

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**

**Propuestas para la Transformación y Consolidación del Sistema  
Pensional Colombiano. Aproximación desde una Nueva Cultura  
en Seguridad Social**

**T r a b a j o E s c r i t o P r o f e s i o n a l**

Que para optar por el grado de:

**Maestro en Administración**

Presenta:

**Holger Horacio Díaz Hernández**

Tutor:

**Dr. Adrián Méndez Salvatorio**  
**Facultad de Contaduría y Administración**

**Ciudad de México, mayo de 2016.**

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Nacional Autónoma de México que en conjunto con el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) contribuyen al conocimiento, la investigación y el fortalecimiento de los asuntos de protección social en la región.

Al Dr. Adrián Méndez Salvatorio, Director de este trabajo por su confianza, asesoría, orientación y apoyo permanente.

A mi esposa Gloria, mi hija Pamela y mi hijo Mateo; a familiares y amigos cercanos, por su apoyo y compañía en este desafío e importante proceso formativo.

## CONTENIDO

|  | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN.....  | 6    |
| <b>CAPÍTULO I. CONTEXTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES<br/>DENTRO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA.....</b> | 13   |
| Revisión Histórica.....  | 16   |
| Evolución institucional de la seguridad social en Colombia.....  | 22   |
| <b>CAPÍTULO II. EXPERIENCIAS Y LECCIONES REGIONALES EN<br/>MATERIA PENSIONAL: ARGENTINA Y CHILE.....</b>         | 44   |
| <b>EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE.....</b>  | 44   |
| La caridad: comienzo de un programa.....   | 45   |
| Industrialización y producción de normas sobre protección a los<br>trabajadores.....                             | 45   |
| Crisis del sistema: replanteamiento del programa.....  | 47   |
| Nuevos diseños de la seguridad social: modernizar las instituciones y<br>universalización de los derechos.....   | 48   |
| Crisis en la economía: Chile y el deterioro de los derechos de la  |      |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>seguridad social.....</b>  | <b>50</b> |
| <b>Ventajas y desventajas de la seguridad social en Chile.....</b>  | <b>54</b> |
| <b>EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA...</b>   | <b>57</b> |
| <b>Luchas de trabajadores: consolidación de beneficios pensionales.....</b>   | <b>58</b> |
| <b>Cambio del sistema: igualdad para todos.....</b>   | <b>60</b> |
| <b>Crisis del sistema: insostenibilidad financiera de las cajas de previsión</b>                                      | <b>61</b> |
| <b>Regresividad de los derechos laborales: exclusión del sistema y<br/>aumento de requisitos.....</b>                 | <b>61</b> |
| <b>Reestructuración del sistema: nuevos cambios, nuevas crisis.....</b>   | <b>63</b> |
| <b>El Estado: apropiación del sistema de<br/>pensiones.....</b>   | <b>64</b> |
| <b>Ventajas y desventajas de la seguridad social en Argentina.....</b>  | <b>65</b> |
| <br>  |           |
| <b>CAPÍTULO III. PROPUESTAS PARA LA TRANSFORMACIÓN Y<br/>CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL EN<br/>COLOMBIA.....</b> | <b>68</b> |
| <b>Cobertura, Equidad y Sostenibilidad.....</b>   | <b>69</b> |
| <b>Desequilibrio Intergeneracional.....</b>   | <b>81</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Productividad Laboral y Desempleo Juvenil.....</b> | <b>83</b>  |
| <b>Protección al Cesante.....</b>                     | <b>89</b>  |
| <b>Nueva Cultura de Seguridad Social.....</b>         | <b>91</b>  |
| <b>Cultura en práctica.....</b>                       | <b>103</b> |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>                              | <b>111</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>                              | <b>118</b> |

## INTRODUCCIÓN

La seguridad social aparece en el mundo moderno como un valioso instrumento de protección al hombre contra ciertas necesidades sociales. Antes de cualquier apreciación conceptual, el ciudadano de hoy sabe que el sistema de seguridad social proporciona, entre otros, atención en salud y mecanismos para garantizar los ingresos durante la vejez o en situaciones de invalidez (Arenas Monsalve, 2006).

Tradicionalmente, por lo menos en el papel, las políticas de seguridad social han consistido de manera fundamental en la búsqueda de un ideal protector que conciba unos principios básicos pero a la vez muy complejos: universalidad subjetiva (protección a todos los ciudadanos), universalidad objetiva (protección global de riesgos sociales), igualdad protectora (protección en igual cuantía sin distinciones según la causa), unidad de gestión y solidaridad financiera.

En aras de materializar lo anterior, la historia de la humanidad ha dejado rastro de un sinnúmero de arreglos institucionales conformados para satisfacer las necesidades y previsiones sociales. Los *collegia* romanos, por ejemplo, o las *guildas* de los países germánicos y anglosajones, crearon una especie de asociaciones de trabajadores libres que amparados en postulados religiosos y de asistencia mutua, se brindaban ciertas prestaciones económicas con el objeto de subsanar adversidades coyunturales entre sí mismos.

Sin embargo, no fueron sino los años de Bismarck en Prusia, los que originaron contundentemente el primer sistema de política de protección social a través de una serie de reglamentaciones sobre el seguro de enfermedad, el seguro de accidentes de trabajo y el seguro de invalidez-vejez. “La obra de Bismarck fue el punto de partida de una evolución que solo tuvo alteraciones sensibles en Alemania a partir de 1920. [Posteriormente se intentó] una protección cada vez más completa de la población y a la creación de una nueva forma de seguro social

a través del seguro a supervivientes del trabajador que fallece”<sup>1</sup>. Lo anterior, movido por el deseo de recuperar las peticiones socialistas justas que pudieran desarrollarse en el marco de la organización estatal de la época.

Así pues, puede considerarse la obra de Bismarck como el primer gran hito histórico en el surgimiento de la seguridad social.

Más adelante, aparecería en Estados Unidos un conjunto de medidas de política social que transformarían la concepción de la misión del Estado: “no se limita a garantizar una seguridad elemental a los ciudadanos, sino que debe procurarles el nivel de vida indispensable para garantizarles su propia dignidad de seres humanos. A la concepción del Estado gendarme sucede así la del Estado Bienestar”<sup>2</sup>. El seguro de paro, el seguro de vejez, un sistema de vejez en favor de los ancianos y un régimen de subvención a los Estados para apoyar la ayuda a familias con hijos a cargo, serían entonces las figuras más significativas en la nueva legislación americana.

Pero por ningún motivo, puede pasarse por alto la importancia del Informe Beveridge<sup>3</sup> en las concepciones contemporáneas de la seguridad social. El sistema de seguridad social debe conseguirse de manera que se estimule en todos los individuos la voluntad de organizar por sí mismos y por medio de su familia, una previsión más completa que la que la sociedad le otorgue (Arenas Monsalve, 2006). Definitivamente, el tercer hito es este informe que logró consigo la aplicación de nuevas políticas tanto en el sistema inglés como en el de los demás países de la región, incluso en América Latina.

Colombia, por supuesto, no ha sido ajena a la cantidad de procesos y cambios que han generado la evolución en los sistemas de seguridad social. El país gestó la Ley 90 de 1946 que instituyó por primera vez un régimen de seguros sociales y

---

<sup>1</sup> Arenas Monsalve, Gerardo. (2006). *El origen institucional de la Seguridad Social*. EN: El derecho colombiano de la seguridad social. LEGIS. 1ª. Edición. Pág. 21.

<sup>2</sup> *Ibíd.* Pág. 26.

<sup>3</sup> Liderado por Lord William Beveridge en la Gran Bretaña tras la constitución de un comité interministerial que debía en 1941, examinar los sistemas de seguros sociales existentes a escala nacional y presentar recomendaciones.



desde ese momento el Congreso, los Gobiernos de turno y los demás actores involucrados en el sistema no han parado de producir modificaciones al respecto. Desde la promulgación de la mencionada Ley, conocida como el documento más importante de la política social colombiana en el siglo XX, inició en todo el territorio nacional un fuerte impulso por organizar el sistema de protección social en todos los aspectos; desde los seguros tradicionales y copiados del modelo alemán hasta las cajas de compensación familiar, pasando también por la estructuración del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

A pesar de lo anterior, los avances alcanzados y la cierta madurez que el sistema de seguridad social colombiano había logrado, no pudieron esquivar las crisis económicas y políticas que han atacado al país. Cerca de 1990, el Informe Chenery hizo una radiografía de la coyuntura nacional respecto de la seguridad social y encontró situaciones lamentables que a su vez servirían como punto de partida para una nueva etapa de reglamentaciones y reorganizaciones. “El sistema de seguridad social era disperso y protegía de manera incompleta los riesgos sociales; el sistema tenía muy baja cobertura y adolecía de múltiples inequidades internas, pues era extremadamente desigual para distintos segmentos de la población trabajadores y; estaba repleto de problemas financieros”<sup>4</sup>.

Por esta razón, irrumpe en el escenario colombiano una nueva normatividad que implicaría modificaciones de tajo con reformas estructurales en aras de consolidar un nuevo modelo que en adelante, conformaría integralmente el sistema de pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios. Las constantes transformaciones normativas, operacionales y socioeconómicas del sistema de seguridad social colombiano han demostrado la profunda dificultad administrativa y la grave debilidad institucional en lo que respecta a la atención digna y garantista de las contingencias sociales de los ciudadanos. Las apuestas de cada una de ellas se han direccionado a tratamientos parciales, no estructurales, que extienden una problemática de grandes dimensiones.

---

<sup>4</sup>Op.Cit. Pág. 99.

Como era de esperarse, aún hoy, casi veinte años después de la Ley 100, los reclamos, las protestas y el inconformismo se siguen presentando, toda vez que ambientada en una época de apertura económica y auge neoliberal, la reforma tomó tintes nefastos para el aseguramiento y la calidad de los servicios. Más que un derecho que el Estado debiera garantizar junto a los nuevos sujetos del sistema, la salud y las pensiones pasaron a ser un producto comercial que se tranzaría bajo cualquier cantidad de condiciones en el mercado colombiano. Sin la suficiente vigilancia, control y supervisión, el sistema de seguridad social fue convertido en un instrumento perverso que ha dado lugar a los más álgidos debates y escándalos jamás vistos en la historia de la seguridad social colombiana.

El presente documento académico pretende examinar la historia del sistema de seguridad social colombiano enfocado en el subsistema de pensiones con el ánimo de realizar un diagnóstico certero y actualizado de la problemática que actualmente padece el Estado, la cual obstaculiza el cumplimiento de sus compromisos sociales. Para tal fin, se apoyará firmemente en los instrumentos normativos existentes y el comportamiento socioeconómico del país. A partir de una revisión a los casos de Argentina y Chile, la idea es resaltar lecciones aprendidas y advertencias para el futuro en razón a que estos países constituyen hitos fundamentales e importantes hojas de ruta para tener en cuenta. Finalmente, concibiendo la seguridad social como un asunto multidimensional, se propondrán diversas recomendaciones para la reforma pensional que el país necesita y la población amerita.

Este trabajo entiende los obstáculos de política pública existentes alrededor del tema y consciente de los desafíos crecientes en materia de seguridad y protección social, pretende, fundamentalmente, proponer un conjunto de consideraciones acerca de lo que se debería tener en cuenta para convertir y consolidar el sistema de pensiones.

Por otro lado, resulta imperiosa la necesidad de preguntarse en el presente estudio la perspectiva de las actuales decisiones de gobierno para encausar una

nueva reforma pensional en el sentido de si efectivamente logrará reforzar la administración pública o privilegiar el manejo privado de la justicia pensional.

En Colombia el esquema pensional se fundamenta en dos pilares: el público con la existencia del régimen de Prima Media en donde el riesgo está en cabeza del administrador (Gobierno Nacional) y el pilar privado con el régimen de ahorro individual con solidaridad (Rais), creado por la ley 100 de 1993 y en donde el riesgo se encuentra en cabeza del afiliado, acotado por la existencia de una rentabilidad mínima para el ahorro que deben garantizar las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) y por una garantía de Pensión mínima<sup>5</sup>.

De lejos, el sistema ha parecido funcionar en forma correcta a través de la coexistencia de los dos modelos. Hoy prevalece en el ambiente político y social colombiano un sentimiento de incertidumbre y falta de claridad dada la transición atropellada entre el desaparecido Instituto de Seguros Sociales (ISS) y la nueva Administradora Colombianas de Pensiones (Colpensiones). A ello hay que sumar las profundas complicaciones del mercado laboral, “las débiles relaciones entre los aportes de los trabajadores y sus beneficios pensionales esperados, la baja cobertura de la fuerza laboral colombiana, una administración pública deficiente, reservas inadecuadas para hacer frente a las obligaciones pensionales y las transferencias fiscales crecientes para cubrir el déficit pensional”<sup>6</sup> y además una precaria cultura de seguridad social arraigada en los procesos económicos y personales de ahorro.

Para abordar esta problemática de interés nacional, se pondrá a consideración la siguiente hipótesis con un conjunto de herramientas teóricas en aras de desentrañar el enredo en el cual se encuentra la administración de pensiones en Colombia: “Dada la obesidad normativa alrededor del sistema general de pensiones en Colombia y el contenido multidimensional de la seguridad social, es

---

<sup>5</sup> Ortiz Pérez, Melisa y López Suaza Carlos (2009). Sistema de pensiones: situación actual y esquema multifondos. Universidad Nacional de Colombia. Trabajo de Grado para optar al Título de Especialista en Ingeniería Financiera. En línea [\[http://www.bdigital.unal.edu.co/948/1/43257153\\_71363307\\_2009.pdf\]](http://www.bdigital.unal.edu.co/948/1/43257153_71363307_2009.pdf) Encontrado el 23 de Enero de 2013.

<sup>6</sup>Schmidt-Hebbel, Klaus. (1995). La reforma pensional colombiana. Efectos fiscales y macroeconomicos. Asofondos. Bogotá. Pág. 7.

necesario promover una verdadera reforma estructural, firme y lo suficientemente seria que atraviese aspectos no sólo económicos sino también culturales en la materia. Sólo de esta forma, podrá concebirse un nuevo modelo eficiente que reconvierta los incentivos que usualmente mueven a los actores del sistema”.

Las aproximaciones planteadas se amparan en una perspectiva cultural que seguramente tendrá mayor impacto y efecto sobre cualquier implementación nueva que pueda darse en el régimen que ahora es objeto de estudio.

La seguridad social, en pocas palabras y tal como está demostrado, es un asunto que atañe a todos en general. A todos los ciudadanos miembros de una sociedad les importa de una manera u otra su supervivencia en el futuro y los métodos que utilizarán en materia económica para vivir dignamente o cuando menos con lo necesario.

La seguridad social ocupa un espacio muy importante dentro del concepto integral de la protección y de la gestión social del riesgo. De esta manera, un sistema de pensiones debe ser socialmente responsable estableciendo derechos y obligaciones claras y conocidas que respondan a los principios de solidaridad, universalidad, integralidad, uniformidad y subsidiaridad. Además debe garantizar confianza en el sistema y en las administradoras para lo cual requiere una regulación adecuada y por último, y quizás el aspecto más importante, el sistema debe garantizar prestaciones adecuadas para la supervivencia de quienes mediante el esfuerzo de una vida laboral hicieron parte del sistema<sup>7</sup>.

Emprender una investigación sobre este asunto representa, en primer término, un intento por aportar elementos significativos al ámbito laboral sobre el cual se desarrollan mis actividades profesionales actualmente. Ser miembro del Congreso de la República de Colombia, y a su vez, de la Comisión encargada de todos los aspectos sociales del Estado, encarna un desafío que debe complementarse con la academia a fin de afianzar los arreglos institucionales tranzados para aumentar

---

<sup>7</sup> Toro Bridge, Mauricio. (2007). ANÁLISIS DE LA RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE PENSIONES OBLIGATORIOS EN COLOMBIA. EVALUACIÓN DE LOS PRIMEROS 15 AÑOS DE REFORMA. Universidad de Alcalá.

cobertura, lograr equidad y mantener la sostenibilidad del sistema de pensiones, para este caso particular.

De otro lado, debe entenderse este documento como un esfuerzo por arrojar luces y propuestas a la institucionalidad colombiana en materia de administración pensional. El gobierno nacional ha anunciado reformas importantes y se hace imprescindible estar atentos a ellas y alimentar el debate a través de fundamentaciones científicas.

## CAPÍTULO I

El primer capítulo de este trabajo escrito profesional pretende dar una perspectiva inicial e introductoria pero con importantes detalles sobre la configuración del sistema de pensiones colombiano en el marco de la seguridad social. A través de una reflexiva revisión histórica, se intenta demostrar el contexto real de dicho sistema señalando los períodos más decisivos para que en el país se hayan consolidado sus actuales características.

### CONTEXTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES DENTRO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

Podría decirse, en principio, que la estructura actual del sistema de pensiones colombiano dentro del esquema de seguridad social nacional se encuentra dada desde 1993 con la expedición y sanción de la Ley 100. En su momento el Presidente de la República, Cesar Gaviria Trujillo logró manifestar que:

*La esencia de la ley que hoy me honro en sancionar es la de eliminar definitivamente el lánguido monopolio del Estado en la prestación de la seguridad social, con el fin de establecer un sistema competitivo que permita una mayor equidad, eficiencia y calidad del mismo. Es así como en el futuro cada ciudadano podrá escoger quién le preste el mejor servicio, dando participación al sector privado, situación diametralmente opuesta a la que hoy se presenta, ya que las normas vigentes taxativamente obligan la afiliación al Instituto de los Seguros Sociales o Cajanal, en el caso de los servidores públicos del orden nacional<sup>8</sup>.*

La anterior fue una idea que por supuesto se vendió muy bien acerca de la posibilidad que tendría cada persona en adelante, de elegir una opción entre varias

---

<sup>8</sup> Macías Marín, Luis Hernando. *Régimen pensional colombiano ¿respuesta a la crisis?* EN: Carrasco, Emilio (Coord). 2003. Diez años del sistema de seguridad social colombiano. Evaluación y perspectivas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Pág. 211.

para administrar su ahorro y esperar, con el cumplimiento de ciertos requisitos, una pensión al final de su vida laboral. Detrás de ello se halla un modelo lo suficientemente complejo que hasta hoy, veinte años después, se mantiene con una institucionalidad de dos cabezas, dos regímenes que coexisten y que “si bien se presentan en condiciones de competencia, no se puede pretender compararlos en sus parámetros técnicos, puesto que obedecen a dos conceptualizaciones completamente diferentes”<sup>9</sup>.

El ánimo de la mencionada ley se concentró en “ampliar la cobertura, adecuar la edad de retiro de las personas a las nuevas condiciones demográficas y de esperanza de vida del país, equilibrar la relación entre contribuyentes y beneficios, reducir costos de administración y mejorar los rendimientos de los aportes para garantizar la sostenibilidad futura del sistema”<sup>10</sup>. Para tal fin, y soportados en la experiencia del caso chileno, el sistema político colombiano trazó una línea que hoy por hoy prevalece.

Siguiendo plenamente los preceptos del modelo de seguridad social tradicional, con manejo público y amparado en el principio de solidaridad intergeneracional, se mantuvo el Régimen de Prima Media (RPM), en el cual los aportes de los cotizantes son incluidos en un fondo común, y administrados por lo que anteriormente se conocería como Instituto de Seguros Sociales (ISS). Este modelo se fundamenta en un universo amplio de afiliados, dependiendo fuertemente de ello, de la edad de los mismos, de los beneficios que se tienen por distribuir, de la rentabilidad de las inversiones implementadas por el administrador, y de sus costos de operación en aras de permitir las mejores pensiones posibles para una comunidad.

En opinión del doctor Macías Marín, si se rompe la universalidad posiblemente el sistema pierde viabilidad. Y es que sobre la materia específica, se requiere sobremanera que el Estado, en su papel de rector único no solo regule el

---

<sup>9</sup>Ibíd. Pág. 189.

<sup>10</sup>Arrieta Mendoza, Cristina Isabel. (2011). Las reformas del sistema de pensiones colombiano. Friederich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-. Bogotá.

funcionamiento del modelo, sino que garantice protección a los más vulnerables de la sociedad a través de la redistribución del ingreso nacional. “El Estado no solo interviene en el control del régimen, sino que efectivamente compensa económicamente el sistema mediante subsidios a favor de aquellas rentas pensionales que no se financiaron en su integridad. Ese subsidio es aceptado y asumido con plena conciencia por parte de la sociedad”<sup>11</sup>.

Al otro lado de la moneda se puede identificar el denominado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) que es gestionado por Administradores de Fondos de Pensiones. En él, los afiliados en calidad de trabajadores y por cuenta propia aportan a una cuenta individual de ahorro hasta sumar un capital suficiente que les brinde posibilidad en el futuro de una prestación económica. Dicho de otra manera, cada persona financia su propia pensión sin que el Estado haga parte del proceso pues no participa de ninguna forma en el esfuerzo, a menos que “cumplido un tiempo máximo de trabajo no haya logrado el capital requerido, momento en que le será garantizado un valor mínimo de pensión” (Macías, 2003).

Como también lo ha reiterado el doctor Mauricio Velásquez Fernández, autor de “el sistema de pensiones colombiano”, los dos regímenes son bastante diferentes en su operacionalización, funcionamiento y concepción, puesto que en uno prevalece lo individual y en el otro lo comunal. En el aspecto financiero se descubren importantes distancias si se tiene en cuenta que el administrador público representa un “soporte en la política macroeconómica del Gobierno mediante la inversión de sus reservas financieras en papeles del Estado que se convierten en deuda interna; mientras que el esquema de los fondos privados busca cambiar el manejo tradicional de las reservas pensionales en cabeza del Estado, llevándolas así sea parcialmente al mercado de capitales, en busca de generar nuevas fuentes de inversión a la economía real”<sup>12</sup>.

Sin embargo, la discusión y el entendimiento sobre el contexto del sistema de pensiones colombiano no puede limitarse a la coexistencia competitiva o no de los

---

<sup>11</sup>Op.Cit. Pág. 189.

<sup>12</sup>Ibíd. Pág. 190.



dos regímenes que de por sí, refleja una complejidad bastante fuerte. Durante mucho tiempo se ha planteado que la problemática de las pensiones en el país es sólo un asunto de presiones técnicas financieras pasando por alto procesos sociales, culturales, económicos e históricos muy importantes y verdaderamente trascendentales.

La idea de este documento y básicamente del capítulo, tiene que ver con un examen al pasado revisando instituciones, hitos, normas y coberturas económicas. Esto importa porque contribuye en gran medida a comprender por qué, después de tanto tiempo y tantos años de haber sido creado un sistema de protección social, no todos los trabajadores ahorran para su pensión. Al contrario, los en materia de cobertura, equidad y sostenibilidad permanecen e incluso incrementan.

Hay un hecho cierto y es que el conocimiento de la historia permite identificar fallas estructurales, orígenes de problemas permanentes e impedir errores cometidos. La construcción y sostenibilidad de los sistemas de seguridad social han estado sujetos a constantes reformas en absolutamente todos los países del mundo en aras de alcanzar los mejores niveles de protección. Por eso mismo, es necesario dar una revisión histórica que brinde un panorama global acerca de las condiciones laborales, el comportamiento demográfico y el desarrollo normativo por el que ha atravesado el país, obteniendo al final, un diagnóstico certero, actualizado y veraz para repensar lo que podría suceder en un futuro cercano.

### **Revisión Histórica**

De acuerdo con Eduardo Fuentes, Alicia García Herrero y José Luis Escrivá en “las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica: avances y temas pendientes”, Colombia comparte con México, Perú, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Venezuela haber sido uno de los países *intermedios* (1940-1950) en

introducir el plan de reparto de beneficios definidos en sus sistemas de pensiones. Los pioneros (1910-1930) fueron Uruguay, Argentina, Chile y Brasil<sup>13</sup>.

Empero, mucho antes, desde la época de Simón Bolívar en el Congreso de Angostura, ya se hablaba de seguridad social. Seguramente no el sentido estricto como se conoce hoy en día, pero sí había serios indicios de querer proteger de ciertas contingencias a ciertos sectores de la población.

*“El sistema de gobierno más perfecto es el que comparta mayor cantidad de bienestar, seguridad social y de estabilidad política”<sup>14</sup>.*

De esa manera, gradual y fragmentada, algunos grupos poblacionales empezaron a ser objeto de una cobertura especial y prestaciones generosas. “Las primeras normas de seguridad social estaban dirigidas a proteger algunos colectivos de servidores públicos: militares, magistrados públicos y funcionarios públicos”<sup>15</sup>.

Dichas normas se mantuvieron tras la independencia nacional mediante los montepíos militares, ante el inminente desamparo de aquellas familias afectadas por el horror de la guerra y la campaña libertadora. El profesor Gilberto Salazar, citado por el doctor Luis Alberto Torres en “aproximaciones a la seguridad social en el Estado Social de Derecho”, recuerda que el general Francisco de Paula Santander, en cartas dirigidas a Simón Bolívar, describe cuál es la preocupación del Gobierno al querer amparar, no solo al Libertador, sino a las viudas de los generales más destacados de la Campaña Libertadora, ya que de la misma manera que reconoció la pensión al Libertador asignó a la viuda del general Anzoátegui una suma mensual para su subsistencia. Por ese motivo se imputan al general Santander las primeras leyes con contenido social prestacional<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup>Fuentes, Eduardo; García H. Alicia y Escrivá, José L. 2010. Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes. BBVA. España. Pág. 13.

<sup>14</sup>Riaño, Gina Magnolia. *El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia*. En: Contraloría General de la República (2013). Economía Colombiana. El sistema de pensiones colombiano: muchas reformas, pocas soluciones. Edición 338. Bogotá, Colombia. Pág. 15.

<sup>15</sup>Ibíd.

<sup>16</sup>Salazar, Gilberto (2003). Santander y la seguridad social. Nueva Época, núm. 21, pág. 45.

Aunque tuvo ciertos sobresaltos, el esquema de protección pensional para hijos huérfanos, viudas y demás familiares logró mantenerse aproximadamente hasta 1917.

Antes de eso, en 1905 “se ensaya con carácter excluyente la ley 29, que establece un régimen de pensiones a favor de los magistrados principales de la Corte Suprema de Justicia, mayores de sesenta años; y de los empleados civiles que hayan desempeñado cargos públicos por treinta años. La pensión equivalía a la mitad del sueldo del último empleo ejercido, limitado el derecho a la honradez y consagración en el desempeño del cargo, prueba de carecer de medios de subsistencia y observancia de buena conducta”<sup>17</sup>.

Más adelante, a través de nueva normativa, se amplió el espectro de beneficiarios del sistema. Incluso existió una directriz de amparar específicamente a mujeres viudas o hijas solteras de quienes hubieran ejercido la dignidad de Presidente de la República, lo que no reflejaba una cosa distinta a la capacidad de influencia sobre el sistema que tenían grupos con poder gremial y político.

La primera Caja de Previsión Social reconocería las pensiones de jubilación, invalidez y los auxilios de muerte y enfermedad, a los trabajadores del área Postal y Telegráfica. Por su parte, las Fuerzas Militares concebirían una Caja de Sueldos propia cuyos fondos se constituyeron como aportes pagados por los miembros, subvenciones anuales del Estado, donaciones o prestaciones y por los intereses devengados por éstos (Riaño, 2013).

En ese sentido, tal vez de forma muy particular, fraccionaria y evidentemente lenta, Colombia empezó a evidenciar las primeras formas de seguridad y protección social con instituciones primitivas, pero vitales para lo que seguidamente se iba a gestar.

Según el registro histórico, el primer proyecto de ley presentado al Congreso sobre seguros sociales en Colombia tuvo lugar en 1929, el cual pretendía “crear una Caja de Seguros de Trabajo, a la cual estarían obligados a afiliarse todas las

---

<sup>17</sup>Op.Cit. Pág. 16.

personas de uno u otro sexo, que para subvenir a sus necesidades tengan como único principal ingreso los emolumentos que se deriven de su propio trabajo. Dicho seguro cubría los riesgos de invalidez, vejez, enfermedad y muerte, así como los cuidados de maternidad. Este proyecto de ley, cuya cobertura se extendía tanto a trabajadores asalariados, como a los independientes, fue archivado en el Senado”<sup>18</sup>.

Los años 1945 y 1946 se perfilan entonces como el tiempo fundamental para el intento de creación de una institucionalidad sólida, capaz de atajar las constantes demandas sociales de trabajadores que manifestaban un deseo justo de protección y amparo laboral. De hecho, cantidad de estudiosos sobre la seguridad social colombiana aseguran que la estructuración de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y del Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) representó un gran hito en razón a que con ello se introdujo el primer régimen pensional.

El primero de ellos, Cajanal, al lado de otras Cajas instauradas en el nivel local cubrirían solamente a los empleados del sector público en lo referido a pensiones de invalidez, vejez y supervivencia. Después, los trabajadores del sector privado estarían afiliados y protegidos por una administración del ICSS contra los mismos riesgos sociales. Para 1977, de conformidad con el decreto 1650, el ICSS ahora guardaría el nombre de Instituto de Seguros Sociales (ISS) reformando la ley 90 de 1946 que había dado vida a la entidad. Este instrumento jurídico también introduce otra clase de “reformas concretando los aspectos del campo de aplicación y la afiliación, imperando el régimen de los seguros sociales a favor de los trabajadores dependientes, aunque permite la posibilidad de su extensión a trabajadores autónomos. Continúa la división del régimen de protección: los servidores oficiales están amparados por la Caja Nacional de Previsión; los militares por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y los trabajadores particulares por el ISS”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>Ruezga Barba, Antonio. (2009). Seguridad social. Una visión latinoamericana. CIESS. México. Pág. 110.

<sup>19</sup>Op.Cit. Pág. 20.

El modelo que preponderaba era uno de prima media con las condiciones y características que se conocen abiertamente. “Solidario; los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados; el Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados y sus beneficiarios; y el monto de la pensión, la edad de jubilación y las semanas mínimas de cotización están debidamente preestablecidas”<sup>20</sup>.

No obstante, aquella división en el régimen de protección era bastante desigual y atentaba contra el principio de equidad. “A pesar de que las condiciones de requisitos y prestaciones variaban mucho entre regímenes, puede decirse que los empleados oficiales se regían principalmente (...) con un requisito mínimo de servicio de 20 años y de una edad de 55 años para los hombres, y de 50 años para las mujeres, para la obtención de una jubilación del 75% del salario base de cotización promedio del último año. Por su parte, en el caso del sector privado los requisitos eran de 60 años para los hombres y de 55 años para las mujeres. El período para promediar el ingreso base de liquidación correspondía a los dos últimos años de actividad laboral del afiliado y las tasas oscilaban entre el 45% y el 90%. Adicionalmente, las tasas de cotización eran bastante desiguales, siendo del 6,5% para los trabajadores privados afiliados al ISS y muy bajas o inexistentes para los trabajadores del sector público. Esta heterogeneidad significó una alta carga sobre el presupuesto nacional, al otorgar prestaciones que no se compensaban con las cotizaciones ni respondían a un criterio de equilibrio actuarial”<sup>21</sup>. La deuda ocasionada por las pensiones públicas alcanzó los 5,1 billones de pesos, lo que representaba el 30,7% del PIB en 1992 (Llanes y Alonso, 2010).

---

<sup>20</sup> Administradora Colombiana de Pensiones. Colpensiones. En línea: [http://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/es-CO/120/Beneficios\\_del\\_Regimen\\_de\\_Prime\\_Media](http://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/es-CO/120/Beneficios_del_Regimen_de_Prime_Media). Encontrado el lunes 10 de febrero de 2014.

<sup>21</sup> Llanes, Ma. Claudia y Alonso Javier. *Confianza en el futuro: Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia*. EN: Fuentes, Eduardo; García H. Alicia y Escrivá, José L. 2010. Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes. BBVA. España. Pág. 200.

Pero además, en términos de Fedesarrollo, el esquema también comenzó a tambalear y “mostrar señales de insostenibilidad financiera, baja cobertura e inequidad por cinco factores esenciales:

- La tasa de cotización no se incrementó gradualmente como se había previsto desde el principio.
- El Estado incumplió su parte de la cotización.
- Los excesivos beneficios, relativos a los aportes.
- La inexistencia de una amplia gama de regímenes especiales y de cajas administradoras y;
- El cambio demográfico que implicó menores aportes (cada vez más jóvenes) y mayores gastos (la gente vivía más años)”<sup>22</sup>.

### ***Evolución institucional de la seguridad social en Colombia***

Esa crisis que estaba sufriendo el sistema de pensiones colombiano no era más que la respuesta mínima a un largo período de cambios normativos, sociales, económicos y técnicos, todos contradictorios entre sí. Con el ánimo de recuperar globalmente la historia y la evolución institucional de la seguridad social en Colombia se presenta el siguiente cuadro, a partir del cual, se esperan recoger consideraciones importantes en el final del capítulo.

---

<sup>22</sup>Centro de Investigación Económica y Social, FEDESARROLLO. Santa María, Mauricio (Director del Proyecto). 2010. El sistema de pensiones en Colombia. Retos y alternativas para aumentar la cobertura. Informe Final. Bogotá, Abril 12 de 2010. Pág. 5.

## ***Evolución institucional de la seguridad social en Colombia***

| <b>Período<sup>23</sup></b>   | <b>Hito relevante</b>                | <b>Observaciones</b>  |  |
|---|--------------------------------------|---|--|
| <b>PERÍODO DE DISPERSIÓN</b> – Creación de beneficios sin un plan establecido que respondía a necesidades políticas y sociales coyunturales | Recopilación de las Leyes de Indias  | Algunas hablaban del trabajo. La guarda de las contingencias sólo se empieza a vislumbrar cuando con recursos del erario se reconocen prestaciones a los soldados destacados en combate, siendo estos los indicios de una aislada, incipiente y fragmentada estructura social <sup>24</sup> . |  |
|   | <b>República de la Nueva Granada</b> | Leyes en 1837 y 1843.   | Disposiciones para viudas y huérfanos de los soldados fallecidos. Montepíos militares.   |
|   | <b>Estados Unidos de Colombia</b>    | Ley 14 de 1882  | Estableció la pensión de jubilación para los trabajadores públicos, los empleados civiles al servicio del Estado y los empleados de la educación pública <sup>25</sup> . |
|   |                                      |   |  |

<sup>23</sup>De acuerdo con Gerardo Arenas Monsalve en “El derecho colombiano de la Seguridad Social” Editorial, Legis, 2008; la historia de la seguridad social puede dividirse en cinco períodos fundamentales: PERÍODO DE DISPERSIÓN (Hasta 1945); PERÍODO DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA (1945 – 1967); PERÍODO DE EXPANSIÓN (1967 – 1977); PERÍODO DE CAMBIO Y CRISIS (1977 – 1990); PERÍODO DE REFORMAS ESTRUCTURALES (Desde 1990).

<sup>24</sup>Torres Tarazona, Luis Alberto. (2012). Aproximaciones a la seguridad social en el Estado Social de Derecho. Aspectos teóricos y jurisprudenciales. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá. Pág. 42.

<sup>25</sup>Ibíd. Pág. 44.

|  |                        |  |   |
|--|------------------------|--|---|
|  | <b>La Regeneración</b> | Constitución Nacional. 1886. Art. 56.    | En materia de pensiones, la ley determinará (...) las condiciones de ascenso, y jubilación. De acuerdo con el Código Sustantivo de Trabajo, las pensiones de jubilación eran cubiertas por los patrones o empresas una vez el trabajador cumpliera los requisitos de edad y tiempo de trabajo: 55 si es varón o 50 si es mujer y 20 años de servicios continuos o discontinuos <sup>26</sup> .  |
|  |                        | Ley 50 de 1886<br><br>Decreto 10 de 1896 | Con la ley se fijaron reglas generales sobre la concesión de pensiones y jubilaciones, determinándose para estos efectos que los empleados que hayan desempeñado cargos políticos por 20 años por lo menos, con inteligencia y pureza, y que no hayan sufrido alcance o remoción por mal manejo, injuria y omisión, tienen derecho a pensión en el caso de haberse inutilizado en el servicio y no tener medios económicos de procurarse subsistencia o ser mayor de 60 años <sup>27</sup> . Lo anterior, especialmente para Congresistas y génesis de Fonprecon.<br><br>De acuerdo con los profesores Eduardo Linares Pérez y John |

<sup>26</sup>Riaño, Gina Magnolia. *El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia*. En: Contraloría General de la República (2013). Economía Colombiana. El sistema de pensiones colombiano: muchas reformas, pocas soluciones. Edición 338. Bogotá, Colombia. Pág. 22.

<sup>27</sup> *Ibíd.* Pág. 28.



|  |                  |   |   |
|--|------------------|---|---|
|  |                  |   | Álvaro Velasco Acosta, este decreto dispuso el reconocimiento de recompensas para agentes de la Policía que pertenecieran al cuerpo por un período de cuatro años consecutivos.   |
|  |                  | Leyes 146 y 153 de 1896   | También son antecedentes de las prestaciones económicas para los militares. Las recompensas se otorgaban por muerte en batalla, heridas en éstas y por invalidez, equivalente a dos años de sueldo en caso de muerte y a uno si se trataba de invalidez <sup>28</sup> . |
|  |                  | Ley 39 de 1903<br>Ley 29 de 1905  | Pensión para maestros oficiales. Cuantía de pensiones públicas y establecimiento de los requisitos que actualmente se conocen para el RPM (tiempo y edad) <sup>29</sup> .   |
|  | <b>Siglo XIX</b> | Ley 82 de 1912.<br><br>Caja de Auxilios de los Ramos Postal y Telegráfico | Reconocimiento a los empleados de los ramos mencionados la pensión de jubilación y los auxilios por muerte, invalidez, enfermedad, marcha y cesantía.   |

<sup>28</sup> Ibíd. Pág. 25.

<sup>29</sup>Op.Cit. Pág. 44.

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  | Presidencia de <b>Enrique Herrera</b> (1930 – 1934).  | Aprobación de la Convención sobre seguro contra enfermedades de los trabajadores de la industria y del comercio y de los servicios domésticos expedida por la Conferencia Internacional del Trabajo de la Sociedad de Naciones <sup>30</sup> . |  |
|  | Ley 66 de 1936.   | Ley sin vigencia ni implementación. Buscaba establecer una Caja de Seguros Sociales con Ahorro Obligatorio de los empleados y obreros <sup>31</sup> .  |  |
|  | También en 1942 fueron presentados dos proyectos al Congreso que propusieron básicamente la organización por parte del Gobierno de una Caja de Pensiones de Empleados Particulares, la institución del Seguro Social Obligatorio y además, regular la seguridad social para empleados y obreros al servicio de la Nación. Ninguno de ellos logró convertirse en Ley de la República <sup>32</sup> . |  |  |
| Este primer período de la seguridad social, dice el profesor Gerardo Arenas, puede ser visto como uno bastante fragmentario y restrictivo, con privilegios específicos para el sector oficial y estamento militar. “Se caracteriza por normas orientadas a proteger a quienes prestaban un trabajo remunerado y por cuenta ajena pero con ostensibles restricciones para trabajadores de bajos ingreso y determinadas actividades, factor que merece ser analizado como el origen del <b>carácter estratificado de nuestra seguridad</b> ” <sup>33</sup> . |   |  |  |
|  | Presidencia de <b>Alfonso López</b>   | Es muy importante resaltar que durante   | <b>Sanción de la Ley 6 de 1945.</b> Mediante esta normativa se |

<sup>30</sup>Ruezga Barba, Antonio. (2009). Seguridad social. Una visión latinoamericana. CIESS. México. Pág. 110.

<sup>31</sup>Ibíd.

<sup>32</sup>Ibíd.

<sup>33</sup>Arenas Monsalve, Gerardo. 2006. El derecho colombiano de la seguridad social. Legis Editores. Bogotá, Pág. 67.

|   |                                       |   |   |
|---|---------------------------------------|---|---|
|   | <p><b>Pumarejo (1942 – 1945).</b></p> | <p>este momento de la historia colombiana se organizó el sindicalismo y se consagró el derecho a huelga junto al desarrollo de otros aspectos muy importantes en materia laboral. Se generalizó un deseo importante de protección a todos los trabajadores.</p> | <p>crea la Caja Nacional de Previsión Social como una entidad pública con el objeto de pagar las prestaciones debidas a los obreros y empleados nacional del sector público: “auxilio de cesantía, pensión vitalicia de jubilación, pensión de invalidez, seguro por muerte, auxilio por enfermedad, asistencia médica y los gastos indispensables del entierro del empleado y obrero”<sup>34</sup>. La ley también contribuye en aspectos referentes al contrato de trabajo, jornada laboral, horas extras y convención colectiva.</p> |
| <p><b>Ley 90 de 1946.</b> En palabras del profesor Gerardo Arenas, una cualidad que se le reconoce a esta ley es la de sintetizar e integrar las leyes anteriores en un solo cuerpo jurídico, coherente y visionario. Se creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales que aseguraría a los trabajadores particulares.</p> <p>El documento ha sido considerado como el más importante de la política social colombiana del siglo XX. La ley fue apoyada por los sectores obreros, el Estado y los gremios empresariales en razón a que contribuía a la modernización en materia de política social y disminuía costos laborales.</p> |                                       |   |   |
| <p>Decreto 2351 de 1948</p>   |                                       | <p>Los trabajadores debían pagar a la institución (ICSS) una cotización mensual del 2% de su salario; el Estado haría un aporte igual y los empleadores el</p>  |   |

<sup>34</sup>Riaño, Gina Magnolia. *El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia*. En: Contraloría General de la República (2013). Economía Colombiana. El sistema de pensiones colombiano: muchas reformas, pocas soluciones. Edición 338. Bogotá, Colombia. Pág. 16.

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
|   |   | 4%.  |   |
|   | Década 1950.<br>Situación administrativa y financiera de las Cajas. | La ley había provisto la posibilidad de crear diversas cajas alrededor de todo el país o incluso por empresas lo que produjo una proliferación aguda.  | Su situación comienza a ser crítica pues se crearon “al margen de la técnica, sin cálculos previos para procurar un equilibrio entre las obligaciones y los ingresos” <sup>35</sup> . No había estadísticas acerca de ellas, tampoco se contaba con un registro de información confiable de sus beneficiarios y para 1953 ya se hablaba de un pasivo pensional cercano a los 500 millones de pesos. |
| PERÍODO DE ORGANIZACIÓN. Organiza en el país un régimen de seguros sociales | Subsidio Familiar y SENA  | Como componentes fundamentales de la seguridad social colombiana, vale la pena resaltar la aparición de la primera Caja de Compensación Familiar (de Antioquia) en 1954 como resultado de la ley 90 de 1946, y que desde 1962 podrá destinar a obras de beneficio social el dinero que ahorraran del porcentaje autorizado para sus gastos de administración (5% de los recaudos). Por su parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, creado también en el período de organización del sistema capacitaría a los trabajadores colombianos y tecnificaría a los aprendices. |   |
|   | Ley 171 de 1961.<br><b>Pensión-sanción</b>                          | Su objetivo era evitar despidos injustificados ante el cumplimiento de los requisitos de la pensión patronal de jubilación en el sector  | Dispuso que “todo empleador que despidiera de manera injustificada a un trabajador con más de 10 años a su servicio,  |

<sup>35</sup>Op.Cit. Pág. 82.

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  |  | privado.  | quedaba obligado a reconocerle una pensión proporcional a la que le habría correspondido si hubiera trabajado los 20 años exigidos para la pensión” <sup>36</sup> .   |
|  | 1961. Creación de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles                              | Transformación de la Caja de Auxilios de los Ramos Postal y Telegráfico mediante el decreto 2661 de 1960, en “Caja de Previsión Social de Comunicaciones Caprecom”. | Ley 48 de 1962. Los Congresistas podían acceder a la pensión de jubilación vitalicia cuando cumplieran 50 años de edad y completaran 20 de años de servicio.  |
| <b>PERÍODO DE EXPANSIÓN</b> geográfica y de beneficios del sistema | Decreto 1824 de 1965. Aprueba el reglamento de inscripciones, aportes y recaudos para el seguro de invalidez, vejez y muerte.      | 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres con el cumplimiento de 1000 semanas.  | Las cotizaciones deberían contribuir al desarrollo económico del país sin afectar su destinación principal.<br><br>Sin embargo, se presentaron problemas de politización: reparto de gerencias seccionales. |
|  | 1967 – 1970. Nuevas oficinas del ICSS en Nariño, el Caribe, Huila, Atlántico, Chocó, Guajira, Meta, Norte de Santander, Santander, |   | Implementación del seguro social campesino que en realidad no tuvo  |

<sup>36</sup>Ibíd. Pág. 85.

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>Tolima, Cesar, San Andrés y Girardot. La cobertura fue de 37,5% de la población<sup>37</sup>.</p>  | <p>gran éxito. El 1977 el Instituto abandona el proyecto y se concentra en seguro para independientes.</p>  |   |
| <p>Reforma administrativa de 1968. “Modernización” de la estructura del Estado.</p>   | <p>Clasificación de las entidades del sector central y las del sector descentralizado, pretendiendo entre otras cosas unificar Cajanal con las demás cajas del sector público para incorporarlas al ICSS.</p> | <p>Decreto 3135 de 1968. Síntesis en un solo instrumento normativo las prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del nivel nacional.</p> <p>Creación del Fondo Nacional de Ahorro como fruto de la tecnificación de la seguridad social, en el tema de cesantías<sup>38</sup>.</p> |
| <p>Decreto 1935 de 1973. Régimen financiero para disponer de parte de los ingresos de los seguros de pensiones para saldar eventuales déficit e invertir en condiciones de rentabilidad, seguridad y liquidez<sup>39</sup>.</p> <p>Decreto – Ley 148 de 1976. Reorganización del seguro social en materia administrativa.</p> | <p>Estas dos disposiciones fueron estrictamente necesarias dada la complejidad burocrática, administrativa y financiera que el ICSS estaba empezando a experimentar.</p>                                      |   |

<sup>37</sup>Rodríguez y Arévalo (1992) citado por Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>38</sup>Op.Cit. Pág. 90.

<sup>39</sup>Arenas Monsalve, Gerardo. 2006. El derecho colombiano de la seguridad social. Legis Editores. Bogotá, Pág. 92.

|                                    |   |   |   |
|------------------------------------|---|---|---|
|                                    | <p>Los pensionados y sus familias. // Preocupación por los sujetos protegidos y su respectivo núcleo familiar.</p>                            | <p>Ley 10 de 1972. Primer establecimiento de sanción por el no pago oportuno de las pensiones.</p> <p>Ley 12 de 1975. Derecho a la sustitución de la pensión en favor del conyugue supérstite y/o compañera permanente.</p> | <p>Ley 4 de 1976. Estatuto del Pensionado. Reajuste anual del monto de la pensión, límite mínimo de un salario mínimo para una pensión, mesada adicional en el mes de diciembre y auxilios familiares en materia de becas o asistencia educativa para hijos de pensionados.</p> |
| <b>PERÍODO DE CAMBIOS Y CRISIS</b> | <p>Necesidad de remover las dificultades institucionales que estaba padeciendo el ICC.</p>  | <p>Ley 12 de 1977. Reestructuración del régimen y organización de los seguros sociales obligatorios y de las entidades que lo administran.</p>  | <p>Decreto – Ley 1650 de 1997. Ahora el ICSS se llamaría Instituto de Seguros Sociales (ISS).</p> <p>Se crea el régimen especial de los funcionarios de la seguridad social como categoría de los empleados públicos.</p>   |
|                                    | <p>Leyes 25 de 1981 y 21 de 1982 como antecedentes principales del régimen del subsidio familiar que ya se extendía y crecía ampliamente.</p> | <p>Leyes 33 de 1985 y 71 de 1988.</p> <p>Unificación de la edad pensional en 55 años.</p>   | <p>Decreto 1184 de 1984. Buscaba en esencia ampliar la protección a los trabajadores independientes.</p>  |

|  |                               |  |  |
|--|-------------------------------|--|--|
|  |                               | <p>Fortalecimiento financiero a las cajas de previsión.</p> <p>Creación del Fondo de Previsión Social del Congreso, FONPRECON. Su liquidación era el equivalente al 75% del ingreso mensual promedio del último año.</p> <p>Pensión de jubilación por aportes.</p> |  |
|  | <p><b>INFORME CHENERY</b></p> | <p>Diagnóstico de la problemática laboral y de seguridad social del país. El documento sirvió como punto de partida para la formulación de las posteriores reformas después de 1990.</p>   | <p>Encontró que el sistema era disperso sin protección equitativa, baja cobertura y profundos problemas financieros.</p> |
|  |                               | <p>Recomendó la integración de los regímenes existentes, cobertura a los independientes y un régimen asistencial para los más pobres.</p>  |  |



|   |   |  |
|---|---|--|
| <b>PERÍODO DE REFORMAS ESTRUCTURALES.</b> Auspiciado por profundos cambios mundiales y el proceso de apertura económica global. | <p>El inicio de los años 90 estuvo acompañado, por supuesto, de los procesos económicos globalizadores e interdependientes del nuevo orden mundial determinado por el fin de la Guerra Fría, la desaparición del bloque socialista soviético y una hegemonía neoliberal preponderante.</p> <p>En el ámbito local el país presenciaba una Asamblea Nacional Constituyente. Nueva visión de los derechos laborales y promoción de un nuevo modelo de seguridad social para el país.</p> | <p>Constitución Política de 1991. “Nueva perspectiva general del trabajo como fundamento de la nacionalidad, como pilar de la libertad, como derecho y obligación social; fortalecimiento de la función pública y sus garantías laborales; derecho laboral colectivo, asociación sindical, negociación colectiva y huelga, concertación, solución pacífica de controversias y participación de los trabajadores”<sup>40</sup>.</p> <p>La seguridad social también tuvo una preponderancia importante en la Constitución mediante el artículo 48 resaltando su prestación como derecho y servicio público en el marco de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.</p> |
|   | <p>Ley 100 de 1993. Significó un amplio marco normativo para la reorganización del sistema de salud, pensiones, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios.</p>   | <p>El sistema general sería dirigido, controlado y coordinado por el Estado combinando la gestión pública con la gestión privada. Desmonte gradual de las Cajas de Previsión.</p> <p>Sistema dual de pensiones. Reconocimientos por vejez, invalidez y sobrevivientes. Obligatoriedad en la afiliación de trabajadores del sector público y privado en forma unificada. Se mantuvieron regímenes exceptuados de las</p>  |

<sup>40</sup>Arenas Monsalve, Gerardo. 2006. El derecho colombiano de la seguridad social. Legis Editores. Bogotá, Pág. 104.

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  |  | fuerzas militares, policía, educadores oficiales y trabajadores de Ecopetrol.   |   |
|  | Diciembre de 1995. Total de afiliados: 4.965.482 personas  | Diciembre de 2004. Total de afiliados: 11.376.484 personas.   | 2013. Total de afiliados: 17,2 millones de personas.  |
|  | <p>Ley 344 de 1996. Medidas para racionalizar y disminuir el gasto público y reasignar recursos hacia sectores deficitarios de la actividad estatal.</p> <p>Tuvo un fuerte impacto en el sistema de seguridad social, pues permitió destinar el aporte del Gobierno Nacional al fondo de solidaridad pensional para el programa de auxilios para indigentes.</p> |   | Además dispuso que el servidor público que adquiriera el derecho a la pensión de jubilación o vejez, pueda optar por dicho beneficio hasta la edad de retiro forzoso.   |
|  | Ley 789 de 2002. Nuevo <b>Sistema de Protección Social.</b>  | El objeto fundamental, en el área de pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados <sup>41</sup> . | <p>Por encima de ellos, lo trascendental era disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos más desprotegidos.</p> <p>“A juicio de algunos destacados analistas el sistema de protección</p> |

<sup>41</sup>Cortés González, Juan Carlos. 2012. Evolución de la protección social en Colombia. En: Estructura de la Protección Social en Colombia. Reforma a la administración pública. Legis Editores S.A. Pág. 53.

|   |  |  |
|---|--|--|
|   |  | social previsto por la 789 no ha dejado su estado embrionario y es todavía muy precario” <sup>42</sup> .   |
| <p><b>Ley 797 de 2003.</b> Fortalecimiento de las cotizaciones en los dos regímenes de pensiones.</p> <p>Propuso aumentos porcentuales a partir del año 2004.</p> <p>Se aumentó el tiempo mínimo de cotización para obtener la pensión, se establecieron otros criterios adicionales para el reconocimiento de la pensión de invalidez así como la de sobrevivientes.</p> <p>Modificación en las tasas de remplazo empleadas en la liquidación de las pensiones de vejez dentro del régimen de prima media.</p> |  | Fortalecimiento del pilar solidario por medio de la creación del Fondo de garantía de Pensión Mínima del RAIS, el cual ayuda a complementar las pensiones mínimas del régimen privado y la reestructuración del Fondo de Solidaridad Pensional <sup>43</sup> . |
| <p>Con el fin de proveer recursos adicionales, se aumentaron las contribuciones y se amplió el universo de personas obligadas a cotizar estableciendo que, tanto dependientes como independientes, tenían que estar afiliados al sistema de pensiones (...) se reglamentó el traslado entre regímenes y se</p>  |  |  |

<sup>42</sup>Op.Cit. Pág. 123.

<sup>43</sup>Fuentes, Eduardo; García H. Alicia y Escrivá, José L. 2010. Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes. BBVA. España. Pág. 204.

|  |  |
|--|--|
| <p>estableció que los afiliados deberían permanecer 5 años en un régimen antes de poder trasladarse al otro<sup>44</sup>.</p>  |  |
| <p>Considerando que los regímenes especiales y los negociados en convenciones colectivas de trabajo estaban profundizando las dificultades del sistema, se formalizó el <b>Acto Legislativo 01 de 2005</b> para promover la sostenibilidad financiera.</p> <p>Esta reforma “pretendió homogenizar requisitos y beneficios pensionales con el objeto de lograr una mayor equidad en el sistema”<sup>45</sup>. De ahora en adelante, solamente se mantendrían los regímenes de la Presidencia de la República y las Fuerzas Armadas.</p> | <p>Al tiempo del trámite del proyecto en el Congreso, se registró el agotamiento de las reservas del ISS.</p> <p>Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo.</p> <p>Creación de los <b>Beneficios Económicos Periódicos (BEP's)</b> como mecanismos alternativos para que quienes no accedan a una pensión puedan contar con una prestación económica por cuantía inferior a un salario mínimo<sup>46</sup>.</p> |
| <p><b>Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010</b> del Presidente Álvaro Uribe, contenido en la <b>Ley 1151 de 2007</b>.</p>  | <p>En materia de protección social, el plan tenía en cuenta:</p> <p>Capacidad de articulación de la oferta de servicios / Necesidad de contar con mecanismos de focalización y / posibilidad de integrarse con otros sectores del mercado<sup>47</sup>.</p>  |

<sup>44</sup>Centro de Investigación Económica y Social, FEDESARROLLO. Santa María, Mauricio (Director del Proyecto). 2010. El sistema de pensiones en Colombia. Retos y alternativas para aumentar la cobertura. Informe Final. Bogotá, Abril 12 de 2010. Pág. 15.

<sup>45</sup>Arrieta Mendoza, Cristina Isabel. (2011). Las reformas del sistema de pensiones colombiano. Friederich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-. Bogotá.

<sup>46</sup>Cortés González, Juan Carlos. 2012. Evolución de la protección social en Colombia. En: Estructura de la Protección Social en Colombia. Reforma a la administración pública. Legis Editores S.A. Pág. 66.

<sup>47</sup>Ibíd. Pág. 57.

|   |   |
|---|---|
|   | <p>En dicha Ley, mediante artículo 155 acerca de la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida se creó la <b>Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones</b>, en remplazo del ISS para administrar el RPM.</p>  |
| <p>Creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) para asumir el pago de las obligaciones pensionales causadas en las administradoras del RPM que desaparezcan y la verificación, seguimiento y ejecución de acciones encaminadas al recaudo efectivo de las contribuciones parafiscales del sistema<sup>48</sup>.</p> <p>Establecimiento del esquema de ahorro voluntario para la vejez, implementando inicialmente para trabajadores por días e independientes, con ingresos no superiores a un salario mínimo legal mensual vigente<sup>49</sup>.</p> |   |
| <p>Ley 1580 de 2012.<br/><b>Pensión Familiar.</b></p>   | <p>Entendiendo la necesidad de seguir construyendo marcos legales que protejan el mayor número de afiliados al sistema, se abrió la posibilidad con esta nueva ley de ampliar la cobertura:</p> <p>La pensión familiar es “aquella que se reconoce por la suma de esfuerzos de cotización o aporte de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes, cuyo resultado es el cumplimiento de los requisitos establecidos para la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida o régimen de ahorro individual y de</p> |

<sup>48</sup> Ibíd. Pág. 86.

<sup>49</sup> Ibíd. Pág. 66.

|  |   |   |
|--|---|---|
|  |   | conformidad con lo establecido en la Ley 100 del 1993 <sup>50</sup> .   |
| <b>PERÍODO DE MODERNIZACIÓN<sup>51</sup></b> | <p>Presentación de una nueva reforma pensional denominada:</p> <p><b>NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN PARA LA VEJEZ</b></p> | <p>Como lo ha dicho el Ministerio de Trabajo, la idea no solamente es llevar al Congreso de la República otro proyecto de ley, sino promover trabajo digno y decente en condiciones formales que cuente con una protección justa en el futuro para la vejez de los colombianos.</p> <p>Con las propuestas recogidas en este documento, el trabajo técnico del Gobierno junto a las consideraciones del legislativo y la participación ciudadana, el país podrá enfrentarse a un nuevo estado de cosas constitucionales que den cabida a una protección legítima de los trabajadores fundamentado en más cobertura, mayor equidad y verdadera sostenibilidad en el tiempo.</p> |

*Fuente: El autor.*

A propósito de la anterior herramienta metodológica para comprender la evolución del sistema de seguridad social en Colombia, vale la pena resaltar las condiciones que actualmente se mantienen en el aspecto pensional al interior de los diferentes

<sup>50</sup> República de Colombia. Ley 1580 de 2012 “Por medio de la cual se crea la pensión familiar”. Artículo 01.

<sup>51</sup> El Período de Modernización es un aporte único del autor de este trabajo de investigación que se propone con el objeto de representar la nueva etapa posible en que entrará el sistema de pensiones colombiano bajo la presentación y trámite de un proyecto de ley que remueva las fallas estructurales y origine un nuevo estado de cosas en el régimen.

regímenes existentes. Ello con el ánimo de brindar unas primeras aproximaciones a modo de conclusión en este capítulo de contexto y diagnóstico.

### **Comparación de regímenes.**

|                      | Regimen                   | Edad de Retiro  | Tiempo Mínimo                             | % Aportes            |          | Base de Liquidación  |
|----------------------|---------------------------|---|---|----------------------|----------|--|
|                      |                           |   |   | Empleador            | Empleado |  |
| Régimen Dual         | Prima Media               | 57 (Mujeres)<br>62 (Hombres)                                | 1000 semanas                              | 10,125%              | 3,375%   | 65% a 85% del promedio del salario de los últimos 10 años                |
|                      | Prima Media en 2014       | 57 (Mujeres)<br>62 (Hombres)                                | 1200 semanas                              | 10,125%              | 3,375%   | 65% a 85% del promedio del salario de los últimos 10 años                |
|                      | Capitalización Individual | No existe edad mínima, solo para garantía de pensión mínima | 1150 semanas para garantía pensión mínima | 10,125%              | 3,375%   | El beneficiario o b t e n d r á una pensión de acuerdo al monto ahorrado |
| Regímenes Especiales | ECOPETROL                 | 50 (Mujeres)<br>55 (Hombres)                                | 20 años                                   | 100% carga al Estado |          | 75% del último salario más 2.5% por c/año por encima de 20.              |
|                      | Magisterio                | 55 (Mujeres)<br>55 (Hombres)                                | 20 años                                   | 3%                   | 5%       | 75% del último salario.  |
|                      | Congreso                  | 50 (Mujeres)<br>55 (Hombres)                                | 20 años                                   | 19,125%              | 6,35%    | 75% del ingreso por todo concepto del último año.                        |

Fuente: Ricardo Bonilla G. "Pensiones: En Busca de la equidad", en Boletín N° 8 del Observatorio de Coyuntura Socio Económica (OCSE) del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Página 325. Bogotá. 2001. Ajustado por Arrieta, Cristina Isabel (Fescol, 2011).

Compleja ha sido la historia y la evolución del sistema de seguridad social en pensiones para el país, como complejos son su funcionamiento, desarrollo y además su futuro próximo.

Retomando las consideraciones que previamente se evidenciaron, debe decirse ahora con mayor precisión que el sistema durante mucho tiempo otorgó beneficios que no correspondían al esfuerzo de las cotizaciones. Según Téllez, citado por Santamaría, “se llegó a un punto en el cual los beneficios otorgados a los empleados públicos eran 66% superiores a los otorgados por el ISS. Algunas cajas otorgaban pensiones de vejez 150% y hasta 350% superiores a las pensiones de vejez del ISS”. Lo anterior no podía generar otra cosa más que desequilibrio y una profunda brecha que lleva a pensar en el primer gran “defecto original de la seguridad social colombiana, como fue no haber previsto en forma unificada la protección para los trabajadores de los sectores público y privado. Este defecto inicial tuvo mucho peso en la evolución de nuestra seguridad social”<sup>52</sup>.

Como se evidenció en el cuadro N° 01 (Pág. 22), los regímenes especiales constituían también inconvenientes para la carga del sistema. “En Ecopetrol los empleados no cotizaban y recibían una pensión del 75% del último salario con menos de 55 años”<sup>53</sup>. Aunado a ello, hay que tener en cuenta dificultades que se alimentaban entre sí. Por ejemplo, la cobertura en el sistema siempre ha sido el lastre imposible de subsanar hasta el día de hoy. De acuerdo con cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Colombia presenta el segundo peor indicador en términos de cobertura en pensiones (...) mientras que los países de la región destinan en promedio 0,14% del PIB por cada punto de cobertura en población mayor a 65 años, Colombia asigna más del doble, el 0,34% del PIB”<sup>54</sup>.

---

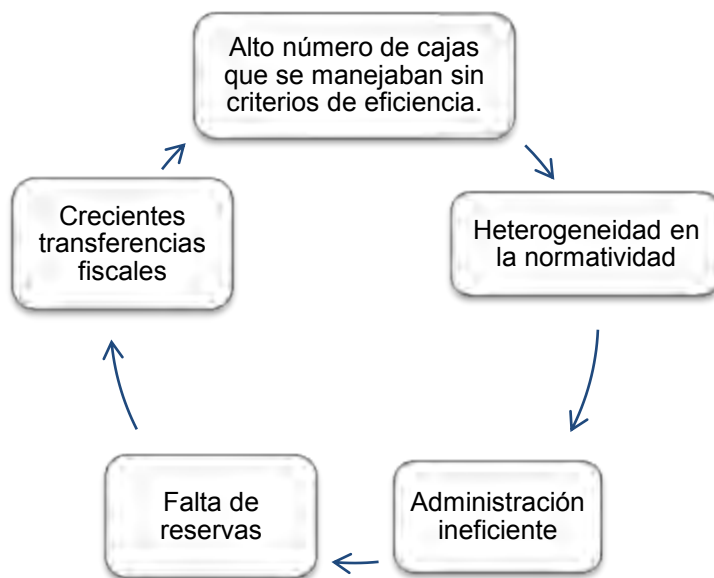
<sup>52</sup> Arenas Monsalve, Gerardo. (2006). *El origen institucional de la Seguridad Social*. EN: El derecho colombiano de la seguridad social. LEGIS. 1ª. Edición. Pág. 53.

<sup>53</sup> Centro de Investigación Económica y Social, FEDESARROLLO. Santa María, Mauricio (Director del Proyecto). 2010. El sistema de pensiones en Colombia. Retos y alternativas para aumentar la cobertura. Informe Final. Bogotá, Abril 12 de 2010. Pág. 6.

<sup>54</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica. Gasto en intereses y pensiones. ¿Cómo se ve Colombia en la región? Volumen 4, Año 2. Noviembre 5 de 2013.



**Algunas dificultades del esquema pensional colombiano.**



Fuente: El Autor.

**Aunque la cobertura de pensionados del RPM se ha ido incrementado a lo largo del tiempo, aún los niveles son muy bajos**



Fuente: Asofondos - ECH Dane. Elaboración: Fedesarrollo

Nota: el gráfico muestra la cobertura de pensionados del RPM, medida como la participación de los pensionados dentro de la población en edad de pensionarse (1995-2008).

Fuente: Centro de Investigación Económica y Social, FEDESARROLLO. Santa María, Mauricio (Director del Proyecto). 2010. El sistema de pensiones en Colombia. Retos y alternativas para aumentar la cobertura.

Así pues, teniendo en cuenta el tamaño de la problemática y la constante aparición de nuevas complejidades, el Estado no ha podido reaccionar de modo diferente a seguir diseñando arreglos institucionales disfrazados de reformas parciales para cambiar todo, pero seguir exactamente con los mismos problemas.

Como un tema inacabado, la Contraloría General de la República ha calificado la situación pensional del país pues se ha evidenciado suficientemente que ante la crisis, muchas reformas se han plasmado para generar muy pocas soluciones estructurales. Demasiado lento, Colombia avanza y sale del embrollo que significa atender a sus adultos versus el saneamiento de sus finanzas públicas.

Las altas tasas de remplazo, las pensiones adquiridas a edades tempranas frente a un mayor envejecimiento de la población y un incremento en las expectativas de vida, sumado a la baja significativa de la tasa de fecundidad impondrían un esfuerzo tan grande a las nuevas generaciones para cubrir el pasivo pensional que los hará renuentes a pagar y no estarán dispuestas a asumir el riesgo de su propia vejez. (Morelli, 2013).

Sin embargo, “se ha vendido la idea de desmontar el Estado de Bienestar y para ello se presentan algunas realidades virtuales para justificar reformas-refundación en pensiones de carácter estrictamente neoliberal (...) La llamada crisis pensional obedece entre otras causas a aspectos financieros, pero de ahí no se puede deducir que se deban afectar los derechos de las personas”<sup>55</sup>. Como lo reitera el profesor Dueñas, y está resaltado en la introducción de este documento, las pensiones guardan un aspecto multidimensional e interdisciplinario, por lo que no pueden obviarse sus aristas humana, jurídica, social y cultural.

Si bien es cierto que el esquema (a pesar de los avances innegables de la ley 100 y sus posteriores modificaciones) continúa contaminado por la mala gestión y la amenaza de quiebra desde una perspectiva financiera, la crisis económica no responde en estricto sentido a la llamada bomba pensional. “La crisis argentina demostró, sin lugar a dudas, que los pensionados no eran los culpables de la crisis sino eran las víctimas de la crisis financiera”<sup>56</sup>.

En aras de la verdad y un balance cierto en la información y en el análisis, hay que decir que ni los magistrados, ni los parlamentarios, son tan numerosos como

---

<sup>55</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. 2013. LAS PENSIONES. Teoría, normas y jurisprudencia. Quinta edición. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Pág. 323.

<sup>56</sup> *Ibíd.* Pág. 324.

para desequilibrar el sistema de pensiones; ni los maestros, los militares y los trabajadores de Ecopetrol ganan las pensiones que la prensa dice (Dueñas, 2013). El sistema dual en pensiones que Colombia tiene vigente, padece de conflictos graves compartidos tanto en régimen de prima media como en régimen de ahorro individual.

### ***Inconvenientes del sistema***

|  |  |
|--|--|
| <b>Maduración del sistema.</b>                             | Miles de personas activas pasan a ser pasivos, dejan de cotizar, empiezan a recibir.   |
| <b>Palpable a la globalización.</b>                        | Ubicar las pensiones en el modelo neoliberal como elemento de contraste a la economía planificada.                                   |
| <b>Tendencia demográfica.</b>                              | Disminuye la tasa de natalidad, aumento de la esperanza de vida, cambios en las estructuras familiares.                              |
| <b>Desempleo.</b>  | Implica que la gente no cotiza, se pierde fidelidad al sistema, con repercusión financiera directa.                                  |
| <b>Evasión y elusión en el pago de las contribuciones.</b> | O no se paga la cotización o como ocurre con mayor frecuencia, no se paga la debida cotización, sino menos de lo que correspondería. |
| <b>Fallas en la gestión.</b>                               | Restan legitimidad y credibilidad a un sistema en que participa el Estado.   |

*Fuente: El Autor con información de "Las Pensiones. Teorías, Normas y Jurisprudencia".*

El desafío académico y político consiste, claro está, en seguir destacando los problemas que el sistema pueda o no tener y si corresponden a un ala más justiciera que técnica. Es obvio que la racionalización de recursos es una prioridad como también lo es rescatar lo que la Corte Constitucional ha defendido como el fruto del ahorro forzoso de un trabajador durante toda su vida. El ideal es hallar un pleno equilibrio entre contribución y solidaridad, entre la efectiva gestión pública y la capacidad del sector privado para consolidar el financiamiento de un sistema,

provocando la articulación y combinación complementaria entre dos regímenes cuya competencia se debe liquidar.

El propósito de este proyecto, nuevamente se reitera, es lograr la transformación y consolidación del sistema de pensiones colombiano, que ya se adentra en un período de modernización bajo un nuevo modelo que recoja las necesidades de integrar el RPM (Régimen de Prima Media) con el RAIS (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad) pasando por factores con muy poco abordaje: la sensibilidad social y cultural. “A partir de la Ley 100 es clara una mayor percepción en la ciudadanía acerca de la seguridad social y su trascendencia en la calidad de vida. No cabe duda de que los ciudadanos están hoy en Colombia más conscientes de la importancia de la seguridad social en sus vidas y de que la afiliación y cotizaciones son la fuente de sus derechos. La importancia relativa de las condiciones de retribución del trabajo asalariado ha disminuido y en cambio ha aumentado la preocupación por la protección de seguridad social. En general, hoy es mucho más claro para los ciudadanos qué es la seguridad social y por qué ella es importante en sus vidas”<sup>57</sup>.

Ahora el país tiene una ventana de oportunidad bastante amplia para imaginar, repensar y rediseñar una estructura que le cambie la cara a las condiciones laborales y fortalezca la pensión como derecho y no como un producto más del mercado. Conocer cómo ha sido la historia del modelo, qué problemas están amenazando la sostenibilidad del mismo y qué están haciendo los vecinos de la región debe ser motivo de aliento para seguir manteniendo la esperanza de un futuro pensional mucho más justo, sólido y duradero.

## **CAPÍTULO II**

Enseguida se demostrarán los casos representativos tanto de Chile como de Argentina con el ánimo de repasar las experiencias que en materia de seguridad

---

<sup>57</sup> Arenas Monsalve, Gerardo. (2006). *El origen institucional de la Seguridad Social*. EN: El derecho colombiano de la seguridad social. LEGIS. 1ª. Edición. Pág. 118.

social y sistema de pensiones han registrado estos países. La idea es evaluar el proceso por el cual fue concebido cada sistema, cómo se encuentran actualmente dichos modelos y qué pueden aportar al caso colombiano.

## **EXPERIENCIAS Y LECCIONES REGIONALES EN MATERIA PENSIONAL: ARGENTINA Y CHILE**

### **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE**

Chile es uno de los primeros países en implementar políticas públicas tendientes a garantizar la seguridad social en Latinoamérica y al mismo tiempo determinarlo como Derecho Humano, lo cual ha conllevado a las organizaciones públicas a mostrar cierto interés por la efectiva protección de los distintos componentes que involucran el derecho. La llegada del neoliberalismo a Chile hace ya más de treinta años, introdujo dentro del modelo, la prestación del servicio de la seguridad social, políticas en donde las empresas que cubrían el servicio eran de distinta naturaleza, es decir, instituciones públicas e instituciones privadas. En este orden de ideas, el país fue el primero en recibir la crisis que se presenta dentro de un sistema mixto, que hasta el momento se mantiene, pero con modificaciones que se realizaron en el año 2008.

Por una parte y siguiendo una investigación desarrollada por la “*Corporación de Investigaciones, Estudios y Desarrollo de la Seguridad Social de Chile*<sup>58</sup>” se plantea que la seguridad social tienen un comienzo en la beneficencia y hasta el momento se presta el servicio por parte de distintas instituciones, tanto públicas como privadas. En este orden de ideas, el presente acápite tiene como propósito principal identificar las principales rupturas en la evolución de la seguridad social en Chile.

---

<sup>58</sup>Corporación de Investigaciones, Estudios y Desarrollo de la Seguridad Social de Chile. (2010) “*Modernización de la Seguridad Social en Chile.*” Editado por Alfabetas Artes Gráficas.

### **La caridad: comienzo de un programa**

La caridad se encuentra fundamentada en los principios cristianos, así pues, el impulso que conducía a realizar jornadas de protección a los menos favorecidos se daban bajo la concepción de unos valores formados dentro del ser cristiano. Por ello, más que una protección que recibían los individuos eran los favores dados por otros.

Existían para tales fines instituciones reconocidas que realizaban misiones de salud, así encontramos por ejemplo, la Junta Central de Beneficencias que se crea en 1832 y tenía como propósito principal revisar políticas de salubridad pública y atender asuntos de salud a los menos favorecidos.

La protección no se derivaba exclusivamente por el hecho de ser trabajadores, la protección dada en esta etapa era destinada a aquellos más necesitados, especialmente en el tema de salud. Posteriormente, esta ayuda se amplió hacia el auxilio de las personas que tenían mayor edad con el fin de brindarles, no solamente ayuda en salud, sino también en hogar y alimentación.

### **Industrialización y producción de normas sobre protección a los trabajadores**

Las luchas por las reivindicaciones laborales comienzan en Inglaterra hacia mediados del siglo XVII y tienen una gran expansión por toda Europa. Tales ideas se gestan en América Latina, sobre todo a finales del Siglo XIX y principios del siglo XX. En Chile las demandas laborales se materializan en leyes, tales como la Ley 4.055 del año de 1924 que tiene como título: "*Accidentes de Trabajo*". Esta ley establecía una responsabilidad especial, que señalaba que el patrón era el responsable de todos los accidentes de trabajo que se les ocasionaban a los obreros. Al mismo tiempo, la Ley número 4.059 de 1924 comienza a regular las relaciones entre patronos y obreros de carácter particular, por ejemplo la duración del contrato, el pago que se debe hacer a los obreros particulares y el retiro de los trabajadores particulares.

En efecto, durante este periodo se comienza a incluir un gran número de personas a beneficios que otorga la protección social, especialmente en salud. Esto conllevó al auxilio de los trabajadores, dejando excluida a la familia. En este orden de ideas, se puede decir, que comienza a despertar una conciencia en Chile sobre la protección jurídica de las personas.

Chile fue el primero en implementar un seguro obligatorio, pero esta propuesta solamente se encontraba dirigida a obreros que pertenecían al sector central. De esta forma se refiere, a saber:

*“El primer seguro obligatorio en América se estableció en Chile en 1923, no como proyecto socialista sino como iniciativa conservadora, después que el Gobierno (conservador) encargase al diputado Exequiel González Cortés el estudio en Alemania de esa interesante innovación, aparentemente efectiva, para apaciguar el conflicto social. La nueva institución cubría a los trabajadores chilenos (con un tope salarial), pero no a los empleados. El Seguro Social Obrero creó, en sus primeros años, algunos servicios médicos propios, pero reconoció muy pronto que establecerlos en todo el territorio exigiría grandes gastos y duplicaría los estatales ya existentes, por lo que decidió establecer convenios con el Estado”<sup>59</sup>.*

La Constitución Chilena de 1925 en su artículo 10, introduce un principio regulador de las relaciones de los trabajadores en Chile. El artículo en cuestión establece lo siguiente, a saber: *“la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones de un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país”<sup>60</sup>.*

Los años treinta y cincuenta del siglo XX están marcados por un avance de la protección de los derechos de los trabajadores, incluyendo también a los familiares. Se encuentra, por ejemplo, la creación de La Caja Nacional de

---

<sup>59</sup>VERONELLI, Juan Carlos. *“Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina.”* Organización Panamericana de la Salud. Tomo II. Página. 343

<sup>60</sup>Constitución Política de Chile del año 1925.

Empleados Públicos y Periodistas. En esta época comienza a existir una mayor protección a las personas empleadas, especialmente las que pertenecen al sector público. Entre otras normas que dan un progreso en esta época es la ley sobre medicina preventiva, la creación del seguro social y el servicio nacional de salud.

### **Crisis del sistema: replanteamiento del programa**

Comienzan a generarse fuertes crisis dentro del sistema en Chile desarrollados entre los años 30s a 50s. Lo anterior se da, por una parte, porque las exigencias planteadas por los trabajadores no estaban siendo respondida por las políticas públicas implementadas para desarrollar las leyes en seguridad social propuestas hasta el momento y por otra, porque diversos estudio<sup>61</sup> demostraban que la seguridad social se encontraba en quiebra y no podía seguir sosteniendo tal sistema. De esta manera se refiere, a saber:

“El sistema estaba condenado a desplomarse por injusto, por oligárquico, por discriminatorio y por ser ineficazmente oneroso, tanto para los ganadores de sueldos o salarios como para la producción nacional<sup>62</sup>”.

A pesar de que el informe se llevó a cabo durante la época de los años 50's el sistema se mantuvo hasta los años 70's. Este sistema tenía la siguiente cobertura, a saber: *“la Seguridad Social protegía a 2,45 millones de trabajadores activos y 800 mil pensionados, los que con sus cargas familiares cotizaban 7,45 millones de personas. De esta forma, se otorgaba protección al 70% de la población en el país<sup>63</sup>.”*

En este orden de ideas, puede decirse que el 70% de la población trabajadora se encontraba afiliada a las distintas cajas del sistema de seguridad social, bien sea dentro de las instituciones implementadas para empleados públicos o empleados

---

<sup>61</sup> Entre estos estudios se encuentran los desarrollados por una Comisión para estudios en la Seguridad Social en Chile, dirigido por Jorge Prat Echaurren. Esta comisión fue instaurada por el presidente, Jorge Alessandri Rodríguez.

<sup>62</sup> COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *“Informe sobre la Seguridad Social en Chile.”* Editorial Jurídica de Chile. Tome II. Página: VII

<sup>63</sup> *Ibíd.*



privados. El sistema se financiaba por los aportes que de los beneficiados, por el Estado y otros impuestos que ayudaban al sistema a mantenerse.

El impacto negativo del sistema se encontraba por un lado, ante la imposibilidad de seguir financiando las demandas en el temas pensionales como pensión por vejez, accidentes laborales, por subrogación, entre otros. Por otra parte, al no poder responder las demandas que se presentaban a las instituciones hospitalarias.

Algunas acciones para superar la crisis del sistema fue el aumento de requisitos para adquirir beneficios, ajustar el valor de las cotizaciones dependiendo del estrato, igualando los beneficios, buscar mecanismos para llevar la seguridad social a los más pobres, entre otros aspectos.

### **Nuevos diseños de la seguridad social: modernizar las instituciones y universalización de los Derechos.**

Las instituciones públicas comienzan a darse cuenta sobre la necesidad de cambiar el sistema. Con ello nace un documento denominado: “*Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Nuevo Sistema de la Seguridad Social*<sup>64</sup>.” La principal función que tenía este estatuto era poder llevar la seguridad social a toda la población chilena, esto es, que no solamente estuvieran incluidos los trabajadores sino absolutamente todas las personas. Por esto, deberán adoptarse políticas públicas que conlleven a la sostenibilidad del sistema.

El documento se encuentra fundamentado en la teoría del riesgo, consistente, por una parte, que el sistema de seguridad social debe regular todos los aspectos en el que ser humano, por determinado hecho, pueda sufrir una contingencia, por ejemplo la vejez, los riesgos laborales, la muerte, enfermedades, entre otros. Y por

---

<sup>64</sup>Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Nuevo Sistema de la Seguridad Social. Este documento puede encontrarse en la siguiente página de internet: <http://catalogo.bcn.cl/ipac20/ipac.jsp?session=Q40094QB01287.1720426&profile=bcn&uri=search=TL~!Anteproyecto%20del%20estatuto%20fundamental%20de%20principios%20y%20bases%20del%20sistema%20de%20seguridad%20social%20/&term=Anteproyecto%20del%20estatuto%20fundamental%20de%20principios%20y%20bases%20del%20sistema%20de%20seguridad%20social%20/&aspect=subtab146&menu=search&source=~!horizon>

otra parte, fortalecer los espacios de diversión y dispersión. Así mismo mejorando dinámicas que se puedan desarrollar en el trabajo.

En esta etapa se impulsas políticas neoliberales, en la medida en que comienzan a crearse nuevas empresas privadas que aumentan la competencia entre ellas. Paralelamente con ello, emprenden la preocupación por parte de las entidades estatales para que modernicen sus instituciones y poder entrar a competir con las empresas privadas.

El Estado comienza a delegar todos los aspectos que ya se encontraban protegidos, abriéndole la entrada a las empresas privadas para que prestaran el servicio de la seguridad social. Por consiguiente, todas sus fuerzas las concentra en buscar la protección de aquellas personas que no tienen acceso a este derecho, es decir, los más vulnerables.

Al mismo tiempo, se dan nuevas reformas en salud y pensión. En cuanto a las pensiones se abre una nueva forma de manejarlas denominado régimen de capitalización individual, que consistía en que las entidades privadas tuvieran acceso a la administración de las pensiones de las personas afiliadas, por ello, el sistema no consistía en un fondo sino en cuentas privadas de las personas. Así entonces, comenzó una gran avalancha de publicidades y de estrategias de mercado para que estas empresas emergentes comenzaran a manejar las pensiones. Esto se creó bajo la Ley número 3.500 de 1980.

Por parte de la salud, mediante el Decreto Número 3 de 1981 la salud preventiva va a ser manejada también por las empresas privadas, nacen en consecuencia las denominadas ISAPRES que son *“instituciones privadas que captan la cotización obligatoria de los trabajadores que libre e independientemente han optado<sup>65</sup>.”* Empresas que hasta el momento han existiendo en Chile prestando el servicio de salud.

---

<sup>65</sup>ISAPRE. Nosotros. Consultado el 18 de mayo de 2014. En la siguiente página de internet. [www.isapre.cl/institucional.htm](http://www.isapre.cl/institucional.htm).

Sin embargo, el Estado no queda eximido de la prestación del servicio de salud, en consecuencia, debe garantizar que todo individuo tenga acceso a la salud independientemente de su condición. Así entonces, tanto entidades públicas como privadas prestarán el servicio, al mismo tiempo el Estado debe vigilar a las empresas privadas que entran a administrar y a prestar los diferentes derechos.

### **Crisis en la economía: Chile y el deterioro de los derechos de la Seguridad Social**

Hacia finales del siglo XX y principios del siglo XXI comienza un deterioro en el avance de los derechos laborales en Chile. La informalidad del empleo y las altas tasas de desempleo conllevaron a repensar la seguridad social. Otro aspecto que venía haciendo carrera en Chile era el abuso de las empresas privadas de salud y pensiones que generaron altas inconformidades en las personas que pertenecían al sistema. Por consiguiente se emprende una serie de estrategias para rediseñar el sistema, reforzando diferentes frentes:

#### **Seguro de desempleo**

El diseño de la prevención de la contingencia de desempleo consiste en que la persona destina una parte de su salario para contribuir con una suma de dinero, por si en llegada ocasión se llega a quedar sin empleo, estas cuentas la alimentan el empleador y el Estado.

En el año 2009 se genera la última ley (Ley número 20,328) que tiene como finalidad afinar el sistema de seguro de desempleo, en donde el Estado se ve más preocupado por aumentar el número de personas que se afilien a este tipo de cuentas, por consiguiente, se diseñan estrategias para cubrir a las personas que se encuentran por fuera del sistema.

#### **La Salud**

En cuanto a la salud a partir del año 2002 se emprenden nuevas estrategias para que todas las personas estuvieran afiliadas a algún instituto de salud bien sea público o privado. También se implementan políticas para que no sea un

impedimento la falta de dinero de las personas para poder acceder a tratamientos altamente costosos, con ello, financiaba a las empresas privadas para que aumentara las tecnologías en el tema de implementos para la salud.

### **Pensiones**

En cuanto a las pensiones se introducen importantes cambios al régimen propuesto desde los años 80's, entre otras reformas se encuentran las siguientes:

- La posibilidad de aumentar la cuota de ahorro para las personas que se encuentran en los fondos privados, esto es, en el sistema de Capitalización Individual.
- La creación de multifondos.
- El diseño de pagos de pensiones con respecto al tipo de riesgo al que pertenece, así por ejemplo: *“fondo tipo 1 (fondo C, de riesgo intermedio) y tipo 2 (fondo E, más conservador), se suman el fondo A (más riesgoso), Fondo B (riesgoso) y Fondo D (Conservador)<sup>66</sup>.”*

Para el año 2008 se dan nuevos cambios en el tema de la seguridad social, diversos estudios señalaban que una alta brecha de la población chilena se encontraba desprotegida, especialmente de la posibilidad de acceder a una pensión. En este orden de ideas, se crea la Ley número 20.255 de 2008 que trae la reforma pensional, denominada Reforma Previsional, basada en que el Estado es el principal actor del control y vigilancia de la seguridad social, de atender las demandas de las personas más vulnerables y de la construcción de fondos solidarios que soportaren la protección de las personas más desprotegidas en términos económicos.

### **La solidaridad y la protección de los más vulnerables**

Hacia el 2008 los chilenos generan fuertes críticas con respecto al desarrollo del sistema en sí mismo, dado el injusto tratamiento recibido, con lo cual comienzan a

---

<sup>66</sup>Ibídem. Página 27

generarse nuevas políticas públicas que conduzcan al fortalecimiento de propuestas que integren verdaderamente a todas las personas.

Un primer momento de la nueva reforma comprende en darle un papel más importante al Estado, así entonces el Estado es el encargado de incluir a las personas que se encuentran por fuera de los beneficios que otorga la seguridad social. Por otra parte, se encuentran varios beneficios a los sujetos de bajos recursos.

#### **Pensiones básicas solidarias.**

Este beneficio consiste en que el Estado asigna una cuota monetaria mensual a todas aquellas personas mayores de 65 años que no tienen derecho a una pensión.

Al mismo tiempo deben cumplir ciertos requisitos: haber tenido una residencia chilena por más de veinte (20) años, tener una ficha de protección social y pertenecer a las familias más pobres de acuerdo con las estadísticas nacionales<sup>67</sup>.

#### **Programas de AUGE.**

El AUGE es un conjunto de beneficios de salud que reciben personas que pertenecen al FONASA (Fondo Nacional de Salud), hacen parte las personas que cotizan el 7% de su sueldo a salud o aquellos que se encuentran totalmente afiliados y al ISAPRES, estas son instituciones privadas que otorgan algunos subsidios a sus beneficiarios.

#### **Instituto de Previsión Social.**

Este instituto tiene como función principal la administración de las pensiones subsidiadas y algunos otros beneficios, que se presentan en el régimen subsidiado de Chile.

---

<sup>67</sup> Congreso Nacional de Chile. Ley 20.255. *“Sobre el Sistema de Pensiones Solidarias”*. Santiago 4 de marzo de 2008.

Ahora bien, para sintetizar lo desarrollado anteriormente, se realizará un resumen de algunas normas laborales que describen, estructuran, determinan, señalan los aspectos básicos para la comprensión de la seguridad social en Chile.

- **Ley 20.255<sup>68</sup> de 2008**

Introduce las reglas sobre las cuales debe erigirse el sistema solidario de pensiones en Chile, señalando que es el Estado el principal actor quien debe otorgar beneficios a las personas más desfavorecidas, por un lado en el tema de pensiones de vejez e invalidez y por otro en el tema de aportes previsionales de vejez e invalidez.

- **Ley 3.500<sup>69</sup> de 1980**

Crea el régimen de capitalización individual que consiste en que las entidades privadas administran las pensiones de los empleados o independientes (reforma posterior) que decidan pertenecer a ellas. Estas instituciones pertenecen al sector privado. El sistema se mantiene desde esta estructuración con varias reformas que se le han realizado posteriormente.

- **Ley 16.744<sup>70</sup> de 2011**

Crea normas sobre las cuales se van a regir los accidentes laborales y las enfermedades del mismo origen. Para ello, se establece el concepto de las enfermedades y accidentes, específicamente que deben tener su fuente o causa en el trabajo, la administración se encuentra en principio cargo de entidades del Estado, pero después se ha extendido a empresas privadas.

- **Decreto con fuerza de Ley 1 de 2008**

Por medio del cual se establecen reglas de la administración pública de salud. El Estado deberá atender los principios de eficiencia, eficacia y seguridad de las

---

<sup>68</sup> Ibídem.

<sup>69</sup> Congreso Nacional de Chile. Ley 3.500 de 1980. *“sobre el cual se crea el régimen contributivo del sector civil”* Santiago de Chile 1980.

<sup>70</sup> Congreso Nacional de Chile. *“Accidentes de Trabajo y Enfermedades Laborales”* Santiago de Chile de 1968.

instituciones públicas, especialmente las instituciones en salud, para cumplir lo anterior, se establecerán reglas de responsabilidad estatal, entre otras.

▪ **Decreto con fuerza de Ley 150 de 1981**

Tiene como finalidad principal establecer normas sobre beneficios que serán otorgados a los familiares de los empleados, al mismo tiempo que se consagran subsidios para cesantías, entre otros aspectos que refuerzan el progreso de la seguridad social.

En resumen la seguridad social se caracteriza en Chile por la presencia de diversos actores, preponderantemente el privado, quien a través de la competencia del mercado capta a la población de estratos medios y altos llevándole la seguridad social en todos sus aspectos, tales como salud, pensión, seguro de desempleo, riegos (enfermedades y accidentes laborales o de origen común), diversión, entre otros aspectos.

## **VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE**

| <b>VENTAJAS</b>  | <b>DESVENTAJAS</b>   |
|--|--|
| Imprescriptibilidad de la Seguridad Social.  | La falta de información con respecto al sistema a todos los asociados del sistema en Chile, quienes no conocen del todo los diversos beneficios que se tienen por estar en el sistema. |
| La posibilidad de seguir cotizando cuándo las personas adquieren los requisitos para | Esta posibilidad de poder seguir pagando cuotas, aumenta el pago en salud al mismo   |

---

pensionarse.

tiempo que debe pagar otros impuestos.

Las cuentas privadas permiten la posibilidad de pagos voluntarios al régimen.

El aumento del tope mínimo que se realizó en el año 2012 perjudicó a varias personas quienes esperaban la pensión con determinado monto de pensión.

El marco de la protección de riesgos laborales aumentó a partir del año 2010, en la medida en que son más exigentes, especialmente con las personas que trabajan en minería.

No es muy claro los aspectos que conllevan a disminuir los riesgos de las personas que trabajan en zonas de alto riesgo en Chile. Lo que ocasiona inseguridad en este sentido.

La universalidad como pretensión es un aspecto positivo para los estados democráticos.

La falta de políticas que conlleven a garantizarle el bienestar a toda la sociedad en la medida en que el sistema se vuelve insostenible.

La privatización crea ciertas garantías a las personas de altos recursos, tales como calidad, seguridad, protección, eficacia y eficiencia.

La privatización crea un rasgo de discriminación en la medida en que todos los individuos de la sociedad no van a contar con los beneficios otorgados para los privilegiados, esto es como eficacia, eficiencia, calidad, entre otros.

El pago de subsidios a los más desfavorecidos ha ampliado la posibilidad de que muchas personas se beneficien de

Estos beneficios depende de una suerte de trámites que en algunas ocasiones, por diversos motivos, no son llevados creando



cirugías y tratamientos altamente costosos. brechas de injusticia.

Las normas procesales y sustanciales son claras al respecto. Los mecanismos por los cuales se presentan las distintas quejas y reclamos, en su gran mayoría son solucionados en instancias administrativas, descongestionando la justicia del Estado en este sentido.

Algunas personas no conocen los trámites específicos sobre los cuales pueden obtener diversas informaciones, creando con ello, algunos inconvenientes al momento de garantizar la salud a algunas personas.

---

Fuente: El Autor.

## **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA**

La seguridad social despierta un interés por parte de algunos pensadores en Argentina a finales del siglo XIX. En principio ese interés radica en la necesidad de la implementación de hospitales que sean manejados por parte del Estado, ya que los que existían eran dirigidos por instituciones caritativas, tales como las iglesias, lo que hacía precario y mezquinos los recursos y la atención. Así pues, el pensador Emilio Coni, realiza una suerte de documentos, especialmente en el tema de higiene para que se manejaran en colegios. Al mismo tiempo introduce propuestas para la construcción de hospitales que fueran subsidiados por parte del Estado. Así pues se van creando instituciones fomentadas por parte del Estado que generaron una política de salud.

Para comienzos del siglo XX se aumenta la tuberculosis especialmente por el crecimiento de las personas en las industrias, lo que conlleva a generarse políticas especiales para prevenir la enfermedad. En 1901 se crea la Liga Argentina de lucha contra la tuberculosis, las cuales tenían recursos estatales para diseñar políticas públicas a favor de la prevención de tal enfermedad. Los obreros construyeron para esta época una especie de seguro voluntario, que consistía en que se destinaban ciertas cuotas del salario para recibir atención en salud, pero este tipo de protección era excluyente, puesto que solo se encontraban en ciertos lugares y accedían personas con recursos.

Hacia finales del Siglo XIX comienzan a emerger sindicatos en Argentina, que exigían del gobierno y de los patronos proyectos laborales que mejoraran sus condiciones. En este orden de ideas, se emiten como primeras leyes la regulación de trabajadores mujeres y la protección de trabajos que realizaran los niños y las niñas argentinas. Otros aspectos importantes que comenzaron a regular fue el descanso obligatorio (el día domingo) y a la disminución de las jornadas laborales. Lo anterior condujo a desplegar una conciencia en temas de avances sociales, especialmente todo lo que se relacionaba con los trabajadores.

El primer beneficio que se presenta en el tema de pensiones se da en el año 1904, que consistían en que se reconocían las pensiones para las personas de la administración pública. En el año 1905 se otorgan pensiones de las personas que

trabajaban en Ferrovianos, pero esta prestación tenía una cláusula que conducía a eliminar las acciones activas de los sindicatos, esta cláusula consistía en que las personas que fueran despedidas por huelgas y obstaculicen el trabajo perdía el derecho a la pensión. Ello implicaba una gran dificultad para la lucha a favor de prestaciones sociales para los trabajadores.

En resumen, desde estas fechas hasta el año 1930 se extienden los beneficios a casi todas las personas que pertenecían al sector público además periodistas, marinos, banqueros, entre otros.

Como las cajas se creaban en sectores fragmentados, implicó que solo una pequeña parte de la sociedad, que era asalariada, recibiera estos beneficios, otros problemas que se presentaban era que los reglamentos que regían a cada uno de los sectores, eran distintos entre sí, lo que conllevó a que ciertos grupos gozaran de mejor privilegios que otros.

Por ende, puede decirse por una parte, que hasta los años 30 las normas que regían aspectos sociales de los trabajadores eran claramente desiguales, solamente un sector privilegiado gozaba de beneficios, y por otra, que no existía una igualdad con respecto a la forma de pensionarse de los beneficiados en el sentido de edad, monto, aportes, etc., cada uno de los distintos fondos tenía normas distintas.

### **Luchas de trabajadores: consolidación de beneficios pensionales**

Hacia finales de los años 30 los distintos sectores que se encontraban marginados de los beneficios en la sociedad de Argentina comienzan a luchar por la consolidación de unos fondos comunes para la protección de los riesgos que surgían en el trabajo. En este orden de ideas, se inician expansiones de los beneficios a sectores tales como, los profesionales, los comerciantes, los empleados domésticos, entre otros expandiendo los beneficios a casi todos los sectores asalariados de la sociedad.

La dinámica seguía consistiendo en aportes por parte de los trabajadores y empleadores que se constituía en ahorros para las pensiones. Así pues a pesar de ampliar a los beneficiarios, las normas eran específicas dependiendo de la profesión, calidad, sector, entre otras condiciones que determinaban los requisitos. Estas normas eran acuerdos producidos por parte de los trabajadores y empleadores que regían sólo a ese sector. Las cifras comenzaron a aumentar, así pues, desde los años 30's a los 50's se expandió la población tres veces más, de esta forma se refiere, a saber:

“En el período 1939-1949, la cobertura real se multiplicó casi seis veces, pasando de 397.000 afiliados a 2.327.946, determinando un crecimiento de la población afiliada al sistema de seguridad social a una tasa anual del 19,4%”<sup>71</sup>.

La atención efectiva en salud era una de los principales reclamos que hacían los sindicatos puesto que existían pocas condiciones de salubridad y prevención de las enfermedades. A mediados del siglo XX, la salud mantiene una progresión y regresión dependiendo del gobierno que ascendía al poder. Así por ejemplo, en el año de 1949 con la presidencia de Juan D. Perón se creó el Ministerio de Salud Pública, el cual se disolvió con el golpe de Estado, y fue nuevamente creado en el año de 1958.

En resumen se puede decir, que en esta etapa del sistema de previsión en Argentina se incluyen a un gran número de personas beneficiadas, pero al mismo tiempo, queda segmentada para solamente una parte de la población, la asalariada. También, se mantenían claras diferencias entre los sectores dependiendo de la clase de trabajador a la que se suscribe.

Por su parte, el sistema de salud comienza a incluir nuevas dinámicas que se encuentran sujetas a los cambios de poder que se dan en Argentina, pero cabe resaltar que en los años 40's el progreso en términos de políticas de salud fue

---

<sup>71</sup>Alonso, G. (1997) “Estado, Política y Actores Sociales en la reforma de la seguridad social en la Argentina”, Tesis Doctoral, FLACSO, México.

determinante, entre otros aspectos, se implementaron dinámicas con las cuales el Estado responde por la salud de los obreros, incentivar a los sindicatos para que realicen jornadas de salud.

### **Cambio del sistema: igualdad para todos**

Con la expedición de la Ley 14.370<sup>72</sup> se consolida un nuevo sistema, consistente en fondos comunes de pensiones denominada, *“Establecimiento de suplementos móviles y bonificaciones sobre el haber de las jubilaciones y pensiones.”* Por ello se cambia la lógica de ahorro individual y por una en donde aquellas personas que se encuentran activamente trabajando sostienen a los pensionados. Así pues, se igualan las condiciones para pensionarse entre todos los beneficiados de las leyes. Se mantenían algunos sectores especiales, pero en su gran mayoría entra a regirse por esta dinámica.

Durante esta etapa se seguía manteniendo la exclusión a partes de las sociedad que no fueran a salarizados, pero las personas que se encontraban dentro del sistema tenían muchos beneficios, especialmente, aquellas personas que cotizaban muy poco por el salario que recibía, así estas personas iban a recibir una pensión mínima con ayuda de la solidaridad y del Estado.

Pero en esta época existía un gran problema en cuanto al manejo de los dineros pensionales, ya que no se estaban destinados a la sostenibilidad del sistema sino que por el contrario se destinaba a otros aspectos, tales como, cubrir el déficit de otros sectores. En este orden de ideas, el sistema estaba llamado a la quiebra lo que comenzó a producir nuevos marcos de concertación con el fin de elaborar nuevos diseños de la seguridad social en Argentina.

### **Crisis del Sistema: insostenibilidad financiera de las cajas de previsión**

---

<sup>72</sup> Ley 14.370 de 1954

Una vez visualizado la magnitud de la obligación que tenía el Estado en el tema de pensiones, se generaron nuevas políticas tendientes a opacar el daño que se ocasionaría con la insostenibilidad financiera del sistema de provisiones en Argentina. Pero estas normas fueron regresivas en el tema de derechos laborales adquiridos. Las principales políticas fueron la estandarización de las pensiones, la disminución en la cuota pensional de las personas que adquirieran los derechos, entre otros aspectos que desmejoraban los beneficios adquiridos en los gobiernos anteriores. De esta forma se refiere la ley 18.610 de 1970:

“La preocupación por la difícil situación de las obras sociales ante la falta de una legislación adecuada en cuanto a su régimen de funcionamiento y frente a las dificultades financieras, por los escasos recursos con que cuentan para solventar las prestaciones que otorgan a sus afiliados. Quedan aún importantes sectores de trabajadores que no se encuentran amparados por obra social alguna, viéndose así obligados a afrontar con su solo esfuerzo la cobertura de riesgos que normalmente se financian en forma solidaria, o privados de beneficios de indudable significación<sup>73</sup>”.

Otros aspectos que marcaron el déficit de las cajas de previsión es la evasión de los impuestos para el sostenimiento de dichas cajas por un lado y por otro, el claro distanciamiento entre las personas legalmente protegidas y las realmente existentes. Lo que conllevó a que dentro del sistema de pensiones se encontraban malos manejos por parte de las diferentes entidades en tema pensionales y a su vez fue necesario reformular de nuevo el sistema hacia los años 70s.

### **Regresividad de los derechos laborales: exclusión del sistema y aumento de requisitos**

El desarrollo de esta etapa se presenta por la regresividad determinante de los derechos laborales en el tema de pensiones, dado por el aumento de los requisitos pensionales, restricciones de ciertos beneficios y el principio de regresividad de la distribución.

---

<sup>73</sup>República de Argentina. Ley 18.610 de 1970.

Los cambios estructurales se dieron en tanto que las cajas de previsión (que se encontraban en una gran crisis) comienzan a unificarse, quedando así tres, las de empleados independientes, la del Estado y las de la industria. Con la unificación de los requisitos se estandarizan también las tasas de aportes. Los requisitos quedaron en contribuciones de mínimo 10 años y la edad para pensionarse era: entre 55 años (mujer) y 60 años (hombres) si son del Estado y 62 años (mujer) y 65 años (hombres) si son del sector privado.

Se eliminaron los principios de solidaridad, esto es, la redistribución vertical y se cambia por la proporción de aportes que realizó la persona al sistema. Por tanto, quedan perjudicados todos aquellos individuos que cotizaban con el mínimo, en la medida en que su pensión correspondería al cálculo de la cantidad de los aportes.

A pesar de las profundas reformas para estabilizar el sistema en términos económicos, un factor determinante logró desequilibrar el régimen llevándolo de nuevo a la crisis y esto se presenta por la informalidad laboral y la evasión de los impuestos en sectores de la población. Al mismo tiempo que las demandas de las otras clases desfavorecidas del sistema estaban reclamando protección en términos de riesgos para ellos.

Una vez sube la dictadura al poder en Argentina comienzan a desarticular los sindicatos y la clase trabajadora, con el fin de imponer normas que le podrían fin a todos los avances en tema de los derechos laborales, entre ellos se encuentran las contribuciones pensionales por parte de los empleadores e imponiéndoselo al Estado. Por otra parte, la solidaridad y la justicia distributiva se eliminan de los principios de la seguridad social, así cada vez menos entran a hacer parte del sistema personas, la calidad disminuye a la gente más vulnerable y se elimina el principio de solidaridad. Otro aspecto que marcó la regresividad de los derechos fue la congelación de un salario estándar, lo que afectó también a los pensionados, generando una distribución de riquezas en las clases más altas de la población.

Todas estas circunstancias llevaron al desplome de la seguridad social hacia los años 80's. A pesar de la restauración de la democracia, el sistema de pensiones era insostenible por sí solo, lo que contribuyó a que se restablecieran los aportes patronales y se crearan nuevos impuestos para generar un impulso al sistema.

El Estado asume como responsabilidad el pago de las pensiones lo que ocasiona una oleada de demandas para garantizar tal beneficio a los individuos, esto hace que se cree un estado de emergencia nacional y se paralicen los cobros de las pensiones, toda vez que en ese momento no existía dinero para cubrir con estos gastos.

### **Reestructuración del sistema: nuevos cambios, nuevas crisis**

Como se mencionó anteriormente, desde los años 60's comienza el sistema a presentar una fuerte crisis, que ni la regresividad de los derechos laborales pudo contener tal emergencia. Los factores más determinantes fueron la evasión de los impuestos, la informalidad laboral, el envejecimiento de las personas, que conllevaron al desplome total y a replantear un nuevo sistema.

Por ello, tras observar el sistema chileno se comienza a tomar como modelo tal sistema y se inicia una reorganización. Esto llevó a la privatización de un sector del sistema y a la capitalización de los aportes de cada sujeto. Es decir, quedaron funcionando como principales administradores el Estado y empresas privadas.

La anterior reforma se impulsó en la medida en que si se implementaban cuentas de ahorro individual las personas iban a estar más incentivadas para afiliarse al sistema, además se disminuirían costos por parte del Estado y se llevaría por fin a la estabilidad financiera de la seguridad social en Argentina. Todos estos argumentos generaron la implementación del diseño neoliberal de la seguridad social en tal país.

Esta reforma se introdujo hasta el año 2008. En lo que respecta a los trabajadores se produjo un desmejoramiento en la forma como se iban a pensionar y los



aportes que iban a recibir, el gasto público no disminuyó, lo único que favoreció a fue a la clase financiera del país.

Uno de los aspectos determinantes para cambiar de nuevo el régimen fue que la cobertura no aumentó, por el contrario disminuyó:

“El porcentaje de beneficiarios disminuyó: mientras en 1992 representaban el 84,4% de los hombres y el 73,9% de las mujeres de 65 años y más, en 2004 este número había descendido a 71,0% y 62,1%, respectivamente<sup>74</sup>.”

Las principales razones sobre las cuales se produce la poca cobertura es que las personas empleadas en Argentina disminuye, en la medida en que no hay ocupación, aumenta la informalidad laboral y la contratación bajo otros modelos laborales.

### **El Estado: apropiación del sistema de pensiones**

La seguridad social en Argentina se encuentra compuesta por varios componentes, ellos son: el sistema de previsión, la salud, seguro de desempleo, subsidio a familiares, obras sociales y seguros de previsión. Estos componentes son desarrollados por políticas, normas y diversas organizaciones que hacen posible la configuración del sistema.

En el año 2008 se generan nuevos cambios en el sistema de pensiones, así entonces, el Estado se apropia de la administración del mismo. En este sentido, mediante la Ley 26.425 del año 2008 se integran los sistemas de pensiones quedando a cargo del Estado, el cual se denomina “*sistema integrado de previsión argentino*” en donde tienen como principios la solidaridad, llevando con ellos a los individuos de los regímenes de capitalización realizados hasta el momento a los fondos del Estado. Por ello, se eliminan los fondos privados. De esta manera se refiere el Artículo 1 de la mencionada ley:

**“ARTICULO 1º** — Dispónese la unificación del Sistema Integrado de

---

<sup>74</sup> CENTRO DE INVESTIGACION Y FORMACION PARA LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA. (2009) “Evolución del Sistema de pensiones Argentino” CIFRA. Página 11.

Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En consecuencia, elimínase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones de la presente ley.”

Con respecto a la seguridad social en términos de progreso se han dado claros avances por la administración del sistema en manos del Estado. Pero, ha conllevado a grandes debates en el sentido de determinar a quién pertenecen los fondos.

## **VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA**

| <b>VENTAJAS</b>  | <b>DESVENTAJAS</b>  |
|--|---|
| La salud se encuentra protegida por el Estado. Lo que hace que no se le niegue el servicio a ninguna persona, bajo ninguna causa.                                | La gran mayoría de las personas utilizan el servicio público en Salud. Lo que hace que en términos económicos no sea solidario, esto es, que los que tengan mayor posibilidad de pago sostengan a los que tengan menos capacidad. |
| Uno de los aspectos importantes es la atención de las personas, teniendo una especial protección por los trabajadores, aunque los principios en la actualidad se | Las desventajas que se han creado es que las personas más vulnerables de la nación no han logrado la efectiva protección del sistema. En la medida en que no se logran articular a las dinámicas propuesta por la                 |

---

generalizan a toda la población.

seguridad social.

El principio de universalidad conlleva a que todas las personas se encuentren cubiertas por todas las modalidades de la seguridad social.

El principio de universalidad, especialmente en el tema de salud ha conllevado al desmejoramiento de la atención en los usuarios y las demoras que se presentan en el sistema.

En cuanto a la apropiación del Estado en el tema de pensiones hace que las personas tengan menos cargas económicas y más posibilidad de obtener beneficios en el tema de pensiones.

Es posible que el sistema, como lo han anunciado varios estudios, sea insostenible a mediano plazo y por tal motivo sean necesarias nuevas reformas en el tema pensional.

En cuanto a los riesgos laborales, se han incluido nuevos modelos de organización para calificar las enfermedades y accidentes laborales, lo que ha conllevado a un progreso en términos de seguridad social.

El tema de los riesgos es abordado de forma distinta dependiendo de los distintos sectores de la sociedad. Lo que conlleva a que el sistema no se constituya en igualdad de condiciones para todos.

La salud en Argentina se ha manejado mediante políticas públicas que constituyen la prevención de las enfermedades, desde el nacimiento hasta la muerte. Esto hace que el promedio de vida sea mayor y existan mejores condiciones para los asociados.

El gasto público que se genera en estos aspectos no alcanza a incluir a toda la población, quedando los más vulnerables por fuera de estos beneficios que se implementan en salud.

El seguro de desempleo es uno de los componentes que tiene la seguridad social en Argentina, previniendo con políticas

Uno de los principales aspectos que se presenta en el seguro de desempleo es la informalidad laboral, lo que conduce a que múltiples argentinos no coticen en este

públicas claras tal contingencia.

sentido.

La progresividad en términos normativos de salvaguardar derechos de las mujeres en cuanto a los aspectos laborales.

La efectividad de la norma en términos de despidos de mujeres embarazadas o cuando se casa no ha logrado permear las esferas de la realidad, lo que ha conllevado a la discriminación de género.

La universalidad del sistema en términos de generar una cobertura total de la población

Tal principio se ha visto menoscabado en el sentido de llevar la seguridad social a áreas rurales de forma efectiva.

Los planes que se presentan en el desarrollo de la sostenibilidad financiera se realizan sobre la población activa. Lo que genera beneficios para las personas que se encuentran pensionadas.

Los planes de sostenibilidad no pueden darse en la medida en que la informalidad siga siendo una constante dentro de la población argentina. En este orden de ideas, se hace necesaria la implementación de políticas públicas claras en estos aspectos.

Se ha aumentado la conciencia en cuanto a la pensión de vejez por medio de políticas públicas.

Tal conciencia solamente se encuentra en estratos de dos en adelante, dejando una población inactiva en términos de llegar a adquirir una pensión.

## **CAPÍTULO III**

Finalmente, con este capítulo presentaré mi propuesta en detalle acerca de lo que considero puede transformar y consolidar el sistema de pensiones colombiano, entendiendo los obstáculos de política pública existentes alrededor del tema y consciente de los desafíos crecientes en materia de seguridad y protección social. Las aproximaciones planteadas se amparan en una perspectiva cultural que seguramente tendrá mayor impacto y efecto sobre cualquier implementación nueva que pueda darse en el régimen que ahora es objeto de estudio.

### **PROPUESTAS PARA LA TRANSFORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO**

Una vez analizado el contexto histórico e institucional de la seguridad social en Colombia, junto a las experiencias regionales de Argentina y Chile con sus respectivas lecciones dignas de tener en cuenta, sólo falta configurar en el presente trabajo, un marco de proposiciones que de manera positiva puedan ser articuladas al sistema general de pensiones de este país, basados fundamentalmente en la realidad y dinámica nacionales.

Es bien sabido que el régimen público y privado de pensiones en Colombia adolece gravemente de limitaciones y dificultades que no han permitido indicadores exitosos en materia de cobertura, equidad y sostenibilidad a fin de garantizar un goce efectivo del derecho a la pensión como producto de una vida laboral activa. Gran parte de las consideraciones y señalamientos expresados aquí provienen de un arduo trabajo legislativo que como Representante a la Cámara y miembro de la Comisión Séptima (Seguridad Social, Ley 3ª de 1992) se llevó a cabo alrededor de los asuntos pensionales; razón por la cual se optó por esta modalidad de trabajo escrito profesional, recogiendo los resultados de casi un

cuatrienio completo caracterizado en esencia, por intensos debates de control político (2010 – 2014).

Tal vez la razón más importante tanto del capítulo como del documento en general a través del esfuerzo de promover recomendaciones y propuestas para consolidar y transformar el sistema de pensiones colombiano se encuentra alimentado por un sentimiento, por un “acto de responsabilidad” con los jóvenes y las futuras generaciones. De esa forma también lo definió el Presidente de la República Juan Manuel Santos después de anunciar una reforma en el sector que en realidad, nunca se presentó.

Hoy el país sigue esperando una verdadera transformación estructural y este escrito intenta significar una aportación importante, consultada y verificada.

Y es que además, la apuesta por continuar investigando sobre estos aspectos permanece vigente, siempre que los problemas actuales siguen siendo prácticamente los mismos que el sistema padecía al iniciar la década de 1990.

### **Cobertura, Equidad y Sostenibilidad**

En toda ficha bibliográfica que tenga que ver con la caracterización del régimen de prima media y el régimen de ahorro individual con solidaridad como componentes del sistema general de pensiones colombiano se podrá encontrar con que la cobertura, la equidad y la sostenibilidad son contenidos imprescindibles sobre los que debe atravesar cualquier cambio o modificación que se considere trascendental.

## La informalidad laboral es la principal causa de la baja cobertura



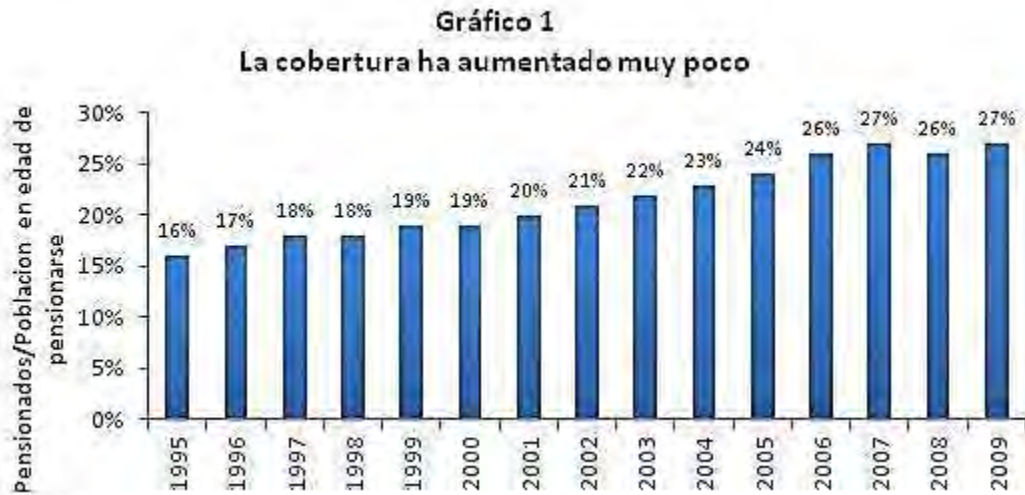
Fuente: Ministerio del Trabajo.

La investigadora Erika Schutt (2010) mediante “El salario mínimo y el régimen de ahorro individual en pensiones: diagnóstico, evidencia y problemática”, Documento CEDE No 16., argumentaba que “la razón entre pensionados y personas en edad de pensionarse era de apenas 28% y a futuro la situación no mejoraría dada la baja densidad de cotizaciones por parte de los actuales afiliados”<sup>75</sup>. De acuerdo a información del Ministerio de Trabajo, las personas pasan casi la mitad de la vida laboral sin cotizar; a 2014 se registran 8,3 millones de cotizantes activos, superado por los inactivos que ascienden a 10,3 millones.

---

<sup>75</sup> Steiner, Roberto. (2011). “¿Por qué se requiere de una nueva reforma al sistema de pensiones colombiano?”. EN: Foro Económico. Un blog de economía bastante nacional. En línea <http://focoeconomico.org/2011/11/16/por-que-se-requiere-de-una-nueva-reforma-al-sistema-pensional-colombiano/>. Recuperado el 12 de marzo de 2014.

## La cobertura ha aumentado muy poco



Fuente: Schutt E (2010). Citado por Steiner, R. (2011).

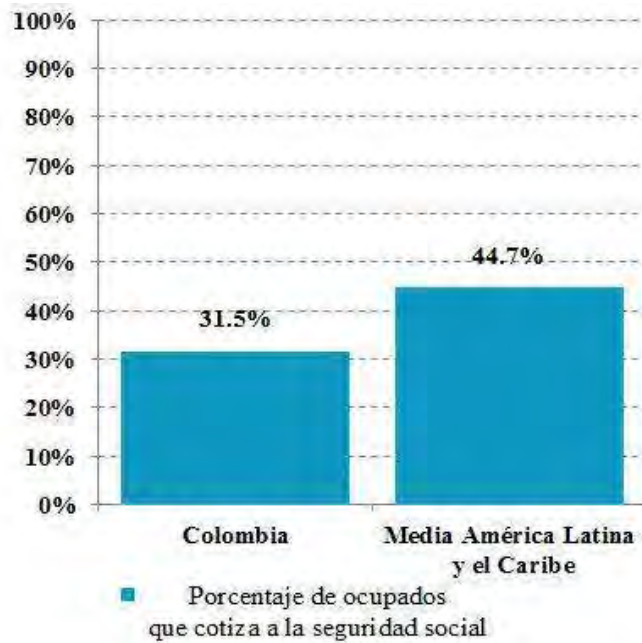
En cierta medida, las causas que provocan este desfase entre cotizantes activos e inactivos, tienen que ver con lo que la también investigadora Loredana Helmsdorff ha denominado error en “pretender extender la cobertura del sistema de pensiones obligatorio a toda la población, de manera forzada, sin tener como motor políticas que conduzcan a la generación de empleo (...) las personas a quienes iría dirigida la extensión de cobertura tienen otras prioridades y aducen dos razones principales para no participar del sistema: la primera es que algunos no tienen suficientes ingresos para cubrir la cotización del sistema; la segunda, y tal vez más preponderante, es que a otros –la gran mayoría– no les interesa la previsión para la vejez y dan mayor importancia a otras prioridades del presente”<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Helmsdorff, Loredana. (2007). Ampliación de cobertura del Sistema de pensiones colombiano y atención al adulto mayor. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), DNP. Pág. 12.

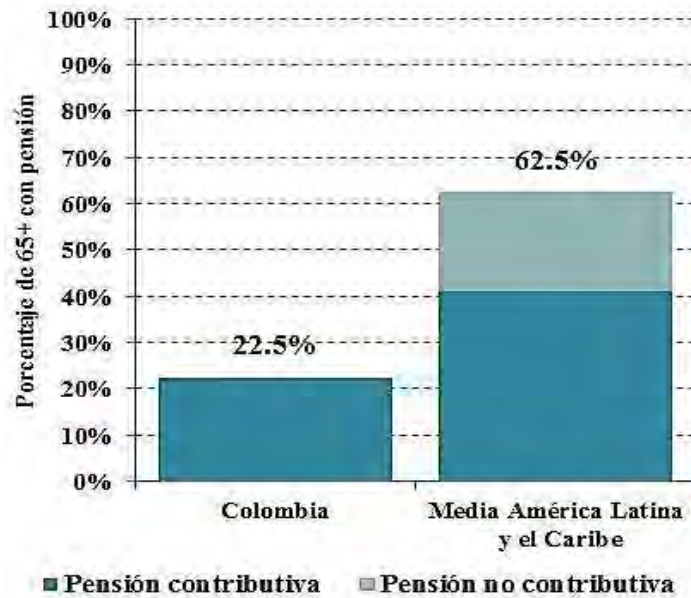


## Trabajadores que cotizan



Fuente: [www.coberturauniversal.net](http://www.coberturauniversal.net)

## Mayores de 65 años con pensión



Fuente: [www.coberturauniversal.net](http://www.coberturauniversal.net)

Helmsdorff continúa describiendo las precarias condiciones de ahorro de los colombianos recordando diferentes estudios recientes que demuestran que sólo el 30% de la población tiene capacidad para ahorrar, y empiezan a hacerlo, inclusive, después de los 40 años; los hogares apenas guardan el 6% de sus ingresos afectados por la creciente incertidumbre laboral<sup>77</sup>.

Aunque la baja cobertura en pensiones representa un punto de inflexión relevante, el modo de abordar la problemática desde “*reformas normativas*” al sistema ha presentado soluciones bastante equívocas. Es importante reconocer que este asunto va mucho más allá y desborda la esfera de política pública estrictamente pensional puesto que invade la estructura propia del modelo económico nacional con la necesidad de un aumento sostenido del PIB.

De todos modos, Colombia le está apostando desde 2012 a una innovadora estructura con la que espera ampliar la cobertura bajo la figura de “pensión familiar”<sup>78</sup> tanto en el régimen de prima media como en el régimen de ahorro individual. Ahora las parejas y/o los matrimonios que reúnan una serie de requisitos podrán obtener esta pensión para su núcleo familiar.

De acuerdo con la Ley 1580 de 2012 “Por la cual se crea la pensión familiar”, dicha pensión “es aquella que se reconoce por la suma de esfuerzos de cotización o aportes de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes, cuyo resultado es el cumplimiento de los requisitos establecidos para la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida o régimen de ahorro individual y de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993”.

---

<sup>77</sup> *Ibíd.* Pág. 19.

<sup>78</sup> República de Colombia. Ley 1580 de 2012. Por la cual se crea la pensión familiar.

## Condiciones para acceder a pensión familiar

---

Pertenecer al mismo régimen de pensiones.

---

Si se encuentran en fondos o administradoras diferentes, deberán trasladar los recursos a la AFP donde se encuentre afiliado el(a) cónyuge o compañero(a) permanente titular.

---

Acreditar más de cinco (5) años de relación conyugal o convivencia permanente.

---

La relación debe haber iniciado antes de haber cumplido 55 años cada uno.

---

Sumar el capital o el número de semanas necesarias.

---

La pensión familiar, será una sola pensión.

---

En caso de divorcio, separación legal o de hecho, la pensión familiar se extinguirá y los ex cónyuges o ex compañeros permanentes tendrán derecho a percibir mensualmente un beneficio económico periódico, equivalente al 50% del monto de la pensión que percibían.

---

La pensión familiar es incompatible con cualquier otra pensión.

---

Haber cotizado a los 45 años de edad, el 25% de las semanas requeridas para una pensión de vejez.

Así las cosas, se espera que cuando opere efectivamente, se alcancen a cubrir 5,000 personas al año con una pensión que no excederá el monto del salario mínimo legal mensual vigente.

La pensión familiar se encuentra ya reglamentada por el Decreto 288 del 12 de febrero de 2014 del Ministerio del Trabajo. Sin embargo las perspectivas actuales frente a esta clase de pensión son aún muy discretas por no decir bajas, teniendo en cuenta que quedó expresamente circunscrita a la población registrada en el nivel de Sisbén<sup>79</sup> I y II.

Adicional a ello, su administración está en manos de la nueva Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones” quien todavía se encuentra

---

<sup>79</sup>El Sisbén es el sistema de información diseñado por el Gobierno Nacional para identificar a las familias potenciales beneficiarias de programas Sociales.

actualizando su plataforma operativa para poner al día el régimen de prima media, producto de la transición con el antiguo Instituto de Seguros Sociales “ISS”.

Mientras el programa de la pensión familiar se halle tan estrictamente focalizado será muy difícil que en forma efectiva los esfuerzos de ampliar cobertura valgan la pena. Además, es claro que para mejorar las condiciones de vida de la población, las políticas públicas deben dirigirse esencialmente a procurar el crecimiento de la economía, sobre un nivel que permita reducir la tasa de pobreza. Aunque la formalidad laboral no garantiza protección, los trabajadores asalariados formales están amparados por las normas laborales. Los trabajadores independientes, por el contrario, desarrollan sus actividades en condiciones más inestables e inseguras tanto respecto a sus ingresos como a las garantías y protecciones ante las contingencias que pueden afectarlos. La situación es mucho más precaria para la población pobre, quienes al llegar a la tercera edad ven agravar su estado de pobreza debido a su incapacidad de trabajar o producir ingresos<sup>80</sup>.

Justamente para la población pobre que en definitiva no logró o logrará una pensión se crearon, mediante el acto legislativo 01 de 2005, los Beneficios Económicos Periódicos (BEP´s).

"Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión"<sup>81</sup>.

De hecho, la introducción del Documento Conpes 156 acerca del diseño e implementación de los beneficios económicos periódicos (BEPS) señala que se pone a consideración del Consejo de Política Social y Económica la estructuración de este nuevo servicio social complementario, dada la “baja cobertura de los

---

<sup>80</sup> Op.Cit. Pág. 34.

<sup>81</sup> República de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2005. “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

mecanismos de protección a la vejez, que le permitan al adulto mayor contar con un ingreso en esta etapa de la vida, de conformidad con el mandato de progresividad y gradualidad en el reconocimiento de los derechos y la obligación estatal de mejorar las condiciones de su goce y ejercicio”<sup>82</sup>.

En esencia, está dirigido a aquellos trabajadores informales que ganan menos de un salario mínimo o a quienes sus ingresos no les permiten entrar al sistema de pensiones. El Estado, al final de la vida laboral añadirá un subsidio del 20% adicional a lo ahorrado.

El modelo de los BEP's fue bien recibido inicialmente en razón a sus características y las bondades que en teoría podría representar para la cantidad de adultos mayores sin protección y la constante preocupación que persiste en cobertura. Empero, en la práctica, apenas se encuentran vinculadas 1,674 personas y las mesadas oscilan irrisoriamente entre 35 y 50 dólares, de acuerdo a estimaciones del propio Ministerio del Trabajo.

Así las cosas, pensando en cobertura, no hay otra alternativa más pertinente que fortalecer una economía que garantice a su vez la estabilidad de los puestos de trabajo. En palabras de Víctor Tókmán, citado por Andrés Fuerte Posada, “el porcentaje de ocupados con menos de dos años de antigüedad en su trabajo, para América Latina, es del 38 por ciento, en tanto que la permanencia promedio en el empleo es de 7,6 años, datos que señalan una estabilidad laboral muy inferior a los países de la OCDE. La inestabilidad es especialmente determinante en la cobertura del sistema de pensiones, puesto que sólo un trabajo estable y períodos muy cortos de desempleo permiten alcanzar la densidad de cotizaciones (el número de semanas en que efectivamente se aporta al sistema) requerida para acceder a un monto de pensión aceptable”<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Conpes 156. Pág. 1.

<sup>83</sup> Fuerte Posada, Andrés. (2012). “Colombia: crisis y reforma pensional” EN: Le monde diplomatique. En línea <http://www.eldiplo.info/portal/index.php/component/k2/item/169-colombia-crisis-y-reforma-pensional>. Recuperado el 12 de marzo de 2014.

Las razones para actuar son suficientes, no sólo para aumentar la cobertura, sino para tender hacia su universalización. Lo anterior se debe inflexiblemente a una necesidad sentida que los especialistas Mario Bosch, Ángel Melguizo y Carmen Pages identifican:

- En 2050 habrá en la región el triple de adultos mayores que ahora, con una mayor esperanza de vida y, por lo tanto mayores necesidades de atención.
- Esos adultos mayores del futuro están hoy en un mercado de trabajo donde sólo 4 de cada 10 trabajadores contribuyen a un sistema de pensiones. Esto significa que en la actualidad 130 millones de personas están trabajando sin ahorrar para su pensión en América Latina y el Caribe.
- En ausencia de reformas, incluso con un crecimiento sostenido en la región, 1 de cada 2 jubilados no tendrá una pensión adecuada, dejando entre 66 y 83 millones de adultos mayores dependiendo de las familias o del Estado para su manutención, lo que será económica, fiscal y socialmente insostenible<sup>84</sup>.

De otro lado, como también indica el estudio de Fedesarrollo, “un tema muy grave, que se desprende de los problemas laborales que se han discutido, es que ellos están generando inequidad a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas”<sup>85</sup>.

En consideración de Jairo Núñez del Departamento Nacional de Planeación cerca del 86% de los subsidios pensionales otorgados por el gobierno con cargo al presupuesto se asignan al 20% más rico de la población, mientras el 40% más pobre recibe menos del 1%.

---

<sup>84</sup>Melguizo, Ángel; Bosch, Mariano; Pages, Carmen. (2013). Mejores pensiones: mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. En línea: <http://publications.iadb.org/handle/11319/462?locale-attribute=en>. Recuperado el 1 de mayo de 2014.

<sup>85</sup>Centro de Investigación Económica y Social, FEDESARROLLO. Santa María, Mauricio (Director del Proyecto). 2010. El sistema de pensiones en Colombia. Retos y alternativas para aumentar la cobertura. Informe Final. Bogotá, Abril 12 de 2010. Pág. 56.

Según las estimaciones institucionales del Ministerio, solo uno de cada diez colombianos llega a pensionarse debido a la falta de mecanismos de inclusión al sistema de protección de la vejez y los trabajadores con igualdad de condiciones, reciben una pensión mayor en el régimen de prima media que en el régimen de ahorro individual.

Es por ello que vale la pena recuperar las ideas planteadas del Ministerio de Trabajo sobre el nuevo modelo de protección para la vejez, que den luces para lo que se ha denominado en este trabajo como necesaria transformación del sistema de pensiones.

La propuesta se trata, aparentemente, de un modelo que proteja a todos los trabajadores, asegurando un ingreso cuando se llegue a la edad de vejez. “Todos los trabajadores formales recibirán el mismo subsidio del Estado y una vez cumplidos los requisitos recibirán la pensión de acuerdo con su ahorro. Así, todos los trabajadores cotizan al régimen de prima media sobre una base correspondiente al primer salario mínimo y aquellos aportes por encima del salario mínimo van al régimen de ahorro individual. De esta manera se logra que ambos regímenes se complementen y se articulen entre sí, acabando la competencia”<sup>86</sup>.

En el sistema actual de pensiones en Colombia también se presenta que existe inequidad intergeneracional, ya que la población joven no sólo está pagando su propio gasto social y pensiones, sino que también está financiando la deuda ya causada correspondiente a las pensiones de generaciones pasadas. Finalmente, en el Presupuesto Nacional se desplazan fuentes de financiación que podrían ser socialmente meritorias y estar bien focalizadas<sup>87</sup>.

Los autores de “Mejores pensiones: mejores trabajos” insisten en la idea de que eliminando la pobreza y apostando en firme por el trabajo formal es posible avanzar hacia un futuro pensional deseado. “Ello implica necesariamente

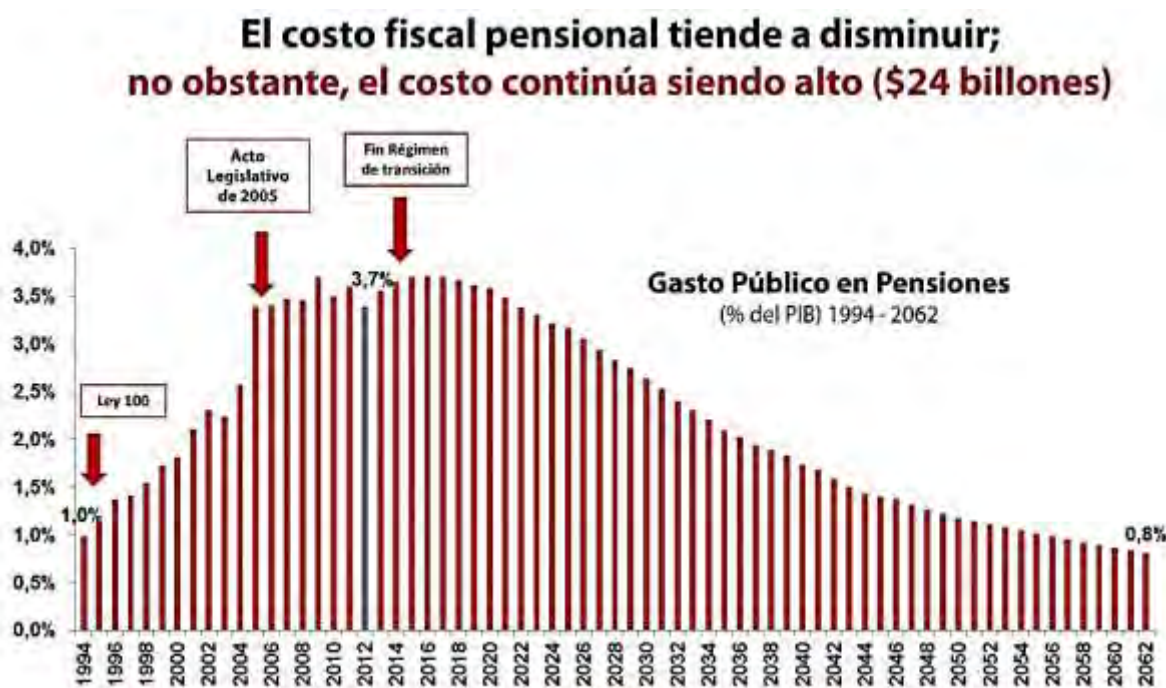
---

<sup>86</sup> Declaraciones del Ministro del Trabajo Rafael Pardo Rueda y del ex Viceministro de Empleo y Pensiones Mauricio Olivera. En línea: <http://www.mintrabajo.gov.co/pensiones.html>. Recuperado el 12 de marzo de 2014.

<sup>87</sup> *Ibíd.* Pág. 119.

establecer pensiones antipobreza sostenibles y eficientes y crear más trabajo formal hoy y mañana. Ello constituye la única estrategia seria para proporcionar pensiones adecuadas en el largo plazo. La informalidad no es una enfermedad incurable que padece la región (la cual genera se alimenta con la inequidad). Es el resultado de los diseños originales de los sistemas de previsión social, de los incentivos que el Estado proporciona en los mercados de trabajo, y de la valoración que trabajadores y empresas tienen acerca de los beneficios de la formalidad”<sup>88</sup>.

Frente a la sostenibilidad como tercer aspecto crucial para enfrentar dentro del sistema, debe decirse que el mismo no ha quebrado aún porque todavía son muy pocos los que logran pensionarse. Aunque el costo fiscal tiene a disminuir, el gasto público en pensiones ascendió en el último año a 24 billones de pesos.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

<sup>88</sup> Op. Cit. Melguizo, Ángel; Bosch, Mariano; Pages, Carmen. Pág. 88.



Steiner (2011) argumenta que las transferencias del presupuesto para cubrir el faltante del régimen de prima media pasaron de 0.8% del PIB en 1990 a 3.6% en 2011 y se espera que lleguen a 4% en 2016. Si bien el valor presente neto del pasivo pensional disminuyó con las reformas de 2003 y 2005, todavía representa más de 140% del PIB<sup>89</sup>.

Con el anterior panorama fiscal, se prenden las alarmas rojas y hay quienes llegan a pensar que en el futuro, solamente el 9% de los colombianos se van a pensionar. Es por eso que de nuevo deben replantearse estrategias para la verdadera consolidación del sistema de pensiones, un sistema deseable pero además sostenible en el mediano y largo plazo sin repercusiones negativas para las generaciones que vienen. Al respecto también se han pronunciado José Ignacio Conde-Ruiz y Rafael Doménech: “La sostenibilidad de nuestro sistema público de pensiones exige asegurar su equilibrio presupuestario a medio y largo plazo. Esta condición garantiza la equidad intergeneracional, al evitar que unas generaciones se beneficien de mayores pensiones, a costa de dejar un mayor endeudamiento a las generaciones futuras”<sup>90</sup>.

Es posible reducir la presión fiscal en el mediano plazo, pero los nuevos desequilibrios y el arbitraje pueden volver a mantener el escenario actual de compromisos del Gobierno en materia de pensiones. En términos de Ruezga (2009) es importante que se desarrollen proyecciones actuariales periódicas y se introduzcan los ajustes necesarios.

Así mismo, puede que la reciente reforma tributaria plasmada en la ley 1607 de 2012 en Colombia aumente los incentivos a la formalización, pero el problema es

---

<sup>89</sup> Steiner, Roberto. (2011). “¿Por qué se requiere de una nueva reforma al sistema de pensiones colombiano?”. EN: Foro Económico. Un blog de economía bastante nacional. En línea <http://focoeconomico.org/2011/11/16/por-que-se-requiere-de-una-nueva-reforma-al-sistema-pensional-colombiano/>. Recuperado el 12 de marzo de 2014.

<sup>90</sup> Conde-Ruiz José Ignacio y Doménech Rafael. (2013) Pensiones sostenibles. En El País. Julio. En línea. [http://elpais.com/elpais/2013/07/09/opinion/1373363435\\_433040.html](http://elpais.com/elpais/2013/07/09/opinion/1373363435_433040.html). Recuperado el 07 de abril de 2014.

que la duración de los trabajadores en el mercado formal es insuficiente para cumplir con los requisitos tiempo del sistema<sup>91</sup>.

Una vez más, la necesidad se concentra en el mejoramiento de las condiciones laborales del país, soportado por una economía fortalecida que aumente ostensiblemente las capacidades y posibilidades de ahorro de las personas. Esto fomentado también, por la instauración de una nueva cultura de seguridad social consistente que logre remover estructuras y patrones de comportamiento socioeconómico.

### **Desequilibrio Intergeneracional**

Antes de ahondar en dicha nueva cultura de seguridad social, resulta de especial interés referirse al tema de los desequilibrios intergeneracionales como quiera que se configuran en todo el mundo, como un agravante sustancial a la hora de formular o plantear reformas pensionales.

Los cambios demográficos guardan una especial “influencia en los seguros sociales. El monto de las pensiones se basa, entre otros, en parámetros de tipo demográfico:

- Esperanza de vida en el sector formal de la economía.
- Esperanza de vida a la edad de retiro”<sup>92</sup>.

Aun así, la relación diferencial entre la edad de pensión y la expectativa de vida con tendencia creciente no ha sido debidamente tratada en ninguna de las reformas normativas e institucionales. “El aumento de los años de disfrute de la pensión hace que cada día se requieran mayores recursos para el pago de las obligaciones pensionales. La diferencia en la edad de jubilación entre hombres y

---

<sup>91</sup> Santamaría Salamanca, Mauricio y Piraquive Galeano, Gabriel. (2013). Evolución y alternativas del sistema de pensiones en Colombia. En: Archivos de Economía, DNP. Documento 398. Pág. 49.

<sup>92</sup>Ruezga Barba, Antonio. (2009). Seguridad social. Una visión latinoamericana. CIESS. México. Pág. 231.

mujeres no hace sino agravar el problema, ya que estas últimas tienden a cotizar menos, pero se pensionan antes y viven más”<sup>93</sup>.

Los argumentos técnicos acerca del diferencial creciente entre la edad de jubilación y la expectativa de vida de la población sirven a los investigadores de Fedesarrollo para sustentar la idea de que el sistema será totalmente insostenible en el futuro, particularmente el régimen de prima media. Razón por la cual sus recomendaciones son marchitar o eliminar dicho régimen, aumentar la edad de pensión, aumentar las tasas de cotización y disminuir los beneficios.

(...) y así, también se incrementa la inequidad intergeneracional. Las nuevas generaciones de aportantes a la seguridad social tendrán que financiar tanto el déficit de ahorro para la vejez de la generación precedente, como sus propias pensiones de retiro, más, por supuesto, el resto de gastos del presupuesto nacional”<sup>94</sup>.

Sin embargo, la lectura de Ruezga (2009) sobre la problemática demográfica es totalmente diferente y desvirtúa las recomendaciones anteriores. Según él, la seguridad social no solo reviste gran importancia para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de la comunidad en su conjunto, sino que, de gestionarse adecuadamente, también aumenta la productividad y apoya el desarrollo económico; el **envejecimiento de la población** afecta tanto a los sistemas de pensiones basados en la capitalización como a los basados en el reparto: es necesario buscar soluciones basadas preferentemente en las medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo.

En todos los países, el envejecimiento de la población representa un factor que obliga la planeación y agendamiento de nuevas reformas. Tanto los regímenes de prima media como de capitalización individual o los mixtos, van a recibir los efectos de los continuos cambios demográficos. “El costo fiscal de los pilares no

---

<sup>93</sup>Centro de Investigación Económica y Social, FEDESARROLLO. Santa María, Mauricio (Director del Proyecto). 2010. El sistema de pensiones en Colombia. Retos y alternativas para aumentar la cobertura. Informe Final. Bogotá, Abril 12 de 2010. Pág. 60.

<sup>94</sup> Ibíd. Pág. 61.

contributivos en expansión de la región dependen en gran medida de la expansión demográfica de los países. Países como Chile o México, con sistemas de contribución definida, también van a verse directamente afectados por el envejecimiento de la población y están ampliando rápidamente sus pilares no contributivos”<sup>95</sup>.

### **Productividad Laboral y Desempleo Juvenil**

El problema de la baja productividad conlleva que la mayoría de afiliados no alcancen a completar el tiempo ni el capital para tener derecho a una pensión. Este hecho refuerza el escenario de un menor crecimiento del consumo y una menor dinámica de crecimiento de la economía. Por ello, se requieren reformas que desde ya aumenten la productividad laboral y las pensiones del mañana<sup>96</sup>.

De manera muy especial los jóvenes y mujeres representan el grupo poblacional más impactado por un lado, por las difíciles y precarias condiciones laborales a que se enfrentan cada día y de otro, por la “renuencia a tener que asumir el riesgo de su propia vejez, además del hecho de pagar impuestos para asumir las deudas por los beneficios que se concedieron a las generaciones anteriores”<sup>97</sup>.

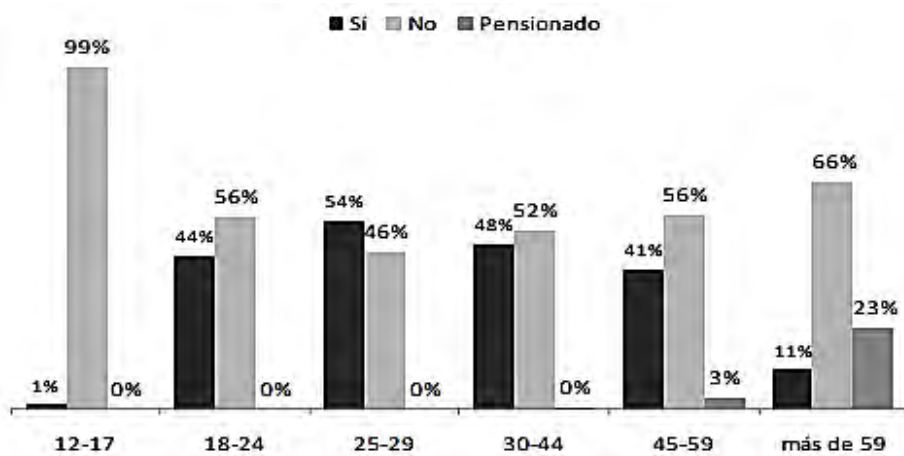
---

<sup>95</sup>Melguizo, Ángel; Bosch, Mariano; Pages, Carmen. (2013). Mejores pensiones: mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. En línea: <http://publications.iadb.org/handle/11319/462?locale-attribute=en>. Recuperado el 1 de mayo de 2014.

<sup>96</sup> Santamaría Salamanca, Mauricio y Piraquive Galeano, Gabriel. (2013). Evolución y alternativas del sistema de pensiones en Colombia. En: Archivos de Economía, DNP. Documento 398. Pág. 37.

<sup>97</sup> Editorial. Un tema inacabado. En: Contraloría General de la República (2013). Economía Colombiana. El sistema de pensiones colombiano: muchas reformas, pocas soluciones. Edición 338. Bogotá, Colombia. Pág. 5.

## Los jóvenes escasamente se afilian al sistema de pensiones

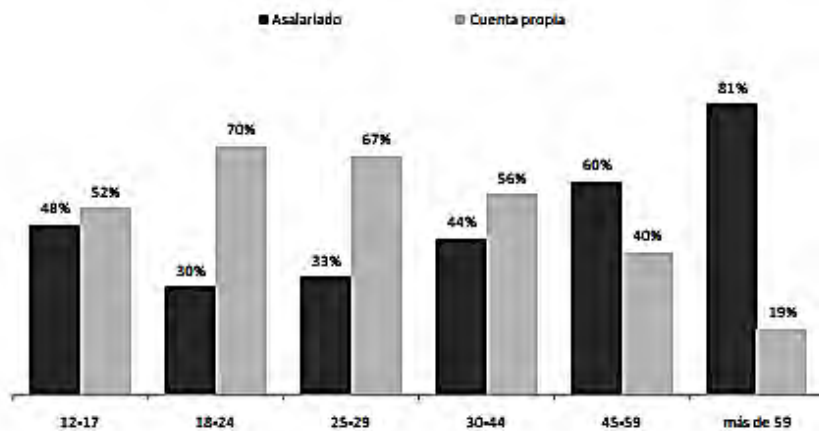


Fuente: ECH, GEIH – DANE

Nota: El gráfico muestra la afiliación al sistema pensional por grupos de edad, 2008

Fuente: Fedesarrollo

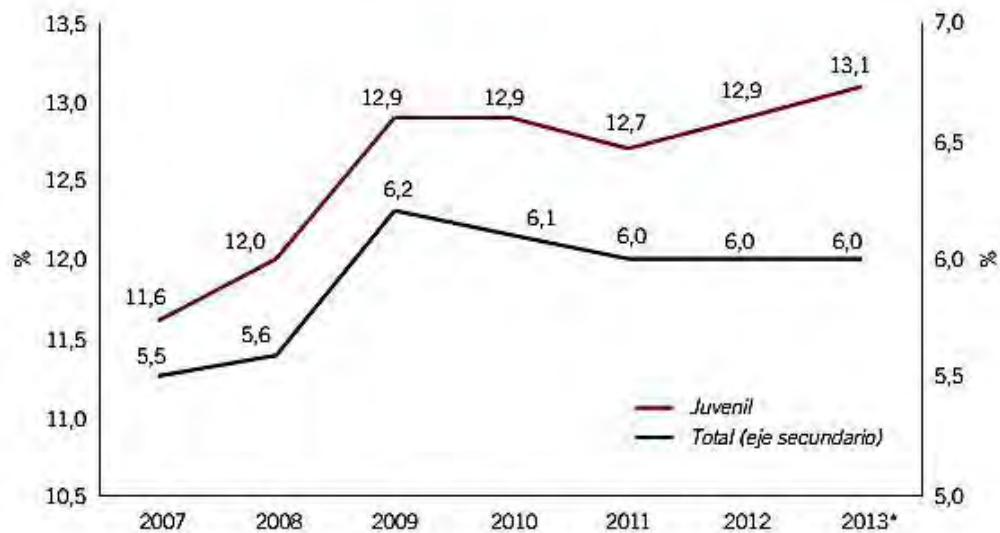
## Los jóvenes entre 18 y 29 años son más propensos a trabajar por cuenta propia



Fuente: GEIH – DANE

Nota: El gráfico muestra la distribución según ocupación de cuenta propia o asalariado por grupos de edad, 2008

## Tasa mundial de desempleo juvenil y total.



\* Valor proyectado.

Fuente: Tendencias Mundiales del Empleo (2014) Organización Internacional del Trabajo (OTI).

Fuente: Fedesarrollo

El empeoramiento de las condiciones laborales juveniles se ha recrudecido recientemente, al punto que en 2013 el 75% de los países aumentaron la proporción de jóvenes (15-29) que no sólo no trabajan ni estudian, sino que tampoco reciben formación técnica (NEET)<sup>98/99</sup>. De hecho, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, asegura que los jóvenes que difícilmente acceden a un empleo no lo hacen bajo criterios óptimos (digno y decente) y una gran mayoría percibe salarios inferiores al promedio o deben condenarse a la informalidad.

Por otro lado, la falta de experiencia de los jóvenes los hace menos productivos, dificultando principalmente su acceso al sector formal de la economía y haciéndolos más vulnerables a los ciclos económicos (Lasso, 2011 citado por Fedesarrollo).

Por ese motivo se ha vuelto tan importante profundizar en la esfera de las políticas públicas de protección y promoción del empleo a fin de blindar el esquema

<sup>98</sup> NEET. Not in Education, Employment, or Training.

<sup>99</sup> Centro de Investigación Económica y Social. FEDESARROLLO. (2014). El desempleo juvenil en Colombia: sobresaliente reducción en un panorama internacional adverso. EN: Informe Mensual del Mercado Laboral. Marzo. Pág. 3.

pensional del país y promover desde esta plataforma, una verdadera cultura de seguridad social.

El ahorro y la previsión para el futuro sólo podrán ser posibles en la medida en que los jóvenes trabajadores de hoy estén bien ubicados y además cuenten con unas condiciones que les permitan incrementar sus capacidades económicas y adquisitivas.

Para tal fin, Colombia ha registrado un importante avance con la expedición de la Ley 1429 de 2010 “Por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo” cuyo trámite en el Congreso se justificó por la necesidad de “romper el cuello de botella de la informalidad empresarial y laboral en Colombia, así como facilitar la vinculación laboral de los jóvenes. En efecto, la informalidad, tanto empresarial como laboral, es una de las problemáticas que más afectan la productividad y el desarrollo del sector privado, además de convertirse en un obstáculo infranqueable en la reducción de la pobreza. Por consiguiente, uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico y el aumento efectivo del bienestar de muchos hogares colombianos”<sup>100</sup>.

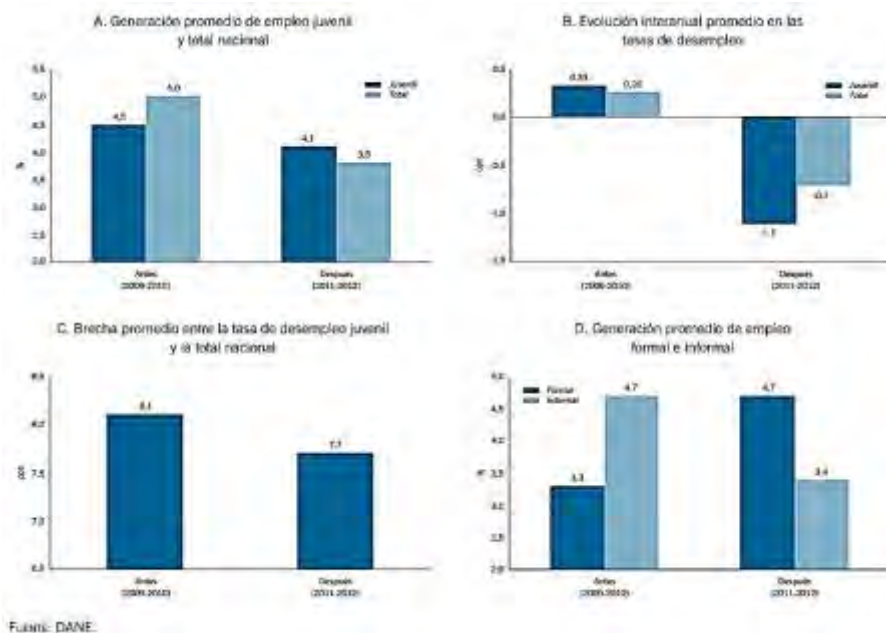
La norma se estructuró en incentivos para la formalización empresarial, incentivos para el primer empleo formal, simplificación de trámites para la formalización y mecanismos de control.

De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, en el primer año de vigencia la ley demostró ser un instrumento bastante eficaz para mejorar la situación laboral del país, con beneficios para cerca de 45.000 personas y 400.000 jóvenes menores de 28 años. Adicionalmente, Fedesarrollo encuentra que el incremento en la tasa de desempleo juvenil resultaba superior a la del total nacional antes de la ley 1429.

---

<sup>100</sup> Exposición de Motivos. Proyecto de Ley N° 057 de 2010 Cámara.

## Evolución de los principales indicadores juveniles y agregados del mercado laboral colombiano antes y después de la Ley 1429 de 2010



Sobre la misma línea de fortalecer el sector del trabajo, el Congreso también tramitó la ley 1610 de 2013 “Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral” cuya ponencia en Comisión Séptima fue elaborada por el autor de este documento académico. La norma, entendiendo la falta de una estructura institucional fortificada que vigile, controle y supervise eficientemente que las condiciones del trabajo en el país sean las recomendables, consolidó una distribución de funciones públicas para que mediante las inspecciones de trabajo y los acuerdos de formalización, se optimizara el escenario laboral. Dichos acuerdos son “aquellos suscritos entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno del Despacho del Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, en el cual se consignan compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia y tendrán aplicación en las instituciones o empresas públicas y privadas”<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> República de Colombia. Capítulo II, Artículo 13, Ley 1610 de 2013. “Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral”



Dirigir programas, proyectos y políticas públicas a los jóvenes influye positivamente no sólo en el mercado laboral sino que también tiene incidencias relevantes en un futuro escenario pensional. “En promedio, en América Latina y el Caribe los empleados de entre 15 y 24 años cotizan 15 puntos porcentuales menos que los trabajadores de 25 a 34 años. Ante esa situación, algunos países como Chile, han puesto en marcha iniciativas para incrementar la cotización entre los jóvenes por medio de subsidios a la seguridad social”<sup>102</sup>.

Esta clase de iniciativas consisten fundamentalmente en el otorgamiento de un beneficio igual al 30% del salario, repartido entre el 20% al empleado y 10% al empleador, para los trabajadores que tengan entre 18 y 24 años, siempre y cuando pertenezcan al 40% de la población más vulnerable.

“Para conceder el beneficio, el Estado verifica el pago de las cotizaciones a los regímenes de pensiones, salud, al seguro de accidentes de trabajo y al seguro de cesantía. La asignación del beneficio a la empresa está condicionada a que la compañía esté al corriente con los pagos provisionales de todos sus trabajadores”<sup>103</sup>. La medida ha resultado ser efectiva en el sentido que no sólo reduce los costos laborales sino que genera resultados positivos en cuanto al ahorro previsional. Al tiempo que estos métodos regionales logran cierto nivel de éxito, se fortalecen los incentivos para que el país estudie la posibilidad de repensar su política de subsidios a la contribución.

Como el objetivo a final de cuentas es lograr el máximo grado de productividad laboral dado su alcance en la generación de beneficios tanto para los hogares como para la economía global en su conjunto, estas propuestas repercuten en la consolidación del sistema de pensiones colombiano siempre que en el largo plazo, podrán cambiar las dinámicas actuales de ahorro nacional.

---

<sup>102</sup>Melguizo, Ángel; Bosch, Mariano; Pages, Carmen. (2013). Mejores pensiones: mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. En línea: <http://publications.iadb.org/handle/11319/462?locale-attribute=en>. Recuperado el 1 de mayo de 2014.

<sup>103</sup> Ibíd. Pág. 123.

De conformidad con el estudio de la firma GfK<sup>104</sup>, ante la pregunta de: ¿qué haría usted si en este momento le dieron 100 mil dólares? ¿Ahorraría el dinero o preferiría gastarlo? Únicamente el 13% de los colombianos dijo que ahorraría todo el dinero ubicándose por debajo del promedio de América Latina con un 17%<sup>105</sup>. Según Vanessa Díazgranados, directora de innovación de GfK, los resultados se deben a la situación económica de los colombianos pues, pese a que ha mejorado paulatinamente en los últimos años, su capacidad adquisitiva hace que los gastos y las obligaciones cotidianas estén en el primer lugar de los consumidores locales<sup>106</sup>.

Bajo un conjunto de medidas como las anteriormente descritas, el país podría eventualmente adentrarse en la fase de modernización que requiere en el marco de sus políticas públicas no sólo de seguridad social, sino de empleo, tributaria, junto a una planificación económica y social mucho más exitosa.

### **Protección al Cesante**

Siendo coherente con la premisa de que un mercado laboral eficiente, justo y deseable guarda en sí mismo las posibilidades de un régimen pensional equilibrado, hay que tener en cuenta también los períodos de inactividad a que irremediabilmente se ven expuestos millones de trabajadores en el mundo.

Los mecanismos de protección al cesante, y en particular los seguros de desempleo, son un instrumento de política económica ampliamente utilizado por los países desarrollados, pero relativamente nuevo en las economías

---

<sup>104</sup>GfK-Nürnberg Gesellschaft für Konsumforschung e.V. es la compañía de investigación de mercados más grande de Alemania y la quinta más grande del mundo.

<sup>105</sup>Colombia, un país que no tiene cultura del ahorro. Encontrado en Portafolio.co. En línea <http://www.portafolio.co/portafolio-plus/colombia-un-pais-que-no-tiene-cultura-del-ahorro>. Recuperado el día 13 de marzo de 2014.

<sup>106</sup> Ibíd.

emergentes<sup>107</sup>. En Colombia dicho mecanismo se originó, gracias a la ley 1636 de 2013 “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante”.

Dentro de los componentes más importantes por resaltar se encuentra que:

- Quien quede desempleado el 1 de octubre de este año (2013), podrá acceder al beneficio de Seguro de Protección al Cesante/Seguro de Desempleo.
- De esta manera Gobierno brinda apoyo a quienes se quedan sin trabajo y protección durante seis meses en su seguridad social.
- Al mecanismo podrán acceder los trabajadores que hayan realizado aportes a las Cajas de Compensación durante 12 meses, continuos o discontinuos, durante los últimos 3 años en caso de ser dependientes, y 24 meses en caso de ser trabajadores independientes.
- También habrá un beneficio monetario para los afiliados a las cajas de compensación familiar que voluntariamente ahorren de sus cesantías<sup>108</sup>.

Aunque la ley aún no entra en vigencia plena y quedan asuntos significativos por reglamentar por parte del Gobierno Nacional, resulta de vital importancia acompañar estos esfuerzos para conformar un sistema efectivo. “El ahorro de los trabajadores, cuando hay, no es suficiente para cubrir su propio desempleo, bien sea por limitaciones en la capacidad de ahorro dados sus ingresos, o por la subestimación de los riesgos asociados a la pérdida de empleo. Por esa razón la implementación de este esquema de protección al cesante ayudaría a reducir la probabilidad de caer en la informalidad o incluso de sufrir trampas de pobreza, tales como las que se generan cuando el desempleado se ve forzado a tomar créditos por fuera del sistema financiero formal, con tasas de interés muy

---

<sup>107</sup> Fedesarrollo. (2013). El debate sobre la protección al cesante en Colombia. En: Tendencia Económica. Informe mensual de Fedesarrollo. Pág. 3. En línea: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/02/T-E-No-127.pdf>. Recuperado el día 13 de marzo de 2014.

<sup>108</sup> Ministerio del Trabajo de Colombia. EN línea <http://www.mintrabajo.gov.co/junio-2013/1964-presidente-santos-sanciona-ley-de-proteccion-al-cesante-seguro-de-desempleo.html>. Recuperado el 13 de marzo de 2014.

superiores a las de usura, o cuando conlleva el retiro de los hijos del colegio y aumenta con ello la deserción escolar”<sup>109</sup>.

Esta clase de recomendaciones y propuestas para la transformación y consolidación del sistema de pensiones colombiano, orientados hacia seguros de desempleo, reviste una importancia única. Es claro que reformar una estructura pensional ha perdido interés y prioridad por parte de los ciudadanos y los partidos políticos. En cambio, la lucha contra la pobreza y la mitigación de los efectos perversos del desempleo sí prevalecen en la agenda pública, lo que adicionalmente contribuye a la necesaria modificación del esquema de pensiones.

### **El desempleo como problema en América Latina y el Caribe, según los ciudadanos (% de encuestados que lo menciona entre las 5 prioridades)**



Fuente: Elaboración propia a partir Machado y Vesga (2013).

Fuente: “Mejores pensiones: mejores trabajos”, 2013.

### **Nueva Cultura de Seguridad Social**

Ninguna intervención en el mercado laboral será efectiva si de manera intrínseca no se fortalece la instauración de una nueva cultura de seguridad social.

<sup>109</sup> Op.Cit. Fedesarrollo. Pág. 6.

Tal y como se indicó desde un principio, “dada la obesidad normativa alrededor del sistema general de pensiones en Colombia y el contenido multidimensional de la seguridad social, es necesario promover una verdadera reforma estructural, firme y lo suficientemente seria que atraviese aspectos no sólo económicos sino también culturales en la materia. Sólo de esta forma, podrá concebirse un nuevo modelo eficiente que reconvierta los incentivos que usualmente mueven a los actores del sistema”.

Atendiendo el carácter multidimensional del problema, se han presentado diversas observaciones para la transformación y consolidación del sistema de pensiones colombiano basados en criterios económicos, sociales y políticos los cuales se han direccionado al mercado laboral como fuente ideal para llevar a cabo las principales intervenciones que se requieren.

Sin embargo, cuando se habla de aspectos culturales, hay que hacer alusión obligatoria a lo que en la región latinoamericana se ha empezado a conocer como la nueva cultura de seguridad social, columna vertebral de un escenario deseado a fin de que los actores, por diferentes motivos, sean capaces de convertir sus comportamientos actuales en proyecciones determinadas por la previsión de un futuro no tan lejano pero sí bastante incierto.

La Organización Internacional del Trabajo, Naciones Unidas, la Asociación Internacional de Seguridad Social, así como la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social junto al Banco Interamericano de Desarrollo han desplegado diferentes esfuerzos institucionales con el objeto de promover la necesidad de trabajar decididamente por resolver el problema de la escasa y desigual cobertura que en materia de seguridad social padece la región.

Abordando esa situación, el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) ha encontrado que la vulnerabilidad en el mercado de trabajo, el incremento del desempleo, el aumento en los niveles de pobreza y de la informalidad dispara enormemente las dificultades.

La mayoría de los sistemas vigentes de seguridad social en América Latina y el Caribe se asientan en el principio de solidaridad entre grupos de ingresos y entre generaciones, así como entre poblaciones sanas y enfermas respecto a la cobertura del riesgo de enfermedad. (...) en estos países los esquemas de seguridad social están estrechamente vinculados con la condición laboral registrada de los habitantes, tenga ésta lugar en relación de dependencia o en forma autónoma, por lo que quedan excluidas todas aquellas personas inmersas en la economía no registrada o con su situación de residencia aun no resulta, es decir, los inmigrantes. Otro factor relevante que incide en situaciones de exclusión se asienta en que gran proporción de la fuerza laboral, no solo no participa en los programas de seguridad social, sino que además ignora buena parte de sus derechos. Esta situación responde, entre otras cosas, a la falta de información que les impide ejercer adecuadamente su rol de usuarios<sup>110</sup>.

El hecho de que exista una buena parte de la población que ignore sus derechos y deberes alrededor de la seguridad social de sus países responde a un bajo conocimiento que sólo mediante estrategias educativas y culturales puede subsanarse. “Se encuentran lagunas educativas, tanto en la instrucción formal desde temprana edad hasta la edad adulta, así como también en la educación informal. Este hecho trae como consecuencia una población desinformada que impacta de manera directa el sistema. La falta de conciencia sobre la importancia de la seguridad social y sobre el ejercicio cotidiano de sus valores y principios se erige, entonces, como factor que contribuye a la exclusión de las personas de los sistemas de protección social”<sup>111</sup>. Por esa razón no basta con mejorar las condiciones del empleo y fortalecer la estructura económica y laboral del país, sin pasar por una estrategia que incentive a todos los ciudadanos a interiorizar las bondades de la seguridad social, sintiendo que efectivamente sus derechos serán cumplidos y respetados.

---

<sup>110</sup> Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, CIESS. Programa Estrategia Regional para una Ciudadanía con cultura en seguridad social. Seguridad social para todos. Documento de estrategia y plan de acción. En línea: <http://www.seguridadsocialparatodos.org/sites/default/files/estrategia.pdf>. Recuperado el 24 de enero de 2014.

<sup>111</sup> *Ibíd.*

Concluye el CIESS reportando que en ese sentido, “se percibe de vital importancia la creación de una cultura de la seguridad social que desde los primeros años de formación del individuo, se divulgue el conocimiento acerca de los valores, los principios, los derechos y las obligaciones respecto de la seguridad social”<sup>112</sup>. Es por ello que una nueva reforma o cualquier modificación al sistema de pensiones colombiano, o incluso, de otro país de la región, no valdrá la pena sin antes buscar la instauración de dicha cultura. Lo anterior contribuye a un mejor régimen pero además al fortalecimiento del tejido social.

Con el propósito de atender las recomendaciones planteadas por las organizaciones regionales mencionadas previamente, el Congreso de Colombia adelantó un proyecto de ley y logró su correspondiente sanción presidencial a fin de institucionalizar la Semana de la Seguridad Social. La Ley 1502 de 2011 “Por la cual se promueve la cultura en seguridad social en Colombia, se establece la semana de la seguridad social, se implementa la jornada nacional de la seguridad social y se dictan otras disposiciones” preserva el fin esencial de ejercer con determinación los bienes jurídicamente protegidos por la Carta Política. Principios y valores tales como la solidaridad, la equidad, el respeto e integración son pilares de la Seguridad Social, de los cuales la sociedad en general se debe apropiarse y de igual manera divulgar.

Por supuesto, la iniciativa nace de “Seguridad Social para Todos” como el programa social y educativo más importante de la región, dedicado a construir los cimientos de una cultura en seguridad social que poco a poco sensibilice a la población en general acerca de los valores y principios que la sustentan, poniendo a disposición de todas las personas, sin importar edad o situación económica, y del conjunto de las jurisdicciones educativas, herramientas informativas amenas sobre temáticas relacionadas con la materia. La iniciativa parte de la premisa de que la seguridad social está presente en todas las etapas de la vida de las personas, pero en general se ignora su presencia y se desconocen sus aportes en favor de una vida más digna. Aún en la actualidad, una proporción importante de

---

<sup>112</sup> *Ibíd.*

las poblaciones de los países de América Latina carecen de protección social y peor aún, no la entienden como un derecho exigible en toda sociedad<sup>113</sup>.

La correspondiente norma, junto a su necesaria implementación y consolidación se considera crucial puesto que llama la atención sobre las articulaciones interinstitucionales para poder soportar la complejidad que una nueva cultura envuelve:

***Artículo 2º**<sup>114</sup>. **Articulación.** Corresponderá al Ministerio de Salud y Protección Social coordinar las acciones orientadas a la generación y asimilación de las finalidades de la cultura de la seguridad social en Colombia y al estímulo de la aplicación de una visión armónica de derechos y deberes de las personas para con el sistema de protección social.*

*En lo pertinente, el Ministerio de Salud y Protección Social coordinará con las instituciones y sectores comprometidos con la educación y la protección social del orden nacional como territorial a efectos de dar aplicación a lo dispuesto en la presente ley. El compromiso del Ministerio estará basado en el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, que permitan que estas conductas que se relacionan con la seguridad social y con otros compromisos que impliquen un cuidado de sí mismo y el reconocimiento y el respeto por el otro, fomenten una cultura del respeto por las normas, la participación, la convivencia y la paz.*

*En particular, el Ministerio de Salud y Protección Social hará seguimiento a lo dispuesto por el artículo 246 de la Ley 100 de 1993 e instruirá sobre la manera en que los distintos actores del sistema de protección social ejecutarán sus responsabilidades en materia de sensibilización y socialización en temas de cultura de la seguridad social, mediante la adopción de un documento denominado Plan de la Cultura de la Seguridad Social en*

---

<sup>113</sup> Ministerio del Trabajo. (2013). Semana de la Seguridad Social. En línea: <http://www.mintrabajo.gov.co/semana-seguridad-social>. Recuperado el 01 de mayo de 2014.

<sup>114</sup> República de Colombia. Ley 1502 de 2011. "Por la cual se promueve la cultura en seguridad social en Colombia, se establece la semana de la seguridad social, se implementa la jornada nacional de la seguridad social y se dictan otras disposiciones"



*Colombia, el cual se articulará como componente del sector en el Plan Nacional de Desarrollo.*

Así mismo, resalta la profunda decisión política de involucrarse en una cultura que logre restaurar la seguridad social como un derecho constitucional e inalienable.

**Artículo 4<sup>o115</sup>.** *Jornada Nacional por una Cultura de Seguridad Social. En el ámbito de la "Semana de la Seguridad Social", el Ministerio de Salud y Protección Social y demás instituciones y sectores comprometidos con la educación y la protección social, del orden nacional y territorial propugnarán e incentivarán la realización de la Jornada Nacional por una Cultura de Seguridad Social, sin perjuicio del desarrollo de las actividades pedagógicas institucionales que se adopten en forma permanente conforme a la orientación de las autoridades educativas.*

*Para el desarrollo de la Jornada se llevarán a cabo actividades informativas, pedagógicas, motivacionales, de difusión y las demás que se consideren pertinentes sobre los principios, valores, derechos y deberes en el ámbito de la protección social.*

*Se promoverá que durante la Semana de la Seguridad Social en instituciones educativas, centros de trabajo, entidades operadoras y centros de estudio se apliquen los mecanismos necesarios para conocer y reflexionar sobre los principios y valores de la seguridad social.*

**Artículo 5<sup>o116</sup>.** *Adopción del Programa Estrategia regional para una ciudadanía con cultura en seguridad social: Seguridad Social para Todos. Para implementar la Jornada Nacional por una Cultura de Seguridad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social y demás instituciones y sectores comprometidos con la educación y la protección social, del orden nacional y territorial asumirán como referente el Programa Estrategia regional para una*

---

<sup>115</sup> *Ibíd.*

<sup>116</sup> *Ibíd.*

*ciudadanía con cultura en seguridad social: Seguridad Social para Todos que lleva adelante el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), con el apoyo de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), conforme a la Declaración de Guatemala que conjuntamente emitieron esos organismos internacionales.*

Finalmente la ley pretende desarrollar otros canales para que sus disposiciones antepuestas sean una realidad.

**Artículo 8<sup>o117</sup>.** *Otras formas de fomento a la cultura de la Seguridad Social. El Ministerio de Cultura fomentará y hará partícipes a los diferentes grupos étnicos que conforman la nación colombiana del programa por la construcción y apropiación de una cultura de la seguridad social, conforme sus costumbres y tradiciones.*

*Las operadoras de los subsistemas de la protección social tendrán dentro de sus funciones el diseño y ejecución de actividades orientadas a la generación y apropiación de la cultura de la seguridad social, desde una perspectiva valorativa y a partir del conocimiento de derechos y deberes, en desarrollo de sus Códigos de Ética y Buen Gobierno.*

Los autores Ángel Melguizo, Mariano Bosch y Carmen Pagés también son determinantes a la hora de replantear soluciones al ámbito pensional, señalando algo muy parecido a la hipótesis de este documento y es que no bastan las medidas económicas sino que también es imperante realizar ajustes administrativos y en ocasiones culturales. Yendo más allá, “no sólo es necesario moverse hacia patrones de incentivos que favorezcan la creación de trabajo formal: también hay que hacer cumplir las regulaciones, mejorando la fiscalización y la supervisión del mercado de trabajo. De hecho, una mayor fiscalización sin cambio importante en la norma en que los trabajadores y empresas perciben los

---

<sup>117</sup> *Ibíd.*

costos de la formalidad puede ser contraproducente y generar dificultades para que las empresas puedan crecer más allá de un determinado nivel de producción”<sup>118</sup>. Sin lugar a duda, lo anterior tampoco se va cumplir si los ciudadanos no se apropian de una cultura en seguridad social que los haga consientes de las oportunidades que generan el ahorro y el pago de contribuciones adecuadas.

Además de una cultura en seguridad social propiamente dicha, los autores provenientes del BID subrayan que la educación financiera es un complemento particular, siempre que ello repercute en un incremento de la cultura previsional. “Iniciativas como las de Uruguay, de incluir educación financiera en materia de previsión social en la formación básica obligatoria, implican un gran paso para sensibilizar a las nuevas generaciones en pos de crear una cultura de ahorro previsional”<sup>119</sup>.

A la par, ha podido identificarse que la implementación de esta cultura no sólo provee huellas en el sistema de pensiones.

El fomento de una cultura del autocuidado en los espacios de trabajo coadyuva a la formación de nuevos hábitos, actitudes y comportamientos de prevención con respecto a los riesgos ocupacionales y/o laborales.

El desarrollo de la cultura preventiva es un proceso dinámico y progresivo que evoluciona a lo largo del tiempo, con una búsqueda consciente y constante de superación en la que las diferentes experiencias compartidas allanan el camino del progreso, que permitan el verdadero impacto que se quiere en relación con la cultura por el valor por la vida, la salud, el autocuidado de los futuros trabajadores colombianos, disminuyendo al mínimo posible la ocurrencia de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales y por ende los costos generados por los mismos (prestaciones económicas y asistenciales), pero ello exige iniciar un proceso de

---

<sup>118</sup>Melguizo, Ángel; Bosch, Mariano; Pages, Carmen. (2013). Mejores pensiones: mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. En línea: <http://publications.iadb.org/handle/11319/462?locale-attribute=en>. Recuperado el 1 de mayo de 2014.

<sup>119</sup> Ibíd.

manera continua y sostenida, para que se concreten los objetivos planteados y redunde en el bienestar y la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, así como en la sostenibilidad de la seguridad social y la productividad<sup>120</sup>.

Con ese panorama, puede darse cuenta que la instauración de nuevos patrones culturales tiene incidencia en absolutamente todos los componentes sociales de la protección estatal.

El fin último de la instauración de esta nueva cultura de seguridad social tan necesaria para la transformación y consolidación del sistema de pensiones colombiano tiene que ver indiscutiblemente con las posibilidades de reconvertir comportamientos al interior del sistema: trasladar el consumo presente a previsión y ahorro del futuro para la vejez. La sensibilización de la cultura en seguridad social simboliza la única manera de remover esos patrones de conducta identificados y anteriormente expuestos por Helmsdorff (2007) acerca de que a la gran mayoría de personas no les interesa la previsión para la vejez sino que dan mayor importancia a prioridades del presente.

No hay que parar en la tarea de instaurar, divulgar y promover esta nueva cultura.

Si bien es cierto que los esfuerzos de la ley 1502 empiezan a cosechar frutos sobresalientes, las cualidades de la cultura en seguridad social deben seguir comunicándose de forma muy extensa pensando en las repercusiones futuras que pudiera tenerse al interior del sistema de pensiones colombiano.

No basta simplemente con la inclusión de la cátedra de la seguridad social en los colegios del país o con las estrategias de “Escuelas saludables” como en efecto se está realizando. Hay que generar la suficiente visibilidad pública para que todo el contexto de lo que se hace pueda ser transferido mediante conocimiento y experiencia a todos los niños, jóvenes, trabajadores, empleadores y hogares colombianos.

---

<sup>120</sup> Ministerio del Trabajo. (2013). Semana de la Seguridad Social. En línea: <http://www.mintrabajo.gov.co/semana-seguridad-social>. Recuperado el 01 de mayo de 2014.

El país no puede reservar energías en cuanto a la dinamización de las vías de comunicación para propagar el conocimiento y la información bien brindada acerca de la seguridad social, su pertinencia y sus implicaciones futuras.

Se debe propiciar la comunicación con instituciones de seguridad social, ministerios y entidades responsables de la educación, a la vez que será igualmente bienvenida la participación de asociaciones de docentes, padres de familia, sindicatos, entidades responsables de fondos de pensiones, superintendencias y organismos prestados de servicios (especializados en áreas de salud, pensiones o riesgos del trabajo, por ejemplo), asociaciones profesionales y sectoriales, organizaciones son gubernamentales, así como colectivos locales o nacional que sumen esfuerzos a esta red de colaboración<sup>121</sup>. En pocas palabras, es preciso que todos los actores del sistema se vinculen en aras de conformar un gran pacto social por la protección adecuada, justa y garantizada de las prestaciones a que tienen derecho los ciudadanos colombianos.

Atento a la problemática que encarna el hecho de no reconocer la importancia de estar vinculado al sistema, la pretensión de este trabajo escrito profesional, nuevamente, es reformular en la conciencia de todos los ciudadanos la perspectiva cultural de la seguridad social frente a su propio desarrollo económico y social.

Hoy, cuando los países unen esfuerzos para lograr mayores beneficios con poca o ninguna preocupación por lo colectivo, se hace urgente y necesario tender puentes entre los diferentes agentes de la sociedad civil de tal manera que la solidaridad y el apoyo mutuo se conviertan en una fuerza generadora de responsabilidades. De esta forma es una necesidad dar a conocer cuáles son estas responsabilidades y sus beneficios para el futuro frente al tema de seguridad social, con una metodología vivencial como parte de procesos de capacitación

---

<sup>121</sup> Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, CIESS. Programa Estrategia Regional para una Ciudadanía con cultura en seguridad social. Seguridad social para todos. Documento de estrategia y plan de acción. En línea: <http://www.seguridadsocialparatodos.org/sites/default/files/estrategia.pdf>. Recuperado el 24 de enero de 2014.

promoviendo el auto- descubrimiento desde los hechos y la incidencia que puede tener el estar o no vinculados a dicho sistema<sup>122</sup>.

Como bien se entiende y además se ha explorado en este documento, la seguridad social se ha concebido a lo largo de los años como el mecanismo, hasta ahora más efectivo, para “reducir los riesgos de pérdida sustantiva de los niveles de bienestar asociados con enfermedad, vejez, riesgos profesionales y pérdida de empleo”<sup>123</sup>. En términos de Antonio Ruezga, la seguridad social también ha sido construida sobre la noción de riesgo social, ya que se trata en el fondo de asegurar a las personas en contra de los efectos que pueden ocasionarles estos infortunios<sup>124</sup>. Sin embargo, el objetivo no se ha cumplido cabalmente y evidencia clara de ellos son los problemas que observamos en materia de cobertura y equidad. Actualmente una escasa población es suficientemente atendida y protegida por un modelo que día con día aumenta en dolencias.

Justamente lo anterior se constituye como una de las razones fundamentales que afectan el comportamiento de las personas frente al modelo de protección social que se propone en cada uno de sus Estados. Los incentivos para pertenecer y ser fiel al sistema se ven fuertemente perjudicados de cara a las permanentes fallas estructurales que se presentan en la institucionalidad de salud, las pensiones, los riesgos laborales, el mercado laboral, entre otros aspectos.

Ello es abordado de igual manera por Bonilla y Lizcano, argumentando que a medida que pasa el tiempo se hacen evidentes las dificultades del propio sistema, lo que implica un cambio en las decisiones por parte de los individuos en el sentido de mantenerse al margen del sistema, al considerar que los costos económicos son excesivamente altos en comparación con los supuestos beneficios. Peor aún, hay quienes pierden toda esperanza o perspectiva de derecho al final de un largo período laboral activo. Dicha “condición se da por la

---

<sup>122</sup> Caja de Compensación Compensar. (2011). Sistema de Seguridad Social en Colombia. Seguridad Social para Todos. Propuesta la Pirinola del Bienestar. En línea: [[http://www.comfenalcoantioquia.com/infolocal/Documentos/seguridadsocial/SeguridadSocial/Propuesta\\_La\\_pirinola\\_del\\_bienestar.pdf](http://www.comfenalcoantioquia.com/infolocal/Documentos/seguridadsocial/SeguridadSocial/Propuesta_La_pirinola_del_bienestar.pdf)] Encontrado el 29 de mayo de 2014.

<sup>123</sup> *Ibíd.*

<sup>124</sup> Ruezga Barba, Antonio. (2009). Seguridad social. Una visión latinoamericana. CIESS. México. Pág. 3.

falta de información en la población tanto respecto de sus derechos como de sus obligaciones, de ahí la falta de conciencia sobre la importancia de la seguridad social y del ejercicio de sus valores y principios”<sup>125</sup>.

Es así que en esta ocasión, más allá de identificar las áreas sobre las cuales hay que intervenir para mejorar las condiciones del mercado laboral con serias repercusiones sobre el sistema de protección social integral, se busca presentar la necesaria cultura en seguridad social como elemento más determinante a la espera de un modelo realmente óptimo y ajustado a la realidad nacional. La apuesta consiste trascendentalmente, en la internalización y apropiación de toda la información que tenga que ver con programas de educación y sensibilización alrededor de los valores, los principios y las cualidades de la seguridad social en todas las etapas de la vida.

La seguridad social representa una materia totalmente multidimensional que desborda lo físico, económico, social, político y lo cultural. A través de una perspectiva que irrumpa verdaderamente en los hábitos de vida de los ciudadanos conscientes de su propia protección, estarán en la plena capacidad de descubrir, participar y comprometerse con su seguridad social.

A partir de lo anterior, los principios rectores del sistema como la eficiencia, la universalidad, la solidaridad, la unidad, la igualdad, la participación y la integralidad sí serán materializados.

La coyuntura determinante es ahora. Ningún sistema de pensiones, en especial el colombiano, podrá soportar una nueva intrusión al marco legal, normativo y constitucional sin intervenir el mercado laboral lo cual es fundamental si en realidad se esperan cambios que valgan la pena en el futuro escenario de las pensiones. Si esa intervención sólo se convierte en un insumo más para la obesidad normativa ya existente, todo cambiará para seguir exactamente igual.

---

<sup>125</sup> Op. Cit. Compensar.

Sin la instauración de una nueva cultura en seguridad social que sensibilice y rompa los paradigmas actuales, no habrá un mañana con la confianza y la esperanza que reclaman los ciudadanos.

## **CULTURA EN PRÁCTICA**

La revisión de cada una de las experiencias tanto chilena como argentina permite reflejar un panorama acerca de lo ocurrido en la región sobre los paradigmas de las políticas públicas en materia de seguridad social. La radiografía lograda de estos dos países sirve indiscutiblemente como un referente de acción y transformación sectorial.

Ambos sistemas, con estructuras y realidades tan diferentes, comparten con el caso colombiano falencias determinantes pero sobretodo carecen de lo considerado en este documento como nueva cultura en seguridad social que pueda dar frutos verdaderos en todo lo largo y ancho de la multidimensionalidad temática. La propuesta aquí presentada sobre este nuevo aspecto (muy poco abordado entre las reformas latinoamericanas) implica por demás remover ciertos prejuicios de la seguridad social para avanzar hacia los niveles deseados de cobertura, sostenibilidad y equidad.

Dichos prejuicios están alimentados en su mayoría por canales de comunicación e información incorrectos acerca de los beneficios reales de la seguridad social. El programa seguridad social para todos de la CISS y el CIESS en conjunto con los gobiernos de la región, han conceptuado alrededor de los prejuicios señalándolos como "aspectos que tienen sus raíces en la ideología y en el estilo de vida de las personas, por ello su erradicación implica un cambio cultural en la sociedad. Es sabido que el desarrollo de los prejuicios en una sociedad se potencia con la



formación de los niños, ya que ellos se alimentan de lo que ven dando lugar al enraizamiento de actitudes aprendidas"<sup>126</sup>.

Adicional a la sustentación que se ha brindado acerca de la necesaria cultura ciudadana en seguridad social, debe destacarse con mucha precisión que esta apuesta por mejorar la estructura pensional del país, requiere superar obstáculos que de manera intrínseca se ha apoderado de la población.

|  |  |
|--|--|
| <b>1. Soy joven, no necesito la seguridad social.</b>                | Este prejuicio responde al ideal de juventud y al supuesto estado de plenitud que la persona siente por el solo hecho de pertenecer a ese grupo generacional.  |
| <b>2. La seguridad social es cosa de viejos.</b>                     | Este prejuicio se encuentra vinculado con el anterior como consecuencia del ideal de juventud, provocando un rechazo a todo lo vinculado con la vejez. A su vez, como en el imaginario colectivo popular existe la tendencia a asociar a la seguridad social con la ancianidad, su rechazo deviene lógico. |
| <b>3. Para qué aportar, falta mucho tiempo para que me pensione.</b> | Este pensamiento responde a ideales vinculados con la vorágine del día a día y con la importancia del vivir “ahora” o “el presente”, sin incorporar la idea de previsibilidad ni dimensionar las consecuencias de su ausencia.   |
|  | Este prejuicio se origina principalmente en la falta de información acerca de los  |

<sup>126</sup> Proyecto Estrategia Regional para una ciudadanía con cultura en seguridad social: Seguridad social para todos. En línea: [http://www.seguridadsocialparatodos.org/sites/default/files/Documento\_base\_preliminar.pdf] Encontrado el 02 de junio de 2014.

|  |   |
|--|---|
| <p><b>4. La seguridad social es costosa.</b></p>   | <p>beneficios de la misma y en el impacto que provoca a lo largo de la vida de las personas.</p>  |
| <p><b>5. Si pago mi aporte a la seguridad social cobro menos dinero, prefiero no aportar y ganar más.</b></p>  | <p>Este prejuicio no solo se vincula con la falta de información existente acerca de los beneficios de la seguridad social en la vida de las personas, sino que se asocia con el ideal de éxito y dinero en lo inmediato que prevalece en las sociedades modernas, generando que un número importante de personas perciba a la inversión monetaria en seguridad social como una merma en su salario.</p>  |
| <p><b>6. La seguridad social no es parte de mi realidad.</b></p>   | <p>Es beneficencia para los que lo necesitan. También por desconocimiento, las personas asocian a los sistemas de seguridad social con los programas de índole asistencial llevados a cabo por los gobiernos, reforzando la percepción de que la seguridad social no forma parte de sus vidas.</p>  |
| <p><b>7. Para qué sirve aportar si en este país las situaciones cambian tan rápido que es posible que al momento de llegar a la edad de retiro, ya no existan las pensiones.</b></p> | <p>En ocasiones, la falta de credibilidad en los líderes políticos se traslada a la percepción que el individuo tiene de la seguridad social, erosionando su confianza y su voluntad de participar. De manera paralela, esta situación se acentúa por la asociación de los beneficios de la seguridad social exclusivamente con la prestación jubilatoria o de pensión, desconociendo el resto de las prestaciones de la seguridad social asociadas con el resto de las contingencias</p> |

Fuente: El Autor fundamentado en "Seguridad Social para Todos".

"Como consecuencia de una sociedad que ignora buena parte de sus derechos, el Estado responsable de promover la seguridad social no siempre ejerce adecuadamente este papel debido, en ocasiones, a la falta de voluntad política y, en otras, a la carencia de una agenda que considere a la seguridad social y a la promoción de esta como parte fundamental del desarrollo de su política social"<sup>127</sup>. Es por esta razón que la cultura debe ponerse en práctica cuanto antes, fundamentada en una prioridad de alto rango por parte del Congreso, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Trabajo, las entidades competentes asociadas, los usuarios del sistema y toda la población en general. Coordinadamente todos los actores del sistema deben promover, como ya se ha insinuado, este nuevo modelo de acción y decisión a través de una agenda pública que dé a la seguridad social el papel que se merece.

Ahora más que nunca, es necesario trabajar en la generación de una cultura de la seguridad social que facilite la incorporación de los principios y los beneficios de la seguridad social como un valor propio de la sociedad a la que pertenece, de manera similar a la incorporación del valor "educación" hoy presente en la mayoría de las sociedades. En tal sentido, la formación y la divulgación de los valores y de los principios de la seguridad social en la educación formal, como una actividad extracurricular, dirigida a niños y adolescentes de diferentes rangos de edad (por ejemplo, 7-9 años, 11-13 años y 15-17 años, considerando el desarrollo de actividades y dinámicas de formación que respeten las características propias de cada edad de forma de potenciar la asimilación de los conceptos impartidos) puede erigirse como un antídoto poderoso contra la generación y el desarrollo de prejuicios hacia la seguridad social<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> *Ibíd.*

<sup>128</sup> *Ibíd.*

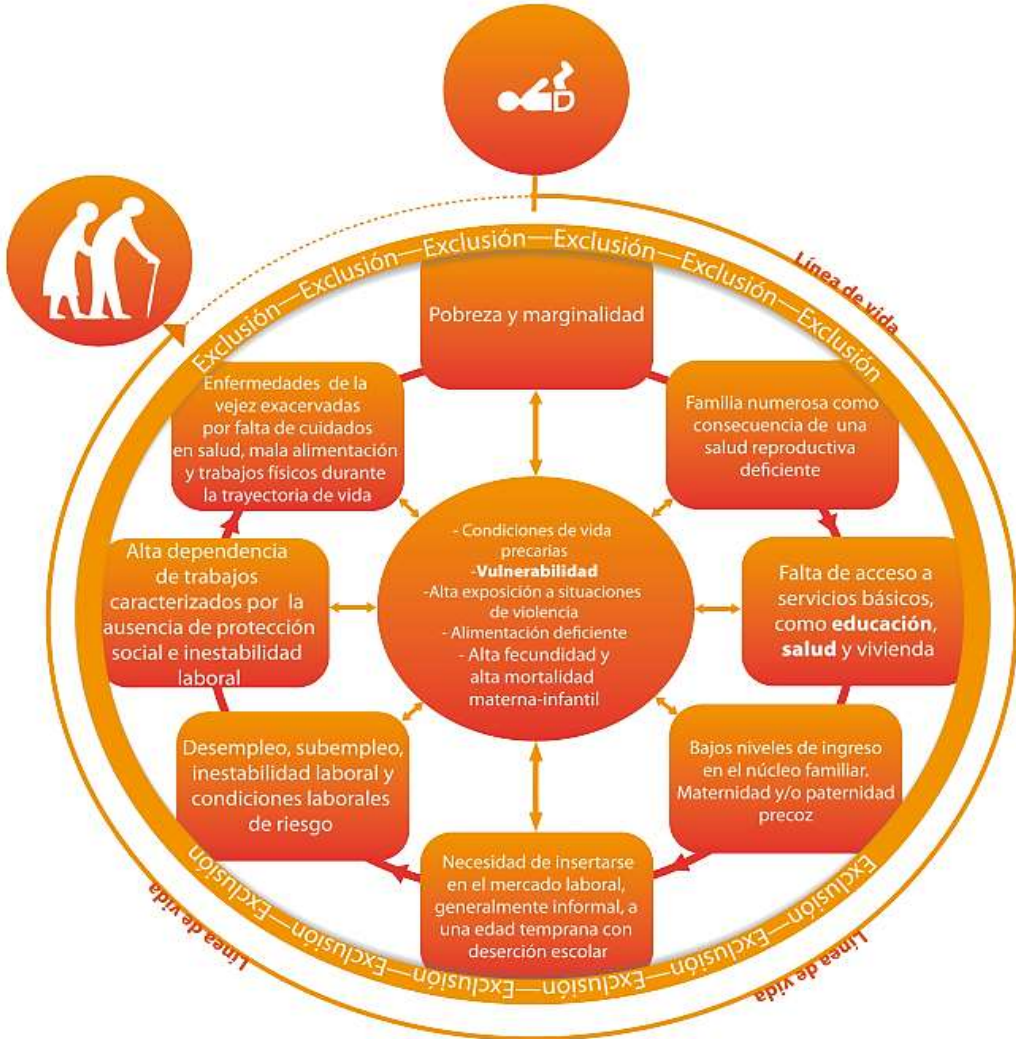
La forma más efectiva de trabajar y obtener resultados es transformando los escenarios sociales y económicos, provocando un cambio en los patrones de comportamiento y conducta de los actores potencialmente beneficiarios del sistema.

- Un joven que se queda sin empleo puede cobrar una prestación dineraria por su situación de desempleo, de forma de contar con un apoyo económico mientras busca un nuevo trabajo.
- Una mujer embarazada recibe asistencia médica y apoyo sanitario durante el periodo de gestación, así como la asignación familiar por maternidad en reemplazo del sueldo que no percibe con motivo de su licencia por maternidad.
- Un trabajador registrado puede recibir la cobertura de su aseguradora de riesgo laboral en caso de sufrir un accidente de trabajo.
- Un empleado registrado realiza aportes a un sistema de salud que le asegura la cobertura en casos de enfermedad.
- Los hijos de los trabajadores generan una prestación económica a sus padres como ayuda para afrontar los gastos que generan su mantenimiento y su educación por medio de diversas prestaciones por asignaciones familiares.
- Luego de trabajar a lo largo de su vida y ante la merma de su capacidad productiva, una persona accede a un beneficio jubilatorio o a una pensión de forma de contar con un ingreso económico que suplante al salario, como así también la cobertura de sistema de salud<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> *Ibíd.*

La idea que tenemos que vender, quienes nos encontramos realmente interesados en cambiar las cosas y obtener un mejor sistema de pensiones y más allá, un mejor sistema de seguridad social, más inclusivo, más justo y con mayor impacto, es que sin esta nueva cultura en seguridad social la pobreza y la marginalidad seguirán extendiéndose. Así mismo, será testigo el mundo de familias más numerosas producto de una educación reproductiva deficiente, con mayores enfermedades, dificultades en el acceso a los servicios de salud; sin garantías de educación y adaptación al mercado laboral (marcado por el desempleo y la inestabilidad). Por consiguiente, ingresos económicos insuficientes para sobrevivir, ahorrar y prever una vejez digna.

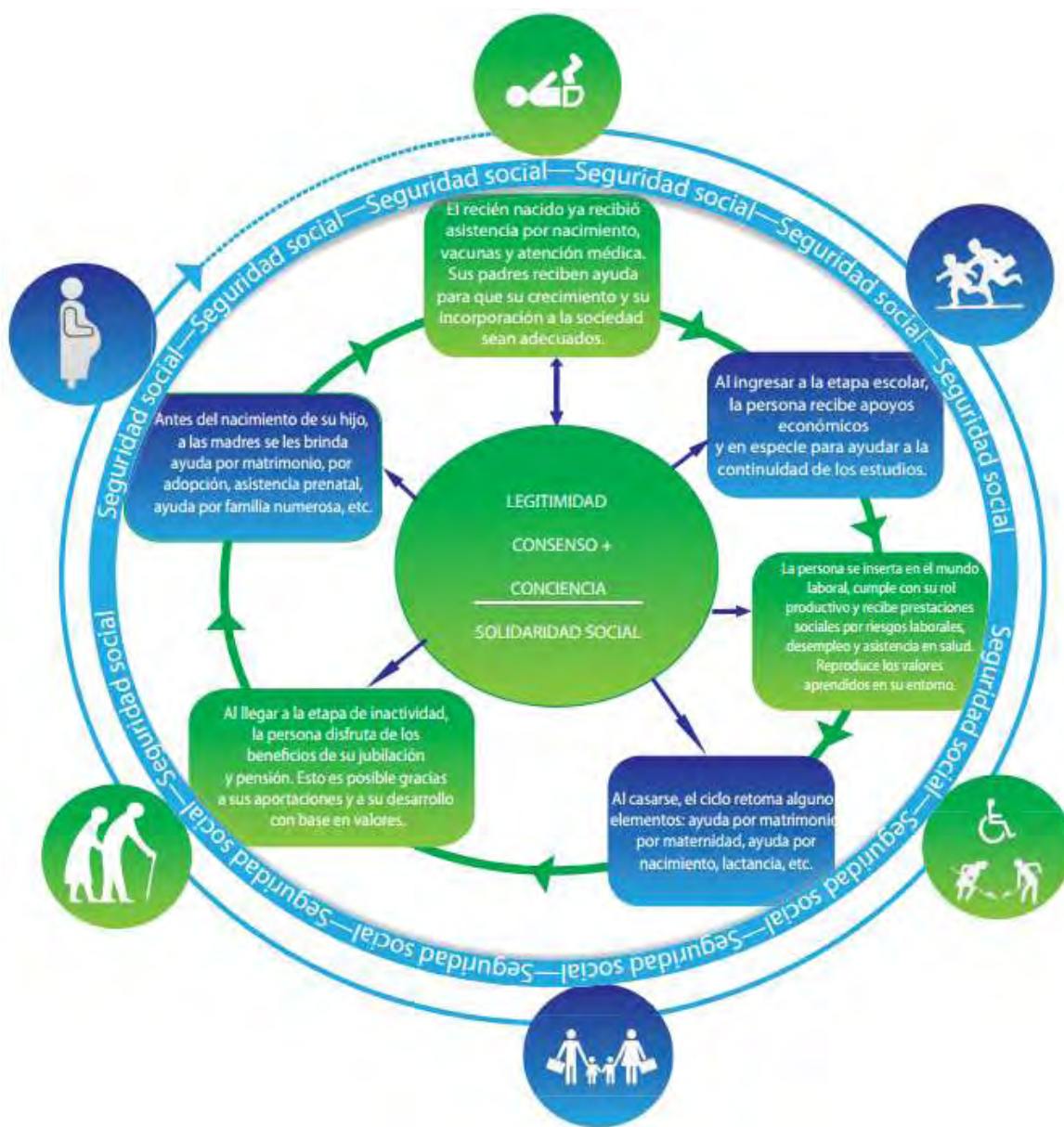


Fuente: Seguridad Social para Todos

El propósito fundamental que se busca con esta propuesta, no tan nueva, pero sí decisiva y urgente, consiste en configurar la seguridad social, cultural y legalmente, como un derecho exigible y una obligación ciudadana solidaria. Este de verdad representa el único camino eficaz para alcanzar una sociedad consciente de los valores y principios de la seguridad social, madura políticamente que acabe con la desprotección y exclusión generalizadas.

En repetidas ocasiones ya se ha dicho que la ocupación académica actual es un asunto multidimensional. En ese sentido se requiere de la participación activa y responsable de las personas para un desarrollo óptimo de la salud individual y de su comunidad; un fortalecimiento de la solidaridad entre generaciones para enfrentar riesgos y situaciones adversas; una integración de pensionados y jubilados en la vida social y familiar, así como en la actividad económica; el apoyo al acceso universal a pensiones y jubilaciones; un incremento de la corresponsabilidad de empleadores, trabajadores, sociedad y gobierno en el acceso a los servicios de la seguridad social; el apoyo para el acceso universal al trabajo decente; para el acceso universal a servicios que con frecuencia son exclusivos de sectores reducidos de la sociedad; el fortalecimiento de la solidaridad y la redistribución de la economía de una sociedad.

La ventaja principal que reviste este modelo de seguridad social fundamentado en la cultura como pilar esencial de transformación y cambio, radica en el nuevo tipo de comportamiento individual que podrán seguir las personas frente a su propia protección, interiorizando los valores, los principios, los riesgos, las posibilidades y los beneficios del sistema. A través de este mecanismo propuesto que atraviesa los planos pedagógico, comunicativo, político e institucional, podrá ser posible la consecución de una sociedad mejor informada y más atenta al cumplimiento de la seguridad social como derecho humano fundamental de obligatorio cumplimiento por parte del Estado y participación de todos los actores relevantes.



Fuente: Seguridad Social para Todos

## CONCLUSIONES

Desde el siglo pasado, la estructura institucional que ha soportado el sistema general de seguridad social en pensiones se ha visto gravemente quebrantada por el vaivén de reformas e intensos debates políticos y económicos. Dicho sistema ha sufrido un sinnúmero de tropiezos a lo largo de toda la historia republicana propiamente dicha, sin que la experiencia haya servido para la formulación y la planeación del futuro.

El tema de las pensiones, lejos de consolidarse como un asunto de interés nacional concebido mediante una política pública de Estado, se deteriora poco a poco debido al manejo inadecuado que cada administración gubernamental ha querido realizar.

De esa manera, y muy a pesar de que desde la década de 1940, Colombia entró a la órbita de los países que implementarían los seguros sociales, en el ambiente nacional permanecen los mismos problemas de cobertura, equidad y sostenibilidad que en su momento impulsaron la expedición y trámite de la Ley 100 de 1993.

Entre otras cosas, ello se debe principalmente a la concepción que sobre la materia se ha querido mantener. “Los sistema de protección social de la región nacieron bajo la influencia del sistema bismarckiano (...) que sostiene la idea de que los beneficios sociales son para los trabajadores que los adquieren a través de contribuciones copagadas con el empleador. Según Bismarck, el motivo principal era que el verdadero agravio del trabajador es la inseguridad de su existencia: no está seguro de si siempre tendrá trabajo, no está seguro de si siempre estará sano y prevé que un día será demasiado mayor para trabajar”.<sup>130</sup>

Pero además, en el caso particular de Colombia se favoreció una seguridad social gradual, fragmentada y exclusiva para algunos grupos poblacionales que

---

<sup>130</sup>Melguizo, Ángel; Bosch, Mariano; Pages, Carmen. (2013). Mejores pensiones: mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. En línea: <http://publications.iadb.org/handle/11319/462?locale-attribute=en>. Recuperado el 1 de mayo de 2014.



empezaron a ser objeto de una cobertura especial y de prestaciones generosas. “Las primeras normas de seguridad social estaban dirigidas a proteger algunos colectivos de servidores públicos: militares, magistrados públicos y funcionarios públicos”<sup>131</sup>.

Bajo los parámetros actuales, el sistema colombiano se sigue caracterizando por un modelo paralelo con dos regímenes que inexorablemente compiten entre sí: Sistema Público vs. Sistema Privado; Colpensiones vs. Fondos Privados; Reparto vs. Capitalización. En cuanto al manejo público, amparado en el principio de solidaridad intergeneracional, los aportes de los cotizantes son incluidos en un fondo común y administrados por Colpensiones. Este modelo se fundamenta en un universo amplio de afiliados, dependiendo fuertemente de ello, de la edad de los mismos, de los beneficios que se tienen por distribuir, de la rentabilidad de las inversiones implementadas por el administrador, y de sus costos de operación en aras de permitir las mejores pensiones posibles para una comunidad. Para tal modelo se requiere sobremanera que el Estado, en su papel de rector único no solo regule el funcionamiento del modelo, sino que garantice protección a los más vulnerables de la sociedad a través de la redistribución del ingreso nacional.

Al otro lado de la moneda se puede identificar el denominado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) que es gestionado por Administradores de Fondos de Pensiones. En él, los afiliados en calidad de trabajadores y por cuenta propia aportan a una cuenta individual de ahorro hasta sumar un capital suficiente que les brinde posibilidad en el futuro de una prestación económica. Dicho de otra manera, cada persona financia su propia pensión sin que el Estado haga parte del proceso pues no participa de ninguna forma en el esfuerzo, a menos que “cumplido

---

<sup>131</sup>Riaño, Gina Magnolia. *El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia*. En: Contraloría General de la República (2013). *Economía Colombiana. El sistema de pensiones colombiano: muchas reformas, pocas soluciones*. Edición 338. Bogotá, Colombia. Pág. 15.

un tiempo máximo de trabajo no haya logrado el capital requerido, momento en que le será garantizado un valor mínimo de pensión”<sup>132</sup>.

Como logró demostrarse, los móviles de la reforma de 1993 guardan una preocupante equivalencia con las razones de hoy para reformular modificaciones serias. “Ampliar la cobertura, adecuar la edad de retiro de las personas a las nuevas condiciones demográficas y de esperanza de vida del país, equilibrar la relación entre contribuyentes y beneficios, reducir costos de administración y mejorar los rendimientos de los aportes para garantizar la sostenibilidad futura del sistema”<sup>133</sup> son objetivos que en este momento siguen vigentes y no han podido ser desarrollados con efectividad plena.

Para superar las dificultades, la mayor parte de la bibliografía encontrada para la realización de este documento, por no decir toda, concluye de manera incisiva en una serie de cuestiones alrededor del buen o mal funcionamiento de cada uno de los dos regímenes, recomendando eliminar alguno, para favorecer el predominio de uno sobre el otro Fedesarrollo, centro de investigaciones económicas con toda la autoridad técnica a nivel nacional, se destaca como uno de esos actores que recomienda dejar marchitar el régimen de prima media, dados los efectos “negativos” que éste refleja sobre la sostenibilidad financiera del modelo.

No obstante, el fin de este trabajo escrito profesional no se concentró hacia la formulación de alguna recomendación política que tenga que ver con la radical eliminación de ninguno de los dos regímenes.

Los regímenes de ahorro individual o de capitalización son incapaces por sí solos de aliviar la pobreza, ni pueden ofrecer la posibilidad de una redistribución que garantice que las personas de bajos ingresos y de empleos irregulares reciban

---

<sup>132</sup> Macías Marín, Luis Hernando. *Régimen pensional colombiano ¿respuesta a la crisis?* EN: Carrasco, Emilio (Coord). 2003. Diez años del sistema de seguridad social colombiano. Evaluación y perspectivas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Pág. 211.

<sup>133</sup>Arrieta Mendoza, Cristina Isabel. (2011). Las reformas del sistema de pensiones colombiano. Friederich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-. Bogotá.

pensiones adecuadas (Ruezga, 2009). Al mismo tiempo, atendiendo la postura de Stiglitz, ni siquiera en los países desarrollados, el sistema privado de pensiones garantiza equidad o ahorro sostenido. Por su parte, aunque los regímenes públicos resultan costosos, sus ventajas y beneficios difícilmente se expresan en cifras, mismos que vale la pena decirse, se perfilan como una responsabilidad que el Estado no puede eludir.

“Es imposible medir la satisfacción de las mejores de salud de una población, la independencia de las personas en edad avanzada y el precio de la cohesión social. La seguridad social no es un lujo, en nuestros tiempos es cada vez más un factor imprescindible del desarrollo económico y social. Los avances económicos solo tienen sentido si van acompañados de un importante progreso social”<sup>134</sup>.

Desde toda perspectiva, ambos modelos pueden complementarse entre sí, eliminando la competencia existente y buscando beneficiar siempre al conjunto social.

El ciudadano, como sujeto activo de derechos, debe ser el centro de atención de cualquier propuesta que tenga que ver con protección social.

Desde un principio se planteó en este trabajo el objetivo de arrojar luces y recomendaciones a la institucionalidad colombiana en lo concerniente con la administración pensional, cimentado en una propuesta que entiende que este asunto tiene raíces en múltiples dimensiones.

Consciente además de los desafíos crecientes en materia de seguridad y protección social, se pretendió, fundamentalmente, proponer un conjunto de consideraciones acerca de lo que se debería tener en cuenta para convertir y consolidar el sistema de pensiones. Las aproximaciones planteadas se ampararon en una perspectiva cultural que seguramente tendrá mayor impacto y efecto sobre cualquier implementación futura siempre que bajo este paraguas, las personas podrán interiorizar verdaderamente lo que brinda la seguridad social.

---

<sup>134</sup>Ruezga Barba, Antonio. (2009). Seguridad social. Una visión latinoamericana. CIESS. México. Pág. 305.

Desde los planos pedagógico, motivacional, comunicativo, político e institucional, cristalizados en un solo cuerpo mediante la nueva cultura en seguridad social, podemos superar lo que en la hipótesis del presente trabajo se denominó como inútil obesidad normativa. Alrededor del sistema general de pensiones en Colombia y el contenido multidimensional de la seguridad social, es necesario promover una verdadera reforma estructural, firme y lo suficientemente seria que atraviese aspectos no sólo económicos sino también culturales en la materia. En ello consistió este trabajo, bajo el entendido que sólo de esta forma, podrá concebirse un nuevo modelo eficiente que reconvierta los incentivos que usualmente mueven a los actores del sistema dentro del mismo.

Lo cierto es que la coyuntura económica, social y demográfica por la que se atraviesa actualmente es incuestionablemente la más apropiada para emprender la serie de transformaciones que se necesitan para la consolidación del sistema de pensiones colombiano. Pero ese camino no podrá ser adelantado si antes no prevalece la voluntad y decisión política por parte del Estado de repensar su estructura laboral.

Todos los elementos analizados en esta oportunidad llevan al mercado del trabajo como principal fuente de acción e intervención y seguramente sobre el tratamiento eficaz de esta dificultad, han fallado todas las leyes recientes que apenas han contribuido a mejoras parciales en cobertura, equidad y sostenibilidad. Ninguna de las reformas ha logrado llegar a la raíz del problema pero sí han participado en el sustento de un monstruo normativo totalmente inoperante.

Como quiera que la seguridad social sea un asunto multidimensional, no han bastado las propuestas económicas, financieras y técnicas hasta ahora planteadas. Lo que ha hecho falta y es necesario añadir, es que a las personas debe enseñárseles a “reconocer la importancia que simboliza el ahorro en la previsión para cubrir las contingencias y carencias de los años finales de la vida, ya que de

nada sirve una adecuada regulación normativa que propenda por un incremento del ahorro, si no se cultiva en las personas”<sup>135</sup>, una nueva cultura en seguridad social.

Cultura que se propague, piense e implemente más allá de la esfera de las pensiones. Lo trascendental es que atravesase los ámbitos de la salud, los riesgos laborales, las cesantías y el autocuidado a fin de que la ciudadanía por sí misma se apropie de los valores y principios de un sistema que se soporta en la solidaridad.

Así las cosas, Colombia debe superar el período de “reformas estructurales” abordado en el primer capítulo y caracterizado por una constante presentación de normas, reglas y ordenamientos eventuales que responden a intereses muy particulares. El sistema no puede sostenerse a base de leyes que modifican las anteriores para no avanzar. Está demostrado que reforma tras reforma, lo único seguro es el desplome.

El país requiere más que nunca una institucionalidad muy fuerte que asuma el control de la seguridad social, transmitiendo la confianza y la esperanza que pide la gente.

Por eso, es importante resaltar en última medida el Banco de la Previsión Social de Uruguay como un organismo integral que ha conseguido incrementar la capacidad institucional del Estado, mejorar la gestión tributaria gracias a la inclusión y formalización laboral y garantizar el acceso a los derechos de la seguridad social del sistema a través de diversos elementos<sup>136</sup>:

- Con inclusión y cobertura universal y prestaciones suficientes.
- Fortalecido en su rol de recaudador de las contribuciones especiales de seguridad social.
- Orientado a la ciudadanía, apuntando a la mejora permanente de los niveles de servicio.

---

<sup>135</sup> Huertas Bonilla, Adriana y Lizcano Bustillo, Beatriz. (1999). Los efectos socioeconómicos de la reforma pensional en Colombia: mantener el sistema dual o volver al establecimiento de un sistema de pensiones único. Pontificia Universidad Javeriana. Pág. 173.

<sup>136</sup> Banco de la Previsión Social. Plan Estratégico. EN línea: <http://www.bps.gub.uy/37/institucional.html>. Recuperado el jueves 15 de mayo de 2014.

- Descentralizado en sus servicios e integrado en la gestión.
- Soportado por una estructura organizacional adecuada y flexible.
- Profesionalizado, dinámico y actualizado, apuntando al compromiso de y con su personal.
- Que utilice herramientas avanzadas, especialmente Tecnologías de la Información.
- Que transite el camino de la investigación y evaluación de políticas sociales.
- Participativo y con diálogo social.

No habrá momento más oportuno que ahora para llevar la sociedad colombiana a un verdadero estado de modernización en materia de seguridad social. Ello, con el acopio de las propuestas demostradas pensando en la transformación y consolidación del sistema, esencialmente, desde una nueva cultura en seguridad social y en una nueva institucionalidad que logre integrar la protección social como un todo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.
- ALONSO OLEA y TORTUERO PLAZA, José Luis, Instituciones de seguridad social, Editorial Civitas, 17 Edición, Madrid, 2000.
- ALONSO, G. (1997) “Estado, Política y Actores Sociales en la reforma de la seguridad social en la Argentina”, Tesis Doctoral, FLACSO, México.
- ARENAS MONSALVE, Gerardo. El derecho colombiano de la seguridad social. Editorial Legis, Bogotá, 2006.
- ARRIETA MENDOZA, Cristina Isabel. Las reformas del sistema de pensiones colombiano. Friederich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-. Bogotá. 2011.
- BANCO SANTANDER CENTRAL HISPANO. Informe aproximación a los sistemas de pensiones, 2001.
- Centro de Investigación Económica y Social, FEDESARROLLO. SANTA MARÍA, Mauricio (Director del Proyecto). El sistema de pensiones en Colombia. Retos y alternativas para aumentar la cobertura. Informe Final. Bogotá, Abril 12 de 2010.
- CENTRO DE INVESTIGACION Y FORMACION PARA LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA. (2009) “*Evolución del Sistema de pensiones Argentino*” CIFRA.
- Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, CIESS. Programa Estrategia Regional para una Ciudadanía con cultura en seguridad social. Seguridad social para todos. Documento de estrategia y plan de acción. En

línea:

[<http://www.seguridadsocialparatodos.org/sites/default/files/estrategia.pdf>].

2010.

- CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO.
- CÓDIGO LABORAL COLOMBIANO.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. “*Informe sobre la Seguridad Social en Chile.*” Editorial Jurídica de Chile. Tomo II.
- CONDE-RUIZ José Ignacio y DOMÉNECH Rafael. Pensiones sostenibles. En El País. Julio. En línea. [[http://elpais.com/elpais/2013/07/09/opinion/1373363435\\_433040.html](http://elpais.com/elpais/2013/07/09/opinion/1373363435_433040.html)]. 2013.
- Congreso Nacional de Chile. “*Accidentes de Trabajo y Enfermedades Laborales*” Santiago de Chile de 1968.
- Congreso Nacional de Chile. Ley 20.255. “*Sobre el Sistema de Pensiones Solidarias*”. Santiago 4 de marzo de 2008.
- Congreso Nacional de Chile. Ley 3.500 de 1980. “*Sobre el cual se crea el régimen contributivo del sector civil*” Santiago de Chile 1980.
- CONPES 156 2012. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS (BEPS). Septiembre 11 de 2012.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE del año 1925.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.



- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Economía Colombiana. El sistema de pensiones colombiano: muchas reformas, pocas soluciones. Edición 338. Bogotá, Colombia. 2013.
- CONVENIOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO RATIFICADOS POR COLOMBIA.
- Corporación de Investigaciones, Estudios y Desarrollo de la Seguridad Social de Chile. (2010) *“Modernización de la Seguridad Social en Chile.”* Editado por Alfabetas Artes Gráficas.
- CORTÉS GONZÁLEZ, Juan Carlos. Evolución de la protección social en Colombia. En: Estructura de la Protección Social en Colombia. Reforma a la administración pública. Legis Editores S.A. 2012.
- DUEÑAS RUIZ, Oscar José. LAS PENSIONES. Teoría, normas y jurisprudencia. Quinta edición. Librería Ediciones del Profesional Ltda. 2013.
- Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Nuevo Sistema de la Seguridad Social. En línea: [\[http://catalogo.bcn.cl/ipac20/ipac.jsp?session=Q40094QB01287.1720426&profile=bcn&uri=search=TL~!Anteproyecto%20del%20estatuto%20fundamental%20de%20principios%20y%20bases%20del%20sistema%20de%20seguridad%20social%20/&term=Anteproyecto%20del%20estatuto%20fundamental%20de%20principios%20y%20bases%20del%20sistema%20de%20seguridad%20social%20/&aspect=subtab146&menu=search&source=~!horizon\]](http://catalogo.bcn.cl/ipac20/ipac.jsp?session=Q40094QB01287.1720426&profile=bcn&uri=search=TL~!Anteproyecto%20del%20estatuto%20fundamental%20de%20principios%20y%20bases%20del%20sistema%20de%20seguridad%20social%20/&term=Anteproyecto%20del%20estatuto%20fundamental%20de%20principios%20y%20bases%20del%20sistema%20de%20seguridad%20social%20/&aspect=subtab146&menu=search&source=~!horizon). Encontrado el 18 de mayo de 2014.

- FEDESARROLLO. El debate sobre la protección al cesante en Colombia. En: Tendencia Económica. Informe mensual de Fedesarrollo. Pág. 3. En línea: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/02/T-E-No-127.pdf>. 2013.
- FESCOL – VIVA LA CIUDADANÍA. La reforma pensional que Colombia necesita. 1ª edición, Bogotá, 2002.
- FUENTES, Eduardo; GARCÍA H. Alicia y ESCRIVÁ, José L. Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes. BBVA. España. 2010.
- FUERTE POSADA, Andrés. “Colombia: crisis y reforma pensional” EN: Le monde diplomatique. En línea [<http://www.eldiplo.info/portal/index.php/component/k2/item/169-colombia-crisis-y-reforma-pensional>] 2012
- HELMSDORFF, Loredana. Ampliación de cobertura del Sistema de pensiones colombiano y atención al adulto mayor. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), DNP. 2007.
- HUERTAS BONILLA, Adriana y LIZCANO BUSTILLO, Beatriz. Los efectos socioeconómicos de la reforma pensional en Colombia: mantener el sistema dual o volver al establecimiento de un sistema de pensiones único. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 1999.
- INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.
- ISAPRE. Nosotros. Encontrado el 18 de mayo de 2014. En línea: [[www.isapre.cl/institucional.htm](http://www.isapre.cl/institucional.htm)]

- LLANES, Ma. Claudia y ALONSO, Javier. Confianza en el futuro: Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia. en: Fuentes, Eduardo; García H. Alicia y Escrivá, José L. Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes. BBVA. España. 2010.
- LÓPEZ PIÑEROS, Néstor Alfonso. Instituciones políticas y marginalidad. El sistema de pensiones colombiano. Trabajo de investigación presentado como requisito final para optar al título de: Magister en Ciencia Política doble titulación. Universidad Católica de Colombia, Università Degli Studi Di Salerno. Bogotá, 2012.
- MACÍAS MARÍN, Luis Hernando. Régimen pensional colombiano ¿respuesta a la crisis? en: Carrasco, Emilio (Coord). Diez años del sistema de seguridad social colombiano. Evaluación y perspectivas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2007.
- MELGUIZO, Ángel; BOSCH, Mariano; PAGÉS, Carmen. Mejores pensiones: mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. En línea: [<http://publications.iadb.org/handle/11319/462?locale-attribute=en>]. 2013.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica. Gasto en intereses y pensiones. ¿Cómo se ve Colombia en la región? Volumen 4, Año 2. Noviembre 5 de 2013.
- MINISTERIO DEL TRABAJO.
- MOURIÑO, Carolina et al. Pobreza y protección social universal. Colección CLACSO CROP. Buenos Aires, 2013.

- ORTIZ PÉREZ, Melisa y LÓPEZ SUAZA, Carlos. Sistema de pensiones: situación actual y esquema multifondos. Universidad Nacional de Colombia. Trabajo de Grado para optar al Título de Especialista en Ingeniería Financiera. 2009. En línea [http://www.bdigital.unal.edu.co/948/1/43257153\_71363307\_2009.pdf]
- PARRA GUTIÉRREZ, William René. Derecho administrativo laboral y seguridad social. Ediciones Librería del Profesional, 1ª edición, 1996.
- PÉREZ TELLO, Sonia; DAMIÁN, Araceli y SALVADORI DEDECCA, Claudio. Multidimensionalidad de la pobreza. propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe. CLACSO. Buenos Aires, 2014.
- PLAN BEVERIDGE
- Portafolio.co. Colombia, un país que no tiene cultura del ahorro. EN línea: [http://www.portafolio.co/portafolio-plus/colombia-un-pais-que-no-tiene-cultura-del-ahorro]. 2012
- República de Argentina. Ley 14.370 de 1954. Sobre suplementos móviles y bonificaciones sobre el haber de jubilaciones y pensiones.
- República de Argentina. Ley 18.610 de 1970.
- República de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2005. "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política".
- República de Colombia. Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".
- República de Colombia. Ley 1429 de 2010 "Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo".

- República de Colombia. Ley 1502 de 2011. “Por la cual se promueve la cultura en seguridad social en Colombia, se establece la semana de la seguridad social, se implementa la jornada nacional de la seguridad social y se dictan otras disposiciones”.
- República de Colombia. Ley 1580 de 2012 “Por medio de la cual se crea la pensión familiar”.
- República de Colombia. Ley 1607 de 2012 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.
- República de Colombia. Ley 1610 de 2013. “Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral”.
- República de Colombia. Ley 1636 de 2013 “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia”.
- RIAÑO, Gina Magnolia. El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia. En: Contraloría General de la República Economía Colombiana. El sistema de pensiones colombiano: muchas reformas, pocas soluciones. Edición 338. Bogotá, Colombia. 2013.
- RUEZGA BARBA, Antonio. Seguridad social. Una visión latinoamericana. CIESS. México. 2009.
- SALAZAR, Gilberto. Santander y la seguridad social. Nueva Época, núm. 21, 2003.

- SÁNCHEZ TORRES, Roberto Mauricio. La crisis del sistema de pensiones colombiano. Análisis de cobertura y críticas a las fallidas reformas. Universidad Nacional de Colombia. Ensayos de Economía No. 32, Bogotá 2008.
- SANTAMARÍA SALAMANCA, Mauricio y PIRAQUIVE GALEANO, Gabriel. Evolución y alternativas del sistema de pensiones en Colombia. En: Archivos de Economía, DNP. Documento 398. 2013.
- SCHMIDT-HEBBEL, Klaus. La reforma pensional colombiana. Efectos fiscales y macroeconómicos. Asofondos. Bogota. 1995.
- SECRETARIA DE SALUD DE ARGENTINA. (2013) “Informe semestral de la seguridad social en argentina”.
- STEINER, Roberto. “¿Por qué se requiere de una nueva reforma al sistema de pensiones colombiano?”. EN: Foro Económico. Un blog de economía bastante nacional. En línea [<http://focoeconomico.org/2011/11/16/por-que-se-requiere-de-una-nueva-reforma-al-sistema-pensional-colombiano/>] 2011.
- TOKMAN, Víctor E. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social. CEPAL – SERIE Financiamiento del Desarrollo. Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, Santiago de Chile, abril de 2006.
- TORO BRIDGE, Mauricio. Análisis de la rentabilidad de los fondos de pensiones obligatorios en Colombia. Evaluación de los primeros 15 años de reforma. Universidad de Alcalá. 2007.
- TORRES TARAZONA, Luis Alberto. Aproximaciones a la seguridad social en el Estado Social de Derecho. Aspectos teóricos y jurisprudenciales. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá. 2012.

- TREJO GARCÍA, María del Carmen. Estudio jurídico internacional y de derecho comparado sobre las pensiones. Centro de documentación, información y análisis. Cámara de Diputados de México. México, 2007.
- VERONELLI, Juan Carlos. *“Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina.”* Organización Panamericana de la Salud. Tomo II.
- VESGA REYES, Giselle. Cambios en el régimen de pensiones en Colombia y su efecto en el margen intensivo de la oferta laboral. Universidad del Rosario. Bogotá, 2013.