

**CHILE LE APUESTA A LA UNIVERSALIDAD DEL SISTEMA PREVISIONAL
¿CÓMO VA COLOMBIA?**

MARIA CAROLINA PEÑUELA PÉREZ

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de
Abogada**

Asesor: CARLOS MANUEL URIBE MESA

**MEDELLÍN
UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
2008**

Nota de Aceptación

Jurado

Jurado

Medellín, 14 de Octubre de 2008

AGRADECIMIENTOS

Al Abogado Carlos Manuel Uribe Mesa, asesor de la monografía.

A la Comunicadora Social Paula Cristina Pérez González, Jefe del Área de Responsabilidad Social de Protección S.A, porque su conocimiento y pasión por el tema, fueron una gran motivación y guía para la elaboración y el desarrollo de esta monografía.

A mi familia y amigos, por su colaboración, comprensión y paciencia.

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	4
TABLA DE GRÁFICAS	6
LISTA DE TABLAS	7
INTRODUCCIÓN	8
1 EL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO	10
1.1 Contexto Social	10
1.2 El Régimen Pensional chileno	13
1.3 Fidelidad, cobertura y bajos montos de las prestaciones: Los problemas del Sistema Pensional chileno	19
1.4 Chile, un salto a la inclusión	22
2 EL SISTEMA PREVISIONAL COLOMBIANO	26
2.1 Contexto Social	26
2.2 El Régimen Pensional colombiano	29
2.3 Cobertura, fidelidad y bajos montos en las prestaciones: Problemas del sistema pensional Colombiano	31
2.4 La Solidaridad en el Sistema General de Pensiones	36
2.4.1 Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).....	36
2.4.2 Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)	37
2.5 En busca de Beneficios Económicos Periódicos.....	54
3 UNA PROPUESTA PARA REENCAUSAR LOS BENEFICIOS ECONOMICOS PERIODICOS	61
3.1 Otras consideraciones acerca de los BEP'S.....	64

4	CONCLUSIONES.....	67
	BIBLIOGRAFIA	70

TABLA DE GRÁFICAS

GRÁFICA No1	COMPORTAMIENTO DE LOS AFILIADOS A LA SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD 1995- 2006	49
GRÁFICA No2	EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA PPSAM 2003-2006:.....	50
GRÁFICA No3	AFILIADOS POR ESTADO	34

LISTA DE TABLAS

TABLA No. 1	RELACIONES DE AFILIADOS Y PENSIONADOS CON DATOS DE POBLACIÓN	33
TABLA No. 2	REQUISITOS MÍNIMOS PARA SUBSIDIO DEL FSP	38
TABLA No. 3	INGRESOS Y EGRESOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL	41
TABLA No. 4	AFILIADOS AL FSP SEGÚN PERIODOS DE MOROSIDAD	42
TABLA No. 5	RESULTADOS DE EJECUCIÓN DEL PAIAM 1998 - 2002	45
TABLA No. 6	RECURSOS Y COBERTURA DEL FSP	51
TABLA No. 7	% SUBSIDIO POR SEMANAS COTIZADAS	63
TABLA No. 8	SUBSIDIO POR GÉNERO	63

INTRODUCCIÓN

*"-Ya falta poco para que venga la pensión -dijo el coronel.
-Estás diciendo lo mismo desde hace quince años. -
Por eso -dijo el coronel- Ya no puede demorar mucho más".
El Coronel no tiene quien le escriba, Gabriel García Márquez*

Hoy, luego de 14 años de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, norma con la que se reformó el sistema pensional preexistente, el cual fue acusado de presentar deficiencias estructurales y financieras que se evidenciaban en la inviabilidad del sistema y sus características de inequidad y rigidez que le impedían ampliar los niveles de cobertura¹, se encuentra que de los 19.3 millones de colombianos, que según el DANE disponen de algún tipo de empleo, 12.5 millones no aportan a seguridad social². A esto se le suma que, según el Centro de Investigación para el Desarrollo de la Universidad Nacional CID, tan solo 17% de los adultos mayores reciben una mesada por concepto de pensión de los cuales 60% lo hacen con una mesada de 1 Salario Mínimo Legal Mensual Vigente³. Es decir, el sistema pensional planteado con la reforma de la Ley 100 aun presenta problemas de cobertura, fidelidad y bajos montos en las prestaciones que otorga, muy profundos

Por razones de metodología, en este trabajo solo se ahondará en los problemas de cobertura, fidelidad y bajos monto de las prestaciones del Sistema General de pensiones y de forma más concreta en las dificultades que se presentan en torno

1 HELMSDORFF, Loredana. Sistema Pensional Colombiano y Atención al Adulto Mayor. Ministerio Nacional de Planeación. 2007
Pág. 11
http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/AMPLIACION%20PENSIONAL%20cartilla.pdf

2 CORREA, JORGE. 12.5 Millones de empleados colombianos no pagan seguridad social En: Portafolio, Jueves 7 de febrero de 2008

3 Expertos Urgen Reforma Pensional En: El Tiempo, Martes 26 de agosto de 2008

de la contingencia de vejez. Y luego se presentará lo que podría llegar a ser una posible solución a los referidos problemas.

Para lograr lo anterior, se analizará el caso del Sistema Previsional chileno, desde el mercado laboral, las generalidades que lo rodean, es decir, quien lo administra, cuales son las contingencias que cubre, que componentes solidarios tenía antes de la reforma de la L. 20255/08, norma que construye un pilar solidario dentro del régimen pensional. Además, se estudiarán los principales problemas que se presentaron al interior de este modelo y que fueron la causa de la creación e implementación del nuevo sistema de solidaridad pensional de este país. Para terminar con esta parte del trabajo se señalarán los principales beneficios que otorgará esta reforma, todo lo anterior será mirado desde el riesgo de vejez.

Una vez hecho un mapa general del Sistema Previsional de Chile, se abordará al Régimen Pensional colombiano y de igual forma, se observará las condiciones laborales donde este opera, se hará un recuento general de cómo este funciona, en lo relacionado con la dualidad de regímenes, Régimen de Prima Media con Prestación Definida y Régimen de Ahorro individual con solidaridad, así mismo se tratarán las dificultades que se presentan en su interior. Con el fin de observar cómo se ha combatido las falencias de fidelidad y cobertura, se presentará una suerte de informe sobre la administración y las políticas implementadas por el Fondo de Solidaridad Pensional y se hablará sobre lo que se pretendió solucionar con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005 y como la reglamentación que se le ha hecho a esta norma la ha desviado de sus objetivos.

Para terminar, se hará una propuesta que intenta brindar una posible solución al tema de la cobertura y fidelidad del sistema pensional colombiano, en lo que se refiere a la pensión por vejez, para esto se tomarán elementos ya plasmados en otros trabajos de corte académica y se retomarán elementos de la reforma que sobre el tema hizo Chile.

1 EL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO

En este aparte se pretende hacer un análisis a cerca del Sistema Previsional chileno, cual es el contexto social y de forma más concreta cómo es el mercado laboral donde este se desenvuelve, también se intentará hacer un mapa general este régimen pensional, es decir, en que se fundamenta, por que surgió, que contingencias cubre. Además se eximirá los principales problemas que surgieron en torno a él y la repuesta dada por el Gobierno chileno para combatirlos, todo esto se abordará desde la prestación económica de pensión por vejez.

1.1 Contexto Social

Chile, la quinta economía más grande de América Latina, es un país de 16 millones de habitantes que hoy en día muestra indicadores sociales favorables comparados con los de la región como lo son una esperanza de vida de 77,74 años (74,8 años para los hombres y 80,8 para las mujeres) y una tasa de mortalidad infantil de 7,8/1000, similares a los niveles de los países más desarrollados.

El crecimiento económico de las últimas décadas ha sido el factor que más ha contribuido a mejorar los aspectos sociales. Sin embargo, y paradójicamente, también es el factor que causa las brechas sociales y la desigualdad al interior del país, tema que preocupa a sus gobernantes. A pesar de esto se refleja una fuerte disminución de la pobreza de 45,1% en 1987 a 13,7% en el año 2006⁴ Chile fue el primer país latinoamericano en cumplir y superar las metas del milenio de reducción de pobreza.

4 Encuesta de Caracterización Socioeconómica CAESEN 2006 En: <http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=25&catid=124>

Pero a pesar de los buenos indicadores, la economía Chilena aún presenta un importante problema: una acusada desigualdad en la distribución de ingresos. Según el informe de desarrollo humano de la ONU en 2005, Chile se encuentra en el puesto 113 de la lista de países por igualdad de ingreso, ubicándose entre los 15 últimos estados a nivel mundial, lo que revela una importante carencia en la economía que aún no ha podido ser subsanada. Así es como la medición según el Ministerio de Planificación da un coeficiente de GINI de 0,54 en 2006⁵ inferior al 0,57 de 2003.

La desigualdad de género también incide en el dinamismo de la economía de Chile. La baja participación laboral de la mujer (la menor en América Latina) dificulta la reducción del desempleo. Asimismo, existen grandes diferencias salariales entre hombres y mujeres.

La economía chilena es una de las más abiertas del mundo, sin embargo la apertura y buenas tasas de crecimiento no significaron mejoras en las condiciones de vida de la población. Si bien a Chile se le reconocen similitudes respecto a los países europeos, todavía hay mucho para hacer en el terreno de la equidad. En 2007 este país fue elegido por el Foro Económico Mundial como el más competitivo de América Latina y el Caribe, y allí se subrayan las virtudes de sus políticas macroeconómicas y la política fiscal. No obstante, este tipo de indicadores medidos por el nivel tecnológico, calidad de las instituciones públicas y las condiciones macroeconómicas entre varios factores, no toma en cuenta otros aspectos claves del desarrollo como indicadores de pobreza, educación, acceso a la seguridad social, a la salud o a la adecuada distribución de la riqueza.

La distribución del ingreso es inequitativa, no solo respecto a países desarrollados, sino incluso a países de América Latina que no son presentados como “modelos a seguir” ni gozan de competitividad tan elevada en cuanto a instituciones o política macroeconómica. Por ejemplo, países de menor competitividad como Uruguay,

⁵ IBIDEM

México o Argentina tienen mejores indicadores de equidad. Según datos de la CEPAL, en 2004 el 40% de la población más pobre chilena obtenía poco más del 13% de los ingresos mientras que en estos países en promedio ese mismo 40% de pobres obtenía más del 21%. El 40% de más bajos ingresos en México se apropiaba de más del 15% de los ingresos para el mismo año e incluso Argentina estaba por encima de un 16% de apropiación para el mismo porcentaje de población.

Los avances en el combate a la pobreza son lentos. A partir de 1997 y hasta 2003-2004 que la economía crecía a una tasa promedio anual de 3%, la reducción de la pobreza y la indigencia se estancó. Entre 2000-2005 el porcentaje de reducción de familias pobres fue tan solo de 0.8%. Esta población pobre vive mensualmente con \$ 47.099 (USD\$ 82) en zonas urbanas y con \$ 31.756 (USD\$ 57) en zonas rurales y no fueron susceptibles de subsidios o ayudas del gobierno aún cuando la economía se movía favorablemente. La población indigente en Chile subsiste con \$23.549 (USD\$ 41) en zonas urbanas y \$ 18.146 (USD\$ 31) en zonas rurales.

Existe un distanciamiento en Chile entre el crecimiento y la reducción de la pobreza ya que, aunque numéricamente se ha evidenciado una reducción, se han incrementado las carencias debido a que las políticas sociales se basan en medidas asistencialistas, siempre insuficientes para lograr disminuir las brechas entre ricos y pobres – indigentes.

La situación laboral ha generado una creciente preocupación en los últimos años en Chile. El lento crecimiento de la economía a partir de la crisis asiática de los años 1998-99 determinó un aumento de la tasa de desocupación que se ha mantenido en el tiempo, situación que dio lugar a un debate acerca de las causas del desempleo y, en particular, sobre si éste era de carácter cíclico o estructural. A esto, a su vez, se suman nuevos temas como la alta rotación del empleo, los efectos económicos de la legislación laboral, y las dificultades de inserción laboral de grupos específicos de la población, como son los jóvenes y las mujeres.

El desempleo fluctúa alrededor de una tasa de 10% de la fuerza de trabajo; el tramo con mayor desocupación es el de los jóvenes quienes presentan una tasa de 28%. La calidad del trabajo es poca ya que las estadísticas señalan que 15% de la fuerza de trabajo labora como dependiente a jornada completa y gana 1 salario mínimo vigente o menos. El salario mínimo, a partir del 1º de julio de 2008 se estableció USD \$293,792 para los trabajadores mayores de 18 años de edad y hasta de 65 años de edad.

Desde el año 2000 vienen implementándose programas de asistencia a los desocupados, que consisten en la creación de empleos de emergencia en el ámbito de los municipios y que se renuevan permanentemente. Es una medida que forma parte de la política de asistencia social frente al problema de la desocupación. Si bien este tipo de programas permite que las personas beneficiadas accedan a un ingreso mínimo por el hecho de realizar actividades menores de mantenimiento de áreas verdes y reparación de instalaciones, no implica que las condiciones de mercado del trabajo hayan cambiado, ya que esta clase de empleos de emergencia son esencialmente transitorios⁶.

1.2 El Régimen Pensional chileno

Antes de la entrada en vigencia del sistema pensional de capitalización individual, coexistían en Chile cerca de cien regímenes de pensiones destinados a otorgar beneficios a diferentes grupos ocupacionales, los cuales para el año de 1981 eran administrados por 29 cajas de previsión⁷. Este sistema estaba basado en un principio de solidaridad y se denominó de reparto, pues las pensiones eran financiadas con los aportes o las cotizaciones de la fuerza de trabajo activa, por lo que era un factor fundamental el número de cotizantes por pensionado para el sostenimiento financiero del sistema.

6 Visiones económicas, La Economía Chilena: De la crisis al estancamiento. Universidad Arcis, Septiembre 2001

7 SUBSECRETARIA DE PREVISIÓN SOCIAL. Hacia una cultura previsional http://www.inp.cl/portal/Documentos/suseso/cultura_reforma.pdf Pág. 2

En el antiguo sistema de reparto, cada caja de previsión tenía distintos requisitos para otorgar los beneficios pensionales y distintas formas para determinar el monto de los mismos. Además otorgaban diferentes tipos de beneficios pensionales, dentro de los cuales sobresalen principalmente el beneficio de pensión por antigüedad en el empleo, vejez, invalidez y viudez.

Estas cajas fueron fusionadas en su gran mayoría en lo que hoy se conoce como el Instituto de Normalización Pensional (INP) creado por el Decreto Ley 3502 en 1980⁸.

Posteriormente en 1981, con la reforma previsional que sustituyó el sistema de reparto por el sistema de capitalización individual, se les permitió a las personas que ya habían entrado al empleo con cobertura previsional, es decir, que ya estaban afiliados a una Caja Previsional o al INP, permanecer en este sistema (el de reparto) o pasarse al nuevo sistema de capitalización individual, en el cual las pensiones ya no eran financiadas por las cotizaciones de la fuerza laboral activa, si no que eran cargadas a la cuenta individual de cada afiliado. Sin embargo, ante el paso masivo de afiliados al nuevo sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la permanencia de otros pocos en el antiguo sistema de reparto, el Estado se vio obligado a cubrir el costo del déficit, pues el sistema público dejó de percibir las cotizaciones de los afiliados que ingresaron al nuevo sistema privado, de manera que asumió el pago de casi todas las pensiones, pues quedaron muy pocos contribuyentes⁹.

Es así como en Chile coexistirán, al menos hasta 2050, dos sistemas previsionales: el sistema público, financiado por reparto y administrado por INP, y el privado, financiado por la capitalización individual, y administrado por las AFP.

8 RYSELBER, Cristian. Estimación y proyección del gasto en pensiones mínimas en el sistema antiguo de pensiones chileno: 2006 – 2025 http://sechi.facea.uchile.cl/sechi/afiches/van_rysselberghe.pdf Pág. 5

9 CANALES, Patricia. Los sistemas de previsión social existentes en Chile. Serie de Informes No 5, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, marzo de 2006 http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2007-02-20.8295704172/documentos_pdf.2007-03-09.8010971202/archivos_pdf.2007-03-09.5026954226/archivo1 Pág. 4

Esto debido a que para el 31 de diciembre de 2003 el INP contaba con 167.827 afiliados, de los cuales 60% se encontraban entre los 51 y los 70 años, y no registraba entre sus afiliados personas con 35 años o menos¹⁰.

El sistema pensional de reparto se encontró con dos problemas estructurales: el primero fue la tendencia demográfica mundial hacia la caída de la tasa de natalidad y en segundo lugar el hecho de que la expectativa de vida de las personas era más grande. Por ende, cada vez la fuerza de trabajo activa sería menor en relación con el número de personas jubiladas. Además, se vio con preocupación que llegaría el momento en que fuera imposible aumentar la edad de jubilación o el monto de la cotización por lo que la única salida era reducir paulatinamente los beneficios prometidos, señal inequívoca de un sistema en bancarrota¹¹.

El 4 de noviembre de 1980 se dictó el Decreto Ley N° 3500, el cual desarrolló el Sistema Previsional de Capitalización Individual Chileno. Este fue publicado en el Diario Oficial el 13 de noviembre del mismo año y entró en vigencia el 1° de mayo de 1981.

Se debe destacar que el Sistema de Pensiones fue creado bajo el supuesto de que con un ahorro obligatorio de 10% de la remuneración imponible mensual por alrededor de 40 años y una rentabilidad promedio real anual de los Fondos de Pensiones cercana a 4%, los afiliados obtendrían una pensión cercana a 70% de las remuneraciones promedio de los últimos 10 años de actividad laboral¹².

10 IBIDEM Pág. 2

11 PIÑERA, José. La revolución de las Pensiones en Chile En: El Mercado de Valores. No 5 Mayo de 2002 Año LXII Pág. 42

12 IBEDDEM Pág. 43

Lo que determina el nivel de pensión en el sistema de capitalización individual chileno es el capital que dicho trabajador acumula durante su vida laboral, ya que en este sistema no contribuyen ni el empleador ni el Estado¹³.

En este sistema el empleador actúa como agente retenedor, pues él es quien tiene la obligación de retener del salario de su empleado el porcentaje de cotización al sistema pensional y posteriormente de depositarlo mensualmente en la cuenta de capitalización individual que pertenece a cada trabajador.

Las cuentas de capitalización individuales son administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las AFP son sociedades anónimas, que en un principio tenían como objeto exclusivo administrar un Fondo de Pensiones¹⁴, situación que cambió en el año 1999 al dictarse la ley N° 19641 que creó un Segundo Fondo de Pensiones, razón por la cual las AFP pasaron a administrar los Fondo de Pensiones: el Tipo Uno y el Tipo Dos, en donde la principal diferencia que tenían era la composición de sus portafolios. Cabe hacer presente que desde agosto del año 2002 con la entrada en vigencia de la Ley 19.795, las AFP tienen como objeto exclusivo administrar “Fondos de Pensiones”, toda vez que cada AFP deberá mantener cuatro fondos de pensiones y asimismo, podrá mantener un Fondo adicional. De esta forma, las AFP administran cinco Fondos, conformados por las cotizaciones de los trabajadores y que constituyen el llamado “Sistema de Multifondos”.

El Fondo de Pensiones está conformado por la cotización mensual obligatoria del 10% del salario del trabajador y, además cuando corresponda, por la cotización voluntaria, depósitos convenidos con el empleador, el Bono de Reconocimiento y otros casos especiales como aportes adicionales, garantía estatal y traspaso desde la cuenta de ahorro voluntario al fondo.

13 IBIDEM Pág. 43

14 IBIDEM Pág. 44

El Fondo de Pensiones es de propiedad de los afiliados. La función de las AFP sólo se limita a su recaudo, administración e inversión. Por lo tanto, las funciones más importantes de las AFP consisten en incorporar a los trabajadores al sistema; recaudar las cotizaciones previsionales; depositarlas en la cuenta personal de cada afiliado e invertir los recursos, para otorgar posteriormente los beneficios que corresponda; mantener la cuenta de capitalización individual; administrar el Fondo de Pensiones y mantener informados a los afiliados.

Para efectos del autofinanciamiento operacional de las AFP, tienen facultad legal para cobrar comisiones a los trabajadores, las cuales son fijadas libremente por cada Administradora, con carácter uniforme para todos sus afiliados¹⁵.

Por último, las AFP están sujetas a las siguientes normas legales y mecanismos de control: a las disposiciones del DL N° 3500 que determinan su naturaleza jurídica, objetivos y sus disposiciones generales de funcionamiento; a la fiscalización de la Superintendencia de AFP, creada por ese mismo cuerpo legal, y a la ley de Sociedades Anónimas, a través de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Dentro del Sistema Previsional de Capitalización Individual Tienen derecho a pensión de vejez los afiliados que cumplan con la edad de 65 años en el caso de los hombres y 60 en el de las mujeres, sin necesidad de cumplir algún otro requisito adicional, como por ejemplo, un mínimo de cotizaciones o de años de antigüedad en el sistema. El hecho de no exigir ningún otro tipo de requisito es debido a que esta pensión se financia con los aportes efectuados por los trabajadores debidamente capitalizados.

Todo afiliado debe cotizar el 10% de su remuneración imponible mensual, destinándose éste monto a la Cuenta Individual del afiliado. Su objeto es, en primer lugar, el financiamiento de las Pensiones de Vejez y luego de

¹⁵ IBIDEM Pág. 44

Sobrevivencia, cuando el pensionado fallece. La Cuenta Individual acumula capital del afiliado, lo que junto con la rentabilidad que éste genere, determinará el monto de la Pensión de Vejez.

Además del referido 10%, el afiliado de hacer una cotización adicional, este es un porcentaje variable fijado por la libre competencia entre las distintas AFP, y a febrero de 2008 variaba entre 2.41% y 2.89%¹⁶ (estableciendo cada AFP sus propias tasas de cotizaciones). Con parte de estos recursos se contrata un Seguro de Invalidez y Supervivencia, actualmente para tales efectos se destina un 0,70% y un 0.90%¹⁷ y el saldo restante se utiliza para financiar los Costos de Administración de las AFP.

Por otra parte, una de las características más relevantes del Sistema de Capitalización Individual es la posibilidad que tiene el afiliado para elegir una determinada modalidad de pensión, una vez cumplidos los requisitos respectivos. Existen cuatro modalidades de pensión que el sistema ofrece, detalladas a continuación.

El sistema de pensiones de las AFPs y del INP, antes de la reforma previsional de 2008, contenía un seguro de pensión mínima garantizada por el Estado denominado Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM) sólo para aquellos afiliados que cumplieran con una mínima fidelidad de cotización (20 años de cotizaciones) creado por el artículo 26º de la Ley Nº 15.386 de 1963. Así, el Estado aseguraba a todos aquellos afiliados que cumplieran dichos requisitos una base de ingreso mínimo para la vejez, constituyéndose en otra garantía pública vinculada a las políticas de protección social¹⁸. El monto de esta pensión oscila

16 FUENTE: Superintendencia de AFP
http://www.safp.cl/estadisticas/series_afp/comisiones/composicion_cotizacion_adicional.xls

17 FUENTE: Superintendencia de AFP
http://www.safp.cl/estadisticas/series_afp/comisiones/composicion_cotizacion_adicional.xls

18 REFORMA AL SISTEMA DE PENSIÓN EN CHILE Informe de Diagnóstico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional Pág. 3 www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/tema-5-institucional.pdf

entre USD \$174.778 y los USD \$203.904, dependiendo de la edad del pensionado, ya que a mayor edad mayor es el monto de la pensión.

Además de este programa opera un subsidio que, aunque va destinado a proteger al adulto mayor en condiciones de pobreza o indigencia, tiene otra naturaleza al tratarse de una pensión asistencial, a través de las Pensiones Asistenciales de Invalidez y Ancianidad (PASIS). Este beneficio se utiliza como subsidio de último recurso para quienes no reciben pensión de los sistemas previsionales y además no tienen rentas del capital, del trabajo ni transferencias intrafamiliares.

1.3 Fidelidad, cobertura y bajos montos de las prestaciones: Los problemas del Sistema Pensional chileno

Para el año de 2006, el sistema chileno ya presentaba grandes preocupaciones respecto a su funcionamiento pues era acusado de tener falencias en cuanto a cobertura, fidelidad y bajo monto en sus prestaciones. Esto sin contar que para las principales centrales de trabajadores era un sistema ilegítimo, ya que para el momento en que fue instaurado, en Chile no había una democracia representada en un parlamento, los partidos políticos estaban proscritos y las organizaciones sindicales o de carácter social eran perseguidas pues regía una dictadura, lo que lo hacía, según ellos, un sistema poco conocido.

Según la Encuesta de Protección Social (EPS) realizada por la Universidad de Chile en 2004, el 90% de las personas que cotizaban al sistema previsional no sabían cómo se calculaba su pensión; el 56% no sabía a qué AFP estaba afiliado, y solo el 5% de los afiliados conocía los montos cobrados por las AFPs por concepto de administración. En 2007 nuevamente la Universidad de Chile realizó esta Encuesta, por encargo de la Subsecretaría de Previsión Social, y allí se hizo evidente que el 47% de los cotizantes manifestó no saber cuánto aportaban mensualmente a su cuenta de capitalización individual, y cerca de 56% de los afiliados desconocía el saldo en la misma.

Sin embargo, como se dijo anteriormente, eran los problemas de cobertura, fidelidad y bajos montos de sus prestaciones lo que hacía al sistema pensional chileno, blanco de duras críticas. Para principios de 2006 la cobertura del sistema era solo de 54% de la fuerza laboral chilena, según un informe presentado por la Central Unitaria de Trabajadores de este país en marzo de 2006, y más del 90% de los trabajadores independientes no se habían afiliado al sistema¹⁹.

En cuanto a los problemas de fidelidad del sistema, se encuentra que en 2006, 31.1% de los afiliados hombres y 44.4% de las mujeres sólo cotizaban un tercio de su vida laboral lo que equivale a 15 años (Fuente: SAFP). Además, un 46% de los afiliados hombres y un 32% de las mujeres no habían cotizado en su cuenta individual durante dos o más años (Fuente: SAFP).

Para hacernos un panorama general, en ese entonces (2006) entre 54% y 56% de los chilenos cotizaban en una AFP y cerca de la mitad de ellos lo hacían por menos de seis meses al año. A esto se sumaba el millón de trabajadores independientes que no cotizaban o aquellos que lo hacían en forma variable, que sumados llegaban al millón seiscientos.²⁰

Estos problemas son consecuencia de cómo fue concebido el sistema de AFPs considerando que una persona tendría empleo estable para toda su vida y sería parte de una familia tradicional (padre proveedor y esposa encargada sólo de la atención del hogar), es decir, no se previeron las nuevas modalidades de empleo (trabajos independientes, temporales, medio tiempo, entre otros) ni la incorporación de la mujer a la fuerza laboral, el incremento de las tasas de divorcios y el aumento de la expectativa de vida, que en su conjunto, dieron como resultado una baja significativa en el monto mensual prometido a la hora de jubilarse.

19 CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE CHILE .Santiago, Chile. Marzo de 2006 www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/audiencias/03-04-2006-cut.pdf

20 FERNANDEZ, René y LEÓN, Karina. Observatorio de la Economía Latinoamericana 55 En: "Administradoras de Fondos de Pensión en Chile: La Trasnacionalización de la Previsión", enero 2006 <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cl/fmll.htm>

Lo anterior resultaba preocupante, pues para acceder a la Garantía Estatal de Pensión Mínima era necesario, por ejemplo, para la prestación de pensión de vejez registrar al menos 20 años de cotizaciones efectivas al sistema y en cuanto a la pensión de invalidez o sobrevivencia, el afiliado debía tener en su cuenta individual 24 meses de cotizaciones en los últimos 5 años anteriores al siniestro, o un total de 10 años en las cotizaciones. Con lo que se podría concluir que muy pocas personas cumplían o podían cumplir con estos requisitos, a causa de la variabilidad de los aportes antes mencionada. Por tanto, era predecible entonces pensar que cuando las AFP entregaban pensiones sólo con el ahorro individual, éstas carecerían de fondos suficientes.

Era tan profundo el problema de fidelidad que la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones -SAFP- señaló que para el año 2025, 55% de las pensiones que entregarían serían inferiores a la mínima y los afiliados no cumplirían con los requisitos para acceder a la Garantía Estatal. Y en el mismo sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Las Naciones Unidas aseguró en un informe al Consejo Asesor para la Reforma Previsional Chilena en 2006 que en 20 años cerca de 50% de los afiliados a las AFP no alcanzarían los requisitos de la pensión mínima garantizada.

Además, la cobertura del pasivo causado por las prestaciones demandadas por población adulta mayor, 65 años y más, durante los últimos 10 años, presentó dos tendencias: la primera fue la disminución de la cobertura de tipo contributiva y la segunda fue un aumento de la cobertura del sistema no contributivo. Mientras en 1992 10% del total de pensionados recibían beneficios del sistema Pensiones Asistenciales (PASIS), se estima que en 2003 éste casi dobló su importancia, al llegar a 19% de acuerdo con la encuesta de Caracterización Socio Económica (CASEN)²¹.

21 REFORMA AL SISTEMA DE PENSIÓN EN CHILE Informe de Diagnóstico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/tema-5-institucional.pdf Pág. 3

1.4 Chile, un salto a la inclusión

Para combatir los problemas de cobertura, fidelidad y bajos montos en las prestaciones, Chile se aventuró en una segunda reforma previsional, que si bien no soluciona todos los problemas pensionales de este país se acerca a un estado de bienestar e inclusión social.

Entre las principales características de esta reforma de 2008, (de cuyos límites estaríamos muy lejos si los BEP se miran como hasta ahora se ha hecho), se encuentra:

El Sistema Solidario está creado como complementación al Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual regulado en el Decreto Ley 3500 de 1980 y del antiguo sistema de reparto administrado por el INP y es financiado con recursos del Estado. Este pilar se creó con la L. 20255/08, esta reforma previsional establece un sistema solidario que contempla entre sus principales beneficios: 1) la Pensión Básica Solidaria de Vejez, 2) el Aporte Previsional Solidario de Vejez, 3) la Pensión Básica Solidaria de Invalidez y 4) el Aporte Previsional Solidario de Invalidez. Este sistema fue diseñado como respuesta a los problemas de baja cobertura y a los bajos montos de las pensiones que se presentaron en el antiguo sistema pensional chileno.

Como ya se mencionó, uno de los beneficios de este sistema es 1) la Pensión Básica Solidaria de Vejez. Este es un aporte monetario de USD \$113.144 a pagar a partir de julio de 2008 y que aumentará a USD \$ 141.429 a partir del 1o de julio de 2009, cuyos principales requisitos son:

- No tener derecho a pensión en ningún régimen.
- Haber cumplido 65 años de edad.

- Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile²².
- Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el petitionerario haya cumplido veinte años de edad; y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a este beneficio

Otro de los beneficios de esta reforma es el 2) Aporte Previsional Solidario Vejez. Éste, como su nombre lo indica, es un aporte monetario mensual que se le da al pensionado, de cargo fiscal, que tiene como fin incrementar las mesadas, a través de un complemento que aumenta el monto de la pensión final. Los requisitos para acceder a este beneficio son:

- Tener derecho a una o más pensiones en algún régimen provisional.
- Haber cumplido 65 años de edad.
- Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile.
- Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el petitionerario haya cumplido veinte años de edad; y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a este beneficio; o haber cotizado por veinte años o más en uno de los sistemas pensionales de Chile.

²² Para delimitar este requisito el art. 32 de esta ley establece que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social dictará un reglamento que suscribirá Ministro de Hacienda. En donde se regulará los requisitos para acreditar el grupo familiar, y el o los instrumentos para focalizar ese 60% de la población más pobre.

- Que el monto de la pensión base del solicitante sea inferior al valor de la pensión máxima con aporte solidario²³.

Para explicar el Aporte Solidario de Vejez citaré un ejemplo tratado en el Manual Sobre la Reforma Provisional expedido por el Ministerio del Trabajo y la Previsión Social de Chile en abril de 2008²⁴

Una persona que financie con fondos acumulados durante su vida laboral una pensión de USD \$92.37 mensuales y cumpla los requisitos señalados anteriormente, a partir de julio de 2008 recibirá un complemento solidario del Estado de aproximadamente UDS \$31.40, por lo que su pensión aumentará a una suma aproximada a USD\$123.760 mensuales.

Si una persona recibe una pensión de \$147.806 mensuales, no recibirá este complemento durante el año 2008, ya que este beneficio se otorgará en forma gradual, y durante el año 2008 alcanzará a las pensiones con un valor máximo de \$129.330 (esta es la Pensión Máxima con Aporte Solidario o PMAS). Esto significa que esta persona no aumentará su pensión.

El monto del Aparto Previsional Solidario de Vejez e Invalidez está íntimamente ligado con el Complemento Solidario. Éste se calcula restando de la Pensión Básica Solidaria de Vejez el producto obtenido de multiplicar el factor de ajuste por la pensión base.

La fórmula para el cálculo del Complemento Solidario es la siguiente:

$$\mathbf{CS = PBSV - (FA * PBASE)}$$

CS: Complemento Solidario.

²³ La pensión base se refiere a aquella que resulta de la suma de la pensión auto financiada y las pensiones que se encuentre percibiendo el solicitante. Mientras que la pensión máxima con aporte solidario es aquel valor sobre el cual la pensión base no tiene aporte solidario.

²⁴MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL. Manual informativo. Síntesis de los conceptos fundamentales. 2 Edición, abril de 2008
http://www.reformaprevisional.cl/reforma_previsional/documentos/Manual%20Informativo%20Reforma%20Previsional.pdf

PBSV: Pensión Básica Solidaria de Vejez.

FA: Factor de ajuste. Es la relación entre el valor de la PBS y la PMAS. Cabe señalar que este factor va cambiando conforme se va aplicando la gradualidad en la reforma. La fórmula de cálculo es distinta para cada año desde el 2008 hasta 2012, a partir del cual se mantiene constante.

PBASE: Pensión base. Es aquella que resulte de sumar la Pensión Autofinanciada por el beneficiario con sus propios fondos e imposiciones y las pensiones de sobrevivencia que se perciban de acuerdo al decreto ley No 3.500, de 1980.

FACTOR DE AJUSTE POR AÑO

- De 1 de julio de 2008 a 30 de junio de 2009 0.857%
- De 1 de julio de 2009 a 30 de junio de 2009 0.625%
- De 1 de julio de 2010 a 30 de junio de 2011 0.50%
- De 1 de julio de 2011 a 30 de junio de 2012 0.375%
- De 1 de julio de 2012 0.294%

Esta norma también creó el instituto de Previsión Social, entidad que será la encargada de administrar este sistema solidario. Esta entidad será la responsable de conceder, modificar, suspender o extinguir los beneficios que consagra este sistema

2 EL SISTEMA PREVISIONAL COLOMBIANO

En este acápite se tratará, al igual de lo que se hizo con Chile, de elaborar o construir un análisis a cerca del Sistema General de Pensiones (SGP) colombiano, con este fin se abordará el contexto social y de forma más concreta el mercado laboral donde este se desenvuelve, también se intentará hacer un mapa general este régimen pensional, es decir, en que se fundamenta, por que surgió, que contingencias cubre y se hará énfasis en la administración que se le ha dado a los recursos y a las políticas sobre cobertura del Fondo de Solidaridad Pensional. Además se eximirá los principales problemas que surgieron en torno al sistemas pensiona y la repuesta que dado el Gobierno colombiano para combatirlos, todo esto se abordará desde la prestación económica de pensión por vejez.

2.1 Contexto Social

Colombia, país que ocupa el puesto 70 en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (IDH) de 2006, entre 178 naciones, se debate en un conflicto armado que va a completar cinco décadas el cual ha dificultado el avance de la nación en el camino del desarrollo, y pauperizado a su población hasta el punto de tener a cerca de la mitad de sus habitantes en condiciones de pobreza²⁵.

Con 43.941.792 habitantes²⁶, de los cuales 45%²⁷ son pobres (ingresos inferiores a 2 dólares al día), y de éstos 12% viven en extrema pobreza (ingresos inferiores a

25 Según informe del Departamento Nacional de Planeación en Marzo de 2007, el nivel de pobreza en Colombia fue del 45%

26 Departamento Nacional de Estadísticas DANE 2007

27 Departamento Nacional de Planeación. EN: Estimaciones de pobreza en Colombia 2006. Bogotá, marzo de 2007.

1 dólar al día), esta nación suramericana es considerada como una de las más inequitativas de América Latina, la región con mayor desigualdad en el mundo, de acuerdo con el coeficiente de Gini de 2006.

A lo largo de las dos últimas décadas el país ha logrado disminuir sustancialmente la pobreza medida a través del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Tanto las áreas urbanas como las rurales han registrado una mejora en la situación de pobreza, sin embargo es más notoria en las primeras, con lo cual se ha ampliado la brecha entre estas dos poblaciones. Esta situación, demuestra la dificultad para dotar de infraestructura y servicios a la población rural y la mayor orientación del gasto público y de los servicios del Estado hacia las zonas urbanas del país.

Los indicadores de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en los últimos años permiten afirmar que Colombia saldrá de una crisis profunda y que, por lo menos en lo que respecta al crecimiento económico, ha iniciado un proceso de recuperación que se espera se mantenga y consolide en los próximos años.

Pero aunque el PIB ha aumentado y estadísticamente ha estado acompañado de una disminución numérica de la pobreza, esta última situación se deriva más de la forma como se mide que del impacto en la población. En Colombia no solo ha aumentado el número de personas en esta condición sino que hoy estos pobres son aún más pobres. Esta realidad se acentúa con mayor énfasis en las áreas rurales donde 62% de sus habitantes son pobres (en las zonas urbanas, este porcentaje llega a 39%), y 21,5% está en la indigencia.

Según información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), del 2005, mientras el 20% de la población más rica recibió 61,7% de los ingresos laborales, el 20% más pobre solo participó con 2,9% de los mismos.

Por otra parte, en junio de 2007, de una Población Económicamente Activa (PEA) de 20.384.000 personas, 2.253.000 estaban desempleadas y 7,2 millones de los

19.3 millones de ocupadas tenían un empleo informal²⁸. Cifras estas que varían constantemente y que no gozan de credibilidad entre la población colombiana y muchos analistas, pero que aún así muestran un panorama cercano a la realidad del país.

En el campo social, el desempleo es uno de los problemas más graves y complejos que enfrenta Colombia. La dificultad está en la magnitud y en la persistencia de una situación con devastadoras consecuencias sociales. A esta falla se asocian diversas causas: 1. el período recesivo de 1998, 2. la brecha existente entre la mano de obra calificada requerida por el sector productivo y la encontrada en el mercado laboral; 3. las limitantes asociadas al acceso a oportunidades y medios necesarios para la búsqueda y consecución de empleo, paralelo a esto se presenta un deterioro del trabajo lucrativo en el sector real que es ratificado por el aumento de la informalidad y del subempleo que se han convertido en el primer generador de ingresos para un poco más de la mitad de los hogares colombianos que ya se encuentran bajo la línea de pobreza.

Como ya se mencionó, el subempleo y la informalidad reflejan el menoscabo de la calidad del trabajo, la pérdida de ingresos y el aumento de la desigualdad. Así lo afirma en un reciente estudio la Contraloría General de la República (CGR): “La sociedad ha perdido buena parte de los beneficios que se derivan de la ocupación productiva de sus miembros. El nivel y la calidad del empleo y los ingresos son una condición necesaria de la estabilidad social. La postergación laboral y la inserción de los trabajadores en empleos precarios y de mala calidad son fuente inagotable de conflictos. Por el contrario, la garantía de empleo e ingresos suficientes para la población económicamente activa contribuyen a la reducción efectiva de la violencia. La seguridad de un ingreso permanente eleva los grados de participación social y profundiza la democracia”. Este análisis de la CGR resalta, además, que por efecto de esta situación se pierde acumulación de capital humano y experiencia laboral, y quienes resultan más afectados con estas

²⁸ Diario El Tiempo. El desempleo en Colombia se ubicó en 11,1% en junio pasado. 31 de julio de 2007.

pérdidas son las personas y los hogares más pobres, para quienes “los efectos de la crisis se prolongan más allá de la coyuntura, y se amplía la brecha de desigualdad que ha caracterizado a la sociedad colombiana”²⁹.

2.2 El Régimen Pensional colombiano

Antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el Sistema General de Pensiones en Colombia era administrado por múltiples entidades que tenían el monopolio sobre grupos poblacionales específicos (por ejemplo, los empleados de Telecom estaban afiliados a Caprecom) y sobre las prestaciones que otorgaban. Además este servicio estaba limitado de forma exclusiva para personas que se encontraran inmersas en una relación laboral.

Con la llegada de la Constitución de 1991 se afirmó que a las personas de la tercera edad “el Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia³⁰”. Mientras que el artículo 48 de esta misma norma consagró la universalidad y la solidaridad en materia de seguridad social, al dar pie a la creación de un nuevo Sistema de Seguridad Social Integral por medio de la Ley 100 de 1993 la cual estructuró un conjunto de normas y procedimientos, instituciones y principios, cada uno con características diferentes, pero alineado a lo dispuesto en la Carta Política en cuanto a la importancia de la Seguridad Social como valor fundante y fundamental de la Protección Social colombiana.

El Sistema vigente, está compuesto por tres subsistemas a saber: el Sistema General de Pensiones (SGP), el sistema de Seguridad Social en Salud y el Sistema de Riesgos Profesionales, cada uno creado para cubrir contingencias diferentes atendiendo al origen mismo de ellas.

29 BIEN-ESTAR Y MACROECONOMÍA 2002-2006: El Crecimiento Inequitativo No Es Sostenible. Publicaciones Especiales - CD para Economía y Finanzas Públicas. Junio 2006 http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central_doc/Archivos/264/Bien-estar%20y%20macroeconomía%202002-2006.pd

30 Artículo 46 Constitución Política

Dentro del sistema General de Pensiones colombiano existen dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten:

Régimen de Prima Media con Prestación Definida: los beneficios económicos o montos (porcentaje) están determinados en la ley, lo mismo que los requisitos para acceder a ellos (edad y tiempo cotizado). Funciona a través de un sistema de reparto, en donde hay un fondo común para el pago de las pensiones, los gastos de administración y la constitución de las reservas.

Este régimen, es administrado por el Instituto de Seguro Social (ISS) y, mientras subsistan afiliados, por las Cajas, Fondos o entidades del sector público o privado preexistentes a la Ley 100; el Estado garantiza el pago de los beneficios pensionales a que tienen derecho las personas afiliadas al ISS y demás entidades del sector público. El control y vigilancia del Instituto está a cargo de la Superintendencia Financiera.

Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad: este régimen se fundamenta en el ahorro en cuentas individuales con sus respectivos rendimientos financieros. Hay proporcionalidad entre aportes y beneficios, es decir, los aportes individuales realizados durante la vida activa de los afiliados se corresponden con los beneficios y con la cuantía de las pensiones. Cada afiliado sólo puede tener una cuenta pensonal de ahorro individual y el conjunto de estas cuentas individuales constituyen el fondo de pensiones, que es un patrimonio autónomo de propiedad exclusiva de los afiliados, independiente de la sociedad administradora. Cada trabajador es dueño de los fondos por él acumulados y de los productos derivados de su inversión (con una rentabilidad mínima garantizada por el Estado) y todo ello en su propio beneficio.

La mayor parte de la cotización se capitaliza en las cuentas individuales y el resto se destina al pago de las primas de seguros de Invalidez y Muerte, y a cubrir los costos de administración del fondo.

Las cotizaciones son obligatorias en ambos regímenes mientras esté vigente la relación laboral. Cesa la obligatoriedad de cotizar al momento de cumplir con los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez y sea reconocida esta prestación e incluida en la nómina de pensionados. Así mismo, cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente. El Ingreso Base de Cotización para trabajadores dependientes es el salario mensual sin que sea inferior al salario mínimo y para trabajadores Independientes es el ingreso que declaren sin que sea inferior a un salario mínimo. El monto máximo sobre el que se realiza el aporte o cotización mensual es de 25 salarios mínimos mensuales. Como podemos observar, la cotización en este Sistema Pensional está ligada al salario mínimo, excluyendo de esta forma a personas que por su modalidad laboral no generan esta cantidad de ingresos.

2.3 Cobertura, fidelidad y bajos montos en las prestaciones: Problemas del sistema pensional Colombiano

El Sistema General de Pensiones (SGP) Colombiano adolece de los mismos problemas que sufrió el chileno. Es decir, se le acusa de tener problemas de cobertura, fidelidad, bajos montos en las pensiones, sumado que para el caso colombiano en muchas ocasiones las personas no cumplen con los requisitos para adquirir una pensión (en 2007 fueron cerca de 13 millones³¹), por lo que la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos son la única alternativa, de esta forma se desvirtúa la razón de ser del Sistema General de Pensiones, la cual, es entre otras, el aseguramiento de cierto nivel de ingresos ante la incapacidad de generarlos a causa de la vejez, invalidez o sobrevivencia.

Y aunque la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 48, estableció que “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a

31 CORREA, Jorge. Avanza diseño de una 'pensión' que estaría por debajo del salario mínimo, En: El Tiempo Economía 12 de julio de 2007

los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social”, los términos que definió la Ley 100 de 1993 en el artículo 18 para hacer uso de este servicio lo convierten en un Sistema dirigido a aquellos que devengan de su actividad como mínimo un ingreso equivalente a un salario mínimo mensual legal. “En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal mensual vigente, salvo lo dispuesto para los trabajadores del servicio doméstico conforme a la Ley 11 de 1988”. El SGP se ha convertido en un sistema excluyente, el cual no atiende a la realidad social del país donde funciona, pues se olvida de las personas que realizan trabajos temporales, independientes, de medio tiempo o menos, entre otros. Sin embargo, en el artículo 2° de la misma Ley donde se explican los principios, se ratifica el de universalidad, definido como la “garantía de protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida”.

Como consecuencia de esta exclusión, de la Población Económicamente Activa en Colombia a noviembre 30 de 2006, sólo 64.94% eran afiliados al Sistema General de Pensiones. De este porcentaje, 28.34% eran afiliados activos, es decir, reportaban cotizaciones dentro de los seis meses anteriores, tal como se observa en la Tabla 6 de relaciones de afiliados y pensionados con datos de la población, publicado por la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensines y Cesantías (Asofondos), lo que señala además de un gran problema en la cobertura, un problema de fidelidad en el SGP. Y de acuerdo con cifras de esta misma Asociación, de un total de 7.582.676 afiliados que a 31 de agosto de 2007 tenían los Fondos Privados, sólo 333.427 (4%) eran independientes. El resto, 7.249.249, figuraban como dependientes en el Sistema.

TABLA No. 1 RELACIONES DE AFILIADOS Y PENSIONADOS CON DATOS DE POBLACIÓN

Fecha de Corte: Noviembre 30 de 2006 Fuente Departamento Nacional de Estadísticas DANE

Datos Macroeconómicos	AFP	ISS	Total Sistema
Afiliados / Población Total	15.28 %	12.99 %	28.28 %
Afiliados Activos / Población Total	7.95 %	4.39 %	12.34 %
Afiliados Inactivos / Población Total	7.34 %	8.60 %	15.94 %
Afiliados Hombres / Población Total	9.07 %	ND	9.07 %
Afiliados Mujeres / Población Total	6.21 %	ND	6.21 %
Afiliados / PEA	35.11 %	29.84 %	64.94 %
Afiliados Activos / PEA	18.26 %	10.08 %	28.34 %
Afiliados Inactivos / PEA	16.85 %	19.75 %	36.60 %
Afiliados Hombres / PEA	20.84 %	ND	20.84 %
Afiliados Mujeres / PEA	14.26 %	ND	14.26 %
Afiliados / Ocupados	39.43 %	33.51 %	72.94 %
Afiliados Activos / Ocupados	20.51 %	11.32 %	31.83 %
Afiliados Inactivos / Ocupados	18.93 %	22.19 %	41.11 %
Afiliados Hombres / Ocupados	23.41 %	ND	23.41 %
Afiliados Mujeres / Ocupados	16.02 %	ND	16.02 %
Afiliados / Desocupados	320.21 %	272.15 %	592.36 %
Afiliados Activos / Desocupados	166.52 %	91.97 %	258.49 %
Afiliados Inactivos / Desocupados	153.69 %	180.18 %	333.87 %
Afiliados Hombres / Desocupados	190.12 %	ND	190.12 %
Afiliados Mujeres / Desocupados	130.10 %	ND	130.10 %
Pensionados / (Población Total - PEA)	0.08 %	2.66 %	2.75 %
Monto de las Pensiones / Aportes	ND	ND	ND
*Existen indicadores que se muestran como ND dado que están calculados con base en datos que no se encuentran disponibles. Los datos con los que se calcula cada indicador pertenecen a información del Instituto de Seguros Sociales únicamente, de las AFP únicamente o de las fiduciarias únicamente			

Esto es el resultado, como ya se señaló, de la alta variación de los índices de desempleo y de la informalidad laboral, que además tiene como consecuencia que cerca de 7.5 millones de trabajadores colombianos no alcancen a ganarse un salario mínimo mensual³², condiciones que no permiten que los afiliados estén al día en el pago de aportes, convirtiéndose en inactivos.

³² CORREA, Jorge. Avanza diseño de una 'pensión' que estaría por debajo del salario mínimo, En: El Tiempo Economía 12 de julio de 2007.

GRÁFICA No1 AFILIADOS POR ESTADO A JUNIO DE 2008



Al panorama social de desempleo, inestabilidad laboral e informalidad, se suman la poca credibilidad en el Sistema y la baja capacidad de ahorro de los colombianos, condiciones que atentan contra la cobertura del mismo.

De acuerdo con un estudio elaborado en 2005 por la consultora en Seguridad social y estudios actuariales, Loredana Helmsdorff³³, la razón de la baja cobertura del sistema no es exclusiva de la falta de recursos, pues muchas personas con capacidad de ahorro no están cubiertas por éste pues no creen en las instituciones y prefieren invertir en capital (vivienda, educación, empresa).

Para hacer dicha afirmación, el trabajo de investigación se basó en una encuesta a 102 personas del sector informal de la economía, consideradas como aquellas que trabajan en establecimientos o empresas que ocupen hasta diez personas; los empleados domésticos; trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales, y los patrones o empleadores en empresas de diez trabajadores o menos.

33 HELMSDORFF, Loredana. Sistema Pensional Colombiano y Atención al Adulto Mayor. Ministerio Nacional de Planeación. 2007. Anexo 1
http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/AMPLIACION%20PENSIONAL%20cartilla.pdf

Entre los hallazgos reportados está que solo 16% (16 personas) de los encuestados estaba afiliado al Sistema General de Pensiones, entre otras razones, por desconocimiento de los requisitos necesarios para afiliarse, y porque las cotizaciones son muy altas y a la hora de priorizar gastos primero está resolver el presente (comida) antes que el futuro (vejez). También están observaciones como que “El sistema es un robo. Uno no llega a esa jubilación porque cada año le suben a la edad de pensión”.

Como ya se ha visto, paralelo al contexto social en que funciona el SGP, existe un marco normativo que dificulta la cobertura total de la seguridad social en Colombia, y el Gobierno Nacional parece a veces ser consciente de ello. Por esto ha lanzado diversas propuestas que tienen como fin amparar esa masa de población descubierta.

En este punto resulta necesario señalar cuáles son esas propuestas que el Gobierno Nacional ha intentado implementar para combatir la baja cobertura y fidelidad del SGP en Colombia.

El sistema de pensiones de las AFPs y del INP, antes de la reforma previsional de 2008, contenía un seguro de pensión mínima garantizada por el Estado denominado Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM) sólo para aquellos afiliados que cumplieran con una mínima fidelidad de cotización (20 años de cotizaciones) creado por el artículo 26º de la Ley N° 15.386 de 1963. Así, el Estado aseguraba a todos aquellos afiliados que cumplieran dichos requisitos una base de ingreso mínimo para la vejez, constituyéndose en otra garantía pública vinculada a las políticas de protección social³⁴. El monto de esta pensión oscila entre USD \$174.778 y los USD \$203.904, dependiendo de la edad del pensionado, ya que a mayor edad mayor es el monto de la pensión.

Además de este programa opera un subsidio que, aunque va destinado a proteger al adulto mayor en condiciones de pobreza o indigencia, tiene otra naturaleza al

34 REFORMA AL SISTEMA DE PENSIÓN EN CHILE Informe de Diagnóstico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional Pág. 3 www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/tema-5-institucional.pdf

tratarse de una pensión asistencial, a través de las Pensiones Asistenciales de Invalidez y Ancianidad (PASIS). Este beneficio se utiliza como subsidio de último recurso para quienes no reciben pensión de los sistemas previsionales y además no tienen rentas del capital, del trabajo ni transferencias intrafamiliares.

2.4 La Solidaridad en el Sistema General de Pensiones

La solidaridad en el SGP se ejerce a través de la garantía de pensión mínima y del Fondo de Solidaridad Pensional. Para algunos autores, también a través de la garantía que dan las Administradoras sobre la de rentabilidad mínima del fondo de pensiones. Sin embargo, este último criterio no hace parte del componente social o solidario del sistema pensional, si no que más bien es una suerte de sanción por el incumplimiento de la obligación que tienen las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) de administrar el fondo de forma tal que generen una rentabilidad mínima.

2.4.1 Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM)

El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, como ya se mencionó, contempló dentro de su estructura un componente de solidaridad, que se evidencia a través del Fondo de Garantía de Pensión Mínima y del Fondo de Solidaridad Pensional.

El FGPM tiene como finalidad brindarle una solución a ese grupo de personas que no obstante cotizaron o aportaron al sistema podrían quedarse sin cobertura pensional ya que no cuentan con fondos suficientes para financiar una pensión.

La Ley 100 de 1993 en el artículo 65 señaló que las personas que lleguen a la edad de 62 años los hombre y 57 años la mujeres, y hayan cotizado al menos 1.150 semanas sin haber generado el capital para una pensión mínima, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión, salvo cuando la suma de las pensiones, rentas y remuneraciones que recibe el afiliado o los

beneficiarios sea superior a la que le correspondería como pensión mínima, sin perjuicio del derecho a percibir la pensión que corresponda por el saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual.

La financiación para esta garantía está establecida en el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, la cual fue modificada por el artículo 7 de la Ley 797 de 2003, que señala que un 0.5% del Ingreso Base de Cotización se destinará para efectos de su financiación.

2.4.2 Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)

El FSP tuvo, en principio, como fin subsidiar las cotizaciones que hacían los trabajadores pobres del sector rural y urbano, que no podían por sí solos asumir todo el monto de la cotización al sistema general de pensiones (artículo 26 Ley 100 de 1993).

La ley 100 de 1993 le asignó al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la función de determinar las políticas de ampliación de la cobertura del Fondo, también el establecer los montos y el tiempo por el cual se daría este subsidio a los beneficiarios y además el delimitar el grupo poblacional que sería beneficiado con éste.

Para 1995, primer año de funcionamiento del FSP, el CONPES se dio a la tarea de establecer las características de la población beneficiada, el monto del subsidio, el tiempo y las fuentes de financiación del mismo.

Esta labor, la realizó por medio de la expedición del documento CONPES 2753 FSP: PLAN DE EXTENSIÓN DE COBERTURA PARA 1995, el Consejo se ocupó de determinar la cobertura que iba a tener el Fondo. Para ello partió de la idea de que el ciclo laboral de los trabajadores urbanos en Colombia se caracteriza por: jóvenes que empiezan como asalariados en microempresas y luego pasan al sector formal como asalariados, y en esta etapa cotizan a la seguridad social por algunos años, para después terminar su vida laboral como trabajadores independientes y como pequeños patronos del sector informal. Lo anterior fue

basado en el estudio de LÓPEZ Y BERNAL, “*Trabajadores urbanos independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia*”, ISS-CIE Universidad de Antioquia, 1990, el cual mostró que el 73% de quienes acuden al programa de trabajadores independientes del ISS de Medellín, son personas mayores de 45 años que buscan beneficios pensionales y cuentan con semanas cotizadas.³⁵

Al partir de lo anterior, el FSP le dio prioridad en sus inicios a las personas mayores del sector informal que tuvieran previamente semanas cotizadas.

Para 1995 el grupo poblacional beneficiado por el subsidio del FSP sería³⁶:

- Los trabajadores urbanos del sector informal, independientes o dependientes, mayores de 40 años y menores de 65, que tuvieran un ingreso máximo de un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), quienes estuvieran afiliados al Régimen General de Seguridad Social en Salud y quienes pudieran demostrar un número determinado de cotizaciones al Sistema General de Pensiones, de acuerdo con la siguiente tabla:

TABLA No. 2 REQUISITOS MÍNIMOS PARA SUBSIDIO DEL FSP

Edad	Mínimo de semanas cotizadas
40-49 años	500 (10 años)
50-55 años	600 (12 años)
56-60 años	700 (14 años)
61-64 años	800 (16 años)

Fuente: DOCUMENTO COMPES 2753 1994

³⁵Citado- en Fondo de Solidaridad Pensional: PLAN DE EXTENSIÓN DE COBERTURA PARA 1995. DOCUMENTO COMPES 2753- MINISTERIO DE TRABAJO-DNO Bogotá D.C. diciembre 21 de 1994 Pág. 5

³⁶ IBIDEM Pág. 6

- Los trabajadores rurales del sector informal, independientes o dependientes, mayores de 20 años, que no devengaran más de un (1) SMMLV y que estuvieran afiliados al Régimen General de Seguridad Social en Salud. A estas personas se les exigió tener un mínimo de semanas cotizadas a pensión.
- Madres comunitarias que se encontrarán afiliadas al Régimen General de Seguridad Social en Salud, que llevaran al menos un año de servicio como tales.
- Miembros de cooperativas de trabajo asociado, empresas asociativas de trabajo y formas asociativas de producción que cumplieran con los requisitos para los trabajadores urbanos o rurales respectivamente.

Para 1995, los potenciales beneficiarios de FSP eran aproximadamente 1.350.000, de los cuales se pretendía beneficiar a 350.000 durante el primer año de funcionamiento de FSP.

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley 100 de 1993, el subsidio otorgado por el FSP debe ser temporal y parcial. Es decir, el monto se debe calcular como un porcentaje sobre el total de la cotización a pensiones. Así por ejemplo para 1995 la cotización era el equivalente a 12.5% del ingreso y el subsidio pretendía cubrir 70% de la cotización total. En cuanto a la temporalidad del subsidio, éste debía ser por un período no mayor a 5 años para trabajadores urbanos y 10 años para trabajadores rurales, madres comunitarias y trabajadores discapacitados.

Estos subsidios serían financiados con³⁷: 1) la cotización adicional del 1% sobre el salario de los afiliados al Régimen General de Pensiones cuya base de cotización fuera igual o superior a cuatro salarios mínimos; 2) los aportes anuales del

³⁷ IBIDEM Pág. 3

presupuesto nacional, los cuales no podrían ser inferiores a los recaudos obtenidos anualmente por concepto de las cotizaciones mencionadas, liquidados con base en lo reportado por el Fondo en la vigencia del año anterior, y ajustados con la inflación. Este aporte fue derogado por el artículo 44 de la Ley 344 de 1996; 3) los recursos que aportarían las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados; 4) otros aportes, donaciones y multas; 5) las apropiaciones del presupuesto nacional para el subsidio a los aportes de los trabajadores del servicio doméstico, y 6) la cotización adicional del 1% sobre el salario de los trabajadores que estuvieran exceptuados del Sistema de Seguridad Social Integral y devengarán cuatro o más salarios mínimos.

Para 2001 el FSP era administrado por el Consorcio Prosperar, el cual está integrado por las fiduciarias Fiduagraria, Fiduifi, Fiduciaria del Estado, Fiduciaria La Previsora, Fiduciaria Central y Fiducoldex. Además, contaba con recursos superiores a \$225.000 millones, los cuales provenían en su gran mayoría del aporte adicional del 1% de aquellos cotizantes que devengaban más de cuatro salarios mínimos, y los rendimientos financieros de los excesos de liquidez. Otras fuentes contempladas originalmente en la Ley 100 de 1993, como donaciones y aportes de entidades territoriales, no se hicieron efectivas y por su parte, los recursos que debía aportar el Gobierno Nacional a través del presupuesto nacional, fueron eliminados en 1996 con la Ley 344³⁸.

38 Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación Documento CONPES Social 60: Fondo de Solidaridad Pensional: Pautas para un mejor desempeño 2002. 23 de mayo de 2002

TABLA No. 3 INGRESOS Y EGRESOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

INGRESOS Y EGRESOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL							
1995 – 2001, Millones en pesos de 2001							
AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
INGRESOS							
Aportes del 1%	142,606,60 5	121,106,39 4	121,953,73 6	134,625,23 5	144,974,20 1	137,894,64 6	143,046,35 7
Multas y Sanciones	14,199	2,831	3,850	10,678	8,085	27,216	23,370
Intereses Moratatorios				15,784	7,332	34,233	142
Excedentes Financieros	14,775,410	71,664,878	79,604,142	119,929,67 5	104,000,00 9	64,499,110	82,593,131
TOTAL INGRESOS	157,396,24 1	192,774,10 4	201,561,72 8	254,581,37 2	248,989,62 7	202,455,20 5	225,662,99 9
EGRESOS							
Subsidios Pensionales		10,728,308	45,484,554	91,180,691	169,142,35 5	143,626,86 6	137,047,64 0
Comisiones Fiduciarias		446,833	1,384,014	4,168,125	5,571,525	5,222,207	3,775,111
Gastos de Admón.	16,811	3,057,451	2,873,454	3,459,355	3,895,756	3,585,396	4,001,142
Auditoria			211,891	410,108	46,167	178,413	55,000
TOTAL EGRESOS	16,811	14,232,592	49,953,913	99,218,279	178,655,80 2	152,612,88 3	144,878,89 3

FUENTE: Consorcio Prosperar En: Documento CONPES 60 de 2002

En 2001 el FSP presentaba problemas de cobertura. Pasó de tener 456.389 afiliados en junio 2001, a 318.302 afiliados en el mes siguiente. Esta reducción se debió a que tuvieron que desafiliar a cerca de 161.736 personas, pues presentaban mora en más de 30 meses en el pago del porcentaje del aporte que les correspondía. En una segunda fase del proceso de desafiliación a finales de 2001, se concluyó que si se desafiliaban personas que presentaran mora superior de cuatro meses, de acuerdo con lo exigido en el decreto 2414 de 1998, los afiliados al FSP se verían disminuidos en un 52%, es decir, hubiera provocado que

la cobertura del FSP pasara de un 16% a un 8%³⁹. Para evitar esto, el CONPES 60 de 2002 exhortó al Gobierno Nacional para que expidiera un decreto reglamentario en donde se evitara que aquellas personas que presentaran, a la fecha establecida en ese decreto, morosidad superior a cuatro (4) meses e inferior a quince meses (15) y que reactivaran hacia el futuro el pago de sus cotizaciones, perdieran el carácter de beneficiarios del FSP, dio como plazo para acogerse a este beneficio tres meses. Además se señaló que a partir de la expedición de ese documento el plazo de desafiliación por mora se ampliaba de cuatro (4) meses a seis (6) meses.

TABLA No. 4 AFILIADOS AL FSP SEGÚN PERIODOS DE MOROSIDAD

AFILIADOS AL FSP SEGÚN PERIODOS DE MOROSIDAD										
Corte a 30 de noviembre de 2001										
Periodos de deudas (meses)	CERO	ENTRE 1 Y 4	ENTRE 5 Y 9	ENTRE 10 Y 14	ENTRE 15 Y 19	ENTRE 20 Y 24	ENTRE 25 Y 29	30 ó MÁS	Total más de 4	TOTAL DE AFILIADOS
Grupo Poblacional										
Trabajadores Independientes Urbanos	60,609	42,730	13,986	9,953	7,742	10,229	12,577	34,864	89,351	192,690
Trabajadores Independientes Rurales	30,411	18,443	6,866	5,510	4,141	6,856	8,975	34,932	67,280	116,134
Madres Comunitarias Urbanas	2,191	2,349	1,288	1,134	927	1,512	1,954	4,400	11,215	15,755
Madres Comunitarias Rurales	401	619	432	409	405	576	884	1,696	4,402	5,422

³⁹ IBIDEM Pág 4

Discapacitados Urbanos	2,636	1,013	288	157	155	214	256	771	1,841	5,490
Discapacitados Rurales	241	84	28	18	18	43	40	145	292	617
TOTAL	96,489	65,238	22,888	17,181	13,388	19,430	24,686	76,808	174,381	336,108
PARTICIPACIÓN (%)	29	19	7	5	4	6	7	23	52	100

FUENTE: ISS - Informe de morosidad a noviembre de 2001 En Documento CONPES 60 de 2002

De acuerdo con el documento CONPES Social 70 de mayo de 2003 la morosidad se debía fundamentalmente a tres problemas: 1) De carácter operativo, relacionado con problemas para el pago, como por ejemplo la negativa de los bancos comerciales de recaudar estas cotizaciones. Sumado a lo anterior estaba la excesiva movilidad de los afiliados lo que impedía que los talonarios para realizar los pagos les fueran entregados; 2) El bajo nivel de ingreso de la población objeto de este subsidio, y 3) La baja fidelidad de la población.

La solución que este documento le dio al problema de la baja cobertura atendió más a la solución de los problemas expuestos en los numerales 1 y 3, pero no se mencionó el segundo punto, que quizás era el que más inconvenientes generaba. Es decir, no se propuso aumentar el monto del subsidio para alivianar la carga de cotización, ya que para afiliados que generarán bajos ingreso, realizar un aporte de mínimo 30% de un salario mínimo constituía una carga muy grande.

A partir de 2002 se permitió la afiliación de hombres desde los 35 años de edad, pues se evidenció que estas personas presentaban un amplio periodo de cotizaciones que, en muchos casos, se habían visto suspendidas por causa de la recesión económica del 98 que los llevó a emplearse en el sector informal y, como consecuencia de ello, a percibir bajos ingresos.

Con la expedición de la Ley 797 de 2003, se intentaron corregir los problemas que presentaba el esquema de solidaridad pensional implementado por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Antes de la creación de la referida Ley el Estado colombiano contaba con dos mecanismos para proteger a las persona de la tercera edad contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos: uno de tipo a) preventivo y otro de tipo b) asistencial.

a) El primero estaba ubicado dentro del Sistema General de Pensiones, dentro del cual hay un régimen contributivo y uno subsidiado. Este último administrado por el FSP bajo el esquema de solidaridad integracional, mientras que el mecanismo asistencial buscaba transferir subsidios directa o indirectamente a la población de la tercera edad, especialmente a aquellos en estado de indigencia y pobreza extrema, por medio de la Red de Solidaridad Social (RSS) a través de los Programas Revivir y Atención Integral al Adulto Mayor (PAIAM)⁴⁰.

Así, uno de los principales problemas del Fondo, que es una constante preocupación evidenciada a través de los desarrollos que hacen los documentos CONPES y que intentó corregir la Ley 797, es la morosidad en el pago del aporte complementario al subsidio por parte de sus beneficiarios. Dicha situación llevó a desvincular 113.000 beneficiarios en 1999, 161.000 en 2001 y 187.000 en 2002⁴¹. Se ha considerado que este fenómeno es debido principalmente a los bajos niveles de ingresos de la población objetivo y a su falta de fidelidad con el sistema de seguridad social. Según el CONPES social 60 estos problemas son la causa de que solo 1.500 personas por año hayan logrado pensionarse con la ayuda del FSP. La situación llevó, por ejemplo, a que en el FSP hubiera en 2003 excedentes de \$585.000 millones⁴².

40 Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES Social 70: El nuevo papel del Fondo de Solidaridad Pensional. 28 de mayo de 2003 Pág 2

41 IBIDEM Pág 3

42 IBIDEM Pág 3

b) En cuanto al régimen asistencial, la Ley 100 estableció una serie de auxilios, consistentes en contribuciones de hasta 50% de un (1) SMMLV, los cuales eran financiados con los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y cofinanciados por las entidades territoriales. En 2002, el PAIAM, otorgó subsidios a cerca de 63.000 ancianos, sin embargo se encontró que al ser estos subsidios financiados por el PGN, eran propensos a demoras en la asignación de recursos y a recortes presupuestales, lo que condujo a que estos programas entregaran subsidios con montos muy bajos, alrededor de 24% SMMLV, cuando la línea de indigencia representa un 32% del SMMLV.

TABLA No. 5 RESULTADOS DE EJECUCIÓN DEL PAIAM 1998 - 2002

RESULTADOS DE EJECUCION DEL PAIAM 1998 - 2002

ASPECTO	1998	1999	2000	2001	2002
Beneficiarios	84,081	142,000	70,200	89,622	62,837
Municipios	1,072	400	408	491	405
Proyectos	1,215	330	623	541	436
Recursos RSS (mill. \$)	40,700	34,700	20,300	21,200	27,000
Cofinanciación (% del total)	28	51	51	54	63

Fuente: Red de Solidaridad Social

Fuente: CONPES 70 de 2003

Para remediar los problemas que se presentaban el FSP, la Ley 797 de 2003 realizó algunos cambios al esquema presentado por la Ley 100, dentro de los cuales se encuentra la restricción a las contribuciones de cotización por medio del aumento de la edad para entrar en el programa de “subsidio pensional”, y el incremento a los recursos para atender a la población de la tercera edad en estado de indigencia o pobreza absoluta, mediante la creación de dos subcuentas dentro del FSP: una de solidaridad, que sería la encargada de entregar el porcentaje de cotización al régimen de pensiones y otra subcuenta de

subsistencia, que tendría a su cargo la protección del adulto mayor en condiciones de extrema pobreza, por medio de la entrega de subsidios.

La cuenta de solidaridad adquiere una función muy similar a la que otrora tenía el FSP, es decir, financiar parte de la cotización al sistema pensional, pues introdujo en este punto una reforma hecha por la Ley 797, ya que dicho beneficio solo es para personas mayores de 55 años si el beneficiario se encuentra afiliado al ISS, o para personas mayores de 58 años si lo están en una AFP. Según el Documento CONPES Social 70 de 2003, esta decisión fue tomada porque las personas en edad más avanzada son más conscientes de la necesidad de cotizar a pensión, por lo que, según dicho estudio, son más propensas a realizar los aportes, de esta forma se pretendía mejorar los problemas de fidelidad del sistema. Este criterio resulta un tanto sospechoso toda vez que no está apoyado en ningún estudio, además no parece muy lógico que para mejorar la cobertura de un programa de corte social, que busca aliviar el riesgo económico de las personas de la tercera edad por medio de la financiación de la cotización para pensiones, se restrinja el acceso para entrar en él.

Esta cuenta de solidaridad pensional es financiada con el 50% de lo recaudado con el aporte de entre 1% y 2% que realizan las personas con ingresos mayores a 4 SMMLV, los rendimientos financieros de los recursos del FSP y los recursos recaudados por multas y sanciones.

Por su parte, la subcuenta de subsistencia tiene como objeto otorgar subsidios económicos a personas en estado de indigencia y pobreza extrema. Ésta es financiada con el 50% restante de los recursos recaudados con el aporte de entre 1% y 2% que realizan las personas con ingresos mayores a 4 SMMLV, con aportes adicionales a ingresos superiores a 16 SMMLV, contribuciones sobre las pensiones mayores a 10 SMMLV y con aportes del presupuesto nacional.

Para acceder a este subsidio, las personas debían tener como mínimo 52 años si es mujer y 57 años si es hombre, la población objetivo estaba conformada aproximadamente por 911.000 personas.

Luego de la reforma de la ley 797 de 2003, los beneficiario de la subcuenta de solidaridad eran personas del sector informal urbano y rural, pertenecientes a formas asociativas de producción urbanas y rurales, trabajadores discapacitados, madres comunitarias y personas desempleadas que cumplieran con los siguientes requisitos⁴³:

- a) Tener cotizaciones por seiscientas cincuenta (650) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del Régimen al que pertenezcan.
- b) Ser mayores de 55 años si se encuentran afiliados al ISS.
- c) Ser mayores de 58 años si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima. Este requisito solo se aplicará en el momento que existan AFPs del sector solidario (artículo 26 de la Ley 100 de 1993).
- d) Estar cobijado por el Sistema General de Salud.

El monto subsidiado es el 70% del total del aporte para las personas del sector urbano, 90% para las del sector rural y 95% para trabajadores discapacitados. Así mismo, 80% para las madres comunitarias y 70% para los desempleados. Este subsidio se otorga máximo por 500 semanas.

Los beneficiarios del FSP, afiliados antes de la vigencia de la Ley 797 con edad inferior a la prevista por la ley, continuaron recibiendo el subsidio en las mismas condiciones por el tiempo que se les había establecido antes de entrar en vigencia esta norma.

43 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES Social 70: El nuevo papel del Fondo de Solidaridad Pensional. 28 de mayo de 2003 Pág 8

Para acceder a los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia hay que cumplir con los siguientes requisitos⁴⁴:

- a) Ser colombiano.
- b) Como mínimo tener tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones.
- c) Estar clasificado en los niveles 1 y 2 del SISBEN y cuyos ingresos personales sean iguales o menores a 32% del SMMLV.
- d) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional.

Este subsidio es entregado a adultos mayores en estado de indigencia, es por ello que su monto debe permitir al beneficiario salir de ese estado, es decir, debe estar por encima de la línea de indigencia (LI), medida que toma como base el valor de una canasta que cubre los requisitos nutricionales mínimos diarios y respeta, en lo posible, los hábitos alimentarios de la población.

En el año 2004, se atendió la recomendación del CONPES social 70 de 2003, se unificaron los programas Revivir y “Atención Integral al Adulto Mayor.

De esta fusión nació el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), que es de corte asistencial y que fue implementado por el Gobierno Nacional. Éste otorga un subsidio económico en dos modalidades⁴⁵:

- Modalidad directa: en esta modalidad las personas no residen en Centros de Bienestar del Anciano (CBA). Se compone de dos partes: efectivo y servicios sociales complementarios. El componente en efectivo puede oscilar entre \$35,000 y \$75,000 mensuales, y el componente en servicios sociales complementarios es equivalente a \$31,000.

44 IBIDEM Pág 9

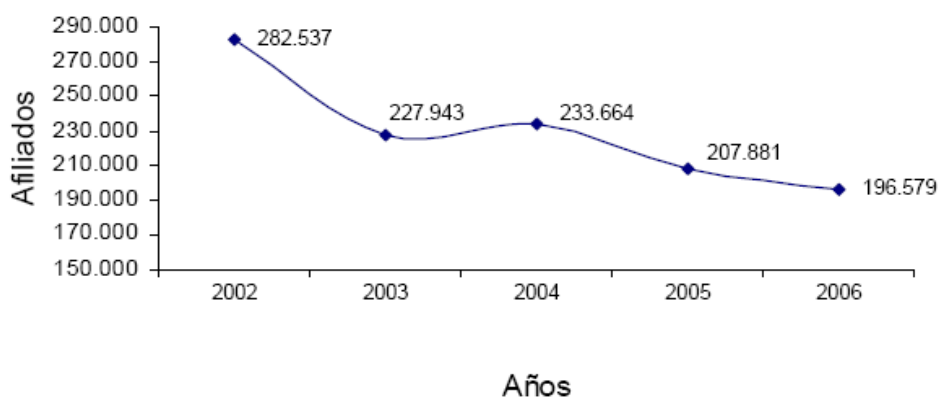
45 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES Social 078: Ajustes a los requisitos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor Subcuenta de Subsistencia – Fondo de Solidaridad Pensional. Bogotá, 3 de mayo de 2004 PÁG 2

- Modalidad Indirecta: dirigida al beneficiario que reside en Centros de Bienestar del Anciano (CBA). Se compone de dos partes: servicios sociales básicos y efectivo. El componente en servicios sociales básicos puede oscilar entre \$35,000 - \$75,000 y el componente en efectivo es equivalente a \$31,000 mensuales.

Luego de repasar las dos subcuentas existentes en el FSP, la de solidaridad (subsidio al aporte en pensión) y la de subsistencia (subsidio al adulto mayor en estado de indigencia), y de las advertencias encontradas en el CONPES 105 de 2007, se ve con claridad que mientras una disminuyó cobertura, la otra la aumentó.

En el documento mencionado se advierte que las medidas adoptas por la Ley 797 de 2003, para acceder a los beneficios de la Subcuenta de Solidaridad, no lograron su cometido y por el contrario desincentivaron la afiliación de algunos grupos poblacionales, lo que llevó a una disminución en las afiliaciones.

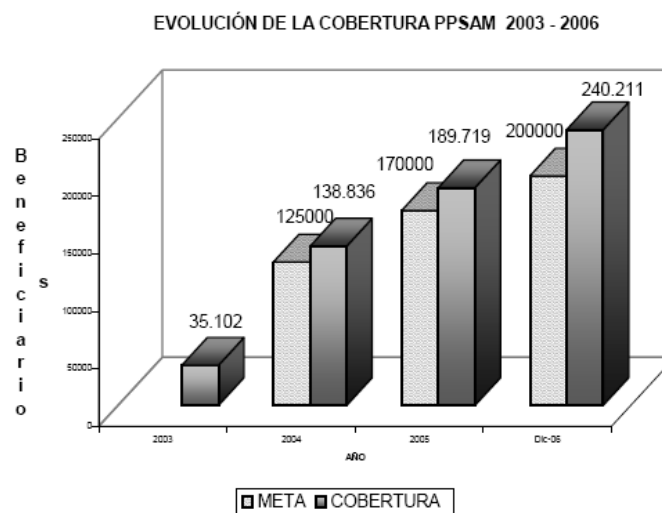
GRÁFICA No2 COMPORTAMIENTO DE LOS AFILIADOS A LA SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD 1995-2006



Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Muy distinto es el panorama del mecanismo asistencial, otorgado por la subcuenta de subsistencia, ya que luego de la reforma implementada por la Ley 797 de 2003 y de la implementación de la recomendación del CONPES Social 70 del 28 de mayo de ese mismo año, este programa ha ampliado progresivamente la cobertura inicial, al llegar en 2006 a 240.211 adultos mayores beneficiados, lo que representa un avance en la política de atención de esta población⁴⁶

GRÁFICA No3 EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA PPSAM 2003-2006:



Fuente: Ministerio de la Protección Social

Por otra parte, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, el Estado es el encargado de velar por los ingresos de las familias más pobres. Una forma para ello sería por medio de los subsidios de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, pues de esta forma se garantiza que más personas puedan alcanzar el número de semanas para tener derecho a una pensión, por lo que se protege a las personas del riesgo económico en la tercera edad. La otra es por medio de la entrega de subsidios económicos a adultos mayores.

⁴⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES Social 105: Fondo de Solidaridad Pensional plan de extensión de cobertura para 1995. Bogotá, 14 de mayo de 2007 Pág. 4

Actualmente el FSP cuenta con los siguientes recursos para llevar a cabo el objetivo del PND 2007-2010

TABLA No. 6 RECURSOS Y COBERTURA DEL FSP

Recursos y Cobertura del Fondo de Solidaridad Pensional

	2007	2008	2009	2010
SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD				
Beneficiarios	224.344	228.816	231.091	233.387
Recursos	140.000.000.000	156.134.925.000	160.818.972.750	165.643.541.933
SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA				
Beneficiarios PPSAM	309.505	406.390	503.275	600.160
Beneficiarios Juan Luis Londoño	400.008	400.008	400.008	400.008
Recursos	436.640.400.000	526.015.607.157	614.176.451.190	696.933.661.955

El CONPES social 105 de 2007, señaló que es consciente de que hay muchos sectores poblacionales que deberían recibir el subsidio de la subcuenta de solidaridad, pero no lo hacen debido a las limitaciones impuestas por la Ley 797 de 2003. Sin embargo, este documento consideró importante ampliar la cobertura de esta cuenta, ya que solo así se puede ofrecer una verdadera posibilidad de obtener una pensión. Con este fin propuso la implementación de ajustes en la temporalidad del subsidio y el número de semanas requeridas para el acceso al programa.

Así las cosas, los grupos beneficiarios son los integrados por personas del sector informal urbano y rural, pertenecientes a las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción urbana y rural, trabajadores discapacitados, madres comunitarias, y personas desempleadas que no tengan recursos para financiar la totalidad de los aportes. De acuerdo con el CONPES 105/07 Todos estos grupos se beneficiarán siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a. Tener cotizaciones por quinientas (500) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio. Antes del documento citado, eran 650 semanas.
- b. Ser mayor de 55 años si se encuentran afiliados al ISS.
- c. Ser mayor de 58 años si se encuentra afiliado a un fondo de pensiones, siempre y cuando no tenga un capital suficiente para financiar una pensión mínima.
- d. Estar cobijado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El monto subsidiado siguió siendo igual:

- 70% del total del aporte para los trabajadores del sector urbano
- 90% para los de los sectores rurales
- 95% para trabajadores discapacitados
- 80% para las madres comunitarias
- 70% para los desempleados

Adicionalmente, el máximo de tiempo a subsidiar se aumentó de 500 semanas a 750 semanas.

- **Algunas reflexiones alrededor de la administración que se le a dado al Fondo de Solidaridad Pensional**

De la lectura de este panorama surgen muchas inquietudes. Una de ellas es cómo el Gobierno ha desentendido los asuntos sociales dirigidos a la protección de las personas de la tercera edad por medio de mecanismos como el de derogar normatividades donde se le había impuesto en forma directa la obligación de transferir recursos para tal población. Esto sucedió, por ejemplo, cuando se derogó la obligación impuesta por la Ley 100 de que el FSP se financiara además, con los aportes anuales del presupuesto nacional, los cuales no podrían ser inferiores a los recaudos obtenidos anualmente por concepto de los aportes de los trabajadores cuyos ingresos fueran superiores a 4 SMMLV, liquidados con base en lo reportado por el Fondo en la vigencia del año anterior, y ajustados con la

inflación. Dicho aporte fue derogado por el artículo 44 de la Ley 344 de 1996, un año después de que el FSP comenzara a funcionar, lo que conduce a pensar que el Gobierno no alcanzó a cumplir con esta obligación.

Otra fuente de financiación que nunca se hizo efectiva, como ya se mencionó, fueron las donaciones y aportes de entidades territoriales. Por lo que se podría afirmar que el FSP ha subsistido por el aporte adicional del 1% de que hacen aquellos cotizantes que devengan más de cuatro salarios mínimos, y los rendimientos financieros de los excesos de liquidez. Es decir, se ha financiado gracias a los aportes hechos por los trabajadores.

Otra situación que permite ejemplificar la forma deliberada en que los gobiernos, administración tras administración, han dejado de lado el tema de solidaridad pensional es la inclusión dentro del FSP de los programas de asistencia a las personas de la tercera edad en estado de indigencia o pobreza extrema. Y no es que estas personas no necesiten ni merezcan ayuda, si no que se introdujo dentro del FSP un gasto adicional, el cual estaba en cabeza de la Red de Solidaridad Social y era financiado con los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y cofinanciados por las entidades territoriales. Al pasar los programas al FSP, el gobierno no destinó recursos adicionales para esta causa. Por el contrario, se dispuso que fuera financiado con el 50% restante de los recursos aportados por los empleados cuyo salario excede los 4 SMMLV, con aportes adicionales a ingresos superiores a 16 SMMLV, contribuciones sobre las pensiones mayores a 10 SMMLV y con aportes del presupuesto nacional.

Éstos últimos recursos fueron destinados de acuerdo con el Documento CONPES 105 de 2007 para garantizar la continuidad del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta- PNAAM, ejecutado por el ICBF, con el cual se entrega un complemento alimentario en dos modalidades (ración preparada o ración para preparar) a los adultos mayores beneficiarios. Esto se hizo con fundamento en el artículo 72 de la Ley 1110 de 2006, mediante la cual se estableció el Presupuesto de Rentas y Recursos de

Capital y la Ley de Apropiación para la Vigencia Fiscal 2007: “Los recursos aportados por la Nación a la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, en cumplimiento de lo previsto en el literal c) del numeral 2º del artículo 27 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 8º de la Ley 797 de 2003, se ejecutarán en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF”. De esta manera, el PNAAM se incorporó al FSP a través de la Subcuenta de Subsistencia⁴⁷.

Otra inquietud que surge después de esta revisión es por qué la Ley 797 de 2003 para solucionar el problema de la morosidad de los beneficiarios del subsidio de cotización al Sistema General de Pensiones decidió restringir los requisitos para acceder a este beneficio, en vez de buscar otra salida como la ampliación del porcentaje del subsidio. Es decir, se debieron buscar salidas que condujeran de forma efectiva a que estas personas pudieran acceder a una pensión, pero por el contrario lo que se hizo fue restringir y con los excedentes abrir otra cuenta dentro del FSP: la de Subsistencia, para financiar un subsidio que como ya se dijo estaba en cabeza del Gobierno, y se desechó de plano la posibilidad de extender el tiempo por el cual se entrega el subsidio o la de disminuir las semanas necesarias de cotización para acceder a este beneficio, lo que produciría una ampliación de la cobertura.

2.5 En busca de Beneficios Económicos Periódicos

Luego de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, el 1 de abril de 1994, el sistema provisional, planteado por esta norma, se vio inmerso en un gran déficit fiscal, generado para algunos por el amplio régimen de transición que la Ley 100 había otorgado. Para subsanar este déficit se aprobaron dos reformas pensionales de gran envergadura: la Ley 797 y la 860 de 2003. La primera, en los temas que tocaba la disminución del régimen de transición, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de forma, mientras la segunda, que fue la

⁴⁷ IBIDEM PÁG 8 Y 9

corrección de esos vicios de forma, fue declarada inexecutable por la misma entidad, pues se le acusó de ser regresiva. El recurso final del Gobierno Nacional, en palabras de HELMSDORFOT para reducir el déficit fiscal, fue el Acto Legislativo 01 de 2005.

El Acto Legislativo 01 de 2005 entró en vigencia a partir del 29 de julio de ese año. Dentro de las reformas más significativas, tendientes al saneamiento de las finanzas públicas futuras y la sostenibilidad económica del sistema, encontramos las siguientes:

- La eliminación de regímenes exceptuados o especiales.
- La limitación a la negociación colectiva y los regímenes especiales derivados de ella.
- Reiteró que ninguna pensión podría ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, dejó abierta la posibilidad para que la ley determinará los casos en los que se pudiera conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplieran con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

Como se observa, este Acto Legislativo no sólo pretendió desmontar una multiplicidad de regímenes de pensiones especiales para aliviar las finanzas públicas futuras y no comprometer el fisco en deudas que a largo plazo fueran impagables, sino que también intentó darle cumplimiento y un nuevo aire a unos de los principios constitucionales de la Seguridad Social: la universalidad y la solidaridad.

Para lograr esto se dio la posibilidad de otorgar Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) a personas que por sus condiciones laborales no pudieran acceder a una pensión, es decir los BEPs fueron concebidos para aquellos trabajadores del sector formal o informal que por los salarios que devengan o por la forma en que son contratados no alcanzan a reunir los requisitos para acceder a esta

prestación. Lo anterior causó novedad, mucho más por que esos beneficios o ayudas económicas periódicas se pueden reconocer por debajo del salario mínimo legal vigente.

Además de lo anterior, el Acto Legislativo 01 de 2005 faculta y legitima al legislador para que determine los casos en los que se puedan conceder estas ayudas económicas inferiores al salario mínimo legal, sin embargo, las circunscribe a personas de escasos recursos y que no cumplan con los requisitos necesarios para tener derecho a una pensión.

Se ha considerado que el acto legislativo 01 de 2005 constituye uno de los más importantes pasos para que el Gobierno Nacional desarrolle una propuesta ambiciosa destinada al cumplimiento de ese fin específico establecido en la Carta Política y desarrollado en la Ley 100 de 1993: lograr que todos los habitantes de Colombia estén cubiertos por el Sistema de Seguridad Social, específicamente en el Sistema General de Pensiones, sin perder de vista que hay que guardar las proporciones necesarias y adoptar las medidas conducentes para que haya equilibrio entre lo socialmente deseable y lo económicamente posible.

La posibilidad de conceder ayudas económicas, cuyos montos estén por debajo del salario mínimo vigente y el poder implementar medidas que amplíen la cobertura del sistema pensional, ha llevado a que muchos medios de comunicación especulen sobre el tema. Por ejemplo en el diario El Tiempo del 29 de julio de 2006, en el artículo "*La jubilación sería en pareja*", se habló sobre una posible reforma presentada por el Gobierno Nacional, en donde se permitiría que entre los esposos sumaran semanas de cotización al sistema de pensiones con el fin de obtener una prestación económica que les garantizara la subsistencia como adultos mayores. En el mismo sentido se pronunció el Codirector de la Junta Directiva del Banco de la República, Sergio Clavijo, en una publicación que hace

la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), en el mes de septiembre de 2006⁴⁸. Sin embargo, esta propuesta nunca llegó a consolidarse.

El 10 de septiembre de 2006, el diario El Mundo publicó una información referente a un proyecto de Ley que buscaba reglamentar el posible otorgamiento de beneficios económicos periódicos a empleados del servicio doméstico. Al afirmar lo anterior, desconocieron que dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se contempla la posibilidad de que estas personas coticen proporcionalmente con un subsidio otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional.

En el diario Vanguardia Liberal de 25 de julio de 2005, en un artículo nombrado "*Proyecto de tercer sistema pensional abre polémica*", publicado con posterioridad al Acto Legislativo 01 de 2005, se presentó un articulado que, según este periódico, sería tramitado por el Gobierno Nacional. Éste crearía un tercer sistema pensional, que garantizaría la pensión de cerca de 7 millones de colombianos. La población objetivo eran los trabajadores independientes que generaran pocos ingresos y trabajadores del sector informal. Dentro de este mismo artículo se hizo referencia a otra posible reforma, en donde se permitiría que las personas que venían cotizando en el ISS o en algún fondo y no hubieran logrado su pensión debido a que les hacía faltaba un determinado número de semanas, pudiera hacerlo con una pensión inferior al salario mínimo. Esta pensión vitalicia se financiaría con los aportes hechos hasta ese momento por el trabajador y un aporte que completaría la pensión, hecho por el ISS o por el fondo privado según fuera el caso.

A pesar de todo este despliegue mediático, la realidad que hoy nos acompaña es muy distinta, ya que el tema de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) sólo se ha desarrollado tangencialmente, y al parecer con fines muy distantes a los buscados por el Acto Legislativo 01 de 2005, en el artículo 40 de la Ley 1151 de

⁴⁸ Comentario económico del día, ANIF. El proyecto de pensión familiar y el desbalance fiscal. Septiembre 26 de 2006.

2007, norma que consagra el Plan de Desarrollo 2006 -2010, y en el decreto 2060 de 2008 que lo reglamenta.

El artículo 40 de la Ley 1151 de 2007, contempla la posibilidad de que los trabajadores clasificados en los niveles de Sisbén 1 y 2, cuya vinculación laboral se pacte con una persona natural, por días o por periodos inferiores a un mes, sean cubiertos por el Sistema General de Seguridad Social y más concretamente por un Sistema de Ahorro Programado, en donde el empleador efectúe un aporte equivalente a 12% del ingreso del trabajador, que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario. En esta norma se faculta a las Administradoras de Fondos de Cesantía para administrar el fondo de ahorro programado obligatorio, constituido por las cuentas individuales de los trabajadores, que contarán con el mismo régimen tributario otorgado a los fondos de pensiones. Además le asigna al Gobierno Nacional la obligación de definir los mecanismos de afiliación al ahorro programado, las características de las cuentas, las causas, forma y periodicidad en las que se podrán realizar retiros, junto con los otros aspectos que se estimen necesarios.

En cumplimiento de esta obligación el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de la Protección Social, expidió el Decreto 2060 de 2008. En el artículo 5° de esta norma se señala que “Las cuentas en las cuales se depositarán los ahorros de largo plazo de los trabajadores a quienes se aplica el presente decreto que se incorporarán al Programa de Beneficios Económicos Periódicos, BEP, una vez éste se encuentre en fase de operación, serán abiertas cuando la Administradora autorizada para administrar este programa social complementario, reciba los datos de la Afiliación Única Electrónica del trabajador que le remita el Operador de Información, lo cual éste hará a más tardar al día siguiente hábil de su recepción, y en ellas depositarán los recursos que se reciban”.

De las normas citadas, se puede concluir que los BEPs están dirigidos a personas que por su situación laboral no pueden cotizar al sistema pensional en forma continua y sobre la base del salario mínimo mensual, además que dichos fondos

podrán ser administrados por una Administradora de Fondos de Cesantía, sin embargo, también se podría deducir que no están pensados como una prestación económica que tenga como fin proteger a las personas de la contingencia de la vejez, sobrevivencia o invalidez, si no como un ahorro obligatorio para personas de escasos recursos, pues la Ley habla de la forma y periodicidad con que se pueden efectuar los retiros, pareciéndose más a la lógica de una prestación social como la cesantía, que a un beneficio económico que busque asegurar cierto mínimo nivel de ingresos durante la vejez, sobrevivencia o invalidez. Es decir, se podría afirmar que se perdió totalmente de vista la misión que le había asignado el Acto Legislativo 01 de 2005 a este tipo de prestación económica.

La pregunta que surge ahora es si tal y como están hasta ahora planteados los BEPs son un solución efectiva al problema de cobertura del sistema pensional colombiano, ya que fue esta la misión que el Acto Legislativo 01 de 2005 le encomendó al legislador. Y es más, valdría la pena preguntarse si estos beneficios sí hacen parte del sistema pensional, o si por el contrario se ha distorsionado lo buscado por dicho Acto Legislativo.

A primera vista se podría afirmar que los BEPs van a ayudar con el problema de cobertura del sistema pensional en Colombia. Parecería pues, que el sistema se tornará más inclusivo al albergar la posibilidad de que personas que no cuentan con una estabilidad laboral o altas fuentes de ingreso entren a ser parte de él por medio del Ahorro Obligatorio. Sin embargo, esta solución es aparente, ya que aunque muy posiblemente las cifras sobre la cobertura del sistema van a cambiar, los problemas de fidelidad y montos mínimos que aseguren una renta capaz de cubrir las necesidades básicas en la vejez, serán un punto crítico dentro del sistema pensional.

Además, no es posible pensar que estos beneficios hagan parte del Sistema General de Pensiones, ni como una adición a éste, ni como un tercer régimen, pues por la forma en que están concebidos se parecen más a un ahorro obligatorio similar a un auxilio de cesantía. Esto se hace evidente en la medida en

que se carga únicamente al empleador, así lo señala en artículo 40 de la Ley 1151 de 2007, y da la posibilidad de hacer retiros bajo las condiciones y con la periodicidad indicadas en la ley, así, se pierde de vista la necesidad de que las personas se cubran de la imposibilidad de generar ingresos durante la vejez, la sobrevivencia o la invalidez.

Pero si aceptáramos que los BEPs hacen parte del sistema pensional, en el sentido de que son una prestación económica que tiene como objetivo reemplazar una pensión en los casos en que las personas por sus condiciones laborales no puedan acceder a ésta, nos encontraríamos con problemas muy similares a los que presentó el sistema pensional chileno: prestaciones económicas con montos muy bajos y problemas de cobertura ya que una vez más estos beneficios están pensados para personas que, así sea de forma esporádica y por muy poco tiempo, se encuentran dentro de una relación laboral. Es decir, se excluye a las personas que están en el mercado laboral informal y a los independientes, además de que no se mejorarían los problemas de fidelidad del sistema, pues no se vislumbra la posibilidad por ejemplo de que este Ahorro Obligatorio pueda ser contado posteriormente como semanas cotizadas o que entre a ser parte de la cuenta individual del afiliado.

3 UNA PROPUESTA PARA REENCAUSAR LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS

En el caso colombiano existe una propuesta elaborada por la abogada ANA BEATRIZ OCHOA MEJÍA, en su tesis grado para aspirar al título de MASTER EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE PLANES Y FONDOS DE PENSIONES de la Universidad de Alcalá, en Madrid España. Para la elaboración de dicho planteamiento se tuvo en cuenta los principales aspectos para el desarrollo de un sistema previsional más incluyente, sin dejar de lado la importancia de la sostenibilidad financiera del mismo en el tiempo. Así mismo, el análisis y la estructuración tuvieron en cuenta la necesidad de permitir armonizar aspectos financieros y normativos con las características sociales.

La propuesta consiste en la creación de un tercer sistema pensional, el cual debe ser más flexible al otorgar sus prestaciones, ya que éstas no estarán condicionadas en cuanto al monto del beneficio y al de cotización al Salario Mínimo Legal Mensual. Dicho sistema no otorgará pensiones si no Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), cuyo monto sería inferior al salario mínimo mensual, como lo estableció el Acto Legislativo 01 de 2005.

En principio para su financiación se utilizarán los excesos del valor alcanzado por la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional y del Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Sin embargo, está contemplada la posibilidad de re

distribuir los porcentajes de la cotización que financia el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) y el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Para administrar estos recursos, la propuesta contempla la posibilidad de crear otra subcuenta dentro del FSP o incluso crear un nuevo Fondo que tenga como objeto la administración y el recaudo de esos dineros.

Este modelo fue elaborado con base en una población de 300.000 personas, cifra que podría ampliarse en la medida en que el Fondo que administra estos recursos adquiera valor. La población objetivo de este sistema de Beneficios Económicos Periódicos está compuesta por personas que no tengan derecho a ninguna prestación económica entregada por el Sistema General de Pensiones (SGP), es decir, pensión de Vejez, invalidez o sobrevivencia y además por quienes acrediten no poder cotizar al SGP por al menos un (1) SMMLV. La cotización será del 10% del ingreso declarado, sin que éste pueda ser inferior a medio salario mínimo mensual.

La prestación económica entregada por este sistema, como ya se ha anunciado, no es una pensión si no un Beneficio Económico Periódico (BEP), que no está circunscrito, ni en la cotización ni en el monto de la, al salario mínimo. El BEP se entrega de forma vitalicia y de manera personal a su beneficiario una vez haya cumplido con los requisitos. Se excluye la posibilidad de que éste quede en cabeza de alguien más, como sería el caso de de la conyugue o de hijos menores, pues esto elevaría los costos del sistema. Una vez el beneficiario del BEP fallece, el saldo de su cuenta individual entra a la masa sucesoral sin considerar el subsidio al que el causante tenía derecho, pues este queda a disposición del Fondo.

Para acceder al BEP, se debe tener como mínimo 65 años, tanto hombres como mujeres y tener un mínimo de semanas cotizadas, de las cuales dependerá el monto del Beneficio alcanzado, de esta forma:

TABLA No. 7 % SUBSIDIO POR SEMANAS COTIZADAS

Semanas	% Subsidio
800	20%
900	25
1000	30
1100	35

Se parte de la base de que la cotización es del 10% del ingreso del afiliado, sin que este ingreso pueda ser menor a medio salario mínimo mensual, la prestación alcanzaría los siguientes montos:

TABLA No. 8 SUBSIDIO POR GÉNERO

Género	Semanas	% Subsidio	Prestación
Femenino	800	20%	USD \$43,96
Femenino	1,100	35%	USD \$67,40
Masculino	800	20%	USD \$46,28
Masculino	1,100	35%	USD \$70,98

Es importante aclarar que en este sistema tampoco tiene contemplado cubrir el riesgo derivado de la invalidez, por lo que aumentaría los costos, ya que se tendría que pensar en los gastos que genera una póliza colectiva. Es por esto que si el cotizante o beneficiario del BEP se invalida habría devolución de saldos sin contar, claro está, con el subsidio.

3.1 Otras consideraciones acerca de los BEP'S

La anterior propuesta no se debe descartar, sin embargo sería interesante repensar el papel del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), ya que como se ha dicho, se ha convertido en el lugar donde el Gobierno Nacional deposita la obligación de invertir en lo social. Una muestra de lo anterior es la inclusión al FSP de nuevos programas que otrora eran financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) como fue el caso del Programa de Asistencia al Adulto Mayor y más recientemente con la inclusión del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta”- PNAAM, el cual, era ejecutado por el ICBFy financiado con recursos del PGN y a partir de la expedición del documento CONPES 105 de 2007 pasó a ser financiado con los recursos que el PNG le aporta al FSP.

Sin embargo, el propósito no es suprimir la Subcuenta de Subsistencia, pero sí lo es el reformar la Subcuenta de Solidaridad Pensional, ya que, como lo se afirmado antes, esta no tiene herramientas normativas eficaces que le permitan cumplir cabalmente con el fin para el que fue creado: aliviar los problemas de cobertura del Sistema General de Pensiones, y solucionar en cierta medida los problemas de pobreza e incluso de indigencia con que se encuentran hoy en día las personas en la tercera edad.

La cotización al SGP deje de estar atada al salario mínimo mensual, pues solo de esta forma el sistema podría acomodarse a la nuevas prácticas laborales, ya que el sistema pensional colombiano, tal como está pensado, estructurado y organizado, es casi exclusivamente para los asalariados del sector formal de la economía, y olvida y excluye a personas que trabajan por días, medio tiempo, en forma temporal, en el sector informal, por cosechas o temporadas.

Además, y se retoma la propuesta hecha por OCHOA MEJÍA, lo más conveniente sería que el dinero de la Subcuenta de Solidaridad del FSP se

utilice para financiar las pensiones de las personas que podrán cotizar con un ingreso base de como mínimo medio salario mínimo mensual. De esta forma las personas podrán acumular semanas o capital, que servirán para cumplir con el número mínimo de semanas expuesto en el estudio de OCHOA MEJÍA y así poder ser beneficiarios del subsidio que les otorgará el Beneficio Económico Periódico.

No hay necesidad de crear otra entidad que administre estos aportes, pues esto incrementaría más los gastos. En su lugar, el Instituto de Seguro Social y las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual podrían hacerlo, ya que dentro de la citada propuesta se contempla el pago de una comisión por administración. Prosperar podría encargarse de administrar este sistema, en el sentido de que sea el encargado de conceder, modificar, suspender o extinguir los beneficios que consagraría el sistema, tal y como hace el Instituto de Previsión Social en Chile.

En cuanto a la propuesta que contiene las 800 semanas, señalada en la Tabla No 8, no se debe contemplar al menos con la prestación económica que comporta, ya que su monto es muy bajo y quedaría muy cerca de los subsidios entregados en forma de pensión asistencial, luego no sería muy “atractivo” para las personas. Además su monto estaría muy cercano a la línea de indigencia, es decir el 32% del salario mínimo mensual.

Para finalizar, esta propuesta va dirigida a que el sistema pensional se flexibilice, que permita cotizaciones cuya base pueda ser un ingreso inferior al salario mínimo y de igual forma que el monto de la mesada deje de estar atado a este parámetro, de la forma en que funciona el sistema pensional chileno. Esto no va a solucionar problemas sociales de fondo pues, como sucedió en Chile, continuarán los de cobertura y fidelidad que exigirán, al igual como sucedió en el país austral, reformas pensionales más agresivas. Pero sí aliviarán los problemas de las personas que se ven en la imposibilidad de generar ingresos por causa de la vejez.

Sin embargo, no hay que olvidar que no se puede pensar en solucionar problemas sociales de fondo sobre la base de reformas a los sistemas pensionales, pues éstos por lo que propenden es por mantener un estado de cosas que en el contexto analizado se refiere a una estabilidad en los ingresos. Los problemas sociales se deben combatir con políticas de generación de empleo, programas de educación y alimentación de la primera infancia, becas y/o subsidios universitarios, incentivos a proyectos productivo, entre otros.

4 CONCLUSIONES

- El Sistema Pensional Chileno marcó un hito histórico, ya que fue una respuesta frente al problema de insostenibilidad financiera de largo plazo de los sistemas pensionales de Prestación Definida o Beneficios Definidos. Pues señaló un camino alternativo a través de la implementación de un sistema pensional de Contribuciones Definidas, organizado mediante cuentas de ahorro individual⁴⁹, convirtiéndose para los países de Latino América, incluido Colombia, en un ejemplo a seguir; y así se hizo.
- Hoy después veintiocho años de la implementación del régimen de Ahorro Individual en Chile, este país vuelve a presentar una solución a los inconvenientes presentados por el sistema previsional, fidelidad, cobertura y bajos montos en las prestaciones, por medio de la creación e implementación de un pilar solidario, el cual otorga Pensiones Solidarias sólo por el hecho de ser chileno y pertenecer al 60% de la población más pobre de esta nación y Aportes Solidarios que entran a contemplar aquellas pensiones de montos muy bajos.
- El sistema pensional diseñado por la Ley 100 de 1993, pretendía remediar los problemas financieros y de rigidez frente al desarrollo de políticas encaminadas a mejorar la fidelidad y la cobertura del sistema pensional, del los regímenes previsionales preexistentes, sin embargo, como se mostró, este se quedó corto ante la complejidad de las fallas presentadas.

⁴⁹ALARCON, Luis. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS POSIBLES REFORMAS AL SISTEMA PENSIONAL En www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/audiencias/25-04-2006-FIAP.pdf -

Esto, en parte, porque los mecanismos con que contaba para remediarlos no han tenido ni el enfoque, ni el tratamiento adecuado, pues no se han elaborado con base en estudios serios, y si con el afán de solucionar coyunturas o para atender ideas populistas y/o clientelitas, que han llevado a que las reformas que han buscado el aumento de cobertura o fidelidad del sistema pensional se conviertan en soluciones que repercuten directamente en el incremento de los costos parafiscales (aumento en los porcentajes de cotización) o en el tiempo de cotización. Finalmente el precio de esas reformas lo han pagado tanto trabajadores como empleadores y como se vio, en el desarrollo del trabajo, el Gobierno Nacional cada vez aporta menos.

- El Fondo de Solidaridad Pensional, se ha perdido la función que le asignó la Ley 100 de 1993, que era entre otras, combatir los problemas de cobertura y fidelidad del sistema, sin embargo y como se expuso se ha convertido en el sitio donde el gobierno depositó su obligación de invertir en lo social y de forma más concreta en el adulto mayor, haciendo a un lado la preocupación inicial: más personas, sin importar el tipo de relación laboral en el que se encuentre, puedan acceder a una prestación económica de corte pensional.
- Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) tal y como están concebidos actualmente parecen no atender a las necesidades para las que fueron creados: aliviar los problemas de cobertura y fidelidad del sistema, ya que no responden a la lógica propia de un beneficio pensional, sino más bien a la de una prestación como la cesantía, además de que resultan excluyentes pues están dirigidos a personas que se encuentren dentro de una relación laboral, y de esta forma se deja de lado nuevamente a independientes y trabajadores del mercado laboral informal.
- El Sistema Pensional debe atender a las prácticas laborales actuales. Para ello se deben permitir aportes cuyo índice de cotización sea menor al salario mínimo, esto con el propósito de que el sistema sea más incluyente.

Además, para asumir con mayor compromiso el principio de solidaridad, es menester repensar el papel del Fondo de Solidaridad Pensional, para que sea con los recursos recaudados por dicho fondo que se financien las pensiones, no las cotizaciones, de las personas más pobres de Colombia, y de esta forma estén protegidas contra la imposibilidad de generar ingresos en la vejez. Esto no quiere decir que se deba hacer a un lado el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), pues es el régimen pensional se debe pensar como un todo por lo que no se puede descartar integrar a esta propuesta el FGPM.

BIBLIOGRAFIA

- ALARCÓN, Luis Fernando. Algunas reflexiones sobre las posibles reformas al sistema pensional. Abril 2006
<http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/audiencias/25-04-2006-FIAP.pdf>
- Antecedentes Históricos INP
http://www.inp.cl/portal/inp/datos_historia.htm
- ARENAS MONSALVE, Gerardo. El derecho colombiano de la seguridad social. Bogotá: Legis, 2007 Segunda Edición.
- ARENAS MONSALVE, Gerardo. El drama pensional: Porqué nuevas reformas. En: Revista Javeriana. Junio 2005 No 175 Tomo 141 p. 39-73
- BERSTEIN, Solange, LARRAÍN, Guillermo y PINO, Franciso. Serie de documentos de trabajo Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones: Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años de Santiago, Chile. Noviembre 2005
- BERTRANOU, Fabio, GANA, Pamela, y VÁSQUEZ, Javiera. OIT NOTAS: Pensiones no contributivas. Su relevancia en la reforma provisional. No 3 Mayo 2006 P. 1-4
<http://www.oitchile.cl/pdf/Tercer%20numero.pdf>
- BIEN-ESTAR Y MACROECONOMÍA 2002-2006: El Crecimiento Inequitativo No Es Sostenible. Publicaciones Especiales - CD para Economía y Finanzas Públicas. Junio 2006
http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central_doc/Archivos/264/Bien-estar%20y%20macroeconomía%202002-2006.pdf

- BORJA GUERRERO, Walden Alberto. La reciente reforma pensional: entre los compromisos financieros y la inestabilidad social En: Economía Colombiana. No 309 año 2005/07 P. 92-107
- BUSTAMANTE IZQUIERDO, Juana Paola. Factores que inciden en la cobertura del sistema pensional en Colombia. En: Planeación y desarrollo. Volumen XXXVIII, número 2 2006 39-74
- CANALES, Patricia. Los sistemas de previsión social existentes en Chile. Serie de Informes No 5, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, marzo de 2006
http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2007-02-20.8295704172/documentos_pdf.2007-03-09.8010971202/archivos_pdf.2007-03-09.5026954226/archivo1
- CARVALHO PINHEIRO, Vinicios. 20 Años de la Reforma de Seguridad Social en Chile Noviembre 2001
<http://www.redsegsoc.org.uy/Vinicius-Chile.PDF>
- CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE CHILE .Santiago, Chile. Marzo de 2006.
www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/audiencias/03-04-2006-cut.pdf
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CEPAL. Presentación ante el Consejo Asesor para la Reforma Provisional 2006
www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/audiencias/11-04-2006-cepal.pdf
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES Social 60: Fondo de Solidaridad

Pensional: Pautas para un mejor desempeño 2002. 23 de mayo de 2002

- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES Social 70: El nuevo papel del Fondo de Solidaridad Pensional. 28 de mayo de 2003
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES Social 078: Ajustes a los requisitos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor Subcuenta de Subsistencia – Fondo de Solidaridad Pensional. Bogotá, 3 de mayo de 2004
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES Social 082: Ampliación de cobertura y criterios para la distribución de recursos del Fondo de Solidaridad Pensional – Subcuenta de subsistencia. Bogotá, 6 de septiembre de 2004
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES Social 105: Fondo de Solidaridad Pensional plan de extensión de cobertura para 1995. Bogotá, 14 de mayo de 2007
- CORREA, Jorge. Avanza diseño de una 'pensión' que estaría por debajo del salario mínimo, En: El Tiempo Economía 12 de julio de 2007
- CORREA, Jorge. 12.5 Millones de empleados colombianos no pagan seguridad social En: Portafolio, Jueves 7 de febrero de 2008

- El desempleo en Colombia se ubicó en 11,1% en junio En: El Tiempo. pasado. 31 de julio de 2007.
- Expertos Urgen Reforma Pensional En: El Tiempo, Sección Economía Martes 26 de agosto de 2008
- FLÓREZ, Luis Bernardo y BARRETO, Luis Hernando. Revista de la Contraloría General de la República Economía Colombiana 315 316: Lecciones para Colombia de la experiencia chilena. Julio de 2006 Bogotá P. 81-88.
- Guía empresarial ANIF Economía internacional, Chile. No 0001 Año 2008/01
- HELMSDORFF, Loredana. Sistema Pensional Colombiano y Atención al Adulto Mayor. Ministerio Nacional de Planeación. 2007 http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/AMPLIACION%20PENSIONAL%20cartilla.pdf
- HORMAZÁBAL, Ricardo. Agenda Pública: La Reforma Previsional: Promesas y Concreciones (DE) Año VI, No 11. Diciembre 2007- Enero 2008 ISSN 0718-123X <http://www.inap.uchile.cl/agendapublica/LA%20REFORMA%20PREVISIONAL.pdf>
- MARCO NAVARRO, Flavio. Cuidado no remunerado y acceso a la protección social En: Nómada Edición Colombia No 24, abril 2006 Universidad Central Colombia.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL, Chile contigo: ¡Extra! La reforma informa lo que usted necesita saber. Mayo 2008, Santiago, Chile

- MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL. Decreto Ley 3.500 : Establece un nuevo sistema de pensiones. Santiago, Chile. 4 de noviembre de 1980
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL Ley 20255: Establece reforma previsional 4 de marzo de 2008. Santiago, Chile
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL. Reforma previsional Chile valora tu vida: Manual informativo Síntesis de los conceptos fundamentales. 2 Edición, abril de 2008 http://www.reformaprevisional.cl/reforma_previsional/documentos/Manual%20Informativo%20Reforma%20Previsional.pdf
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL. SUPERINTENDENCIA DE AFP. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Informe de diagnóstico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/tema-5-institucional.pdf
- OCHOA MEJÍA, Ana Beatriz. Beneficios Económicos Periódicos en Colombia: Entre lo socialmente deseable y lo económicamente posible. Medellín, octubre de 2007 Trabajo de grado (IV MASTER EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE PLANES Y FONDOS DE PENSIONES) Universidad de Alcalá
- PIÑERA, José. La revolución de las Pensiones en Chile En: El Mercado de Valores. No 5 Mayo de 2002 Año LXII P. 43-48
- RIAÑO BARÓN, Gina. La crisis en la gestión del sistema pensional colombiano En: Revista Javeriana. Junio 2005 No 175 Tomo 141 P22-33

- RYSSELBER, Cristian. Estimación y proyección del gasto en pensiones mínimas en el sistema antiguo de pensiones chileno: 2006 – 2025 http://sechi.facea.uchile.cl/sechi/afiches/van_rysselberghe.pdf
- SÁNCHEZ, José Antonio. La jubilación sería en pareja En: El Tiempo. 29 de julio de 2006.
- SUBSECRETARIA DE PREVISIÓN SOCIAL. Hacia una nueva cultura previsional. http://www.inp.cl/portal/Documentos/suseso/cultura_reforma.pdf
- SUPERINTENDENCIA FINANCIERA. FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL – APORTES Y- COMPARTIBILIDAD Concepto 2006014204-001 de 27 de abril de 2006 Bogotá, diciembre 21 de 2004
- UTHOFF, Andras, Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina En: Revista de la CEPAL 89 agosto de 2006, Chile
- Visiones económicas, La Economía Chilena: De la crisis al estancamiento. Universidad Arcis, Septiembre 2001