

**REFORMAS LABORALES AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES POSTERIOR A 1991
EN COLOMBIA**

**LUZ ALEJANDRA BOHORQUEZ URIBE
ID: U00079574**

DIRECTOR: PEDRO FERNANDO DELGADO JAIMES

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y CONTABLES
PROGRAMA DE ECONOMIA**

BUCARAMANGA

2017

REFORMAS LABORALES AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES POSTERIOR A 1991 EN COLOMBIA

INTRODUCCION

El año 1991 fue crucial para Colombia, al promulgarse una nueva constitución política, que significó el advenimiento al Estado Social de Derecho, que reconoce al hombre como centro del derecho y el Estado al servicio de este, lo que conllevó a profundas transformaciones en el ámbito económico, jurídico, político y social. Colombia pasa a ser parte de la globalización. "La globalización constituye un proceso mundial desigual y de largo plazo, que se desarrolla de manera diferente en las distintas esferas de acción de las sociedades: la económica, la política, la de seguridad y la de la cultura" (Comisión. 1997:17).

En los años noventa, el país se ve abocado en un rápido proceso de reforma estructural, recibiendo el nombre de "apertura económica", obligado a abrir sus fronteras y a supeditar muchas esferas de su soberanía a los condicionamientos de los capitales internacionales. Se plantea la reducción del Estado de bienestar; la satisfacción de las necesidades colectivas deja de ser un servicio que el Estado concedía a los ciudadanos, pasando a ser en cambio una mercancía del sector privado, regulable por medio de la oferta y la demanda. En todos los campos, el mercado debe actuar sin trabas institucionales. "Lo que surgirá no será un orden mundial que responda a peticiones de justicia, equidad y democracia, sino la 'nueva era imperial' que proclama la prensa financiera internacional, un sistema global orquestado por los ejecutivos del G-7, el FMI y el Banco Mundial, el GATT (hoy, OMC) y los intereses empresariales y financieros en general" (Chomsky. 1994:14).

Para lograr una precisión de la descripción del sistema general de pensiones, esta investigación se divide en tres etapas, antes de 1990, con los antecedentes de la inserción de Colombia en el modelo neoliberal, en 1990, caracterizando la apertura económica iniciada por el gobierno de Virgilio Barco y profundizada en 1991, y por último, las reformas laborales a partir de 1991, apoyado en la legislación que en materia laboral ha tenido el sistema general de pensiones. Para la descripción de las características, la presente investigación encuentra sustento en las estadísticas de las afiliaciones y cotizaciones que se han hecho al sistema general de pensiones desde 1991, a fin de conocer si la regulación que ha tenido la legislación laboral, ha sido consecuente con la realidad, si el sistema pensional ha mejorado, empeorado o se ha mantenido constante.

Los resultados encontrados muestran que aún existen retos importantes para lograr un sistema de pensiones más universal y, por lo tanto, aún existe campo de mejora y acción. Sin embargo, el sistema de pensiones no debe tratarse de manera aislada, puesto que su desempeño depende también de los factores estructurales de la economía donde está funcionando. En esa línea, la estabilidad macroeconómica del país es un condicionante estructural para el buen funcionamiento del sistema pensional. Un manejo adecuado de la política monetaria, cambiaria y fiscal garantiza la estabilidad y promueve el desarrollo de mercados de activos y con esto del sistema de pensiones. Asimismo, otro gran factor estructural que afecta el sistema tiene que ver con las tendencias demográficas del país y es papel del sistema de pensiones ajustarse dinámicamente a su evolución, pues debe ir acorde al desarrollo poblacional a fin de no generar una carga fiscal al presupuesto de la nación, pero en cambio sí garantizando ser una sistema de gran cobertura y sostenibilidad financiera.

JUSTIFICACION

El presente artículo de investigación reviste importancia para cualquier lector por cuanto le permite conocer los derechos que se han venido alcanzando en materia pensional, a partir de la Constitución Política de 1991, que como se dejó dicho atrás, vino a significar una visión antropocéntrica del derecho constitucional en el que el hombre es el centro del ordenamiento jurídico, en tanto que el Estado está a su disposición, procurando para él la satisfacción a todas sus necesidades básicas, y la plena realización de sus derechos fundamentales, económicos, sociales, colectivos y del medio ambiente.

En materia económica, las reformas a la seguridad social, particularmente en el tema pensional, se han convertido en el centro de la agenda, dada la alta carga que tienen que soportar los países y el crecimiento de estas obligaciones en las economías emergentes. De esta forma, se ha venido adelantando un proceso de reformas y ajustes a los sistemas, las cuales incluyen el diseño de pilares de ahorro privado y público, para el caso Colombiano; el establecimiento de sistemas nacionales, como es el caso de Italia y Suecia; la propuesta de sistemas de reservas completas manejadas con esquemas de solidaridad a través de los fondos privados de pensiones, como es el caso de Polonia, Letonia y Hungría; la armonización de los regímenes, con ajustes paramétricos asociados al incremento de la edad de jubilación; las restricciones al retiro anticipado; y la reducción progresiva de las tasas de reemplazo.

Las reformas laborales, se desarrollan dentro de la ideología neoliberal de los años noventa, que trajo consigo un impacto en las políticas públicas, como en las pensiones, que se tradujo en reformar el Estado, reduciendo su tamaño e intervención en la prestación de servicios, permitiendo que proveedores del sector privado se encargaran de dicha prestación, política pública reflejada en la creación del régimen de ahorro individual con solidaridad.

Por lo anterior, es relevante el estudio del sistema general de pensiones a partir de las reformas laborales introducidas con el advenimiento de la constitución de 1991, lo que significó que el Estado cada vez más procura para sus ciudadanos el mejoramiento, estabilidad y proyección de un sistema general de pensiones, con la satisfacción de llegar a la vejez, invalidez o muerte, encontrando que el sistema general de pensiones se encuentre enmarcado dentro de los objetivos propuestos por un Estado Social de Derecho, el cual es el mejoramiento de la calidad de vida, lo que motivó a la creación de un sistema integral de seguridad social mediante la ley 100 de 1993, con cobertura en salud, pensiones y riesgos profesionales, al cual se accede a través de la incorporación a un puesto de trabajo.

El sistema Colombiano de pensiones ha sido ajustado con la Ley 100 de 1993; la Ley 797/2003; las Leyes 168 y 712 de 2003; y el Acto Legislativo 01 de 2005, entre otros. Gracias a estos ajustes la deuda a cargo de la nación se redujo de cerca del 270% al 114% del PIB (DNP, 2013). Sin embargo, el sistema colombiano presenta dos grandes problemas, como son la desigualdad en los beneficios que reciben los pensionados, siendo éstos una de las fuentes que más inciden en la desigualdad del ingreso en Colombia y la baja cobertura del sistema. Apenas el 30% de la población trabajadora cotiza efectivamente, sólo el 37% de la población mayor de los 60 años tiene un beneficio pensional, y se prevé que ésta va a descender cuando se apliquen los ajustes adelantados.

Finalmente, es a partir de la Ley 100 de 1993, que se analizan los objetivos por ella propuestos, a saber, equilibrio fiscal, amplia cobertura y eficiencia en el manejo de los recursos.

OBJETIVOS

Objetivo General

El objetivo de esta investigación es analizar los alcances de las reformas laborales en materia pensional en Colombia, a partir de sus características y desarrollo, después de haberse promulgado la Constitución Política de 1991.

Objetivos Específicos:

1. Identificar los antecedentes de las reformas laborales, como consecuencias al surgimiento y objetivo de la legislación normativa.
2. Desarrollo e identificación de los enfoques de las reformas laborales en materia pensional.
3. Análisis de los efectos de las reformas laborales al sistema general de pensiones.

PREGUNTA DE INVESTIGACION

¿Qué alcances han tenido las reformas laborales al sistema general de pensiones en Colombia a partir de 1991?

METODOLOGÍA

Los estudios descriptivos buscan desarrollar una imagen o fiel representación (descripción) del fenómeno estudiado a partir de sus características. Describir en este caso es sinónimo de medir. Miden variables o conceptos con el fin de especificar las propiedades importantes de comunidades, personas, grupos o fenómeno bajo análisis. El énfasis está en el estudio independiente de cada característica, es posible que de alguna manera se integren la mediciones de dos o más características con el fin de determinar cómo es o cómo se manifiesta el fenómeno. Pero en ningún momento se pretende establecer la forma de relación entre estas características. En algunos casos los resultados pueden ser usados para predecir.

El presente artículo de investigación, se enmarca dentro de la metodología de investigación descriptiva, toda vez que se cuenta con un marco teórico que busca traer a colación los antecedentes al sistema general de pensiones, que si bien en un comienzo solo era entendido como aportes que se hacían a pensiones, a partir de la ley 100 de 1993, se comienza a hablar del sistema general de pensiones, que hace parte del sistema integral de seguridad social, y a partir del cual surgen dos grandes regímenes dentro de él, a saber, el régimen de prima media y el régimen de ahorro individual, cada uno cuenta con sus características particulares, los que se pueden manifestar en igual o en forma separada.

Los estudios descriptivos únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar como se relacionan las variables medidas. Los estudios descriptivos son útiles para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, comunidad, contexto o situación. En esta clase de estudios el investigador debe ser capaz de definir, o al menos visualizar, que se medirá (que conceptos, variables, componentes, etc.) y sobre que o quienes se recolectaran los datos (personas, grupos, comunidades, objetos, animales, hechos, etc.).

Los componentes que se medirán en esta investigación, serán las personas afiliadas, cotizantes de los dos regímenes, que influencia tiene la informalidad en el sostenimiento del régimen pensional, en que tanto han ayudado las reformas laborales en materia pensional a la disminución del déficit fiscal.

Título 1: Evolución de las reformas pensionales

En este título, se desarrolla la evolución que ha tenido las reformas pensionales, las cuales son dadas como consecuencia de antecedentes previos a 1990, posteriormente la incursión del país en la apertura económica bajo las reglas del Consenso de Washington, y finalmente la expedición de las reformas laborales, ajustadas a los lineamientos de la Constitución Política de 1991.

1.1. Antes de 1990

Antes de 1990, cabe resaltar las reformas dadas en 1976 en Colombia, paso previo a la apertura económica que se daría en 1990, la caída del petróleo en 1980 y el consenso de Washington, situaciones que dan lugar al ingreso del neoliberalismo en los países en vía de desarrollo, como es el caso de los países de América Latina.

En América Latina, se comienzan a dar los primeros pasos hacia una apertura económica desde la segunda mitad de la década de los años setenta, desarrollándose programas de ajuste económico en Chile (1976), Colombia (1976), Argentina (1978), Uruguay (1978). El proceso de apertura económica, estará determinado por el neoliberalismo, siendo necesario un desarrollo "hacia afuera", es decir, que garantice mercados abiertos, buscando una balanza comercial favorable, incrementando el ahorro interno; eliminando los subsidios y reduciendo la intervención del Estado, por lo que el país se vio expuesto a desarrollar políticas (Sunkel y Zuleta. 1992: 25-26) que tengan como finalidad:

a) El aumento del ahorro público por medio de la reducción del gasto y el aumento de los ingresos ampliando la base impositiva: reducción o eliminación de subsidios; privatización de empresas productivas y de servicios.

b) El aumento del ahorro privado buscando un fortalecimiento de las instituciones financieras internas.

c) Una mayor eficiencia económica mediante la eliminación de las distorsiones microeconómicas como controles de precios, incentivos al comercio exterior, tasas de interés subsidiadas, racionamiento del crédito, trabas a la movilidad laboral y al ajuste de salarios reales.

d) Una mejor asignación de la inversión pública en función de desarrollar el recurso humano y la infraestructura física para el logro de una mayor productividad y competitividad.

e) Un aumento de la oferta de bienes transables mediante el mantenimiento de un tipo de cambio real, liberalizando el régimen de comercio exterior a través de la reducción de aranceles y de la eliminación de las restricciones de carácter cuantitativo (cuotas de importación).

La declaración de inconvertibilidad del dólar en 1971 y las devaluaciones del dólar entre 1971 y 1973 pusieron fin al sistema monetario de Bretton Woods. La decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar el precio del crudo en 1973 y nuevamente en 1979, terminó con el petróleo barato que había lubricado el crecimiento de posguerra. Como consecuencia de estos cambios se frenó el ritmo del crecimiento económico. Creció la inflación, se redujeron las tasas de crecimiento y aumentó el desempleo. Importantes industrias se vieron obligados a reconvertirse: debieron introducir innovaciones tecnológicas, ahorrar energía, reducir sus plantas de personal, etc.

La primera crisis petrolera se presentó en el año de 1973, el 14 de Octubre inicia con las negociaciones entre los países miembros de la OPEP y las compañías petroleras. El 16 de Octubre, en la ciudad de Kuwait, seis estados del golfo: Arabia Saudí, Irán, Irak, Abu Dhabi, Qatar y Kuwait, deciden unilateralmente aumentar el precio del petróleo pasando de 2 a 3.65 dólares el barril. Frente a estas decisiones la reacción que se esperaba de los países consumidores era una respuesta agresiva o de ataque, pero por el contrario fue nula, pues en este momento la economía de ellos estaba en auge y particularmente desde la devaluación de factor del dólar en diciembre de 1971, con crecimientos de la producción industrial del 6,3 por ciento en 1972 y hasta junio de 1973, llevando a los occidentales a el punto máximo de su capacidad productiva, este éxito o prosperidad también se veía o se extendía a los países menos desarrollados, al reforzar sus mercados en exportaciones en volumen y en valor.

A finales de marzo de 1979, se realizó un comité consultivo de los miembros de la OPEP, cuyo orden del día fue elevar los precios de venta oficiales y además se le permitió a cada miembro cargar suplementos extras en sus ventas de petróleo al nivel que cada uno de ellos considerara que sus importadores podrían pagar. La posición política de Irán que amenazaba con una posible extinción del conflicto a otros países del área, continuó incentivando a las compañías y a los países consumidores sus niveles de stocks, en el cuarto trimestre de 1979, el precio stock del petróleo alcanzó la cifra de 45 dólares el barril, algunos gobiernos de la OPEP comercializaron parte de su petróleo en el mercado Spot solicitando reducción de los períodos de pago y primas especiales para cumplir con los contratos de suministros.

Las crisis petroleras de 1973 y 1979, conllevaron a que en 1979, el director de la Reserva Federal norteamericana, impulsara la decisión final de su Gobierno de atacar la inflación por el procedimiento de limitar la masa monetaria gracias a un incremento sin precedentes en las tasas de interés. De esta manera, los capitales afluyeron a Estados Unidos e hicieron subir el curso del dólar. Este hecho tuvo como consecuencia iniciar un proceso deflacionista y obligó a todos los países a optar por políticas de austeridad. Las economías desarrolladas llegaron al fondo de la depresión, mientras que las del Tercer Mundo, fuertemente endeudadas, vieron aumentar el peso de su carga financiera. Para evitar la bancarrota, tuvieron que acudir a las grandes instituciones financieras internacionales que les obligaron a una política de austeridad en ocasiones dramática.

Tras la caída del muro de Berlín, el 9 de Noviembre de 1989, el socialismo como sistema económico iba siendo rápidamente cuestionado o abandonado, por lo que es a partir de este momento, cuando se formulan un listado de medidas de política económica que constituyen un paradigma para la triunfadora economía capitalista, por medio del consenso de Washington, a partir del cual los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), comienzan a orientar a los gobiernos de los países en vía de desarrollo ante el estallido de la crisis de la deuda externa, medidas estas que contribuyen significativamente a la creación y consolidación del patrón de globalización neoliberal actualmente dominante.

El consenso de Washington, se concreta en diez temas de política económica, a saber:

1. Disciplina fiscal: Se consideró que los altos déficits que habían acumulado casi todos los países de América Latina habían conducido a desequilibrios macroeconómicos que hicieron entrar a la región en problemas inflacionarios.
2. Reordenación de las prioridades del gasto público: Para hacer frente al déficit fiscal se optó por reducir el gasto, más concretamente, redistribuirlo desde subsidios no justificados hacia la sanidad, la educación e infraestructura.
3. Reforma tributaria: Basada en aumentos de los impuestos, sobre una base amplia y con tipos marginales moderados. Es decir, el impuesto adicional que se pagaba por disponer de más renta era bajo.
4. Liberalización de las tasas de interés para que fuesen establecidas por el mercado.
5. Tipos de cambios unificados: Marcado por el establecido por el mercado.
6. Liberalización del comercio: Para llevar a cabo una política económica orientada al exterior también se creyó necesario liberalizar las importaciones. La idea de proteger las industrias nacionales frente a “las de fuera”, se consideró un obstáculo al crecimiento.
7. Apertura del comercio: Liberalización de la inversión extranjera directa, para así aportar capital, tecnología y experiencia.
8. Privatización: Se basaba en la idea que la industria privada está gestionada más eficientemente que las empresas estatales.
9. Desregulación de empresas estatales: Se consideró una manera de fomentar la competencia en América Latina, ya que era donde se encontraban las economías más reguladas del mundo.
10. Derechos de propiedad: En una región donde los derechos de propiedad eran muy inseguros, se optó por implantar unos derechos garantizados como en EEUU.

El Consenso de Washington, dio paso a que en la apertura económica se colocara como eje un nuevo modelo de desarrollo y se adoptaran reformas cuyo sello distintivo fuese la desregulación y liberación de los mercados, inspiradas en el entorno de que el exceso de controles por parte del Estado había ocasionado un funcionamiento ineficiente y poco competitivo de nuestro sistema económico. Bajo esta visión se modificaron los instrumentos de regulación de los mercados financiero, laboral y cambiario y se definieron nuevos regímenes en diversas materias: tributaria, de inversión extranjera, de endeudamiento, de comercio exterior y, más adelante, de seguridad social.

1.2 En 1990

En febrero de 1990 (periodo presidencial de Virgilio Barco), el Gobierno anunció la decisión de reformar en forma gradual el modelo tradicional de desarrollo económico nacional, mediante la introducción de un programa de “Modernización e Internacionalización” del aparato productivo (CONPES Y CDCE, 1990), dentro de sus objetivos estaban la liberalización gradual de importaciones, sometidas en un porcentaje significativo al régimen de licencia previa, la reducción y racionalización de las tarifas arancelarias, la adopción de medidas dirigidas a incrementar el grado de competencia externa e interna sobre la producción doméstica.

El proceso de apertura económica implantado en 1990 y profundizado a partir de 1991 ha cambiado de manera sustancial la estructura económica del país. Bajo este escenario el mercado de trabajo tiende a ser uno de los principales receptores de los ajustes necesarios para adecuarse a las condiciones impuestas por el nuevo modelo económico. Al respecto, Carrasco y Reyes (1991) señalan que en varios países el proceso de reconversión industrial

para enfrentar la apertura, se inició con reestructuraciones en el interior de las organizaciones, a través de ajustes en las plantas de personal y en la gestión empresarial en procura de mayores niveles de eficiencia, y sólo después se han realizado cambios tecnológicos en los procesos y en la composición de la producción.

Hasta 1990, la legislación laboral colombiana estaba amparada jurídica y legalmente por el Código Sustantivo del Trabajo, y por el Decreto Ley 2351 de 1965; este decreto fue expedido en una época de altas tasas de desempleo urbano explicadas por la incapacidad de la economía de absorber la creciente fuerza laboral generada por la fuerte migración rural – urbana, época de conflictos laborales y predominio de ideas proteccionistas de la industria, siendo un considerando para reformar el Código Sustantivo del Trabajo, *“Que las clases trabajadoras del país han venido expresando reiteradamente su inconformidad por la demora en adoptar las reformas a la actual legislación laboral, con el fin de adaptarla a las nuevas realidades de la relación obrero - patronal”*.

Para 1990, se introdujo en el ámbito jurídico la Ley 50, que buscó la flexibilización del régimen laboral mediante la eliminación de mecanismos como la retroactividad de las cesantías, la acción de reintegro tras diez años de trabajo, la pensión-sanción, mayores derechos para los sindicatos como la obtención automática de la personería jurídica con base en el acta de fundación y su no suspensión por vía administrativa, incremento del tiempo de maternidad, entre otros aspectos.

Según encuesta de opinión empresarial desarrollada por Fedesarrollo en 1986, el 60% de los empresarios coincidía en afirmar que el régimen de cesantías, era el principal problema en la legislación laboral (Kertzman, 1987). Inicialmente, las cesantías fueron creadas como una indemnización, que era pagada únicamente en caso de despido del trabajador, luego dejaron de clasificarse como indemnización y pasaron a ser permanentes; finalmente, con el Decreto 2351 de 1965, se le permitió a los trabajadores el retiro parcial de cesantías para la compra o mejora de vivienda, dando lugar a la retroactividad de las cesantías, que consiste en liquidar las cesantías con base en el último salario devengado por el trabajador multiplicado por el número de años que trabajó y se entregan con la terminación del contrato del empleado o al momento de su retiro, esta normatividad sigue siendo aplicable, cobija a los trabajadores vinculados antes del 28 de diciembre de 1990.

Con la ley 50 de 1990, se crearon los fondos de cesantías, donde el empleador coloca anualmente antes del 15 de febrero del año siguiente, el monto de las cesantías adeudadas al trabajador más el 12% de interés legal (Artículo 99), el trabajador puede retirar las cesantías para compra o mejora de vivienda, o para el pago de la educación superior propia o de su familia, de entidades reconocidas por el Estado.

La legislación anterior a 1990, con el fin de dar estabilidad laboral a los trabajadores, implementó la denominada “ley de los diez años”, que consistía en una indemnización proporcional al tiempo trabajado, para el trabajador que llevase más de diez años trabajando en la empresa y que fuese despido sin justa causa, compuesta por la pensión sanción y la acción de reintegro; si el Juez laboral consideraba que se trataba de un despido sin justa causa, ordenaba al empleador reintegrar al trabajador a su puesto y pagarle los salarios del periodo en el cual había estado despedido; de igual forma, si el trabajador ya había cumplido los 70 años o en el momento que los cumpliera, y tuviese 10 años o más continuo en la empresa, y lo hubieran despedido sin justa causa, el empleador era condenado a pagarle una pensión vitalicia, convirtiéndose el trabajador en una persona inamovible de su puesto, dejando en desventaja a los empleadores.

El reintegro y pensión sanción, generó problemas entre empleador y trabajador, pues mientras el primero despedía al trabajador antes de que cumplierse los 10 años de trabajo, perdía una persona con experiencia y buen rendimiento que repercutía en la productividad laboral de la empresa; el segundo, se encontraba al momento de la terminación del contrato en edad avanzada y difícilmente encontraba trabajo en el sector formal.

Con la ley 50 de 1990, se eliminó la pensión sanción para los empleadores, que tuviesen a sus trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad Social (ISS) o a los fondos de pensiones, también eliminó la acción de reintegro, pero aumentó la indemnización por despido sin justa causa, lo que resultó beneficioso para los trabajadores, pues aumentó su estabilidad y aumentaron sus ingresos al momento de un despido sin justa causa.

La ley 50 de 1990 facilitó la creación de sindicatos con la obtención de la personería jurídica al momento de establecer un acta de constitución, sin autorización previa por parte del Ministerio de Trabajo, pues con la legislación anterior se exigía cumplir con varios requisitos hasta el momento en que el Ministerio de Trabajo otorgara personería jurídica al mismo, lo que hacía que algunas pequeñas y medianas empresas despidieran a los trabajadores que se quisieran sindicalizar, sin que se pudiera lograr el número mínimo de miembros.

1.3 Reformas laborales a partir de 1991

A partir de la constitución política de 1991, se inicia una nueva fase de acumulación basada en la 'flexibilización' de las condiciones de trabajo, a saber, creación del sistema de seguridad social, la cual ampara el régimen de salud, pensiones, riesgos laborales, regulación de horas extras, dominicales y festivos, licencias de maternidad y paternidad a los trabajadores, entre otros, características que tienen influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y la salud del trabajador. En razón a ser amplias las condiciones de trabajo, en este artículo de investigación solo nos centraremos en las reformas laborales que afectaron el régimen de pensiones en Colombia, promulgadas a partir de 1991, siendo significativas las que a continuación se describen:

Ley 100 de 1993: Por medio de la cual se crea el sistema de seguridad social integral, definido en su preámbulo, que a la letra dice “El sistema de seguridad social integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”, derecho y servicio público dirigido a garantizar la calidad de vida acorde con la dignidad humana.

A partir de la ley 100 de 1993, se crean tres sistemas que juntos forman el sistema de seguridad social integral, a saber, el sistema general de pensiones, el sistema general de seguridad social en salud y el sistema general de riesgos profesionales

El sistema general de pensiones, se encuentra desarrollado en el libro primero, artículos 10 al 151 F de la Ley 100 de 1993, tiene por objeto garantizar el amparo de las contingencias derivadas de la invalidez, muerte y vejez, dirigida a todos los habitantes del territorio nacional, a excepción de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, el fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio y los servidores públicos y pensionados de la Empresa Colombiana de Petróleos Ecopetrol, quienes tienen su propio régimen pensional.

Se encuentra compuesto por dos régimen, el régimen solidario de prima media con prestación definida, administrado por el fondo de pensiones público, Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones, y el régimen de ahorro individual con solidaridad, administrado por fondo de pensiones privados. Sus características son, afiliación obligatoria, selección de uno cualquiera de los régimen de elección libre y voluntaria por parte del afiliado, con la salvedad que solo puede hacer cambio de régimen transcurridos tres (3) años por una sola vez, la afiliación implica la obligación de efectuar el pago de aportes, para su reconocimiento se tiene en cuenta la suma de las semanas cotizadas, existirá un fondo de solidaridad pensional destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como campesinos, indígenas, trabajadores independientes, artistas, deportistas y madres comunitarias.

Son afiliados al sistema general de pensiones, en forma obligatoria, todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, y en forma voluntaria, los trabajadores independientes y en general todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios, los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro. Las cotizaciones al sistema general de pensiones se hacen por parte de los afiliados y empleadores, con base en el salario devengado, obligación que cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.

El empleador será responsable del pago del aporte al sistema general de pensiones de los trabajadores a su servicio. Para tal efecto, descontará del salario de cada afiliado, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones obligatorias y el de las voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el afiliado, y trasladará estas sumas a la entidad elegida por el trabajador, junto con las correspondientes a su aporte, dentro de los plazos que para el efecto determine el gobierno, pago que si no se efectúa dentro de los plazos establecidos, acarrea un interés moratorio a cargo del empleador.

Para la pensión de vejez, en el régimen de prima media, los afiliados deben cotizar un mínimo de 1000 semanas, haber cumplido la mujer 55 años de edad y el hombre 60 años de edad. En el régimen de ahorro individual, se obtiene la pensión de acuerdo con el monto ahorrado durante la etapa productiva del afiliado, los aportes más los rendimientos generados van dirigidos en una cuenta individual de ahorro, permitiéndole obtener una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente, habiendo cotizado por lo menos 1150 semanas.

A partir del 01 de Enero de 2014, las edades para acceder a la pensión de vejez se reajustaron a 57 años si es mujer, y 62 años si es hombre.

La pensión de invalidez es causada debido a enfermedades comunes o accidentes que no tengan relación con el trabajo, son pagadas por el fondo de pensiones según el cual la persona se encuentre afiliado; caso contrario ocurre con la pensión de invalidez de origen profesional, la cual es causada única y exclusivamente por accidente de trabajo o una enfermedad profesional, es pagada por la ARL (Administradora de Riesgos Laborales) a la cual este afiliada la persona, exige como requisitos la perdida de la capacidad laboral en un 50% o más y tener 50 semanas de cotización acumuladas durante los últimos 3 años, esta pensión no podrá ser superior al 75% del ingreso base de liquidación.

La pensión de sobrevivencia, es el pago mensual que cubrirá a los beneficiarios de ley en caso de que fallezca el pensionado, en el caso de la cónyuge sobreviviente o compañera permanente, en forma vitalicia, y para los hijos, siempre y cuando se encuentre estudiando, hasta la edad de los 25 años demostrando la dependencia económica que tenía del pensionado al momento de su muerte, a excepción de los hijos declarados incapaces, que recibirán la pensión de sobrevivencia de forma vitalicia.

Ley 508 de 1999: A través de esta ley se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002, mediante el cual se establecía el programa de Estabilidad financiera, que buscaba garantizar la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y lograr el acceso a los servicios de salud con equidad, se controlará la evasión y elusión de aportes, y se estudiará la posibilidad de crear una central única de recaudo para las distintas contribuciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, o se utilizarán otros sistemas de información como el registro único de aportantes. Así mismo, se evitará la múltiple afiliación al sistema y la afiliación fraudulenta.

Se establecieron mecanismos con el objeto de proteger los derechos de los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, en cuanto al aseguramiento y por ende la prestación de los servicios, en caso de que las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, EPS, o las Administradoras del Régimen Subsidiado, a la cual se encuentran afiliados, tengan problemas de solvencia o quiebra. Por otro lado, se garantizarán los recursos para la sostenibilidad del Régimen Subsidiado de Salud. El Gobierno Nacional establecía los mecanismos y procedimientos de compensación, diseñando las etapas del proceso y sus fechas de presentación.

Ley 776 de 2002: Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales. A través de esta ley, las entidades administradoras de riesgos profesionales deberán asumir el pago de la cotización para los Sistemas Generales de Pensiones y de Seguridad Social en Salud, correspondiente a los empleadores, durante los períodos de incapacidad temporal del trabajador y hasta por un ingreso base de la cotización, equivalente al valor de la incapacidad. La proporción será la misma establecida para estos sistemas en la Ley 100 de 1993.

Si como consecuencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional sobreviene la muerte del afiliado, o muere un pensionado por riesgos profesionales, tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes las personas descritas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, y su reglamentario.

Ley 797 de 2003: Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. Modificó dentro de las características del sistema general de pensiones, el traslado de los afiliados al régimen de pensiones que prefieran, el que una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.

Igualmente, se modificó el artículo 15 de la ley 100 de 1993, en cuanto a los afiliados en forma obligatoria, siendo todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de

contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales. También serán afiliados en forma obligatoria, los servidores públicos que ingresen a Ecopetrol, a partir de la vigencia de la presente ley. El ingreso base de cotización al sistema general de pensiones, no podrá ser inferior al salario mínimo.

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. La cotización deberá efectuarse durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.

Para el año 2015, el requisito de semanas para obtener la pensión por vejez, es de 1300 semanas.

Ley 860 de 2003: Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones. Incluyó especificaciones en materia pensional de los trabajadores vinculados al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Para el personal del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que labore en las demás áreas o cargos, se les aplicará en su integridad el Sistema General de Pensiones establecido en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

Los Servidores Públicos dada su actividad de exposición a alto riesgo, que efectúen la cotización especial durante por lo menos 650 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando reúnan los requisitos de haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad, haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993. El monto de la cotización especial para el personal del DAS del que trata la presente Ley, será el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.

Los detectives vinculados con anterioridad al 3 de agosto de 1994 que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley hubieren cotizado 500 semanas les serán reconocida la pensión de vejez en las mismas condiciones del régimen de transición contenidas en el Decreto 1835 de 1994.

Los servidores públicos que a la fecha de entrada en vigencia de la misma se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán trasladarse al Régimen Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de la presente ley, para que les sea aplicado el régimen previsto en la presente ley.

Ley 1250 de 2008: Mediante esta ley se benefician las personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, pues no estarán obligados a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley, no obstante quienes voluntariamente decidan cotizar al sistema general de pensiones podrán hacerlo.

Ley 1580 de 2012: Por la cual se crea la pensión familiar. Definida en su artículo 1 “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”.

Para ser reconocida la pensión familiar en el régimen de ahorro individual con solidaridad, los cónyuges o compañeros permanentes, deben acreditar 5 años o más de relación conyugal o convivencia permanente, dicha relación deberá haber iniciado antes de cumplir 55 años de edad cada uno, estar afiliados a la misma administradora de fondo de pensiones, si los cónyuges o compañeros permanentes estuvieren en administradores de fondo de pensiones diferentes, ambos deberán estar afiliados al fondo del cónyuge titular, entendido este como la persona que cuenta con el mayor saldo en cuenta de ahorro individual; en caso de fallecimiento de uno de los cónyuges o compañeros permanentes, ese 50% del cónyuge fallecido, se dividirá 25% a la cónyuge sobreviviente y el 25% a los hijos menores de edad o mayores de edad hasta los 25 años, que dependan del causante por razón de sus estudios.

Para ser reconocida la pensión familiar en el régimen de prima media con prestación definida, los dos cónyuges o compañeros permanentes deben obtener la edad mínima de jubilación, y la suma del número de semanas de cotización deberá superar el mínimo de semanas requeridas para el reconocimiento de la pensión por vejez, solo podrán ser beneficiarios de la Pensión Familiar, en el Régimen de Prima Media, aquellas personas que se encuentren clasificadas en el SISBEN en los niveles 1, 2 y/o en cualquier otro sistema equivalente que diseñe el Gobierno Nacional. Para acceder a la Pensión Familiar, cada beneficiario deberá haber cotizado a los 45 años de edad, el veinticinco por ciento (25%) de las semanas requeridas para acceder a una pensión de vejez de acuerdo a la ley, la pensión familiar no podrá exceder de un salario mínimo legal mensual.

Titulo 2: Acerca del sistema general de pensiones

El cuadro comparativo de requisitos y beneficios pensionales, logra explicar la edad mínima de jubilación, tiempo mínimo de cotizaciones, ingreso base de liquidación y pensión promedio que se recibía según el caso en pensiones, a saber, los regímenes de prima media y ahorro individual creados a partir de la ley 100 de 1993, y los sistemas pensionales excepcionales, como lo son magisterio, fuerzas militares, Ecopetrol, entre otros.

La Ley 100 de 1993 reformó el Sistema buscando subsanar graves fallas. Sus principales objetivos eran: (i) lograr el equilibrio fiscal; (ii) aumentar la cobertura y mejorar la equidad; y (iii) mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos. Así, se estableció un sistema compuesto por dos regímenes mutuamente excluyentes: El RPM con beneficios definidos, que agrupó todos los sistemas públicos existentes, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

En el RPM es necesario cumplir con los requisitos establecidos por la Ley (edad y semanas cotizadas) para poder acceder a una pensión. Una vez cumplidos dichos requisitos, se otorga una mesada determinada con base en el salario promedio de los últimos 10 años cotizados, con una tasa de reemplazo entre 65% y 80% dependiendo de la cantidad de semanas cotizadas. En la actualidad, la edad mínima para pensionarse es de 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres; asimismo, se necesita haber cotizado 1.250 semanas, las cuales aumentarán en 25 semanas por año, hasta alcanzar las 1.300 semanas en 2015.

Comparativo de requisitos y beneficios pensionales

Grupo o régimen pensional	Edad mínima de jubilación		Tiempo mínimo de cotizaciones para jubilación (semanas/años)	Tasa de reemplazo: Mesada pensional/Ingreso base de liquidación (IBC)	Pensión promedio (Salarios mínimos)
	Hombre	Mujer			
Ley 100 de 1993 -Régimen general -Régimen de transición (hasta 2014)	62	57	1000 semanas	65-85	1.57(a)
	60	55	500 semanas	45-90	(Cerca de 2)
Magisterio (Los docentes pueden recibir más de una pensión) (b)	55	55	20 años	75	2.72
Congresistas y Magistrados	50	50	20 años	75	34.92 (c)
Ecopetrol (b) -Plan 70 (e) -Plan de Ley	Sin edad 55 50		20 años (d)	75 + 2.5 año adicional	5.20
Fuerzas Militares y Policía Nacional	Según carrera militar y patrón de retiro		15 años (d)	50 a 85 (La base incluye beneficios no salariales)	5.33 1.83
Sector público: CAJANAL -Ley 33 de 1985 (transición) -Ley 71 de 1988 (transición)	55	50 55	20 años	75	2.63

Fuente: Compilación de información del proyecto de reforma del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Hacienda, 2001.

- (a) Promedio salarial afiliados al Instituto de Seguros Sociales (ISS)
- (b) Exceptuados de la ley 100 de 1993
- (c) Sólo ex-congresistas
- (d) Solo en la entidad
- (e) Incluye la mayoría de pensionados de Ecopetrol. Cobija a los trabajadores activos a diciembre de 1977.

En el RAIS, para poder acceder a una pensión no es necesario cumplir con requisitos de edad o semanas cotizadas. El principal requisito para poder obtener una pensión en este régimen es tener acumulado el capital suficiente en la cuenta de ahorro como para financiar una pensión equivalente al menos al 110% de un salario mínimo mensual legal vigente. Si el afiliado no logra acumular el capital suficiente para obtener una pensión equivalente a un salario mínimo, se analiza si cotizó 1.150 semanas para que, de esta forma, pueda ser beneficiario del fondo de garantía de pensión mínima, que es aquella que se financia con el 1,5% de los aportes realizados por todas las personas cotizantes al RAIS.

A la par con el sistema general de pensiones, se tiene 3 régimen de transición, a saber, la Ley 33 de 1985, aplica para los servidores públicos, la edad mínima tanto para mujeres como hombres es de 55 años y el tiempo necesario de trabajo es de 20 años continuos o discontinuos. Con estas condiciones cumplidas se liquida el 75% del promedio salarial de los últimos 10 años.

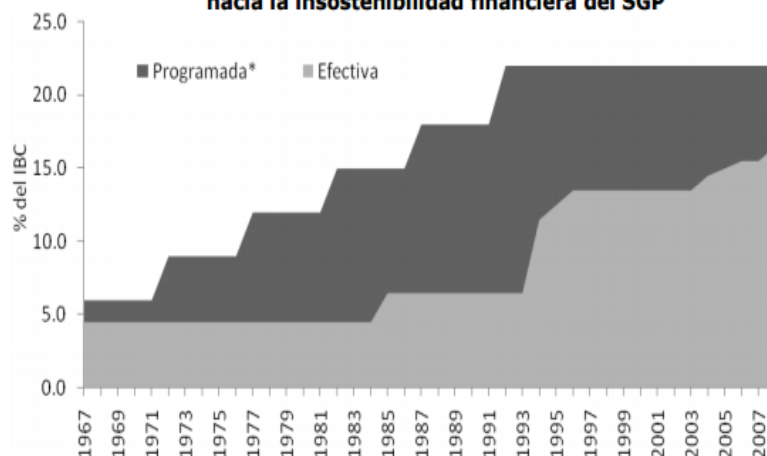
Ley 71 de 1988, aplica para trabajadores de entidades públicas y privadas, la edad mínima para las mujeres era de 55 años y para los hombres de 60 años y el tiempo necesario de trabajo era de 20 años continuos o discontinuos. Con estas condiciones cumplidas se liquidaba el 75% del promedio salarial de los últimos 10 años.

Decreto 758 de 1990, aplica a trabajadores privados e independientes, y buscaba recompensar la fidelidad de cotización al Seguro Social. La edad mínima en las mujeres era de 55 y en los hombres de 60 y las semanas requeridas eran de 1.000 continuas o discontinuas o 500 semanas en los 20 años inmediatamente anteriores a la edad de pensión. El porcentaje de liquidación es variable: mínimo 45% al cotizar las 500 semanas y como máximo el 90% al cotizar 1.250 semanas. Este porcentaje se realiza sobre el promedio de los últimos 10 años laborados.

Con las leyes 860 y 797 de 2003, se buscó dar apoyo a los problemas que no había podido solucionar la ley 100 de 1993; la Ley 797 de 2003 aumentó las tasas de cotización, redujo la tasa máxima de reemplazo en el RPM e incrementó gradualmente el número de semanas requeridas para poder acceder a una pensión. Los cambios introducidos por esta Ley buscaban mejorar la equidad en el Sistema, al destinar los nuevos recursos recaudados al Fondo de Solidaridad Pensional.

La Ley 860 de 203, por su parte, se concentró en temas relacionados con las pensiones de invalidez y con pensiones para trabajos de alto riesgo. En 2005 se realizó una nueva modificación a la Constitución con el Acto Legislativo 01 de julio de dicho año, el cual buscó incluir elementos que mejoraran la equidad y sostenibilidad del Sistema. Con el fin de lograr dicho objetivo se eliminó la mesada 14 para todos aquellos que ganaran más de tres salarios mínimos y para todos los nuevos pensionados a partir de 2011. Asimismo, se eliminaron todos los regímenes especiales, exceptuando al Presidente de la República y a las Fuerzas Armadas; se puso un tope de 25 salarios mínimos como máximo a las pensiones en el RPM y se redujo el período del régimen de transición establecido por la Ley 100 de 1993.

Gráfico 1. La diferencia entre las tasas de cotización programada y efectiva marcó el camino hacia la insostenibilidad financiera del SGP



Fuente: Rodríguez (1992). Elaboración: Fedesarrollo

* Se refiere a la cotización establecida en el Decreto 3041 de 1966

IBC: Ingreso Base de Cotización

Nota: el gráfico contiene las tasas de cotización programada y efectiva desde 1967 hasta 2007

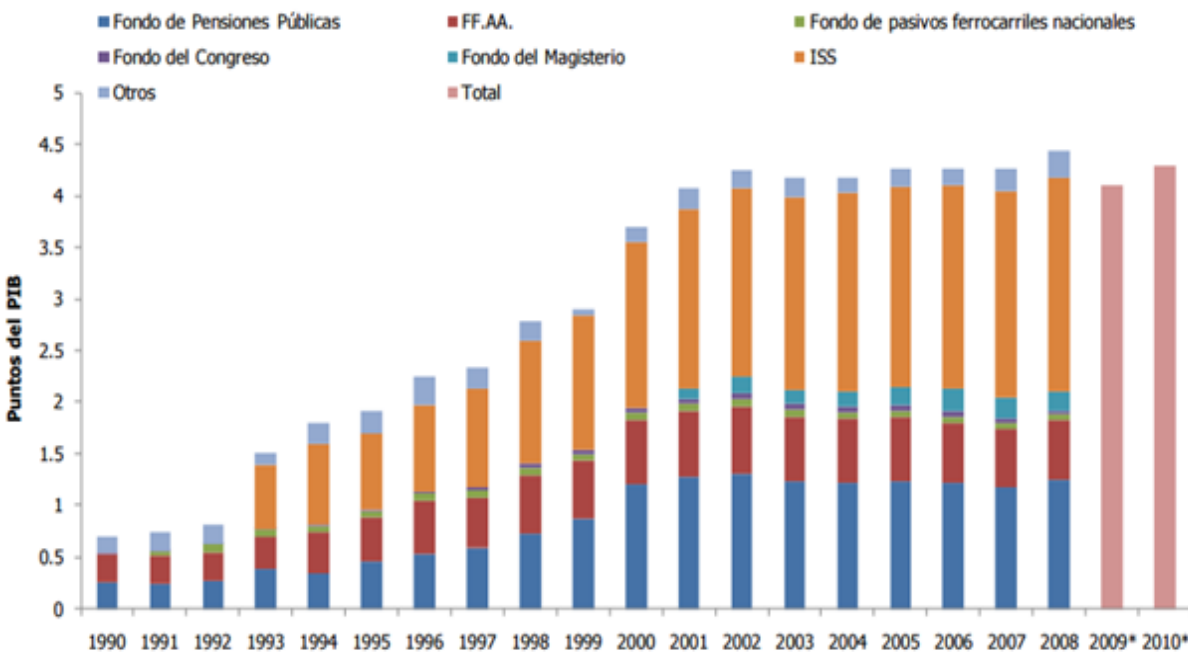
El gráfico 1, refleja la tasa programada de cotización al sistema general de pensiones, según el Decreto 3041 de 1966, que en su artículo 33 preceptúa que la misma se incrementará así, para 1966-1971: 6%; 1971-1976: 9%; 1976-1981: 12%; 1981-1986: 15%; llegando a 1991 con una tasa de cotización del 22%, la tasa de cotización se repartía 2/4 partes a cargo del empleador, 1/4 parte a cargo del Estado y 1/4 parte a cargo del trabajador.

La tasa programada que se tenía previsto, no llegó a la realidad, toda vez que existió incumplimiento por parte del Estado en su cotización, por lo que para el periodo de 1967 – 1984 se mantuvo en 4.5%, incrementándose en 1985 a 6.5%, de la cual 2/3 correspondían al empleador y 1/3 parte al trabajador.

La creciente diferencia entre la tasa efectiva y la programada llevó a que se marcara, desde un inicio, la insostenibilidad del régimen administrado por el ISS y a que, con el tiempo, el pasivo pensional se hiciera cada vez mayor.

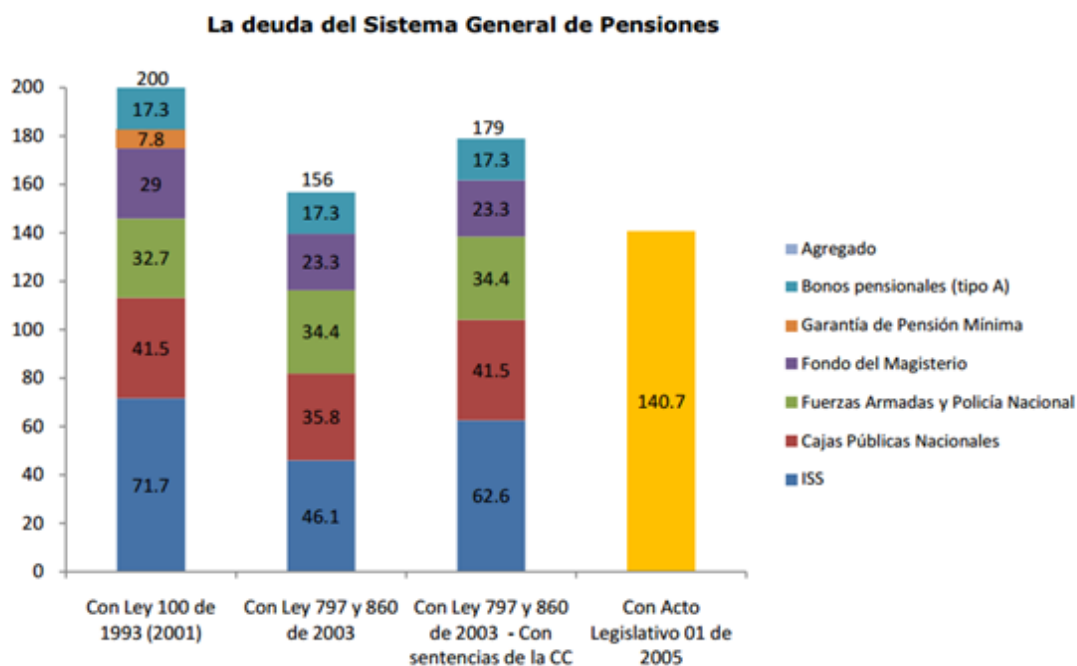
Este pasivo pensional se refleja en el pago de pensiones con cargo al fisco, el que ya sobrepasa 4.5 puntos del PIB para el 2008, el mayor gasto está en los pensionados al Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones y a los regímenes especiales, pues en todos ellos se encuentran pensionados que trabajaron para el sector público. Este cargo fiscal debe cada vez más reducirse, para que de esta forma el Estado invierta más en otros conceptos relevantes del presupuesto nacional, a saber, educación, salud, vivienda, entre otros.

El pago de pensiones con cargo al fisco ya sobrepasa 4.5 puntos del PIB



Fuente: DNP-DEE. Elaboración: Fedesarrollo

Gráfico 2.



Fuente: Resultados del Modelo DNP Pensión, 2005. (CC: Corte Constitucional)

Nota: El gráfico muestra la estimación del valor presente neto de la deuda del sistema general de pensiones como porcentaje del PIB.

Con la Ley 100 la deuda pensional del sistema general de pensiones ascendía a cerca de 200 puntos del PIB (Gráfico 2), cifra que se redujo en cerca de 60 puntos del PIB. No obstante, este déficit sigue siendo muy alto si se tiene en cuenta que a 2012 este pasivo solo beneficia al 30,1% de la población en edad de pensionarse, lo cual equivale a cerca 1,5 millones de personas. En la actualidad, el sistema ha logrado corregir parcialmente algunos de los problemas de los cuales adolecía hace dos décadas (reducción del déficit pensional), pero otros problemas persisten y las perspectivas a futuro son bastante desalentadoras.

Los ajustes paramétricos que se hicieron con la Ley 797 de 2003, restringió los requisitos a los beneficiarios de los subsidios a las cotizaciones y el Acto Legislativo 01 de 2005, eliminó los regímenes especiales, que permitieron una reducción adicional en la deuda pensional, la cual se ubica actualmente en niveles cercanos a 140% del PIB. En 2003 las reservas del Instituto de Seguridad Social (ahora Colpensiones) se agotaron, por lo que el Estado tuvo que empezar a financiar las pensiones con recursos del Presupuesto General, poniendo en evidencia la insostenibilidad del RPM.

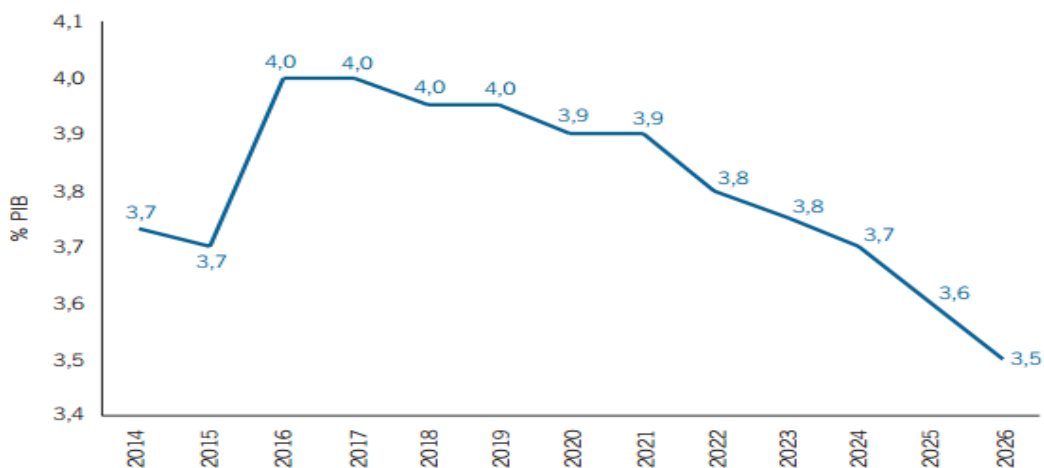
De acuerdo con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2015, los desembolsos a cargo del Gobierno Nacional Central para el pago de pensiones alcanzarán un máximo de 4,0% del PIB en 2016, y aunque se espera una reducción gradual hasta el 2026, en todo caso se mantendrían por encima del 3,5% del PIB, un nivel difícilmente sostenible a mediano y largo plazo (Gráfico 1).¹

¹ Tomado del informe mensual del Mercado laboral. Enero 2016. Fedesarrollo.

Titulo 3: Análisis de los efectos de las reformas en el sistema pensional

Para hacer el análisis de los efectos de las reformas en el sistema pensional, es necesario conocer la proyección de gasto que tiene el Estado para las anualidades futuras, toda vez que el sistema pensional debe ser acorde en la proyección fiscal y cobertura, igualmente se analiza el porcentaje de afiliados y cotizantes en pensiones (etapa activa), pensionados (etapa pasiva) y las consecuencias de la informalidad a los aportes en pensiones.

■ Gráfico 1. Senda de pago pensional a cargo del Gobierno Nacional Central



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo junio de 2015.

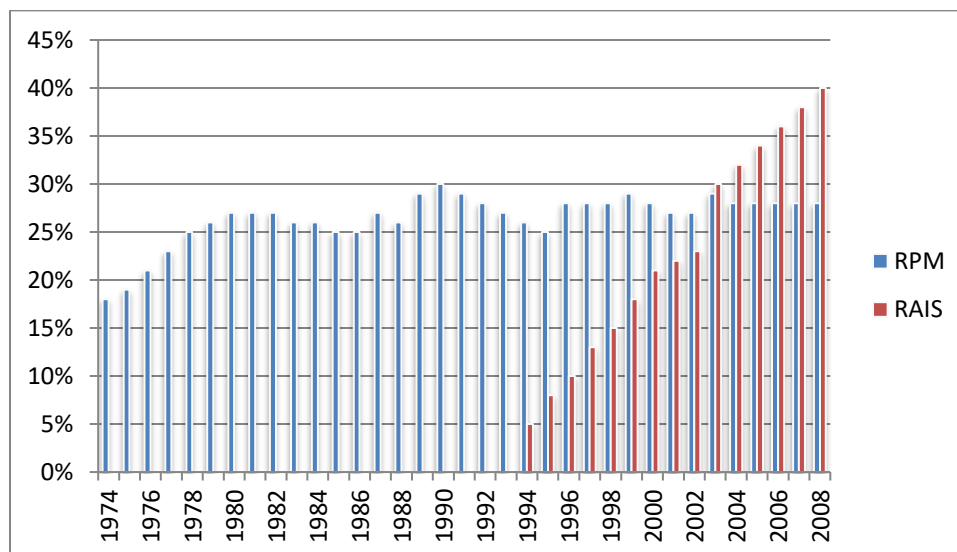
El gráfico 1 del Marco Fiscal de Mediano Plazo Junio 2015, senda de pago pensional a cargo del Gobierno Nacional, indica la proyección que tiene el gobierno a mediano plazo, destinado al aporte al sistema pensional, conforme a porcentaje del PIB, la que para 2026 se tiene estimada en 3.5% del PIB, significando esto una reducción al déficit fiscal, que se lograra con la unificación de cotizantes al régimen de prima media o de ahorro individual, pues la existencia paralela de regímenes excepcionales (Magisterio, Ecopetrol, Fuerza militar, Presidente de la Republica), ocasiona una carga fiscal enorme, que no alcanza ser soportada por el fondo común administrado por Colpensiones.

El régimen de prima media, debe ajustarse al crecimiento demográfico, toda vez que tiene la mayor carga pensional pasiva, soportada con los pensionados que cotizaron en Cajanal a partir de 1946 que fue el primer régimen pensional en Colombia, sumado al número de trabajadores públicos que cuenta el Estado.

En el gráfico 1-2, se observa la cobertura de la población activa, es decir, aquella que escoge a que régimen pensional afiliarse, siendo atractivo a partir de 1995 el régimen de ahorro individual (RAIS); desde 2003 ha sido mayor el porcentaje de afiliados al régimen de RAIS que el RPM. Con este gráfico, se concluye que a medida que el RPM incrementa la edad mínima de pensión (2014) y las semanas de cotización (1300 para el 2015), repercuten estas reformas en

la disminución de sus afiliados, caso contrario en el RAIS, en la que cada afiliado maneja su cuenta de ahorro individual siendo un incentivo a cotizar en el régimen de ahorro privado.

Grafico 1-2. Cobertura de la población activa
(Afiliados/PEA entre 15 y 64 años)

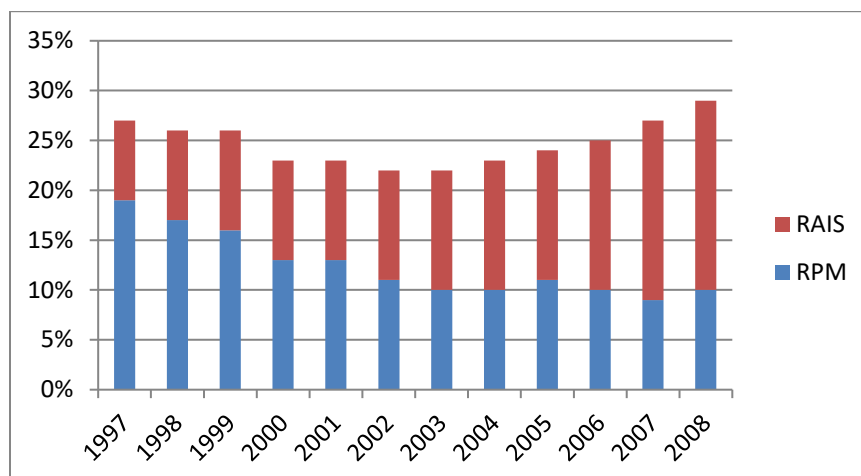


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, DANE y Asofondos

Tomando una medida de los cotizantes de la población económicamente activa a los regímenes, tenemos en el grafico 1-3, un incremento de cotizantes al régimen de ahorro individual, que puede deberse al incentivo que tiene el régimen, en el sentido que los aportes más los rendimientos financieros que genere van dirigidos a una cuenta personal de ahorro, para que una vez el cotizante reúna los requisitos mínimos, acceda a pensionarse a temprana edad, en comparación con el régimen de prima media, donde los aportes van dirigidos a un fondo común, para sostener el pago de las pensiones que se van generando en el periodo que cotizan los afiliados, siendo más riguroso el cumplimiento de requisitos para acceder a la obtención de la pensión.

Cuando el ISS se enfrentó al hecho de tener una menor proporción de contribuyentes por el efecto demográfico, el sistema empezó a mostrar muchas de las limitaciones típicas de un esquema público de Prima Media, a saber: alto número de cajas administradoras que se manejaban sin ningún criterio de sostenibilidad ni eficiencia; heterogeneidad en la normatividad; enorme y creciente diferencia entre las tasas de cotización esperada y efectiva; contribuciones y beneficios que se diferenciaban a través de varios sub-sistemas; enormes transferencias a favor de las primeras generaciones de pensionados, con cargo a las más recientes; vínculo débil entre contribuciones y beneficios esperados; ineficiente administración; falta de reservas; y, por lo tanto, crecientes transferencias fiscales. La situación fiscal del RPM influye en la disminución de las cotizaciones, que con las reformas laborales en cuanto al régimen de transición, incide en la movilidad de aportes de un régimen a otro.

Grafico 1-3. Cobertura de la población activa
(Cotizantes/PEA entre 15 y 64 años)

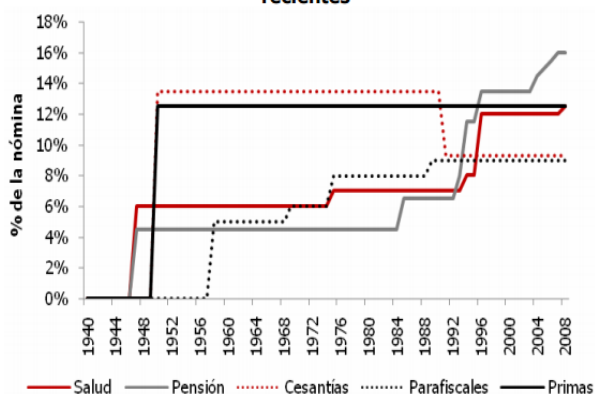


Nota: Cotizantes están determinados como los afiliados que hicieron aportes al sistema en el mes anterior a su medición.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

Una de las razones por las que el sector informal ha venido creciendo durante los últimos años ha sido la incapacidad del sector formal de emplear a toda la población. Dicho impedimento se deriva de varios problemas que están afectando nuestra economía, como lo son: la disminución de la inversión en nuestro país, tanto nacional como internacional, y el exceso de demanda laboral, con ofertas de trabajo inferiores o iguales a un salario mínimo mensual vigente. Esto ha provocado una disminución del PIB colombiano, lo que a su vez se ha visto reflejado en un exceso de mano de obra en el mercado laboral, el cual no ha visto otra salida más que ingresar en el sector informal.

Gráfico 5. Entre todos los CNS, aquellos en salud y pensiones han tenido los mayores incrementos recientes



Fuente: Santa María et al., 2009a.

Nota: El gráfico muestra la evolución de costos no salariales por componente para el período comprendido entre 1940-2008. Como su nombre lo indica, las primas hacen referencia a las primas, o ingresos adicionales que recibe el trabajador.

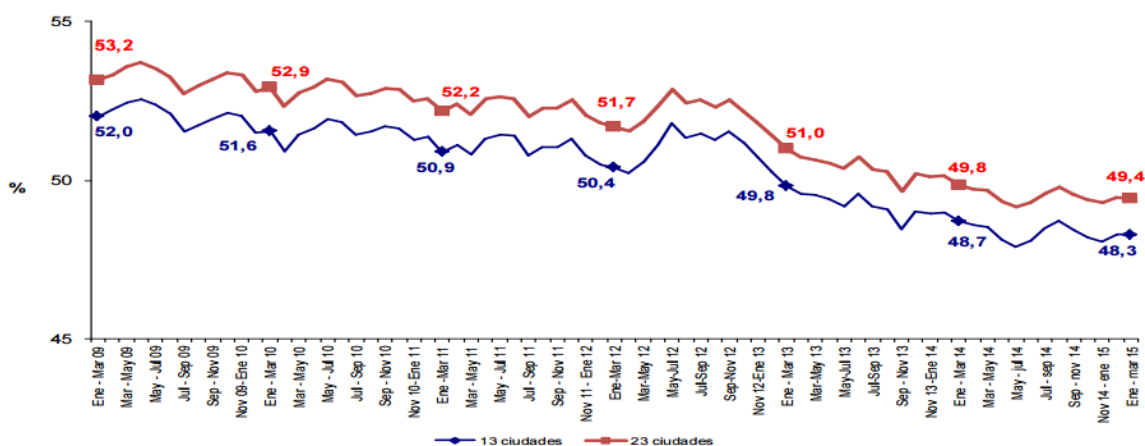
Las fallas en el mercado laboral (Grafico 5), tal como los altos impuestos a la generación de empleo (o costos no salariales), que comprenden cesantías, cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones y en salud (incluyendo la solidaridad), parafiscales y primas han aumentado con el pasar de los años.

En pensiones, aumentó la cotización de 8% a 11,5% para la vigencia de 1994 y 13,5% en 1996. En 2003, la Ley 797 decretó un incremento en la cotización de un punto porcentual para 2004, medio punto para 2005 y otro medio punto para 2006. Un decreto posterior sumó un punto más. Hoy esa cotización alcanza 16% para trabajadores que devengan menos de 4 salarios mínimos (en otras palabras, la cotización se duplicó entre 1994 y 2006).

En efecto, para el sistema pensional de esos 16 puntos, sólo 11,5 puntos van a financiar la pensión futura del trabajador de manera directa. 1,41 puntos (en promedio) financian los seguros previsionales, mientras 1,59 puntos porcentuales (en promedio) se destinan a gastos administrativos. 1.5 puntos son destinados a financiar el Fondo de Garantía Pensión Mínima y el Fondo de Solidaridad Pensional (entre 1 y 2 puntos para trabajadores que devengan 4 o más salarios mínimos).

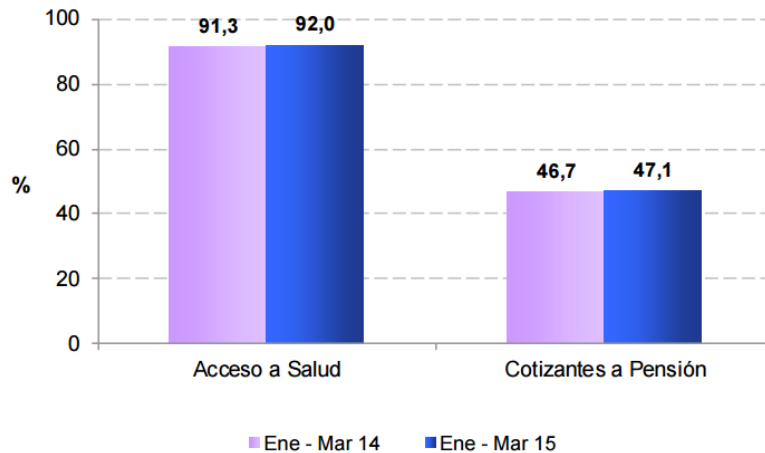
De acuerdo a la medición del empleo informal y la seguridad social, trimestre Enero – Marzo 2015, realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para 2009 a 2012, un poco más del 50% de la población ocupada era informal en las ciudades y áreas metropolitanas, de los cuales solo un 46.7 para el 2014 y 47.1 para el 2015, cotizaban a pensiones.

**Proporción de población ocupada informal
Total 13 y 23 ciudades y áreas
Trimestre enero – marzo (2009-2015) ¹**



Fuente: DANE

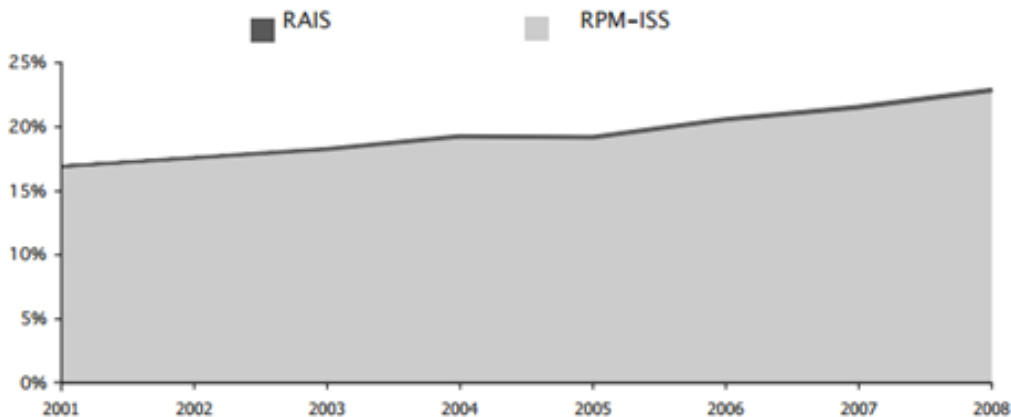
Distribución de la población ocupada, según acceso al régimen de seguridad social en salud y cotización a pensión Total 13 ciudades y áreas Trimestre enero - marzo (2014 - 2015). Esta alta informalidad del mercado laboral es una gran limitante para afiliarse al sistema, y más existiendo la posibilidad de ser informal y solo cotizar a salud, contribuyendo a que sea grande la carga pensional que deba soportar el presupuesto de la nación.



Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares

Ahora bien, en cuanto a la etapa pasiva, es decir, la población que ya se encuentra disfrutando de la pensión por vejez, se tiene que para 2008, el porcentaje mayor de pensionados hacen parte del régimen de prima media, siendo una carga representativa para el Estado, toda vez que este régimen corresponde a un sistema de reparto simple con beneficios definidos, administrado por el Estado a través de Colpensiones, justificándose el hecho de incentivar a través de las reformas laborales a la cotización al sistema general de pensiones, pues los que hoy cotizan sostienen la carga financiera de quienes se encuentran en su etapa pasiva, así que a mayor cotizantes, menor sostenibilidad fiscal, objetivo que se logra igualmente con la formalización y generación de empleos.

Evolución de cobertura de vejez (Pensionados por vejez/Pob > 64 años)

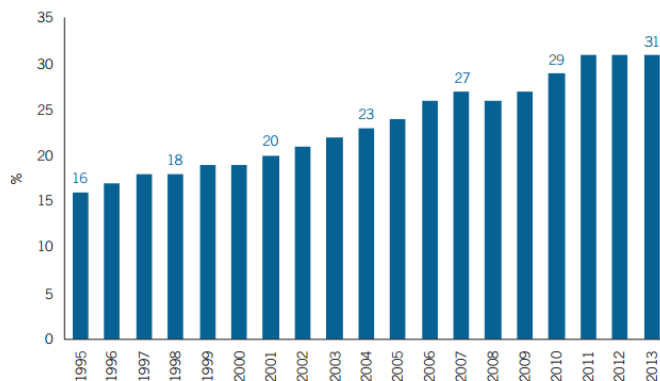


Fuente: ASOFONDOS, CELADE y Superintendencia Financiera de Colombia.

El gráfico 2 (Cobertura del sistema pensional Colombiano), permite apreciar el porcentaje de la población que se encuentra en etapa pasiva, el que ha tenido un

comportamiento a ir incrementando, por lo que se justifican los incrementos de la edad para pensionarse al igual que el aumento de las semanas de cotización.

■ Gráfico 2. Cobertura del sistema pensional colombiano
(Pensionados / Población en edad de pensionarse)



Fuente: Téllez y Tuesta (2009), DANE, Superintendencia Financiera. Cálculos Fedesarrollo. En: Villar *et al.*, 2015.

CONCLUSIONES

Del análisis de la investigación, podemos decir que las reformas laborales han ido conquistando la protección del sistema general de pensiones, evitando fallas y evasión de las personas al sistema general de seguridad social, objetivo que va de la mano de la labor de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP), quien a través de la declaración de ingresos, logra establecer si la persona se encuentra cotizando al sistema de seguridad social, toda vez que sus ingresos demuestran estar percibiendo ganancias, estar ejerciendo actividad económica y ser parte de la población económicamente activa, de lo que se deduce el aporte que debe hacer en materia pensional y parafiscal.

Los resultados muestran que aún existen retos importantes para lograr un sistema de pensiones más universal y, por lo tanto, aún existe campo de mejora y acción. Sin embargo, el sistema de pensiones no debe tratarse de manera aislada, puesto que su desempeño depende también de los factores estructurales de la economía donde está funcionando. En esa línea, la estabilidad macroeconómica del país es un condicionante estructural para el buen funcionamiento del sistema pensional. Un manejo adecuado de la política monetaria, cambiaria y fiscal garantiza la estabilidad y promueve el desarrollo de mercados de activos y con esto del sistema de pensiones. Asimismo, otro gran factor estructural que afecta el sistema tiene que ver con las tendencias demográficas del país y es papel del sistema de pensiones ajustarse dinámicamente a su evolución.

Otro factor estructural y gran determinante del desarrollo del sistema de pensiones son las limitantes del mercado laboral que impiden absorber a una mayor proporción de colombianos. Temas como el elevado grado de informalidad laboral y empresarial limitan el desempeño del sistema y afectan la afiliación y la fidelidad al mismo, por lo que el Estado debe estar vigilante en la reducción de la informalidad, estar al tanto del crecimiento poblacional, para que las reformas laborales vayan de la mano con la realidad jurídica.

Integralmente, el sistema de pensiones tiene varios retos que cubrir en los años por venir para lograr aumentar la cobertura de la población en su etapa de retiro y mejorar las prestaciones de las mismas dentro de un escenario de sostenibilidad financiera. La evaluación del desempeño actual y el esperado del sistema de pensiones colombiano en un horizonte de mediano plazo muestran que los avances han sido importantes para las mejoras económicas estructurales, tanto como aglutinadores del ahorro como por la generación de incentivos adecuados en los mercados y la expansión de la cobertura.

Finalmente, si bien en materia pensional se han hecho esfuerzos importantes como la reforma de 1993 y otras más recientes que han ayudado a mejorar la sostenibilidad financiera del sistema, el sistema pensional colombiano sigue presentando inaceptables falencias de cobertura y regresividad, debido en gran medida al diseño de los regímenes actuales.

BIBLIOGRAFIA

CHOMSKY, Noam. Política y cultura a finales del siglo XX. Barcelona, Ariel, 1994.

Código Sustantivo del Trabajo (Decreto 2663 de 1950). Fecha de expedición: 05 de Agosto de 1950.

Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos. "El Proceso actual de globalización". Revista Análisis Político, Edición Especial. Bogotá, EPRI-UN, Julio de 1997.

CONPES y CDCE (1990): Programa de modernización de la economía colombiana. Comercio exterior. Mayo.

Decreto 2351 de 1965. Diario Oficial No 31.754, 17 de septiembre de 1965. Congreso de la Republica.

Flores Enciso, Luis Bernardo. Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas. Cuaderno Economía. Volumen 20, numero 34. Bogotá. Enero 2001

Garay, Luis Jorge. Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Parte I. Macroeconomía. Capitulo I. De la sustitución de importaciones a la apertura, 1967-1996. Mercado Laboral.

Henao, Martha Luz. Efectos sobre el mercado laboral de la ley 50 de 1990. Fundación para la educación superior y el desarrollo. Bogotá D.C. Abril 1995.

Hernández Sampieri, Roberto y otros. Metodología de la investigación. Cuarta edición. McGraw Hill. México, 2006.

Villar, Leonardo y otros. Impactos macroeconómicos del sistema pensional en Colombia. Fedesarrollo. Centro de investigación económica y social. Versión Julio 8 de 2013

Ley 100 de 1993. Diario Oficial 41.148 del 23 de Diciembre de 1993. Congreso de la Republica.

Ley 508 de 1999. Diario Oficial No. 43.651 del 30 de julio de 1999. Congreso de la Republica.

Ley 776 de 2002. Diario Oficial 45037 de diciembre 17 de 2002. Congreso de la Republica.

Ley 797 de 2003. Diario Oficial 45.079 del 29 de enero de 2003. Congreso de la Republica.

Ley 860 de 2003. Diario Oficial 45415 de diciembre 29 de 2003. Congreso de la Republica.

Ley 1250 de 2008. Diario Oficial 47186 de noviembre 27 de 2008. Congreso de la Republica.

Ley 1580 de 2012. Fecha de expedición: 01 de Octubre de 2012.

Londoño, Carlos E. La apertura económica en Colombia. Revista Pensamiento Humanista, No. 4. Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 1998.

Muñoz, Ángel y otros. Confianza en el futuro. Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia. BBVA. Grupo editorial norma. 2009

Núñez, Jairo. Julio de 2005. Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia. Documento Cede 2005-43. ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica). Universidad de los Andes.

Ocampo, José A.; Sánchez, Fabio y Tovar, Camilo E. Cambio estructural y deterioro laboral: Colombia en la década de los noventa. CEPAL.

Ocampo, José A. y Villar, Leonardo. "Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica Colombiana". Comercio, apertura y desarrollo. Casos seleccionados. Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política. 21 Enero – Junio 1992. Volumen especial. 10º Aniversario. pp. 165-186.

Serrano, Josep F. María. El "Consenso de Washington" ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?. Miembro del equipo del Centro "Cristianisme i Justicia". CEPAL.

Sunkel, Osvaldo y Zuleta, Gustavo. "Neoestructuralismo versus Neoliberalismo en los 90". Revista Foro, No. 19. Bogotá, Diciembre de 1992.