

**ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL DE COLOMBIA EN
SU COYUNTURA ACTUAL, DESDE LA PERSPECTIVA ECONÓMICA
NEOLIBERAL**

ALEXIS CATAÑO RIOS

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
ADMINISTRACION DE EMPRESAS
SEDE TULUA
2012**

**ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL DE COLOMBIA EN
SU COYUNTURA ACTUAL, DESDE LA PERSPECTIVA ECONÓMICA
NEOLIBERAL**

ALEXIS CATAÑO RIOS

**Monografía para optar al título de
Administrador de Empresas**

**Director de Trabajo de Grado
Harold A. Angulo Castillo
Magister en Ciencias de la Organización**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
ADMINISTRACION DE EMPRESAS
SEDE TULUA
2012**

Nota de aceptación:

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Tuluá. 18 de diciembre de 2012

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Por la fortaleza y la sabiduría dada cada día para culminar esta etapa académica.

A mi director de trabajo de grado Harold Angulo:

Por toda su sabiduría, disposición y entusiasmo.

A mí amada esposa Julieth y a mis hijos: Katherine, Efraín, Manuela:

Por la paciencia, el apoyo y las horas concedidas para hacer realidad mi formación profesional.

A mí querida Univalle:

Por todo el conocimiento y la pasión que me transmitieron. A cada uno de los docentes, por haberme concedido lo que fue un maravilloso viaje por el mundo del conocimiento, que orgulloso me siento de haber estado allí.

CONTENIDO

LISTA DE TABLAS	VIII
LISTA DE GRAFICOS	IX
INTRODUCCION:.....	1
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:	3
1.1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	3
1.2 ANTECEDENTES.....	6
1.3 JUSTIFICACIÓN.....	7
1.4 FORMULACIÓN	8
1.5 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA.....	8
2. OBJETIVOS.....	10
2.1 GENERALES.....	10
2.2 ESPECÍFICOS.....	10
3. MARCO REFERENCIAL.....	11
3.1 MARCO CONTEXTUAL.....	11
3.2 MARCO TEORICO	20
4. DISEÑO METODOLÓGICO.....	32
4.1 TIPO DE ESTUDIO.....	32
4.2 MÉTODO.....	32
4.3 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	32
5. CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL ACTUAL DÉFICIT PENSIONAL EN COLOMBIA Y REPERCUSIONES ASOCIADAS A LA “BOMBA PENSIONAL”	33

5.1 EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PENSIONAL	33
5.2 RADIOGRAFÍA DE LA “BOMBA PENSIONAL” EN COLOMBIA	49
5.3 PRINCIPALES REPERCUSIONES SOCIOECONÓMICAS DEL DÉFICIT PENSIONAL	59
6. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS PENSIONALES ESTABLECIDOS EN LEY 100 DE 1993 EN COLOMBIA, EN EL MARCO DEL MODELO NEOLIBERAL	69
6.1 ORIGEN DEL MODELO NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA	69
6.2 EL NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA.....	73
6.3 EL NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA	76
6.4 SISTEMA PENSIONAL Y MODELO NEOLIBERAL.....	79
6.4.1NEOLIBERALISMO Y CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO.....	80
6.4.2 LOS LINEAMIENTOS DEL BANCO MUNDIAL Y DEL FMI, ¿AYUDAN A CONSTRUIR DEMOCRACIA?.....	84
6.5 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO EN EL ORIGEN DE LA LEY 100 DE 1993.....	89
6.6 COLOMBIA Y LA APERTURA ECONÓMICA DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90....	93
6.7 MIRADA EN RETROSPECTIVA DESPUÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 100 DE 1993. LOGROS Y FRACASOS	100
7. ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION AL PROBLEMA PENSIONAL VIGENTE.....	116
7.1 PROPUESTA DEL INVESTIGADOR	128
8. CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFÍA.....	140

ANEXOS.....	147
-------------	-----

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Principales Cambios de las Reformas Pensionales	14
Tabla 2. Proporción y variación de ocupados a la seguridad social en pensiones Trimestre móvil diciembre-febrero (2011-2012)	15
Tabla 3. Afiliados al 31 de marzo de 2012	16
Tabla 4. Comparativo de tasas de reemplazo de sobrevivencia.....	40
Tabla 5. Esperanza de vida al nacer en colombia	42
Tabla 6. Comparativo edades de jubilación en América latina.....	43
Tabla 7. Evolución aportantes vs pensionados.....	46
Tabla 8. Evolución del déficit pensional en 10 años	55
Tabla 9. Pensionados RPM (sin FONPET y FFMM) a agosto de 2012	58
Tabla 10. Composición presupuesto general de la nación 2012-2013	63
Tabla 11. Pensionados a agosto de 2012.....	65
Tabla 12: Evolución del PIB per cápita de Colombia (1982 a 1994)	90
Tabla 13. Desempleo en Colombia años 1984 a 1993	91
Tabla 14. Evolución del salario mínimo y el desempleo 1990 – 2007.....	108
Tabla 15. Que se dice y que se debe hacer.....	121

LISTA DE GRAFICOS

Grafico 1. Tasas de Reemplazo (10 años).....	39
Grafico 2. Valor presente neto del pasivo pensional (% PIB).....	51
Grafico 3. Traslado de afiliados entre AFP e ISS.....	53
Grafico 4. Pago de pensiones con cargo al fisco	57
Grafico 5. Situación fiscal en Colombia	61
Grafico 6. Peso de las pensiones frente a gastos prioritarios del presupuesto nacional 2012.....	64
Grafico 7. Las mujeres tienen menor protección en su vejez.....	67
Gráfico 8. Comportamiento histórico de cada uno de los CNS	103
Grafico 9. Comportamiento de los CNS y el empleo a cuenta propia	105
Grafico 10. Histórico de los trabajadores por cuenta propia y los asalariados..	105
Grafico 11. Comparativo Salario Mínimo Colombia y Latinoamérica	107
Grafico 12. Número de pensionados en relación con la población en edad de pensionarse	110
Grafico 13. Cobertura de jubilaciones y pensiones América Latina	111
Grafico 14. Fidelidad al sistema pensional.....	113
Grafico 15. El sistema tiende a ser inequitativo	114
Grafico 16. Importancia de la formalidad laboral.....	126
Grafico 17. Panorama del sistema pensional en Colombia	130
Grafico 18. Acumulación de capital.....	132

INTRODUCCION

Debido a que las pensiones están conectadas con el derecho irrenunciable que le corresponde a la población de adultos mayores de tener una vida digna, y a la protección económica obligatoria que debería recibir todo trabajador de la sociedad colombiana, esto a un costo razonable; el presente trabajo encuentra una primera justificación para abordar el tema de las pensiones.

A partir de esta premisa, la presente investigación está dirigida a realizar un análisis del sistema pensional de Colombia, el tema es pertinente en razón del impacto que están generando las pensiones en las finanzas del Estado y en el limitado beneficio que alcanza a percibir la población en general, esto por la baja cobertura que se da en nuestro sistema pensional.

En la actualidad el tema de las pensiones ocupa el comentario de diferentes personalidades: especialistas, académicos, líderes de gobierno y empresarios. Todos ellos comparten preocupaciones similares en torno a la problemática pensional colombiana y muchos aportan diferentes alternativas de solución a la situación en cuestión. Analizar el sistema pensional alcanza su mayor importancia en razón de que la problemática pensional afecta a toda la población colombiana, sea esta consciente o no de dicha problemática.

Se explicará como el tema pensional no debería ser ajeno al ciudadano común, toda vez que gran parte de los impuestos de la población colombiana (alrededor del 20% del presupuesto nacional), es usado para subsidiar las pensiones, en especial las pensiones de montos altos, el 86% de los subsidios de todo el sistema pensional, son otorgados a un grupo reducido y privilegiado del país.

Todos los trabajadores parecen saber algo del tema pensional y a la vez pocos conocen los aspectos fundamentales de la materia. El lenguaje técnico que implica abordar el tema pensional presenta el riesgo de encontrarse en una torre de babel, por lo que la presente investigación aborda el tema desde la historia en la que se ha venido desarrollando el actual modelo de pensiones colombiano, hasta los hechos más relevantes de la coyuntura actual.

La pretensión de este trabajo es, principalmente, caracterizar la deuda pensional y los gastos asociados a dicha deuda, además de las consecuencias socioeconómicas de este gasto, denominado como la *“La bomba pensional”*, siendo uno de los ejes principales de la problemática.

Se busca igualmente identificar el éxito o fracaso logrado por la Ley 100 de 1993, en la solución a los problemas que le dieron origen, al abordar este tema se explica el contexto teórico neoliberal presente en la concepción de dicha ley.

A raíz de la problemática pensional que se expone, se realiza una descripción de las diferentes propuestas de solución, que diferentes instituciones han presentado a la opinión pública y que podrían ser tenidas en cuenta en futuras reformas pensionales ya anunciadas por el gobierno nacional. El estudio realizará un seguimiento a las investigaciones más completas que se han realizado al tema pensional en Colombia y se abordan los conceptos de la teoría económica relacionada con el objeto de estudio.

Finalmente se presenta una propuesta de solución, adaptada a la realidad nacional y consciente de las limitantes en su implementación, por razón de las formas políticas, e intereses presentes en el ámbito de la sociedad colombiana. Con la esperanza de que las expectativas planteadas, sean completamente satisfechas, se da inicio al presente trabajo de grado.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

1.1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

La reciente crisis económica de Europa ha disparado las alarmas de un problema bien anunciado relacionado con el déficit fiscal, generado en gran medida por los sistemas de pensiones, cuyas fallas radican principalmente en cambios demográficos debido al envejecimiento de la población y al aumento del desempleo.

La crisis ha causado serias reducciones en las calificaciones de riesgo. Los países más afectados por esta problemática son los llamados pigs: Portugal, Irlanda, Grecia y España, entre otros. En todos ellos los pasivos pensionales y los crecientes gastos asociados a la salud han hecho que se desborden los límites fiscales del tratado de Maastricht (deuda pública no superior al 60% del PIB y déficits fiscales no superiores al 3% del PIB anualmente)¹. Sin embargo los demás países de la zona tienen la misma preocupación y algunos han adelantado reformas pensionales como en el caso de Francia que decidió aumentar la edad de jubilación, medida que causó innumerables opositores y protestas de los trabajadores.

Colombia no es ajena a la situación europea puesto que los elementos más visibles del problema pensional colombiano están relacionados con el alto gasto pensional (deficitario) a cargo del presupuesto nacional. En el año 2012 las transferencias que realizó la nación para el pago de pensiones equivalen a 26 billones de pesos, 4% del Producto Interno Bruto (PIB) y a más del 20.5% del presupuesto nacional². Según los estudios³ de FEDESARROLLO⁴ esta cifra

¹ ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (ANIF). “La torre de Babel”: Cartilla pedagógica. Bogotá: Centro de Estudios Económicos, septiembre de 2011. Pág. 6

² Anexo 1

³ LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO (FEDESARROLLO). *El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura*: Informe Final. Bogotá, abril 2010. pág. 78. Disponible en internet en: http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-colombia_Retos-y-alternativas-para-aumentar-la-cobertura-12-de-abril-2011.pdf

⁴ Fundación Para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO, debido al uso recurrente de esta sigla de aquí en adelante se escribirá solo FEDESARROLLO.

equivale a todo el IVA nacional y también es una cuantía equivalente al costo de la educación primaria de Colombia, en otras palabras es una cifra de impacto nacional que actualmente solo beneficia a un millón de personas; de acuerdo al presidente de FEDESARROLLO “Son el quintín más alto de la población” (La FM, marzo 7 de 2011). En este orden de ideas tenemos un sistema pensional muy costoso para la nación, para los empresarios y trabajadores; que al final de cuentas beneficia a muy pocos trabajadores colombianos, lo que se conoce como “baja cobertura”.

Los síntomas más graves del problema se reflejaron en el año 2004 cuando se agotaron las reservas del ISS (Instituto de Seguros Sociales), y desde ese año el gasto en pensiones comenzó a tener un crecimiento casi exponencial. Al comparar las cifras del gasto por ejemplo en el 2004 el Gobierno Nacional proyectó una partida para pensiones igual a \$7,61 billones, lo que significó un crecimiento del 25,5% con respecto al año anterior (en 2003 fue de \$6,063 billones). Esta cifra correspondió al 10% del total del presupuesto de la nación y fue equivalente al 53,7% del SGP-Sistema General de Participaciones (transferencias de la Nación a las entidades territoriales para atender educación, salud, saneamiento básico y otras necesidades fundamentales de las comunidades más pobres)⁵.

Para el caso colombiano, al parecer, más que los cambios demográficos por el envejecimiento de la población, las causas de dicho problema son la combinación de diversos factores como el aumento del desempleo, el aumento del empleo informal, el no cumplimiento de los aportes que debía realizar el Estado en los primeros 10 años de creación del régimen de prima media administrado por el ISS, la negligencia de varios gobiernos que no hicieron las reformas oportunamente y trasladaron el problema a las siguientes administraciones y finalmente las fallas estructurales del sistema mismo.

Por la ausencia de una solución óptima a la problemática de las pensiones, existe una baja cobertura del sistema, reflejada en 20 millones de trabajadores de los cuales solo 7 millones cotizan a la seguridad social, lo que indica que solo 40% de los afiliados a las diferentes administradoras de pensiones públicas y privadas están realmente cubiertos a la seguridad social pensional⁶.

⁵ TOBON, Fernando. *La encrucijada del sistema pensional colombiano: causas de la crisis y perspectivas de solución*: Perfil de Coyuntura Económica. Medellín: Universidad de Antioquia, octubre 2003. pág. 21. Disponible en internet: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/coyuntura/article/viewFile/2283/1841>

⁶ PARDO, Rafael. *Retos del Sistema de Protección para la Vejez*: Quinto Congreso Internacional Fiap Asofondos , Cartagena de Indias. Disponible en internet: <http://www.asofondos.org.co/sites/default/files/1%20Rafael%20Pardo.pdf>
[Citado en abril de 2012, diapo. 5]

Igualmente como ya se mencionó, el gasto en pensiones está teniendo gran impacto en el déficit fiscal.

Adicionalmente existe una percepción bastante escéptica por parte de los trabajadores en cuanto a los beneficios del sistema y las posibilidades de lograr una pensión, así como las bondades económicas de la misma, es decir se evidencia un desequilibrio de la relación costo beneficio para los afiliados al sistema⁷.

El gobierno está plenamente convencido en que la solución, es una nueva reforma pensional sin embargo en los últimos 18 años el país ha realizado 3 reformas a los regímenes de pensiones: la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005. Sin embargo, una vez implementadas, los principales problemas persisten (déficit fiscal, baja cobertura, desequilibrio de la relación costo beneficio para los aportantes), de no llegar a una reforma o solución adecuada, el déficit pensional seguirá aumentando; esto según el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, quien declaró: “Hay una bomba de tiempo que se cierne sobre las arcas de la nación, debido a las interpretaciones cambiantes que se vienen haciendo en las Altas Cortes, cuyo hueco podría ser de 57 billones en 20 años”⁸.

Este déficit nos dejaría enfrentados a una situación de crisis, peor que la europea, dado el débil apalancamiento que reciben los países de América Latina en situación de crisis.

En las circunstancias actuales, no existe en el mundo un modelo óptimo de la seguridad social que responda a las expectativas socioeconómicas de los trabajadores, que funcione en armonía con las finanzas públicas y con las demás variables del entorno macroeconómico, por lo que la presente investigación busca hacer un análisis que permita identificar de forma clara las principales variables que hacen parte de la problemática pensional de Colombia, con el fin de servir de insumo para investigaciones futuras que busquen plantear soluciones a dicha problemática.

⁷ HELMSDORFF, Loredana. *Ampliación de Cobertura del Sistema Pensional Colombiano y Atención al Adulto Mayor*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007. Pág. 75.

⁸ El País. Cali: (11, Oct., 2011). Disponible en internet:
<http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/bomba-tiempo-pensional-en-colombia-llegaria-57-billones-pesos>

1.2 ANTECEDENTES

Las pensiones fueron establecidas como un pago económico que recibían los principales súbditos de los reyes en caso de que estos últimos no pudieran trabajar por razones de enfermedad o vejez.

Después del proceso independentista, “El Libertador” Simón Bolívar, tal vez fue quien primero habló de Seguridad Social en su discurso de Angostura, de febrero de 1819 al decir: “el sistema de gobierno más perfecto es el que comparta mayor cantidad de bienestar, de seguridad social y de estabilidad política”⁹.

El sistema pensional civil colombiano nació a partir de 1886 con diferentes leyes (Ley 50 de 1886, Ley 114 de 1913, Ley 42 de 1933, Ley 6 de 1945, Ley 90 de 1946, Ley 33 de 1985, Ley 91 de 1989), estas dieron forma a un sistema de prestación definida copiado de los sistemas de pensiones de Europa, origen de la seguridad social en el mundo, el cual era administrado por múltiples entidades públicas y privadas, sin equilibrio entre beneficios y aportes. En algunas entidades públicas y privadas no se reservaron recursos, con poca inversión del estado el cual dejaba las pensiones con cargo exclusivo al empleador. No se daba importancia a la deuda generada por las obligaciones pensionales. No existían en aquel tiempo, reservas en las entidades que tenían a su cargo las pensiones.

Posteriormente, La Ley 90 de 1946 crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y establece la obligatoriedad del seguro social en salud. En 1967 se establece el ISS como entidad pagadora de pensiones. Siendo un sistema de reparto denominado “pay as you go” en el que los trabajadores activos financian las pensiones de los viejos ya retirados, es decir los cotizantes (aportantes) sostienen a los pensionados; en sus inicios se dio una relativa salud económica del sistema, gracias a la relación entre aportantes y pensionados que en la década de los 70s era de 167 aportantes por cada pensionado, sin embargo 20 años más tarde debido a los cambios demográficos y de las tasas de empleo, esta relación se encuentra en 11 trabajadores aportantes para sostener a un pensionado, reflejando una tendencia perversa del régimen de reparto, por lo que se sanciona la Ley 100 de 1993 la cual crea el Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensión y riesgos profesionales) dando el inicio a un sistema pensional dual, con regímenes excluyentes, se conserva el de reparto simple o Régimen de Prima Media (RPM), y se introduce el de capitalización individual o Régimen de Ahorro

⁹ TORRES IRIARTE, Alexander. Discurso de Angostura. Caracas: Correo del Orinoco. Edición Especial, 2011. Pág. 7. Disponible en internet en: http://www.correodelorinoco.gob.ve/wp-content/uploads/2011/02/EE_CO523.pdf

Individual (RAI), también incrementa y establece una tasa de cotización uniforme progresiva hasta 1996, reduce significativamente el número de entidades administradoras del sistema de reparto simple. Igualmente disminuyeron los beneficios del RPM (Régimen de Prima Media) y se estableció un régimen de transición a las nuevas condiciones de ley, finalmente se delega la supervisión y control en la Superintendencia Bancaria hoy Superintendencia Financiera¹⁰.

Una de las propuestas más radicales del ahorro individual, en el que los aportantes ya no financian a los pensionados, elimina la dependencia entre pensionados y aportantes. Pero la competencia entre los dos sistemas o regímenes duales genera el deterioro de la relación aportantes vs pensionados en el régimen de prima media administrado por el estado y un consecuente costo fiscal. A pesar de que se han realizado reformas adicionales a los regímenes de pensiones, y, en 18 años el país ha sancionado tres leyes principales (la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005), los principales problemas persisten (déficit fiscal, baja cobertura, desequilibrio de la relación costo beneficio a los aportantes). Este déficit ha generado gran preocupación dado la reciente recesión económica de la zona euro, a cuyos problemas fiscales se le atribuyen la deuda de las pensiones de reparto. Para el caso de Colombia siendo una economía emergente amerita la mayor atención a esta problemática.

Es por ello que actualmente gobierno colombiano y distintas instituciones como: Asofondos (Asociación de Fondos de Pensiones), la DNP (Dirección Nacional de Planeación) e importantes gremios como la ANDI (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia) hacen un llamado nacional a una reforma pensional, que no solo claman de urgente sino también de radical a fin de enfrentar este delicado problema al que muchos han denominado: “La Bomba Pensional”¹¹.

1.3 JUSTIFICACIÓN

El tema de las pensiones cobra importancia desde dos ópticas: primero desde la económica, dado el peso de este gasto en las finanzas públicas y por ende en los contribuyentes; es decir, afecta a todos los ciudadanos en general; segundo, desde lo social, debido a que las pensiones como prestación económica inciden en la calidad de vida cuando se presentan las contingencias derivadas de la

¹⁰ LEY 100 de 1993. Secretaria del Senado del República. Bogotá, 23 de diciembre de 1993. [En Línea] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0100_1993.html

¹¹ HELMSDORFF, *Op.cit.*, p. 33.

invalidez, la vejez y la muerte; etapas que podrían estar presentes en todo ser humano y que afectan tanto al individuo, la familia y la sociedad.

Es por ello que existe un creciente debate en torno al tema pensional no sólo en el contexto nacional sino también internacional. Los continuos cambios y las reformas legales al sistema hacen que los beneficiarios del sistema: “el trabajador común” se encuentre en una situación de incertidumbre y desinformación, lo cual resulta en un gran obstáculo para cumplir los fines mismos del sistema, así que en este mar de ideas, teorías y posturas divergentes frente a la solución de los problemas más urgentes, resulta apropiado una investigación que contenga elementos útiles para la comprensión y la toma de decisiones pensionales en el marco del modelo predominante en Colombia es decir el modelo económico neoliberal.

1.4 FORMULACIÓN

El Problema analizado genera varias preguntas, entre ellas se destacan: ¿qué problemática gira alrededor del crecimiento de la deuda pensional en Colombia?, ¿Cuáles son las principales repercusiones socioeconómicas del gasto en materia de pensiones?, ¿Qué elementos justifican una reforma pensional?

Como veremos más adelante la influencia del modelo económico neoliberal fue determinante en el diseño de nuevos esquemas de pensiones en América Latina. Estos postulados macroeconómicos aún orientan las acciones del estado Colombiano, es por ello que la pregunta central de esta investigación es ¿Cuáles situaciones deben ser la base de análisis del sistema pensional Colombiano, en el contexto de la problemática o coyuntura actual y desde la óptica del pensamiento neoliberal?

1.5 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

El modelo neoliberal establece tres etapas, siendo la estabilización¹² una de ellas, la cual busca controlar la inflación por medio de una reducción de la oferta monetaria recortando el gasto público, como es bien conocido el incremento casi exponencial del gasto en materia pensional; es entonces apropiado realizar las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las principales características y la evolución de

¹² GREEN, Duncan. *La Revolución Silenciosa: El auge de la economía de mercado en América Latina*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997. Pág. xvii

dicho déficit pensional, cuando se generó?, ¿Cuáles fueron las principales causas?, ¿Cuánto impacta este déficit en el gasto público y por ende en la estabilización de las variables económicas?

La Ley 100 se concibió bajo gran influencia de los postulados del modelo económico neoliberal, ha sido necesario introducir reformas adicionales a dicha ley: ¿Tras 18 años de funcionamiento, los resultados obtenidos tienen correlación con los planteamientos y propósitos del modelo económico neoliberal que la sustentó?

A pesar de los cambios radicales introducidos por la Ley 100 al modelo pensional colombiano y sus posteriores reformas, aun el sistema pensional no se aproxima a la solución de los principales problemas que justificaron las reformas, a portas de una nueva reforma pensional, cabe preguntar en cuanto al alcance de las diferentes propuestas de reforma pensional al logro del equilibrio económico del sistema en Colombia.

Ante las voces que reclaman una nueva reforma pensional, ¿Existen suficientes elementos que justifiquen una reforma pensional más estructural?, ¿Cuáles son las principales propuestas de solución?

2. OBJETIVOS

2.1 GENERALES

Realizar un análisis de la situación del sistema pensional colombiano en relación a la coyuntura actual, desde la perspectiva económica neoliberal.

2.2 Específicos.

- 2.2.1 Determinar las dimensiones y evolución del déficit pensional, así como las principales repercusiones socioeconómicas de la llamada “bomba pensional”.
- 2.2.2 Evaluar el cumplimiento de los objetivos pensionales de la implantación de la ley 100 de 1993 en Colombia, en el marco del modelo neoliberal.
- 2.2.3 Analizar el alcance de las reformas pensionales al modelo pensional vigente, en relación al logro del equilibrio económico. Y las soluciones propuestas para resolver la problemática del sistema en Colombia.

3. MARCO REFERENCIAL

3.1 MARCO CONTEXTUAL:

Con el propósito de conducir integralmente el trabajo de investigación, es importante describir el contexto en el que se ha desarrollado la problemática pensional de Colombia.

Como se mencionó en el título de antecedentes, el sistema pensional colombiano comenzó a funcionar en 1886. Este sistema busca proteger a los trabajadores y sus familias de las contingencias económicas generadas por la invalidez, la vejez y la muerte.

Desde finales del siglo XIX eran las empresas las que tenían a cargo la responsabilidad de dar esta protección económica a los trabajadores, dichos trabajadores siendo principalmente hombres ya que la estructura de la sociedad y de la familia propendía por tener a las mujeres al cuidado de los hijos, el padre era el principal proveedor de lo necesario para sostener a la familia; así que ante los riesgos de que este falleciera o no pudiera trabajar por razones de invalidez las empresas asumían un pago mensual para sostener a estas familias, así que las empresas comenzaron a tener grandes pasivos pensionales y trasladaban a los productos el costo de estas obligaciones económicas por la seguridad social de los trabajadores. Algunas empresas despedían a sus trabajadores antes de que estos obtuvieran derechos pensionales por ejemplo antes de que llegaran una antigüedad de 10 años.

Se estableció un conflicto entre empleadores y trabajadores, los sindicatos pedían mejores condiciones de jubilación y las empresas buscaban reducir la carga económica que significaban las mismas; en dichas negociaciones se establecieron diferentes convenciones colectivas por lo que en cada empresa existían condiciones de edad de retiro y beneficios diferentes a las otras. Todo esto era posible en el marco de una política de proteccionismo industrial del estado donde la sustitución de importaciones permitía a las empresas asumir estas grandes cargas laborales y simplemente trasladar estos costos a los productos cuyo mercado estaba prácticamente asegurado. Por su parte para las empresas estatales la situación no fue diferente ya que estaban alineadas con el pensamiento político-económico de la época “El estado de bienestar” y así también asumían estas prestaciones sociales en condiciones diferenciales dependiendo del sector en que estuvieran; esto contribuyó con los grandes déficits fiscales y con los problemas socioeconómicos dados entre los años de 1950 Y

1980¹³, y un entorno de desigualdad, migración e ineficiencia de las empresas públicas y de las privadas como lo afirma DUNCAN GREEN:

Sabiendo que al final, el gobierno siempre estaría dispuesto a brindarles garantías, muchas (aunque no todas) industrias estatales demostraron ser productores ineficientes y cargaron al fisco enormes pérdidas operativas. Los extensos subsidios y el mayor gasto público en servicios sociales, además de la inversión estatal, contribuyeron aún más a crear un déficit crónico del gasto público... La sustitución de importaciones se convirtió en una situación desastrosa para el sector rural, privado de la inversión estatal y de servicios sociales cuando el gobierno otorgó prioridad a las áreas urbanas.¹⁴

Ante este panorama en 1967 el gobierno nacional traslada al Instituto Colombiano del Seguro Social la responsabilidad del pago de las pensiones, dirigido en ese entonces solo para empresas del sector privado, de esta manera se busca mitigar los costos operativos de las empresas, disminuir las fricciones entre sindicatos y empleadores; además de establecer una homogeneidad en los beneficios y las condiciones para acceder a la pensión en el sector privado.

Por el lado de las empresas estatales existían más de 1000 cajas y entidades que asumían las pensiones de los servidores públicos¹⁵, entre las más reconocidas tenemos: CAJANAL (Caja rama Judicial Nacional), FONPRECOM (fondo de prestaciones del congreso), CAXDAC (Caja para aviadores), CAPRECOM (Caja de prestaciones sector de telecomunicaciones, la más antigua que data desde 1912) y el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (para educadores).

Con la creación del Instituto Colombiano del Seguro Social, ahora ISS¹⁶ (Instituto de Seguros Sociales), se buscó financiar el pago de las pensiones con la creación de un fondo común, alimentado con los aportes ya no sólo de empleadores sino

¹³ GREEN, Duncan. *Op.cit.*, p. 10.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 9

¹⁵ REUNIÓN DEL GRUPO DE PENSIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OECD). *Sistema General de Pensiones en Colombia*. París: SUPERFINANCIERA, 13 y 15 de diciembre de 2004. Pág. 3. [En Línea]
<http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/Discursos/discursoOECDspanol.pdf>

¹⁶ ISS (Instituto de Seguros Sociales): Debido al uso frecuente de esta sigla, a partir de ahora solo de escribiré ISS

también de los trabajadores e incluso del Estado. La nación se comprometió a aportar al fondo común de reparto durante los primeros 10 años de su creación, hecho que nunca se presentó, de esta forma empezó a cultivarse los problemas deficitarios que se manifestaron más adelante.

Como se explicó en los antecedentes, actualmente el fondo común del ISS financia las pensiones bajo un sistema de reparto en donde los pensionados son sostenidos por los afiliados más jóvenes, llamados cotizantes; quienes a su vez al llegar a las edades establecidas por ley, es decir a los 60 años para hombres y 55 para las mujeres y cumplir un mínimo de 20 años de cotización, se les reconoce su condición de pensionados. En 1993 la relación de aportantes VS pensionados era de 13 aportantes (trabajadores cotizantes) a 1 pensionado. El porcentaje del salario de cada trabajador aportante era del 6.5%¹⁷.

Cómo la relación era 13 a 1¹⁸, los aportantes no alcanzaban a sostener a los pensionados ya que aportaban al fondo común solo el 84.5% de una pensión. Este déficit era cubierto por las reservas del ISS, frente a este panorama era necesario una reforma; para solucionar este problema la ley 100 estableció entre otras cosas un aumento de los aportes de los trabajadores al fondo común pasando del 6.5% a 13.5% de sus salarios; una disminución de un 5% del valor de la pensión obtenida para los nuevos pensionados, estos obtendrían una pensión máxima del 85% de su salario promedio de los últimos 10 años. Los legisladores y el gobierno confiaban en que estas medidas solucionarían el déficit pensional. Pero con un gran contraste esta ley estableció las AFP (administradoras de fondos de pensiones) que con características diferentes al ISS y con estrategias comerciales agresivas, siendo instituciones financieras privadas, se convirtieron en una competencia amenazante para el régimen de prima media administrado por el ISS. Comenzando a absorber a los nuevos y antiguos aportantes del fondo común del ISS, la relación de aportantes VS pensionados continuó deteriorándose dramáticamente pasando a 3 aportantes por 1 pensionado y el déficit pensional anunciado en 1993 se hizo realidad, en el año 2004 se agotaron las reservas, las cuales alguna vez fueron del orden de los 700.000 millones.

De nuevo para el gobierno, la solución es promulgar una reforma pensional; se sanciona como la ley 797 de 2003. Esta ley sigue la misma línea de la ley 100: Disminución del monto de la pensión para nuevos pensionados (se disminuye en

¹⁷ LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO, Op.cit., p. 6.

¹⁸ Ibíd., p. 7

otro 5%), monto máximo del 80% de pensión sobre el promedio actualizado de los salarios de cotización realizados en los últimos 10 años del trabajador; aumento gradual de semanas mínimas de cotización, se pasa de 1000 semanas mínimas a 1050 semanas en 2004 y aumentos en cada año para finalmente requerir 1300 semanas de cotización para quienes cumplan la edad a partir del año 2015.

Por otro lado se incrementó el monto de las cotizaciones de forma gradual del 13.5% hasta el porcentaje actual del 16% del salario del trabajador (el 25% de este aporte a cargo del trabajador y el restante 75% a cargo del empleador). Para resumir los cambios introducidos en las reformas pensionales de los últimos 20 años, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 1. Principales Cambios de las Reformas Pensionales

	Antes de 1993	Ley 100/93	Ley 797/2003	Variación
Contribución (% del Salario)	6.50%	13.50%	16%	incremento del 9.5%
Semanas mínimas de cotización	500	1000	1300	incremento en 800 semanas
Monto máximo de pensión	90%	85%	80%	disminución 10%
Edad de Jubilación	60H, 55M	62H, 57 M	---	aumento de 2 años a partir del 2014

Fuente: Elaboración propia

Las reformas realizadas no han solucionado los principales problemas estructurales según lo informa FEDESARROLLO:

Al mismo tiempo, se ponen de presente los grandes problemas que subsistieron aún después de la reforma de 1993 y de las llevadas a cabo en 2003 y 2005. A pesar de los avances logrados con ese conjunto de reformas, el capítulo muestra que el sistema sigue presentando los mismos problemas estructurales que se han buscado solucionar durante los últimos 14 años: baja cobertura, falta de equidad e insostenibilidad fiscal. Lo más grave de esos problemas es que todos terminan reflejándose en exclusión de los más pobres, hecho que manifiesta la urgencia de acometer las reformas que aquí se proponen¹⁹

Para finalizar es importante contextualizar los tres problemas estructurales que menciona FEDESARROLLO:

¹⁹ LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO, Op.cit., p. 2.

Baja Cobertura:

La Ley estableció la Universalidad²⁰ como uno de los principios bajo los cuales funcionaría el servicio público de la seguridad social, este principio es definido como: “La garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida”²¹.

Nótese “garantía para todas las personas”. Adicionalmente, el artículo 10 de dicha ley establece dentro del objetivo de sistema general de pensiones, el propender por la ampliación progresiva de la cobertura a los segmentos de la población no cubiertos con un sistema de pensiones, si analizamos las cifras de cobertura del sistema pensional colombiano; este, está rotundamente lejos de cumplir el ideal de “universalidad”, según informe del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) tenemos²²:

Tabla 2. Proporción y variación de ocupados a la seguridad social en pensiones Trimestre móvil diciembre-febrero (2011-2012)

Cobertura	Proporción (%)		Variación porcentual de la población ocupada afiliada a pensión	Población ocupada afiliada a pensión (miles)	
	2011	2012		2011	2012
Total nacional	29,7	30,3	8,1%	5.691	6.155
Total 13 áreas	42,7	43,6	6,5%	3.959	4.215

Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares

Nota 1: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del Censo 2005.

La Tabla 2, indica que del total de ocupados en el país, solo están afiliados el 43.6% de esta población; pero lo más preocupante es que esta cifra solo corresponde al número de afiliados no de cotizantes, teniendo en cuenta que los cotizantes (aportantes) son quienes realmente están cubiertos de las contingencias

²⁰ LEY 100 de 1993. *Sistema de Seguridad Social Integral*. Diario Oficial No. 41.148. Santafé de Bogotá D.C.: (s.n.), diciembre 23 de 1993. Artículo 2, parágrafo b

²¹ Ibíd.

²² DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). Informe Ejecutivo (diciembre 2011 - febrero de 2012). [En Línea]
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ss/ress_dic_feb12.pdf
[citado el 26 de mayo, Pág. 2]

derivadas de la invalidez la vejez y la muerte, el solo hecho de estar registrado como afiliado no garantiza esta protección social. Al revisar las cifras de las entidades administradoras del sistema, según el comunicado de prensa de marzo de 2012 de la superintendencia financiera de Colombia sobre los afiliados y los aportantes al sistema encontramos lo siguiente:

Tabla 3. Afiliados al 31 de marzo de 2012

Fondo	Fondos de Pensiones Obligatorias Moderado		Fondos de Pensiones Obligatorias Conservador		Fondos de Pensiones Obligatorias Mayor Riesgo	
	Afiliados	%	Afiliados	%	Afiliados	%
PROTECCION	2,083,250	21.4%	68,970	15.9%	33,568	87.8%
PORVENIR	3,141,511	32.3%	119,602	27.6%	1,614	4.2%
HORIZONTE	1,717,594	17.7%	91,508	21.1%	454	1.2%
ING. PENSIONES Y CESANTIAS	1,166,988	12.0%	69,011	15.9%	503	1.3%
SKANDIA	69,196	0.7%	6,151	1.4%	1,711	4.5%
COLFONDOS	1,543,603	15.9%	78,152	18.0%	370	1.0%
Total	9,722,142	100.0%	433,394	100.0%	38,220	100.0%

Fondo de Reservas del Régimen de Prima Media		
Fondos	Afiliados	%
ISS	6,467,983	99.95%
CAXDAC	1,001	0.02%
FONPRECON	787	0.01%
CAPRECOM	734	0.01%
PENSIONES DE ANTIOQUIA	791	0.01%
Total	6,471,296	100.00%

Fondos de Pensiones Voluntarias		
Fondo	Afiliados	%
PROTECCION	138,583	22.1%
SMURFIT*	1,487	0.2%
PATRIMONIO AUTONOMO X.M.*	0	0.0%
PORVENIR	93,336	14.9%
HORIZONTE	43,085	6.9%
ING	23,075	3.7%
SKANDIA	70,358	11.2%

Fuente: Superintendencia Financiera

El total de trabajadores (dependientes, independientes, ocupados y no ocupados) es en total de 16´193.438, pero según este informe²³: 6´236.180 corresponden a afiliados cotizantes, es decir solo el 35.51% de los trabajadores afiliados de Colombia cotizan al sistema. Ahora con respecto a la población económicamente activa que según datos de abril de 2012 es de 23´003.000 personas, (20´504.000 ocupados y 2´499.000 no ocupados)²⁴ quienes cotizan al sistema representan solo

²³ SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (SUPERFINANCIERA), *Informe Mensual de los Fondo de Pensiones y Cesantías*, Bogotá, Marzo de 2012. Pág. 11. [En Línea] <http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/ComunicadosdePrensa/do032012.doc>

²⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *BOLETIN DE PRENSA 31 de mayo de 2012*. Bogotá, D. C: (s.n.). 2012, Pág. 3. Disponible en Internet en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_abr12.pdf

el 27.11% de la población. En conclusión un 27.11% de cobertura real es evidencia de que el sistema pensional colombiano esta años luz de ser universal.

Falta de equidad

Este tema está muy relacionado no sólo por la inequidad del sistema de pensiones, si no por la estructura laboral del país, que con altos índices de informalidad propenden por limitar los beneficios a la población empleada del país. Podemos ver cómo, a pesar de los aportes (cotizaciones) altamente significativos del salario del trabajador (el 16% mensual) el monto máximo que recibirá una persona vinculada por ejemplo al régimen de prima media (ISS) no podrá ser superior al 80% del salario del trabajador, para ello se debe aportar por lo menos 1800 semanas de cotización lo que equivale a 36 años de trabajo.

Con respecto a este tema de la equidad del sistema, un estudio de FEDESARROLO afirma lo siguiente:

Un tema muy grave, que se desprende de los problemas laborales que se han discutido, es que ellos están generando inequidad a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas. Los más vulnerables están siendo excluidos del mercado laboral formal, forzados al desempleo, a la informalidad y al empleo por cuenta propia de mala calidad. Y cuando llegan a la vejez, por esas mismas razones, no tienen acceso a un ingreso estable y suficiente. Las siguientes gráficas muestran, para diferentes años, que entre las personas que ganan menos de un salario mínimo legal vigente, alrededor del 90% no están afiliados al sistema pensional. Esto contrasta fuertemente con una cifra de cerca de 50% entre las personas que ganan de uno a dos salarios mínimos y el 70% entre las personas que ganan más de dos salarios mínimos. También es evidente que, a lo largo del período aquí analizado, no ha habido mejoras en cuanto a la equidad en afiliación a pensiones por niveles de ingresos, lo cual era de esperarse pues los trabajadores con menores remuneraciones, como se vio anteriormente, son aquellos que trabajan como cuenta propia o en el sector informal²⁵

Insostenibilidad Fiscal:

Recientemente la contralora General, Sandra Morelli, realizó una advertencia al Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, y al Contador General de la Nación,

²⁵ LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO, Op.cit., p. 56.

Pedro Luis Bohórquez, al asegurar que no existe claridad sobre el pasivo pensional público²⁶.

El estudio de FEDESARROLLO referente al tema, propone acabar con el RPM (régimen de prima media), advirtiendo sobre el creciente del déficit de las pensiones públicas, del estudio afirma lo siguiente:

Como se dijo arriba, este gasto corresponde a más del 20% del total del presupuesto nacional. Esta cifra sólo es igualada en el presupuesto general de la nación por el Sistema General de Participaciones (las llamadas “transferencias” mediante las cuales se financia todo el gasto público en educación básica y media, una gran proporción del gasto en salud y la mayoría del gasto en saneamiento básico) y por los gastos en defensa y seguridad. Es decir, tenemos hoy un gasto de una magnitud impresionante, dedicado a subsidiar generalmente a los hogares más ricos, y que podría dedicarse a usos que impactan mucho más el bienestar de los más pobres (por ejemplo salud) o la competitividad del país (por ejemplo, infraestructura). Por ponerlo de otra manera igual de diciente, lo que hoy día se dedica al pago de pensiones del RPM con cargo al presupuesto equivale a todo el recaudo del IVA. Es decir, todo lo que se recauda por ese impuesto se usa para subsidiar las pensiones de cerca de un millón de personas, de altos ingresos en su mayoría, que equivalen a cerca del 2.5% de la población²⁷

Según este informe el gasto de la nación en pensiones pasa de preocupante a escalofriante, toda vez que el entorno mundial se encuentra en situaciones de recesión económica (zona euro), estancamiento (EEUU) y desaceleración (Asia), por ahora América Latina y en este caso Colombia se encuentran con expectativas de crecimiento sin embargo el peso de este gasto amenaza estas expectativas del crecimiento económico esperado por el país, como se mencionó este gasto supera todo el presupuesto en infraestructura del país, la necesidad que tiene el gobierno en invertir en infraestructura es suficientemente amplia dado que el país recientemente a firmado y ratificado tratados de libre comercio con otras naciones como Canadá, EEUU, La Unión Europea (en proceso de ratificación) y se están estudiando otros como por ejemplo Corea del sur.

De cara a estos problemas fiscales y a las necesidades de inversión presentes en el país, los expertos y el gobierno dan voces a una tercera reforma pensional:

²⁶ Disponible en Internet: <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/143293-contraloria-advierte-sobre-el-pasivo-pensional-publico>. [Citado en 1 septiembre de 2012]

²⁷ Ibíd., p. 78

- “Vamos a hacer y a discutir esa reforma pensional”²⁸.
- Durante la posesión del nuevo viceministro de empleo y pensiones Mauricio Olivera, El ministro de trabajo Rafael Pardo, dijo: “El reto del nuevo viceministro es proponer políticas de generación y promoción de empleo decente y rediseñar el esquema pensional”²⁹.
- “la reforma pensional es indispensable”³⁰.

Se espera que dicha reforma se presente a debate en el congreso de la republica en el segundo semestre de 2012, por el momento las ideas planeadas en los trabajos previos a la reforma parecen seguir la misma línea y pensamiento de las anteriores; es decir aportar más y recibir menos.

El planteamiento de una nueva reforma abrió nuevamente el debate sobre la conveniencia de mantener un sistema dual (Público y Privado) de pensiones en Colombia, en foro sobre las pensiones celebrado en Cartagena, El presidente de la FIAP (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones), Guillermo Arthur Errázuriz, aseguró lo siguiente:

El sistema colombiano tienen como reto superar tres problemas, cuyas soluciones deberían plantearse en la futura reforma pensional.

Aumentar los aportes, eliminar el sistema de prima media y el salario mínimo son los puntos principales a analizar en una reforma, con el fin de que el sistema privado, tal como está diseñado, funcione coherentemente en el país...

... mantener abiertos los sistemas de recaudo público siempre es un riesgo para los demás sistemas...

...Yo creo que no se justifica mantener el sistema de prima media porque se sabe que va generando una especie de vena abierta por

²⁸ SANTOS, Juan Manuel. El Colombiano. Medellín: (4, Nov., 2011); pág. 15.

²⁹ ARIAS JIMENEZ, Ferney. El Universal. Cartagena: (4, Ene., 2012). [En Línea]
<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/economica/en-el-tema-pensional-la-edad-es-lo-de-menos-59598>

³⁰ VILLEGAS, Luis Carlos. El Tiempo. Bogotá: (8, Ene., 2012); pág. 2.

la que se desangra el paciente. Entonces es un gran problema que por un lado se intenta ahorrar y por el otro se aumenta la deuda³¹

3.2 MARCO TEORICO

El tema de las pensiones es un tema ampliamente relacionado con el contexto del trabajo y con la teoría económica, a continuación se describen los principales teorías que han sido el fundamento de los modelos de la seguridad social, aunque vale destacar que la aplicación de la teoría económica y social en América Latina y más específicamente en Colombia, han tenido sus distorsiones y parcialidades como lo menciona Hernan Echavarria Olozaga:

La verdad es que la influencia preponderante en toda la clase dirigente colombiana, liberal y conservadora, provino de la revolución francesa... y esa influencia del pensamiento francés de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX es la que heredamos. Otras tendencias políticas y filosóficas que tuvo Francia después, durante el siglo XIX, no nos llegaron. Como no nos llegó nada del pensamiento liberal inglés de ese mismo siglo, que fue el que acompañó a Europa, inclusive a Francia, en el desarrollo empresarial y que hizo posible la Revolución Industrial. Nosotros entramos, pues, a la era preindustrial con nuestra clase dirigente totalmente ignorante de los mecanismos necesarios para llevar a cabo un desarrollo moderno³²

Con relación al concepto de trabajo, en la antigüedad y en la edad media hubo socialmente un desprecio por el trabajo, adjudicado a la clase baja o visto como castigo y penitencia. La reivindicación del trabajo como valor social empezó con los luteranos y claramente con los calvinistas, en los inicios del capitalismo, pero recién en el siglo XIX se difundió plenamente en Europa Occidental y los Estados Unidos la moral laboral, más entre la clase media que en la aristocracia y los obreros. Esto se refleja en la teoría económica clásica, que considera al trabajo como fuente de todo valor, complementada con la visión de la sociedad y del hombre como un gran mercado a esta corriente de pensamiento se le denominó como liberalismo económico, se convirtió en la doctrina económica predominante, esta fue planteada en primer lugar por Adam Smith y David Ricardo, que reclama la mínima interferencia del Estado en la economía, también plantean el concepto

³¹ Diario La Republica, 28 abril de 2012. [En Línea]
<http://www.imaginamos-larepublica.com/node/8837>

³² ECHAVARRIA, Hernan en: LEVINE, Barry. *El Desafío Neoliberal*. Primera edición. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1992. pág. 228

del valor del trabajo. La propiedad privada e individual es el núcleo de esta teoría, Adam Smith promulgó las ventajas de la división del trabajo y de la teoría de mercado al que llamó: “la mano invisible”, dicha doctrina fue adoptada exitosamente por la mayoría de los países industrializados. A partir de la teoría de mercado, hoy no hay país industrializado y próspero que no desarrolle su mercado³³.

Marx propone un cambio al aspecto económico pero con un enfoque socialista, aunque igualmente sustenta que la naturaleza del ser humano es ser productivo, pero que necesita trabajar en grupo para producir los bienes que necesitan para su subsistencia. Advierte en cuanto a la explotación permitida por el modelo capitalista, de ello surge el concepto de alienación el cual divide al sistema en dos clases: los dueños de los medios de producción, de los bienes y servicios producidos y del tiempo del trabajador; a los cuales llama capitalistas y por el otro lado está el trabajador en términos de plusvalía o sea en una condición de explotación y de opresión. Esta plusvalía que según Marx, da por la explotación de los trabajadores; las ganancias de los capitalistas o propietarios de la industria. Es importante aclarar que en América Latina sus planteamientos han sido mal interpretados, como lo menciona de nuevo Hernan Echavarría: “Los socialistas humanistas oyeron el mensaje del “Manifiesto Comunista” y el llamado a la lucha de clases, pero ignoraron el otro, el que dice que la sociedad tiene que crear las condiciones materiales, que son las únicas que pueden crear formas más evolucionadas de la sociedad”³⁴. Textualmente cita de la obra de Marx, “El Capital”:

El capitalismo impone el desarrollo y sin consideraciones obliga a la raza humana a producir por producir. Así obliga al desarrollo de la capacidad de producción de la sociedad y establece las condiciones materiales que son las únicas que pueden crear formas más evolucionadas de la sociedad, en el cual el principio rector es el desarrollo total del individuo libre.³⁵

El liberalismo económico impulsó el desarrollo industrial y el comercio, debido en parte al crecimiento de los mercados. Sin embargo, a mediados del siglo XIX esta concepción añade una precisión y un cambio cuando se da la gran escisión en las ciencias sociales entre la visión marginalista y posteriormente neoclásica de la economía, y las otras ciencias sociales. El liberalismo económico trajo igualdad política pero no garantizó la igualdad económica, por lo que en la sociedad

³³ ECHAVARRIA, Hernán. Op.cit., p. 233.

³⁴ Ibíd., p. 233

³⁵ Ibíd., p. 231

europea comenzó a establecerse una brecha de clases: Aristocracia, Burguesía y Proletariado. Es en este contexto toman fuerza los intereses del proletariado que representan al movimiento obrero y las ideas socialistas que buscan eliminar la desigualdad a través de una transformación social, política y económica.

Posteriormente el hombre es visto en su individualidad y como actor racional, la sociedad es reducida al mercado y, a la vez el trabajo deja de ser el único creador de valor, lo central en el proceso económico es el mercado. La primera sociología industrial de Elton Mayo destaca los aspectos del ambiente y condiciones humanas en la producción lo que representa un primer acercamiento al tema de seguridad social en el trabajo.

Los conceptos de valor del liberalismo económico influyeron en los líderes de Alemania y a finales de dicho siglo en un intento por atraer a la clase trabajadora el Canciller Otto Von Bismarck habla del bienestar de los trabajadores, él declara: “La superación de los males sociales no reside exclusivamente en la represión de los excesos (...) sino también en la búsqueda de las fórmulas que permitan una mejora en el bienestar de los trabajadores”³⁶.

A partir de allí, el concepto de Seguridad Social nace en Alemania, con la Ley del Seguro de Enfermedad, en 1883.

En ese contexto teórico la política de Bismarck es fundamental para el establecimiento de las condiciones especiales para que la generación de valor se realice. Por lo que, a fin de apoyar por parte del estado al sector empresarial y laboral; y para garantizar el desarrollo de la revolución industrial y el capitalismo en Alemania, Bismarck promulgo dicha ley que se convertiría en modelo de la seguridad para el resto del mundo:

Se presentará por el gobierno (...) un proyecto de ley sobre aseguramiento de los trabajadores contra accidentes de trabajo y un proyecto de ley de creación de un sistema, con base paritaria, de cajas de enfermedad.

También se considerará la situación de quienes pierden la capacidad de trabajo por edad o invalidez, pues tienen frente a la comunidad una pretensión fundada de mayor asistencia pública de la que hasta ahora se les ha dado³⁷

³⁶ Velarde, 1996. p. 294. Citado por: SALAZAR SILVA, Fernando. *La configuración del Estado de Bienestar*. Reflexión Política año 7 n° 14. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, diciembre de 2005. ISSN 0124-0781. Pág. 127

³⁷ Ibíd.

En los años 30 se presentó en las economías industrializadas lo que fue conocido como la “gran depresión” las condiciones económicas y laborales en EEUU y Europa eran lamentables, grandes cantidades de desocupados, fabricas paradas ya que no se vendía lo que se producía.

Se presentaron diferentes críticas a las teorías del sistema Capitalista, eran necesarios serios ajustes al liberalismo económico. El notable economista Inglés John Maynard Keynes publico su famosa obra “*Teoría general del empleo, el interés y el dinero*” en 1936. Pero su influencia en la política de dichos países se vio reflejada solo después de la segunda guerra mundial en 1945.

William Beveridge codificó en Inglaterra la teoría del Estado Benefactor, explicó como debería proceder el sistema capitalista para corregir sus fallas más importantes, ayudando a los sectores más desprotegidos de la sociedad, esto contribuyó con la paz social y con la elevación del nivel de vida de los países industrializados³⁸.

Beveridge presentó en 1942 un informe al parlamento británico conocido como: “El informe Beveridge”, el cual se convirtió en la base teórica para el establecimiento del estado de bienestar por parte del partido laborista (de izquierda), en Inglaterra; dicho informe, titulado “*Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services*” (Informe al Parlamento acerca de la seguridad social y de las prestaciones que de ella se derivan) de noviembre de 1942. Este Informe Promulga que todo ciudadano en edad laboral debe pagar una serie de tasas sociales semanales, con el objetivo de poder establecer una serie de prestaciones en caso de enfermedad, desempleo, jubilación y otras³⁹.

En dicho informe Beveridge amplía el concepto de seguridad social, opina que ese sistema permitirá asegurar un nivel de vida mínimo por debajo del cual nadie debe caer. Para convencer a los conservadores escépticos, Beveridge explica que la asunción por parte del estado de los gastos de enfermedad y de las pensiones de jubilación permitirá a la industria nacional beneficiarse de aumento de la productividad, y como consecuencia, de la competitividad.

En 1944, William Beveridge publicó una segunda obra que se conoce a veces con el nombre de “*segundo informe Beveridge*” (Full Employment in a Free society,

³⁸ ECHAVARRIA, Hernán. Op.cit., p. 237.

³⁹ OCHOA, Juan Fernando. *LA SEGURIDAD SOCIAL UN PROBLEMA DE TODOS (I PARTE)*. Miranda (Venezuela): Revista Universitaria de Investigación y Diálogo Académico. Escuela Iberoamericana Cooperativa de Estudios Avanzados. EL PREGÓN DE CHARALLAVE, 2009. Disponible en internet en: <http://conhisremi.iuttol.edu.ve/pdf/ARTI000071.pdf>

"Trabajo para todos en una sociedad libre") en el que declara que la puesta en marcha de un eficaz sistema de protección social exige una situación de pleno empleo. En este punto sus ideas progresistas convergen con las de su colega británico, John Maynard Keynes.

Durante el proceso de formación del Estado de Bienestar se incorporan elementos de orden Político, los cuales estaban presentes en los distintos marcos normativos que regularon los esquemas laborales y sociales. El Estado de Bienestar se consolida al cumplir sus dos grandes objetivos: el pleno empleo y el crecimiento económico. Pero además, su consolidación posibilita el encuentro de la democracia y la libertad económica, dichos planteamientos logran históricamente la estabilidad que necesitaba el sistema capitalista.

John Maynard Keynes refutaba la teoría clásica de acuerdo a la cual la economía, es regulada por sí sola, él consideraba que la intervención estatal es imprescindible. La teoría keynesiana se basaba en el estímulo de la economía por parte del estado en épocas de crisis. El Estado del Bienestar se impone como un todo frente a los individuos, pero no de una manera arbitraria, sino que responde a la necesidad del individuo de asegurar su interés individual (propiedad, bienestar), es decir, hay una mayor seguridad de este interés si las funciones del Estado permean todos los ámbitos de la vida del individuo. Pero este interés individual es el instrumento mediante el cual el individuo es incorporado al proceso productivo y de servicios evidenciados como elementos económicos.

La teoría keynesiana fue primordial en la estabilidad del sistema, pues por la acción del estado, cuyo propósito giraba alrededor de la regulación del mercado laboral y las garantías para la producción en masa. La intervención estatal a través de la reactivación de la demanda corrige las disfuncionalidades de las libres fuerzas del mercado y asegura así el bienestar del colectivo, es decir, se establece una relación estrecha entre crecimiento económico y desarrollo social; esta relación marca un hecho histórico al asegurar la cohesión social.

Este autor logra visualizar la sociedad mercantil y el capitalismo de bienestar y a la vez se apoya en la concepción del liberalismo sobre la sociedad, pero va más allá al considerar que esta sociedad moderna, que ha de funcionar como mercado, es controlada por el Estado y del individuo se espera que actúe como una unidad económica con uso de razón y de conciencia. La economía pasa a convertirse en el horizonte de política estatal, pero además, ésta situación hace que el Estado asuma la responsabilidad de asegurar las condiciones de ingresos monetarios que proporcionen Bienestar.

Este modelo fue muy exitoso en Occidente y trajo condiciones de vida nunca antes vistas en los países del primer mundo, pero a finales de los setentas y principios

de los ochentas surgieron críticas a este sistema. La llamada corriente neoliberal, encabezada intelectualmente por Friedman, criticaba la ineficiencia del Estado de Bienestar Keynesiano e instaba a la organización de la sociedad y la liberalización del mercado. A su vez, en estos países la izquierda perdía poder al ir perdiendo eficacia las políticas económicas keynesianas al aumentar el déficit público. La Unión Soviética sufría una lenta descomposición debido a lo monopolístico que se había vuelto el Partido Comunista. La caída del comunismo y el socialismo real, además del fortalecimiento de los grupos empresariales especialmente en EEUU establecen las bases del cambio de un Estado de Bienestar hacia uno neoliberal.

Surge entonces el Neoliberalismo como un conjunto de ideologías y teorías económicas que promueven el fortalecimiento de la economía nacional y su entrada en la globalización a través de incentivos empresariales que, según sus críticos, es susceptible de conducirse en beneficio de intereses políticos más que a la economía de mercado.

El neoliberalismo suele defender algunos conceptos filosóficos del viejo liberalismo clásico del siglo XIX, aunque sus lineamientos políticos y su implicación con ideas posteriores, hacen de él una doctrina diferente de dicho liberalismo clásico.

Entre las cuestiones ampliamente promovidas por el neoliberalismo están la extensión de la iniciativa privada a todas las áreas de la actividad económica o la limitación del papel del Estado. Entre las ideas y principios introducidos por el neoliberalismo y ausentes en el liberalismo clásico están el principio de subsidiariedad del Estado. El monetarismo de la Escuela de Chicago que, desde mediados de los años 50, se convirtió en crítico opositor de las políticas de intervención económica que se adoptaban en todo el mundo, propuesto por Keynes. Milton Friedman Discutió las ideas keynesianas que sugerían una relación inversa entre inflación y empleo, tal como sugiere la curva de Phillips. Sin embargo había señalado que esa relación no era necesaria, como quedó demostrado por el fenómeno de la estanflación. El nuevo escenario estanflacionario desafiaba los postulados keynesianos, en esas circunstancias, las ideas monetaristas revivieron audiencia y credibilidad, como consecuencia se implementaron nuevas medidas antikeynesianas como tener al mismo tiempo acciones antirrecesivas y antiinflacionarias.

La crítica de los monetaristas tenía tres vertientes: discutían el uso del aumento de la masa monetaria como instrumento para crear demanda agregada, recomendando mantener fija dicha magnitud; desaconsejaban el uso de la política fiscal, especialmente el uso del constante déficit presupuestario, poniendo en duda el multiplicador keynesiano; y recomendaban una reducción en los gastos del Estado como única forma práctica de incrementar la demanda agregada. Las teorías neoliberales fueron acogidas rápidamente en muchos países. Tanto

Margaret Thatcher en Inglaterra como la administración de Reagan en EEUU, pusieron en práctica estas teorías con resultados desiguales.

En cuanto al uso del término Neoliberalismo Duncan Green aclara:

En América Latina esta nueva escuela de pensamiento se conoce como neoliberalismo, pero el nombre se presta para confusión. En lugares distintos de la región el termino, "liberal" se refiere a menudo a quienes apoyan los derechos civiles y un fuerte sentido de valores comunitarios; pero en este caso se trata de liberalismo económico, no político. En el credo neoliberal, la libertad prevaleciente es la de "libre" mercado y, por lo general, cuando la liberación del mercado es incompatible con la liberación de los pueblos, el mercado ocupa un lugar preponderante⁴⁰.

El neoliberalismo llega también a las naciones de América Latina, inicialmente en Chile con la dictadura militar de Augusto Pinochet; con un modelo económico monetarista con algunos rasgos keynesianos, siendo estos manejados por su equipo de economistas, "los Chicago Boys". Estos fueron vitales para la reestructuración económica de Chile. Mientras se produce un gran crecimiento económico en Chile los países de la región latinoamericana colapsaban las aplicaciones del modelo cepalino desarrollista y se experimentaba la crisis de la deuda externa produciendo la denominada "década perdida".

Este modelo neoliberal promulga el desarrollo económico en tres etapas: Estabilización, ajuste estructural y crecimiento dirigido a las exportaciones⁴¹.

La estabilización se refiere a la reducción de la inflación con mecanismos monetaristas es decir reducción del gasto público y la elevación de las tasas de interés. El ajuste estructural se refiere a implantar en el país una economía de mercado en el que se reduce el protagonismo del estado y se da rienda suelta al sector privado. Finalmente el planteamiento neoliberal promueve la eliminación de las barreras comerciales a fin de promover el crecimiento dirigido a las exportaciones.

El ajuste estructural incluye la privatización de las empresas estatales. En América latina esto significó la privatización de las empresas del estado que tenían a cargo la administración de la seguridad social.

Bajo estas teorías Chile se convierte en un modelo para América Latina, siendo los pioneros en el modelo pensional basado en el ahorro individual creando así los

⁴⁰ GREEN, Duncan. *Op.cit.*, p. xiv.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 78 xvii.

llamados fondos de pensiones, que rápidamente fueron copiados por Argentina, Uruguay, Perú y Colombia.

3.2.1 Marco Conceptual

AFP: Administradora de Fondos de Pensiones. Administran el Régimen de Ahorro Individual.

Capitalismo: El capitalismo es el orden social que resulta de la libertad económica en la disposición y usufructo de la propiedad privada sobre el capital como herramienta de producción.

El origen etimológico de la palabra capitalismo proviene de la idea de capital y su uso para la propiedad privada de los medios de producción, sin embargo se relaciona mayormente al capitalismo como concepto con el intercambio dentro de una economía de mercado que es su condición necesaria, y a la propiedad burguesa que es su corolario previo como forma más acabada y coherente de la propiedad privada.

Se denomina sociedad capitalista a toda aquella sociedad política y jurídica originada en la civilización occidental y basada en una organización racional del trabajo y monetario-utilitaria de los recursos de producción, caracteres propios de aquel sistema económico. En el orden capitalista, la sociedad está formada por clases en vez de estamentos como son propios del feudalismo y otros órdenes pre-modernos. Se distingue de éste y otras formas sociales por la movilidad social de los individuos, por una estratificación social de tipo económica expresada en un exponencial continuo de nivel de ingresos y por una distribución de la renta que depende casi enteramente de la funcionalidad de las diferentes posiciones sociales adquiridas en la estructura de producción.

Entidades Administradoras de Pensiones: Son todos los entes públicos o privados que tienen a su cargo la administración de los regímenes de prima media con prestación definida y de ahorro individual con solidaridad.

Estado de Bienestar: La noción de "Estado del Bienestar" tiene su origen en el año 1945, como consecuencia de la experiencia traumática de la crisis generalizada producto de la Gran Depresión, que, generalmente, se considera culminó en la Segunda Guerra Mundial.

Estado del bienestar o Estado providencia (en inglés welfare state) es un concepto de las ciencias políticas y económicas con el que se designa a una propuesta

política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual el Estado provee ciertos servicios o garantías sociales a la totalidad de los habitantes de un país.

Más que un concepto específico, se considera que el término es una categoría práctica para designar ya sea un conjunto de propuestas o una propuesta general acerca de cómo el Estado debe o puede proceder:

En la ciencia política, el término Estado del Bienestar tiene en parte usos o significados distintos y se considera que es principalmente una categoría empírica para el análisis comparativo de las actividades de los Estados modernos.

Los estudios acerca del Estado del Bienestar se pueden dividir entre los dedicados a su origen, características o función general y los que se centran en la implementación específica por los estados de tales esquemas; y en ambos casos tanto de forma aislada como de forma comparativa.

Jubilación: Es el nombre que recibe el acto administrativo por el que un trabajador activo, ya sea por cuenta propia o ajena, pasa a una situación pasiva o de inactividad laboral, luego de alcanzar una determinada edad máxima legal para trabajar o edad a partir de la cual se le permite abandonar la vida laboral y obtener una retribución por el resto de su vida.

Monetarismo: El monetarismo es la rama o vertiente del pensamiento económico que se ocupa de los efectos del dinero sobre la economía en general. Aún cuando no constituye una escuela del pensamiento económico como tal, sino más bien una tendencia, ha ejercido una gran influencia sobre numerosos economistas, de hecho, hay una escuela de pensamiento económico — la Escuela de Economía de Chicago — que generalmente es percibida como "monetarista".

Los monetaristas en general aceptan la idea de que la política monetaria puede, por lo menos, tener efectos a corto plazo sobre la producción (incrementándola) y los precios a un plazo más largo (aumentándolos). Por otra parte, si los monetaristas se limitaran a afirmar que existe una relación proporcional entre la oferta monetaria y el nivel general de precios a largo plazo, la mayoría de los economistas aceptarían esta idea, siempre que el periodo a largo plazo sea lo bastante prolongado y otras variables (como el tipo de instituciones financieras existentes) se mantuvieran constantes. Consecuentemente el monetarismo ha sido definido como "la tendencia que enfatiza el papel del gobierno en controlar la cantidad del circulante. Es la visión en la economía monetaria qué variaciones en la oferta monetaria tienen gran influencia en el producto nacional en el corto plazo y sobre el nivel de precios en el largo, y que los objetivos de la política monetaria se obtienen mejor a través del control de la oferta monetaria."

El monetarismo se originó a partir y constituyó una vertiente de la economía neoclásica, teniendo gran influencia en desarrollos posteriores y llegó a ser una de las principales fuentes de la Nueva economía clásica. Sin embargo, es necesario mantener presente que no hay solo una aproximación que pueda ser llamada monetarista.

Siendo sus principales autores Sknut Wicksell, y, por el otro, a la de Irving Fisher, entre otros.

Neoliberalismo: El término neoliberalismo es un neologismo que hace referencia a una política económica con énfasis tecnocrático y macroeconómico que pretende reducir al mínimo la intervención estatal en materia económica y social, defendiendo el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país, salvo ante la presencia de los denominados fallos del mercado.

Pensión: Pago económico temporal o de por vida que busca cubrir las contingencias derivadas de la invalidez, la muerte y la vejez; que realizan las entidades públicas o privadas en las que se encuentra amparado el trabajador previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

PIB: En macroeconomía, el producto interno bruto (PIB), conocido también como producto bruto interno (PBI) y en España como producto interior bruto, es una medida agregada que expresa el valor monetario de la producción de bienes y servicios finales de un país durante un período (normalmente, un año). Se trata de la macro-magnitud por antonomasia de la ciencia económica.

El PIB es usado como una medida del bienestar material de una sociedad y es objeto de estudio de la macroeconomía.

Régimen de pensiones: Conjunto de leyes, mecanismos y sistemas que regulan a las entidades administradoras de los planes de pensiones, la forma de administrar los recursos, las condiciones para alcanzar el cubrimiento de los riesgos de los afiliados así como los aportes y demás aspectos relacionados con la pensión.

Régimen de Ahorro Individual (RAI): Régimen que está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes al fondo de solidaridad, con el fin de otorgar unas prestaciones que dependen del monto que los afiliados tengan en su Cuenta de Ahorro Individual.

A la Cuenta de Ahorro Individual de un afiliado al RAIS ingresan las cotizaciones, los aportes voluntarios, los rendimientos financieros y el Bono Pensional Tipo A si lo hubiere.

En este régimen los afiliados tienen una cuenta individual de ahorro pensional, en la cual se abona una parte del valor de sus cotizaciones y la de sus empleados, las cotizaciones voluntarias, los bonos pensionales, mas todos los rendimientos financieros que genera la cuenta individual. El monto de la pensión es variable y depende entre otros factores del monto acumulado en la cuenta, de la edad con la cual decida retirarse el afiliado, de la modalidad de la pensión, así como de las semanas cotizadas y la rentabilidad de los ahorros acumulados.

Régimen de prima media (RPM): Es aquel mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes o una indemnización previamente definidas, de acuerdo con lo establecido en dicha ley.

Dicho régimen se caracteriza por ser un régimen solidario de prestación definida, en el cual los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la ley. Así mismo, en este régimen el Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados.

Seguridad social: La OIT (Organización Internacional del Trabajo), en un documento publicado en 1991 denominado "*Administración de la seguridad social*" definió la seguridad social como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

La seguridad social tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana mediante la protección de las contingencias que los afecta.

De esta manera, la seguridad social es un campo del *bienestar social* relacionado con el área de la protección social.

La expresión "Seguridad Social" se populariza a partir de su uso por primera vez en una ley en Estados Unidos, concretamente en la "Social Security Act" de 1935. Y, posteriormente, el concepto es ampliado por Sir William Beveridge en el llamado "Informe Beveridge" de 1942 con las prestaciones de salud y la constitución del National Health Service (Servicio Nacional de Salud) británico en 1948.

En Colombia es un derecho constitucional fundamental: Artículos 44, 46, 48, 53 y 58 de la Constitución Política (1991). Es un servicio público obligatorio.

4. DISEÑO METODOLÓGICO

4.1 TIPO DE ESTUDIO

El tipo de estudio que se pretende realizar es Explicativo y Descriptivo ya que se analizará de manera sincrónica la evolución del modelo pensional en Colombia y cómo ciertas variables macroeconómicas afectan el modelo pensional colombiano.

Además se explicará la relación de la problemática pensional con el entorno socio económico nacional.

4.2 MÉTODO

El método de investigación aplicable a la investigación es el método deductivo, ya que parte de postulados generales de economía y del pensamiento neoliberal para llegar a una conclusión particular, con un enfoque mixto (datos cuantitativos y cualitativos) de la investigación.

4.3 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Debido a tener una investigación con un enfoque mixto en cuanto al manejo de la información, se utilizará la técnica de análisis de contenido, cuyo objeto es una descripción detallada de las situaciones, eventos, pensamientos observables, citas textuales de los autores sobre sus experiencias, creencias y pensamientos.

Se utilizarán instrumentos como: testimonios escritos de las personas con respecto al tema a investigar, informes y publicaciones relacionadas con el objeto de estudio, documentos escritos como: libros, leyes y recortes de prensa.

La información cuantitativa de las variables económicas se recolectará a través de la obtención de datos secundarios disponibles en los diferentes informes oficiales e institucionales.

5. CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL ACTUAL DÉFICIT PENSIONAL EN COLOMBIA Y REPERCUSIONES ASOCIADAS A LA “BOMBA PENSIONAL”

5.1 EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PENSIONAL

Para entender el panorama actual del sistema pensional colombiano, se hace indispensable hacer una revisión histórica del sistema considerando los modelos de financiamiento que se implementaron desde el nacimiento del sistema hasta el que existe en la actualidad. Algunas de las preguntas que de antemano se deducen del análisis preliminar hecho hasta ahora son: ¿Cuándo comenzó a generarse el déficit en el sistema de pensiones de Colombia?, ¿Cuáles fueron las principales causas?

Para hacer un análisis completo se tomará como una de las referencias principales, las investigaciones que desde la sociología del trabajo ha realizado Enrique de La Garza Toledo, quien en su libro “Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo”, hace una compilación de las diferentes perspectivas analíticas que diversos autores en la materia, proponen desde sus respectivas corrientes teóricas, siendo uno de los principales temas analizados, lo relacionado con la seguridad social en América Latina.

Para el caso de las pensiones administradas por el estado, De la Garza describe cuatro sistemas de financiamiento principales⁴²:

1. *Sistema de Prima Media general*: Es un sistema en donde se fijan tasas de contribución constantes (primas), generalmente de aportes de los trabajadores y sus patronos, para un futuro ilimitado y uniforme en los dos sentidos es decir para la generación inicial y para las nuevas. El sistema es relativamente estático y representa un promedio entre el costo del seguro relativamente alto de la población inicial y un costo bajo de las nuevas generaciones, en este sistema se presenta una solidaridad intergeneracional.

2. *Periodos de equilibrio o prima escalonada*. Ideado por Zelenka, un actuario práctico. Estableció un principio similar al sistema de prima media, pero que divide el futuro en periodos preestablecidos, fijando para cada uno primas fijas y crecientes, y requiriendo una reserva de monto final.

⁴² DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (Coordinador). *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México DF: Fondo de Cultura Económica, 2002. Pág. 475

3. *Reparto puro*. En este sistema los egresos por pago de pensiones se cubren de las contribuciones de los asegurados activos al mismo tiempo. Es decir, las aportaciones de los asegurados en el año, cubren exactamente los egresos por pago de pensiones en ese mismo año. Con este sistema la solidaridad intergeneracional es directa. El sistema es sensible a las variaciones en el nivel de salarios y a los cambios demográficos, por lo que su aplicación ha sido ampliamente difundida. Según lo explica De la Garza, este era el sistema que tenían los chilenos antes de la introducción de los fondos privados de ahorro individual.

4. *Reparto de Capitales Constitutivos*: A diferencia del anterior, en este sistema las contribuciones de un año dado, deben cubrir las pensiones nuevas otorgadas en ese mismo año hasta su extinción. Aquí De La Garza cita a Thullen⁴³ quien introduce una reflexión en cuanto a la *naturaleza dinámica* de las pensiones, que explica en parte el aumento de los costos del sistema:

Consiste en la demora en su ajuste respecto al aumento del nivel general de salarios, lo que ocasiona un retraso en las contribuciones. Este elemento es externo a la seguridad social y explica en parte el incremento del costo de los regímenes de pensiones. Los otros dos factores externos son el descenso de las tasas de crecimiento de la población asegurada y el incremento de la esperanza de vida⁴⁴

⁴³ Peter Thullen (Trier, 24 de agosto de 1907 - Lonay, 24 de junio, 1996): era un alemán / ecuatoriano matemático.

Fue alumno de Heinrich Behnke en la Universidad de Münster y recibió su doctorado en 1931 a la edad de 23 años. Él es conocido por trabajar en varias variables complejas. Obtuvo una beca de investigación posterior con el Profesor Francesco Severi en Roma para explorar cómo la geometría algebraica podría integrarse en la teoría de funciones de varias variables complejas.

Contribuyó como uno de los primeros especialistas en matemática actuarial llegados a Colombia, asesoró al Congreso colombiano en la elaboración de la Ley de Seguridad Social de 1946, y a la organización actuarial del Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

En 1952 él dejó a América Latina para establecerse en Suiza, donde trabajó en la Organización Internacional del Trabajo. Después de que él se retiró de la OIT pasó a enseñar en la Universidad de Friburgo. Él consideró regresar a Alemania a veces, pero tuvo dificultades para asegurar una posición y recuperar la nacionalidad alemana.

⁴⁴ DE LA GARZA TOLEDO, Op.cit., p. 476.

Los cuatro sistemas anteriormente descritos incluyen el concepto de comunidad abierta de riesgos. Una comunidad abierta de riesgos comprende la población inicial, la población abierta de todas las generaciones futuras de las personas aseguradas, incluidos todos los beneficiarios de ellas. Para el caso de los fondos de pensiones privados se habla de una comunidad cerrada de riesgos ya que no existe una dependencia generacional para el pago de pensiones.

En Colombia el pago de pensiones a cargo del estado inicia en 1882 con la Ley 14 de ese mismo año (para servidores públicos y militares), posteriormente se incluyó a civiles, modificando dicha Ley por la Ley 50 de 1886. Todas estas pensiones estaban a cargo del erario público, para ese entonces no había un mecanismo de ahorro. Cuando se formaliza el sistema de pensiones con la creación de las *Cajas de Retiro*⁴⁵ desde 1912 y la creación del ICSS Instituto Colombiano del Seguro Social en 1967, el país adopta el sistema de *prima media con prestación definida*⁴⁶. Para el caso de la creación del ICSS⁴⁷, se contó con la asesoría de Peter Thullen, quien realizó diversos trabajos en nuestro país y recomendó un equilibrio entre lo social y lo técnico. Fue invitado al Congreso de la República como asesor del proyecto de ley que se discutía en la Comisión Quinta del Senado colombiano en el año de 1945 para reformar la seguridad social y comentó lo siguiente:

Lo asombra y lo admira, el progreso material del país y aconseja conectarlo con un progreso social que siga el mismo ritmo para

⁴⁵ Entidades que administran las pensiones de empresas estatales o de sectores. Antes de la ley 100 de 1993 existían más de 1000 cajas y entidades que asumían las pensiones de los servidores públicos, entre las más reconocidas tenemos: CAJANAL (Caja rama Judicial Nacional), FONPRECOM (Fondo de Prestaciones del Congreso), CAXDAC (Caja para Aviadores), CAPRECOM (Caja de Prestaciones Sector de Telecomunicaciones, la más antigua que data desde 1912) y el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (para educadores).

⁴⁶ Prima Media con prestación definida: se refiere a un sistema en el que los aportes “pagan” adecuadamente las contingencias, en el promedio. Es decir, la prima, en el promedio; equilibra todos los riesgos, cosa que, como se verá, no sucede actualmente en Colombia. El de reparto simplemente “reparte” los aportes entre los beneficiarios, lo que sí pasa actualmente en Colombia por la extinción de las reservas. Beneficio definido, por su parte, se refiere al hecho que, generalmente, en este tipo de esquemas se conoce el beneficio desde el inicio del período de cotización, que usualmente se expresa como un porcentaje del salario de la última etapa de la vida laboral del individuo, llamada “tasa de reemplazo”.

⁴⁷ Antes ICSS INTITUTO COLOMBIANO DEL SEGURO SOCIAL, desde 1977 cambiaría a ISS INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL. Debido al uso recurrente de esta sigla, en adelante solo se utilizará la sigla ISS.

evitar desequilibrio e intranquilidad social. Colombia además está adelantada en estadísticas que le permitirán aplicar el seguro en forma más seria y más técnica pues no andará a ciegas como otras naciones⁴⁸

En el mismo escenario y discusión del proyecto de Ley (1945), el profesor Emil Schoenbaum, técnico de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO), hizo una advertencia en cuanto al riesgo económico futuro que se genera en la configuración del sistema de seguridad social con múltiples cajas públicas de pensiones:

La coexistencia de cajas de previsión con el Instituto de Seguros Sociales es peligrosa y debería revisarse. Estas deben ofrecer una seguridad semejante a la del Instituto (por ejemplo, por el número de sus asegurados, por fondos de reserva) y deben ser sometidas a una revisión periódica actuarial y de su situación financiera⁴⁹

Esta advertencia no se tomó en cuenta; transcurrieron 48 años antes de que el país realizara un cambio (la Ley 100 de 1993) en relación a la coexistencia de diferentes entidades que administraban las pensiones de los servidores públicos⁵⁰, ya que no solo administraban y pagaban pensiones por medio de estas cajas, sino que también diferentes entidades de orden territorial y nacional tenían esta responsabilidad. La advertencia del profesor Schoenbaum resultó cierta, y las cajas y entidades de previsión mostraron diversos problemas: condiciones diferentes para acceder a la pensión, algunos sectores (Congreso, Rama Judicial, Puertos) tenían privilegios muy superiores a otros para acceder a la pensión, la vigilancia y control de estas entidades era ineficiente y muy costosa dado la gran cantidad de entidades.

Como consecuencia de lo anterior, se presentaron problemas para contabilizar la deuda de las pensiones a cargo del Estado; la situación más grave de estas entidades fue y ha sido la corrupción, por la poca supervisión del estado y la falta de un sistema uniforme y general para los servidores públicos. La existencia de múltiples cajas, fue uno de los elementos que llevó a la configuración del déficit pensional. El país conoció ampliamente diferentes ejemplos de esta aberrante situación, como el caso de FONCOLPUERTOS, entidad en donde se encontraron

⁴⁸ ORTIZ GUZMAN, Fabio. *Peter Thullen y las matemáticas en los inicios del seguro social en Colombia*. Bogotá DC. Universidad Externado de Colombia, 2010. Pág. 12

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 14

⁵⁰ CLAVIJO, Sergio. *Fiscal Effects of the 1993 Colombian Pension Reform*. Fondo Monetario Internacional, Noviembre de 1998. Pág. 5

471 actas fantasmas en las que extrabajadores del terminal de Barranquilla reclaman a FONCOLPUERTOS, 551.000 millones de pesos en prestaciones laborales⁵¹.

Otro ejemplo de corrupción que recientemente la contralora general de la nación denunció, fue el llamado carrusel de las pensiones, en el que magistrados auxiliares de la judicatura lograron que su pensión pasara de 4 millones (salario de toda la vida laboral) hasta 12 millones simplemente por haber tenido un nombramiento por un periodo menor a tres meses antes de solicitar su pensión. Este tipo de fraude, tan solo con 14 pensiones aprobadas irregularmente que le han costado a la nación 13 mil millones de pesos, desde que se aprobaron hasta lo corrido del 2012⁵², sin contar con los cientos de casos que a lo largo de los años estos altos funcionarios del estado realizan de manera deshonestas. El columnista del diario El Tiempo Juan Gossaín habla del desangre de los recursos públicos en la rama judicial basado en un informe de la contraloría en el que destaca lo siguiente:

Durante diez años, entre 1993 y el 2003, el Estado destinó 1,2 billones de pesos anuales para el funcionamiento de la justicia. Era un promedio casi invariable.

Pero desde el 2004 se desató una lluvia de plata solo comparable con los inviernos que azotan al país. Por ejemplo: el año pasado esa suma fue de 2 billones y para el actual se sube a 2,2 billones. Aún así, no les alcanza. En materia de nómina la rama judicial no parece una rama sino una selva entera: el 82 por ciento del presupuesto se va en gastos de personal⁵³

Según estudios⁵⁴ de la Procuraduría, solo el 1% de todos los pensionados del país reciben pensiones tan altas, las pensiones de este tipo representan el 9.3% del presupuesto de la nación destinado a este rubro. Las investigaciones por fraudes a las pensiones por parte de altos funcionarios del estado también incluyen a

⁵¹ Diario El Tiempo, 8 de noviembre de 1999. [En Línea]
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-955514>
[citado en septiembre 15 de 2012]

⁵² Diario El Tiempo, 13 de junio de 2012. [En Línea]
http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11943405.html

⁵³ Diario El Tiempo, 24 de mayo de 2012. [En Línea]
http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11873864.html

⁵⁴ Diario El Tiempo, 7 de mayo de 2012. [En Línea]
http://www.eltiempo.com/economia/bienestar/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11742806.html

miembros del congreso. En enero de 2012, se divulgó la noticia de 17 sentencias de los tribunales administrativos y del Consejo de Estado, que ordenaban reliquidar las pensiones de varios excongresistas. Cuyo costo es de 12.827 millones, tan solo en el pago de reliquidaciones (retroactivo) de las mismas⁵⁵.

La práctica fraudulenta de modificar el salario para el cálculo de la pensión (IBL Ingreso Base de Liquidación), también se presentó en el sector privado, aunque no era tan fácil afectar este último salario como en el caso de la rama judicial, ya que para el caso del ISS, las pensiones se liquidaban con base en el salario promedio de los dos últimos años, no con el último como sucede con algunas corporaciones públicas como se explicó. Sin embargo, fue común la práctica de muchos pensionados del ISS, en que dichos afiliados cotizaban durante su vida laboral con un salario, pero al final de su vida laboral y con el aval de sus empleadores cotizaban con un salario superior para modificar este promedio y modificar así la tasa de reemplazo. Dicha tasa de reemplazo es el beneficio pensional que recibirá el trabajador como proporción del sueldo que ha servido históricamente para tasar sus contribuciones, por lo que se realizaba un fraude (manipulación) al sistema ya que estas pensiones realmente no correspondían a los salarios con los que la persona construyó el derecho a la pensión, esta situación fue detectada y corregida en el debate de la Ley 100 de 1993 que incluyó este cambio:

INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE (Ley 100 de 1993, Artículo 21)

Adicionalmente la tasa de reemplazo en el RPM⁵⁶ Régimen de Prima Media, en Colombia es muy elevada, según estudios de ASOCIACION NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS ANIF, la tasa de reemplazo alcanza un 65% para cotizantes de cerca de 20 años y hasta el 80% para los cotizantes por un periodo de 35 años (para cotizaciones hasta de 4 SML). La gráfica⁵⁷ del estudio de ANIF,

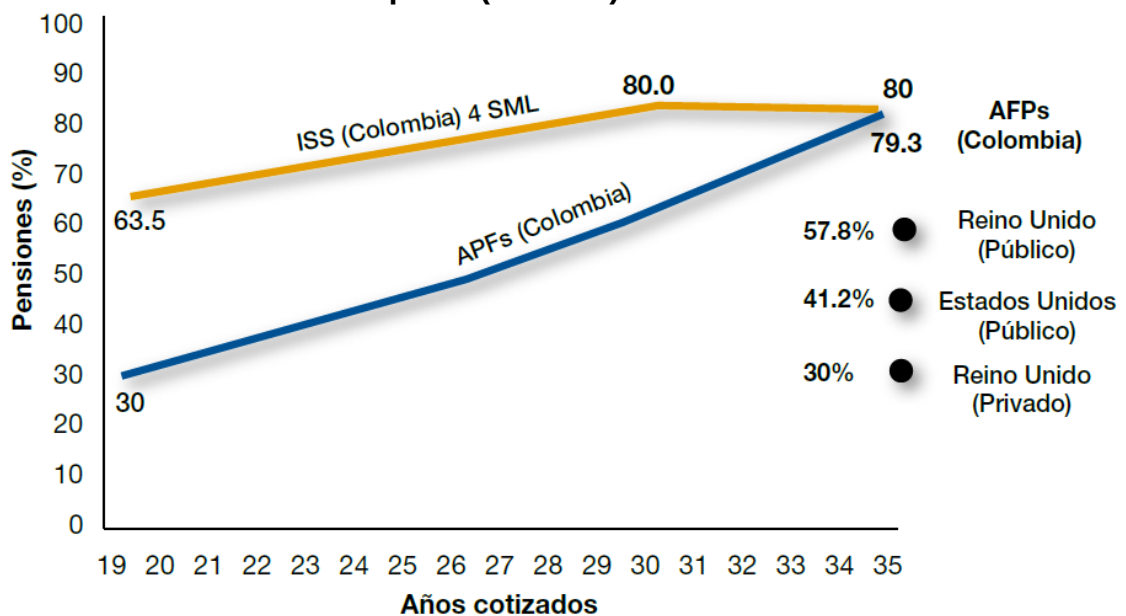
⁵⁵ GOSSAIN, Juan. *Desangre de los recursos públicos, el cáncer de la rama judicial*. En: Pensiones Rama Judicial, El Tiempo. Bogotá: (24, mayo, 2012); p. 6

⁵⁶ Régimen de Prima Media, Debido al uso recurrente de esta sigla, de aquí en adelante solo se utilizará RPM

⁵⁷ HELMSDORFF, Loredana. *Ampliación de Cobertura del Sistema Pensional Colombiano y Atención al Adulto Mayor*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007. Pág. 21.

al que hago referencia ilustra lo altamente subsidiada que se encuentra dicha tasa de reemplazo en Colombia respecto a las obtenidas a nivel internacional y en comparación a las obtenidas en un Sistema de Ahorro Individual (RAI):

Grafico 1. Tasas de Reemplazo (10 años).



Fuente: cálculos ANIF con base en Ley 797 de 2003 y OECD.

En el caso de Estados Unidos se encuentra, según la OECD⁵⁸, que la tasa de reemplazo del sistema público (tipo RPM) es apenas de un 41% frente al 65%-85% ofrecido en Colombia. Esto revela la magnitud del problema fiscal y de inequidad del sistema pensional colombiano, donde sólo un 25% de la PEA accede a una pensión. En el caso de Reino Unido, los sistemas de RAI están ofreciendo tasas de reemplazo bajas, tan sólo del 30% (computado sobre sus últimos sueldos), mientras que el sistema público (tipo RPM) registra tasas de reemplazo cercanas al 60%.

Otro aspecto importante que mantiene las tasas de reemplazo relativamente altas en Colombia respecto a Estados Unidos y Reino Unido, es la gran cantidad de pensiones mínimas que existen en el país. Cerca del 70% de los pensionados en Colombia recibe una pensión equivalente a un salario mínimo, donde el subsidio implícito es cercano al 40% de dicha tasa de reemplazo (o

⁵⁸ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1960 y su sede central se encuentra en el Chateau de la Muette, en la ciudad de París (Francia).

sea, sólo el 35% de dicha tasa proviene de los ahorros que aportaría un “sistema de mercado”⁵⁹

Tabla 4. Comparativo de tasas de reemplazo de sobrevivencia

País	Tasa de reemplazo de sobrevivencia
Argentina	Entre 50% y 70%
Chile	Entre 43% y 60%
Paraguay	60%
Uruguay	Entre 50% y 70%
España	Entre 52% y 70%
Portugal	Entre 60% y 70%

Fuente: Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), 2004

En conclusión, podemos observar que las tasas de reemplazo (pensiones) colombianas son más altas no solo frente a las de Estados Unidos y el Reino Unido, si no que son las más altas en países de economía similar en América Latina. En Chile el monto máximo es del 60%. En los demás países según Tabla 4, no superan el 70% del salario de liquidación. Con un 80% de monto máximo, el caso colombiano supera en un 13.33% a toda la región en el valor de las tasas de reemplazo y en comparación del modelo chileno, el cual copiamos, generosamente tenemos un 20% por encima del tope máximo de dichas tasas.

Otro elemento que contribuyó al déficit pensional fue el incumplimiento del estado en los aportes que debía realizar a fin de constituir las reservas del ISS. Con la creación del Instituto se acordó que las reservas se construirían con los aportes de los trabajadores, los empleadores y el estado durante los primeros diez años de funcionamiento. Las contribuciones iniciales debían representar 6% del salario (1.5% pagado por el afiliado, 3% por el empleador y 1.5% por el Estado) y, según cálculos actuariales⁶⁰ hechos en ese momento, deberían aumentar 3 puntos cada 5 años hasta alcanzar 22% en 1993. Debido al incumplimiento de los pagos que correspondían al Estado, las contribuciones se realizaron inicialmente en 4.5% y sólo se incrementaron a 6.5% en 1985 (2/3 a cargo del empleador, 1/3 a cargo del empleado). La diferencia en estas contribuciones contribuyó desde el inicio, a la insostenibilidad del régimen administrado por el ISS y al posterior pasivo

⁵⁹ HELMSDORFF, Op.cit., p. 22.

⁶⁰ LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO, Op.cit., p. 6.

pensional. El estado no cumplió este compromiso. Ya que esto dependía de los gobiernos de turno, la situación de decisiones políticas que no consideraran los aspectos técnicos de las pensiones, también fue advertida en parte por el profesor Schoenbaum:

Es ventajoso en la Ley que se está proponiendo, que tantos los aportes como los beneficios se dejen a la autonomía de un instituto cuyos administradores pueden permanecer más tiempo y comprender mejor asuntos financieros, económicos y técnicos del seguro.

Agrega que es conveniente que en el artículo que dice que el presidente está facultado por una sola vez para fijar provisionalmente el monto de las cuotas o cotizaciones correspondientes a cada clase de riesgos, las clases de salarios básicos, etc.

Sugiere añadir: según los cálculos actuariales que dan más garantía para el equilibrio financiero transitorio de las cotizaciones. Se me ha encomendado que ilustre lo que es la ciencia actuarial y cuál es su importancia en el desenvolvimiento del seguro. La tarea no es fácil, al tratarse de una cuestión técnica...matemática, poco accesible a los legos en la materia. Intentare dar una idea que es superficial, de una parte del trabajo de un actuario, aprovechando algunos ejemplos tomados del seguro privado y del seguro social como el cálculo de primas⁶¹

El aumento de la expectativa de vida, los cambios demográficos unido al deterioro del empleo formal constituyen otro elemento que contribuye en el déficit de las pensiones, debido a que el régimen de prima media existe una solidaridad intergeneracional y su equilibrio financiero está en función de la adecuada relación entre el número de trabajadores aportantes y la cantidad de pensionados. La esperanza de vida, los cambios demográficos y el desempleo afectan dicha relación. El problema es que la tasa de pensionados y la expectativa de vida crecen a un ritmo superior que el incremento de la nueva fuerza laboral que aporta.

En el siguiente gráfico se puede observar la evolución de la expectativa de vida en Colombia:

⁶¹ ORTIZ GUZMAN, Fabio. Peter Thullen y las matemáticas en los inicios del seguro social en Colombia. Bogotá DC. Universidad Externado de Colombia, 2010. Pág. 13

Tabla 5. Esperanza de vida al nacer en Colombia

Año	Hombres	Mujeres
60s	58	62
70s	60	64
80s	65	69
90s	72	74
2025	75	77
2050	77	79

Fuente: DANE, Citado en MHCP, (2005-a).

De acuerdo a las cifras del DANE, las mujeres han incrementado 14 años su esperanza de vida desde los años 60's a 1990, para los hombres el incremento es de 12 años. Esta situación afecta el tiempo de disfrute de la pensión y contribuye con un desequilibrio financiero del sistema de reparto ya que los tiempos de aporte permanecen estáticos, mientras que el periodo de desahorro se prolongan. La población pensionada y la población en edad de vejez aumentan en Colombia, mientras que la población joven aportante disminuye en razón de una menor tasa de natalidad combinada con el aumento de la esperanza de vida.

La Tabla No. 5, sugiere una tendencia de aumento en la expectativa de vida, los cambios en la edad de jubilación solo se han presentado en algunos servidores públicos que de acuerdo con el régimen de transición de la Ley 33 del 85 se pensionaban con 55 años de edad tanto hombres como mujeres, Dicha ley solo modificó la edad de jubilación de los hombres a 60 años, quedando igual que en el ISS es decir 55 mujeres y 60 hombres. Es importante notar que en el caso de las mujeres la edad de jubilación ha permanecido estable por más de 40 años hasta el día de hoy, en el caso de los hombres se presenta esta misma situación para los afiliados del ISS, que fue creado en 1967, dicha edad de jubilación solo tendrá un ajuste en el año 2014, en donde aumentará solo dos años para ambos sexos, esto por disposición del artículo 33 de La ley 100 de 1993.

A pesar del déficit de las pensiones, la edad de jubilación de Colombia es bastante paternalista en comparación con los demás países de América Latina:

Tabla 6. Comparativo edades de jubilación en América latina

País	Edad de retiro	
	Hombres	Mujeres
Argentina	65	60
Bolivia	65	65
Chile	65	60
México	65	65
Perú	60	60
Uruguay	60	60
Costa Rica	62	60
Guyana	60	60

Fuente: FIA (2005) y DNP citado por MHCP (2005-a).

Si comparamos los datos de la tabla 6, con el caso colombiano cuya edad de jubilación es 55 años para mujeres y 60 años hombres (legislación actual), no hay ningún otro país latinoamericano que tenga una edad de jubilación inferior a la de Colombia (en Venezuela es igual a Colombia). Países como México y Bolivia la edad de jubilación es superior en 10 años a la edad que debe tener una mujer en Colombia. Cuatro países de la región superan la edad de jubilación colombiana en 5 años.

En vista a que la expectativa de vida de las mujeres es superior a la de los hombres, y que las mujeres se pensionan cinco años antes que los hombres. En el grupo femenino el desequilibrio es mayor ya que cotizan menos al sistema y viven más. Respecto del costo de este desequilibrio un estudio del Departamento de Planeación Nacional explica:

Individualmente, esto significa que una mujer que ingresa al mercado laboral a los 22 años, se jubila a los 55 con 20 años de servicio y cotiza sobre 1,7 salarios mínimos, con el capital acumulado como resultado de sus cotizaciones puede financiar 32% de su pensión requiriendo del sistema un subsidio de 33%; mientras un hombre de 22 años que se pensiona a los 60 origina un subsidio de 27%⁶²

⁶² HELMSDORFF, Op.cit., p. 38.

La tasa de desempleo, que es un indicador preocupante en el esquema laboral y económico del país, en especial en relación al acceso a la seguridad social de los ciudadanos, ha llegado a máximos del 20,5% (año 2000) en Colombia. A partir del año 2000 comenzó su descenso ubicándose en abril de 2006 en el 12.1%⁶³, la más baja desde el 2000. Para el año 2012 se encuentra en el 9.25⁶⁴, pero el problema de aportantes no se resuelve debido a que el DANE bajo la definición de la CIET (Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo), cuenta entre los trabajadores ocupados a cualquier persona en edad de trabajar que realiza una activada dependiente o independiente y recibe la categoría de empleado incluso si solo trabaja un día en la semana. La población de ocupados se ha dado mayormente en el subempleo (informalidad) y no en el empleo que contribuye con el sistema de pensiones. Por ejemplo en el año 2006 el 31.91% de empleados, correspondió a empleados por cuenta propia y para el 2012 un alarmante 43.3% de empleados por cuenta propia⁶⁵, lo que significa un incremento del 11.4% del empleo informal en 6 años. Estos subempleados son el segundo grupo de excluidos del mercado de trabajo que para el año 2000 eran el 28,6% de la PEA⁶⁶. Al analizar la evolución de estas cifras se observa cómo se afecta el RPM por cuenta del cambio en la naturaleza del empleo en el país.

Consultando los boletines más recientes del DANE, encontramos el mayor incremento de esta población en la historia de Colombia, la proporción de ocupados informales en las trece áreas fue 51,3% para el trimestre móvil junio – agosto de 2012, mientras que para este mismo periodo los cotizantes a pensiones fue del 43.2% del total de ocupados⁶⁷

La Contraloría General de la Nación en asocio con el economista Luis Jorge Garay en calidad de coautor del libro titulado “Colombia: entre la exclusión y el desarrollo.

⁶³ DANE. *Comunicado de Prensa*. Bogotá, 31 de Mayo de 2006. Pág. 2. [En Línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/comunicados/cp_ech_abr06.pdf

⁶⁴ BANCO DE LA REPUBLICA. *Boletín de Indicadores Económicos*. Bogotá: Noviembre de 2012. [En línea] <http://www.banrep.gov.co/documentos/series-estadisticas/informes/bie.pdf>

⁶⁵ DANE. *Boletín de Prensa*. Bogotá, 31 de agosto de 2012. Pág. 1. [En Línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_jul12.pdf

⁶⁶ Población Económicamente Activa PEA

⁶⁷ DANE. *Medición del Empleo Informal y Seguridad Social*. Bogotá, 10 de octubre de 2012. Pág. 1. [En Línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/re_ech_informalidad_jun_ago2012.pdf

Propuestas para la transición al Estado Social de derecho”. Explican la correlación entre el aumento del empleo informal y el desempleo, definen claramente el concepto de grupo excluyente, refiriéndose a la gran población de ciudadanos que no tiene acceso a la seguridad social:

El primer indicador de exclusión del mercado de trabajo es la tasa de desempleo, que mide la proporción de la población que no tiene acceso al trabajo y la cual ha venido aumentando en el país desde la segunda mitad de la década del noventa. La tasa de desempleo pasó del 10,6% en 1991 al 20,5% en el 2000 (gráfico 1.2), situándose en uno de sus máximos históricos, como resultado de la peor crisis desde la Gran Depresión en la década del treinta⁶⁸ ...

La tendencia hacia la “informalidad” del empleo en Colombia se visualiza mediante los cambios en la estructura del empleo entre asalariados (empleados de empresa particular, del gobierno y empleados domésticos) e independientes (trabajadores por cuenta propia y patrones). Los segundos pasan de representar el 49% del empleo en 1992 al 59% en 2000. En términos de número de empleos, mientras entre 1992 y 2000 se crearon 104 mil empleos asalariados en las siete principales ciudades, el número de trabajos independientes creció en 670 mil⁶⁹

El asunto es que el 84,5% de los informales, no cotizan a la seguridad social, porque la legislación actual genera un obstáculo adicional para los subempleados, que impide su incorporación al sistema de pensiones. Todos los trabajadores independientes e informales deben, si desean cotizar al régimen de pensiones, cotizar también a la salud. El sistema no les permite acceder solo al régimen de pensiones. En total un subempleado debe aportar \$161.500 mensuales como mínimo (en 2012), si desea hacer parte del sistema. Mientras que un empleado formal solo aporta \$45.336 mensual (salud y pensión). Con los escasos ingresos que el grupo de informales percibe, se hace muy difícil que hagan parte del sistema y construyan la posibilidad de una pensión.

Por estas razones la solidaridad y la interdependencia generacional del sistema público de pensiones se ha deteriorado, contribuyendo al generar el déficit de las pensiones

⁶⁸ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho. Bogotá: Contraloría General de la República, 2002. Pág. 14

⁶⁹ Ibíd. Pág. 178

De acuerdo a los informes de la Superintendencia Financiera de Colombia se elabora la siguiente tabla que muestra la evolución de la relación entre aportantes y pensionados en el régimen de prima medía:

Tabla 7. Evolución aportantes vs pensionados

AÑOS	Cotizantes	No cotizantes	Total Afiliados	Pensionados	Cotizantes por pensionado
1993	N/D	N/D	N/D	N/D	13 ⁷⁰
1999	1.745.051	2.848.153	4.593.204	589.551	3
2004	1.945.648	3.728.781	5.696.040	816.105	2,4
2012	1.973.722	4.482.567	6.456.289	1.006.580	1,9

Fuente: Elaboración Propia basado en comunicados de la Superintendencia Financiera

Los datos de la tabla No. 7, muestran como actualmente existen 2 trabajadores que aportan para financiar a un pensionado del ISS, con un aporte del 16% del salario del trabajador, el 13% va a las reservas del ISS para el pago de pensiones, el 3% corresponde a la comisión de administración del ISS (ahora COLPENSIONES). En este orden de ideas los trabajadores aportantes financian solo el 26% del pago de las pensiones, el Estado debe subsidiar el restante para cada uno de los 938.367 (a enero de 2012) pensionados del ISS⁷¹, esto explica en mayor parte la naturaleza del déficit pensional.

Finalmente, el último aspecto que contribuye con el déficit pensional es la demora en realizar las necesarias reformas de ajuste al sistema, esto, unido a los fallos de las altas cortes que afectan financieramente el sistema pensional. Cuando se debatió la Ley 100 en 1993, se concluyó que era necesario un aumento en la edad de jubilación y que así dicha edad estuviera alineada con el aumento de la expectativa de vida y con la viabilidad financiera del sistema de pensiones. La Ley 100 de 1993 introdujo este aumento, pero dicho aumento solo regirá a partir del año 2014, es decir, tenemos una ley que realiza un cambio importante en el sistema, pero que espera 20 años para que tenga algún efecto.

⁷⁰ LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO, Op.cit., p.7.

⁷¹ El resto de pensionados corresponde a CAXDAC, FONPRECOM, CAJANAL, CAPRECOM Y FONDO DE PENSIONES DE ANTIOQUIA

De la misma forma el llamado régimen de transición⁷², implicó que para una gran población de afiliados, la Ley 100 no tuviera ningún efecto en sus expectativas de pensión. Este régimen, conformado por el grupo de cotizantes hombres mayores de 40 y las mujeres mayores de 35, o personas de cualquier edad que tuviesen más de 15 años de cotización al momento de entrar en vigencia⁷³ Ley 100, pueden pensionarse con 60 años de edad hombres, 55 años de edad para las mujeres, monto máximo de la pensión el 90% del salario y la posibilidad de alcanzar una pensión mínima tan solo con 10 años de cotización (500 semanas). El Gobierno Nacional hizo hasta lo imposible por tratar de establecer una fecha límite a los beneficios de esta gran población, dado que el resultado de dicho régimen fue que la deuda y los gastos en materia de pensiones se dispararon. Trató de hacerlo con la Ley 797 de 2003 pero la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos que eliminaban el régimen de transición, por ello el gobierno tuvo que recurrir a una reforma constitucional para limitar el régimen de transición. Con el Acto Legislativo 01 de 2005 (Reforma Constitucional), se estableció que el régimen de transición estaría vigente sólo hasta julio de 2010, para quienes estuvieran en dicho régimen por edad y hasta el 31 de diciembre de 2014 para quienes fueran beneficiarios de este régimen por sus años cotizados al 1 de abril de 1994. Aun con la aprobación del Acto Legislativo mencionado, el régimen de transición hace que deban transcurrir 20 años para que dichos ajustes en cuanto a montos y requisitos, tengan efecto en el equilibrio económico del sistema pensional público de Colombia.

Con respecto a los fallos de las altas cortes, estudios de Sergio Clavijo, economista y miembro de la junta directiva del Banco de la República, argumentan y cuantifican el costo de muchos de estos fallos. También habla de cómo estos fallos han tenido un componente político más que jurídico y mucho menos, técnico. Con varios argumentos, Clavijo afirma que el desarrollo económico y social de Colombia ha estado seriamente amenazado debido a lo que él llama la “inestabilidad Jurídica”, lo cual se agrava por los fallos de la Corte Constitucional⁷⁴.

⁷² Grupo de trabajadores cotizantes a los que no les aplicarían los cambios de la Ley 100 y quienes continuarían con condiciones más beneficiosas en cuanto a monto y requisitos para la pensión de vejez, vigentes al 1 de abril de 1994, fecha en que entra en vigencia de la Ley 100 de 1993 de acuerdo al Artículo 36 de la mencionada Ley

⁷³ La Ley 100 de 1993, entra en vigencia a partir del 1 de abril de 1994 para todos los empleados privados y públicos del orden nacional. Para servidores públicos del orden territorial entra en vigencia a más tardar el 1 de junio de 1995.

⁷⁴ CLAVIJO, Sergio. *Fallos y Fallas de las altas cortes, El caso de Colombia 1991-2000*. Bogotá, Marzo de 2001. Pág. 2. Disponible en internet en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra173.pdf>

Como ejemplo, uno de estos fallos se relaciona con la extensión de la mesada 14, que ha afectado el déficit pensional. La mesada 14 fue implementada mediante el decreto 758 de 1990, para compensar a un grupo de pensionados, cuyas mesadas habían perdido poder adquisitivo porque eran inferiores al salario mínimo, con la condición de que cuando en Colombia se estableciera una pensión mínima, esta compensación se eliminaría. La condición se cumplió con la Ley 100, que estableció una pensión mínima indexada al IPC para todos los colombianos, por lo que, a partir de la Ley 100 de 1993 la mesada 14 debía eliminarse. Pero de manera errónea el Artículo 142 de la Ley 100 hizo general lo que se había establecido para compensar las disparidades de un grupo particular de pensionados. Los Fallos de la Corte extendieron e incluso ampliaron la aplicación de la mesada 14 (Fallo C-409 de 1994 Fallo C-461 de 1995 Fallo C-529 de 1996).

Sergio Clavijo, realizó un estudio sobre el costo que se generó, tras 17 años de aprobar pensiones con una mesada adicional y su consecuente contribución al desequilibrio financiero del sistema pensional, debido a que los aportantes al sistema no aportan con 14 salarios al año sino con 13 (incluyendo las primas), Clavijo explica que:

Cuantificar el gasto pensional adicional que ha generado la extensión de la “mesada 14” por cuenta de las interpretaciones de la Corte es una tarea compleja. Lo primero que cabe decir es que la “mesada 14” representa pagos adicionales de 7,7% por cada pensionado (= 1/13).

Luego si hoy el pasivo pensional equivale a cerca de 180% del PIB (Echeverry, et.al. 2001), pues un 7,7% de esta cifra, un 14% del PIB, se debe al mayor costo generado por la “mesada 14”. Para darnos una idea de la importante magnitud que esto representa dentro de las cuentas fiscales, es útil mencionar que las reformas pensionales de las Leyes 797 de 2002 y 860 de 2003 habían logrado una reducción de cerca de 40 puntos del PIB en el pasivo pensional. Esta reducción del pasivo pensional se lograba a través de elevar las cotizaciones, reducir la tasa de reemplazo (la pensión efectiva) y anticipar la “transición pensional” al año 2007, respecto del año 2014 contemplado en la Ley 100 de 1993. Sin embargo, la reducción de dicho pasivo pensional ahora será menor en cerca de 16% del PIB por cuenta de la declaratoria de inexequibilidad de la “transición pensional” por parte de la Corte, según su controversial y fiscalmente costoso fallo C-756 de 2004⁷⁵

⁷⁵ CLAVIJO, Sergio. IMPACTO ECONOMICO DE ALGUNAS SENTENCIAS DE LA CORTE: El Caso de la “Mesada Pensional 14” y de las Regulaciones en Vivienda. Bogotá, Marzo de 2001. Pág. 7. [En Línea]

<http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-disursos/pdf/corte0904.pdf>

Debido a los continuos fallos de la Corte Constitucional a favor de extender el régimen de transición y de mantener la mesada 14, el gobierno tuvo que recurrir a una reforma constitucional para resolver este problema. Finalmente, con el Acto Legislativo 01 de 2005, eliminó la mesada 14 para las pensiones aprobadas a partir del 31 de julio de 2011.

Con base en lo anteriormente expuesto, los antecedentes y el marco teórico del proyecto, se concluye que las principales causas que dieron origen al actual déficit pensional son:

- La *naturaleza dinámica* de las pensiones; es decir la demora en su ajuste respecto al aumento del nivel general de salarios.
- La multiplicidad de entidades pagadoras de pensiones y de condiciones, que existieron desde 1912 hasta 1994 en Colombia.
- Los continuos fraudes a las entidades pagadoras de pensiones del estado.
- La inequidad del Régimen de Prima Media y el consecuente elevado nivel de las tasas de reemplazo en Colombia
- Los cambios demográficos que afectan la relación entre contribuyentes y beneficiarios del régimen de prima media.
- El incumplimiento de los aportes que debía realizar el estado durante los primeros diez años de creación del ISS.
- La demora en realizar las reformas de ajuste pertinentes al sistema, unido a los fallos de las altas cortes que afectan financieramente el sistema.

5.2 RADIOGRAFÍA DE LA “BOMBA PENSIONAL” EN COLOMBIA

Al abordar este capítulo es importante definir la denominada “*Bomba pensional*”, acto que obliga preguntarse, ¿Cómo se relaciona este termino con el déficit de las pensiones?, ¿Cuál es su tamaño? ¿Quién es el responsable de administrarla?

La “*Bomba Pensional*” es un término que comúnmente se ha usado en Colombia y se refiere a la grave amenaza que tienen las finanzas del estado por cuenta de la deuda de las pensiones.

Lo primero que encontramos al estudiar este tema es que existe una diferencia entre déficit pensional y deuda pensional. Para aclarar el asunto debemos entender que el déficit pensional se refiere mayormente al gasto anual del presupuesto nacional que destina la nación al rubro de pensiones, mientras que la deuda pensional se refiere a La sumatoria de las obligaciones pensionales ya

adquiridas, que según el modelo DNPensión⁷⁶, en valor presente (VPN⁷⁷) asciende a 141% del PIB⁷⁸ en un horizonte al 2050⁷⁹.

En cuanto al uso del término “Bomba Pensional” encontramos que comenzó a usarse desde 1994 cuando el estado Colombiano identificó las presiones que el gasto en materia de pensiones ejercía en las finanzas del Estado, cuya amenaza fue uno de los argumentos que justificó la promulgación de reformas pensionales como la Ley 100 de 1993. Ley que buscó reducir dicho déficit por medio de un aumento de los aportes de los trabajadores y de las empresas al sistema pensional y la reducción de beneficios para los futuros pensionados.

En cuanto a la cuantificación de la deuda pensional. Encontramos, según estudio de ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras) que el VPN muestra la siguiente evolución:

- 260% del PIB antes de la Ley 100 de 1993.
- 160% del PIB En 2007. El descenso en 100 puntos se explica así:
 - Una reducción del 40%, es atribuible a la Ley 100 de 1993,
 - Un 60% correspondiente a las reformas que venían en las Leyes 797 y 863 de 2003, reducciones en la tasa de reemplazo y la reforma constitucional de 2005.
- 118% del PIB al corte de 2009, según cálculos oficiales⁸⁰.

⁷⁶ El modelo DNPensión es un modelo contable discreto, basado en un componente demográfico que simula el comportamiento del sistema pensional colombiano a un horizonte de 100 años. La versión 4.0 cuenta con la versatilidad necesaria para simular prácticamente cualquier cambio en los parámetros fundamentales que caracterizan un sistema pensional, en un lapso de tiempo considerablemente pequeño. El modelo se viene desarrollando de una manera continua desde 1999 y está basado en la idea original de Juan Carlos Parra Osorio.

⁷⁷ Nota: Este cálculo del VPN de la deuda pensional toma un horizonte de 50 años, una tasa de descuento del 4% y una tasa de crecimiento promedio de la economía también de 4%. La escogencia de la tasa de descuento juega un papel vital; entre más alta la tasa, menor será el tamaño de los compromisos o deudas. En Estados Unidos, el Government Accounting Standard Board obliga a que el régimen de prestación definida calcule su deuda pensional con una tasa de descuento promedio de 8%.

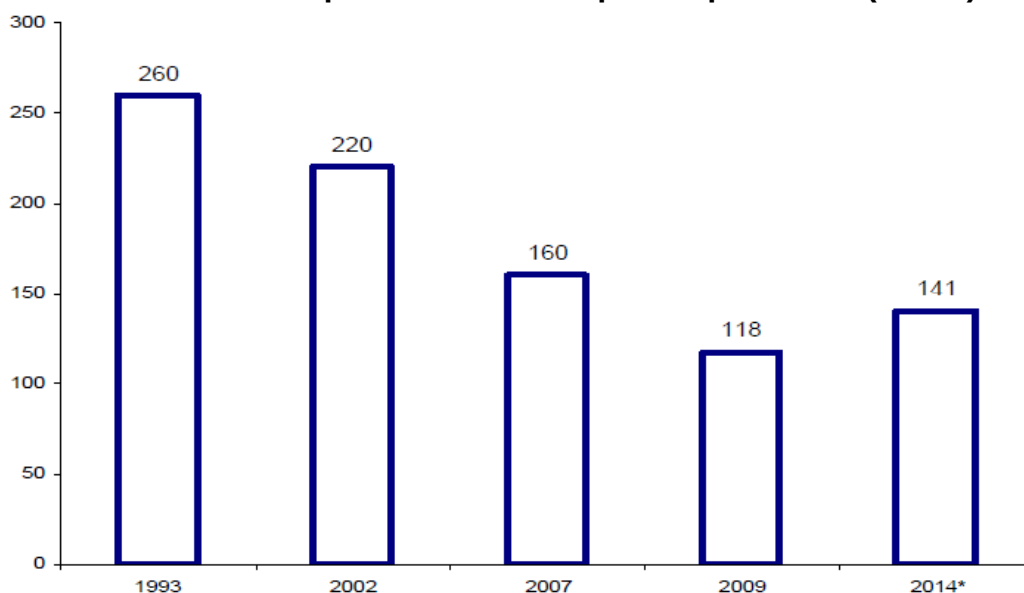
⁷⁸ La variable **PIB**, es el producto interno bruto (PIB) o el valor de todos los bienes y servicios finales producidos dentro de una nación en un año determinado.

⁷⁹ LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO, Op.cit., p. 79.

⁸⁰ CLAVIJO, Sergio. LOS DESAFÍOS FISCALES DE COLOMBIA (2010-2014). Junio de 2010. Pág. 20

La proyección de este pasivo pensional a corto plazo está en 141% del PIB, para el año 2014, ello de acuerdo al siguiente grafico elaborado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF⁸¹:

Gráfico 2. Valor presente neto del pasivo pensional (% PIB)



Fuente: Cálculos Anif y Ministerio de Hacienda.

Respecto de la exactitud de las cifras oficiales, encontramos que tanto la actual administración de la Contraloría General de la Nación y pasadas administraciones han venido haciendo una preocupante advertencia en cuanto a la cifra que maneja el gobierno respecto de dicha deuda. Por ejemplo, para el 2007 el contralor General, Julio César Turbay explicó en la Comisión Legal de Cuentas del Congreso de la República, que existía una diferencia de cerca de 60 billones en el cálculo, pues advirtió que según el organismo de control, asciende a unos \$120 billones y en el balance general de la Nación está cuantificada en menos de \$80 billones.

Además, explicó que el déficit también estaba subestimado en casi 7 billones de pesos, y que ello se daba porque las entidades públicas que están en el balance, que son 207, no reflejaban realmente las obligaciones por las que tenían que responder en el corto y mediano plazo. Entidades como: LA DIAN, INCODER, INCO, la Universidad de Caldas y la entidad que maneja el Patrimonio Autónomo

⁸¹ Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF, debido al uso recurrente de esta sigla, en adelante solo se escribirá ANIF

de Remanentes de Telecomunicaciones, no saben exactamente qué tienen y qué no⁸².

En la actualidad, la contraloría continúa haciendo esta advertencia, como lo mencionó la Contralora General, Sandra Morelli; quien realizó una función de advertencia al Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, y al Contador General de la Nación, Pedro Luis Bohórquez, al asegurar que:

No hay claridad sobre el pasivo pensional público. Es necesario saber cuál es el pasivo, hay que revelarlo. Tiene que haber una capacidad para proyectar la contabilidad del pasivo a mediano plazo y revelarlo adecuadamente. No contar con una estimación razonable podría impedir una planificación financiera y presupuestal, a fin de atender efectivamente los pagos de las mesadas pensionales⁸³

En este orden de ideas existe una probabilidad grande de que el tamaño real de la Bomba pensional sea desconocido, lo cual genera otro agravante; porque una cosa es saber que uno tiene un artefacto explosivo que puede hacer mucho daño, y otra cosa es no saber exactamente cuánto daño puede hacer o peor aún, como se observa, subestimar su daño.

Es claro que cuando existe una amenaza o un riesgo, quienes lo administran deben medirlo adecuadamente a fin de administrarlo, los riesgos pueden evitarse, pueden controlarse, pueden ser trasladados ó finalmente quienes los administran pueden decidir asumir los costos de dicho riesgo, esto último no es posible si no se cuantifican correctamente.

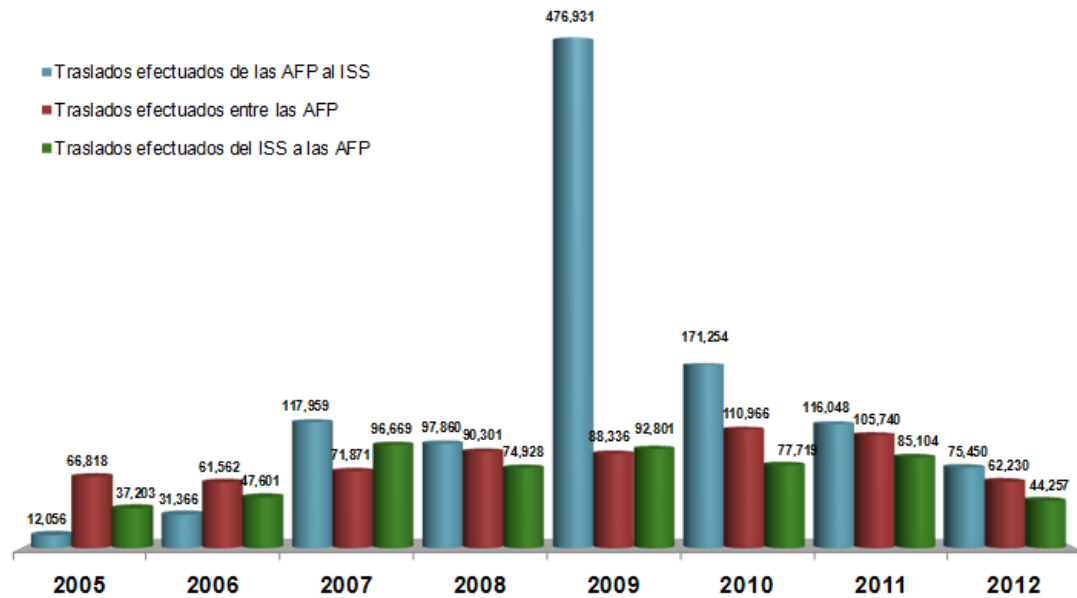
La evolución de la deuda pensional tiene relación directa con el número de cotizantes, los pensionados y además con las reformas pensionales. como se explicó, que al reducir beneficios y aumentar contribuciones se reduce el tamaño de la deuda pensional, la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo de 01 de 2005 lograron reducir la deuda pensional en un 142% del PIB con respecto al año 1993, ubicándola en 118% del PIB al corte del 2009. Pero precisamente en dicho año se presentó un gran retorno de afiliados al ISS debido

⁸² Portafolio, 27 de agosto de 2008. [En Línea]
<http://actualicese.com/noticias/portafolio-pasivo-pensional-de-colombia-no-esta-bien-contabilizado-y-debe-revisarse-dice-contraloria>.

⁸³ Diario Vanguardia, 13 de febrero de 2012. [En Línea]
<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/143293-contraloria-advierte-sobre-el-pasivo-pensional-publico>.

a una agresiva campaña del ISS por recuperar la participación en el mercado de las pensiones de Colombia, los trabajadores se han visto atraídos por la expectativa de una mayor tasa de reemplazo, la evolución de estos traslados entre administradoras se presenta en el siguiente gráfico⁸⁴:

Grafico 3. Traslado de afiliados entre AFP e ISS



Fuente: Información remitidas por las AFP s, formatos 493.
Cifras a diciembre de cada año. Las cifras del 2012 al cierre de agosto.

Fuente: Citado del Boletín de Prensa de Superintendencia Financiera (Agosto, 2012)

En cuanto al efecto de estos traslados masivos al ISS, sobre la deuda pensional, un estudio de ANIF cuantifica y proyecta la deuda en un 140% del PIB para el 2014:

Los pagos del Sistema público de pensiones llegaron a 4.5% del PIB durante 2010-2014. Este rubro ha sido uno de los que más ha venido presionando al alza el gasto del GC al elevarse constantemente desde el 1% del PIB registrado en 1994. Si bien este esfuerzo en el “flujo” alivia la contingencia en el stock del pasivo pensional, aún en el 2014 se estarán requiriendo 4.3% del PIB. Más aun, si se cristaliza una reversa de los afiliados de las

⁸⁴ SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (SUPERFINANCIERA), Informe Trimestral de Rentabilidad, Comisión de Administración y Seguro Previsional. Bogotá, 18 octubre de 2012. [En Línea]
<http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/trimestrales/pensiones/creb0912.doc>

AFPs hacia el ISS, como parece estar ocurriendo, este pasivo pensional se estaría elevando nuevamente de 120% a 140% del PIB⁸⁵.

Trasladando la deuda pensional a dólares. En cifras del año pasado, tenemos que el PIB de Colombia para el 2011⁸⁶ registró los \$ 449.837 millones de dólares, con una deuda de 120% del PIB, esta equivale a 539.804 millones de dólares, en pesos colombianos la cifra es cercana a los mil billones de pesos (tasa de cambio de \$1.814, noviembre de 2012).

Después de analizar y cuantificar la deuda de la pensiones, es necesario caracterizar el déficit pensional. Como ya se definió, este déficit equivale al gasto que cada año la nación debe destinar para el pago de las obligaciones pensionales. Desde 2004, cuando se agotaron las reservas actuariales del ISS, Colombia comenzó a transitar por un camino similar al de Europa, donde se estima que los gastos en pensiones públicas continuaran fluctuando entre el 4% y 5% del PIB por año⁸⁷.

Se ha utilizado indistintamente el termino déficit para referirse al gasto en que incurre el gobierno de Colombia, ya que este gasto es considerado un déficit en razón de que en un sistema de prima media (Publico de Pensiones) imperante en nuestro país, los aportes, es decir las primas; deberían cubrir las pensiones (el promedio) que se pagan, como los aportes de todos los trabajadores cotizantes no son suficientes para el pago de dicha pensiones, el Estado debe cubrir el faltante, es por ello que este gasto es considerado un déficit para el sistema. A continuación se elabora una tabla que refleja la evolución de dicho déficit o gasto como se explicó:

⁸⁵ CLAVIJO, Sergio. LOS DESAFIOS FISCALES DE COLOMBIA (2010-2014). Junio de 2010. Pág. 20

⁸⁶ BANCO DE LA REPUBLICA. Boletín de Indicadores Económicos. Bogotá: Noviembre de 2012. [En línea]
<http://www.banrep.gov.co/documentos/series-estadisticas/informes/bie.pdf>

⁸⁷ ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (ANIF). “La Torre de Babel”: Cartilla pedagógica. Bogotá: Centro de Estudios Económicos, septiembre de 2011. Pág. 7

Tabla 8. Evolución del déficit pensional en 10 años

Año	Gasto de Pensiones (Billones)	Crecimiento Gasto respecto año anterior
2003	\$ 6.063	
2004	\$7,611	25.5%
2011	22.784	N/A* ⁸⁸
2012	22.905	0.1%
2013 ⁸⁹ (proyectado)	24.881	9%

Fuente: Elaboración propia con base a los boletines del Ministerio de Hacienda. Ver anexo 1

En la tabla No. 8, se puede observar como el gasto se encuentra en un nivel extremadamente alto, con 22.9 billones de pesos para este año, lo que equivale al 3.5% del PIB (PIB de Colombia proyectado en 362.000⁹⁰ millones de USD, para el 2012). La tendencia de este gasto es creciente, según el ministerio de hacienda, para el 2013 se estarán necesitando cerca de 25 billones de pesos para cumplir las obligaciones pensionales de la nación, un incremento del 9%, respecto del 2012.

Para un periodo más amplio de análisis, se observa en la gráfica No. 4, que en 1990 el déficit pensional representaba solo un 0.6 % del PIB, lo cual significa que, a pesar de las tres reformas pensionales que ha tenido nuestra nación en los últimos 22 años, el déficit pensional se ha incrementado más de un 20% (expresado en términos de porcentaje del PIB). El gasto en pensiones ha tenido su punto más alto en el 2008 cuando fueron necesarios 4.3% del PIB para atender los compromisos del estado a las pensiones. Si bien el gasto ha disminuido en los últimos 3 años, presentando un leve cambio de tendencia, esto se debe a los retornos masivos de afiliados que se presentaron coyunturalmente el año 2009

⁸⁸ Se omiten los años 2005 a 2010 debido a que los reportes del gasto en los comunicados del ministerio de hacienda incluyen dentro del gasto de pensiones, el gasto de salud, por lo que incluir estos años distorsionaría el análisis sobre la evolución del déficit que se pretende.

⁸⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Comunicado de Prensa 28. Bogotá: 27 de julio de 2012. Pág. 3. [En Línea]
<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/5886730.PDF>

⁹⁰ Portafolio, 30 de agosto de 2012. [En Línea]
<http://www.portafolio.co/economia/el-pib-colombia-ya-supero-el-argentina-echeverry>

(Ver grafico 3), esto generó un alivio en el corto plazo, pero aumentó el déficit en el largo plazo.

Para los objetivos del presente estudio, la siguiente pregunta es: ¿cuál es el significado de esta enorme suma?, ello se explicará con más detalles en el subtítulo 5.3, del presente estudio, sobre las repercusiones que implican el gasto.

Por ahora, es importante resaltar que el asunto viene generando molestias desde la opinión pública, en los últimos años. La preocupación se da, por el desequilibrio que el déficit genera en la distribución del presupuesto nacional. Diferentes sectores manifiestan gran inconformidad, desde que el déficit pensional supera gastos vitales para la nación, como los gastos en salud, educación e inversión social. Parece importante para el presente estudio, presentar un análisis de este gasto desde la óptica de los medios de comunicación:

Para dar un orden de magnitud, puede decirse que lo que se dedica hoy al pago de pensiones del anterior régimen y de los regímenes especiales con recursos del presupuesto equivale a todo el recaudo del IVA. En otras palabras, todo lo que se recauda por ese impuesto se usa para subsidiar a cerca de un millón de pensionados del ISS y de las antiguas cajas de previsión social, que equivalen a cerca del 2,5% de la población.

Estas cifras evidencian una preocupante inequidad e ineficiencia en la destinación de los recursos destinados a financiar las pensiones del antiguo régimen y los regímenes especiales, pues la relación entre el pago total de pensiones a cargo del Gobierno Nacional y el número de pensionados es sorprendentemente baja, teniendo en cuenta que el anterior régimen de prima media debería tener pensionados a más de cinco millones de personas y no solamente a un millón que están concentrando el 20% de los recursos del presupuesto nacional. Y entre tanto, son numerosos los casos de quienes han trabajado el tiempo requerido para conseguir su pensión pero ésta les es negada durante años por cualquier motivo o disculpa administrativa.

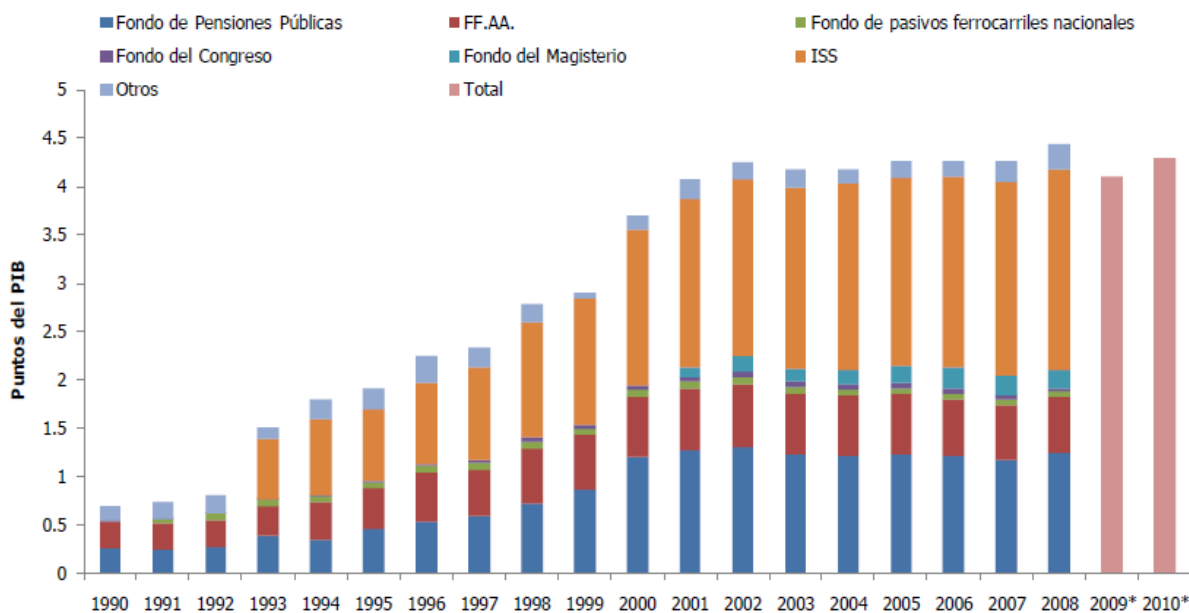
Vale la pena preguntarse por qué el 4,3% del PIB se destina a financiar una cobertura tan baja de pensionados. La respuesta está en los subsidios implícitos que se reconocieron y que se siguen reconociendo en algunas pensiones contempladas por el ISS. Para 1993 la carga de subsidios respecto al valor de la pensión superaba el 78%. En el caso de aquellos que cotizaban el mínimo de semanas requeridas (500) y eran beneficiarios de la pensión mínima, se subsidiaba el 92% de la pensión. Esto significa que las personas tan sólo acumulaban para financiar su pensión un 22% o un 8% y el capital restante lo reconocía el ISS vía un subsidio a la pensión. Para los afiliados de salarios altos, además, el subsidio era mayor.

Recientemente se conoció el documento Conpes 3605, que les subsidia el 75% de la cotización a concejales de niveles 4, 5 y 6. Otras iniciativas como la pensión familiar, con buenos propósitos, pueden disparar este déficit. Y otras a todas luces injustas, como es el caso del proyecto de ley 126 de 2008, que pretende aumentar el promedio de las pensiones de los congresistas, deben ser rechazadas por todos los colombianos...

Con los casos mencionados no tenemos certeza de cuánto será el aumento y además los beneficiados son unos pocos, en perjuicio de todos los colombianos que no saben que sus impuestos se están destinando a mantener unos privilegios⁹¹.

El siguiente gráfico muestra la evolución del déficit pensional como porcentaje del PIB y las entidades del estado que afectan el gasto:

Gráfico 4. Pago de pensiones con cargo al fisco



Fuente: DNP-DEE. Elaboración: Fedesarrollo

Las entidades que más impactan el gasto de pensiones de la nación son el ISS y el Fondo de Pensiones Públicas, en tercer lugar se encuentran las Fuerzas

⁹¹ El Espectador, 27 de noviembre de 2009. [En Línea]
<http://www.elespectador.com/articulo174641-sobre-el-sistema-pensional-colombiano>

Militares. Es importante notar que el ISS comienza a participar en el déficit a partir del año de 1993, coincidiendo con la aprobación de la Ley 100 de 1993.

En cuanto a los beneficiarios de dichos recursos, por cada una de estas entidades tenemos:

Tabla 9. Pensionados RPM (sin FONPET y FFMM)⁹² a agosto de 2012

ENTIDAD	PENSIONADOS	% de Participación
ISS	1'004.946	97.3 %
FONPRECOM	2.314	0.2 %
CAXDAC	691	0.1 %
CAPRECOM	22.362	2.2 %
PENSIONES DE ANTIOQUIA	2.721	0.3 %
TOTAL	1'033.034	100%

Fuente: Elaboración Propia, con base en la Superfinanciera⁹³

Para diciembre de 2008 se estimaba que el 14%⁹⁴ de pensionados pertenecían a las FF.MM. (Fuerzas Militares) y 6% al Fondo del Magisterio.

El punto es que el gasto de pensiones, atiende tan solo a 1.2 millones de personas, pero más de la mitad de los pensionados reciben pensiones inferiores a 2 salarios mínimos. Un estudio de la Universidad Nacional, indica que el gran gasto de pensiones tiene un componente importante de privilegios a un grupo minoritario de la sociedad Colombiana:

Más de la mitad de los pensionados que están en el régimen de prima media, es decir unos 749.000 de un total de 1,2 millones de personas, no llegan a recibir dos salarios mínimos al mes. Mientras tanto, solo una minoría, el 0,14 por ciento (1.795 personas) ganan en promedio 25 salarios mínimos.

⁹² Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, Fuerzas Militares de Colombia FFMM.

⁹³ SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (SUPERFIANCIERA), Informe Mensual de los Fondo de Pensiones y Cesantías, Bogotá, Agosto de 2012. [En Línea]
<http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/ComunicadosdePrensa/do082012.doc>

⁹⁴ LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO, Op.cit., p. 78.

El 'secreto de Estado' sobre la nómina pensional del régimen de prima media quedó al descubierto gracias a un estudio del CID de la Universidad Nacional, financiado por la Procuraduría General de la Nación.

El Ministerio de Hacienda acostumbra a hablar de las cifras gruesas que del presupuesto nacional se destinan al pago de pensiones del régimen de prima media (para el 2012, por ejemplo, se destinaron 29 billones de pesos) pero siempre guardó como un tesoro la forma como se distribuyen esos recursos entre diferentes sectores de la población.

Según el estudio del CID, los que están en la parte alta de la pirámide pensional, es decir, esos 1.795 pensionados ya citados, reciben cada año, en promedio, 167,1 millones de pesos (14 millones mensuales), mientras que 748.208 de sus similares, situados en el otro extremo de la pirámide, solo reciben 6,8 millones (unos 600.000 pesos mensuales).

Las cifras, es importante aclararlo, corresponden al año 2006. Y la razón de esto, explicó Ricardo Bonilla, actual secretario de Hacienda de Bogotá y quien elaboró el estudio con otros investigadores, es que el Ministerio de Hacienda se negó a entregar información más reciente a pesar de las peticiones que en tal sentido le hizo la Procuraduría.

El desequilibrio es aún mayor si se tiene en cuenta que de los 1.795 pensionados 'privilegiados' unos 1.016 reciben mesadas superiores a 25 salarios mínimos (14'167.500 pesos). Este segmento "es exclusivo del sector público y está fuertemente concentrado en el Congreso (652) y Cajanal (307)", señala el estudio⁹⁵

La pensión promedio del régimen es de 1.67⁹⁶ SML. Estas cifras confirman la inequidad existente en el RPM y lo poco justificado que se encuentra el gasto de pensiones dentro del contexto social de Colombia.

5.3 PRINCIPALES REPERCUSIONES SOCIOECONÓMICAS DEL DÉFICIT PENSIONAL

El déficit pensional tiene efectos tanto económicos como sociales, por un lado están las repercusiones macroeconómicas de este significativo gasto, finalmente

⁹⁵ Portafolio, 20 de febrero de 2012. [En Línea]

<http://www.portafolio.co/economia/el-58-los-pensionados-menos-2-minimos-al-mes> [citado en 17 de noviembre de 2012]

⁹⁶ Ibíd.

este se traduce en obstáculos para el empleo y la calidad de vida de los ciudadanos.

Las repercusiones macroeconómicas son las más evidentes, como se explicó en el título Planteamiento del Problema, del presente estudio. La crisis fiscal que se inició en Europa desde mayo de 2010 y que se ha prolongado en 2012, sirve como referente al caso Colombiano, debido a que, en dicha recesión⁹⁷ se encuentran seriamente implicados los gastos en pensiones y de la salud. Los países implicados en esta situación son: Grecia, Portugal, Irlanda, España y en riesgo de contagio Francia y Alemania.

Debido a la crisis europea el FMI⁹⁸, ha adoptado cambios profundos en la metodología⁹⁹ para analizar la sostenibilidad fiscal. Ya no solo se encarga de validar los esfuerzos financieros para el pago de la deuda pública, orientados principalmente a que los recaudos de impuestos e ingresos aumenten más rápidamente que las obligaciones a la deuda. Ahora se ha vuelto fundamental para el FMI incluir en estas obligaciones las deudas contingentes que se están activando en el futuro cercano en razón de las obligaciones a la seguridad social.

Las calificadoras de riesgo, vienen sistemáticamente disminuyendo las calificaciones de riesgo a dichos países debido a que muchos de estos no están cumpliendo con los lineamientos fiscales del tratado Maastricht¹⁰⁰ (Deuda pública no superior al 60% del PIB y déficits fiscales no superiores al 3% del PIB anualmente). En la gráfica No. 4, se puede observar el tamaño de la deuda pensional que tenían de estos países un año antes del inicio de la crisis, comparada con la deuda colombiana:

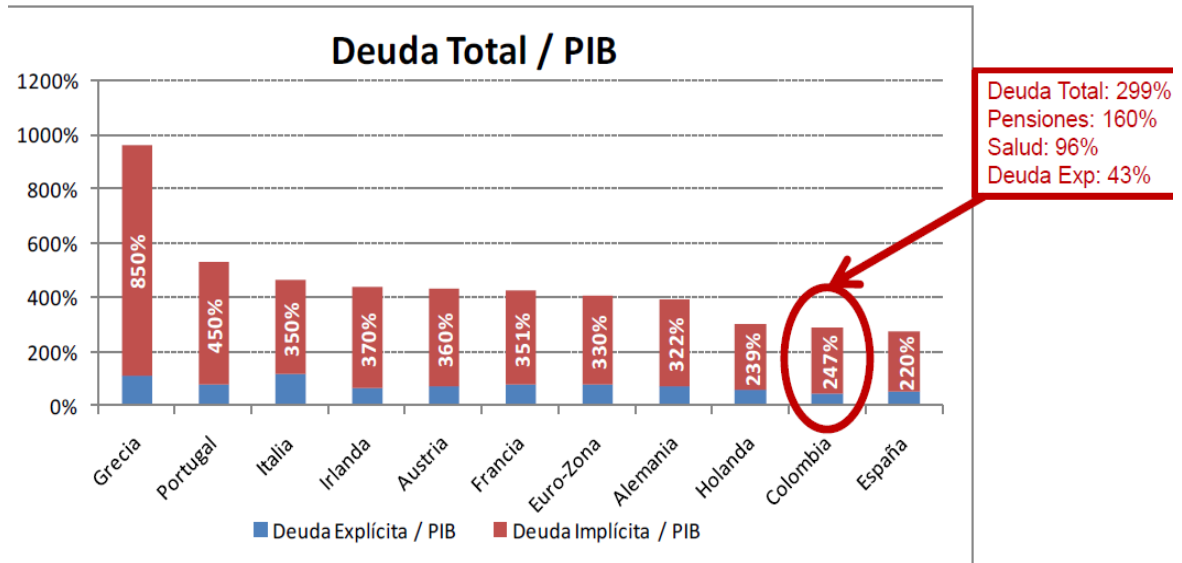
⁹⁷ Cuando el PIB decrece tras dos trimestres de caídas consecutivas

⁹⁸ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, debido al uso recurrente de esta sigla en adelante solo se escribirá FMI

⁹⁹ ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (ANIF). “*La torre de Babel*”: Cartilla pedagógica. Bogotá: Centro de Estudios Económicos, septiembre de 2011. Pág. 7

¹⁰⁰ El Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de la Unión es el sustrato político principal de toda la Unión Europea. Firmado en 1992 en la ciudad holandesa de Maastricht, fue concebido como la culminación política de un conjunto normativo formado por tres tratados preexistentes.

Gráfico 5. Situación fiscal en Colombia



Fuente: Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balances -Sergio Clavijo. IMF, 2009

La anterior gráfica, muestra como Colombia tiene una deuda pensional superior a la de España, Holanda y Alemania. Lo cual significa que en un contexto de desaceleración regional, que, afortunadamente por ahora no está sucediendo en América Latina, la economía colombiana se vería enfrentada a una situación peor que la de la Unión Europea, debido a la limitada ayuda económica con que cuenta nuestro país. Mientras que la unión europea cuenta con recursos del Banco Central Europeo, del FMI y de los ahorros de países con alta cultura de ahorro como: Francia, Alemania, Suecia y Bélgica (que ahorran hasta el 40% de sus ingresos).

Colombia dentro de este contexto económico menos favorable, puede verse abocado a recurrir al financiamiento del FMI, para atender las obligaciones ineludibles de las pensiones. Esto obligaría al país a someterse a la imposición de los esquemas económicos del FMI y del Banco Mundial, es decir: “ajuste estructural”¹⁰¹ para lograr la “estabilización”¹⁰², lo cual genera recortes a las

¹⁰¹Se debe recordar que el ajuste estructural se refiere a implantar en el país una economía de mercado en el que se reduce el protagonismo del estado y se da rienda suelta al sector privado. Mientras que la estabilización se refiere a la reducción de la inflación con mecanismos monetaristas es decir reducción del gasto público y la elevación de las tasas de interés.

¹⁰² GREEN, Duncan. *La Revolución Silenciosa: El auge de la economía de mercado en América Latina*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997. Pág. 41

inversiones del estado y al aumento de las tasas de interés para controlar la inflación, lo cual es uno de los principales objetivos de la política económica neoliberal.

El déficit fiscal de algunos países europeos sirve para pronosticar, lo que puede suceder con la economía colombiana en caso de que la bomba pensional continúe con la tendencia de crecimiento y se genere una crisis fiscal.

Los efectos de la recesión Europea, han dejado como resultado altas tasas de desempleo, baja inversión y fuertes reducciones de ingresos. España con un 25%¹⁰³ de desempleo, es un claro ejemplo de lo delicado de esta situación. Los salarios han tenido recortes entre un 25% y un 30%¹⁰⁴. En Grecia el tamaño de la bancarrota, ha hecho que ya se estén cumpliendo 5 años en recesión. Las huelgas de los trabajadores son el pan del día en estos países, en el mes de octubre se presentaron dos huelgas en Grecia, y se convocó una huelga simultánea en: Grecia, España, Portugal, Chipre y Malta, la que se celebrará el 14 de noviembre del presente año.

Así las cosas la deuda repercute en una grave situación de riesgo económico para el país que hace que el crédito externo sea más costoso y se reduzca la financiación de los programas del Estado y por ende el desarrollo del país. Con mucho esfuerzo, Colombia en 12 años ha logrado disminuir la tasa de desempleo del 20.5% (2000) al 10.9% (2012). Las propuestas de solución al déficit incluyen por supuesto un aumento de los aportes de los trabajadores a las administradoras de pensiones, en la actualidad un empleador debe destinar el 12% de la nómina para atender esta obligación, un aumento en este sentido significa menor competitividad empresarial, mayores estímulos a la informalidad y por ende el deterioro del empleo. En Colombia esta situación se presenta precisamente en el momento en que el país necesita más inversión y mayor competitividad de cara a los tratados de libre comercio ya firmados.

Además de los riesgos de liquidez y crédito que genera el déficit de las pensiones para Colombia, está el tema de la inversión del estado. Podemos decir que si comparamos el déficit pensional con la inversión, tenemos que para el 2013, el déficit de las pensiones en Colombia es el 61% de toda la inversión que realizará la nación y es el 60.1% de todo lo que se gastará en pagos a la deuda externa e interna.

¹⁰³ REVISTA DINERO. *¡A Protestar!*. Sección Mundo. En: Revista Dinero. No. 409. (26 de octubre de 2012); 30-31

¹⁰⁴ *Ibíd.*

Es muy criticado el gasto que realiza el estado en las Fuerzas Armadas, que por razones del conflicto es elevado. Sin embargo el gasto en pensiones para el 2012, es superior en un 230%¹⁰⁵ a los gastos en servicios de defensa nacional (excluyendo gastos en policía), a continuación se muestra el presupuesto general de la nación:

Tabla 10. Composición presupuesto general de la nación 2012-2013 (Miles de Millones)

Concepto	2012	2013 proyecto	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2012 (4)	2013 (5)
FUNCIONAMIENTO	89.879	97.810	8,8	13,5	13,6
Gastos de personal	18.895	20.462	8,3	2,8	2,8
Gastos generales	6.299	6.432	2,1	0,9	0,9
Transferencias	63.070	69.321	9,9	9,5	9,6
SGP	26.000	28.242	8,6	3,9	3,9
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	22.905	24.881	8,6	3,4	3,5
Universidades sin pensiones	2.118	2.194	3,6	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2.337	2.569	9,9	0,4	0,4
FONPET	207	213	3,0	0,0	0,0
Resto de transferencias	9.503	11.221	18,1	1,4	1,6
Operación comercial	1.615	1.594	(1,3)	0,2	0,2
DEUDA	38.715	46.967	21,3	5,8	6,5
INVERSIÓN	36.808	40.748	10,7	5,5	5,7
TOTAL	165.402	185.525	12,2	24,9	25,7
TOTAL SIN DEUDA	126.687	138.558	9,4	19,1	19,2

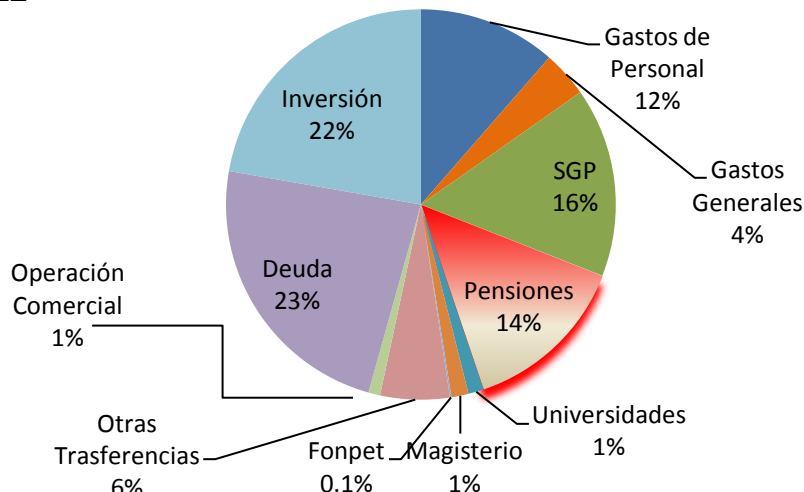
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El siguiente gráfico muestra la distribución del presupuesto en porcentajes, se evidente la competencia que ejerce el gasto en pensiones (déficit pensional) frente a la inversión y a los gastos de funcionamiento del estado.

¹⁰⁵ MINISTERIO DE HACIENDA. Proyecto Presupuesto 2012. Bogotá: 29 de julio de 2011.[En Línea]

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldealanacion/ProyectoPGN/2012/3%20MP%20Clasificaci%F3n%20funcional%202012.pdf>

Gráfico 6. Peso de las pensiones frente a gastos prioritarios del presupuesto nacional 2012



Mientras la nación tiene grandes desafíos en la inversión que debe hacer en educación, infraestructura y en la solución a la crisis de la salud. Lo que se gastará en pensiones para el 2013, como se observa en la tabla 10, es 1.134% más que el gasto en educación para Universidades, y un 165.9% mayor al gasto destinado a la salud.

El gobierno nacional debe cumplir metas fiscales estrictas en el marco de la Ley 1473 de junio de 2011, que establece una Regla Fiscal¹⁰⁶ para el Gobierno Nacional Central (GNC). Esta regla dispone que el balance estructural del GNC sea en 2014 de 2,3% del PIB o menos; llegue a 1,9% o menos en 2018, y baje al 1% o menos en 2022. Para ajustarse a la norma se requiere, adoptar acciones que pongan a las finanzas del GNC, en la senda de la reducción gradual prevista. Con el crecimiento del gasto en pensiones por un lado y con la obligación de reducción del gasto general de la nación por el otro. El gasto social que es prioritario se verá reducido. Los próximos años no podrán ser ajenos a un manejo responsable de las finanzas públicas. La política fiscal seguramente deberá gestionarse con la mayor responsabilidad y prudencia.

¹⁰⁶ La Regla Fiscal se define como el conjunto de normas y regulaciones con las que se elabora, aprueba e implementa el presupuesto. Pero a nivel mas estricto, y de acuerdo a la caracterización internacional, se suelen definir las reglas fiscales, como aquella restricción constitucional o legislativa en política fiscal que especifica algún tipo de limite en las variables fiscales, tales como saldo presupuestario, deuda, gasto o impuestos, y que se aprueba normalmente junto a una regulación del procedimiento de elaboración, discusión parlamentaria, ejecución y control del presupuesto, ésta ultima definición representa en forma directa la situación de la actual Regla Fiscal en Colombia.

Tabla 11. Pensionados a agosto de 2012

ENTIDAD	PENSIONADOS
Régimen de Prima media	1'033.034
Fondos Privados	57.057
TOTAL	1'090.091

Fuente: Superintendencia financiera de Colombia

Una de las repercusiones socioeconómicas del déficit pensional es el tema de la distribución de la riqueza. Colombia es el país del Continente Americano con mayor desigualdad, tiene uno de los coeficientes de Gini¹⁰⁷ más altos del mundo¹⁰⁸. Un millón treinta y tres mil ciudadanos pensionados según la tabla No. 13, reciben 22.9 billones, adicionalmente reciben los dineros de los fondos provenientes del ISS y demás Cajas de la nación. El gasto del presupuesto nacional a favor de estos pensionados equivale al 18% de todo el presupuesto del Estado Colombiano.

En razón de que cerca del 70% de estos pensionados reciben menos de dos salarios mínimos, según el estudio¹⁰⁹ de la Universidad Nacional. Es claro que se necesita menos de once billones de pesos para atender el pago de las mesadas a la gran masa de pensionados, luego entonces los restantes 12 billones son utilizados en beneficio de un reducido número (309.910 personas aproximadamente) cuyas pensiones van desde los \$25'000.000 (congresistas y regímenes especiales) hasta los \$1'133.400 (dos salario mínimos). Para ponerlo en otros términos una gran parte de los recursos de 46,5¹¹⁰ millones de ciudadanos son utilizados en beneficio de un pequeño grupo privilegiado, a los que Mauricio Cárdenas presidente de FEDESARROLLO, llamó: *“el quintín más alto de la*

¹⁰⁷ El Coeficiente de Gini, mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa.

¹⁰⁸ BANCO MUNDIAL. Índice Gini. 2010. [En Línea]
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

¹⁰⁹ Portafolio, 20 de febrero de 2012. [En Línea]
<http://www.portafolio.co/economia/el-58-los-pensionados-menos-2-minimos-al-mes> [Citado en 17 de noviembre de 2012]

¹¹⁰ DANE. Información Estadística. 2012.[En Línea]
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Edades_Simples_1985-2020.xls

población”¹¹¹. El que una minoría reciba una cantidad tan significativa de recursos contribuye con la desigualdad predominante en Colombia.

Existe suficiente teoría de cómo las desigualdades económicas son causantes de otros problemas sociales como la lucha entre clases y la violencia. Es que se presenta una gran inequidad, cuando por ejemplo con la reforma tributaria que se tramitará este año en el congreso, el gobierno nacional espera recaudar 26.4¹¹² Billones para el próximo año y el gasto en pensiones será \$24.881, esto significa que casi todo el impuesto del IVA, se está utilizando y será utilizado en los próximos años para cubrir déficit. Es decir, cada vez que una persona compra una camisa, un par de zapatos, realiza su mercado, paga la factura de su teléfono, los impuestos que paga son en favor de los pensionados, muchos de los cuales son los más ricos de la sociedad, esto en resumidas cuentas genera una desigualdad. Desigualdad que algunos en Colombia la han traducido en o mejor la han utilizado para justificar la rebelión y la violencia, es por ello que el déficit de las pensiones tiene un componte importante de repercusiones sociales.

El déficit pensional atenta contra la atención al adulto mayor, es decir contra la posibilidad de que más personas en condiciones de vejez y vulnerabilidad puedan acceder a una pensión, toda vez que el Estado Colombiano ha transitado en la vía de reducción de beneficios y en el aumento de requisitos (aumento de edad y semanas de cotización) como medida para enfrentar el déficit, lo cual hace que cada vez sean más los colombianos que no alcancen a obtener el derecho a una pensión por no cumplir con los requisitos mínimos para ello.

La doctora Consuelo Uribe explica como el déficit fiscal afecta mucho más a las mujeres que a los hombres y para ella los efectos que hasta ahora ha tenido el déficit de las pensiones, se resumen en:

- Actuó sobre la posibilidad de crecimiento de la economía
- Merma del empleo y del consumo
- Lo anterior afecta en mayor medida a las mujeres que son las que experimentan mayores tasas de desempleo

¹¹¹ Programa Radial LA FM, 7 de marzo de 2011.

¹¹² ECHEVERRY, Juan Carlos. *Hacia Un Desempeño Eficaz del Estado*. Presentación del Presupuesto General de la Nación 2013. Bogotá: MINISTERIO DE HACIENDA, julio de 2012. [En Línea]

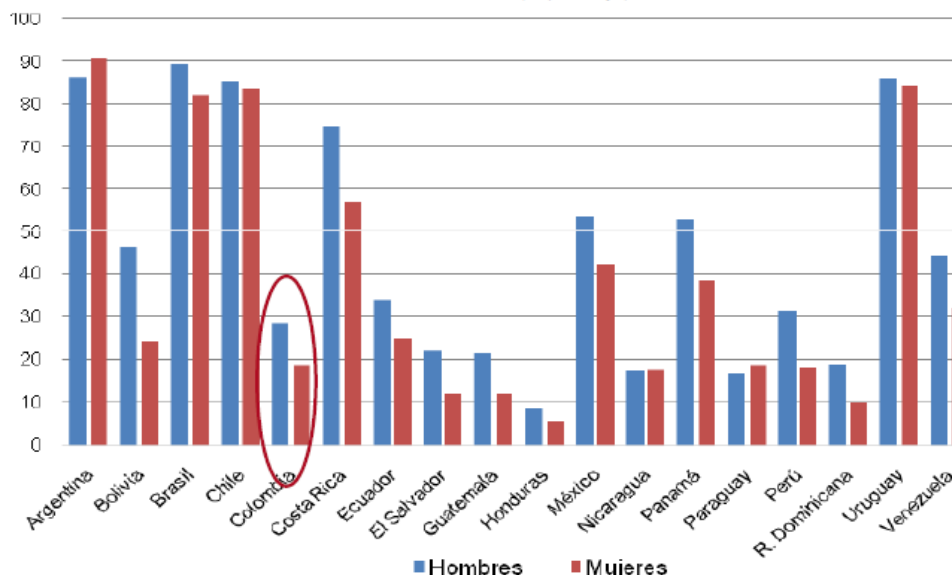
<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/5908095.PPSX>

- Disminuyeron los aportes del Estado al sistema previstos en la reforma (Ley 100 de 1993)¹¹³

Las conclusiones acerca de cómo el déficit pensional ha afectado más a las mujeres, coinciden con lo expuesto en el Quinto Congreso Internacional FIAP ASOFONDOS, celebrado en Cartagena, 26 de abril de 2012, en donde la Doctora Olga Lucia Acosta Navarro, analizó cómo en Colombia las mujeres tienen menor protección para la vejez en comparación a los hombres. En el gráfico No. 7 se puede evidenciar este fenómeno presente en la mayoría de los países de América Latina.

Gráfico 7. Las mujeres tienen menor protección en su vejez

AMERICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBE JUBILACIONES O PENSIONES, POR SEXO, ALREDEDOR DE 2009. (En porcentajes)



Fuente: Memorias Quinto Congreso Internacional FIAP-ASOFONDOS. Cartagena, 26 de abril de 2012.

En resumen los efectos socioeconómicos del déficit pensional son:

- Disminución inversión social del Estado.
- Disminución de los ingresos de los ciudadanos por vía de mayores impuestos.
- Desmejoras en los sistemas pensionales.

¹¹³ URIBE, Consuelo. *La Reforma Pensional y la equidad de Género en Colombia*. CEPAL: Marzo de 2003. [En Línea]

<http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/1/11151/ConsueloUribe.PDF>

[Citado en Noviembre de 2012, diapo. 39]

- Desigualdad en la distribución de los recursos del Estado.
- Menores condiciones de bienestar social.
- Aumento del Riesgo País.¹¹⁴
- Desempleo.
- Ineficacia de la lucha contra la desigualdad y la pobreza.
- Menor posibilidad de que el adulto mayor acceda a la pensión.

Como se evidencia a lo largo de este capítulo, el déficit pensional encuentra su origen en la correlación de aspectos técnicos e intereses políticos, (técnicos en lo relacionado a la naturaleza dinámica de las pensiones); en donde, fenómenos como los cambios demográficos y los cambios en la configuración del empleo, generan un desequilibrio interno en el sistema, factores que aunados con otro tipo de variables socioeconómicas, han generado una especie de círculo vicioso en el sistema pensional: pensiones privilegiadas legales pero ilegítimas, corrupción, inequidad y exclusión.

Para entender un poco más en detalle el círculo vicioso antes descrito, en el siguiente capítulo se hará un análisis de cómo la promulgación de la Ley 100 y todos los desaciertos que en materia social se han derivado de ella, después de casi 20 años de vigencia, obedecen a una especie de “sometimiento” del país a la doctrina neoliberal, la cual no habla de inversión social sino de gasto social, rubro que debe ser disminuido para concentrarse en el superávit de la balanza comercial.

¹¹⁴ Riesgo País, es un término usado para referirse a la calificación de riesgo dada a un Estado Soberano. Esta calificación es la opinión emitida por entidades especializadas en evaluar riesgos, sobre la posibilidad de que un Estado cumpla adecuadamente sus obligaciones financieras. El riesgo país se entiende que está relacionado con la eventualidad de que un estado soberano se vea imposibilitado o incapacitado de cumplir con sus obligaciones con algún agente extranjero, por razones fuera de los riesgos usuales que surgen de cualquier relación crediticia. Para ello, se basan en factores como el historial de pagos, la estabilidad política, las condiciones económicas y la voluntad de repagar deudas.

6. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS PENSIONALES ESTABLECIDOS EN LEY 100 DE 1993 EN COLOMBIA, EN EL MARCO DEL MODELO NEOLIBERAL

6.1 ORIGEN DEL MODELO NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

Para hablar de los inicios del modelo Neoliberal se hace necesario remontarse al siglo XVIII y principios del siglo XIX, cuando los llamados clásicos de la economía como Adam Smith y David Ricardo establecieron los orígenes del capitalismo y la doctrina del “laissez faire”. Este modelo económico predominaría en occidente más propiamente hasta el periodo posterior de la Segunda Guerra Mundial, pero es en los años setenta cuando comienza el auge a nivel internacional, pues es precisamente en éste período donde se hacen presente una serie de falencias que desatan la crisis en la teoría Keynesiana, lo que lleva a no dar respuesta acertada a las diversas problemáticas de índole económico y social que afectaban al mundo.

El siglo XIX es el escenario en donde se consolidan los antecedentes del pensamiento liberal, pues es durante este tiempo en donde se instituye la reconocida Escuela Economista de Viena, en la cual se establecen una serie de parámetros y lineamientos por parte de reconocidos pensadores como: Menger, Von Mises, Haberler y Hayeck, siendo éste último a quien se le ha reconocido como el precursor de dicho movimiento. De igual manera cabe mencionar que de dicha escuela se derivaron otras más que se extendieron a nivel mundial y que obviamente dieron paso a que el Neoliberalismo se expandiera con rapidez. Entre alguno de los exponentes más representativos se tienen:

- En Estados Unidos: Los economistas Milton Friedman, Paul Samuel y Jefri Sachs.
- En Europa Occidental: los economistas Ludwig Von Mises, Wilhelm Roepke y Frederick Von Hayeck; los filósofos Karl Popper y Raymond Aron y el periodista Jean Francois Revel.
- En América Latina: el periodista Carlos Rangel, el economista Luis Pazos.

Dichos exponentes optaron por establecer un nuevo modelo económico, enfocado de manera directa en una política económica delimitada en procesos tecnocráticos y macroeconómicos que se aplican con el fin de disminuir en un alto porcentaje la intervención estatal en todo aquello que se encontraba estrechamente relacionado con la economía y lo social. Esto indica entonces que uno de los ideales fundamentales de ésta nueva política no era más que la de defender el libre mercado capitalista. Según Cárdenas:

El Libre Mercado es el sistema en el que el precio de los bienes o servicios es acordado por el consentimiento entre los vendedores y los consumidores, mediante las leyes de la oferta y la demanda. Requiere para su implementación de la existencia de la libre competencia, lo que a su vez requiere que entre los participantes de una transacción comercial no haya coerción, ni fraude, etc., o, más en general, que todas las transacciones sean voluntarias.¹¹⁵

Cabe mencionar entonces que el modelo Neoliberal se fundamentó en el desmantelamiento del Estado de Bienestar, ya que para los defensores de aquella ideología, aquel no logró cumplir con todo aquello que había prometido (igualdad socioeconómica y satisfacción de necesidades). Además, el hecho de que el Estado no consiguiera actuar con eficiencia generó efectos negativos, tales como sobre carga de funciones y por ende una impactante crisis fiscal.

Ahora, es debido precisamente a las falencias mencionadas que se opta por estructurar éste nuevo modelo económico, el cual se fundamenta en una dirección contraria a lo que se venía proponiendo, pues en adelante se implementa la desestatalización y despolitización de la economía de mercado. Esto indica que la intervención de Estado en cada uno de los asuntos económicos y sociales debe ser particularmente restringida, hasta lograr restablecer las leyes del mercado y la política monetaria. El hecho de implementar los nuevos preceptos contribuye a disminuir el gasto público que es el principal factor causante de la crisis fiscal. De igual manera se consiguió bajar las diversas tasas de interés del capital y los impuestos, lo cual fue una gran estrategia, pues con ello se logró incentivar las inversiones.

El Modelo Neoliberal nace como la estrategia económica que se impone al absolutismo del Estado y por ende, a su directa participación en las diferentes actividades económicas. Este proceso desde la perspectiva económica fue denominado como mercantilismo, ya que el Estado en el modelo de sustitución de importaciones, tenía una fuerte participación en los procesos de exportación, aunque buscaba en todo momento limitar las importaciones, pues solo de ésta manera lograba hacer una adecuada acumulación de riquezas.

¹¹⁵ MARTÍNEZ Cárdenas, R.: El libre mercado o un mercado libre en Contribuciones a la Economía, marzo 2008

Tomando como referencia lo mencionado en el párrafo anterior se puede establecer con claridad que el Modelo Neoliberal se fundamentó desde sus inicios en las siguientes características:

- Disminución en la incorporación de las entidades públicas en el mercado de bienes y servicios.
- Reducción del aparato burocrático, por la privatización a ultranza.
- La eliminación de los subsidios
- Se fundamenta el proceso de desregulación, enfocado en la eliminación de los controles oficiales a favor de la producción privada de bienes y servicios
- Venta de bienes de inversión estatal a particulares.

El modelo neoliberal se encumbra como aquella alternativa económica que hace posible una notable evolución de la productividad y el control de la inflación, consiguiendo de esta manera garantizar en nivel razonable de regulación del mercado. De igual manera el hecho de consolidar ésta propuesta conllevó a:

- La supresión del déficit fiscal
- La eliminación de subsidios
- La disminución de los impuestos directos
- La desestatización del estado
- La modernización del estado, respecto a la interacción del mercado y de la competencia
- El abandono de las viejas políticas paternalistas que otorgan la estabilidad del empleo.
- Eliminación de las barreras comerciales.

Lo que buscan los pensadores del libre mercado es situar al individuo económicamente activo en el centro de la escena no solo económica sino también político, esto indica que los neoliberales piden de manera clara un Estado mínimo, el cual se fundamente en promover la iniciativa personal y por ende en velar por el eficiente funcionamiento de las relaciones económicas. De igual manera el pensamiento de éstos se direcciona en la libre competencia.

Este modelo neoliberal promulga el desarrollo económico en tres etapas: estabilización, ajuste estructural y crecimiento dirigido a las exportaciones¹¹⁶

¹¹⁶ GREEN, Duncan. *La Revolución Silenciosa: El auge de la economía de mercado en América Latina*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997. Pág. xvii

Continuando con el tema del Neoliberalismo es preciso establecer que éste modelo económico debe ser contemplado desde dos perspectivas. Primeramente, desde la óptica internacional, la cual se enfatiza en la supresión de las fronteras al capital y en segundo lugar la interna, el ajuste estructural y los programas de estabilización que plantea el Neoliberalismo, direccionan el Estado hacia la privatización de las empresas estatales, a la consecuente disminución de los salarios y al desempleo debido a la contracción de la economía¹¹⁷.

Estas dos perspectivas en las que se delimita el Neoliberalismo fueron adoptados en un primer momento por los gobiernos de Margaret Thatcher en la Gran Bretaña, y el entonces presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan, en la década de los 80's, sirviendo cada uno de los mismos de ejemplo para los países de Europa Occidental.

El Neoliberalismo se puede establecer como un enfoque liberal que ha sido renovado, pero que a pesar de las muchas reformas que se han formulado, al final contempla los mismos ideales de progreso y cambio que el antiguo modelo liberal. Es por esto que el reconocido pensador Vallejo establece en una de sus magnas obras económicas:

El Neoliberalismo es el enfoque y la convicción de liberar las fuerzas del mercado para lograr la realidad de los precios en una competencia libre, desde el punto de vista del estudio de los negocios internacionales¹¹⁸

La ideología del neoliberalismo se concentra en tres principios básicos, los cuales son:

- La primacía del individualismo.
- El predominio del materialismo.
- La preeminencia del hedonismo.¹¹⁹

El hecho de haber definido el Neoliberalismo nos lleva a establecer que entre ésta tendencia y el Liberalismo existe una marcada diferencia, puesto que el pensamiento liberal se enfatiza de manera clara que el proceso del libre cambio y las leyes del mercado deben ser reguladas en todo momento por la ya conocida

¹¹⁷ Ibíd. Pág. 112.

¹¹⁸ VALLEJO, Arturo. Enfoque Neoliberalista. Editorial FENIX, 2009. Pág. 45

¹¹⁹ Hedonismo es la doctrina filosófica basada en la búsqueda del placer y la supresión del dolor como objetivo o razón de ser de la vida.

“mano invisible” que fue formulada en su momento por el pensador Adam Smith. Mientras que en la tendencia Neoliberal el mercado se consolida como eje fundamental que permite un engranaje perfecto en la dinámica de la economía.

Lo anterior nos lleva a formular que el planteamiento principal Neoliberal no es otro que aquel que se relaciona con el libre mercado, ya que es por medio de éste que se consigue asegurar la asignación de los recursos y por ende se consigue garantizar el crecimiento económico, que es determinante en el desarrollo social. De esta formulación se deriva aquella tesis económica que ha venido teniendo una clara aplicabilidad en el mercado, la cual reza en que el Estado debe fomentar el desarrollo del libre mercado sin ningún tipo de restricción.

En resumen el neoliberalismo económico se enfoca en la libertad absoluta de los mercados, lo cual se refiere a la limitación de cada una de las reglamentaciones formuladas por el Estado, consiguiendo con ello la desregulación de los mercados en el especial aquel relacionado con cada una de las actividades de carácter financiero, la marcada privatización y / o liquidación de los servicios o los monopolios que pertenecen al Estado. Además, se presenta una intervención sobre todas aquellas variables que delimitan el contexto macroeconómico, como la oferta monetaria y las tasas de interés. Buscando con estas medidas evitar que se dé en los diferentes países déficits de tipo presupuestario y comercial. Un mayor control sobre los salarios, buscando con ello el obtener una tasa más representativa de ganancia de capital, lo cual se deriva de un incremento muy significativo de la competitividad a nivel internacional y un enfoque de promoción del comercio orientado hacia las exportaciones.

6.2 EL NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA

A inicios de los años ochenta, Latinoamérica experimentó una fuerte crisis financiera que llevó al cese de pagos de la deuda externa, su origen se encuentra situado en las consecuencias de la crisis económica mundial de los setenta la cual se caracterizó por el aumento de los precios de los combustibles debido a la inestable situación política de los países árabes evidenciado en la guerra del Yom Kipur, la revolución islámica en Irán. El alza en los precios del barril de petróleo engordó las arcas de los países miembros de la OPEP, estos “petrodólares” fueron a parar a la banca privada norteamericana y a los organismos financieros internacionales como el FMI y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO BID, debido a la abundancia de recursos del momento estas instituciones flexibilizaron las rigideces para realizar préstamos a los países en vía de desarrollo. En varias ocasiones estos préstamos tuvieron como finalidad, apoyar dictaduras militares y a países represivos como el caso de la Junta Militar

Argentina. Dineros que a su vez no fueron destinados a la inversión en el desarrollo económico y que recurrentemente fueron malgastados.

Otro factor derivado de la crisis de los años setenta fueron los altos costos de las tasas de interés como resultado de la política económica restrictiva estadounidense. Este último factor tuvo un impacto grave sobre los crecientes montos de las deudas externas de los países de la región haciéndolas casi imposibles de pagar; paralela a esta grave situación, se presentó la devaluación de las monedas locales con respecto al dólar, lo que condujo a elevar aún más el costo de los préstamos adquiridos por países como: México, Argentina y Brasil, quienes habían dedicado gran parte de estos dineros al fortalecimiento del sector terciario de sus economías, como parte de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Los factores antes mencionados resultaron en una caída de los precios de las materias primas, principal producto de exportación del subcontinente, ante este panorama, la iliquidez se hizo presente y la crisis conocida como la “*década perdida*”¹²⁰ fue inevitable.

En agosto de 1982 el gobierno mexicano anunció la imposibilidad de seguir pagando la deuda externa contraída, la cual llegó a ser del 6.8% del PIB, por lo tanto entraría en una moratoria unilateral de 90 días y renegoció los plazos pactados para la misma, además de nuevos préstamos con el fin de poderla cubrir¹²¹. La banca internacional decide entonces replantear la forma de financiar los proyectos emprendidos en Latinoamérica, poniendo como condición más importante que los deudores aceptaran una intervención más profunda del FMI encuancto al manejo de las economías de los países latinoamericanos.

A través del llamado Consenso de Washington se procuraría reorganizar las economías de la región para que no dejaran de pagar sus obligaciones y a su vez pudieran mejorar su desempeño y encaminarse hacia un mayor progreso. Sin embargo, esta herramienta neoliberal establecería el detonante de la crisis.

Fueron los intentos de industrialización de la economía eminentemente primaria que ha caracterizado a las naciones ubicadas al sur del río grande, las cuales tenían como común denominador las restricciones a las importaciones. Por lo tanto, se orientarían las economías latinoamericanas a un proceso de apertura

¹²⁰ GREEN, Duncan. *La Revolución Silenciosa: El auge de la economía de mercado en América Latina*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997. Pág. 15.

¹²¹ GARCÍA BERNAL, Manuela Cristina. *Iberoamérica: Evolución de una Economía Dependiente*. En Luís Navarro García (Coord.), *Historia de las Américas*, vol. IV. Madrid/Sevilla: Alhambra Longman/Universidad de Sevilla 1991. Pág. 565.

hacia el exterior basado en una dinámica de economía de mercado, por lo que las principales medidas económicas que se llevarían a cabo a través de dicho consenso serían las siguientes:

- Disciplina presupuestaria (los presupuestos públicos no pueden tener déficit).
- Reordenamiento de las prioridades del gasto público de áreas como subsidios (especialmente subsidios indiscriminados) hacia sectores que favorezcan el crecimiento, y servicios para los pobres, como educación, salud pública, investigación e infraestructuras.
- Reforma Impositiva (buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados).
- Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés
- Un tipo de cambio de la moneda competitivo.
- Liberalización del comercio internacional (trade liberalization) (disminución de barreras aduaneras).
- Eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas.
- Privatización (venta de las empresas públicas y de los monopolios estatales).
- Desregulación de los mercados.
- Protección de la propiedad privada.

De esta manera el neoliberalismo entró en la escena económica latinoamericana, a pesar de las expectativas y los supuestos propósitos de generar desarrollo y mayores niveles de prosperidad, la realidad fue y sigue siendo muy diferente a lo que se estimó como beneficioso. Los principales indicadores como crecimiento económico, reducción de la pobreza, redistribución del ingreso y condiciones sociales se vieron afectados de manera negativa. Por ejemplo, el crecimiento del PIB para la región fue escasamente del 1% en promedio durante la década del 90, lo cual estuvo por encima del desempeño de la economía durante la década inmediatamente anterior, pero muy por debajo de resultados del 5% o más que se dieron en la década de los 60 y 70. Como consecuencia de esto el desempleo también aumentó y los índices de pobreza también. Para el año 2000 América Latina tenía alrededor de 450 millones de personas de estas 150 millones estaban en condiciones de pobreza, o sea con ingresos inferiores a 2 dólares al día y con casi 80 millones en condiciones de pobreza extrema lo que quiere decir que sus ingresos eran inferiores a 1 dólar al día. Con respecto a los indicadores de desarrollo social, estos tuvieron una mejora incipiente en aspectos como la mortalidad infantil, la escolaridad primaria y la alfabetización. Sin embargo, la disponibilidad de agua potable y la calidad de la educación pública desmejoraron, al mismo tiempo se incrementó la criminalidad y la violencia, en muchas ocasiones

derivadas a las difíciles condiciones de vida de los centros urbanos, donde se ha convertido en el común denominador en casi todos los países de la región¹²².

Por alguna razón Uruguay y Chile, son una excepción. El neoliberalismo llega a Chile con significativas variantes en la dictadura militar de Augusto Pinochet. Con un modelo económico monetarista con algunos rasgos keynesianos, siendo estos manejados por su equipo de economistas de la escuela de Chicago, pioneros en las teorías económicas neoliberales. Estos fueron vitales para la reestructuración económica de Chile. Mientras se produce un gran crecimiento económico en Chile los países de la región latinoamericana colapsaban las aplicaciones del modelo de desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (sustitución de exportaciones) y se experimentaba la crisis de la deuda externa produciendo la denominada "década perdida", como ya se mencionó.

Bajo estas teorías Chile se convierte en un modelo económico para América Latina, los chilenos eliminan el sistema público de pensiones, y desarrollan un nuevo modelo pensional basado en el ahorro individual (las Administradoras de Fondos de Pensiones AFP's). Este modelo se concentra en el desarrollo del mercado de capital, utiliza el ahorro de las pensiones para autofinanciar el estado, (deuda interna por medio de los TES¹²³). Rápidamente este sistema pensional es copiado por Argentina, Uruguay, Perú y Colombia.

6.3 EL NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA

Desde la década de los 30, la economía de nuestro país se encontraba en un proceso de afianzamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones el cual comenzó dieciséis años atrás debido a las rupturas en el proceso de globalización producidas por el desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial. Lo que provocó que hubiese un volcamiento hacia adentro, por lo tanto, el modelo agro-exportador del país se vio prontamente sin divisas necesarias para continuar con el comercio de materias primas por productos manufacturados, por lo que se procedió a fabricar lo que antes se debía importar.

¹²² CASILDA BEJAR, Ramón. América Latina y el Consenso de Washington, Boletín Económico ICE 2004. Pág. 24.

¹²³ TES es un título de deuda del Gobierno colombiano, en tal sentido es una deuda que genera el estado colombiano para con el poseedor de dichos títulos.

Los años posteriores a la Segunda Guerra fueron de un alto proteccionismo a nivel mundial, sin embargo, para la década de los 50 un evento haría que el planteamiento económico tradicional diera cambios importantes, y fue la Revolución Cubana (1959). Este evento trajo al vecindario y a las narices de los estadounidenses el tan temido comunismo, el cual habían tratado de alejar a través del modelo de estado de bienestar, y a pesar de que los indicadores económicos en la región eran bastante alentadores para aquella época, aun persistían los problemas de pobreza y sub-desarrollo en infraestructura, por lo tanto se debía empezar a buscar un cambio del modelo económico que sustituyera al actual y diera mayores prebendas a una Colombia que empezaba a contagiarse del ambiente revolucionario de la isla y de los demás países que tenían luchas armadas internas que amenazaba con desestabilizar el país. Esto fue usado como excusa para intervenir cada vez de manera más directa sobre las decisiones en materia económica, sin embargo, el país supo evadir en cierta manera las imposiciones de los organismos económicos internacionales por lo menos dos décadas más.

Esto tuvo lugar debido a que Colombia tenía una de las deudas externas más bajas de la región y a que también logró combinar un crecimiento per cápita sostenido y una baja inflación, por otro lado, durante la década de los 70's, la política económica colombiana continuó fiel a un estilo bastante conservador de préstamos en la banca internacional. Este factor impidió que con la llegada la crisis de la deuda en el año 1982 no se pudiera cumplir con la amortización de dicha deuda, por lo tanto, el escenario de la economía colombiana fue muy distinto al panorama presentado por México quien tuvo que volverse a endeudar con el fin de pagar las deudas contraídas en lustros anteriores. Ello a su vez mantuvo alejado al Banco Mundial y al FMI brindándole al gobierno nacional un amplio espacio de maniobra para tomar decisiones de manera autónoma.

A pesar de esta autonomía, desde el gobierno del presidente Alfonso López Michelsen (1974 – 1978), el gobierno empezó a desprenderse de algunas de sus responsabilidades y dejarlas en manos de la empresa privada, práctica que se acentuaría aún más en los gobiernos posteriores, allanando así el terreno para la apertura económica que se llevaría a cabo en la década de los 90's. En el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986 – 1990), fue el periodo donde se aceleraron los preparativos para poner en marcha el proceso aperturista Neoliberal, como bien diría el profesor Ricardo Castaño:

Se llegó a pensar que con la caída del esquema socialista en la Unión Soviética y el denominado triunfo del capitalismo a nivel mundial, había llegado la hora de la gran armonía entre todos los países del mundo. La hegemonía incuestionable de la economía de mercado y con ella el resurgimiento del pensamiento liberal, colocaban al “darwinismo social” como alternativa de orden en el

que deben imperar competencia, eficacia y productividad. Resurgen de nuevo los postulados de Adam Smith con el argumento de que la equidad y la justicia social serán, a largo plazo, el resultado de la dinamización del proceso de acumulación.¹²⁴

Posterior al avance hecho por el presidente Barco en esta materia, llegaría el turno del presidente Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994), proveniente del partido liberal, quien hizo de la apertura económica en Colombia una de las características más importantes de su gobierno, mediante su plan de desarrollo bautizado “La Revolución Pacífica”, donde se replanteó la dinámica económica de la nación, pero como mayor ganador los monopolios que para la época ya absorbían una buena porción de la economía, dejando a la mayor parte de la población en una lucha constante por la supervivencia, resultando esto en 17 millones de pobres para el año 1993¹²⁵. Gaviria fue quien introdujo al país a una nueva era de apertura, mientras la gran mayoría de la industria manufacturera nacional se encontraba en un estado de indefensión en el aspecto tecnológico y financiero frente a los competidores extranjeros.

A pesar que el modelo neoliberal trajo como consecuencia la inmersión de Colombia en el mercado mundial poniendo al alcance de la población infinidad de productos extranjeros, estos mismos productos finales importados reemplazaron por razones de precios y calidad a los productos nacionales, produciendo esto altos índices de desempleo.

Al mismo tiempo, otra medida que contribuyó a la generación de una mayor desocupación fue la privatización de las empresas públicas las cuales liquidaron a sus trabajadores. Este gran fenómeno económico trajo consecuencias sociales inmensas, con altas tasas de desempleo, muchos hogares quedaron en incapacidad de poder cancelar los préstamos hechos bajo la modalidad del UPAC creada en el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970 – 1974). Por lo tanto, los bancos dejaron de recibir dineros importantes para su operación, entrando este sector de la economía en una crisis sin precedentes en la historia del país, teniéndose incluso que crear un impuesto de emergencia económica en 1998, para poder salvar la banca nacional, conocido como dos por mil, hoy día cuatro por mil.

¹²⁴ CASTAÑO, Ricardo. *Colombia y el Modelo Neoliberal*. Mérida: Universidad de los Andes Venezuela, Marzo 2004. Pág. 61. [En Línea]
http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17535/2/ricardo_castano.pdf

¹²⁵ *Ibíd.* Pág. 62

6.4 SISTEMA PENSIONAL Y MODELO NEOLIBERAL

Como consecuencia de la nueva “concepción” en política laboral que se viene implementando en el país desde la década de 1970, la actual realidad del sistema pensional colombiano, es una de las evidencias que existen para sustentar el sometimiento casi incondicional a la doctrina neoliberal, por parte de los encargados de las decisiones económicas de los últimos cuarenta años. Dicha doctrina (divulgada por el FMI, el BM, el BID y la CAF), promueve la concentración de esfuerzos políticos y económicos que permitan el crecimiento de las exportaciones, y la reducción en gasto social, como únicas vías en la búsqueda de un superávit, concibiendo el dinero invertido en educación, vivienda, medio ambiente, y bienestar social, como un “gasto” innecesario para las nuevas lógicas económicas globales. De ahí que, además de todo lo que se ha avanzado en “flexibilizar” las normas laborales que rigen el mercado del trabajo, la crisis del sistema pensional es una muestra más del desinterés de los gobernantes que tuvo el país en ese periodo de tiempo, en crear un sistema equitativo, sostenible y justo. Ese desinterés, tal vez obedezca a su concentración en implementar las acciones que permitieran consolidar en el país, el llamado “Ajuste estructural”, máxima del modelo neoliberal que condensa la esencia de su ideario y aplicaciones.¹²⁶

Con el afán de reducir los costos para generar nuevos empleos por parte de los empresarios, los ministros de hacienda y demás responsables de las decisiones económicas, descuidaron los impactos colaterales que tendría la flexibilización laboral, siendo una de las más preocupantes, el aumento de la economía del rebusque, o por cuenta propia, a la cual el DANE le llama informalidad laboral, con el fin de considerar a aquellos que hacen parte de este grupo, como una fuerza viva que sustenta la variable “empleado” en sus análisis estadísticos. Con esta “cortina de humo” se desconoce el hecho de que esas personas, además del alto nivel de precarización de vida que tienen, no acceden a los servicios agrupados en las prestaciones sociales, pues la falta de continuidad y estabilidad en sus

¹²⁶ Según Duncan Green (1997), el Ajuste Estructural se define como “el conjunto de políticas diseñadas para encaminar la economía de un país del Tercer Mundo hacia el crecimiento dirigido a las exportaciones. Significa el desmonte de las reglamentaciones que regulan las actividades mercantiles y comerciales, la restricción del Papel del Estado y el estímulo a la inversión extranjera. Para los neoliberales, el ajuste estructural es la panacea para curar la mayor parte de los males que aquejan al Tercer Mundo.

ingresos, les impide acceder a aquellos, incluido la afiliación y cotización a un fondo de pensiones.

6.4.1 Neoliberalismo y Corrupción en el sistema pensional colombiano

Siendo el modelo neoliberal, un modelo que retoma los postulados del liberalismo europeo del siglo XVIII y XIX, una variable que permite entender a la luz de esta doctrina, por qué existe una especie de “estrategia del avestruz” frente al problema de la denominada Bomba Pensional, que es el individualismo. Aunque el liberalismo no se ocupa o no se inquieta del alcance de las conductas egoístas presentes en el *homo economicus*, solo el individualismo permite explicar por qué los funcionarios responsables de las decisiones económicas no han solucionado de raíz, un problema tan sensible para el futuro de la sociedad colombiana, principalmente de su fuerza laboral. Solo el individualismo permite explicar la presencia de otras conductas presentes en ese quinto quintil, que está acabando con voracidad las reservas pensionales de ese 80% que está ahorrando un dinero del cual no va a disfrutar. Esas conductas se pueden resumir en:

- Una codicia visceral en todo el entramado de funcionarios públicos y privados que se han prestado para el desfalco del erario público, garantizando el acceso a pensiones exageradas de personas que no cumplían los requisitos mínimos ni para pensionarse, y en algunos casos, para acceder a pensiones que rallan los treinta millones pesos mensuales.¹²⁷
- El egoísmo de los funcionarios y trabajadores que acceden a este tipo de pensiones, pues saben que están haciendo un daño a la sociedad, y, a pesar de ser consciente de ello, no son capaces de replantear su conducta y reconocer el error en el que movidos por la racionalidad instrumental están cometiendo.
- La miopía de los funcionarios gubernamentales (ministros de hacienda y presidentes a la cabeza) responsables de haber diseñado e implementado las acciones pertinentes en pro de frenar esta posible segura debacle del sistema pensional colombiano.¹²⁸ Solo esa miopía permite explicar por qué

¹²⁷ Los casos de corrupción en la liquidación de entidades como Foncolpuertos, Cajanal, Instituto de Seguros Sociales, Senado y Cámara, y el más reciente “Carrusel de Pensiones” de los magistrados de las altas cortes son la punta del iceberg de esa urdimbre de trabajadores, abogados y jueces que se han prestado para este fenómeno.

¹²⁸ Desde el punto de vista conductual, miopía es sinónimo de tonto, conducta que se define en el Diccionario de la RAE como “Aparentar que no advierte algo, de lo que no le conviene darse por enterado (...) mostrar petulancia, vanidad o terquedad”.

esos funcionarios que son conscientes de la injusticia e inequidad del sistema, no hayan solucionado un problema que, como efecto “boomerang” nos golpeará a todos por igual, pues cuando se acabe el dinero, no habrá ni para los excluidos ni para los incluidos en el sistema pensional.¹²⁹

Pero, ¿Por qué este análisis de un problema que se tiene que revisar con mayores tecnicismos económicos? Porque a la luz de algunos autores que analizan el impacto del fortalecimiento del modelo neoliberal en América Latina, y demás países del Tercer Mundo, se evidencia un crecimiento sostenido de la corrupción en todos los ámbitos; público, privado, empresarial, ejecutivo, legislativo, judicial, etc. Y, la actual crisis del sistema pensional en Colombia, no se puede entender pasando por alto esta variable, que de forma casi vertical atraviesa todas las evidencias de inequidad y justicia presentes en el mismo. Siendo la economía una ciencia humana que estudia la conducta de los hombres en dinámicas de mercado, la dimensión subjetiva es una variable obligada para este tipo de análisis, la cual Weber se preocupó por estudiar en *“La Ética Protestante y el espíritu del capitalismo”*, donde concluye que el deseo de ganancia en todos los escenarios y en todas las condiciones, es la principal diferencia del hombre de occidente, cuando se lo compara con los habitantes de otras sociedades.

Para entender la relación entre neoliberalismo y corrupción, vale considerar lo analizado por Duncan Green, donde encuentra una profunda relación entre los empréstitos a la mayoría de los países hechos por el BM, el FMI y el BID en las décadas de los 70 y los 80; y la “fuga” de capitales casi en la misma proporción hacia bancos comerciales norteamericanos principalmente. Dinero que terminaba en las cuentas de las grandes empresas locales, en las cuentas personales de los grandes industriales, ó en las cuentas de los funcionarios estatales de alto nivel. Al respecto el investigador afirma:

“Si bien parte de los ingresos por concepto de ayuda económica y exportaciones del crudo se invirtieron en el fortalecimiento de la industria pesada y de las exportaciones, un alto porcentaje salió con destino a los

¹²⁹ Como este trabajo se finiquita a finales del 2012, la miopía del actual gobierno frente a la crisis pensional continuará, principalmente por dos razones: primera, actualmente todos los esfuerzos están en función del soñado “Acuerdo de Paz” con la FARC-Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, estrategia catalogada por parte de algunos periodistas como baraja electoral del presidente Juan Manuel Santos. Y en segunda instancia, desde el poder legislativo, no se espera preocupación en el tema, bien sea porque los congresistas no van a reconocer públicamente un desfalco que ellos mismos han promovido, o porque el 2013 es un año pre-elecciones, por lo que se prevé que el grueso de los senadores y representantes a la Cámara se concentren en sus campañas políticas para ser reelegidos, y no en problemas sociales o similares.

bancos de Estados Unidos como fuga de capitales. La proporción de empréstitos que llegaban (a la región) se equiparaba con la fuga masiva de dólares al exterior a medida que funcionarios públicos y dirigentes de la empresa privada inundaban el mercado bancario del país del norte con sus cuentas en dólares. En muchos casos se trataba de corrupción rampante, como la aceptación de sobornos en contratos estatales.”¹³⁰

Green muestra apartes de un estudio del Banco Mundial, donde se evidencia que entre 1979 y 1982, únicamente de Argentina, México y Venezuela “salieron” aproximadamente 70 mil millones de dólares a cuentas personales de bancos norteamericanos, cifra que representa una media del 83% de los préstamos que las entidades multilaterales hicieron a esos países.

El hecho de que el mismo Banco Mundial se preocupe por la “danza de los millones” desde los países latinoamericanos hacia bancos comerciales de U.S.A., es como si reconociera que el énfasis desmedido en las máximas del modelo neoliberal, está fomentando corrupción en gran parte de los funcionarios de alto nivel público y privado de los países a quienes se les presta dinero con el único fin de fortalecer el aparato industrial como garantía de un mayor nivel de exportaciones, instando a los mismos a reducir la inversión y flexibilizar la normatividad en los sectores social y ambiental. Aunque este tipo de análisis demanda la realización de investigaciones más serias y profundas, para no caer en el error de emitir verdades sin soporte científico o investigativo, no se puede desconocer que los mismos pensionados que se han convertido en una especie de élite privilegiada en Colombia (exmagistrados, excongresistas, exministros) son los que toman las decisiones relacionadas con la adopción e implementación en el país de los lineamientos que en materia económica establecen el BM y el FMI. Prueba de ello son las “Cartas de Intención” que el FMI envía a cada nuevo presidente de los países fieles al modelo, de donde se derivan las reformas laborales, judiciales, tributarias, al sistema de salud, y al sistema pensional respectivamente; reformas que diseña el ejecutivo, y aprueba el legislativo, sin ninguna objeción del poder judicial.

Prueba de esos acuerdos perversos entre los tres poderes, está la criticada reforma a la justicia de año 2012 en Colombia, la cual generó una protesta generalizada en la población colombiana, cuando se descubrió la inmensa cantidad de “micos y orangutanes” que tenían como único fin aumentar y blindar por vía legal los ingresos y periodo en sus cargos de los magistrados de las altas cortes, a cambio de unos artilugios que favorecieran a los congresistas, donde los secretarios de Senado y Cámara serían unos de los mayores beneficiarios, con un decreto complementario donde su exorbitante sueldo de casi 350 millones de

¹³⁰ GREEN. Op. Cit., p. 14

pesos anuales para cada uno, quedaría prácticamente blindado ante posibles demandas, por un “fuero” constitucional contemplado en dicha reforma. Todas estas artimañas para subir sus sueldos, y aumentar el tiempo en los cargos de privilegio, inciden de forma directa al momento de estos funcionarios pensionarse. Otras prácticas ilegítimas y cuestionadas legalmente en los trámites para obtener sus pensiones por parte de los funcionarios de regímenes especiales, es sumarle al salario base de liquidación, los ingresos recibidos por concepto de viáticos y gastos de representación por ejemplo, “derecho” al cual no acceden los demás pensionados colombianos que se rigen con el RPM.

Aunque la solución definitiva a los problemas que presenta el sistema pensional actualmente no depende únicamente de la inequidad de las pensiones “privilegiadas”, cerrar esta llave de desangre de las finanzas públicas, le permitirá las finanzas del estado ahorrarse 56.000 millones de pesos al año.

A nivel regional, el panorama futuro de los pensionados en el Valle del Cauca es igual de sombrío. Según estudios realizados por el Ministerio de Hacienda, “sólo la Gobernación del Valle tiene un pasivo pensional de \$10,8 billones y los 42 municipios que conforman el Valle le anexan a esta cuenta \$6,5 billones, según cifras al cierre del 2011”.¹³¹ El mismo informe destaca que para el consolidado del mismo año, los municipios y los departamentos habían logrado ahorrar en el Fondo de Pensiones Territorial, Fonpet, y en algunos fondos individuales, aproximadamente el 13% de este pasivo, es decir, \$2,2 billones para cubrir el pago de las futuras mesadas. Sin embargo, esa cifra es irrisoria, frente a un desfinanciamiento del pasivo pensional de \$15 billones. Así como a nivel nacional la sombra de la corrupción cierne sobre gran parte de las pensiones “privilegiadas”, sólo cuando se analiza el tema pensional de los jubilados del Departamento (los que han trabajado en las distintas dependencias de la Gobernación del Valle), la corrupción también permea, gran parte de esas pensiones, donde los denunciantes de este desfalco han tenido que salir de Cali o del país, o han sido asesinados.

Tal como se ha analizado el problema de las pensiones exageradas en instituciones como el Congreso y las Altas Cortes, si se profundiza en otras instituciones a nivel nacional y regional, sería casi infinito determinar la cantidad exacta en dinero y en número de personas, que, por medio de prácticas corruptas han conseguido elevar sus pensiones de jubilación.

La revisión de los principales periódicos de ámbito nacional, regional y revistas especializadas, permite concluir que el tema viene siendo de gran preocupación

¹³¹ EL PAÍS. Cali, 08, Octubre, 2012. B secc. 13 p. ISSN 0124 – 891X

para todos los colombianos, incluido el mismo gobierno central, quien ha dejado en manos de la Corte Constitucional la oportunidad de poder frenar este “desangre” financiero, ente que dará su fallo definitivo en el año 2013. El debate está abierto, pues los beneficiarios de esas pensiones exageradas, alegan que son derechos adquiridos, mientras que los críticos de esos “derechos” afirman que fueron adquiridos de forma ilegítima, recurriendo a prácticas fraudulentas o corruptas. A continuación se hará un análisis del problema del sistema pensional, desde la óptica de los lineamientos establecidos por el Banco Mundial en materia económica, y su relación con el “Estado de Derecho” consagrado en la Constitución del País. El Estado Social de Derecho es clave para entender los aciertos y desaciertos en un país que profesa ser democrático.

6.4.2 Los Lineamientos del Banco Mundial y del FMI, ¿Ayudan a construir democracia?

Cuando se analiza el problema de la corrupción, como consecuencia de la incapacidad del modelo neoliberal de evitarla, pues promueve el acceso a la riqueza material sin límites, ni intervención del Estado, y, en tanto que la corrupción fomenta la injusticia y la inequidad social, bien vale preguntarse si la situación actual del sistema pensional colombiano se puede catalogar como un elemento que ayuda a construir democracia.

Tal vez suene curioso este análisis, pero el avance del modelo neoliberal en América Latina, y en Colombia no se puede concebir como una doctrina impuesta por el BM y el FMI y que nadie quería aceptarla. Al respecto Duncan Green afirma que aunque dichas instituciones han jugado un papel protagónico, “ello nunca hubiera sido posible sin el apoyo de economistas y políticos de la región, sin la crisis generada en la sustitución de importaciones y sin la falta latente de alternativas en la región”¹³². Según el autor, esos economistas y políticos, que en promedio representan el 20 o 30% de la población, “han tenido el privilegio de acceder a muchas de las prebendas del primer mundo”. Tal como lo expresa el profesor Fernando Cruz Kronfly en sus análisis sobre la modernidad, esa clase social privilegiada, es la única que accede al primer vagón, el de la postmodernidad, dejando los otros dos vagones, el de la modernidad y premodernidad,¹³³ al resto de la sociedad, a ese remanente que todos los días se

¹³² GREEN. Op. Cit., p. 16

¹³³ El profesor Fernando Cruz Kronfly, es un investigador de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, reconocido a nivel nacional e internacional por sus prolijos análisis sobre la modernidad, especialmente cuando se la analiza en el contexto empresarial y capitalista.

mueve entre la incertidumbre y la zozobra de no saber si la nueva doctrina neoliberal es capaz de brindar las soluciones a los problemas que ella misma ha generado. Ese 20 o 30% es la que accede a los “bienes de consumo, empleos con compañías, internacionales y oportunidades creadas por la supresión de normas reguladoras y el incremento del intercambio comercial”¹³⁴.

Siendo la Democracia “una forma de organización del Estado en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales”¹³⁵, se parte del supuesto que “nuestros” representantes en las distintas ramas del poder presentes en Colombia (ejecutivo, legislativo y judicial), deben encaminar sus acciones en función de los intereses generales y no particulares o de élite.

La inequidad y la injusticia presente en el sistema pensional colombiano, es una clara muestra de que ese supuesto no se cumple. Antes por el contrario, las posiciones asumidas por los representantes de esos pensionados privilegiados, acuden al seudodiscurso de que estamos en un país que defiende el estado social de derecho, y, que esas pensiones, a pesar de sus montos exagerados e ilegítimos, son “derechos” adquiridos, y como tales no se pueden derogar. Pareciera ser que se olvidaran, que el estado social de derecho que consagra nuestra constitución, es un eufemismo, que en el marco del modelo neoliberal, se ha ido modificando según los intereses de las élites del país, por medio de casi 17 “actos legislativos”, que convirtieron después de veinte años, derechos necesarios para una vida digna como la salud, la vivienda, la educación y el trabajo, en servicios sometidos a las dinámicas del mercado, quitándose así el Estado su responsabilidad como garante de los mismos. Una de las últimas reformas a la Constitución colombiana, llamada “Ley de Sostenibilidad Fiscal” ha sido catalogada por los investigadores, y aún exmagistrados de la Corte Constitucional como el Dr. Gregorio Hernández, como la estocada final de la embestida neoliberal a los colombianos del común, donde el gobierno, además de no ser garante de los derechos otrora catalogados como fundamentales, si lo hace, ello depende de la disponibilidad de recursos en dinero para hacerlo. En ese escenario, el mismo derecho a la vida queda sin piso, tal como se evidencia actualmente en las noticias, donde muchos pacientes mueren en los pasillos o salas de espera de las áreas de urgencias de las instituciones de salud, o en las

¹³⁴ GREEN, Ibid.

¹³⁵ Consultado en Wikipedia. <http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia>

ambulancias, después de los denominados “paseos de la muerte”. Todo, porque esas instituciones se valen de un sinnúmero de requisitos y trámites con el fin de no atender a las personas que presentan cuadros clínicos considerados de “alto costo”.

Aunque no es motivo de análisis de esta investigación, la actual crisis del sector de la salud en Colombia, tiene su origen en las mismas aristas que tienen en coma el sistema pensional: negligencia de las instituciones de control y vigilancia, corrupción en todos los niveles y ámbitos, privilegios para una élite muy reducida, falta de decisiones efectivas contra las raíces del problema, miopía de los funcionarios del gobierno encargados del sector, etc., etc.

Cuando se analiza la evolución de la democracia en la mayoría de los países de América Latina (antes de que estallara el actual populismo compuesto por una extraña mezcla de socialismo, comunismo, capitalismo y totalitarismo), se concluye que, al menos desde la óptica del desarrollo económico, lo que ha existido es un poder de élites; donde los grandes empresarios, los grandes industriales y los dueños de la banca, se hacen nombrar como senadores, presidentes, o magistrados de las altas cortes, o inciden (sobre todo con dinero para campañas) en las elecciones de estos funcionarios, posiciones desde donde se diseñan leyes, decretos y similares para defender sus propios intereses, olvidándose completamente de la mayoría de la población, que en condiciones de libre competencia, le queda imposible acceder ni siquiera a sus derechos fundamentales. De ahí que la visión de Malthus sobre el capitalismo tenga actualmente tanta validez, pues, los más fuertes serán siempre los mismos, y los más débiles nada pueden hacer ante esa embestida.

Pero, ¿Por qué el problema de la crisis del sistema pensional se analiza desde esta perspectiva? Porque en un “Estado Social de Derecho”, se supone que todo lo que cabe dentro de la categoría “derecho” es de acceso para la totalidad o la mayoría de la población en igualdad de condiciones, y, la radiografía que se le ha hecho a las pensiones millonarias de los altos dignatarios del país, y de otros que sin ningún tipo de estudio hoy reciben promedio treinta millones de pesos mensuales (como los coteros y operarios de Puertos de Colombia), no se acomodan para nada a derechos para todos en igualdad de condiciones.

Un análisis casi obligado para entender la evolución del doctrina neoliberal en América Latina, es el caso Chileno, país que junto a México y Bolivia, es considerado uno de los primeros en adoptar por completo el modelo, y actualmente experimenta una especie de “olla a presión” social, pues los excluidos ya se cansaron de tanta impotencia, y están haciéndose oír. El ciclo de renovaciones o actualizaciones de la constitución chilena, es una constante que se

repite en la mayoría de los países de la región. Una investigación realizada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO destaca lo siguiente:

“Las constituciones chilenas han sido diseñadas para durar en el tiempo. (...) la perdurabilidad de las constituciones nacionales dan cuenta de otro de los rasgos políticos centrales de la evolución política chilena: la centralidad y predominancia de la clase política y del poder militar sobre la ciudadanía y, al mismo tiempo, los límites políticos que ha tenido la construcción de la democracia política en el país. Por ejemplo, las constituciones chilenas nunca han sido la elaboración activa de la sociedad civil, sino que desde su conformación como Estado independiente, esa tarea ha sido asumida por las élites políticas dirigentes con el apoyo directo del poder militar. La convergencia de ambos sectores en distintas coyunturas constitucionalistas –1833, 1925 y 1980– ha permitido la imposición de constituciones políticas a la sociedad civil. Pero a pesar de la inconformidad, al cabo de un tiempo, la clase política y la ciudadanía terminan aceptando y acatando las normas constitucionales que eran consideradas como espurias. Esta situación ha sido un rasgo permanente de la política chilena que, como veremos, nos permite explicar la vigencia de constituciones políticas sin una genealogía democrática ni legítima”¹³⁶.

En otros apartes, la misma investigación destaca:

*“Si el problema central de la transición a la democracia en Chile se encuentra en el tema constitucional (...) no queda otra cosa que pensar que la democracia en Chile será un tema pendiente por muchos años (...) a pesar de que en el Parlamento se discuten determinadas reformas constitucionales a la C-80, de aprobarse, no cambiará sustancialmente la calidad del régimen democrático chileno. En otras palabras, las futuras reformas permitirán proyectar en el tiempo tanto la constitución pinochetista como el régimen político diseñado durante la dictadura militar: **la democracia protegida**. Salvo que la ciudadanía demande la recuperación de un poder que históricamente en Chile nunca se ha ejercido: el poder constituyente”.*

Se puede evidenciar la “democracia protegida” chilena, responde a los intereses económicos y políticos del modelo neoliberal, donde las reformas constitucionales se presentan con el remoquete de la búsqueda de beneficios sociales, cuando en el fondo se le quitan y se debilitan los mecanismos que bajo el modelo benefactor los sindicatos y demás formas de agremiación social, tenían para hacer respetar sus derechos. Gómez Leyton avanza en su investigación analizando las tres constituciones chilenas a lo largo del siglo XX, a la luz de lo que él denomina “la génesis histórica” y “los procesos de legitimización”, factores claves para comprender la permanencia en el tiempo de una constitución chilena que responda a los intereses del modelo. En cuanto al primer factor concluye que

¹³⁶ GOMEZ LEYTON, Juan Carlos. *Política, Democracia y Ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*. Editorial ARCIS/PROSPAL/CLACSO. Primera Edición. Santiago de Chile. 2010, pg. 61. Disponible en Internet en www.clacso.org

“ninguna de las tres constituciones políticas señaladas fueron generadas ni establecidas por la manifestación soberana de un poder constituyente de carácter democrático (...) las tres fueron actos de imposición política por parte del poder ejecutivo”¹³⁷. Con respecto al segundo factor afirma que,

*Las tres fueron consideradas al momento de su promulgación como ilegítimas por la gran mayoría de la ciudadanía nacional. Por esa razón, fueron ampliamente rechazadas por las principales fuerzas políticas y sociales del país. Sin embargo, a pesar de esta situación, el poder constituido utilizó diversos mecanismos e instrumentos políticos para conseguir de parte de los actores políticos y sociales el acatamiento a las nuevas normas institucionales. El principal instrumento utilizado por el poder constituido fue la negociación política entre las diferentes élites de poder, conducente al establecimiento de acuerdos y compromisos destinados a generar las condiciones políticas y normativas para la integración de los opositores al régimen político diseñado en la nueva Constitución*¹³⁸.

La anterior referencia permite constatar que no hay diferencia entre las estrategias políticas usadas en los distintos países fieles al modelo neoliberal, con el fin de evitar su debilitamiento y rechazo. Lo que ocurre en Chile ha sido replicado en la mayoría de los países de la región, incluso a Colombia se le acusa de copiarle gran parte de sus legislativas como la Ley 100 y la fallida reforma a la educación del año 2011, que de entrada consagraba que en Colombia “la educación es un derecho, (...) y un servicio”.

Actualmente está radicada ante la Corte Constitucional una demanda interpuesta en Junio de 2011 por el abogado Dionisio Enrique Araújo contra el régimen pensional de los parlamentarios y similares. Araújo demandó el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, que ordena pagar a los congresistas “el 75 por ciento del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el congresista”. Según la fuente consultada, esta y otras normas “amañadas”, han permitido que cerca de 1000 personas entre magistrados, congresistas, y otros exfuncionarios del Estado reciban más de 25 salarios mínimos (15 millones de pesos), que es el tope fijado por la Constitución, por medio de la reforma que se le hizo en el 2005, que prohíbe el pago de pensiones por encima de 25 salarios mínimos después del año 2010, desconociendo el famoso principio “de sostenibilidad fiscal” que el mismo gobierno le aplica al resto de los colombianos para no garantizar los derechos fundamentales. Ante este desangre presupuestal, es el Estado con el presidente a la cabeza, quien tiene la responsabilidad de tomar las decisiones pertinentes, y apoyar una reforma al sistema buscando

¹³⁷ GOMEZ LEYTON, Juan Carlos. Ibid., pg. 62

¹³⁸ Ibid.

equidad y justicia. Algo que aún no se ve por parte de los encargados de las finanzas estatales.

Como estas demandas son sometidas a dispendiosos y eternos debates, buscando que el periodismo independiente, y la sociedad en general se olviden del tema para luego archivarlo, no toca sino esperar a que los magistrados de la Corte y los funcionarios del gobierno, tengan la entereza de resarcir este “error” en el 2013, cuando se tome una decisión definitiva al respecto. Esta es una prueba de fuego para estas dos ramas del poder, pues los congresistas no se van a quitar los privilegios que ellos mismos se han asignado.

Como se evidencia a la luz de este análisis, queda en manos del ejecutivo y el judicial, dar señales claras a la mayoría de los trabajadores colombianos que estamos en un verdadero estado social de derechos, pues urge sepultar de una vez y para siempre los privilegios que para nada fundamentan una sociedad igualitaria. Se debe enviar un mensaje claro que el Estado no es fuente de riqueza para castas o élites, que sin razón se asumen como privilegiadas.

6.5 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO EN EL ORIGEN DE LA LEY 100 DE 1993

A mediados de la década de los 80 el Doctor Fabio Echeverry Correa presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), acuñó una frase que reflejaba la situación socioeconómica del país cuando dijo “la economía va bien, el país va mal”. En Colombia coexistían un auge económico (debido al buen momento de la economía mundial) y la apertura de capitales, los cuales dejaban como resultado un crecimiento en promedio del 4%, incluso sin llegar a mostrar crecimientos negativos desde la década de los 30. Sin embargo, la violencia dejaba tasas de asesinatos entre las más altas del mundo. Para el inicio de los 90’s era de 75 por cada 100 mil habitantes, la inseguridad en las áreas rurales acrecentaban cada vez más, la pobreza en las ciudades y los actos terroristas estaban a la orden del día.

A pesar de las fuertes contradicciones que se vivían en el país, éste, en materia económica se encontraba en una posición privilegiada. El decenio previo a la apertura económica que se llevaría a cabo dese 1991, fue catalogado como la década perdida, la cual se desencadenó como se dijo anteriormente por la crisis de la deuda externa y el subsiguiente aumento de las tasas de interés. Sin embargo, la política económica colombiana había sido austera en lo relacionado con los grandes empréstitos con los organismos financieros internacionales. El

resultado de estas decisiones fue un sostenido crecimiento del PIB per cápita a través de una baja inflación, el siguiente recuadro demuestra lo antes dicho.¹³⁹

Tabla 12: Evolución del PIB per cápita de Colombia (1982 a 1994)

Años	PIB/cápita	Crecimiento	Exporta.	Importa.	Deuda	Inflación	Salarios U\$
1982	1225	-1.1	3133	5358	10.3	24	104.8
1983	1221	-0.3	2970	4464	11.4	17	110.3
1984	1240	1.6	4273	4027	12.2	18	118.5
1985	1249	0.7	3650	3673	13.8	22	114.6
1986	1310	4.8	5331	3409	16.0	21	120.1
1987	1358	3.7	5661	3793	17.1	24	119.2
1988	1390	2.3	5343	4516	17.4	28	117.7

Continuación Tabla 12.

Años	PIB/cápita	Crecimiento	Exporta.	Importa.	Deuda	Inflación	Salarios U\$
1989	1413	1.7	6031	4557	17.0	26	119.4
1990	1444	2.2	7079	5108	17.6	32	113.4
1991	1447	0.2	7507	4548	17.0	27	115.3
1992	1473	1.8	7263	6030	16.8	25	117.3
1993	1519	3.1	7429	9086	18.6	23	122.8
1994	1569	3.3	8925	11085	21.5	23	122.2

Fuente: Citado en: GREEN, Duncan. La Revolución Silenciosa

Explicación de términos: PIB per Cápita (dólares de 1980); crecimiento del PIB per Cápita (%); exportaciones FOB (millones de dólares); importaciones FOB (millones de dólares); total deuda externa (miles de millones de dólares); inflación anual (%); salarios reales promedio sector industrial (1980=100)

Durante ese mismo período, la economía del país fue escenario de diferentes hechos en materia económica, pasando por problemas con la tasa de cambios en 1984 debido a la emisión exagerada de bonos del estado para cubrir el déficit en el presupuesto de la nación que venía arrastrando desde 1981. Si se pudiera sintetizar en una sola frase los hechos de la economía colombiana para esa época tendríamos que expresarla como descentralización y apertura.

¹³⁹ GREEN, Duncan. La Revolución Silenciosa El auge de la economía de mercado en América Latina, TM Editores 1995. Pág. 271

Desde que se comenzaron a implementar las primeras medidas aperturistas, el peso del comercio internacional comenzó a ganar cada vez más importancia en el PIB. No obstante, como se observa en el cuadro anterior no solo las exportaciones aumentaron sino también las importaciones, llegando incluso a arrojar saldos negativos en la balanza comercial durante varios años. Colombia llegó a ser llamada como “el Tíbet Suramericano”, en el país solo se consumía lo que se producía a manera local y tenía una de las tarifas arancelarias más altas de la región, con tasas por encima del 80% comparativamente con la región, superando así a países como Brasil (que lo seguía muy de cerca), Argentina y México los cuales no superaban el 40%¹⁴⁰. Este escenario por un lado había hecho que la inversión en desarrollo e innovación tecnológica en el sector industrial fuera lenta, debido a la percepción que se tenía de una estabilidad en cuanto a la oferta y demanda de bienes y servicios. Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario observar el comportamiento de la tasa de desempleo de la época:

Tabla 13. Desempleo en Colombia años 1984 a 1993

FECHA	TASA DE DESEMPLEO %
Dic. 1984	13,1
Dic. 1985	12,8
Dic. 1986	12,2
Dic. 1987	10,3
Dic. 1988	10,4
Dic. 1989	9,4
Dic. 1990	10,6
Dic. 1991	9,4
Dic. 1992	9.8
Dic. 1993	7.8

Fuente: Banco de la República. DANE [1] (7 Áreas metropolitanas)

Es destacable el descenso casi ininterrumpido que tenía el desempleo en el país durante casi 13 años, para finales de la década de los 80 el índice de pobreza en Colombia había descendido en un 15% menos que en 1978. Igual otros indicadores claves de la economía durante ese mismo período tuvieron un comportamiento relativamente similar por ejemplo, la pobreza extrema paso del 45% al 29%, la tasa de analfabetismo del 5.3% al 3.3%, la esperanza de vida de

¹⁴⁰ ANNOP Singh, AGNES Belaisch, CHARLES Collins. Estabilización y Reforma en América Latina: Perspectiva macroeconómica desde principios de los años noventa, FMI 2005. Pág. 97

65 a 67 años. Sin embargo, otros indicadores no eran tan alentadores, como por ejemplo, la tasa de homicidios estaba en 62 por cada 100 mil habitantes, un aumento de casi el 150% si se compara con el año 1978. El coeficiente GINI sin importar el aumento en la tasa de empleo, cada vez mostraba más desigualdad en el país, este coeficiente pasó de 0.53 a 0.54,¹⁴¹ en esta misma década (1978 a 1988).

Con respecto a la situación del sistema pensional en el país, se debe recordar el hecho de que en los inicios de la década de los noventa existían un número importante de cajas de previsión social, como ya se explicó en subtítulo 5.1, las cuales tenían como objetivo administrar los dineros de los empleados públicos en el momento en que según lo pactado en la Ley tuvieran derecho a recibir su mesada pensional. Sin embargo, dicha cantidad de cajas propiciaron elementos que jugaron en detrimento de la salud del sistema, como por ejemplo, falta de solidaridad, alta inequidad, ineficiencia y una muy baja cobertura del mismo.

En relación al tema de la cobertura pensional, para inicios de los 90's, hay que aclarar que las únicas personas que tenían la capacidad de realizar aportes para su pensión eran aquellas que fueran profesionales o tuvieran empleos formales, dejando por fuera a los trabajadores del sector informal los cuales son mano de obra con ingresos variables. Debido a que las opciones de conseguir un trabajo formal son directamente proporcionales al nivel de escolaridad del individuo, este hecho, agrava aún más la situación del mercado laboral en el país debido al altísimo nivel de deserción escolar, analfabetismo y al bajo número de estudiantes estudiando en la universidad con respecto a los graduados de secundaria, esto sin dejar de lado la impertinente política de empleo en el país y el poco apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Estos factores entonces han hecho de la informalidad una dura realidad del mercado laboral colombiano, que agrava aún más el problema pensional en el país, de hecho para 1990 el indicador de cobertura pensional mostraba un 21% frente a la población total, y un 27.6% con respecto a la población ocupada y de un 51.7% con respecto a los trabajadores asalariados.

Durante el tiempo en que el Estado administró los dineros pensionales dio vía libre para que se crearan empresas que prestaran el servicio de pensiones sin tener un marco legal uniforme que las controlara, debido a esto se crearon regímenes especiales en el sector público y convenciones colectivas en el sector privado, dando lugar para la época a la existencia de parámetros distintos para poder aspirar a una mesada pensional. En muchos de estos regímenes se crearon

¹⁴¹ CUBIDES, Jorge Salguero. Globalización, Economía y Regiones de Colombia, Sociedad Geográfica de Colombia. Pág. 9

condiciones de favorabilidad para algunos pensionados generando de esta manera una gran inequidad, la cantidad que el empleado y empleador pagaban a la empresa prestadora de este servicio dependía de sus políticas individuales, muchos de los beneficios corrían por cuenta del Estado, el directo responsable de esta diversidad y a su vez caos en el control de los aportes fue Cajanal en la medida que otorgaba empoderamiento de sus funciones a otras entidades y no hacía un control cabal sobre ellos.

Los beneficios que estas ofrecían a sus afiliados se hicieron sin contar con los recaudos necesarios en dinero para poder llevarlos a cabo no en el corto plazo más si en el largo plazo. De hecho este problema se agudizó debido a vacíos legales que impidieran la disparidad de criterios para alcanzar edad de jubilación. Un ejemplo de ello es que mientras el Instituto de Seguros Sociales requería un mínimo de 500 semanas cotizadas, haber cumplido 50 años de edad en el caso de las mujeres y 60 para los hombres, Cajanal pedía 55 años tanto a hombres como mujeres (1.000 semanas cotizadas como servidor público) y algunas empresas públicas con sus regímenes especiales y convenciones colectivas nocivas expedían jubilaciones a los 40 años de edad o menos, esto en el caso de Foncolpuertos y Ferrocarriles Nacionales.

Debido a esto, el sistema pensional en Colombia llegó a ser desde entonces un sistema altamente inequitativo, de baja cobertura y con graves problemas administrativos, con todos estos elementos en contra. Es muy evidente que no podría catalogarse como un sistema completamente solidario, el cual es el fin mismo de un sistema de este tipo, de esta manera se resume el Estado del sistema pensional previo a la aprobación de la Ley 100 de 1993.

6.5 COLOMBIA Y LA APERTURA ECONÓMICA DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90

A partir del final de la década de los 80 y principios de los 90, le economía colombiana se vio inmersa en un sinnúmero de transformaciones, las cuales tienen como origen la inclusión cada vez más de lleno en el llamado mercado mundial. El país pasaría entonces de una economía conservadora y bastante cerrada, a una economía abierta a no solo las transacciones comerciales entre países, sino también a la influencia del consenso de Washington del cual ya se habló con anterioridad. De esta manera, es importante analizar este proceso evaluando el papel del Estado como ente vigilante, y así mismo impulsor de los cambios necesarios para inserción del país en el panorama económico mundial.

Cuando se habla de apertura económica, también se habla de la influencia de la economía de mercado en el desarrollo jurídico y legislativo de un país, en este

caso Colombia, ya que a pesar de que estas transformaciones no se lograron a través de la violación del Estado de Derecho, hay que tener en cuenta de igual manera que los pasos dados por el país en este sentido buscan la homogenización de la política económica en conjunto con otros países de la región y del mundo, derivado esto de la percepción triunfalista que existió con la caída del muro de Berlín y de la Unión Soviética, dejando al capitalismo como el modelo económico reinante traduciéndose esto en una especie de armonía económica que debía consolidarse en una unificación de criterios para el desarrollo sin obstáculos de la globalización. Por lo tanto, el resultado de esas transformaciones se traducen en derecho supranacional devenido de la influencia de consensos y tratados internacionales que establecerían la nueva dinámica comercial de las naciones a expensas de la determinación de las personas que las habitan.

En vista a lo anterior, vale la pena anotar que en el caso de la adopción del orden neoliberal en Colombia, este, atraviesa cinco momentos clave que se hacen necesarios mencionar y explicar, con el fin de entender la instauración de este a partir del punto de inflexión que significa el mandato de Virgilio Barco en la aplicación de medidas neoliberales en el país, con el llamado Programa de Modernización de la Economía Colombiana, de acuerdo al documento Conpes N° 2465, según lo explica el profesor Jairo Estrada Vélez estos momentos son:

1. Diseño e implantación de reformas legales estructurales clave tendientes a la desregulación de la economía (1990 – 1991)
2. Formación de la constitución económica (1991)
3. Profundización de la desregulación económica mediante diseño e implantación de reformas legales según mandato constitucional (1992 – 1998)
4. Ordenamiento para la gestión de la crisis y reforzamiento de la “desregulación económica” y “disciplina fiscal” (1999 – 2004)
5. Supranacionalización del orden jurídico-económico mediante la negociación de Tratados de Libre Comercio¹⁴².

La implementación de reformas legales estructurales que fueron clave para el desarrollo del neoliberalismo en el país, tienen su origen en las transformaciones que se venían presentando en el escenario económico nacional desde los años 80. Si bien, Colombia se había mantenido al margen de una intervención, con la intensidad de la que había pasado en México y otros países desde inicios de la misma década, ya desde el gobierno de Belisario Betancourt el FMI había influido en el diseño del plan de ajuste fiscal y liberalización económica en dicho período.

¹⁴² ESTRADA ALVAREZ, Jairo. Orden Neoliberal y Reformas Estructurales en la Década de 1990. Un balance desde la experiencia colombiana. Revista: Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, 2006. Pág. 146

Además los programas bandera en economía tanto de Virgilio Barco como de Cesar Gaviria tenían una curiosa “coincidencia” con los lineamientos planteados por el consenso de Washington. Por otro lado, debido a la crisis y obsolescencia de los conglomerados económicos tradicionales como el café y ciertos sectores de la industria, hubo en su reemplazo otros sectores, que influyeron fuertemente en el desempeño económico del país, incluso hay que reconocer que la incursión del narcotráfico produjo transformaciones sin precedentes.

Con la frase “Bienvenidos al futuro” dicha el 7 de agosto de 1990 en su acto de posesión, el entonces presidente Cesar Gaviria comenzaría con un proceso acelerado e inmediato de desregulación de la economía, lo cual tuvo como objetivo acomodar las leyes y normas colombianas en materia económica para que pudieran estar en armonía con la doctrina del libre mercado. De hecho esto implicaría desregularizar el mercado laboral, el mercado de bienes y servicios y el mercado de capitales. Dicha desregularización traería como consecuencia un cambio rotundo en las relaciones de trabajo-capital. Por lo tanto se hace necesario realizar un breve análisis sobre las principales reformas realizadas durante estos años que conllevaron a un desmonte de la rígida economía colombiana en el modelo de sustitución de importaciones.

La Ley 50 de 1990 permitió flexibilizar el mercado laboral y reducir los costos laborales. A través de la supresión de la retroactividad en las cesantías¹⁴³, las cuales serán liquidadas cada año y depositadas a nombre del trabajador en un fondo privado de cesantías con un rendimiento similar al del sector bancario, de esta forma se eliminó la retroactividad de las cesantías, dicha retroactividad, consistía en que el empleador debía liquidar las cesantías con el último salario del trabajador y multiplicarlo por los años laborados, es decir la valorización de las cesantías estaba a cargo del empleador y este a su vez trasladaba este mayor costo de mano de obra a los productos. La Ley 50 de 1990, también eliminó la acción de reintegro y la pensión sanción lo cual constituía una protección contra el despido de trabajadores con más de diez años de trabajo en cualquier entidad, igualmente introdujo el término “acuerdo libre entre las partes” para la fijación del salario del trabajador, legalizó los contratos por períodos menores a un año estableciendo una jornada alternativa de 36 horas semanales sin recargo nocturno, festivo o dominical.

En lo referente al mercado de bienes y servicios, la Ley 7 de 1991 regló la introducción de la economía colombiana al juego de las fuerzas del mercado

¹⁴³ Cesantía es la prestación laboral que reconoce el empleador al trabajador, a fin de que este tenga recursos en caso de quedar cesante (sin empleo) y corresponden a un mes de trabajo por cada año laborado

orientado hacia el libre comercio de mercancías, servicios y tecnología; se cimentaron las bases de una desgravación arancelaria de muchos productos importados y homogenización de las tarifas. Para este fin se crearon distintas entidades con dependencia del gobierno, como el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior y el Banco de Comercio Exterior. La Ley 49 de 1990 por medio de la cual se reglamentó la repatriación de capitales decomisados al narcotráfico. Se estimuló el mercado accionario, se expidieron normas en materia tributaria y aduanera a través de incentivos a la inversión extranjera¹⁴⁴ y por último, la Ley 09 de 1991, dictó las normas generales que el gobierno nacional debía aplicar, para sujetarse a los cambios internacionales en relación al tema de la tasa de cambio y las entradas y salidas de dinero del país. La reforma financiera realizada a través de la Ley 45 de 1990 tuvo como objeto estimular el mercado de capitales a través de un tránsito de una banca especializada hacia una banca múltiple, se facilitó la reestructuración de las sociedades a través de figuras como absorción, fusión, escisión o liquidación, y desapareció las restricciones para la inversión de capital extranjero en el sector financiero.

Todo lo anterior es a lo que se le puede dar el nombre de Constitución Económica, y se puede definir de la siguiente manera:

La noción de Constitución Económica alude al problema en torno de los fundamentos políticos y jurídico-constitucionales de la llamada intervención del Estado en la economía de mercado y a las configuraciones específicas de la relación Estado/Mercado. De manera más específica se trataría de la consagración constitucional de un sistema económico determinado; del conjunto de preceptos constitucionales que encaminan la intervención del Estado hacia una dirección determinada y unas funciones específicas; de los instrumentos que la Constitución pone a disposición del estado para poder llevar a término su intervención en la actividad económica; y de los límites de esa intervención en interés de los sujetos que participan en el mercado, sobre todo en interés de los propietarios de los medios de producción¹⁴⁵.

A partir de esta definición, la Constitución Política de Colombia de 1991, abre las puertas al neoliberalismo en el país a través de la constitucionalización del concepto de libertad económica, esto es, libertad de empresa y derecho a la competencia. A partir de ese momento, el concepto de dirección estatal de la

¹⁴⁴ LEY 49 de 1990. Secretaria del Senado del República. Bogotá, 28 de diciembre de 1990. [En Línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6545>

¹⁴⁵ ESTRADA ALVAREZ, Jairo. Orden Neoliberal y Reformas Estructurales en la Década de 1990. Un balance desde la experiencia colombiana. Revista: Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, 2006. Pág. 154

economía propende por la no existencia de monopolios gubernamentales y así se da paso a las privatizaciones, a través de la llamada Ley del Plan, con el beneplácito de esta ley, se pueden aplicar medidas de corte neoliberal en la economía, si el Congreso de la República no aprobase un proyecto a través de los debates por medio de los cuales debe pasar cualquier proyecto de ley. Con la descentralización del poder público, se hacía necesario una reforma en la Ley de Transferencias que desde el gobierno de dirección hacia los entes territoriales. La banca central también es objeto de reformas a través de la autonomía de la misma dando de esta manera espacio para una política de control de inflación con el fin de preservar el poder adquisitivo de la moneda y con posibilidades de injerencia del poder ejecutivo. Por otro lado, los servicios públicos son privatizados mediante el argumento de que estos pueden ser prestados más eficientemente por el sector privado. Se emprenden medidas de transnacionalización con la creación de zonas francas y por último, se le concede al Presidente de la República las facultades de manera transitoria para reformar el Estado.

Con respecto a la inclinación económica de la carta magna de 1991, vale también la pena considerar la opinión del columnista Rodolfo Arango del diario El Espectador:

El pragmatismo y la ineptitud de la AD-M19 (que tuvo una buena representación política a principios de los 90 y luego la dilapidó) impidieron que las leyes en materia de crédito, trabajo, uso del suelo o explotación de recursos naturales fueran favorables al grueso de la población. De no haber existido la Corte Constitucional, muchos más habrían sido los goles del capitalismo salvaje.

La Constitución de 1991 es neutral respecto del modelo económico. Ella no es neoliberal ni socialista. El legislador puede adoptar un modelo económico u otro en ejercicio del amplio marco de configuración normativa que goza en la materia. No obstante, los fines del modelo económico están fijados por el propio Constituyente. Éste erigió a Colombia en un Estado constitucional, democrático y social de derecho. Esta fórmula política fundamental busca la realización plena de todos los derechos fundamentales, incluidos los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales¹⁴⁶.

Podría decirse entonces que en materia constitucional, la política económica neoliberal encuentra los espacios suficientes para su aplicación, sin embargo, es

¹⁴⁶ ARANGO, Rodolfo. La Constitución de 1991: ¿Neoliberal? En: Periódico El Espectador, 2011. Disponible en: <http://www.elspectador.com/impreso/opinion/columna-282460-constitucion-de-1991-neoliberal>

la decisión del gobierno central la determinación de apegarse a determinado modelo económico.

Hechos los cambios de primera generación, los cuales se orientaban hacia la liberación de capitales, la transformación de la cooperación internacional en materia económica y la reducción del tamaño del Estado en los países en vía de desarrollo entre ellos Colombia. La base sobre la cual giraban los cambios macroeconómicos en el país tenían como objetivo principal detener la inflación, como de hecho sería la prioridad del Banco de la República desde el gobierno Gaviria, dejando un poco de lado aspectos importantes como la generación de empleo y el crecimiento económico, dando mayor énfasis a la privatización de empresas estatales. De hecho luego de 14 años de apertura, el Banco Mundial en el 2004 mostró que Colombia había retrocedido a niveles de 1988 donde el 10% de la población más rica obtenía el 46.5% del ingreso total del país mientras el 20% más pobre solo tiene el 2.7%¹⁴⁷.

Con esos mismos espacios creados por la Constitución de 1991 ya se podía dar paso al “tercer paso” con el fin de crear el escenario perfecto para la entrada en funcionamiento del modelo neoliberal en nuestro país. Para tal caso, se debía profundizar el proceso de desregulación económica lo que daría como resultado, reformas de segunda generación a través de la promulgación de leyes muy reconocidas y bastante controvertidas. Tal es el caso de la Ley 100 de 1993, mediante la cual se creó el régimen mixto de pensiones compuesto por el régimen de prima media y el régimen de ahorro individual, se crearon también los fondos privados de pensiones para el nuevo régimen pensional que se había creado y de la mano de ellos llegaron otros intermediarios de la seguridad social en su mayoría de capital privado, como las administradoras de riesgos profesionales (ARP) las empresas prestadoras de servicios de salud (EPS) y las administradoras del régimen subsidiado (ARS) en salud.

En el tema de la salud, la reforma que introdujo la Ley 100 es producto de un movimiento global, el cual refleja los intereses económicos de los inversionistas nacionales e internacionales en el mercado de los servicios sanitarios. Por lo tanto esta es una reforma es un proceso político que respondió a intereses económicos de la élite económica del país, el Banco Mundial y el gobierno de turno, sin embargo, vale la pena realizar cierta contextualización de porqué la salud y las pensiones, tienen tanta relevancia en el proceso de afianzamiento del neoliberalismo en Colombia.

¹⁴⁷ GOMEZ ARIAS, Rubén Darío. Efectos de la Ley 100 sobre la institucionalidad de la salud en Colombia. Ponencia realizada en la Universidad de Antioquia en marzo de 2005

Al término de la Segunda Guerra Mundial se hacía necesario un plan que pudiera poner en marcha las economías de occidente, el Plan Marshall que se llevó a cabo en Europa tenía como propósito restaurar la infraestructura de los países más afectados por la contienda bélica, siendo parte de esa infraestructura la red hospitalaria. De esta manera, el Estado llega a ser el principal proveedor y administrador del sistema de salud desembolsando grandes sumas de dinero para cubrir sus gastos y demás. Esta estrategia tenía como objetivo principal dos hechos muy importantes: primero, reactivar la economía de dichos países a través de una economía expansiva generando un alto gasto público y segundo detener el avance del comunismo, que para ese entonces la única sede ya no era solo Moscú. Bajo las premisas de igualdad el comunismo hacía palidecer sobre el papel las características del capitalismo, quien en su estado más puro defendía no solo la propiedad privada sino también el incremento constante de la riqueza de los individuos, esto, a costa del empobrecimiento de muchos.

Sin embargo, en Colombia y en el resto de países donde la guerra no había causado ningún daño, el Estado Benefactor se mostraba como un gran impedimento para el libre mercado, teniendo en cuenta que no solo se trataba de un Estado dadivoso sino también interventor de la economía. Con el pasar de las décadas el modelo se encontraría afectado en sus finanzas, y para poder sanear el déficit que había creado en los presupuestos de diferentes países se dio inicio a una ola de privatizaciones en los años 80 y 90. Esta fue la respuesta ante la incapacidad de sostener el modelo, por lo tanto, la empresa privada llegaba con una expectativa mesiánica, cargada de cualidades infundidas de eficiencia y transparencia, ya que según la economía de mercado, el sistema de salud manejado por el Estado era sumamente ineficiente, por lo tanto, proponía desmontar su monopolio y sustituirlos por servicios privados.

De esta manera, la Ley 100 llega a ser prácticamente “hija”, donde convergerían algunas leyes que ya se mencionaron con antelación, incluso de la constitución misma, ya que esta había abolido los monopolios gubernamentales no rentísticos y amparó la libertad de empresa, en este escenario el ISS y Cajanal no representaban ingresos para la nación por tanto pasaron a un proceso de liquidación paulatino. Posteriormente, otras disposiciones como la Ley 226 de 1995 la cual se conoce como la “Ley de privatizaciones” autorizó la venta de activos del sector minero y energético.

6.7 MIRADA EN RETROSPECTIVA DESPUÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 100 DE 1993. LOGROS Y FRACASOS

Al radicarse el proyecto de ley que daría vida a la Ley 100, el gobierno del presidente Cesar Gaviria Trujillo propuso como objetivos inmediatos de dicha iniciativa, los siguientes para el sistema pensional:

- Lograr equilibrio fiscal
- Aumentar Cobertura
- Mejorar la equidad
- Fortalecer el sistema financiero en lo que atañe al ahorro
- Mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos¹⁴⁸

La intención de este capítulo es por lo tanto, procurar determinar si estos objetivos establecidos en la implementación del Sistema de Seguridad Social en Colombia, se cumplieron teniendo en cuenta que la economía colombiana entró casi de lleno a hacer parte de la doctrina neoliberal adoptando políticas cada vez menos proteccionistas.

Es importante resaltar que el propósito establecido en la Ley 100, relacionado con el estímulo al ahorro y el fortalecimiento del sector financiero, se cumplió efectivamente. Este ha sido uno de los principales logros de dicha ley. La Ley 100 se convirtió en un mecanismo idóneo para crear una cultura ahorro entre los Colombianos, debido a la conciencia creada y los estímulos de ley, las personas de mayores ingresos incrementaron el ahorro pensional vía aportes voluntarios. Los fondos de pensiones se convirtieron en un factor determinante en el desarrollo del país. Lo anterior es sustentado ampliamente en investigación¹⁴⁹ realizada por estudiantes de la universidad javeriana, que explican la contribución al desarrollo del mercado de capitales dado en Colombia en virtud de la Ley 100.

Pasados 18 años de vigencia de dicha ley, el panorama en lo que respecta a los otros objetivos planteados, sigue siendo sombrío, como se podrá corroborar. Y es

¹⁴⁸ Documento disponible en línea a través de la secretaría del Senado de la República en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0100_1993.html

¹⁴⁹ HUERTAS, Adriana y LIZCANO B., Beatriz. *Los Efectos socioeconómicos de la reforma pensional en Colombia: Mantener el sistema Dual o Volver al establecimiento de Un Sistema Pensional Único*. Bogotá, 1999, Pág. 58. Monografía para optar al título de Abogado. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de ciencias Jurídicas. [En Línea] <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/TESIS16.pdf>

que lejos de haber solucionado dichos problemas, sobre todo en lo que atañe a los objetivos de la cobertura pensional trazados, los indicadores muestran que los avances no han sido suficientes para poder mejorar dicha situación. Al día de hoy solo el 33,44% de los trabajadores cotizan a pensión, lo que muestra que el país tendrá en el futuro un amplio porcentaje de población en edad de vejez y desprotegida. Muchos son los que desean llegar a la edad de jubilación, sin embargo, pocos son los que tienen certeza de llegar a recibir una pensión algún día, y aunque la Ley 100 de 1993 estableció la obligatoriedad de las cotizaciones a todo tipo de trabajadores, ello no ha significado una garantía de recibir un ingreso razonable en la vejez cuando ya no se está laboralmente activo. Este bajo índice de afiliación al sistema se debe a lo inequitativo del mercado laboral colombiano, debido a que este cuenta con altos niveles de informalidad y de empleo por cuenta propia, el desempleo sigue siendo alto, y por ende, el empleo asalariado es inestable y poco en proporción con el empleo total. La baja cobertura pensional se encuentra sustentado en tres razones importantes:

- Altos costos salariales
- Salario mínimo desfasado respecto a la productividad de la economía
- Subsidios a la población informal que no incentivan su vinculación al empleo formal

El impacto que tienen los Costos Laborales no Salariales CNS (cesantías, cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones y salud, financiamiento al SENA e ICBF), sobre el desempleo, la informalidad y el trabajo por cuenta propia es muy importante. Estos costos que son pagados sea por el empleado o el empleador, hacen que se encarezca el empleo por encima del salario mínimo, esto a su vez genera un ambiente propicio para la evasión de dichos costos optando de esta manera por la informalidad en lo que tiene que ver al empleador, ya que muchas empresas (sobretudo PYMES), optan por no apostarle a la formalidad al ver los costos en los cuales tendrían que incurrir. Por otro lado, un empleado que se enfrenta a la situación de tener que pagar tan altos costos también decide en muchas ocasiones inclinarse hacia el llamado “cuentapropismo” (trabajo por cuenta propia), en otras palabras gravar el empleo formal reduce la cantidad del mismo así como lo haría con cualquier producto o servicio.

Una de las soluciones por parte del gobierno nacional al problema de los costos laborales fue el establecimiento del régimen cooperativo, un paramodelo del régimen laboral en Colombia, dando vía libre a las controvertidas CTA (Cooperativas de Trabajo Asociado).

El régimen cooperativo introdujo como beneficio principal la exención de aportes parafiscales y el pago optativo de cesantías (podría no pagarlas o pagarlas como

una compensación anual, si se incluyen dentro de los estatutos de la cooperativa), el resultado de esta solución fue que muchas PYMES, siendo el mayor generador de empleo del país, recurrieron masivamente a esta figura, ya que incluso en muchas de estas cooperativas cotizaban y aun a pesar de la legislación actual, cotizan solo a salud y riesgos, dejando por fuera los importantes aportes a pensión. Las cooperativas de trabajo asociado se convirtieron en una nueva forma de evadir los aportes a la pensión y contribuyeron a debilitar la cobertura pensional del país. Sería necesario un estudio con mayor profundidad, acerca de cómo el sector cooperativo afectó la cobertura pensional y la viabilidad financiera del sistema pensional, toda vez que en varios medios de comunicación se ha advertido de la conducta fraudulenta de muchas cooperativas, en donde los trabajadores realizaron los pagos de pensiones, pero dichas cooperativas de manera fraudulenta¹⁵⁰ no trasladaron los recursos a los fondos de pensiones correspondientes. Las cooperativas se convirtieron en una nueva forma de evadir los aportes parafiscales, los aportes a pensión y pérdida de prestaciones sociales de los trabajadores como primas y cesantías.

Otras pequeñas empresas simplemente han eludido los costos laborales de manera directa, vía informalización. Los efectos de los CNS¹⁵¹ sobre el empleo no solo se limitan a la oferta del mismo, también tienen fuerte impacto sobre el salario, debido a esto muchos empleadores deciden reducir los salarios con el fin de hacer traspaso de dichas reducciones para el pago de CNS.

En Colombia, del total de empresas a nivel nacional más del 95.2% son proyectos micro empresariales, y de estas solo el 46.2% son formales. Los dueños de estas perciben un alto costo al emprender su actividad comercial dentro de la formalidad, por lo tanto, haciendo un cálculo sin mucha profundidad podría decirse que más de la mitad de los empleos en el país tienen carácter informal, pero, la falta de formación de los empresarios en el país y la falta de difusión sobre las bondades de la formalidad ayudan a atizar este fenómeno, perdiéndose así de facilidades de financiación y acceso a más y mejores mercados. Por lo tanto, sin una política que esté encaminada a la formalización de las PYMES y que además ayude a su crecimiento y productividad será muy difícil que este panorama cambie en el corto o mediano plazo y pueda mejorar la cobertura pensional.

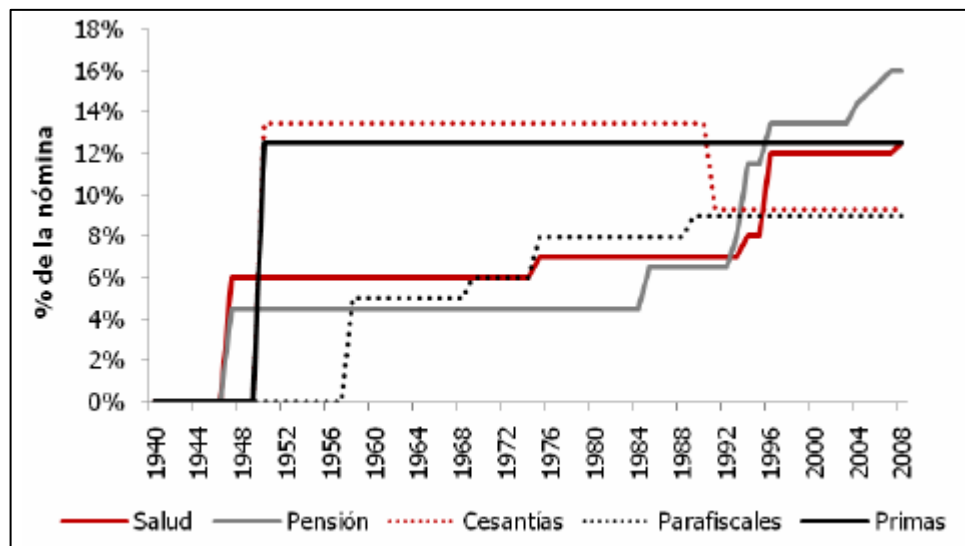
¹⁵⁰ Portafolio, 16 de junio de 2011. [En Línea]

<http://www.portafolio.co/negocios/cta-y-empresas-temporales-reciben-50-quejas-dia>

¹⁵¹ Costos No Salariales CNS, en adelante debido al uso recurrente de la sigla solo se escribirá CNS

Por otra parte, el comportamiento de los CNS en el país ha ido en aumento paulatinamente, y esa tendencia se ha acentuado desde la aprobación de la Ley 100 del 1993, tal y como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 8. Comportamiento histórico de cada uno de los CNS



Fuente: Santa María et al., 2009 a. Citado por FEDESARROLLO

En síntesis, lo que el gráfico 8, muestra es que para el pago de aportes en pensiones en el año 1994 en plena vigencia de la Ley 100 se pasó a cobrar de un 8% al 11.5% del salario del trabajador en 1994, y para 1996 incrementó al 13,5% del salario, estipulando que tres cuartas partes de este porcentaje debían ser pagas por el empleador y mediante la Ley 797 para el año 2006 había alcanzado el 16%¹⁵² que se mantiene hoy.

Estas tarifas aplican a trabajadores que devengan menos de 4 salarios mínimos, lo que quiere decir que en 12 años la tasa de cotización se duplicó, sin embargo, no todo ese porcentaje va directamente hacia la financiación de la pensión del trabajador, de ese 16% solo el 11.5% realmente financia su pensión, 1.41% financian seguros provisionales, 1.59% son destinados a gastos administrativos y el 1.5% restante se emplea para el Fondo de Solidaridad Pensional. Por el lado de

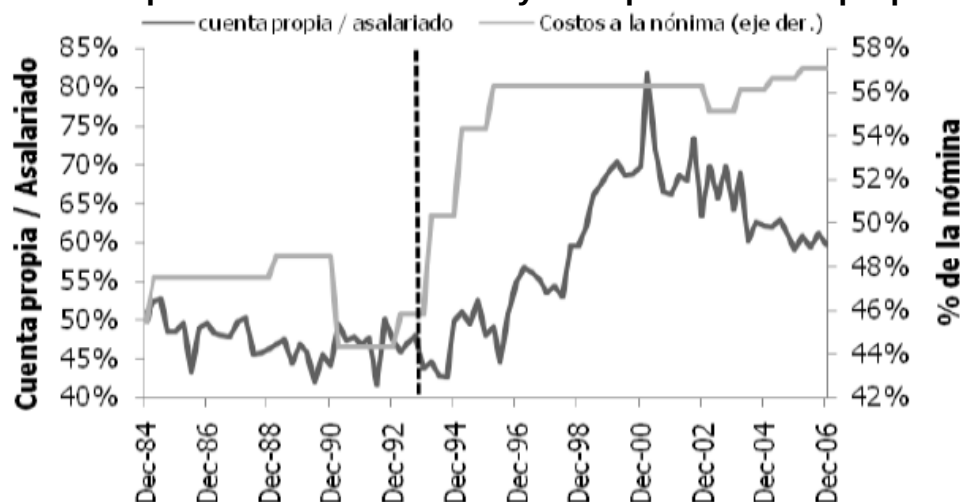
¹⁵² LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO FEDESARROLLO. El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura: Informe Final. Bogotá, abril 2010. Pág. 24. Disponible en internet en: http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia_Retos-y-alternativas-para-aumentar-la-cobertura-12-de-abril-2011.pdf

la salud, el 12.5% que debe ser aportado al sistema de salud el 8.5% del salario del trabajador, corren por cuenta del patrono. Debido a que ninguno de los costos antes mencionados suelen verse como un beneficio ni para la empresa ni para el trabajador, entonces llegan a ser asumidos como un impuesto que en última instancia se convierte en un factor que aumenta el costo de generar empleos formales, la decisión más lógica por parte de los empresarios es crear empleos bajo el esquema de la informalidad. También resulta importante hablar de los aportes parafiscales¹⁵³, los cuales suman un 9% del salario del trabajador, hacen que de esta manera Colombia se pone al frente de los países de la región con los mayores impuestos a la nómina no asociados a la seguridad social.

Estos costos tan altos han traído efectos negativos sobre el trabajo formal, fomentando, un aumento considerable en el trabajo por cuenta propia, e incluso el desempleo, los cuales fueron previstos por el órgano legislativo en la creación de la Ley 100 de 1993. Por ejemplo en los años donde el crecimiento del PIB fue superior al crecimiento de la economía posterior a la crisis de finales de los 90, los asalariados informales llegaron a ser del 40% en proporción del total de la población ocupada para el año 2000, el cual registró un crecimiento del PIB del 2%, para el año 2005 se registró un crecimiento del 8%, sin embargo, la proporción de informales se mantenía muy cerca al registro anterior alrededor del 35%, de hecho sería muy interesante poder analizar el comportamiento de los CNS luego de la aprobación de dicha ley con respecto al empleo relativo y la evolución de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia. Por ejemplo, en los gráficos siguientes es evidente que en la medida que comenzaron a incrementar los CNS, la cantidad de empleo de cuenta propia, empezó a ir en la misma dirección y de manera similar se comporta este mismo indicador con respecto a los empleos formales a partir de la aprobación de la Ley 100 de 1993.

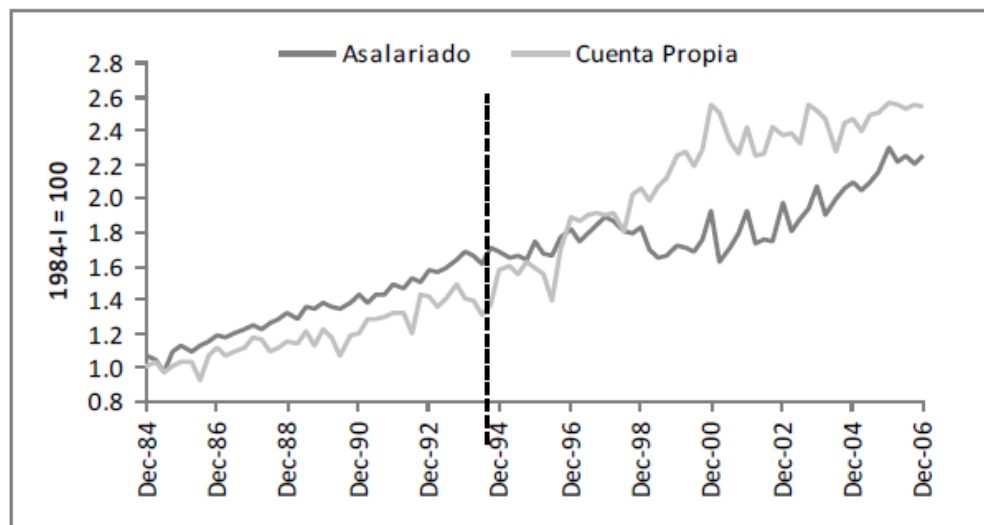
¹⁵³ Toda empresa o unidad productiva que tenga trabajadores vinculados mediante Contrato de trabajo debe hacer un aporte equivalente al 9% de su nómina por concepto de los llamados aportes parafiscales, los cuales se distribuirán de la siguiente forma: 4% para el subsidio familiar (Cajas de Compensación Familiar), 3% para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y 2% para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Gráfico 9. Comportamiento de los CNS y el empleo a cuenta propia



Fuente: Santa María et al., 2009 a. Citado por FEDESARROLLO

Gráfico 10. Histórico de los trabajadores por cuenta propia y los asalariados



Fuente: Santa María et al., 2009 a. Citado por FEDESARROLLO

Finalmente, está el tema del salario mínimo, el cual ha sido criticado abiertamente por el mismo ex-presidente Cesar Gaviria, quien sostiene que: *“la economía se ha indexado a una variable que se establece políticamente y que a parte está mal calculado”*.¹⁵⁴

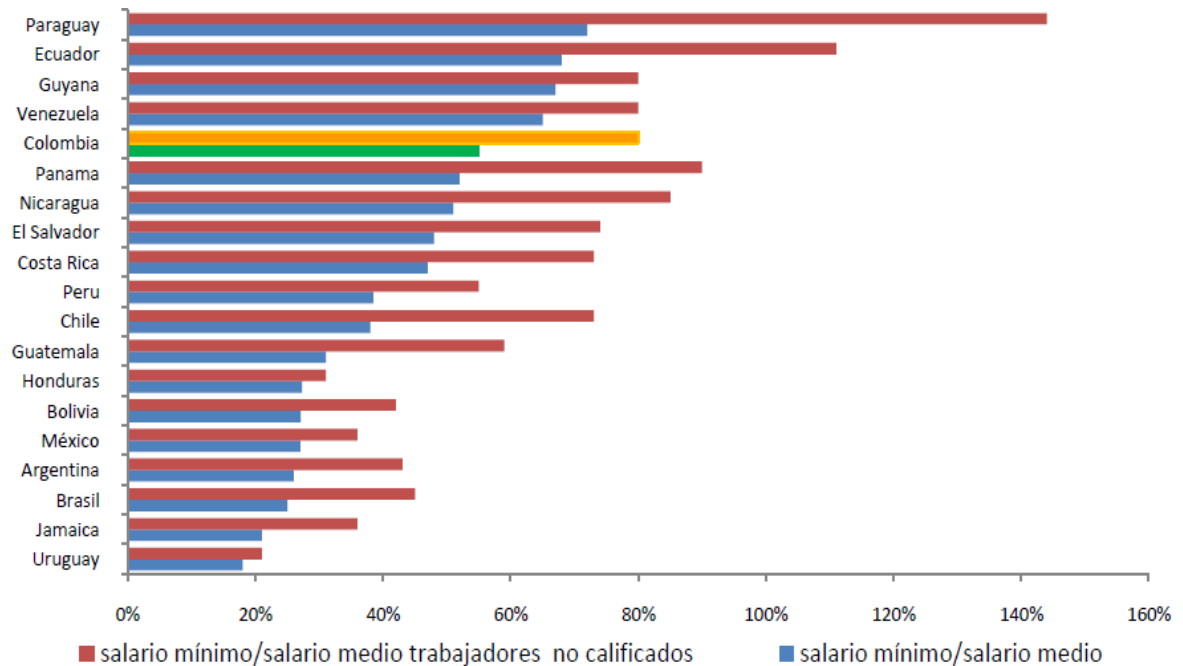
¹⁵⁴ Diario La republica, 28 abril de 2012. Disponible en Internet: <http://www.imaginamos-larepublica.com/node/8837>

Cada fin de año en Colombia marca el inicio de un acontecimiento muy particular, y es la negociación que busca fijar el salario mínimo del año siguiente. La forma como se realiza la negociación es a través de reuniones donde se pueden concertar las diferentes opiniones en relación al tema, los invitados a la misma son miembros del gobierno nacional, los representantes de los industriales y comerciantes y los diferentes sindicatos y agremiaciones que representan al sector obrero del país. Por lo general los sindicatos demandan un incremento al salario mínimo de porcentaje superior a la inflación,¹⁵⁵ sin embargo, la respuesta del sector privado es que de realizarse un alza de semejante proporción se verían abocados a tener que realizar grandes recortes de personal lo cual traería nefastas consecuencias para la economía del país. Al final, como no hay consenso entre las partes, el gobierno nacional procede a establecer por decreto el porcentaje de incremento del salario mínimo, este es, en resumidas cuentas el panorama de las negociaciones con respecto al tema del salario mínimo.

El tema podría aparentemente carecer de importancia alguna para esta investigación, sin embargo, el salario mínimo en Colombia hace parte de uno de los factores que más repercute en el comportamiento anómalo que presenta el mercado laboral de nuestro país, y es que, aunque suene contradictorio, un salario mínimo tan alto como el nuestro impide la creación efectiva de trabajo formal. De esa manera, se acentúa más el agudo problema de informalidad y desempleo, que afecta de manera directa el panorama pensional en el país, el salario mínimo colombiano con respecto a los países de la región se encuentra en los primeros lugares con respecto al crecimiento de la economía tal como lo muestra el siguiente gráfico:

¹⁵⁵ EL Espectador, Comienza la puja por el alza del salario mínimo para 2013. Dic. 3 de 2012. [En Línea] <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-390368-comienza-puja-el-alza-del-salario-minimo-2013>

Grafico 11. Comparativo Salario Mínimo Colombia y Latinoamérica



Fuente: Santa María et al., 2009 a. Citado por FEDESARROLLO

Hasta este punto podría hacerse la siguiente pregunta: ¿Pero cómo es que un salario mínimo alto tiene implicaciones negativas sobre el empleo?, en el año en curso un empleado recibe \$566700 como salario mínimo legal vigente más \$67800 de auxilio de transporte, lo que resulta en un ingreso mensual de \$ 634.500. Sin embargo, si a este monto le sumamos los CNS a cargo del empleador, o sea 12% de pensiones, 8.5% para la EPS, 10.4% (cesantías, intereses a las cesantías y otras prestaciones) y el 9% en parafiscales, por lo tanto al final un trabajador que devengue dicha cantidad de dinero costará \$887.665. Por lo tanto generar empleos formales en un país con tan alta carga tributaria al empleo de este tipo constituye todo un desafío, de hecho, desde el año 1990 hasta el 2007 el salario mínimo se ha incrementado en casi un 1000%, como lo demuestra los datos aportados por el Banco de la República:

Tabla 14. Evolución del salario mínimo y el desempleo 1990 – 2007

Año	Salario Mínimo (COL \$)	PIB Per cápita (COL \$)	SM/PIB per capita	Desempleo (%)
1990	44,823	687,172	0.06522819	10.5
1991	56,507	872,341	0.06477631	10.2
1992	71,223	1,091,318	0.06526329	10.2
1993	89,052	1,407,905	0.06325145	8.6
1994	107,405	1,784,264	0.0601957	8.9
1995	129,749	2,190,855	0.05922301	8.8
1996	155,692	2,562,905	0.06074826	11.2
1997	189,255	3,037,820	0.06229961	12.4
1998	224,525	3,440,957	0.06525074	15.2
1999	260,450	3,644,352	0.07146676	19.4
2000	286,513	4,132,574	0.0693304	20.2
2001	316,000	4,377,890	0.0721809	18.2
2002	343,000	4,641,394	0.07390021	17.2
2003	369,500	5,125,578	0.07208943	15.1
2004	399,600	5,686,594	0.07027053	13.6
2005	426,000	6,197,180	0.06874094	13.6
2006	455,700	6,848,969	0.06653556	12.5
2007	484,500	7,521,363	0.06441651	11.1

Fuente: Banco de la Republica

Teniendo estos datos en cuenta, cabe entonces hacer el siguiente análisis de lo que sucede en la dinámica laboral del país y que afecta el sistema de pensiones. En Colombia alrededor de 4.5 millones de trabajadores devengan el salario mínimo, y casi el doble ganan menos que esa cantidad, los cuales se encuentran empleados en el sector informal de la economía y que por lo tanto no tienen ni seguridad social ni están cotizando para una pensión. Al realizar los incrementos del salario mínimo por decreto por encima de la inflación como pasó a final del 2011, se generan costos adicionales para los empleadores. En una economía en donde el 90%, corresponde a microempresas¹⁵⁶, o sea, empresas de poco capital y poca cantidad de empleados. Poner un alto precio a la mano de obra hace de esa situación algo insostenible para la gran mayoría de los empresarios, por lo tanto, ¿Cuál sería el paso a seguir para un microempresario en esta situación? Sencillo, reducir nómina, y ¿cuál sería el paso a seguir para una persona que no encuentra trabajo en el sector formal? Es evidente, emplearse por cuenta propia

¹⁵⁶ Las Pequeñas y Medianas Empresas PYMES, no solo tienen dificultades con el tema del salario mínimo para estar en el primer eslabón de la cadena de informalidad, sino también con otros factores como el acceso al crédito, relaciones más beneficiosas con proveedores en comparación con las grandes empresas, y menor competitividad global

con las repercusiones que eso trae en el futuro para la viabilidad financiera del sistema pensional.

Lo anterior es una radiografía de los aspectos más importantes del mercado laboral del país, estos son aquellos factores que lo caracterizan y hacen de este un mercado irregular y excluyente a la hora de hablar de pensiones.

Como resumen de los logros y fracasos tras 18 años de funcionamiento de la Ley 100 de 1993 tenemos:

6.7.1 Cobertura

La cobertura pensional se puede observar desde dos puntos de vista, el primero es para de quienes hacen parte del sistema en la etapa de ahorro (aportantes) y el segundo para quienes están en la etapa de desahorro (pensionados), la cual es la etapa más importante del sistema, pues para este fin existe.

La situación de afiliación al sistema pensional parece haber mejorado en los últimos años, pero un análisis más alineado con la naturaleza del aseguramiento laboral, permite diferenciar que una cosa es vincularse pero otra cosa es aportar y de esta manera realmente hacer parte del aseguramiento o protección económica de que ofrecen las pensiones, si no existen las cotizaciones no existen los beneficios, por lo que en 18 años, aún se siguen presentando los mismos problemas anteriores a la aprobación de la Ley 100 de 1993. Aunque para este año los porcentajes de cotización han mejorado, podemos ver que los trabajadores afiliados (dependientes, independientes) son un total de 16'573.518, según informe¹⁵⁷ con fecha de agosto del presente año. De estos, 7.693.775 corresponden a afiliados cotizantes, es decir solo el 46.42% de los trabajadores afiliados de Colombia cotizan al sistema. Ahora, con respecto a la población económicamente activa que según datos de abril de 2012 es de 23'003.000 personas, (20'504.000 ocupados y 2'499.000 no ocupados)¹⁵⁸ quienes cotizan al sistema representan a agosto de este año el 33.44% de la población. En conclusión, un 33,44% de cobertura real es evidencia de que el sistema pensional

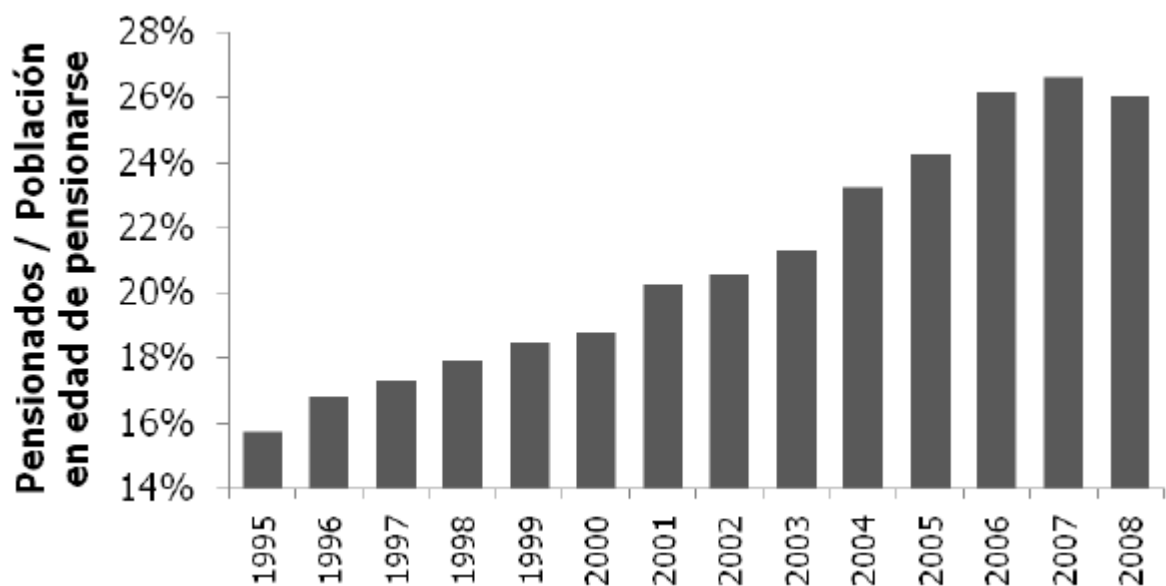
¹⁵⁷ SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (SUPERFINANCIERA), *Informe Mensual de los Fondo de Pensiones y Cesantías*, Bogotá, Agosto de 2012. Pág. 11. Disponible en Internet en:
<http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/ComunicadosdePrensa/do082012.doc>

¹⁵⁸ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *BOLETIN DE PRENSA 31 de mayo de 2012*. Bogotá, D. C.: (s.n.). 2012, Pág. 3. Disponible en Internet en:
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_abr12.pdf

colombiano en materia de cobertura a los trabajadores Colombianos se encuentra lejos de cumplir con el principio de universalidad que estableció dicha Ley.

Se debe tener en cuenta que este es el resultado de las anomalías antes analizadas que cubren el mercado laboral en el país, muestra de ello es que para el año 1995 habían 1'800.000 afiliados en el régimen de ahorro individual y ya en el año 2008 había 8'400.000 afiliados. Por otra parte, en el régimen de prima media durante el mismo período había alrededor de 3'300.000 afiliados y al final del mismo estaban afiliados alrededor de 6'200.000. A pesar de que las cifras de afiliación (como se mencionó) podrían sonar alentadoras debido al incremento en los afiliados, se debe considerar el dato de cobertura más importante, el de los pensionados, y lastimosamente estas cifras llevan a que solo el 25% de las personas en condiciones de jubilación realmente estén recibiendo su mesada en el momento.

Gráfico 12. Número de pensionados en relación con la población en edad de pensionarse



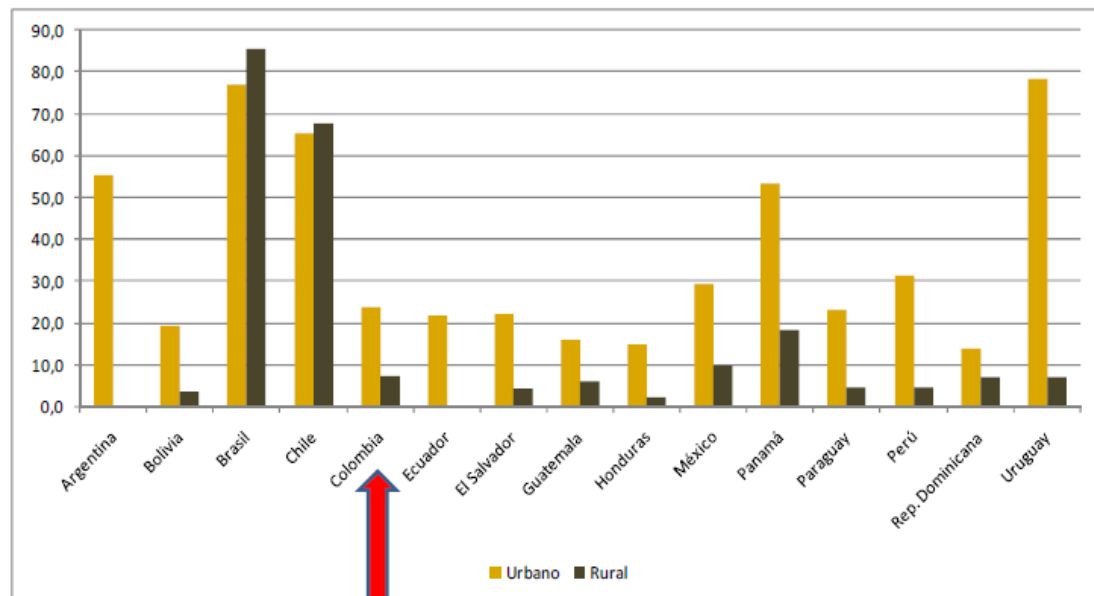
Fuente: Santa María et al., 2009 a. Citado por FEDESARROLLO

Esto en gran parte es el resultado del encarecimiento de la mano de obra en el país y este a su vez como gran generador de informalidad. Para el año 2008 el 54% de la población ocupada estaba por fuera del sistema, y a pesar que en el 2001 ese porcentaje alcanzaba el 61%, luego de 7 años este no es un avance significativo para poder estabilizar las finanzas del sistema pensional, además no se provee un avance importante en el camino hacia la formalización del empleo en el país. La población joven es quien recibe la peor parte de esta problemática, ya

que en las personas en una edad comprendida entre los 18 y los 24 años, más del 56%¹⁵⁹ de ellas no están afiliados a ningún régimen pensional, esto simplemente demuestra que el propósito de la Ley 100 de 1993 de aumentar la cobertura No se ha cumplido.

Gráfico 13. Cobertura de jubilaciones y pensiones América Latina

América Latina (países seleccionados): Población de 60 años y más que recibe ingresos por jubilación o pensión, según área de residencia, alrededor de 2005
(En porcentajes)



Fuente: Tomado de “El envejecimiento y las personas de edad, indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe”. CEPAL Y UNFPA 2009.

Al comparar la cobertura de los pensionados de Colombia VS América Latina y el Caribe, se puede observar que otros países logran mejores resultados sin un costo tan alto a las finanzas públicas como es el caso de Brasil, Chile, Uruguay y Argentina

6.7.2 Fidelidad

Según consta en la Ley 797 de 2003, los requisitos para poder recibir una pensión de vejez son los siguientes:

¹⁵⁹ GUATIBONZA, Esther Salazar, Cobertura y Acceso a la Garantía de Pensión Mínima en el Sistema de Pensiones Colombiano. En: Libros de Contabilidad. Universidad Javeriana. Pág. 510

1. Haber cumplido 55 años de edad si es mujer y 60 años de edad si es hombre (Aumenta 2 años a partir del 2014)
2. Haber cotizado un mínimo de 1.225 semanas (para año 2012) y 1.300 (requisito a partir del 2015) en cualquier tiempo.¹⁶⁰

Sin embargo, por cuenta también de los problemas en el mercado laboral, se presenta un alto índice de rotación de personal en las empresas, esto derivado de nuevas formas de contratación y demás que impiden que haya fidelidad de las cotizaciones al sistema pensional, dicha rotación impide cumplir con el número necesario de semanas cotizadas para que el trabajador pueda recibir su mesada pensional de vejez. Este fenómeno se concentra especialmente en las personas jóvenes, los informales y las personas con menores niveles educativos. Esta situación obedece simplemente a que muchos de los trabajadores formales tienen contratos inferiores a 3 meses, las nuevas modalidades de vinculación al mundo laboral impiden una cotización efectiva. Por lo que a cifras de agosto¹⁶¹ del presente el año del total de afiliados a los FPO, el 46.42% corresponde a afiliados inactivos¹⁶² (4,903.998 personas), mientras que para los afiliados al ISS, el 68.81% corresponde a esta clasificación (4,484.014 personas)¹⁶³.

Por ello en las cuentas del ministerio de trabajo espera que de los 16´573.518 de trabajadores afiliados al sistema, tanto en fondos como el ISS, 8,8 millones de personas obtengan solo beneficios económicos periódicos o una devolución de los saldos ahorrados, lo que es solo una solución temporal ya que estos adultos mayores solo recibirán estos dineros hasta que se agoten.

¹⁶⁰ SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. *Pensión de Vejez – Pensión de Invalidez – Requisitos*. Bogotá: Concepto 2006008891-001, del 6 de junio de 2006. [En Línea] <http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Conceptos2006/2006008891.pdf>

¹⁶¹ SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (SUPERFIANCIERA), Informe Mensual de los Fondo de Pensiones y Cesantías, Bogotá, Agosto de 2012. [En Línea] <http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/ComunicadosdePrensa/do082012.doc>

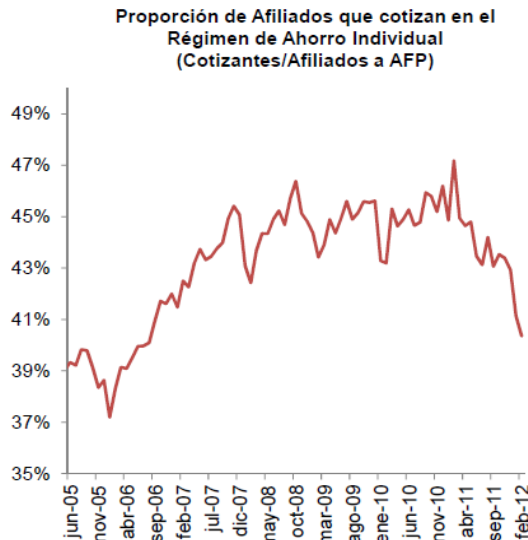
¹⁶² Los afiliados inactivos son aquellos que no han efectuado cotizaciones en por lo menos los últimos seis meses.

¹⁶³ El número de afiliados activos a los FPO fue de 5,661.397 y al ISS fue 2,032.378.

Gráfico 14. Fidelidad al sistema pensional



Además, los afiliados tienen baja fidelidad



→ Sólo el 40,4% del total de afiliados al Régimen de Ahorro Individual efectivamente cotizan, y la proporción tiende a reducirse

→ Entre febrero de 2011 y febrero 2012 el total de afiliados al RAI aumentó en 732 mil personas mientras que el número de cotizantes sólo creció en 80 mil personas

Fuente: Superfinanciera. Citado por Ministerio de Trabajo

El gráfico 14 evidencia como la afiliación al sistema y la cotización crecen a un ritmo diferente, esto se da por las características del empleo que se está generando en el país como se explicó.

6.7.3 Equidad Vs Inequidad

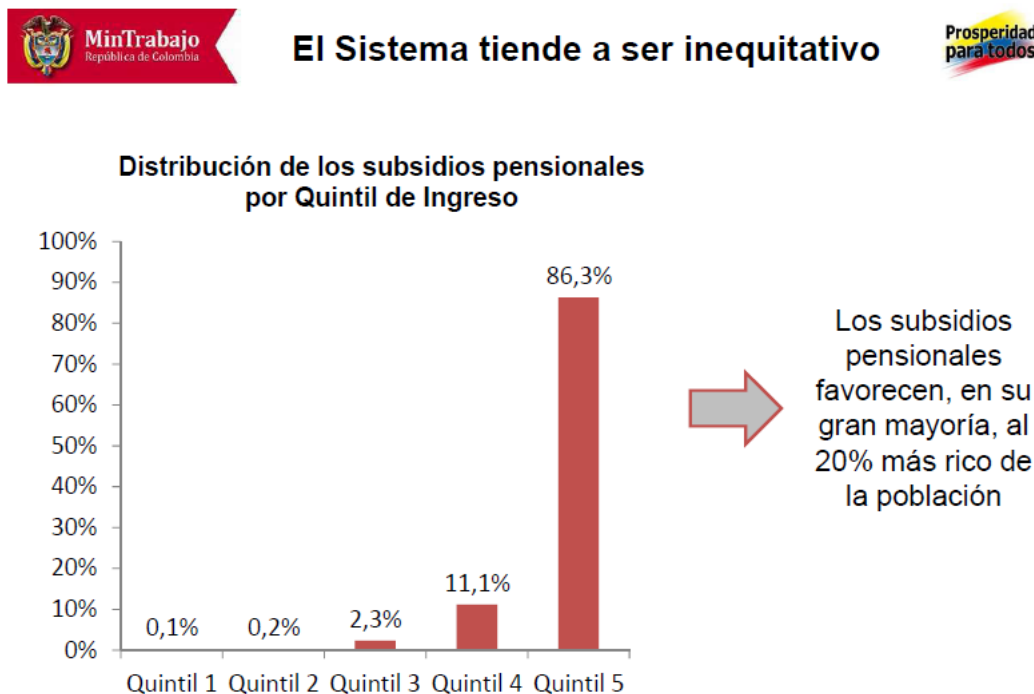
La informalidad laboral explica la inequidad en Colombia, la clase media pasó de representar el 16% de la población al 25% según el último estudio realizado, dijo el economista Alejandro Gaviria (Diario La Republica, 28 abril de 2012).

La equidad en el sistema general de pensiones en Colombia es prácticamente inexistente. Existen por lo menos tres tipos de inequidad: la primera tiene que ver con la inequidad en el acceso al sistema de pensiones, esto en cuanto a los ingresos de los trabajadores. Por ejemplo, solo el 10% de los trabajadores que devengan menos de un salario mínimo se encuentran afiliados; para los trabajadores cuyos ingresos están comprendidos entre uno y dos salarios mínimos esta proporción escasamente llega a un 50% y quienes perciben una cantidad de dinero mayor a esta alcanzan un 70%. Esto debido al desempleo y la falta de cobertura del sistema educativo que deja por fuera de la educación superior a nivel técnico o tecnológico a gran parte de la población limitando así sus posibilidades de poder vincularse al mundo laboral, por otro lado, están las mujeres que perciben menores ingresos por trabajos que de igual manera realizan

los hombres, teniendo ellas las mismas competencias, generan en el largo plazo mayor inequidad laboral y pensional.

Además de la inequidad en los aportantes, la mayor inequidad se encuentra en los pensionados, ya que las pensiones altas reciben grandes subsidios del estado y este asunto no fue resuelto en la Ley 100 del 1993, y solo el acto legislativo 01 del 2005, realizó un avance al respecto, al ponerle un limite a los regímenes especiales de algunos servidores públicos del Estado en Colombia. La inequidad de las pensiones, está totalmente presente en el sistema pensional como lo demuestra un estudio del Ministerio de Trabajo:

Gráfico 15. El sistema tiende a ser inequitativo



Fuente: Basado en información del DANE y Superfinanciera de Colombia

El gráfico 15 permite evidenciar la gran inequidad en el pago de pensiones del sistema Colombiano, actualmente el 86% de los recursos del estado van al 20% de la población con mejores ingresos, es decir el quintil¹⁶⁴ 5.

En tercer lugar, está la inequidad intergeneracional, de la cual se dijo en el Quinto Congreso FIAP-ASOFONDOS, celebrado en Cartagena el 26 de abril del 2012

¹⁶⁴ Cada Quintil corresponde al 20 por ciento de la población nacional según el ingreso per cápita del hogar, el Quintil 1 corresponde al 20% de la población con menor ingreso per cápita, el Quintil 5 corresponde al 20% de población con el ingreso per cápita más alto.

que: “Los jóvenes de hoy, además de no recibir subsidios, estarían asumiendo por medio de impuestos, o de menos servicios sociales, los costos de aquellos que conservan altos privilegios y no cotizaron por ello”.¹⁶⁵

En conclusión la Ley 100, no ha logrado cumplir con los objetivos que justificaron su implementación, los logros de dicha Ley se resumen en la dinámica que ha introducido a el mercado de valores y al estímulo al ahorro por parte de los trabajadores. Pero en los problemas que atañen al sistema pensional se ha quedado corta y puede decirse que perdió el examen, pues los principales indicadores de progreso en materia pensional, como son la cobertura, la equidad, la contribución a la generación de empleo y a la disminución del déficit pensional no son satisfactorios, como se evidenció en este capítulo.

A continuación se realiza un análisis de las diferentes alternativas de solución a la problemática existente del modelo pensional, alrededor de la cual ha girado la presente investigación.

¹⁶⁵ ACOSTA NAVARRO, Olga Lucia. *¿Cuáles deberían ser los objetivos de la reforma pensional en Colombia?*. Cartagena: Quinto Congreso Internacional FIAP Asofondos, abril 2012. [En Línea] <http://www.asofondos.org.co/sites/default/files/2%20Olga%20Lucia%20Acosta.pdf> [Diapo. 13]

7. ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION AL PROBLEMA PENSIONAL VIGENTE

Como se ha visto a lo largo del presente estudio, el déficit pensional es un problema al que diferentes instituciones y especialistas se han referido, dadas las implicaciones que tiene en la economía Colombiana, la búsqueda de una solución va desde especialistas en economía, políticos y catedráticos.

Algunas propuestas de solución vienen alineadas con los diferentes intereses de los sectores o instituciones proponentes. En este capítulo se pretende realizar un análisis de dichas propuestas, pero se analizarán de manera más detallada aquellas propuestas que se desvinculan de los intereses particulares, además de las propuestas que tienen origen en el gobierno nacional.

A continuación se describen diferentes propuestas de solución:

Por parte de los fondos de pensiones a nivel internacional, el presidente de la FIAP Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, Guillermo Arthur Errázuriz, se refirió a tres problemas: los aportes, el Régimen de Prima Media (Relacionado con el Déficit Pensional) y el tema del salario mínimo. Su propuesta incluye la posibilidad de eliminar el régimen de prima media, el aseguró lo siguiente:

Aumentar los aportes, eliminar el sistema de prima media y el salario mínimo son los puntos principales a analizar en una reforma, con el fin de que el sistema privado, tal como está diseñado, funcione coherentemente en el país...

...yo creo que no se justifica mantener el sistema de prima media porque se sabe que va generando una especie de vena abierta por la que se desangra el paciente. Entonces es un gran problema que por un lado se intenta ahorrar y por el otro se aumenta la deuda...

...dejar los dos sistemas pensionales es como si se dejara una vena abierta por la que se va desangrando uno de los regímenes...

...esto significa que pueden ser incompatibles los dos sistemas actuales...

...en cuanto a la densidad de ahorro, en América Latina esta es muy baja debido a la informalidad, se debe crear una mayor cultura para que los trabajadores comiencen a entender que deben cotizar para tener una buena pensión....

...el salario mínimo hace imposible que exista una renta vitalicia porque ninguna compañía de seguros, que está dispuesta a

asegurar rentabilidad y longevidad no lo estará, para asegurar un riesgo político, entonces esto es lo que hace que no se tenga como modalidad de pensión la renta vitalicia¹⁶⁶.

Por el lado de los fondos de pensiones colombianos, proponen no tanto la eliminación del régimen de Prima Media, sino una regulación en el sentido de orientar la solidaridad y los subsidios a este régimen, y por otro lado, fortalecer los fondos de pensiones para el sector contributivo e industrial, para ello Mauricio Toro Bridge, Presidente de uno de los fondos existentes en el país propone:

El sistema pensional debe ser un sistema integral, donde el contributivo esté sujeto a todos los ajustes que se requieran para que cumpla su verdadero rol.

El régimen de ahorro individual tiene mucho futuro porque son las personas las que están ahorrando para mantener las pensiones de los otros...

...lo que se quiere es que avancemos en el proceso en el que tengamos un sistema integrado donde la parte solidaria está muy bien integrada. El ideal es que sea un sistema único y no algo múltiple que compita entre ellos...

Los problemas con el ahorro tienen que ver con el empleo y ese es un camino en el que se está avanzando pero queda todavía mucho por recorrer.¹⁶⁷

El presidente de ASOFONDOS Asociación Colombiana de Fondos de Pensiones, afirmó que *"La reforma pensional se hace necesaria en este momento en el que se debe estimular el ahorro de los trabajadores para tener un futuro seguro"*¹⁶⁸

También están sobre la mesa las propuestas para aumentar edad y aportes, aunque por ahora el Gobierno dice que no va a tocar el tema de la edad en la futura reforma pensional, en enero de este año el viceministro de Empleo y Pensiones, Mauricio Olivera, mencionó la necesidad de tocar la edad, y afirmó que *"una persona que trabaja 20 años y disfruta de una pensión 30 años es insostenible"*¹⁶⁹

¹⁶⁶ Diario La Republica. [Citado en: 28 abril de 2012]. [En Línea] <http://www.imaginamos-larepublica.com/node/8837>

¹⁶⁷ Ibíd.

¹⁶⁸ Ibíd.

¹⁶⁹ Portafolio, 5 de marzo de 2012. [En Línea] <http://www.portafolio.co/economia/pensiones-demandaran-mas-edad-y-mas-aportes>

Según el diario Portafolio, posteriormente el Ministro se retractó y afirmó que el Gobierno se limita a hacer énfasis en que buscará universalidad, equidad y sostenibilidad.

Pero el ex-ministro de Hacienda Roberto Junguito, y presidente de Fasecolda, gremio de los aseguradores, declaró acerca del tema de la edad y del aumento de las cotizaciones:

El Gobierno sabe que va a tener que tocar la edad...

...La reforma, seguramente implicará cubrir aspectos tales como la tasa de reemplazo (porcentaje del sueldo que se recibirá como pensión), el salario base de cotización, los niveles de las pensiones mínimas y máximas, y la tasa o monto de la cotización...

... Creo que deben existir los dos sistemas, que sean complementarios y que no compitan entre sí. Que una persona sepa que los beneficios que obtendrá cuando se pensione serán los mismos. Dos sistemas que se parezcan más. (Periódico el Tiempo, 4 de marzo de 2012)

Estudios de la Universidad EAFIT, coinciden en que se debe marchitar el Régimen de Prima Media (Público) y aumentar la edad de jubilación. También introducen una propuesta novedosa basada en el ahorro individual con tres pilares. En publicación¹⁷⁰ de noticias de dicha Universidad se encuentra la siguiente nota sobre este interesante estudio:

Juan Carlos Gutiérrez Betancur, docente del Departamento de Finanzas de EAFIT, y José Valentín Restrepo Laverde, entonces integrante del Grupo de Investigación en Finanzas y Banca de la Universidad, se preguntaron también sobre las posibilidades de jubilación, y en 2011 produjeron una investigación que intenta determinar cuánto tendría que ahorrar un colombiano para lograr su pensión.

Así, concluyen en la necesidad de una reforma, que incluya el fin progresivo del Régimen de Prima Media (RPM) y el establecimiento de un nuevo sistema de ahorro individual con tres pilares: uno solidario, uno de ahorro obligatorio y otro de ahorro voluntario.

¹⁷⁰ GUTIÉRREZ, Juan Carlos y RESTREPO, José Valentín. *Nueva Reforma Pensional Debería Eliminar la Pensión Mínima Atada al Salario Mínimo*. Medellín: Universidad EAFIT. Agencia de Noticias, 30 de enero de 2012. [En Línea] <http://www.eafit.edu.co/agencia-noticias/historico-noticias/2012/enero/Paginas/nueva-reforma-pensional-opinion-voceros-eafit.aspx>

Y además, insisten en igualar la edad de jubilación para ambos sexos, mejorar el funcionamiento del mercado laboral y eliminar la pensión mínima atada al salario mínimo. (Ver recuadros).

Esto lo trabajaron al desarrollar un modelo con sistemas de lógica difusa que tiene en cuenta, como novedad, el verdadero comportamiento de un individuo que puede pasar periodos de inactividad en su vida laboral. De esta forma, lograron una simulación mucho más realista y que podría ser aplicada a cada persona.

“Actualmente en Colombia hay 1.200.000 personas pensionadas, pero hay 4.800.000 en edad de pensión. Es decir, solo una cuarta parte de la población que debería estar pensionada efectivamente lo está”, explica Gutiérrez Betancur.

A lo anterior agrega José Valentín, quien se desempeña en la actualidad como docente de la Universidad Pontificia Bolivariana, que si el actual régimen no se modifica, el déficit pensional sería inmanejable en aproximadamente 12 años.

“El principal obstáculo para este cambio es el mismo individuo, quien en ocasiones se resiste a mejorar su ahorro. Sin embargo, es mucha la población que no tiene la posibilidad de acceder al sistema, por lo que el Gobierno tendría que entregar las herramientas”, explica Restrepo Laverde¹⁷¹

Algunos catedráticos de la Universidad Nacional explican que las soluciones deben orientarse por el lado del empleo y el aumento de la productividad, más que con cargas impositivas. Al respecto, Álvaro Martín Moreno y Fabio Ortiz, afirman:

Las medidas que promueven el empleo y el aumento de la productividad pueden transformar el panorama para las generaciones futuras.

Con políticas activas de pleno empleo y de demanda, la productividad puede aumentar y sostenerse en niveles cercanos al 4%, mediante el mecanismo que descubrió Kaldor y que se resume en las Leyes de Verdoorn-Kaldor del crecimiento endógeno (Moreno, 2008). En ese escenario, el gasto en pensiones pasaría del 5,4% del PIB en 2010 al 3,2% en 2020. Una trayectoria sostenible desde cualquier canon ortodoxo de finanzas publicas. En cambio, en la proyección del gobierno, el gasto empieza en el 5,1% del PIB, crece al máximo en 2014 y luego se reduce hasta 2020, a un nivel similar al del año inicial.

Estos resultados se ven respaldados por la evolución de los indicadores reales de la carga pensional que se obtienen dividiendo el gasto en pensiones deflactado –es decir, en valor real– por el empleo de la economía. La grafica 4 muestra la carga por empleado y la carga por empleado efectivo, corregida por la productividad.

¹⁷¹ Ibíd.

Como se observa, la carga del pasivo pensional se puede reducir notablemente en el periodo de estudio. Si las autoridades económicas siguieran un programa progresista de pleno empleo y productividad.¹⁷²

Desde una perspectiva que coincide con aquellos que promulgan las desventajas del aumento de contribuciones, vía de gravar los salarios, Olga Lucía Acosta Navarro, Asesora Regional de la CEPAL Colombia, en el Quinto Congreso Internacional FIAP ASOFONDOS, celebrado en Cartagena el 26 de abril del presente año, propuso como alternativa para aliviar las Tensiones Fiscales lo siguiente:

- Es necesario recurrir a rentas generales del estado.
- Es indispensable enfrentar la fragilidad (baja presión fiscal) y los sesgos (hacia impuestos indirectos) de los sistemas impositivos.
- Se requiere buscar mecanismos de financiación que no se conviertan en impuestos a la generación de empleo. (rentas generales, recursos extraordinarios...)

Adicionalmente, la Dra. Navarro de la CEPAL Colombia, propuso en este mismo escenario, Quinto Congreso Internacional FIAP ASOFONDOS, buscar un Sistema pensional integral, coherente y al mismo tiempo Flexible¹⁷³.

Y sugirió establecer dos pilares así:

- Uno contributivo, que protege a los trabajadores formales
- Otro solidario o no contributivo que agrupa diferentes tipos de prestaciones, que dan acceso a niveles básicos de protección.

Para el fortalecimiento del Pilar contributivo ella propone:

- Fortalecer los mercados formales de trabajo y sus instituciones reguladoras
- La región está implementando o fortaleciendo seguros de desempleo parcial o totalmente contributivos
- Estímulo a mecanismos de ahorro para fortalecer la densidad de cotizaciones
- Control a la evasión y elusión de contribuciones Ampliación y mejor diseño del pilar solidario

¹⁷² Revista de Economía Institucional, vol. 12, No. 22, primer semestre/2010; 167-192

¹⁷³ ACOSTA NAVARRO, Op.cit., Diapo. 25.

Para el fortalecimiento del Pilar contributivo, que atenderá la población vulnerable que no tiene acceso al sector formal laboral, ella propone un pilar solidario o no contributivo así:

- Articulación de diferentes programas en diferentes momentos del ciclo de vida
- Re-direccionar subsidios (hoy van a las pensiones de grupos de altos ingresos del pilar contributivo) – Integración de otros esquemas de protección: Familiar, comunitaria

De todas las diferentes propuestas, hoy son una realidad los BEP¹⁷⁴ Beneficios Económicos Periódicos, que son y recientemente se aprobó la pensión familiar Ley 1580 de 2012, que permite a los conyugues o compañeros permanentes que no alcancen individualmente una pensión a unir sus semanas de cotización a aportes a fin de alcanzar una pensión para la familia.

Sin embargo el economista Sergio Clavijo sugiere, no considerar algunas de estas soluciones mencionadas, algunas de ellas ya hechas realidad (BEP y Pensión Familiar). Su propuesta se resume en el siguiente cuadro:

Tabla 15. Que se dice y que se debe hacer

¿Qué se DICE?	¿Qué se DEBE HACER?
1. Profundizar BEP (Beneficios Económicos Periódicos)	1. Devolución de SALDOS
2. Crear pensión Familiar	2. Ganar en FORMALIZACIÓN LABORAL
3. Donación al nacimiento	3. Concientización al nacimiento

Fuente: ANIF, centro de estudios económicos. Clavijo Sergio: Seguridad Social y Presiones Fiscales en Colombia. Abril 26 de 2012

¹⁷⁴ BEP BENEFICIOS ECONOMICOS PERIODICOS: Como constitucionalmente no se puede tener pensiones inferiores a un salario mínimo, el Acto Legislativo 001 del 2005, contempló la posibilidad de que a las Personas que no han tenido capacidad de ahorro, que no completan el número de semanas y tienen cierta edad se les pueda dar un beneficio económico mensual inferior a un salario mínimo. Este beneficio iría hasta que se acabe el capital o hasta cuando la persona fallezca”. Si fallece y tiene sobrevivientes estos adquieren el derecho a la mesada.

Por su parte la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO, basado en un estudio riguroso, concluye que la solución fundamental a la problemática pensional, es una propuesta basada en mejorar la equidad del sistema pensional, a través de una mayor cobertura, con sostenibilidad fiscal. FEDESARROLLO propone las siguientes reformas¹⁷⁵:

1. Régimen de Prima Media: dejarlo marchitar o eliminarlo

Debido al alto costo que representa el RPM (Régimen de Prima Média) y la baja cobertura la recomendación que realiza este estudio es marchitar el RPM lo cual significa:

Primero, prohibir la entrada de nuevos afiliados y, segundo, prohibir nuevos traslados. De esta manera, a lo largo del tiempo se lograría desvanecerlo. Es importante aclarar que esta propuesta no significa acabar con el ISS o con la entidad que habrá de sustituirle, sino con un régimen pensional que ha demostrado su inviabilidad y ha dado muy pobres resultados en materia de equidad¹⁷⁶

2. Implementación de un sistema de tres pilares

Justificado por la baja cobertura y la inadecuada focalización de los subsidios. El estudio propone un sistema de tres pilares:

- El primero de ellos sería un pilar solidario, focalizado hacia la población más pobre, cuya financiación se daría a través del instrumento adecuado: el presupuesto (impuestos generales). Su objetivo principal es que la población vulnerable y, por lo tanto, con una reducida probabilidad de obtener una pensión, reciba un ingreso durante la vejez.
- El segundo pilar, por su parte, es un pilar de Ahorro Individual Obligatorio como el actual. La gran diferencia radica en que todos los aportes se destinarán a la cuenta individual, a excepción de los aportes para administración (incluyendo los destinados a los seguros de invalidez y muerte) y para el fondo de garantía de pensión mínima (con los ajustes que se propondrán más adelante). En otras palabras, el pilar de ahorro individual obligatorio tendría un componente de impuestos puros sobre el

¹⁷⁵ LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO, Op.cit., p. 119

¹⁷⁶ Ibíd.

trabajo menor al actual para la financiación de subsidios cruzados: un porcentaje mayor del aporte iría a la cuenta personal.

- Por último, el tercer pilar es de Ahorro Individual Voluntario, igual al que existe actualmente, para aquellos que desean ahorrar más para la vejez.¹⁷⁷

3. Reforma Laboral:

La conclusión del estudio de FEDESARROLLO, es que la poca cobertura y la baja fidelidad de los cotizantes se deben, principalmente a los altos niveles de empleo por cuenta propia, informalidad, desempleo y a la inestabilidad del empleo asalariado. Las cuales como se ha visto en el presente estudio están muy relacionadas con los altos impuestos a la nómina, y a un salario mínimo elevado e.

El estudio de FEDESARROLLO propone una reforma laboral que busca eliminar las restricciones del mercado laboral, con la eliminación de 13 puntos de impuestos puros, a los primeros 2, 1.5 ó 1.3 salarios mínimos, como son los parafiscales: *“no busca eliminar el ICBF, el SENA o las Cajas de Compensación Familiar, sino cambiar su forma de financiación, trasladando el gasto al presupuesto general de la nación”*¹⁷⁸ y una compensación de este diferencial con impuestos a los rangos de salarios más altos en el país.

4. Realizar una reforma profunda al esquema de indexación del salario mínimo

La propuesta busca diferenciar el salario mínimo por grupos de edad profundizando la figura vigente del contrato de aprendizaje. Ajustando el salario mínimo en función de la productividad, es decir tener diferentes rangos de salarios mínimos, la propuesta toma como referente el modelo chileno.

5. Reforma profunda al esquema de pensión mínima vigente

La propuesta tiene dos puntos, y explica como el aporte del 1.5% del salario de los trabajadores al fondo de garantía de pensión mínima se convierte en un impuesto que atenta contra la equidad del sistema, los dos puntos que toca son:

1. La garantía de pensión mínima no debe estar atada al SMLV.
2. Se debe cambiar el mecanismo de ajuste año tras año.

¹⁷⁷ Ibíd. Pág. 120

¹⁷⁸ Ibíd. Pág. 123

6. El sistema pensional debe responder a los diversos tipos de contratación que existen en el mercado laboral.

Busca incluir los trabajadores independientes y aquellos dependientes que trabajan por horas, aquí la propuesta es diseñar esquemas de cotización alternativos que tomen en cuenta realidades del mercado laboral.

7. Interacción con el poder judicial

En este punto FEDESARROLLO es consciente, que los continuos choques de trenes jurídicos han afectado la viabilidad financiera del sistema, esto vía tutelas, por lo que la propuesta busca integrar el poder judicial en la solución a la problemática del sistema.

También el Departamento Nacional de Planeación DPN, ha realizado investigaciones acerca de la problemática tratada en la presente investigación, a continuación se presenta un breve resumen de la propuesta de solución para reducir el impacto de la bomba pensional. El estudio explica que debe haber un equilibrio tanto interno, como externo. El equilibrio se refiere al balance que debe existir entre los aportes y los beneficios y el equilibrio externo es el que busca la equidad social, la cual incluye a todos los ciudadanos y por supuesto a los trabajadores de los tres tipos: Del sector Formal (Dependientes e independientes), Trabajadores del sector informal (por cuenta propia) y aquellos que no tienen ningún tipo de capacidad de ahorro en su vida. La propuesta de solución del Departamento Nacional de Planeación DNP es audaz y está enfocada a reducir el déficit pensional. También coincide con FEESARROLLO en el sentido de que la mejor solución para el país es el marchitamiento del ISS y lo propone como primera solución, la segunda solución en caso de que el gobierno no acoja la primera propuesta, consiste en una serie de reformas al sistema pensional. A continuación se relacionan las propuestas del estudio realizado por el DPN¹⁷⁹:

a.) Marchitamiento del ISS

b.) Reformas al Sistema Pensional

1. Edad de jubilación, 65 años para hombres y mujeres a partir de 2014.
Efecto de este ajuste: ahorro de 5,62% del PIB

¹⁷⁹ HELMSDORFF, Loredana. Ampliación de Cobertura del Sistema Pensional Colombiano y Atención al Adulto Mayor. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007. Pág. 33

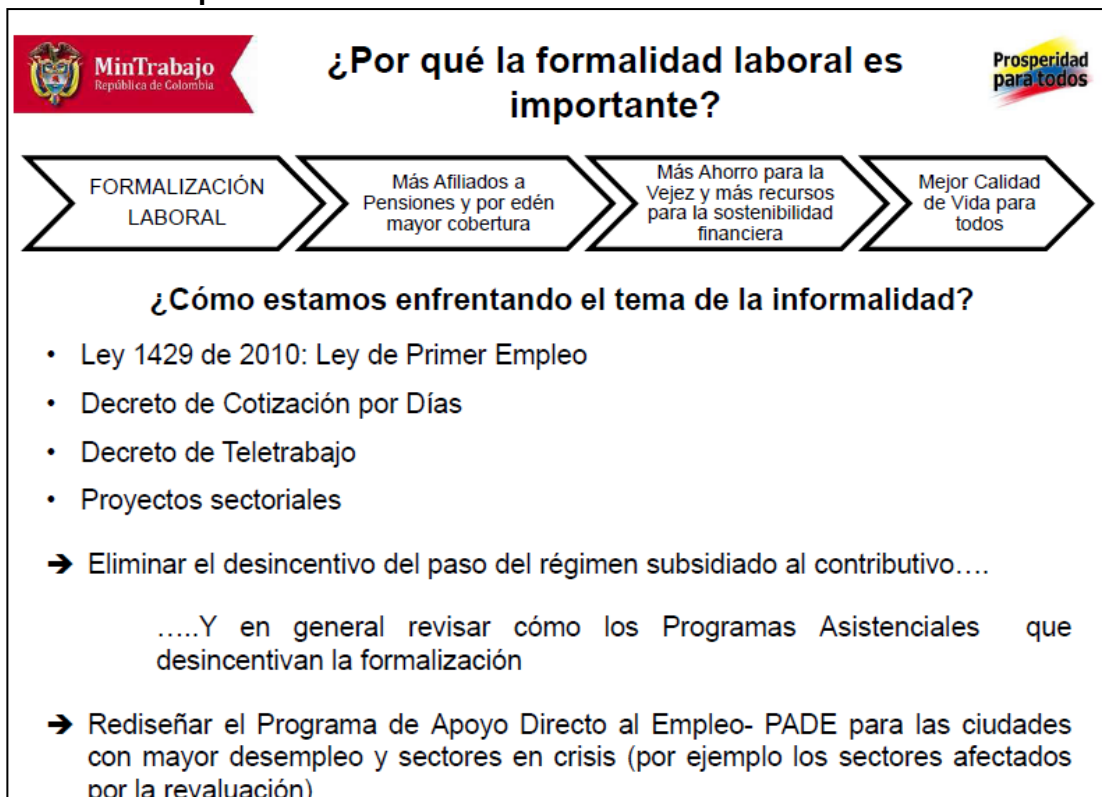
2. Equivalencia entre número de salarios cotizados y mesadas pensionales recibidas, es decir realizar cotizaciones al sistema sobre 13 salarios por año. Efecto de este ajuste: ahorro de 2,21% del PIB
3. Tasa de sobrevivencia para actuales y futuros pensionados al 70%. Ajustes en tasa de reemplazo de sobrevivencia para la vejez. Disminuir tasa de reemplazo de sobrevivencia a 70% para pensionados a partir de 2006 y salario base de liquidación con un mínimo de un salario mínimo. Efecto de este ajuste: 2,22% del PIB
4. Desvincular la pensión mínima del salario mínimo. Desvincular la pensión mínima del salario mínimo, incremento de la pensión con la variación del Índice de Precios al Consumidor sin la equivalencia a un salario mínimo. Efecto de este ajuste: 0,34% del PIB
5. Ajustes en los seguros previsionales de invalidez y muerte. Duración temporal de rentas de supervivencia según la edad del beneficiario con una tasa de 70%. El costo de la prima de invalidez y muerte bajaría de 1,43% del ingreso base de cotización a 0,9% aproximadamente.
6. Pago de 13 mesadas pensionales por año para actuales y futuros pensionados a partir de 2011.
7. Eliminación del pago de dobles pensiones con cargo al Presupuesto de la Nación
8. Cambiar la distribución del porcentaje de cotización entre empleador y trabajador
Cambiar la distribución actual de 75% a cargo del empleador y 25% a cargo del trabajador, por 25% y 75% respectivamente.
9. Utilización del Fondo de Garantía Estatal de Pensión Mínima (FGPM)
10. Eliminación de bonos pensionales para invalidez y muerte por riesgo profesional, el ahorro obtenido con la implementación de esta medida, a precios de 2004, es de \$102.980 millones que representan 0,0421% del PIB.

Adicionalmente la propuesta del Departamento Nacional de Planeación DNP, presenta diferentes alternativas para que los trabajadores del sector informal hagan parte del sistema.

Por último, se encuentra la propuesta de reforma pensional que será presentada a consideración por parte del Congreso de la República y que se ha anunciado, pero a la fecha no se ha realizado una publicación del proyecto de ley. Por los que la información que se tiene de este proyecto hasta ahora está contenida en declaraciones a los medios de comunicación.

En base a diferentes declaraciones hechas hasta el momento, y de acuerdo a la presentación que realizó el ministro de trabajo Rafael Pardo en el quinto congreso internacional FIAP-ASOFONDOS, celebrado en Cartagena el 26 de abril, con la conferencia titulada: “Retos del Sistema de Protección para la Vejez”, en la que explicó que los principales retos que enfrenta el sistema son la universalidad (cobertura) y la equidad. Además presentó el siguiente gráfico, en donde deja ver que las acciones del Ministerio de Trabajo, están soportadas en la teoría de formalización laboral como forma de enfrentar la baja cobertura:

Gráfico 16. Importancia de la formalidad laboral



Fuente: Ministerio de Protección Social

Explicó que el esquema de protección a la vejez que se mantiene, está soportado por un pilar solidario con una población objetivo de 2.6 millones de personas mayores de 65 años en Sisben I y II, de este grupo, solo 840.000 personas son

beneficiarias del programa de atención al adulto mayor (reciben hasta medio salario mínimo). Otro grupo son aquellos quienes son beneficiarios de los BEP, es decir 8.8 millones de personas con ingresos inferiores a un salario mínimo y que no alcanzan a obtener una pensión mínima, de este grupo, 234.646 personas reciben ayuda del fondo de solidaridad pensional para realizar las cotizaciones; y, 10.9 millones de personas con ingresos superiores o iguales a un salario mínimo, de estos dos últimos grupos solo el 30%, son cotizantes.

Para el Ministerio de Trabajo es claro que es necesario diseñar mecanismos alternativos de ahorro para la vejez si se quiere alcanzar los principios de universalidad, equidad y sostenibilidad.

También explicó que es consciente de riesgo demográfico, en donde las proyecciones que se tienen indican que la población colombiana continuará aumentando sus rangos de población de adultos mayores, en los años futuros.

En este orden de ideas el Ministerio tiene las cuentas claras, pero no hay nada nuevo en relación a como se dará solución los problemas suficientemente conocidos. Por ahora, de acuerdo al presente estudio, se espera que el gobierno tenga la suficiente contundencia académica y política para hacer de esta reforma una solución real, ya que como hemos visto, las reformas anteriores han dejado el asunto pendiente, y han suscitado una avalancha de propuestas e investigaciones que se han realizado alrededor de un tema de tanta trascendencia para los colombianos. Hasta ahora, lo que se sabe es que el proyecto de reforma pensional que pretende realizar el gobierno busca atacar los tres desafíos o problemas principales del sistema: la sostenibilidad financiera, la universalidad y la equidad. Con relación al proyecto el viceministro de trabajo Mauricio Olivera afirmó que:

Lo primero es sostenibilidad financiera de largo plazo, no solo para nosotros sino para los hijos y nietos, creando cultura de ahorro de largo plazo. Lo segundo es la universalidad, pues hoy solo el 30 por ciento de la población ocupada está ahorrando para su pensión. El tercer principio es la equidad, pues hay personas que no cuentan con recursos suficientes para ahorrar para su pensión. Ya hay mecanismos diseñados de solidaridad pero hay que revisar y fortalecerlos para que quienes no puedan ahorrar cuenten con algún recurso y tengan una vejez digna.

Otra necesidad es la de aumentar la base de cotizaciones y buscar que la mayoría de gente haga aportes para la vejez, lo que tiene que estar acompañado de políticas de generación de empleo formal.

La reforma pensional por sí sola no va a lograr cumplir con estos principios, entonces paralelamente tiene que tener otras políticas

de empleo como la ley de formalización que se aprobó el año pasado y que ya generó 400.000 nuevos empleos formales.¹⁸⁰

El gobierno anunció que socializará el proyecto de reforma a las pensiones el 19 de diciembre de 2012, en presentación que será hecha por el Ministerio de Trabajo, a gremios y sindicatos en el marco de la comisión de Políticas Laborales.

Desde ahora se percibe una escasa contundencia del proyecto a la solución definitiva del problema pensional toda vez que el ministro Rafael Pardo, a pesar de todos los estudios que advierten de la grave amenaza a las finanzas del Estado por cuanta de las pensiones. Declaró que en su concepto: *“no existe una bomba pensional”*¹⁸¹

7.1 PROPUESTA DEL INVESTIGADOR

Con base en el análisis realizado en la presente investigación, se realiza la siguiente recomendación orientada a disminuir el déficit pensional y minimizar la amenaza que este enorme gasto implica, y consta de dos puntos:

Como antesala del primer punto, me parece importante mencionar que se debería tomar más en serio las propuestas de eliminar el régimen de prima media. Esta observación se hace en vista de las recomendaciones que respetadas instituciones han realizado como ya se mencionó, y en segundo lugar en el hecho de que la Ley 100 de 1993 crea los fondos de pensiones privados copiando el modelo chileno de pensiones. El asunto es que el modelo Chileno creó los Fondos Privados AFP y eliminó el Régimen Público. Es decir solo copiamos una parte de la receta y ahora tenemos un problema por la dualidad regímenes de pensiones existentes.

Pero en vista de que el gobierno nacional no acogerá por ahora ninguna de estas propuestas y ambos regímenes de pensiones seguirán coexistiendo, se plantea una solución orientada a generar beneficios a dicha coexistencia.

¹⁸⁰ ARIAS JIMENEZ, Ferney. *En el Tema Pensional la Edad es lo de Menos*. En: El Colombiano. Medellín: (4, ener., 2012). [En Línea]

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/en_el_tema_pensional_la_edad_es_lo_de_menos/en_el_tema_pensional_la_edad_es_lo_de_menos.asp

¹⁸¹ Diario El País, diciembre 7 de 2012. Sección B

La propuesta está fundamentada en el apalancamiento financiero, entiéndase apalancamiento financiero, como el hecho de usar endeudamiento para financiar una operación. Es decir, en lugar de realizar una operación con fondos propios, se hará con fondos propios y un crédito. La principal ventaja es que se puede multiplicar la rentabilidad del sistema y así reducir el déficit.

Cuando el RPM, “presta” sus afiliados a los fondos privados y posteriormente ellos regresan al RPM, trasladan al fondo común de reparto del RPM sus aportes más la rentabilidad obtenida. Dicha rentabilidad permite una mejor financiación del RPM, lo que actualmente no sucede debido a la no existencia de reservas.

Como sustento, presento las siguientes cifras:

Para el mes de agosto los fondos de pensiones privados AFP, registraron un saldo total de 100.9 Billones, dinero perteneciente a 10´053.795 afiliados, de estos 100.9 billones el 62.8%¹⁸² corresponden a la rentabilidad generada por los fondos de pensiones en 18 años 3 meses. Es decir 63.3 billones que tiene el sistema pensional privado, son el producto de la gestión de inversiones de los fondos, cuya rentabilidad acumulada en 18 años ha sido en promedio 14.57%¹⁸³ E.A. Esta cifra no puede ser subestimada ya que es 2.8 veces superior al gasto destinado para este año a las pensiones, por parte del gobierno nacional (déficit).

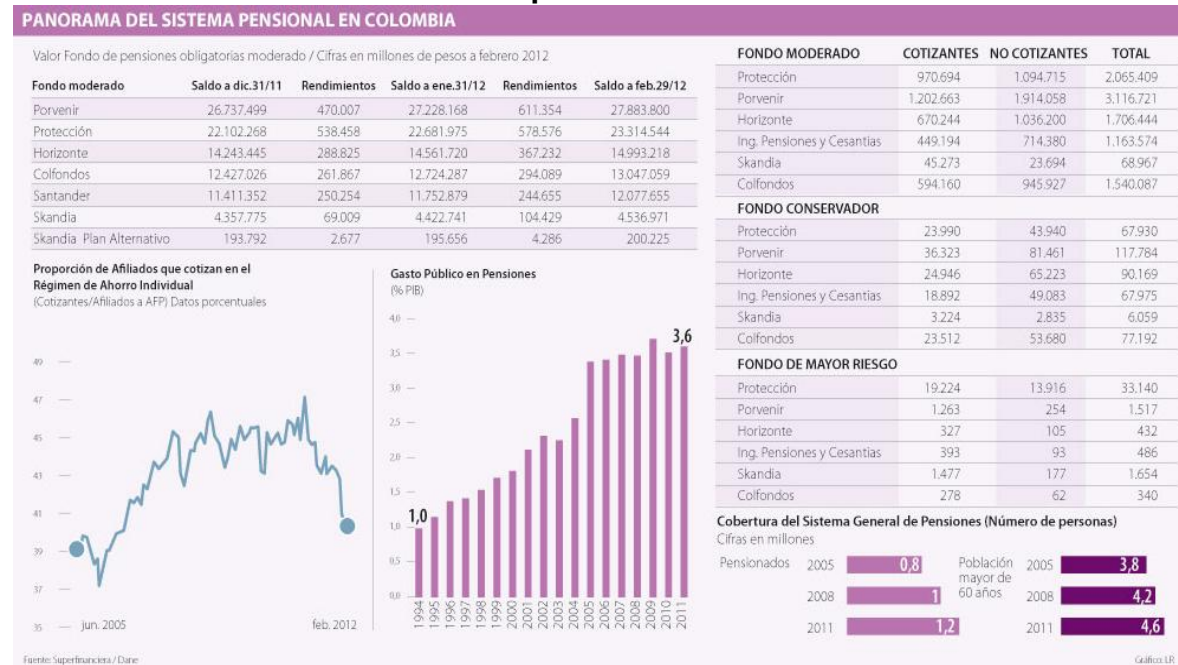
Debido a que cada afiliado que regresa a COLPENSIONES (entidad que administra desde el mes de octubre el RPM, en reemplazo del ISS), traslada sus aportes más la rentabilidad obtenida, dicha rentabilidad puede financiar la situación deficitaria del RPM.

Esta situación se evidencia en el gráfico 3, de la pagina 58, que refleja cómo en el año 2009 se trasladaron al ISS 476.931 afiliados provenientes de los fondos privados, estos traslados hicieron que el déficit pensional disminuyera casi un 1% del PIB para el 2010, pasando de 4.3% del PIB en 2009 a 3.4% del PIB en 2010 y una disminución de 0.7% del PIB para 2011 con respecto a 2009, lo cual se observa en el siguiente gráfico:

¹⁸² ASOFONDOS. *Los aportes de los colombianos obtienen rentabilidad*. [Citado en: diciembre de 2012]. [En Línea] Disponible en internet en: <http://www.asofondos.org.co/sistema-privado-de-pensiones>.

¹⁸³ Anexo 2

Grafico 17. Panorama del sistema pensional en Colombia



Fuente: Diario La republica (28 abril de 2012)¹⁸⁴

La propuesta se basa en permitir el traslado de afiliados hacia el RPM solo en lo que llamaremos el año 11, once años antes de cumplir la edad de pensión. Por lo que todo nuevo afiliado al sistema que ingresa a la fuerza laboral deberá vincularse por ley a una administradora de fondos de pensiones privada. Al llegar a dicha edad, la entidad deberá por ley presentar un cálculo actuarial que le permitirá al afiliado conocer el porcentaje (proyectado a 11 años) de su pensión y así tener un panorama de las condiciones que obtendrá tanto en el fondo de pensiones privado, como en el RPM, en el caso de optar por trasladarse de régimen. Cada afiliado debería a esta edad, tener la total libertad de escoger cual será la entidad que finalmente le pensionará. De esta manera se garantizará un ingreso vía rentabilidad real al RPM.

El beneficio de la capitalización se puede ver en los siguientes ejemplos:

¹⁸⁴ Diario La Republica. [Citado en: 28 abril de 2012]. [En Línea]
<http://www.imaginamos-larepublica.com/node/8837>

Un trabajador que ingresa su vida laboral a los 20 años de edad, para el año 11 (antes de la edad de pensión), su primera cotización por un salario mínimo aportará al sistema lo siguiente, por el primer mes:

$$\text{Valor Futuro} = \text{Valor Presente} (1 + i)^N$$

Donde:

Valor Futuro =? (contribución al sistema, en el año 11 de un solo aporte).

Valor Presente (aporte de un mes)= \$65.170 (11.5% del salario mínimo, \$566.700 SMLV).

I: tasa de interés= 14.57 EA (acumulada del promedio de todos los fondos).

N= 31 años (el tiempo transcurrido entre los 20 años y los 51 años de edad. Año 11).

Tenemos que el Valor futuro de solo su primer aporte es:

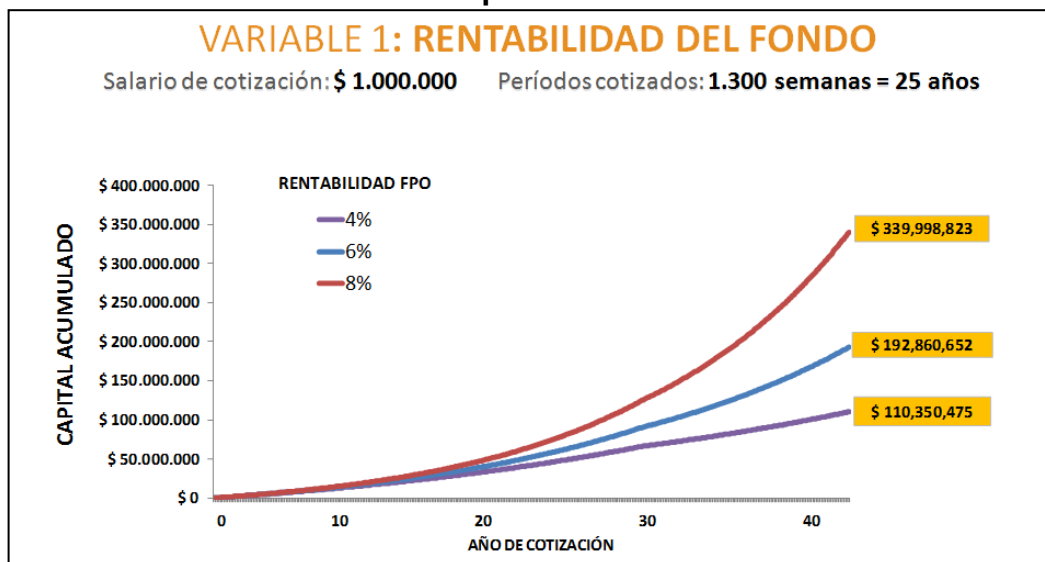
$$VF = 65.170 (1 + 0.1457)^{31}$$

$$VF = \$ 4'417.681,43$$

Solo un mes de aporte de un trabajador con salario mínimo representa un valor de **\$ 4'417.681**, que se trasladaría al fondo común del RPM para el pago de pensiones. Esta contribución se realizará 10 años antes de recibir la pensión por parte del afiliado que se traslada al RPM.

Podemos ver un ejemplo de cómo interviene cada punto de rentabilidad:

Gráfico 18. Acumulación de capital



Fuente: Administradora de Fondos de pensiones y Cesantías Protección S.A.

Cada punto de rentabilidad promedio en el fondo de pensiones obligatorias representa al final de la vida laboral más de 30% del capital acumulado.

La segunda propuesta consiste en establecer un impuesto a las futuras y actuales pensiones que se pagan en Colombia. La Ley 100 estableció un gravamen para las pensiones superiores a 25 SMLV, según estudio¹⁸⁵ de la Universidad Nacional, los que están en la parte alta de la pirámide pensional, aunque en cifras del 2006 corresponden a 1.795 pensionados ya citados, reciben cada año, en promedio, 167,1 millones de pesos (14 millones mensuales). De estos 1.795 pensionados, 1.016 (Congreso (652) y CAJANAL (307)) reciben mesadas superiores a 25 salarios mínimos (14'167.500 pesos). El punto es que con pensiones de 24.7% del salario mínimos quedan exentos de impuestos. Ya que la Ley 100 estableció impuestos pero para pensiones superiores a 25 SMLV.

La propuesta consiste en gravar con el impuesto establecido a las pensiones superiores a 15 SMLV (8'500.500). Esto bajo el fundamento de que los pensionados con altas tasas de reemplazo tienen la responsabilidad de devolver una parte de los grandes subsidios que la inequidad del sistema les ha concedido, como se explicó en el presente estudio, el 86% del gasto de la nación en pensiones se usa en el enriquecimiento de este grupo privilegiado.

¹⁸⁵ PORTAFOLIO, 20 de febrero de 2012. [En Línea]

<http://www.portafolio.co/economia/el-58-los-pensionados-menos-2-minimos-al-mes> [citado en 17 de noviembre de 2012]

Dicho gravamen debe destinarse al financiamiento del SENA y CAJAS DE COMPENSACIÓN, lo que permitirá desmontar una parte de los costos no laborales (aportes parafiscales) del sector formal y de esta manera fomentar el empleo formal.

Obviamente, para implementar estas propuesta se hace necesario presentar una reforma constitucional ya que el acto legislativo 01 de 2005 optó por elevar a rango constitucional la protección de los derechos adquiridos en materia de pensiones.

8. CONCLUSIONES

A fin de exponer las conclusiones de este trabajo, es necesario recordar los propósitos establecidos por la presente investigación. Los objetos de estudio han sido: Lograr la identificación de las principales características de la deuda pensional en Colombia, la descripción de las situaciones que explican la existencia del déficit pensional, también se ha pretendido establecer las consecuencias socioeconómicas de dicho déficit.

Este trabajo ha buscado identificar el éxito o fracaso logrado por la Ley 100 de 1993, en relación al cumplimiento de los objetivos planteados en dicha ley,

Una vez logrado obtener un panorama de la coyuntura del sistema pensional, la presente investigación ha pretendido explorar las diferentes alternativas de solución a la problemática pensional vigente.

Además del análisis realizado en cada capítulo del presente trabajo. Se concluye lo siguiente:

El diseño del Régimen de Prima Media en Colombia estaba enmarcado dentro de los lineamientos del Estado de Bienestar que predominaron en la época de los sesentas en Colombia, en 1967 nace el Seguro Social. El Estado, en conjunto con las empresas se aseguraron de establecer condiciones y garantías pensionales equilibradas para los trabajadores, los niveles de empleo de las primeras décadas del régimen pensional, conservaron la viabilidad financiera del esquema público de pensiones. Para la época la expectativa de vida de los colombianos, era de 62 años para las mujeres y de 58 para los hombres, el número de hijos por mujer era de 6.18 y pocas personas se encontraban en edad de pensión.

Para 1993 la situación demográfica cambió, la expectativa de vida de los colombianos era de 73 años para las mujeres y de 65 para los hombres y el número de hijos apenas se acercaba a 3. Ello significó un desequilibrio entre la cantidad de pensionados y el número de personas en edad laboral que aportaban.

Todo lo anterior sumado al costo que generaban los regímenes especiales, justificaron la reforma pensional conocida como la Ley 100 de 1993, cuyo diseño ha estado enmarcado por los lineamientos teóricos del modelo económico neoliberal. Como resultado de ello se creó un sistema pensional con dos regímenes: El régimen de Prima Media RPM (publico) y el Régimen de Ahorro Individual RAI administrado por las AFP Administradoras de Fondos de Pensiones (Privado). Lo que generó una situación de competencia: financiera, teórica y práctica.

Posterior a la Ley 100 de 1993, se consolidó el déficit pensional conocido como “La Bomba Pensional”, el cual hace referencia al gasto en pensiones a cargo del presupuesto nacional, dicho déficit comenzó un incremento sistemático a partir de la implementación de la Ley 100 de 1993.

Este déficit afecta a toda la población colombiana dado a que el tamaño de este gasto es comparable con el recaudo de todo el IVA nacional.

En un sistema de prima media, el financiamiento se da por la adecuada relación entre aportantes y pensionados. Una cantidad equilibrada de trabajadores aportantes, genera un costo bajo para el pago de las tasas de reemplazo (pensiones). Para el 2012, el RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA RPM, tiene un gran desequilibrio, ya que solo 2 trabajadores están aportando por cada pensionado. El aporte realizado por cada 2 trabajadores, obviamente no alcanza a cubrir el pago de una pensión, los recursos faltantes, son asumidos por el Estado, esta situación deficitaria del RPM afecta las finanzas de la Nación.

La situación deficitaria del RPM, se ha generado por la combinación de diversos factores tales como:

- Factores Demográficos: se ha presentado un aumento de la expectativa de vida en Colombia, como consecuencia de ello existe un aumento de la población de adultos mayores y al mismo tiempo una disminución de la proporción de la población joven, debido a la disminución de la tasa de natalidad.
- La naturaleza dinámica de las pensiones, unido a las demoras en realizar los ajustes de ley pertinentes. Como por ejemplo, ajustes de las edades de jubilación acordes con el aumento de la esperanza de vida, para el caso de las mujeres la edad de pensión ha permanecido sin ningún cambio por más de 40 años.
- Factores de diseño del sistema; en donde se ha generado una situación de no sana competencia de los regímenes público y privado de pensiones.
- La Multiplicidad de Cajas y entidades administradoras de pensiones, y los regímenes especiales de pensiones (situación corregida por la Ley 100 y el Acto Legislativo 01 de 2005), Esto unido a la corrupción que ha estado presente en las entidades administradoras de pensiones del sector público.
- La disminución del empleo formal y el aumento de la informalidad laboral. Hoy el 43.3% de ocupados corresponde a empleados por cuenta propia, esta cifra se ha incrementado en un 11.4% en los últimos 6 años.

- Los fallos de la corte constitucional, relacionados con la extensión de la mesada 14 y transición pensional, que desconocieron aspectos técnicos y jurídicos del sistema pensional.
- La inequidad del régimen de prima media y el consecuente elevado nivel de las tasas de reemplazo en Colombia, se constituye como una de los factores principales que ha contribuido a la generación del déficit pensional colombiano. Las tasas de reemplazo (monto de las pensiones) del sistema pensional colombiano, son de las más altas de la región (superan en más del 10%, al promedio latinoamericano) y son aun más altas que las tasas de reemplazo de varios países desarrollados como Estados Unidos y El Reino Unido.

Todas las situaciones mencionadas anteriormente han dado origen al desequilibrio interno (Balance entre cotizaciones y beneficios) y externo (Equidad Social) del régimen público de pensiones.

Algunos factores han afectado directamente la viabilidad financiera del sistema pensional (Equilibrio interno) y por ende generan déficit en el corto plazo, como son: Las elevadas tasas de reemplazo, los fallos judiciales, la corrupción, los regímenes especiales de pensiones, la demora en la aplicación de las reformas pensionales necesarias y la competencia que ha significó la creación del régimen de ahorro individual.

Estudios como el del Departamento Nacional de Planeación DNP, aseguran que el principal factor que ha incidido en el déficit pensional es la creación del régimen de ahorro individual ya que ha absorbido más del 66% de los afiliados de todo el sistema pensional y aceleró la aparición del déficit. Este estudio afirma lo siguiente:

Respecto al déficit fiscal, lo único que hizo la creación del Régimen de Ahorro Individual fue explicitar una deuda existente en el Régimen de Prima Media, que de igual forma iba a colapsar, dado que cada afiliado a este sistema entraba con su bagaje de subsidio pensional. Las reservas del sistema de ahorro le brindaron recursos al Gobierno que hubieran podido utilizarse para financiar el pago de pensiones en el régimen de prima media y bonos pensionales; como el dinero no se utilizó para tal fin, no se hicieron evidentes los beneficios otorgados por el sistema privado. Desde 2004, el ISS se quedó sin reservas y los aportes de los afiliados cotizantes no son suficientes para cancelar las pensiones allí

generadas, por lo que ha necesitado el aporte del Presupuesto General de la Nación¹⁸⁶.

Otros factores afectan indirectamente el equilibrio financiero (equilibrio interno), y tienen efectos sobre el equilibrio externo (Equidad social) del RPM. Entre estos se cuentan: El desempleo, el aumento del empleo informal, y los cambios demográficos.

Una característica importante del déficit pensional es que la mayor proporción del gasto en pensiones se usa para cubrir las pensiones altas, lo cual genera una situación de inequidad, es decir desigualdad socioeconómica. La inequidad en el pago de pensiones se evidencia en que el quintín más alto de la población recibe el 86% de los subsidios, estos subsidios o gastos representan para el estado el déficit pensional.

Los efectos del déficit pensional son tanto económicos como sociales, las proyecciones del déficit pensional pronostican que la economía colombiana en un contexto menos favorable podría entrar en una situación de crisis económica semejante a la que actualmente vive Europa. El desempleo y la inequitativa distribución de la riqueza se establecen como efectos sociales del déficit pensional. La contribución al desempleo que genera el déficit se da por el aumento en los costos no laborales que han generado el incremento de las cotizaciones a pensiones de los trabajadores, producto de las reformas orientadas a mitigar el déficit. A su vez la falta de empleo y las falencias de las políticas para la generación de empleo formal, contribuyen con el desequilibrio externo del régimen público de pensiones e indirectamente con la generación de déficit pensional, todo esto como un círculo vicioso.

Por otro lado, transcurridos 18 años de implementación de la Ley 100 de 1993, los principios de eficiencia, universalidad y unidad que se establecieron como rectores de la misma, no han sido satisfechos, debido a:

- La Cobertura del sistema (Universalidad) se encuentra en niveles muy bajos. Solo el 34% de la población de ocupados del país, se encuentra cubierta por un régimen de pensiones.
- La Eficiencia (Viabilidad Financiera), en la actualidad no se evidencia un progreso en materia de eficiencia, el déficit pensional se ha duplicado en un

¹⁸⁶ HELMSDORFF, Loredana. Ampliación de Cobertura del Sistema Pensional Colombiano y Atención al Adulto Mayor. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007. Pág. 25

233% tras 18 años de implementación de la Ley 100 de 1993. El déficit pasó de corresponder a 1.5% del PIB en 1993 a 3.5% del PIB para 2012.

- Las entidades administradoras de los regímenes público y privado de pensiones, debían trabajar en unidad, la coexistencia debía generar beneficios para los afiliados en general y para el sistema mismo. Actualmente existe una situación de competencia entre el régimen, público y privado de pensiones, que se evidencia por los traslados masivos en ambas direcciones. Otra evidencia de la ineficiencia del sistema, es que de los cotizantes actuales, el 30% no alcanzará a cumplir los requisitos para alcanzar una pensión, según el ministro de protección social Rafael Pardo “Cada año a 45.000 personas se les rechaza la solicitud de pensión” (El país, diciembre 7 de 2012)

Se concluye también que el Gobierno Nacional tiene claro, debido a diferentes estudios, que los desafíos del actual sistema pensional colombiano tienen como ejes principales: la poca equidad, la baja cobertura y la inviabilidad financiera.

El proyecto de ley para enfrentar dichos desafíos, será divulgado el próximo 19 de diciembre, por lo que no fue posible realizar un análisis crítico del mismo, dentro de la presente investigación.

De las propuestas de solución que respetadas instituciones presentan a la opinión pública y que podrían ser consideradas por el gobierno en una reforma a las pensiones, se encontró lo siguiente:

- 3 estudios recomiendan marchitar el Régimen de Prima Media, los estudios fueron realizados por: El Departamento Nacional de Planeación DNP, FEDESARROLLO, La Universidad EAFIT
- La FIAP Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, propone de igual manera la eliminación de dicho régimen (Publico).
- Un Estudio de la Universidad Nacional, propone una solución por el lado de mejoras en empleo y el aumento de la productividad.
- Estudios de cómo el de la CEPAL, proponen un sistema de dos o tres Pilares, uno contributivo, otro solidario y un tercero voluntario.
- La propuesta de la asociación de fondos de pensiones, no incluye la eliminación del RPM. Sino que, propone orientarlo hacia la administración

del régimen subsidiado de pensiones (No contributivo), con recursos del presupuesto nacional, y dejar exclusivamente, la administración de pensiones del sector formal de la economía al régimen de ahorro individual (teoría de los pilares)

- Diferentes estudios están enfocados, en la no eliminación del RPM, si no en la realización de profundos ajustes del sistema actual de pensiones, que incluya a los trabajadores por cuenta propia y la combinación con políticas de generación de empleo formal y la inclusión en el sistema de los trabajadores informales (al parecer esta es la recomendación que se tendrá en cuenta en la reforma pensional anunciada por el gobierno).

Se llegó a las anteriores conclusiones. Con base al análisis de la información que se encontró referente a cada problemática en cuestión, la información recopilada referente al sistema pensional Colombiano, provino de las fuentes oficiales, tales como: Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, El Banco de la Republica, El Ministerio de Hacienda, La Superintendencia Financiera, La Asociación de Fondos de Pensiones ASOFONDOS.

Como soporte teórico y técnico de los análisis realizados se ha considerado la literatura disponible, realizada por expertos en temática económica y pensional.

Se consideraron estudios, con información referente al objeto de la presente investigación. Dichos estudios pertenecientes a respetadas instituciones del país, Como FEDESARROLLO, La Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF, La Dirección de Planeación Nacional DPN, La CEPAL, y Universidades; EAFIT, Universidad Nacional, Universidad Javeriana, Universidad del Valle.

Dentro de los obstáculos encontrados. Tenemos que, en la literatura disponible no se encontró una definición oficial para la expresión “Bomba Pensional”. Con base en lo hallado por la presente investigación. El investigador definió el término de la siguiente manera: “*Bomba Pensional*” es un término que comúnmente se ha usado en Colombia y se refiere a la grave amenaza que tienen las finanzas del Estado por cuenta de la deuda de las pensiones.

Debido a que es innegable por fuentes oficiales, la existencia de dicha deuda y que adicionalmente dicha deuda, tiene connotaciones de muy elevada (141% del PIB, para el 2014), y de representar un amenaza al fisco nacional. Se concluye adicionalmente que, contrario a lo que manifiesta el Ministerio de Trabajo Colombiano en cabeza del Ministro Rafael Pardo, “*La Bomba Pensional*” si existe.

BIBLIOGRAFÍA

ANNOP Singh, AGNES Belaisch, CHARLES Collyns. *Estabilización y Reforma en América Latina: Perspectiva macroeconómica desde principios de los años noventa*, FMI. 2005.

ARIAS JIMENEZ, Ferney. El Universal. Cartagena: (4, Ene., 2012).
[En Línea] <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/economica/en-el-tema-pensional-la-edad-es-lo-de-menos-59598>

ARIAS JIMENEZ, Ferney. *En el Tema Pensional la Edad es lo de Menos*. En: El Colombiano. Medellín: (4, ener., 2012). [En Línea]
http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/en_el_tema_pensional_la_edad_es_lo_de_menos/en_el_tema_pensional_la_edad_es_lo_de_menos.asp

ARANGO, Rodolfo. *La Constitución de 1991: ¿Neoliberal?* En: Periódico El Espectador, 2011. Disponible en internet:
<http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-282460-constitucion-de-1991-neoliberal>

ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS ANIF. *“La torre de Babel”: Cartilla pedagógica*. Bogotá: Centro de Estudios Económicos, septiembre de 2011

ASOFONDOS. *Los aportes de los colombianos obtienen rentabilidad*. [Citado en: diciembre de 2012]. [En Línea] Disponible en internet en:
<http://www.asofondos.org.co/sistema-privado-de-pensiones>.

BANCO DE LA REPUBLICA. Boletín de Indicadores Económicos. Bogotá: Noviembre de 2012. [En línea]
<http://www.banrep.gov.co/documentos/series-estadisticas/informes/bie.pdf>

BANCO MUNDIAL. Índice Gini. 2010. [En Línea]
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

CASILDA BEJAR, Ramón. *América Latina y el Consenso de Washington*, Boletín Económico ICE 2004.

CASTAÑO, Ricardo. *Colombia y el Modelo Neoliberal*. Disponible en internet:
http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17535/2/ricardo_castano.pdf

CLAVIJO, Sergio. *Fallos y Fallas de las altas cortes, El caso de Colombia 1991-2000*. Bogotá, Marzo de 2001. [En Línea]
<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra173.pdf>

CLAVIJO, Sergio. *Fiscal Effects of the 1993 Colombian Pension Reform*. Fondo Monetario Internacional, Noviembre de 1998.

CLAVIJO, Sergio. *IMPACTO ECONOMICO DE ALGUNAS SENTENCIAS DE LA CORTE: El Caso de la “Mesada Pensional 14” y de las Regulaciones en Vivienda*. Bogotá, Marzo de 2001. Disponible en internet:
<http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-discursos/pdf/corte0904.pdf>

CLAVIJO, Sergio. *Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balance*. [Bogotá], (s.n.). IMF, 2009

CLAVIJO, Sergio. *LOS DESAFIOS FISCALES DE COLOMBIA (2010-2014)*. Junio de 2010.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho*. Bogotá: Contraloría General de la República, 2002.

CUBIDES, Jorge Salguero. *Globalización, Economía y Regiones de Colombia*, Sociedad Geográfica de Colombia.

DANE. Boletín de Prensa. Bogotá, 31 de agosto de 2012. Pág. 1. [En Línea]
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_jul12.pdf

DANE. Comunicado de Prensa. Bogotá, 31 de Mayo de 2006. Pág. 2. [En Línea]
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/comunicados/cp_ech_abr06.pdf

DANE. Medición del Empleo Informal y Seguridad Social. Bogotá, 10 de octubre de 2012. Pág. 1. [En Línea]
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/re_ech_informalidad_jun_ago2012.pdf

DANE. Información Estadística. 2012. [En Línea]
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Edades_Simples_1985-2020.xls

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (Coordinador). Tratado *Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México DF: Fondo de Cultura Económica, 2002.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). BOLETIN DE PRENSA 31 de mayo de 2012. Bogotá, D. C: (s.n.). 2012. [En Línea]
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_abr12.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Comunicado de Prensa 28. Bogotá: 27 de julio de 2012. Pág. 3. [En Línea]
<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/5886730.PDF>

Diario El Tiempo, 8 de noviembre de 1999. [En Línea]
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-955514>
[Citado en septiembre 15 de 2012]

Diario El Tiempo, 7 de mayo de 2012. [En Línea]
http://www.eltiempo.com/economia/bienestar/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11742806.html

Diario El Tiempo, 24 de mayo de 2012. [En Línea]
http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11873864.html

Diario El Tiempo, 13 de junio de 2012. [En Línea]
http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11943405.html

Diario La Republica. [Citado en: 28 abril de 2012]. [En Línea]
<http://www.imaginamos-larepublica.com/node/8837>

Diario Vanguardia, 13 de febrero de 2012. [En Línea]
<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/143293-contraloria-advierte-sobre-el-pasivo-pensional-publico>.

ECHEVERRY, Juan Carlos. *Hacia Un Desempeño Eficaz del Estado*. Presentación del Presupuesto General de la Nación 2013. Bogotá: MINISTERIO DE HACIENDA, julio de 2012. [En Línea]
<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/5908095.PPSX>

El Espectador, 27 de noviembre de 2009. [En Línea]

<http://www.elspectador.com/articulo174641-sobre-el-sistema-pensional-colombiano>

El País. Cali: (11, Oct., 2011). [En Línea]
<http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/bomba-tiempo-pensional-en-colombia-llegaria-57-billones-pesos>

ESTRADA ALVAREZ, Jairo. *Orden Neoliberal y Reformas Estructurales en la Década de 1990. Un balance desde la experiencia colombiana*. Revista: Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, 2006.

GUTIÉRREZ, Juan Carlos y RESTREPO, José Valentín. *Nueva reforma pensional debería eliminar la pensión mínima atada al salario mínimo*. Medellín: Universidad EAFIT. Agencia de Noticias, 30 de enero de 2012. [En Línea]
<http://www.eafit.edu.co/agencia-noticias/historico-noticias/2012/enero/Paginas/nueva-reforma-pensional-opinion-voceros-eafit.aspx>

GARCÍA BERNAL, Manuela Cristina. Iberoamérica: *Evolución de una Economía Dependiente*. En Luís Navarro García (Coord.), *Historia de las Américas*, vol. IV. Madrid/Sevilla: Alhambra Longman/Universidad de Sevilla 1991.

GOMEZ ARIAS, Rubén Darío. *Efectos de la Ley 100 sobre la institucionalidad de la salud en Colombia*. Ponencia realizada en la Universidad de Antioquia en marzo de 2005

GOSSAIN, Juan. *Desangre de los recursos públicos, el cáncer de la rama judicial*. En: Pensiones Rama Judicial, *El Tiempo*. Bogotá: (24, mayo, 2012); p. 6

GREEN, Duncan. *La Revolución Silenciosa: El auge de la economía de mercado en América Latina*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997

GUATIBONZA, Esther Salazar, *Cobertura y Acceso a la Garantía de Pensión Mínima en el Sistema de Pensiones Colombiano*. En: Libros de Contabilidad. Universidad Javeriana.

HELMSDORFF, Loredana. *Ampliación de Cobertura del Sistema Pensional Colombiano y Atención al Adulto Mayor*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007

HUERTAS, Adriana y LIZCANO B., Beatriz. *Los Efectos socioeconómicos de la reforma pensional en Colombia: Mantener el sistema Dual o Volver al establecimiento de Un Sistema Pensional Único*. Bogotá, 1999, Pág. 58.

Monografía para optar al título de Abogado. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de ciencias Jurídicas. [En Línea]
<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/TESIS16.pdf>

LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO (FEDESARROLLO). *El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura*. Informe Final. Bogotá, abril 2010.

Disponible en internet en:

http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia_Retos-y-alternativas-para-aumentar-la-cobertura-12-de-abril-011.pdf

LEY 49 de 1990. Secretaria del Senado del República. Bogotá, 28 de diciembre de 1990. [En Línea]

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6545>

LEY 100 de 1993. *Sistema de Seguridad Social Integral*. Diario Oficial No. 41.148. Santafé de Bogotá D.C.: (s.n.), diciembre 23 de 1993

LEY 100 de 1993. Secretaria del Senado del República. Bogotá, 23 de diciembre de 1993. [En Línea]

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0100_1993.html

LEVINE, Barry. *El Desafío Neoliberal*. Primera edición. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1992

MARTÍNEZ Cárdenas, R. *El libre mercado o un mercado libre en Contribuciones a la Economía*, marzo 2008

MINISTERIO DE HACIENDA. Proyecto Presupuesto 2012. Bogotá: 29 de julio de 2011. [En Línea]

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuesto-general-del-nacion/ProyectoPGN/2012/3%20MP%20Clasificaci%F3n%20funcional%202012.pdf>

OCHOA, Juan Fernando. *LA SEGURIDAD SOCIAL UN PROBLEMA DE TODOS (I PARTE)*. Miranda (Venezuela): Revista Universitaria de Investigación y Diálogo Académico. Escuela Iberoamericana Cooperativa de Estudios Avanzados. El Pregón de Charallave, 2009.

Disponible en internet en: <http://conhisremi.iuttol.edu.ve/pdf/ARTI000071.pdf>

ORTIZ GUZMAN, Fabio. *Peter Thullen y las matemáticas en los inicios del seguro social en Colombia*. Bogotá DC. Universidad Externado de Colombia, 2010.

PARDO, Rafael. *Retos del Sistema de Protección para la Vejez*: Quinto congreso internacional FIAP ASOFONDOS, Cartagena de Indias. [En Línea] <http://www.asofondos.org.co/sites/default/files/1%20Rafael%20Pardo.pdf>

Periódico EL Espectador, Comienza la puja por el alza del salario mínimo para 2013. Disponible en internet en:
<http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-390368-comienza-puja-el-alza-del-salario-minimo-2013>

Portafolio, 27 de agosto de 2008. [En Línea]
<http://actualicese.com/noticias/portafolio-pasivo-pensional-de-colombia-no-esta-bien-contabilizado-y-debe-revisarse-dice-contraloria>.

Portafolio, 20 de febrero de 2012. [En Línea]
<http://www.portafolio.co/economia/el-58-los-pensionados-menos-2-minimos-al-mes>

REUNIÓN DEL GRUPO DE PENSIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OECD). *Sistema General de Pensiones en Colombia*. Paris: SUPERFINANCIERA, 13 y 15 de diciembre de 2004. [En Línea]
<http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/Discursos/discursoOECDdespanol.pdf>

REVISTA DINERO. *¡A Protestar!*. Sección Mundo. En: Revista Dinero. No. 409. (26 de octubre de 2012); 30-31

Revista de Economía Institucional, vol. 12, No. 22, primer semestre/2010; 167-192
SALAZAR SILVA, Fernando. La configuración del Estado de Bienestar. Reflexión Política año 7 nº 14. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, DICIEMBRE DE 2005. ISSN 0124-0781

SANTOS, Juan Manuel. El Colombiano. Medellín: (4, Nov., 2011); pág. 15.

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (SUPERFINANCIERA), Informe Mensual de los Fondo de Pensiones y Cesantías, Bogotá, Agosto de 2012. [En Línea]
<http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/ComunicadosdePrensa/do082012.doc>

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (SUPERFINANCIERA), Informe Trimestral de Rentabilidad, Comisión de Administración y Seguro Previsional. Bogotá, 18 octubre de 2012. [En Línea]
<http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/trimestrales/pensiones/creb0912.doc>

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (SUPERFINANCIERA), Informe Mensual de los Fondo de Pensiones y Cesantías, Bogotá, Marzo de 2012. Disponible en Internet en:
<http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/ComunicadosdePrensa/do032012.doc>

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. *Pensión de Vejez – Pensión de Invalidez – Requisitos*. Bogotá: Concepto 2006008891-001, del 6 de junio de 2006. [En Línea]
<http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Conceptos2006/2006008891.pdf>

TOBON, Fernando. *La encrucijada del sistema pensional colombiano: causas de la crisis y perspectivas de solución: Perfil de Coyuntura Económica*. Medellín: Universidad de Antioquia, octubre 2003. Disponible en Internet en:
<http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/coyuntura/article/viewFile/2283/1841>

TORRES IRIARTE, Alexander. Discurso de Angostura. Caracas: Correo del Orinoco. Edición Especial, 2011. Pág. 7. Disponible en internet en:
http://www.correodelorinoco.gob.ve/wp-content/uploads/2011/02/EE_CO523.pdf

Universidad del Rosario. Proyecto Universidad, Ciencia y Desarrollo, Programa de Divulgación Científica. Fascículo 2

URIBE, Consuelo. *La Reforma Pensional y la equidad de Género en Colombia*. Disponible en Internet en:
<http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/1/11151/ConsueloUribe.PDF>

VALLEJO, Arturo. *Enfoque Neoliberalista*. Editorial FENIX, 2009.

VILLEGAS, Luis Carlos. El Tiempo. Bogotá: (8, Ene., 2012); pág. 2.

ANEXO 1



Ministerio de Hacienda
y Crédito Público
República de Colombia



DESPACHO MINISTRO
ASESORÍA COMUNICACIONES

COMUNICADO DE PRENSA 28 Presupuesto General de la Nación 2013: **HACIA UN DESEMPEÑO EFICAZ DEL ESTADO**

- *Gobierno radica en el Congreso Presupuesto General de la Nación para el año 2013 por \$185,5 billones*
- *El presupuesto de inversión alcanza \$40,7 billones*
- *Hay \$6,2 billones destinados para la atención de las víctimas de la violencia; y el total del gasto social asciende al 70% del Presupuesto, cumpliendo con lo ordenado por la Corte Constitucional*

Bogotá, julio 27 de 2012. El ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Presupuesto General de la Nación para el año 2013 con el mensaje:

HACIA UN DESEMPEÑO EFICAZ DEL ESTADO

El Presupuesto General de la Nación (PGN), para la vigencia fiscal de 2013 asciende a \$185,5 billones, de los cuales \$40,7 billones serán destinados a inversión, rubro que crece 11% con respecto al año anterior, y por encima de los rubros de gasto.

De los \$185,5 billones \$171,1 billones se financian con aportes de la Nación y \$14,4 billones, con recursos propios de las entidades descentralizadas.

Este es un presupuesto responsable que nos permite reducir la deuda del país al igual que el déficit fiscal, y que al generar inversión y ahorro, nos ayuda a protegernos de los choques derivados de la crisis y la desaceleración internacional. Este será el primer presupuesto que se formule al amparo de la nueva

Ismael Enrique Medina.
Asesor Comunicaciones, Despacho Ministro
Tel. + (571) 3812351 / Cel. + (57) 310 2299364
minhaciendaprensa@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C – 38 Bogotá D.C. PBX 381 1700
www.minhacienda.gov.co

Giovanni Celis.
Asesor Comunicaciones, DNP
Cel. + (57) 301 726 2017
gcelis@dnpgov.co
www.dnp.gov.co



ANEXO 2

INFORME MENSUAL
FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
SEPTIEMBRE DE 2012



I. RENTABILIDAD

Al corte de Agosto de 2012 la rentabilidad promedio ponderado de los Fondos Obligatorios Moderado disminuyeron en 4-96% respecto al corte del mes anterior. El Cuadro 1 presenta las rentabilidades acumuladas de los fondos de pensiones obligatorias – i) moderado (FPO) para los últimos 48 meses con corte al 31 de agosto de 2012 y las rentabilidades desde el inicio de las operaciones, ii) conservador de agosto 2011 a agosto 2012. Adicionalmente, presenta las rentabilidades acumuladas para los últimos 24 meses de los portafolios de Largo Plazo de los fondos de cesantías y las de los portafolios de Corto Plazo de los fondos de cesantías desde mayo 31 de 2012 al 31 de agosto de 2012.

Cuadro 1

RENTABILIDAD ACUMULADA DE LOS FONDOS DE PENSIONES OBLIGATORIAS - MODERADO, CONSERVADOR Y FONDOS DE CESANTÍAS

FONDO	FONDOS DE PENSIONES OBLIGATORIAS MODERADO - RENTABILIDAD ACUMULADA EFECTIVA ANUAL PARA EL PERIODO				FONDOS DE PENSIONES OBLIGATORIO CONSERVADOR		FONDOS DE CESANTÍAS	
	AGOSTO 31 DE 2008 AGOSTO 31 DE 2012		MAYO DE 1994 (Inicio de operaciones) A AGOSTO 31 DE 2012		AGOSTO 31 DE 2011 A AGOSTO 31 DE 2012		PORTAFOLIO DE LARGO PLAZO	PORTAFOLIO DE CORTO PLAZO
							AGOSTO 31 DE 2011 A AGOSTO 31 DE 2012	MAYO 31 DE 2012 A AGOSTO 31 DE 2012
	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	NOMINAL	NOMINAL
PROTECCION	14.36%	11.09%	15.63%	6.31%	8.38%	5.12%	3.80%	5.37%
PORVENIR	13.50%	10.26%	14.18%	4.98%	8.49%	5.23%	4.21%	4.91%
HORIZONTE	13.80%	10.54%	14.24%	5.03%	9.16%	5.88%	4.18%	5.54%
ING. PENSIONES Y CESANTI	13.21%	9.97%	14.09%	4.90%	6.46%	3.26%	2.74%	4.47%
SKANDIA (1)	13.96%	10.70%	14.17%	4.97%	8.74%	5.47%	2.40%	5.28%
COLFONDOS	13.74%	10.49%	14.45%	5.22%	8.08%	4.83%	3.85%	4.57%
PROMEDIO PONDERADO (*)	13.79%	10.53%	14.57%	5.34%	8.28%	5.02%	4.52%	5.10%
RENTABILIDAD MÍNIMA					5.90%	2.72%	1.67%	3.44%

(1) Para Skandia, la rentabilidad desde inicio de operaciones corresponde al período comprendido entre marzo/95 y AGOSTO/2012

(*) Ponderado por el promedio del saldo diario de los fondos

En los Gráficos 1 y 2 se muestra la evolución de las rentabilidades obtenidas por los Fondos de Pensiones Obligatorios Moderado y los Fondos de Cesantías.

Al cierre de agosto la rentabilidad acumulada (48 meses) promedio ponderada de los fondos obligatorios moderado fue del 13.79%, para los fondos obligatorios conservador la rentabilidad