



Organización
Internacional
del Trabajo

▶ Los principios de la seguridad social y la reforma de las pensiones en Colombia

► Los principios de la seguridad social y la reforma de las pensiones en Colombia

Pablo Casalí, especialista en Seguridad Social de la Oficina de la OIT para los Países Andinos

Stefano Farné, director del Observatorio Laboral de la Universidad Externado de Colombia

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Primera edición 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Los principios de la seguridad social y la reforma de las pensiones en Colombia
Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020. 36 p.

ISBN: 9789220340035 (Print)

ISBN: 9789220340042 (Web PDF)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en Colombia

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supone utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

▶ Contenido

▶ Introducción	v
▶ El proceso de reforma pensional en Colombia	1
▶ Cumplimiento de los principios de seguridad social	5
Cobertura universal	5
Suficiencia de las prestaciones	8
Solidaridad social	9
Equidad de género	12
Trato uniforme	13
Eficiencia y costos administrativos razonables	13
Sostenibilidad financiera	15
Participación democrática de los actores sociales en la administración del sistema	18
Responsabilidad general del Estado	20
Diálogo social	21
▶ Desafíos y orientaciones para posibles reformas	23
▶ Referencias bibliográficas	25

Introducción¹

La seguridad social es un derecho humano y, por tanto, todas las personas como miembros de una sociedad deberían acceder a una cobertura de seguridad social, incluida la protección de la vejez. Este derecho es reconocido por distintos instrumentos internacionales en materia de seguridad social, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el caso de Colombia, la Constitución Política también determina que el Estado debe garantizar la seguridad social integral en favor de las personas de la tercera edad y que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público de carácter obligatorio, de responsabilidad del Estado y en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.²

A partir de la Ley 100 de 1993, Colombia tiene un sistema paralelo de pensiones bajo el cual los trabajadores y trabajadoras pueden escoger de forma voluntaria su cotización a un sistema de beneficio definido o a uno de contribución definida (capitalización individual). El modelo actual de pensiones es resultado de diversas reformas adoptadas en las últimas décadas tendientes a mejorar el desempeño de su sistema de pensiones, aunque, como será desarrollado en el presente trabajo, los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas generadas. Hoy, los persistentes problemas en materia de cobertura, equidad y calidad de las prestaciones, sumados a una creciente preocupación por temas de sostenibilidad del sistema, han dado lugar al desarrollo de nuevos debates y visiones sobre las alternativas para mejorar el sistema de pensiones.

En el contexto de un renovado debate sobre el futuro de las pensiones en el país, esta nota tiene por propósito contribuir al debate sobre la aplicación de los principios de seguridad social que surgen de los instrumentos normativos de la OIT, consagrados en convenios y recomendaciones, fruto del acuerdo tripartito entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores sobre los objetivos, las funciones y los principios que necesariamente debieran aplicarse para el diseño o revisión de los sistemas de pensiones. Los principios de seguridad social que son revisados en el caso nacional son los siguientes: cobertura universal, suficiencia de las prestaciones, solidaridad social, equidad de género, trato uniforme, eficiencia y costo administrativo razonable, sostenibilidad financiera, participación democrática de los actores sociales en la administración del sistema, responsabilidad general del Estado y diálogo social.

Los principios convencionales de la seguridad social, incluidas las pensiones, constituyen la base para el diseño, revisión y/o reforma de los sistemas de pensiones. El modelo multipilar que acoge estos principios es aquel donde existe un pilar 0 que garantiza un piso de protección social en pensiones, sea a través de financiamiento no contributivo o semicontributivo, garantizando un nivel mínimo de ingresos. Luego, un primer pilar, obligatorio y de beneficios definidos, financiado mediante cotizaciones de los empleadores y los trabajadores, con el objeto de proporcionar mayores niveles de beneficios para mantener el nivel de vida luego de la jubilación, y cuya cuantía no podrá ser inferior al 40% de una base salarial de

¹ Los autores agradecen los aportes y comentarios brindados por Guillermo Montt, Fabio Durán, Italo Cardona e Iván Jaramillo.

² El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social”.

referencia. Y finalmente un pilar complementario, de beneficio definido o de contribución definida, con el fin de complementar las prestaciones del primer pilar (Durán-Valverde, 2019).

Inicialmente, la nota hace una sucinta descripción del desarrollo legislativo que, a partir de 1994, ha introducido y regulado el sistema pensional paralelo colombiano actualmente vigente. Luego se adentra en el análisis del cumplimiento de los diez principios en materia de seguridad social en general, y de las pensiones en particular, y concluye con algunas orientaciones que tienen el propósito de enriquecer el debate sobre las posibles reformas.

Las orientaciones sugeridas tienen en cuenta los déficits en el cumplimiento de los principios, particularmente en términos de alcanzar la cobertura universal, garantizar prestaciones suficientes y mecanismos de solidaridad y financiamiento colectivo, y salvaguardar la sostenibilidad económica financiera del mismo. Además, por supuesto, de la responsabilidad general del Estado por la provisión de la seguridad social y la seguridad económica para las personas

mayores, la equidad de género y la eficiencia y costos administrativos de la gestión del sistema. Para abordar la cobertura universal, se introduce la necesidad de avanzar en una mayor coordinación entre los sistemas contributivos y no contributivos del sistema, realzando la necesidad de que los actores sociales también participen en su gobernanza.

La nota no tiene por finalidad presentar una propuesta de reforma al sistema de pensiones colombiano, pero sí plasmar una hoja de ruta que promueva la discusión bajo los principios convencionales de la seguridad social y la realidad del caso nacional.

En ese sentido, la decisión política de iniciar el proceso de ratificación del Convenio sobre la norma mínima (seguridad social), 1952 (núm. 102) podría jugar un rol clave para desarrollar el proceso de reforma a través de un diálogo social informado en el marco de los principios constitucionales y los de la seguridad social, que surgen de los instrumentos normativos internacionales, con el propósito de alcanzar un pacto por el futuro de las pensiones en el país.

El proceso de reforma pensional en Colombia

En Colombia, hasta marzo de 1994, la seguridad social en pensiones preveía la afiliación obligatoria de los asalariados del sector privado a un único sistema de reparto administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS); en el caso de los empleados del sector público, a las distintas cajas y fondos públicos que por entonces superaban el millar, y el régimen de la pensión de jubilación previsto en el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, aplicable a los trabajadores de las empresas del sector privado no comprendidas en el ámbito del ISS.

La Constitución Política de Colombia del año 1991 allanó el camino para la reforma del sistema pensional, por intermedio de las garantías establecidas en el capítulo referido a los derechos sociales, económicos y culturales. Si bien la reestructuración del sistema pensional no se materializó sino a través de la Ley 100 de 1993, la nueva Constitución ya había consagrado a la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio de responsabilidad del Estado y en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad y sostenibilidad financiera del sistema. Además, garantiza el derecho irrenunciable a la seguridad social y puntualmente una cobertura integral en favor de las personas de la tercera edad.

Más allá de los principios de la seguridad social que serán desarrollados más adelante, resulta importante mencionar que la Constitución Política establece que la seguridad social puede ser prestada por entidades públicas o privadas y que los recursos del sistema no podrán utilizarse para otros fines. Otras disposiciones importantes refieren al respeto por los derechos adquiridos y a la disposición de que ninguna

pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. En este último caso, se agrega que la ley podrá determinar los casos en que proceden los beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a favor de personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión (Acto Legislativo N° 01 de 2005 que modificó el artículo 48 de la Constitución Política). Finalmente, la cláusula sobre el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones se complementa con la obligación del Estado de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional (Acto Legislativo N° 01 de 2005).

La Ley 100 de 1993, que entró en vigencia a partir de abril de 1994, quiso enfrentar los “problemas de dispersión institucional, multiplicidad de regímenes, baja cobertura, inequidad, ineficiencia administrativa y desequilibrio financiero originado en las bajas tasas de cotización y desproporcionados beneficios” (Acosta y Ayala, 2001) que aquejaban el sistema vigente hasta entonces. En su reemplazo creó el Sistema General de Pensiones que puso a competir, en el ámbito de un único sistema contributivo, un régimen de prima media (RPM), de beneficios definidos, cuya administración quedó a cargo del ISS (hoy Colpensiones³) y un régimen de capitalización individual -denominado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)-, de contribuciones definidas y administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Entre los cambios introducidos por la mencionada ley al régimen de prima media de beneficio definido se destacan el aumento del tiempo mínimo de cotización -de 500 a 1000 semanas-, el incremento escalonado en el tiempo de la tasa

³ Además de Colpensiones, el RPM comprende también unos pocos afiliados a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y el Fondo de Pensiones de Antioquia. En 2019, Colpensiones concentraba el 99,9% de los afiliados al RPM.

de cotización –de 8% a 13,5%⁴- y la extensión del número de años de cotización que se contabilizan para el cálculo del ingreso promedio, denominado ingreso base de liquidación (IBL), que se toma como base para el cálculo de la tasa de reemplazo (en el RPM), de dos años a los últimos diez años⁵. En el caso de los empleados públicos, que gozaban de condiciones más favorables en comparación con sus homólogos del sector privado, se dispuso su integración en el ISS bajo las mismas condiciones de los demás afiliados. Quedaron exceptuados por la reforma de la Ley 100 de 1993 los regímenes del Presidente de la República, del Magisterio Público, de la Fuerza Pública y de los trabajadores de la petrolera oficial Ecopetrol.

En 2003 se introdujeron nuevos ajustes al sistema pensional. La Ley 797 dispuso la obligatoriedad de cotización por parte de los trabajadores independientes. Asimismo, estableció el aumento de la tasa de cotización hasta alcanzar el 16% del ingreso reportado, elevó para el año 2015 el número mínimo de semanas a cotizar a 1300 (en el régimen de capitalización individual las semanas de cotización para tener derecho a una pensión mínima son 1150⁶) e incrementó los aportes de solidaridad a cargo de los trabajadores de ingresos más altos hasta dos puntos porcentuales adicionales. Introdujo también un aporte de solidaridad sobre las mesadas pensionales superiores a los diez salarios mínimos con destino al Fondo de Solidaridad Pensional⁷. Igualmente, fijó una nueva fórmula para el cálculo de la tasa de reemplazo en el RPM (válida para pensiones superiores al salario mínimo) que redujo su porcentaje mínimo

de 65% a 55-65% y su porcentaje máximo de 85% a 70,5-80%, dependiendo del promedio de cotizaciones efectuado durante los últimos diez años de aportes. Se desestimularon los traslados entre regímenes al aumentar el periodo de permanencia mínima obligatoria en el RPM o en RAIS de tres a cinco años y al imposibilitar el traslado para los afiliados a los que les faltaran diez o menos años para cumplir la edad pensional. La Ley 797 también dispuso el incremento de la edad de jubilación en el RPM de 55 a 57 años para las mujeres y de 60 a 62 años en el caso de los hombres a partir de 2014.

En el mismo año 2003, la Ley 812 asimiló el régimen exceptuado del Magisterio Público al Régimen General de Pensiones. A partir del mes de julio, los requisitos y derechos pensionales de los maestros se equipararon a los de los afiliados del RPM, con excepción de la edad de jubilación que se fijó en 57 años para hombres y mujeres, y por el hecho de que los docentes no se integraron al ISS y siguieron afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio.

A través del Acto Legislativo N° 01 de 2005 se estableció el fin de todos los regímenes especiales y exceptuados, quedando vigentes solamente los de la Fuerza Pública y del Presidente de la República; en el caso del Magisterio Público, exclusivamente en materia de edad de retiro⁸. En términos generales, el régimen de la Fuerza Pública funciona como un RPM en el cual el empleador no cotiza, pero responde por el pago de las pensiones. Los militares y policías cotizan a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía

4 El paquete de reformas propuesto por el Gobierno incluyó un aumento preliminar de la tasa de cotización de 6,5% a 8% que se decretó a partir del 1° de enero de 1993. La Ley 100 de 1993 introdujo también una cotización adicional del 1% de los ingresos para los asegurados de cuatro y más salarios mínimos con destino al Fondo de Solidaridad Pensional.

5 La Ley 100 de 1993 modificó el ingreso base de liquidación de las prestaciones del sistema pensional, pasando a computar el promedio de los salarios o rentas sobre las cuales se haya cotizado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión. Cuando el ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador resulte superior al promedio de los últimos diez años, el trabajador podrá optar por este sistema, cumpliendo con las semanas mínimas de cotización correspondientes.

6 La Ley 797 aumentó el número de semanas como requisito para acceder a la Garantía de Pensión Mínima del RAIS de 1150 a 1325 semanas para el año 2015, regla que fue declarada inconstitucional por conducto de la sentencia C-797 de 2004 de la Corte Constitucional.

7 El Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), creado a raíz de la Ley 100 de 1993, subsidiaba las cotizaciones de algunas categorías de trabajadores de menores ingresos. Por intermedio de la Ley 797 de 2003 se incorporó al FSP la Subcuenta de Subsistencia, para financiar las prestaciones asistenciales dirigidas a los ancianos en estado de indigencia mediante un subsidio económico (ahora administrado por Colombia Mayor).

8 Quedó vigente también un régimen especial, previsto en el Decreto 2090 de 2003, para trabajadores que desarrollan actividades de alto riesgo para su salud, en el cual la tasa de cotización es más alta y la edad de retiro más temprana.

Nacional (CASUR), el 5% de sus ingresos para la financiación del régimen de asignaciones de retiro y pensiones de invalidez y sobrevivientes.⁹ A pesar de constituirse como cajas de previsión, parte las cotizaciones son utilizadas para financiar otros servicios como los de salud y vivienda. Existe también un aporte por concepto de afiliación a la Caja igual al 35% del primer sueldo básico de militares y policías y una contribución del 33% sobre los ingresos totales recibidos en ocasión de aumento de los mismos.

De igual forma, el Acto Legislativo dispuso la prohibición de pactar disposiciones extralegales en materia pensional fruto de la negociación colectiva¹⁰ y creó el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos (BEP) a favor de las personas de escasos recursos que no cumplan las condiciones para tener derecho a una pensión y que, como se verá, recién fue reglamentado en 2013 y puesto en operación en 2015.

La Ley 1580 de 2012, por su parte, estableció la pensión familiar que reconoce la suma de esfuerzos de cotización de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes, con el propósito de dar cumplimiento a los requisitos establecidos para la pensión de vejez en el RPM o el RAIS.

Finalmente, el Decreto 1174 de 2020 reglamenta el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 respecto de la aplicación de un piso de protección social para las y los trabajadores que devenguen ingresos inferiores al salario mínimo, como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo, oficio o actividad económica. La norma dispone la vinculación obligatoria¹¹ para estos últimos trabajadores a partir de 2021 y define que el piso de protección social estará integrado por el Régimen Subsidiado de Salud, BEP y un seguro inclusivo para cubrir los eventos, montos y coberturas que oportunamente se definan. El piso de protección social se financia con una cotización del 15% a cargo del empleador: 14% con destino a BEP y un 1% para el pago del seguro inclusivo.

9 El régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública se encuentra regulado fundamentalmente en la Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 de 2004.

10 Con el Acto Legislativo desaparece la decimocuarta mesada para los nuevos pensionados del RPM. Se mantiene para los ya jubilados y para los nuevos pensionados con mesadas de hasta tres salarios mínimos, pero estos últimos solamente si su pensión se fuera a causar antes del 31 de julio de 2011.

11 La vinculación obligatoria rige para las personas que tengan uno o varios vínculos laborales por tiempo parcial, las personas que devenguen uno o varios contratos por prestación de servicios y las personas que cuenten con uno o varios vínculos laborales, y simultáneamente, con uno o varios contratos por prestación de servicios; en todos los casos con un ingreso inferior al Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV).

► Cuadro 1. Características SGP, BEP y Colombia Mayor

Régimen	Modalidad		Contribución	Cobertura riesgos	Requisitos para pensiónarse	No cumplimiento requisitos para pensiónarse	Mesada		Garantía pensión mínima
	Prima media	Beneficios definidos					Entre 1 y 25 salarios mínimos	Renta vitalicia con sobrevivientes	
RPM		Beneficios definidos	16%: 4% a cargo de trabajadores, 12% a cargo de empleadores, 3% comisiones. Independientes pagan la totalidad	Invalidez, sobrevivientes y auxilio funerario	Edad: 57 (mujeres) y 62 (hombres), 1300 semanas cotizadas	Indemnización sustitutiva	Entre 1 y 25 salarios mínimos	Renta vitalicia con sobrevivientes	Pensión de 1 salario mínimo al cotizar 1300 semanas
RAIS	Capitalización individual	Contribuciones definidas	16%: 4% a cargo de trabajadores, 12% a cargo de empleadores, 3% comisiones. Independientes pagan la totalidad	Invalidez, sobrevivientes y auxilio funerario	El capital ahorrado debe financiar una pensión del 110% del salario mínimo vigente	Devolución de saldos	A partir de 1 salario mínimo	Renta vitalicia con sobrevivientes Retiro programado con sobrevivientes o con herederos	Pensión de 1 salario mínimo al cotizar 1150 semanas, independiente del capital ahorrado
Contributivo Voluntario BEP	Capitalización individual	Contribuciones definidas, con subsidio 20% sobre contribuciones	Voluntaria, mínimo 5000 pesos a cargo del aportante (sin comisiones)	Microseguro que cubre algunos riesgos de invalidez y auxilio funerario	Edad: 57 (mujeres) y 62 (hombres)	Devolución de saldos	Entre 20 000 pesos y el 85% de 1 salario mínimo	Renta vitalicia sin sobrevivientes	NA
Asistencial Colombia Mayor	Subsidiada	NA	NA	NA	Edad: 54 (mujeres) y 59 (hombres), carecer de ingresos suficientes para sobrevivir	NA	80 000 pesos	Renta vitalicia sin sobrevivientes	NA
Piso de Protección Social BEP obligatorio	Capitalización individual	Contribuciones definidas, con subsidio 20% sobre contribuciones	15% a cargo del empleador o contratante por prestación de servicios (sin comisiones); 14% va a la cuenta de ahorro y 1% va a un seguro inclusivo	Seguro inclusivo con cobertura superior al microseguro de BEP voluntario	Edad: 57 (mujeres) y 62 (hombres)	Devolución de saldos	Entre 20 000 pesos y el 85% de 1 salario mínimo	Renta vitalicia sin sobrevivientes	NA

Cumplimiento de los principios de seguridad social

A continuación, se presentan los principios de la seguridad social que se desprenden del conjunto de convenios y recomendaciones de la seguridad social, entre otros los convenios 102 y 128, y la Recomendación 202 de la OIT¹², su evolución en el tiempo y el análisis de su cumplimiento. Los diez principios abordados en este trabajo son los siguientes: cobertura universal, suficiencia de las prestaciones, solidaridad social, equidad de género, trato uniforme, eficiencia y costo administrativo razonable, sostenibilidad financiera, participación democrática de los actores sociales en la administración del sistema, responsabilidad general del Estado y diálogo social¹³.

La interpretación de los resultados debe tener en cuenta las especiales características del sistema pensional colombiano, en parte de prima media y beneficios definidos y en parte de capitalización individual y beneficios no definidos (contribuciones definidas). También, las limitaciones sobre la calidad de la información existentes en el momento en que se reformó el sistema pensional en 1993 y en cuanto a las posibilidades de comparación temporal de las estadísticas de seguridad social.

Cobertura universal

La seguridad social es un derecho humano y, por tanto, todas las personas como miembros de una sociedad deberían acceder a una cobertura de seguridad social, incluida la protección de la vejez.

El acceso a la seguridad social como un derecho humano es reconocido en distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 22 señala que “toda persona, como miembro de una sociedad, tiene derecho a la seguridad social”. También, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo San Salvador). Por su parte, la Constitución Política de Colombia establece que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público de carácter obligatorio que deberá prestarse bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

En el año 2001, la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) concedió máxima prioridad a las políticas e iniciativas que pudieran extender la cobertura de seguridad social a todas aquellas personas que no están cubiertas por los sistemas vigentes (OIT, 2001). El informe resultante de esta CIT, *Seguridad social: un nuevo consenso*, constituyó un punto de inflexión con relación al trabajo de la OIT en materia de seguridad social y motivó la puesta en marcha en 2003 de la campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos. Luego, la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa reiteró el compromiso tripartito para extender la cobertura de seguridad social en el marco del

12 Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Hasta la fecha del presente trabajo, Colombia no había ratificado el Convenio núm. 102 y, por tanto, tampoco, ninguno de los convenios considerados de tercera generación, que proveen mayores niveles de protección social, como es el caso del Convenio núm. 128 antes citado.

13 Sobre la base de las propuestas de Mesa-Lago y Bertranou (2016) y Durán-Valverde (2019).

Programa de Trabajo Decente (Casalí y Velásquez, 2016; OIT, 2012).

También la Recomendación de la OIT sobre los pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202) promueve la aplicación de políticas para garantizar la seguridad económica a lo largo de todo el ciclo vital y el acceso universal a servicios esenciales de salud. La estrategia propuesta por la Recomendación 202 busca incidir en la implementación de sistemas integrales de protección social, sobre la base de un piso de protección social que garantice la seguridad del ingreso para los niños, niñas y adolescentes, las personas en edades activas y las personas mayores. En lo referido a la seguridad económica o las pensiones para las personas mayores, el punto de partida es precisamente la configuración de un nivel básico de protección en los términos de la Recomendación núm. 202, pero en el marco de un sistema representado por una escalera de la protección social donde entran en consideración otros instrumentos internacionales que plantean mejores niveles en términos de cobertura y calidad de las prestaciones (OIT, 1952; OIT, 2012; Casalí y Velásquez, 2016).

El sistema pensional colombiano sigue caracterizándose por una baja cobertura tanto en la fase activa (cotizantes) como en la pasiva (pensionados). Según la exposición de motivos de la Ley 100 de 1993, a principios de los años noventa se estimaba que solo un 20% de los colombianos estaba cubierto por el ISS, la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) y demás cajas de previsión. Durante los siguientes veinticinco años, la afiliación de los trabajadores al Sistema General de Pensiones ha aumentado paulatinamente, aun cuando para 2019 el porcentaje de cotizantes no alcanza todavía el 40% de la población ocupada y el 35% de la fuerza laboral. Este aumento ha sido más rápido entre los hombres que entre las mujeres (ver Cuadro 2).

La cobertura se concentra entre los asalariados: junto con la totalidad de los empleados públicos, un 70% de los asalariados del sector privado estaba cotizando en 2019 (promedio anual). En cambio, entre los trabajadores autónomos, la cobertura era del 11%, a pesar de la obligatoriedad impuesta por la Ley 797 desde 2003.

► **Cuadro 2. Tasa de afiliación al sistema pensional colombiano**
(Total nacional. Trimestre abril/junio 2002-2018)

Trimestre abril/junio	Ocupados			Población económicamente activa
	Total	Hombres	Mujeres	
2002	24,0	21,9	26,5	20,0
2004	25,7	23,7	26,8	21,4
2005	27,5	25,4	29,3	23,7
2008	31,2	29,6	33,5	27,7
2016	37,5	37,8	37,3	33,9
2019	39,0	39,1	38,9	34,8

Personas afiliadas en los años 2002, 2004 y 2005. Desde 2008 personas cotizantes

Fuente: elaboración propia con base en datos DANE, encuestas de hogares

Actualmente, hombres y mujeres ocupados presentan tasas de cotización virtualmente iguales. Sin embargo, entre hombres y mujeres persisten discrepancias importantes debido a las diferencias en la ocupación, que es muy distinta por género. Las mujeres presentan niveles más bajos de participación laboral a lo largo de su vida activa, lo que repercute en sus densidades de cotización y en el acceso a las pensiones del régimen contributivo. Así, en 2019 solo el 21,4% de las mujeres en edad de retiro contaba con una pensión, incluida la modalidad de sobrevivientes que, en el caso de las mujeres, beneficia a una elevada proporción de ellas¹⁴. En cambio, para los hombres, la cobertura pensional era de 30,1%.

El total de las personas titulares de una pensión contributiva representaba el 24,6% de las personas mayores en edad de retiro en 2019. Antes de la Ley 100 de 1993 la cobertura pensional era de aproximadamente el 20%¹⁵. Evidentemente, los avances en términos de cobertura pasiva fueron de menores proporciones y no muestran progresos desde 2013, cuando los porcentajes de cobertura alcanzaron el 24%.

Según cálculos de la Contraloría General de la República, solo “una de cada cuatro personas en el RAIS y cerca de una de cada dos en Colpensiones que llega a la edad de pensión logra acceder a una pensión de vejez”. (Ruiz *et al.*, 2017: 245-246)

Desde diciembre de 2014, las personas que alcanzan la edad estatutaria de retiro pero que no cumplen con el ahorro suficiente (en el RAIS) o con las semanas mínimas requeridas (en el RPM) tienen la opción de transferir el capital que reciben por concepto de devolución de saldos (si son afiliados al RAIS) o indemnización sustitutiva (si lo son al RPM) al mecanismo de los BEP para obtener un subsidio del 20% al valor trasladado, con el fin exclusivo de comprar una renta vitalicia¹⁶. A diciembre de 2019 se habían expedido 21 957 anualidades BEP. De estas 21

957 personas, 16 557 –el 75%– percibían también el subsidio del programa Colombia Mayor. En comparación, durante el mismo periodo, diciembre 2014-diciembre 2019, por ejemplo, el RAIS había jubilado por vejez a 62 352 de sus afiliados.

Al mismo tiempo de ofrecer la posibilidad de una renta vitalicia (inferior al salario mínimo) a los afiliados del RPM y del RAIS que no cumplieron los requisitos mínimos para obtener una pensión mínima en sus respectivos regímenes, el mecanismo BEP comprende un componente contributivo voluntario de pensiones, de capitalización individual, administrado por Colpensiones, que garantiza a sus afiliados un subsidio del 20% al monto total consignado en la cuenta de ahorro personal BEP durante la vida productiva, no deduce concepto alguno por costos administrativos y da la posibilidad de obtener un microseguro que cubre algunos riesgos de invalidez y el fallecimiento del titular. Solo los afiliados al régimen subsidiado de salud o los beneficiarios en el régimen contributivo pueden aportar a una cuenta BEP sumas no superiores a 1 200 000 pesos anuales (en 2019). Al cumplir la edad de retiro, el titular de la cuenta puede optar por una renta vitalicia que, sin costos para el beneficiario, será concertada con una compañía de seguros, dados los montos ahorrados, los rendimientos y el monto del subsidio al cual tiene derecho. La anualidad vitalicia no podrá superar el 85% del salario mínimo vigente y se actualiza cada año con base en la inflación causada. A diciembre de 2019, el mecanismo BEP contaba con 578 164 ahorradores¹⁷.

Si a las estadísticas de pensiones contributivas de 2019 se le suma el casi un millón setecientos mil de beneficiarios anuales del programa asistencial Colombia Mayor, la cobertura total sumando los regímenes contributivo y no contributivo apenas alcanza el 50% de las personas en edad de jubilación.

14 Un 38% de las pensiones reconocidas a las mujeres en el RPM y RAIS son pensiones de sobrevivientes. En el caso de los hombres, la proporción es muy inferior, de 12%.

15 Ayala (1992) reporta antes de la reforma pensional unos 250 000 pensionados del ISS y unos 300 000 del sector público.

16 A diferencia de una renta vitalicia del RPM o RAIS, una renta vitalicia otorgada por el mecanismo BEP no puede superar el 85% del valor del salario mínimo vigente, se actualiza por inflación y excluye la prestación de sobrevivencia.

17 Un ahorrador es un inscrito en el programa BEP que ha hecho al menos un aporte a su cuenta desde que la abrió. Del total de ahorradores, solo 272 410 hicieron alguna transacción en 2019 y apenas 166 387 lograron cumplir con los requisitos para ser beneficiarios del microseguro de invalidez y fallecimiento, es decir, haber realizado en el año anterior seis consignaciones por un valor mínimo de 5000 pesos.

Suficiencia de las prestaciones

Las normas internacionales del trabajo de seguridad social cuentan con referencias concretas a la cuantía (suficiencia) de las prestaciones. La Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) plantea que las prestaciones deberían sustituir a los ingresos perdidos hasta un nivel tan elevado como sea posible, prescribiendo también que deberían ser proporcionales a los ingresos anteriores del asegurado que hayan servido de base para la cotización.

El Convenio núm. 102 sobre norma mínima de seguridad social establece una tasa de reemplazo mínima del 40%, sobre la base de un ingreso de referencia que determine la legislación nacional y teniendo en cuenta un periodo de cotizaciones de treinta años. El Convenio núm. 128 que prevé mayores niveles de protección para las contingencias invalidez, vejez y muerte prescribe una tasa de reemplazo más alta, del 45%. Por último, la Recomendación sobre los pisos de protección social que promueve la seguridad del ingreso a lo largo de todo el ciclo de vida, incluida las personas mayores, y un acceso universal a servicios esenciales de salud, establece que las prestaciones deberían permitir vivir con dignidad.

En lo que se refiere a las prestaciones, otros tres principios relevantes los constituyen su actualización, su previsibilidad y su otorgamiento durante todo el tiempo que dure la contingencia. La Recomendación núm. 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes establece que las prestaciones asociadas a estos riesgos deberían ajustarse periódicamente, tomando en consideración las variaciones en los ingresos o en el costo de vida. Además de la previsibilidad de las pensiones, las prestaciones deben pagarse durante toda la contingencia. En seguimiento a las observaciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, las prestaciones de vejez gestionadas a través del retiro programado en el marco de los sistemas basados en las cuentas individuales y de administración privada, no cumplirían con estas dos premisas. Tampoco los retiros parciales o totales de los fondos acumulados en las cuentas individuales ni la devolución de aportes en el caso de los sistemas de reparto.

A pesar de que Colombia no ha ratificado el Convenio sobre norma mínima (seguridad social), 1952 (núm. 102), estas normas internacionales del trabajo son lo suficientemente flexibles para que todos y cada uno de los países, decisión soberana mediante, puedan avanzar con su ratificación. Tienen flexibilidad en cuanto a las partes del convenio que obligatoriamente deberán aplicarse, los niveles de cobertura exigidos y las disposiciones con relación a la tasa de reemplazo. En este último caso, la tasa de reemplazo del 40% podrá alcanzarse con un periodo de cotización de treinta años. Sin embargo, la norma también plantea la posibilidad de una prestación reducida para las personas que hayan cumplido al menos con quince años de contribuciones.

En el régimen pensional anterior a 1994, administrado por el ISS y contenido en el acuerdo 049 aprobado por el Decreto 758 de 1990, a los diez años de cotización, la tasa de reemplazo era de 45% de los ingresos de los últimos dos años de aporte y sumaba por cada año adicional de contribuciones tres puntos porcentuales hasta llegar al 90%. Existía un tope máximo pensional de quince salarios mínimos legales vigentes. En el caso del sector público, el tiempo mínimo de cotización era de veinte años y la tasa de reemplazo era del 75% del último salario en el marco del régimen previsto en la Ley 33 de 1985.

La Ley 100 de 1993 fijó como IBL para el cálculo de la tasa de reemplazo en el RPM el promedio salarial de los últimos diez años de aportes y estableció un valor mínimo del 65%, que se incrementaba en 2 y 3 puntos porcentuales por cada año de cotizaciones adicional hasta las 1200 y 1400 semanas respectivamente, hasta alcanzar el valor máximo de 85%. La pensión máxima subió a veinte salarios mínimos.

La Ley 797 de 2003 rebajó nuevamente la tasa de reemplazo estableciendo un valor mínimo de 55-65% del promedio de los ingresos cotizados en los últimos diez años, que se incrementa en 1,5 puntos porcentuales por cada año adicional de aportes, hasta alcanzar un valor máximo de 70,5-80%. Hay que resaltar que, dado que ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo legal vigente, la tasa de reemplazo para ingresos mensuales en la vida activa equivalentes a un salario mínimo es de 100%. La pensión máxima a pagarse en el RPM aumentó nuevamente con la Ley 797 de 2003, a veinticinco salarios mínimos.

En el RAIS no es posible conocer con anticipación la tasa de reemplazo pensional por tratarse de un régimen de cotizaciones definidas y, por lo tanto, de beneficios no definidos. Al fin de cuentas, la tasa de reemplazo depende de los aportes acumulados, más los rendimientos y menos los costos del seguro previsional de invalidez y sobrevivientes y administrativos que cobran las administradoras por la gestión del sistema. Si los rendimientos fueran conocidos, es posible estimar la tasa que se ofrece en promedio en el RAIS bajo condiciones de jubilación similares a las vigentes en el RPM.

Farné y Nieto en una actualización de sus estimaciones de 2018 calcularon que los rendimientos reales pagados en promedio por las AFP en Colombia han venido cayendo desde valores de 8% (histórico) a 4,7% (últimos diez años) y a 3,9% (últimos cinco años). Los autores argumentan que si se toma como referencia los rendimientos reconocidos entre 2015 y 2019 y los requisitos de edad y periodo de cotización mínimos previstos en el RPM, la tasa de reemplazo implícita en el RAIS sería inicialmente de 100% debido a la Garantía de Pensión Mínima equivalente al salario mínimo vigente también en este sistema. Luego decrecería progresivamente al aumentar los montos cotizados hasta ubicarse en valores apenas superiores al 30% para los hombres cuyos ingresos en la fase de acumulación fueron, en promedio, superiores a los tres salarios mínimos mensuales. Naturalmente, en el caso de las mujeres, debido a su mayor longevidad y al hecho de que se pueden jubilar a una menor edad que los hombres, este porcentaje sería aún más bajo.

En conclusión, con el nuevo régimen pensional en el RPM, la tasa de reemplazo disminuyó, pero se mantuvo por encima del nivel mínimo estipulado en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) que prescriben el 40% y 45% respectivamente. Por el contrario, este principio de suficiencia no se cumple para todos los trabajadores en el RAIS en función de los actuales requisitos para pensionarse y los rendimientos alcanzados recientemente en el mercado

financiero y de capitales. En la actualidad, la suficiencia de las pensiones en el RAIS solo se alcanza en el caso de pensionados con historias contributivas de hasta aproximadamente tres salarios mínimos mensuales.

La Ley 797 de 2003 también previó la entrega de una pensión asistencial para personas mayores de bajos recursos, financiada en parte por los aportes de solidaridad de los cotizantes y pensionados de más altos ingresos y en parte con recursos del presupuesto general de la Nación. Esta pensión asistencial está a cargo del programa Colombia Mayor y en 2019 consistía en el pago mensual de 45 000-80 000 pesos (dependiendo del municipio de residencia) a los adultos mayores que carecen de rentas o ingresos suficientes para subsistir. El valor de este subsidio está por debajo de la línea de pobreza e incluso de la de indigencia –excepto en la ciudad de Bogotá¹⁸ y por tanto debe considerarse insuficiente bajo cualquier estándar.

Desde 2014 existe también la posibilidad de recibir una renta vitalicia a través del mecanismo de BEP. Esta puede alcanzar hasta un 85% del salario mínimo vigente y, por ende, cumplir con el principio de suficiencia en caso de alcanzar la acumulación del capital necesario para tal fin. En 2019, sin embargo, el valor promedio de la renta vitalicia BEP fue de 206 359 pesos bimensuales, cifra inferior a la línea de indigencia. Por otro lado, para un 75% de los beneficiarios, a la mensualidad BEP se suma el subsidio de Colombia Mayor de manera que la transferencia total recibida puede alcanzar la línea de indigencia y en ocasiones hasta superarla. Se subraya que el mecanismo BEP en su otro componente, el de acumulación, solo opera desde 2015, razón por la cual no se conoce su verdadero impacto sobre el ahorro pensional de los participantes, que puede ser evaluado solo en plazos más largos.

Solidaridad social

Las normas internacionales sobre seguridad social persiguen una mayor cohesión social al promover la solidaridad inter e intrageneracional; es decir, entre las personas activas y no activas de una sociedad, entre los que más tienen y aquellos en situación de vulnerabilidad y entre

¹⁸ En 2018 la línea de indigencia urbana mensual era de 123 527 pesos. En Bogotá, la Alcaldía hace un aporte a Colombia Mayor de 90 000 pesos, por lo tanto, el beneficiario del programa recibe 165 000 cada mes, valor que alcanza a cubrir la línea de indigencia mensual.

las generaciones actuales y futuras. Promover la solidaridad social significa basar el sistema de pensiones, por ejemplo, en los principios organizativos de distribución de los riesgos y financiación colectiva por parte de las personas o trabajadores vinculados con el ámbito de aplicación del régimen, y garantizar un nivel mínimo de ingresos para que el beneficiario y sus dependientes puedan acceder a condiciones de vida decentes (OIT, 1952; OIT, 2012; OIT, 2002; Casalí y Velásquez, 2016).

A diferencia de los sistemas privados basados en las cuentas de capitalización individual, los mecanismos de protección basados en la solidaridad colectiva de todos los miembros del régimen generan efectos redistributivos. Adicionalmente, los primeros transfieren los riesgos financieros y de extralongevidad a los individuos (Durán, 2019). La resolución y conclusiones relativas a la seguridad social de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001 establece que, en los sistemas de pensiones de prestaciones definidas basadas en el reparto, la contingencia vejez se asume colectivamente. En los sistemas basados en las cuentas de ahorro individuales, por el contrario, son los propios partícipes de este sistema quienes asumen el riesgo. Afirma también que, si bien esta alternativa existe, un mecanismo de protección de esta naturaleza no debería debilitar los sistemas de solidaridad en los que el riesgo es distribuido entre todos los afiliados (OIT, 2002).

Lo anterior se relaciona con la obligatoriedad de la afiliación, por cuanto las personas valoran más el consumo presente que el futuro. Este fenómeno recibe el nombre de “miopía intertemporal” y se presenta cuando las personas adoptan un comportamiento de imprevisión y solo se preocupan por la seguridad económica en la vejez, una vez que se acercan a esta última (Casalí y otros, 2018; Casalí y Pena, 2012).

El régimen administrado por Colpensiones –y con anterioridad por el ISS– al ser de reparto/prima media incorpora varios mecanismos de solidaridad: entre generaciones (los trabajadores jóvenes financian las pensiones de las personas mayores retiradas), género (se rige

por tasas de mortalidad *unisex* y la cobertura por sobrevivientes es obligatoria) y niveles de ingresos (las tasas de reemplazo son decrecientes al aumentar los ingresos).

A pesar de que los afiliados de menores ingresos obtienen de las contribuciones efectuadas mayores rendimientos que los de más altos ingresos debido a la fórmula de la tasa de reemplazo establecida por la ley, con frecuencia el RPM colombiano es acusado de ser regresivo. Esto se debe al hecho de que sus parámetros de operación han quedado desactualizados respecto al envejecimiento demográfico experimentado por la población colombiana y dan lugar a subsidios que favorecen a todos los afiliados que alcanzan el derecho a una pensión. A su turno, estos subsidios son decrecientes como proporción de los ingresos de los trabajadores, pero crecientes en montos absolutos¹⁹.

En cambio, el RAIS se fundamenta en la imparcialidad actuarial, es decir, en la estricta relación entre cotizaciones pagadas y beneficios pensionales recibidos. El RAIS no incluye factores endógenos de solidaridad y, por lo tanto, la mesada pensional del afiliado depende exclusivamente de los aportes obligatorios y voluntarios acumulados en la cuenta de capitalización individual, incluyendo los rendimientos y los gastos administrativos de las administradoras privadas. También debe considerarse el costo del seguro de invalidez y sobrevivientes y los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, para financiar la eventual ocurrencia de estas contingencias.

Adicionalmente, al momento de calcular la pensión, en el RAIS se aplican tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Esto tiene implicancias importantes sobre la igualdad de género y, en particular, sobre las mesadas de las mujeres: es evidente que, dada su mayor longevidad, en el RAIS las mujeres terminan recibiendo pensiones más bajas que los hombres a paridad de capital acumulado.

A pesar de su imparcialidad actuarial por ser un régimen de capitalización individual, la Ley 100 de 1993 ha incorporado en el RAIS un elemento de solidaridad: la Garantía de Pensión Mínima.

¹⁹ Por ejemplo, dados los actuales parámetros que el RPM fija para los hombres y con base en supuestos actuariales comúnmente aceptados, Farné y Nieto (2018) estiman que la pensión mínima es subsidiada en un 70% y la pensión máxima en un 30%. Sin embargo, el valor del subsidio implícito en la segunda sería 4,5 veces el que correspondería a una pensión mínima.

Esta reconoce a los afiliados que cotizan al menos 1150 semanas y no logran acumular el ahorro suficiente para financiar una pensión una vez alcanzada la edad estatutaria de jubilación, el capital faltante para el pago de una mesada igual a un salario mínimo. En primera instancia, esta mesada se paga con respaldo a los recursos del afiliado en su cuenta individual, y una vez que estos recursos se agoten se recurre a las reservas del Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Inicialmente, con la Ley 100 de 1993, la Garantía de Pensión Mínima estaba a cargo del Estado; luego, la Ley 797 de 2003 creó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima que se alimenta con el 1,5% de las contribuciones efectuadas al RAIS. Así que, desde 2003, solo una vez que se acaben los recursos del Fondo, el Estado se hace responsable de las pensiones reconocidas con garantía en el RAIS. A lo largo de los más de veinticinco años de vigencia de la Ley 100 se han entregado apenas 22 188 pensiones con garantía mínima (a diciembre de 2019) y el Fondo sigue sumando recursos. En diciembre de 2019 se habían acumulado casi veinticinco billones de pesos.

Apenas el 40% de las personas que cumplen con los requisitos para tener derecho a la Garantía de Pensión Mínima efectivamente accede a ella. En parte, lo anterior se debe a que el reconocimiento de esta pensión está condicionado a que los individuos no reciban rentas y remuneraciones superiores al monto que les correspondería como pensión, es decir, a un salario mínimo mensual; en parte porque existe una fuerte preferencia hacia la liquidez por parte de muchos de sus potenciales beneficiarios, que los induce a elegir el capital correspondiente a la sola devolución de saldos de forma inmediata, por encima de una pensión de salario mínimo durante el resto de su vida.

La Ley 1955 de 2019 derogó la exclusión vigente desde 1994 para las personas con rentas superiores al salario mínimo, así que desde 2020 todo afiliado que cumpla con los requisitos de semanas y edad automáticamente accede a la Garantía de Pensión Mínima y empieza a recibir una mesada pensional.

Consideraciones aparte merecen los afiliados que no alcanzan el número mínimo de semanas de cotización requeridas para pensionarse y no pueden acceder a una pensión mínima subsidiada, sino que solo reciben una devolución de saldos (en el RAIS) o una indemnización sustitutiva (en

el RPM). Ellos pueden voluntariamente acogerse a los beneficios previstos por el mecanismo BEP (ver sección “cobertura universal”) si son inscritos al régimen subsidiado de salud o beneficiarios del régimen contributivo. En este caso, sin embargo, los subsidios que reciben son inferiores a los que se hacen acreedores los afiliados que cumplen con los requisitos mínimos de semanas aportadas al sistema. Vale la pena destacar, además, que en el RAIS los afiliados que reciben una devolución de saldos terminan subsidiando a aquellos que logran acceder a la Garantía de Pensión Mínima, a raíz del aporte que realizan al homónimo Fondo –correspondiente al 1,5% de los ingresos cotizados– y que no entra en el cálculo de su devolución de saldos.

En el Sistema General de Pensiones existe también un Fondo de Solidaridad Pensional al cual aportan los trabajadores y los pensionados de ingresos más altos y que cuenta con una contrapartida del presupuesto nacional. El mencionado Fondo comprende dos subcuentas, la de solidaridad y la de subsistencia.

La subcuenta de solidaridad financia el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP) el cual cubre entre un 70% y un 95% del aporte mensual al RPM de grupos de trabajadores de menores ingresos, entre ellos: los independientes, los discapacitados, las madres comunitarias y los concejales de pequeños municipios. La densidad de cotización de estos trabajadores es particularmente baja y muy pocos de ellos logran cumplir con los requisitos para pensionarse. Según Ruiz et al. (2017), de aproximadamente 1 374 066 personas que han pertenecido al programa desde 1995 (año en que empezó operaciones) tan solo se han pensionado 183 579. Por tal razón, en el Plan de Desarrollo 2014-2018 se planteó su desmonte gradual, el cual se ha conseguido solo parcialmente. En diciembre de 2019 todavía existían 168 856 beneficiarios activos del PSAP.

El componente de subsistencia es hoy administrado por el programa Colombia Mayor que entrega auxilios a personas que carecen de rentas o ingresos suficientes para subsistir a partir de los 54 años si son mujeres o de los 59 años para los hombres. Desde su creación prevista por la Ley 797 de 2003, la cobertura ha crecido exponencialmente, pasando de unos 80 000 beneficiarios anuales en el primer año a cerca de

1 700 000 en 2019. El valor del auxilio, en cambio, prácticamente no ha sufrido incrementos reales: pasó de 70 000-150 000 pesos bimensuales en 2003 a 90 000-160 000 pesos en 2019 (dependiendo del municipio de residencia)²⁰.

Finalmente, es importante mencionar que desde 2014 existen créditos pensionales por desempleo. El mecanismo de protección al cesante previsto en la Ley 1636 de 2013, entre otros beneficios, garantiza, por un periodo máximo de seis meses, el pago de las cotizaciones a pensiones –liquidadas sobre la base de un salario mínimo– a los trabajadores formales que pierden su trabajo²¹. En 2019, un promedio mensual de 55 000 desempleados beneficiarios del mecanismo de protección al cesante ha cotizado a pensiones.

Equidad de género

La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíben la discriminación basada en raza, sexo, idioma, religión, nacionalidad u otras causas.

Considerando que la discriminación constituye una violación de los derechos plasmados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)²² plantea la necesidad de llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación en este sentido. También la resolución relativa a la seguridad social de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001 concluyó que la seguridad social, incluidos los cuidados, deberían concebirse sobre la base de la igualdad de género entre hombres y mujeres. Agrega también que las medidas que facilitan el acceso de las mujeres al mercado de trabajo coadyuvarán para conceder a estas últimas mejores prestaciones de la seguridad social por propio derecho y no por constituir persona a cargo (OIT, 2002). Más recientemente, la Recomendación núm. 202 sobre los pisos

de protección social subraya la importancia de la seguridad social como herramienta para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial, y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal.

La participación de las mujeres en el mercado laboral se caracteriza por tiempos más prolongados de desempleo, menores tasas de ocupación, menores ingresos y más empleos de tiempo parcial, temporal o informal que los hombres. Además, las mujeres experimentan periodos de inactividad más largos debido a su función reproductiva y al hecho de que ellas dedican más tiempo a las tareas del hogar y a los cuidados. Por otro lado, los periodos fuera del mercado laboral pueden traer pérdidas en el capital humano y social de las mujeres, las cuales son determinantes para aspirar a mejores oportunidades laborales y mejores ingresos.

Las anteriores circunstancias comprometen las posibilidades de las mujeres de recibir una pensión económicamente suficiente en la edad de retiro y, a menudo, hasta de calificar para obtener el derecho a una pensión contributiva, aunque sea, mínima.

En parte, estas consecuencias pueden ser contrarrestadas con medidas específicas de los sistemas pensionales. Es el caso de las pensiones de sobrevivientes y de la licencia de maternidad que durante 18 semanas garantiza a las madres (que hayan cotizado al sistema de salud durante el periodo de gestación) el pago de las contribuciones al sistema pensional. Asimismo, en el RPM, donde aplican tablas de mortalidad unisex, la posibilidad de pensionarse con cinco años de anticipación respecto a los hombres discrimina positivamente a las mujeres. A diferencia de otros países, sin embargo, en Colombia no existen créditos pensionales por maternidad y cuidado de otros miembros del hogar.

Resultado de todo lo anterior es la subsistencia de serias discriminaciones por género que se

²⁰ Solo a partir de diciembre de 2019, y con vigencia retroactiva al mes de noviembre, se unificó a nivel nacional el monto del subsidio pagado a 80 000 pesos mensuales.

²¹ Los trabajadores beneficiarios del subsidio pueden volver a recibirlo en caso de resultar nuevamente cesantes, transcurridos tres años desde la última solicitud.

²² Ratificado por Colombia el 4 de marzo de 1969.

ven acentuadas en el RAIS, donde se aplican tasas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las pensiones. Es evidente que la diferenciación por sexo, dada la mayor longevidad de las mujeres, lleva a que ellas reciban pensiones más bajas aun cuando el capital acumulado sea el mismo. En cambio, las primas por seguros de invalidez y sobrevivientes cargadas a ambos sexos son iguales, a pesar de que las mujeres están expuestas a menores riesgos.

Así que las mujeres en la vejez no solo tienen una menor cobertura pensional –como se ha mostrado en la sección “cobertura universal”– sino que su mesada pensional promedio es un 80% de la mesada pensional promedio de los hombres (Farné y Ríos, 2017).

Trato uniforme

La igualdad de trato constituye un principio importante de la seguridad social, que ha quedado reflejado en el Convenio sobre igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118). La aplicación de este principio en la legislación y práctica de la seguridad social a la luz de la experiencia comparada muestra distintas dimensiones en cuanto a su efectiva aplicación: la igualdad de trato entre miembros protegidos y no protegidos de la sociedad, al promover la ampliación de la cobertura de seguridad social de estos últimos; entre trabajadores nacionales y extranjeros, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales que promueven la coordinación de las legislaciones en materia de seguridad social; y entre hombres y mujeres, abordado más adelante en esta nota, para remediar la discriminación de hecho y su impacto en las mujeres.

Todas las personas, de igual modo, debieran estar amparadas por los regímenes de seguridad social de acuerdo con los principios de solidaridad, afiliación obligatoria y trato uniforme, evitando la fragmentación del sistema y, por tanto, la existencia de otros regímenes con condiciones de acceso y/o prestaciones mucho más generosas que las del sistema general (Greber, 1997; OIT, 2011). Esto, a excepción de regímenes que tengan por objeto resguardar la salud psíquico-física del trabajador, en caso de tareas riesgosas, pesadas o insalubres.

El proceso de transición del régimen pensional anterior a las condiciones actualmente vigentes

de la Ley 100 de 1993 llevó a la extinción de los múltiples regímenes especiales del sector público y a la prohibición de pactar, a través de la negociación colectiva, mejoras pensionales a las establecidas por ley. En la actualidad, los empleados públicos se afilian al RPM o al RAIS, según propia elección, en igualdad de condiciones con los demás afiliados.

Quedaron los regímenes exceptuados del Presidente de la República, del Magisterio Público –en iguales condiciones que el Régimen General de Pensiones, excepto por una edad de jubilación más temprana– y de la Fuerza Pública –que goza de condiciones más generosas en términos de tasa y periodo de cotización, edad de jubilación y tasa de reemplazo.

Por otro lado, no existe un trato uniforme entre afiliados del RPM y del RAIS. En efecto, en el RAIS se tiene derecho a una pensión mínima –igual al salario mínimo legal vigente– con 1150 semanas cotizadas, casi tres años menos de los requeridos para pensionarse en el RPM, en el cual se exigen 1300 semanas. Además, en el caso de no alcanzar las 1150 semanas de aportes, en el RAIS, los afiliados tienen derecho a la devolución de saldos, es decir, al monto que depositaron en su cuenta individual aumentado por los rendimientos abonados por la AFP. En el RPM el afiliado que no alcanza las 1300 semanas de aportes tiene derecho a la indemnización sustitutiva, es decir, al valor de lo que ha aportado al fondo común solo actualizado por inflación.

Eficiencia y costos administrativos razonables

La resolución y concusiones relativas a la seguridad social de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo y la Recomendación sobre los pisos de protección social disponen que las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias, los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea posible (OIT, 2002; OIT, 2012).

Una de las principales razones que impulsaron el Gobierno colombiano a proponer la reforma del sistema pensional de 1993 fue la “elevada ineficiencia y notoria corrupción imperante. La significación de los costos administrativos respecto a los ingresos del sistema fluctúa

entre 5% (ISS) y 15% e incluso más en el sector público” (Ayala, 1992: 150). Si bien la fuente consultada no aclara cómo se integra el ítem de costos administrativos, la introducción del nuevo sistema pensional no parece haber llevado a una reducción de estos costos.

De hecho, la Ley 100 de 1993 estableció una comisión de 3,5 puntos porcentuales sobre el ingreso cotizado, tanto en el RPM como en el RAIS. De manera tal que, en 1994, siendo la tasa de cotización total de 8%, las comisiones cargadas a los afiliados reducían sus contribuciones en un 30,4%. En 1996, cuando el alza de la tasa de cotización alcanzó el nivel programado de 13,5%, la comisión cobrada representaba el 25,9%.

La comisión pagada al ISS o a las AFP por parte de sus afiliados comprende una parte por administración y otra para el pago de las primas para seguros previsionales de invalidez y sobrevivientes.

La Ley 797 de 2003 redujo esta comisión a 3 puntos porcentuales. En realidad, parte de esta baja probablemente fue financiada por los mismos trabajadores que desde la aprobación de la ley tuvieron que enfrentar el endurecimiento de los requisitos y beneficios de las pensiones de invalidez y sobrevivientes –lo cual debe haber disminuido las primas de seguros– y vieron reducidas las posibilidades de traslados entre regímenes –lo cual debe haber reducido los costos operativos. La mencionada ley también estableció un nuevo aumento de la tasa de cotización total escalonado en el tiempo hasta alcanzar el 16%. Cuatro puntos (el 25%) son a cargo de los trabajadores y los restantes 12 (el 75%) a cargo de los empleadores; los trabajadores independientes cotizan el 16% sobre el 40% de los ingresos que declaran recibir. Actualmente, la comisión que pagan los trabajadores a favor de las entidades que administran tanto el RPM como el RAIS representa el 18,8% de su contribución.

La ley, tanto 100 de 1993 como 797 de 2003, establece que, cuando las primas y comisiones sean inferiores al porcentaje fijado por el legislador, la diferencia debe ser depositada en la cuenta de ahorro del afiliado o al fondo común de vejez, según el caso.

Hasta que la comisión fue de 3,5 puntos porcentuales, algunas AFP, por breves periodos de tiempo, devolvieron a las cuentas de sus ahorradores pequeñas cantidades de lo cobrado mensualmente. A partir de 2003, cuando el límite máximo se redujo a 3 puntos porcentuales, no se registra devolución alguna. Con respecto a ello, debe anotarse que en años recientes han subido las primas cobradas por las compañías de seguro a raíz de disposiciones judiciales que han ampliado los beneficios de los sobrevivientes²³.

Por su lado, el ISS ha transferido con alguna regularidad parte de lo cobrado por comisiones de administración a la cuenta común de vejez. Colpensiones, que reemplazó al ISS en la administración del RPM en el año 2012, en 2017, por primera vez desde que empezó operaciones, presentó un excedente de 46 554 millones de pesos que trasladó al fondo común destinado a financiar las pensiones de jubilación de todos los afiliados. Dichos traslados fueron de 73 989 millones en 2018 y 97 875 millones en 2019.

Colpensiones aporta a su fondo de administración el 1,09% de las cotizaciones recibidas; el remanente 1,91% se transfiere a los fondos de autoseguro destinados a cubrir directamente las pensiones de invalidez y sobrevivientes. Para el RAIS, en 2019, solo la comisión por concepto de administración de los aportes obligatorios sería 1,25% en promedio para el sistema. Sin embargo, las AFP arbitran las comisiones –por administración y por seguros previsionales de invalidez y sobrevivientes– de manera tal que su suma resulte siempre igual a 3%. Así, la AFP que menor comisión de administración cobra (0,88%) hace pagar a sus afiliados la prima de seguro más alta (2,12%). Y, por el contrario, la AFP con la administración más cara (2,10%), presenta el cargo por seguro previsional más bajo (0,99%). En este orden de ideas, es imposible hacer inferencias por separado sobre estos dos descuentos que pagan los afiliados y no hay competencia alguna entre AFP en materia de cobro de las comisiones de administración que pueda beneficiar a los afiliados.

Es oportuno mencionar que, además de recaudar todos los meses el 3% sobre el ingreso de cotización, las AFP colombianas cobran

²³ Por ejemplo, desde 2016 los “hijos de crianza”, es decir, aquellos que ocupan el lugar de un hijo por el lazo afectivo que los une con sus padres de crianza, pueden ser beneficiarios de una pensión de sobrevivientes (Sentencia T 074 de la Corte Constitucional).

comisiones adicionales por la administración de los recursos de afiliados que se vuelven desocupados o inactivos (y que por tal razón no cotizan), así como por traslado de los ahorros entre administradoras o al RPM. Asimismo, en el caso de pagar pensiones bajo la modalidad de retiro programado, las AFP aplican a la mesada pensional una comisión adicional, por ley no superior al 1,5%. Comisiones de este tipo no son previstas en el RPM.

En fin, la presunción de que el RAIS disminuiría los costos administrativos debido a la competencia y a la administración privada no se materializó en la práctica. De las nueve AFP que en un principio solicitaron autorización para operar en el RAIS, hoy quedan solamente cuatro, dos de las cuales concentran más del 85% de todos los afiliados del sistema. Y, como se ha visto, los costos administrativos bajaron solamente por disposición legal.

Sostenibilidad financiera

El Convenio sobre norma mínima (seguridad social), 1952 (núm. 102) establece que las prestaciones y los gastos de administración deben ser financiados colectivamente por cotizaciones sociales o impuestos, o una combinación de ambos, teniendo en cuenta la situación de las personas con ingresos bajos. Dispone también la realización de estudios actuariales periódicos para garantizar la sostenibilidad del sistema, e incluso previo a cualquier modificación al sistema. En el marco de la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, se ha reafirmado también la necesidad de adoptar y ampliar medidas de protección social que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, impulsando aquellas necesarias para proporcionar ingresos básicos a quienes los necesitan, y la revisión de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades generadas por los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos (OIT, 2018).

Para salvaguardar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, la OIT propicia la introducción de reformas paramétricas que estén en línea con los principios convencionales de la seguridad social y a condición de que se observe una implementación gradual que tenga en cuenta los derechos adquiridos y que se evite un impacto

abrupto en el nivel de vida de los beneficiarios (OIT, 2017).

Por definición, un sistema de capitalización individual es financieramente sostenible. A pesar de lo anterior, la Garantía de Pensión Mínima que contempla el RAIS colombiano puede implicar un gasto importante para el Estado si, dados los actuales requisitos de edad y semanas cotizadas, se quiere que este mecanismo de protección alcance su objetivo. Según estimaciones de Montenegro et al. (2018), suponiendo que la tasa de acceso efectiva al Fondo de Garantía de Pensión Mínima crezca del actual 40% al 90% en 2045, las reservas de este Fondo se agotarían a mediados de 2060. Después de esta fecha el Estado deberá entrar a cubrir el faltante para el pago de las mesadas reconocidas con garantía.

A partir de 2015 está también a cargo del Estado parte del denominado “deslizamiento pensional”. El deslizamiento de la pensión mínima –o deslizamiento del salario mínimo, dado que la primera debe siempre ser igual a este último– es representado por el aumento anual del valor de la pensión mínima por encima del incremento de los precios al consumidor. A través del Decreto 36 de 2015, el Estado reconoce a las compañías de seguro que pagan una renta vitalicia equivalente a un salario mínimo a los afiliados del RAIS una parte de la anterior diferencia, la que queda después de descontarse el crecimiento de la productividad total de los factores del país certificada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El efecto fiscal de esta garantía estatal a las pensiones del RAIS no ha sido cuantificado. Sin embargo, cifras de salarios y productividad indican que en los últimos diez años el salario mínimo real ha crecido a una tasa promedio anual del 1,6%, mientras que la productividad lo ha hecho a una tasa inferior, de 0,30%. En cuanto al gasto contemplado en el presupuesto nacional, en 2018 se destinaron 26 675 millones de pesos por concepto del deslizamiento pensional y en 2019 78 583 millones.

Desde su creación, el RAIS ha experimentado un crecimiento significativo medido tanto desde la perspectiva de los activos administrados como por el número de los afiliados. Estos últimos pasaron de 991 000 mil en diciembre de 1994 a 8 568 000 en diciembre de 2008 y a 16 463 000 en diciembre de 2019. Históricamente, alrededor de la mitad de ellos son afiliados activos.

Por su parte, a diciembre del año 2000, seis años después de la puesta en marcha del RAIS, el valor de los fondos administrados por las AFP ascendía a un 4% del PIB. La serie histórica muestra un crecimiento sostenido: para 2008 se alcanzó una proporción de 13,5% del PIB y de 26,5% en diciembre de 2019.

Vale precisar que en el año 2011 se introdujo al RAIS el sistema de multifondos, en el cual los afiliados pueden elegir entre tres portafolios de inversión de diverso riesgo. Hasta hace poco la distribución entre estos portafolios revelaba que la diversificación por parte de los afiliados ha sido baja, bien sea por su aversión al riesgo o por la falta de asesoría oportuna y conocimientos en el campo financiero.

Según cifras de la Superintendencia Financiera de Colombia, a diciembre de 2018, el 93,4% de los afiliados estaba en el fondo moderado, fondo que existía previo a la introducción del sistema multifondos; tan solo el 0,4% optó por el fondo de mayor riesgo y el restante 6,2% seleccionó el fondo conservador. Desde marzo 2019, si el afiliado no elige el fondo al cual quiere destinar sus ahorros, las AFP están facultadas a distribuir las cotizaciones efectuadas entre los tres tipos de fondos, dependiendo del sexo y perfil etario del afiliado. En pocos meses esta disposición del Ministerio de Hacienda²⁴ ha provocado un cambio radical en la composición de la afiliación por tipo de fondo. En diciembre 2019 el 78,6% de los afiliados se encontraba en el fondo de mayor riesgo, el 6,5% en el fondo conservador y en el fondo moderado quedó solamente el 14,9% de los afiliados.

Adicionalmente a los tres fondos anteriores, existe un cuarto denominado de retiro programado en el cual confluyen los pensionados que han escogido esta modalidad de mesada pensional y por tanto mantienen sus recursos bajo la administración de las AFP. La normatividad de multifondos estipula dentro de su funcionamiento la regla de convergencia, como mecanismo para proteger los recursos de los afiliados a medida que se acerca

la edad de pensión. Cinco años antes de la edad de pensión, los ahorros del afiliado empiezan a trasladarse –un 20% cada año– y de manera obligatoria hacia el fondo de retiro programado, el cual se compone de una canasta de activos que lo expone menos a las fluctuaciones del mercado financiero.

En cuanto al RPM, al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, tenía 3 272 000 afiliados activos. Su número ha disminuido hasta alcanzar un mínimo en 2007 de 1 842 000, para luego recuperarse y alcanzar los 3 085 000 afiliados activos en 2019. Ellos representan un 45% de los afiliados totales.

El Sistema General de Pensiones colombiano presenta una peculiar distribución de los afiliados por edad: los jóvenes se encuentran casi todos inscritos en el RAIS, mientras que la gente de mayor edad preponderantemente está en el RPM. Lo anterior se debe en parte a que los mayores ya estaban en el RPM al momento de la reforma y ahí continuaron. En parte también porque la publicidad de las AFP y el hecho de que el saldo de la cuenta de ahorro sea heredable hace más atractivo para los jóvenes quedarse en el RAIS. Con el tiempo, sin embargo, varios de ellos se trasladan al RPM. Las estadísticas históricas de la Superintendencia Financiera muestran que desde 2008 hay más afiliados que dejan el RAIS por el RPM que viceversa, el 55-60% de los cuales son mayores de 41 años²⁵. Sobre todo, en los últimos años, estos traslados han contribuido a reducir el déficit operacional de Colpensiones.

La afiliación de cotizantes activos al nuevo sistema privado de capitalización individual, sumado al proceso de envejecimiento de la población colombiana, dieron paso a presiones fiscales para sostener el financiamiento del RPM. Para 1994 en el ISS-Colpensiones había poco más de 11 activos por pensionado; en 2003 esta relación había bajado a menos de cuatro y en 2019 a casi dos. En consecuencia, el compromiso del Estado con sus pensionados (presentes y futuros) es elevado.

²⁴ Decreto 959 de 2018, vigente desde el 6 de marzo de 2019.

²⁵ Llano *et al.* (2013), ver Gráfico 3.

Conforme con las cifras presentadas por el DNP²⁶, el pasivo pensional²⁷ antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 ascendía a cerca de 241% del PIB. Con los ajustes introducidos por esta ley, la relación se redujo a 163%, y disminuyó ulteriormente producto de las sucesivas reformas de 2003 (leyes 797 y 860) y 2005 (Acto Legislativo N° 01) que redujeron su valor a 145%. En la actualidad el DNP estima que el pasivo pensional en Colombia asciende a un 107% del PIB.

En términos del gasto público en pensiones, estimaciones recientes del Ministerio de Hacienda indican que los aportes de la Nación serían del orden del 3,2% del PIB en 2019, con proyecciones al alza que ubican su punto máximo en 2023 con el 4% del PIB²⁸, para luego tomar una senda decreciente, convergiendo a 3,7% del PIB en 2031.

En 2019 los recursos que el Gobierno Nacional, a través del Presupuesto General de la Nación, destinó para cubrir el gasto en pensiones representaron un 25% de todos los ingresos tributarios que generó el país. Por otro lado, podría sostenerse que parte de este gasto es financiado por el sistema pensional mismo y más precisamente por los ahorros existentes en un RAIS que todavía no ha alcanzado su madurez y paga pocas pensiones. De hecho, el Gobierno Nacional financia alrededor del 20% de su deuda interna con títulos de tesorería que compran las AFP.

Es preciso aclarar que no todo el gasto en pensiones que realiza el Gobierno Nacional corresponde al RPM administrado por Colpensiones. Una proporción muy significativa de este gasto está asociado a los regímenes especiales de la Fuerza Pública y el Magisterio Público y a obligaciones que se tomaron con los afiliados y pensionados de los regímenes existentes antes de las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003 y que hacen parte del denominado “régimen de transición” que ha gozado de condiciones más benévolas que las vigentes actualmente. El Cuadro 3 presenta la información resumida suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Como se puede apreciar, a 2019 el gasto pensional del Gobierno Nacional ascendió a 39,5 billones de pesos, de los cuales Colpensiones solo imputó un 32,3% (12,7 billones) y los recursos restantes tuvieron la siguiente distribución: pensiones del sector defensa 19,6% (7,3 billones), pensiones del Magisterio Público 18,8% (FOMAG²⁹: 7,4 billones), Fondo de Pensiones Públicas 18,9% (FOPEP³⁰: 7,5 billones) y otros 10,4% (4,1 billones).

26 Ver los siguientes enlaces: http://www.anif.co/sites/default/files/memorias/luis_fernando_mejia_-_dnp_nov_9.pdf y https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

27 Es decir, el valor presente de todas las obligaciones pensionales actuales y las que se causarían dentro de la ventana de tiempo establecida para el cálculo correspondiente a Colpensiones, FOPEP, FOMAG y de la Fuerza Pública. El cálculo incluye también los bonos pensionales y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

28 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*. Bogotá.

29 El FOMAG es una cuenta especial de la Nación que creó la Ley 91 de 1989 y que garantiza las prestaciones económicas y los servicios de salud de los docentes estatales y pensionados.

30 El FOPEP es una cuenta especial de la Nación que creó la Ley 100 de 1993 que sustituye las cajas y fondos de previsión del sector público en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes.

► Cuadro 3. Gasto nacional en pensiones y número de pensionados a 2019

Entidades administradoras	Gasto pensional (billones de pesos)	Participación gasto pensional total	Número de pensionados	Participación número de pensionados
Colpensiones	12,8	32,3 %	1 395 423	62,4 %
Sector Defensa	7,7	19,6 %	253 710	11,3 %
FOMAG	7,4	18,8 %	225 364	10,1 %
FOPEP	7,5	18,9 %	326 863	14,6 %
Otros	4,1	10,4 %	34 486	1,5 %
Total	39,5	100,0%	2 235 846	100,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Vale la pena aclarar que, frente a una participación en el gasto de 32,3%, Colpensiones participa con el 62,4% de los pensionados a cargo del presupuesto nacional. Así que, en 2019, el costo mensual promedio para el Estado de los pensionados de Colpensiones fue de aproximadamente 704 105 pesos, frente a los 1 761 736 de los pensionados del FOPEP, los 2 529 924 de FOMAG y 2 346 410 del sector Defensa.

Adicionalmente, no hay que olvidar que, entre sus pensionados, Colpensiones comprende en su mayoría jubilados beneficiarios de los regímenes anteriores a las leyes 100 y 797 y del “régimen de transición”, que son causa de un mayor gasto para el Estado que los nuevos afiliados bajo el régimen de la Ley 797 de 2003. En consecuencia, la desagregación del gasto estatal en pensiones muestra que no es solo el RPM el que drena recursos del presupuesto nacional.

El debate actual sobre la reforma de las pensiones debería ser el terreno para acordar, mediante un proceso de diálogo social informado, las recomendaciones para avanzar progresivamente en el camino de la cobertura universal, con prestaciones suficientes y salvaguardando la sostenibilidad del sistema en el mediano y largo plazo. Más allá de los temas abordados en esta sección y la presión que impone al presupuesto público el financiamiento del sistema público de pensiones y el gasto pensional por fuera del RPM –que se incrementará en razón de los subsidios a entregar para financiar el mecanismo BEP y para cubrir el deslizamiento pensional y la Garantía

de Pensión Mínima en el RAIS–, la situación actual obliga a revisar el desempeño del sistema en el marco de una política de financiamiento sostenible que, muchas veces, entra en tensión con otras prioridades de políticas con la consecuente necesidad de financiamiento.

Participación democrática de los actores sociales en la administración del sistema

El Convenio núm. 102 de la OIT destaca la importancia del diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobernanza de la seguridad social. La norma establece que cuando la administración no esté confiada a una institución pública, los representantes de las personas protegidas deberán participar en su administración con carácter consultivo. La legislación también podrá prever la participación de los representantes de los empleadores y de las autoridades públicas (OIT, 1952; OIT, 2019). La gestión participativa, esencial para una buena gobernanza de los sistemas de seguridad social, se encuentra establecida desde largo tiempo atrás en las normas internacionales de seguridad social. Asimismo, el diálogo social contribuye a que la opinión de los actores sociales se tome en cuenta en la elaboración de la política y los programas que eventualmente se ejecuten, lo que garantiza un alto nivel de apropiación y la legitimidad que requiere su implementación.

La gobernanza de los sistemas de seguridad social se ha visto beneficiada en las experiencias nacionales que prevén la participación democrática de los actores sociales en su administración. El Convenio sobre promoción del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) refuerza el principio de gestión participativa, al garantizar la participación consultiva de los representantes de los empleadores y de las personas aseguradas, incluso, a diferencia del Convenio 102, en los casos en que la administración igual esté confiada a una entidad gubernamental (OIT, 1988; OIT, 2011). El informe *Seguridad social: un nuevo consenso*, adoptado en la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo, hizo énfasis en la necesidad de una gestión participativa, como un elemento clave para fortalecer la confianza pública en los sistemas de seguridad social y, por tanto, esencial para una buena gobernanza.

Antes de la reforma de 1993, la administración del sistema pensional (y de salud) era competencia del ISS, una entidad autónoma del Estado colombiano. A su turno, la dirección administrativa, financiera y técnica del ISS estaba a cargo de un gerente general y un consejo directivo. El gerente era nombrado por el Presidente de la República y el consejo directivo era de carácter tripartito, y comprendía representantes de gobierno, empleadores y trabajadores (y del cuerpo médico³¹).

Hoy en día, el RPM es gestionado por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), una empresa industrial y comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio del Trabajo. La administración de Colpensiones está a cargo de un presidente y una junta directiva. El primero es nombrado por el Presidente de la República y la segunda está conformada por tres representantes del Presidente de la República, del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Hacienda. A su turno, las AFP son sociedades privadas de servicios financieros constituidas con el objeto social exclusivo de administrar los fondos de pensiones obligatorias del RAIS y los fondos de pensiones voluntarias y de cesantías.

En conclusión, en la gestión del Sistema General de Pensiones, el proceso de reforma pensional

iniciado con la Ley 100 de 1993 eliminó la participación de los actores sociales en la gestión del sistema, a pesar de que los trabajadores y los empleadores son los que lo financian y, en el caso de las AFP, de que los afiliados son propietarios de las cuentas de ahorro (obligatorio) que estas administran. En el caso particular de las AFP, los intereses de los ahorradores son salvaguardados por dos representantes de los afiliados elegidos en asambleas anuales y que pueden asistir a todas las juntas directivas de la sociedad administradora con voz, pero sin voto.

Los trabajadores y pensionados no participan en la gestión del sistema pensional colombiano, pero tienen derecho a un adecuado conocimiento de los productos y servicios que las administradoras de ambos regímenes ofrecen. Para tal efecto, ellas deben organizar campañas de información –presenciales o virtuales– que incluyan capacitaciones, charlas, conferencias o cualquier otra actividad que implique informar, educar y capacitar a los participantes del Sistema General de Pensiones respecto de sus características, así como de los riesgos inherentes a cada régimen y de cada tipo de fondo de pensiones obligatorios en el caso del RAIS (artículo 4, Decreto 2555 de 2010).

En la práctica, los agentes que operan tanto en el RAIS como en el RPM realizan la promoción comercial del servicio que prestan y han desarrollado en sus páginas web enlaces y herramientas para que los ciudadanos conozcan sobre normatividad, conceptos, novedades y preguntas frecuentes sobre el régimen pensional que administran. Además, en el RAIS, las AFP están obligadas a reportar de manera periódica las rentabilidades reconocidas y las comisiones cobradas a sus afiliados. Sin embargo, lo anterior no basta para proporcionar a los usuarios interesados información adecuada acerca de las condiciones y el funcionamiento del sistema pensional, como por ejemplo información que les permita tomar decisiones acertadas en un contexto caracterizado por múltiples riesgos y oportunidades. Tanto el RPM como el RAIS deberían proporcionar información clave y oportuna a sus afiliados, de forma simplificada y de comparación inmediata.

31 Originariamente, en el consejo directivo había también un representante de los pensionados.

Desde 2015 es obligatoria la asesoría de representantes de ambos regímenes antes de proceder a un eventual traslado de subsistema. Esta asesoría debe incluir la probabilidad de pensionarse y una proyección del valor de la pensión en cada régimen. Asimismo, información sobre el acceso a la Garantía de Pensión Mínima en cada régimen y sobre otros mecanismos de protección existentes. Vale la pena recordar que los traslados entre RPM y RAIS son posibles solo cada cinco años y en todo caso hasta diez años antes de la edad estatutaria de jubilación. Este puede ser un periodo de tiempo demasiado largo para asesorar de manera acertada sobre el valor de la mesada y la probabilidad de pensionarse.

Responsabilidad general del Estado

La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. Además, todos los sistemas, incluido el pensional, deberían ajustarse a ciertos principios básicos como los desarrollados en esta nota. El Convenio 102 estipula la responsabilidad general del Estado por la buena administración de las instituciones y servicios que contribuyan a la aplicación de sus lineamientos. Bajo el principio de la responsabilidad general del Estado, se entiende que este último no podrá invocar la descentralización administrativa para desatender su responsabilidad en caso de mala gestión de los distintos regímenes o incumplimiento de la obligación de prestar una protección eficaz (OIT, 2011).

Antes de la reforma de 1993, el Estado colombiano era responsable de la política pensional, incluida su gestión directa. Con la Ley 100 de 1993 el Estado sigue siendo responsable de la dirección, coordinación y control del Sistema General de Pensiones y garante de los recursos aportados por sus afiliados, pero ya no de su administración.

En particular, el sistema está regulado por el Ministerio del Trabajo que tiene la responsabilidad de fomentar políticas y estrategias de pensiones y desarrollar un sistema de vigilancia, información, registro, inspección y control. El Ministerio de Hacienda, por su parte, asume un rol determinante en la definición de las políticas y estrategias del Sistema General de Pensiones con el objetivo de garantizar la consistencia de

la política financiera, fiscal y macroeconómica en general.

A su turno, las entidades administradoras de cada uno de los dos regímenes –como toda actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público– están sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera. Adicionalmente, Colpensiones, por ser entidad de naturaleza pública y al igual que los fondos previsionales de los regímenes especiales de la Fuerza Pública y del Magisterio, está sujeta a la supervisión y control de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. La Unidad de Gestión Pensional y de Contribuciones Parafiscales, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, ejerce la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social de los empleadores y trabajadores.

En Colombia, el Estado es el garante final de las pensiones. En el RPM se hace cargo del pago de las pensiones que, como se ha visto, incluyen, todas, un subsidio implícito. En el RAIS garantiza el pago de una pensión mínima a los afiliados que han acudido al Fondo de Garantía de Pensión Mínima en la eventualidad de que los recursos de este se acaben.

En este sentido, el Acto Legislativo N° 01 de 2005 que reformó el artículo 48 de la Constitución Política considera en forma expresa: “El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo.”

El Estado colombiano es también administrador de los programas PSAP y Colombia Mayor. Y, como cofinanciador del programa Colombia Mayor, debe girar a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional recursos que no pueden ser inferiores a los aportes de solidaridad de los cotizantes recaudados anualmente por la misma subcuenta.

Definitivamente, el Estado colombiano debe jugar un papel más protagónico en proveer más y mejor información a los usuarios del Sistema General de Pensiones y los demás stakeholders. Actualmente, la Superintendencia Financiera publica las rentabilidades comparadas de los tres tipos de fondos de inversión autorizados a las AFP

para ventanas de tiempo promedio muy amplias, de tres, cuatro o cinco años. A modo de ejemplo, no se dispone de cifras oficiales de las tasas de reemplazo que las AFP efectivamente pagan a sus pensionados.

En lo que respecta a los fondos privados de pensiones, la regulación del Estado debiera garantizar que las administradoras presten especial atención en el interés de los trabajadores y pensionados (Ortiz et al., 2019). El rol del Estado debe ser claro y propiciar una regulación que aborde las imperfecciones del mercado, como por ejemplo la información asimétrica, el riesgo moral, el comportamiento individual miope y la competencia imperfecta, entre otros (Ortiz et al., 2019). Los esfuerzos regulatorios también deberían focalizar en prevenir la evasión, la malversación, el fraude y la mala administración.

Diálogo social

Según la OIT, el diálogo social comprende las negociaciones y consultas, incluso el mero intercambio de información, entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre los más diversos temas vinculados con el mundo del trabajo, incluyendo las políticas de protección social (OIT, 2018b). El principal objetivo de un proceso de diálogo social es la promoción de acuerdos, a la vez que funge como un mecanismo de resolución de problemas y un medio para alcanzar la equidad social y la participación democrática de los actores sociales. El proceso puede ser informal o institucionalizado, y puede adoptar, como pasa regularmente, una combinación de ambos.

Un diálogo social efectivo requiere un Estado comprometido, que adopta un papel activo, aun en casos donde no participe activamente del proceso, y que asume la responsabilidad de propiciar un entorno técnico-político que permita una participación sin condicionamientos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

El proceso de reforma pensional descrito en la sección anterior y que introdujo el Sistema General de Pensiones en el año 1993 tuvo su acostumbrado tránsito en el Congreso colombiano, pero no fue el resultado de un diálogo entre trabajadores, empleadores y gobierno.

En octubre de 1992, el Gobierno colombiano presentó al Congreso un proyecto de ley que, siguiendo el ejemplo chileno de principios de los ochenta, pretendía eliminar el sistema de reparto y beneficios definidos del ISS y dejar como única opción para los nuevos afiliados un sistema pensional privado de capitalización individual y contribuciones definidas bajo regulación pública.

Previamente, el Gobierno había conformado una comisión con representantes del Gobierno mismo, sindicatos, gremios económicos, movimientos políticos y sociales, campesinos y trabajadores informales cuyo objetivo era elaborar una propuesta sobre seguridad social en un plazo de seis meses. En el seno de la comisión no hubo acuerdo y en 1992 el Gobierno presentó el proyecto de Ley 155 de reforma al sistema pensional (Rodríguez, 2018). La presentación de este proyecto fue seguida por foros, audiencias y debates académicos y en el Congreso, en los cuales el ISS y los sindicatos, con el respaldo de algunos congresistas, se opusieron a la desaparición del régimen de reparto público.

Al final, la propuesta gubernamental fue modificada sustancialmente durante el trámite legislativo y, de incluir inicialmente solo el ámbito pensional, terminó con reformar también el sistema de salud y riesgos laborales. De la negociación política emergió un sistema pensional paralelo aprobado por la Ley 100 de 1993, en el cual nuevos y antiguos afiliados podían escoger entre los subsistemas de capitalización individual y de prima media y podían trasladarse libremente entre los mismos (inicialmente cada tres años). De la propuesta inicial tampoco se acogieron los ajustes paramétricos planificados como el aumento de la edad de jubilación y del número mínimo de semanas de cotización. Los maestros públicos y los trabajadores de Ecopetrol lograron ser excluidos de la reforma y del régimen de la Ley 100. La necesidad de nuevos cambios, conocidos pero que no prosperaron al momento de la aprobación de la Ley 100 de 1993, motivó las sucesivas modificaciones que introdujeron las leyes 797 y 812 de 2003 y el Acto Legislativo N° 01 de 2005.

Por disposición constitucional (artículo 56) y en desarrollo de la Ley 278 de 1996, el Gobierno colombiano instaló la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Esta Comisión es integrada por representantes de

los actores tripartitos de la OIT y busca fomentar las buenas relaciones entre trabajadores y empleadores, contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar políticas laborales y salariales. Adicionalmente, le compete debatir y evaluar diferentes aspectos de la normatividad laboral, adecuándola al espíritu de la Constitución y a las tendencias internacionales originadas en procesos de globalización de la economía y de apertura de los mercados. El Gobierno colombiano ha manifestado la voluntad de concertar en su ámbito también políticas de seguridad social, en especial eventuales reformas pensionales.

Más recientemente, en mayo de 2019, el Gobierno ha conformado una Comisión de Reforma de Protección a la Vejez cuyo objetivo es convocar a los diferentes actores interesados en presentar propuestas de reformas de protección a la vejez. Para tal fin, la Comisión ha coordinado reuniones para escuchar las opiniones y propuestas de sindicatos, pensionados, gremios empresariales,

centros de investigación, universidades, organismos multilaterales y partidos políticos. Asimismo, ha habilitado un portal web para recibir propuestas de la sociedad civil. La Comisión es conformada exclusivamente por entidades gubernamentales y, hasta la presentación de este trabajo, aún no había presentado un proyecto de reforma pensional.

La función de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y la instalación de la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez deberían constituir dos ámbitos importantes para desarrollar un proceso de diálogo social transparente e informado, con el fin último de promover el acuerdo y la participación democrática de los actores del mundo del trabajo y otros relevantes para el sistema.

Desafíos y orientaciones para posibles reformas

El análisis del sistema pensional colombiano aquí desarrollado a partir de la Ley 100 de 1993 ha mostrado que las reformas introducidas en el transcurso de los últimos veinticinco años han alcanzado solo parcialmente los objetivos que se habían planteado y que nuevos desafíos han surgido. En mayor o menor medida, persisten importantes retos en materia de cobertura, suficiencia de las prestaciones, solidaridad social, equidad de género, participación de los actores sociales en la administración del sistema, sostenibilidad económica-financiera y diálogo social, que en el contexto actual de la COVID-19 se han hecho aún más notorios.

De hecho, los mayores niveles de desempleo, inactividad e informalidad que caracterizarán por algún tiempo el mercado laboral colombiano reducirán la densidad de cotización de los trabajadores y harán más difícil cumplir con los requisitos mínimos exigidos para pensionarse en el Sistema General de Pensiones. A su turno, en el RPM esta reducción de las cotizaciones provocará un aumento de los aportes del erario público. Por su lado, la caída de los rendimientos de los fondos administrados por las AFP tendrá consecuencias sobre la suficiencia de las pensiones en el RAIS. En el mecanismo BEP disminuirá la capacidad de ahorro de los inscritos. Asimismo, el número de pensiones reconocidas a través del mecanismo de la Garantía de Pensión Mínima en el RAIS aumentará.

Estos retos deben ser enfrentados en el contexto de una reforma que debe ser integral, en el sentido de abarcar tanto el RPM como el RAIS, los regímenes asistenciales y aquellos excluidos del sistema general, y que debería ser aprovechada para reforzar los principios de la seguridad social que surgen de los convenios y recomendaciones de la OIT en materia de pensiones.

Los principios de la seguridad social no fijan un modelo único de seguridad social: cada sistema

crece y evoluciona en el tiempo en función del marco jurídico aplicable, los usos y costumbres y el pacto social que se acuerde sobre las pensiones, en términos de su arquitectura, como también en cuanto a los beneficios y matriz de financiamiento.

Un diálogo social informado y altamente participativo constituye una herramienta poderosa para que la sociedad elija su modelo de provisión de pensiones, en atención a sus valores, instituciones y su nivel de desarrollo económico. En función del desempeño del sistema de pensiones y los principios de la seguridad social resulta necesario avanzar en la reconfiguración del sistema sobre la base de un modelo multipilar basado en la solidaridad inter e intrageneracional y complementado por el pilar de la capitalización individual.

De manera específica, los desafíos y orientaciones futuras debieran contemplar los siguientes criterios y acciones:

- Lograr un pacto social sobre la reforma de las pensiones sobre la base de los principios constitucionales y los derivados de las normas internacionales del trabajo, con el objeto de incidir en los niveles de apropiación y la necesaria legitimación para su futura implementación. Se trata de promover un proceso de diálogo social amplio, plural e informado, como instrumento para alcanzar un pacto por las pensiones. Habida cuenta de que los cambios impactarán en las generaciones presentes, pero también futuras, el proceso requiere de la participación de los actores sociales y otros relevantes de la seguridad social, incluyendo a la academia y a las distintas fuerzas políticas en atención a que una reforma de esta naturaleza trasciende la coyuntura política institucional actual.

- Analizar la ratificación del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), proceso que permitiría contextualizar el debate sobre el futuro de las pensiones bajo los principios de la seguridad social desarrollados en esta nota y, a la vez, sentar las bases para alcanzar una propuesta que recoja la participación de los representantes de trabajadores y de empleadores, además de otros actores con interés en el sistema.
- Consolidar un piso de protección social a través de la ampliación de Colombia Mayor, garantizando la seguridad económica a todas las personas mayores que no acceden a una prestación del sistema contributivo.
- Revisar el sistema pensional actual para asegurar prestaciones contributivas que guarden proporcionalidad con los aportes y contribuciones, sobre la base de los principios desarrollados en este trabajo y una matriz de financiamiento sostenible que garantice beneficios suficientes. Así, una eventual reforma del sistema pensional debe ponderar una necesaria complementariedad entre el RPM y el RAIS, procurando que el sistema de ahorro basado en las cuentas individuales pueda complementar el pilar solidario de beneficio definido.
- Discutir cambios paramétricos entre los que debería considerarse la necesidad de otorgar una prestación reducida para todas aquellas personas que no logran completar las semanas de cotizaciones tanto en el RPM o en el RAIS, pero que computan más de 720 semanas de cotización.
- Analizar la necesidad de establecer las tasas de reemplazo en el RPM sobre la base de una cantidad de años mayor, aunque teniendo en cuenta las diferentes trayectorias que presentan las mujeres y los hombres en el mercado laboral.
- Evaluar la viabilidad de incluir el reconocimiento de tiempos de cotización por nacimiento de hijos en el caso de mujeres y obligaciones de cuidado acreditables que impidan el desarrollo de actividades que fundamenten la cotización en estos periodos.
- Promover un diálogo amplio sobre los ajustes que eventualmente deberían implementarse para la edad de retiro, en la medida que las expectativas de vida sigan aumentando y considerando las diferencias por género en el proceso de envejecimiento. El debate deberá darse en el marco de la aplicación de otras políticas que promuevan una mayor participación laboral de las mujeres y aceleren el tránsito desde la economía informal a la formal.
- En igual sentido que el punto anterior, incluir la revisión sobre la situación actual y alcance de los diferentes regímenes públicos no integrados al RPM, promoviendo la permanencia de aquellos para los cuales existan argumentos sólidos para su mantenimiento y, en consecuencia, también su sostenibilidad.
- Analizar el rol del piso de protección social para las personas que devenguen menos de un salario mínimo legal, instituido por el Decreto 1174 de 2020, en función de la obligatoriedad de la afiliación a los BEP y sus efectos para la vinculación con el sistema general de pensiones.
- Fomentar los programas de formalización laboral, alimentar una cultura de seguridad social que impulse la normalización de las relaciones laborales y la ampliación de esquemas de contratación que respeten los postulados del trabajo decente.
- Mejorar la rectoría y supervisión del sistema de pensiones, promoviendo una mayor coordinación interinstitucional entre sus componentes contributivos y no contributivos. En lo que respecta a los fondos privados de pensiones, la regulación del Estado debería abordar las imperfecciones del mercado, como por ejemplo la información asimétrica, el riesgo moral, el comportamiento individual miope y la competencia imperfecta. Los esfuerzos regulatorios también deberían focalizar en prevenir la evasión, el fraude y déficits en la administración.
- Implementar una estrategia para fortalecer la cultura de seguridad social y pensional en el país, complementada con campañas de educación sobre los derechos y obligaciones y el desempeño del sistema pensional en particular.

► Referencias bibliográficas

- Acosta, O. y Ayala, U.** 2001. "Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia". En *Financiamiento del desarrollo* N° 116. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ayala, U.** 1992. "Un sistema pensional de capitalización para Colombia". En Uthoff, A. y Szalachman, R. (eds.). *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma*. Santiago de Chile: CEPAL y PNUD.
- Casalí, P., Bertranou, F. y Cetrángolo, O.** 2018. "¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino". En *Informes técnicos OIT Cono Sur* N° 9. Santiago de Chile: OIT.
- Casalí, P., Bertranou, F. y Cetrángolo, O.** 2020. *Las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores en América Latina ante un futuro cada vez más incierto*. Nota informativa. Santiago de Chile: OIT.
- Casalí, P., Jaramillo, D., Vallejo, F. y Maldonado, R.** 2020. *¿Cuáles son los nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Insumos para la discusión*. Lima: OIT.
- Casalí, P. y Pena, H.** 2012. *Los trabajadores independientes y la seguridad social en el Perú*. Lima: OIT.
- Casalí, P. y Pena, H.** 2020. *El futuro de las pensiones en el Perú: un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo*. Lima: OIT.
- Casalí, P. y Velásquez, M.** 2016. *Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento*. Santiago de Chile: OIT.
- Durán-Valverde, F.** 2019. *El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles*. Ginebra: OIT.
- Farné, S. y Nieto, A.** 2018. *Razones para reformar el régimen pensional de ahorro individual en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Farné, S. y Ríos, P.** 2017. "La protección de las mujeres en su vejez". En *Páginas de seguridad social*, Vol. 1, N° 2, julio-diciembre.
- Gobierno de Colombia, Colpensiones.** 2020. *Informe de gestión 2019 V2*. Bogotá: Colpensiones.
- Gobierno de Colombia, Fiduagraria.** 2019. *Informe de gestión a diciembre del Fondo de Solidaridad Pensional*. Bogotá: Fiduagraria.
- Gobierno de Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** 2020. *Marco fiscal de mediano plazo 2020, versión julio de 2020*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Greber, P.** 1997. *An Operational Framework: The Guiding Principles of Social Security*. Ginebra: OIT.
- Llano, J., Cardona, J., Guevara, N., Casas, G., Arias, C. y Cardozo, F.** 2013. "Movilidad e interacción entre regímenes del sistema general de pensiones colombiano". En *Informes de seguimiento fiscal*, N° 3. Bogotá: Ministerio de Hacienda de Colombia.
- Mesa-Lago, C.** 2013. "Comparaciones de los aspectos legales y evaluación de los efectos socioeconómicos de las cuatro re-reformas". En *Revista Trabajo* N° 10, julio-diciembre.
- Mesa-Lago, C. y Bertranou, F.** 2016. "Pension reforms in Chile and social security principles, 1981–2015". En *International Social Security Review*, Vol. 69, N° 1.
- Montenegro, S., Llano, J., Eslava, D., Fajury, K. y Cáceres, J.** 2018. "Un modelo para evaluar el sistema pensional colombiano". En *Documentos CEDE*, N° 51. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Organización Internacional del Trabajo.** 1944. Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67). Ginebra: OIT
- .1952. Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Ginebra: OIT
- .1967a. Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131). Ginebra: OIT
- .1967b. Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128). Ginebra: OIT
- .1988a. Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176). Ginebra: OIT
- .1988b. Convenio sobre fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168). Ginebra: OIT
- .2002. Seguridad social: un nuevo consenso. Ginebra: OIT
- .2008. Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa. Ginebra: OIT
- .2011. “Estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa”. Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión. Ginebra: OIT
- .2012. Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Ginebra: OIT
- .2015. Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). Ginebra: OIT.
- .2017. Informe mundial sobre la protección social: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra: OIT.
- .2018a. Nota de concepto: proyecto 193/2018 Senado y 123/2017 Cámara, sobre disposiciones para el establecimiento de un piso de protección social para trabajadores rurales. Ginebra: OIT.
- .2018b. “Informe sobre diálogo social y tripartismo”. Conferencia Internacional del Trabajo, 107ª reunión. Ginebra: OIT
- .2018c. Panorama laboral temático N° 4: Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Lima: OIT.
- .2019. La participación democrática en la gestión de la seguridad social. Lima: OIT.
- Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., Wodsak, V. y Yu, Zhiming.** 2019. La reversión de la privatización de las pensiones. Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). OIT, Ginebra.
- Rodríguez, O.** 2018. “Las reformas a la seguridad social: transformaciones en el sistema de creencias, el régimen de acumulación y el campo del poder”. En Arévalo D. (ed.). Poder político y mercado en las reformas a la seguridad social. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Fedesalud.
- Ruiz, C., Chaves, D., Rodríguez, J., Gómez, M., Ruiz, G., Acevedo, I. y Parada, F.** 2017. Análisis y discusión técnica de la situación del Sistema General de Pensiones en Colombia. Bogotá: Contraloría General de la República.



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Edificio Torre Andina
Av. 82 N° 12-18, Oficina 504
Bogotá - Colombia

(57) 1 6237414
www.ilo.org/colombia