

Retos de la reforma pensional en Colombia: desafíos y oportunidades¹

Challenges of the pension reform in Colombia: defiances and opportunities Summary

Jackeline Granados Ferreira² 

Universidad Industrial de Santander - Colombia



Para citaciones: Granados Ferreira, J. (2023). Retos de la reforma pensional en Colombia: desafíos y oportunidades. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, 15(31), 469-489. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.31-2023-4476>

Recibido: 21 de junio de 2023

Aprobado: 12 de agosto de 2023

Editor: Jorge Pallares Bossa. Universidad de Cartagena-Colombia.

Copyright: © 2023. Granados Ferreira, J. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



RESUMEN

La crisis del sistema pensional es inminente dentro de las convenciones de la estructura que posee el Estado colombiano. El presente artículo, realiza una disertación que responde a la pregunta ¿Cuáles son los retos de una reforma del sistema pensional, en el marco de modelos internacionales y la historia del sistema de pensiones en Colombia? En consecuencia, el texto propone un examen de los elementos del sistema de pensiones para fragmentar teóricamente el mismo y ubicar los puntos emergentes que desde una lectura crítica pueden deslumbrar salidas y caminos de utilidad para la formulación de una mejora de las condiciones de los trabajadores y el *status quo* de las pensiones.

Palabras clave: seguridad social; sistema pensional; derechos fundamentales; reforma pensional; garantías del trabajador.

ABSTRACT

The crisis of the pension system is imminent within the conventions of the structure that the Colombian State has. This article makes a dissertation that answers the question: What are the challenges of a reform of the pension system, within the framework of international models and the history of the pension system in Colombia? Consequently, the text proposes an examination of the elements of the pension system to theoretically fragment it and locate the emerging points that, from a critical reading glimpse exits and useful paths for the formulation of an improvement in the conditions of workers and the status quo of pensions.

Keywords: social security; pension system; fundamental rights; pension reform; worker guarantees.

¹ Este trabajo es una investigación en proceso, producto de la línea de investigación de derecho laboral del grupo de investigación en Derecho y Justicia Constitucional (GIDEIC) de la Universidad Industrial de Santander.

² Doctora en Derecho y Profesora de Derecho Laboral y la Seguridad Social de la Universidad Industrial de Santander e Investigador Junior (IJ) reconocida por Minciencias. Adscrita al grupo de investigación Derecho y Justicia Constitucional (GIDEIC). Bucaramanga, Colombia. jgranadf@uis.edu.co

INTRODUCCIÓN

El debate público ha estado inmerso durante los últimos años en el cuestionamiento sobre la inestabilidad de la respuesta eficaz de los sistemas pensionales a la población. Los cambios demográficos, la inestabilidad económica, el aumento del desempleo y las reformas políticas, se entienden como esos principales elementos de la inestabilidad que propician los escenarios de crisis.

Este artículo utiliza el método analítico-descriptivo para la investigación jurídica. Se adentra en el análisis de los sistemas de pensiones que desde un ámbito comparado, ubican el marco de la discusión sobre la reforma pensional que se desarrolla en Colombia. Por tal motivo, el artículo fragmenta los contenidos de orden teórico del sistema actual para profundizar en la conversación sobre los elementos que se deben tener en cuenta para una adecuada transición pensional.

El artículo de reflexión, desde un plano crítico, desarrolla los desafíos y las oportunidades que está produciendo la discusión sobre la reforma pensional, construye los hitos históricos del derecho de las pensiones en Colombia, tomando en cuenta el surgimiento, evolución y la historia laboral, y expone pedagógicamente la estructura actual del sistema de cara a eventuales cambios. A lo largo del texto, se descubrirá si hay o no, una reducción de los derechos pensionales de los trabajadores y/o cotizantes; si la reforma acerca una real implementación de los postulados fundamentales de la constitución política y la dimensión del principio de solidaridad en el desarrollo técnico de los modelos pensionales. Además, habrá acotaciones sobre el salario mínimo, los esquemas de parametrización, por ejemplo, de factores de cobertura del sistema, y el seguimiento de las garantías fiscales y la protección del presupuesto nacional que están sobre la mesa de discusión, tanto en el sector público como privado, en especial, desde un plano macroeconómico.

El artículo tiene en cuenta que el desarrollo de este tema académico, deviene de las discusiones propias del derecho laboral, sobre la formalización del empleo, la estructura integral del sistema de seguridad social, la evolución salarial de las sociedades, y la garantía de los derechos humanos de la población en el marco del Estado Social de Derecho. En consecuencia, son ejes que de una u otra manera, aparecerán en el desarrollo de este escrito.

Conceptos básicos del sistema pensional y modelos de sistemas en el mundo

Se ha enseñado que Alemania fue uno de los primeros estados en crear un sistema pensional, producto de las preocupaciones emergentes de la OIT por materializar la protección social. Pero es desde la declaración de los Derechos Humanos, donde el derecho a la seguridad social cobra estatus jurídico-político. (Acuña Páez & Suarez Macías, 2018).

Con el tiempo, se ha producido una evolución de los sistemas de pensiones en el mundo. Diversos académicos han evidenciado que desde los sistemas de reparto de pensión definida en años 90, fue desde la crisis económica de 2008, cuando surgen los sistemas de capitalización individual, es decir: “mecanismo que implica el uso de contribuciones definidas, las que posteriormente son invertidas en los mercados financieros y se guardan en cuentas individuales cuyo monto acumulado al final de la vida laboral del individuo se utiliza para calcular la pensión final” (Leitch, Sánchez, & Villena, 2020).

Hoy en día existen sistemas mixtos que cohabitan con las dos estructuras. Según Leitch, Sánchez y Villena (2020), “dentro de los sistemas mixtos existe una gran heterogeneidad, pues difieren mucho respecto de la importancia que tiene cada pilar (solidario, contributivo y voluntario), de si utilizan la contribución o el beneficio definido como mecanismo para determinar las pensiones y del grado de privatización y marketización de cada sistema”.

Ahora bien, las particularidades de los sistemas de pensiones, son producto de la legislación creada en cada país. Hay quienes los dividen en tres categorías; están los sistemas de reparto, que se caracteriza por ser fondos comunes administrados por el Estado, donde hay trabajadores activos y pensionados que hacen parte del sistema, donde aquellos subsidian a estos; Otros, son los sistemas de capitalización individual, donde el trabajador activo realiza aportes mensuales hasta su jubilación, de manera que la mesada pensional es producto del ahorro durante su vida laboral y la rentabilidad generada por los mismos en el sistema; Y finalmente, están los sistemas mixtos, que acogen una fórmula de combinación tanto de aportes realizados al Estado como de las instituciones privadas de pensiones (Acuña Páez & Suarez Macías, 2018).

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina y el Caribe puede caracterizarse de acuerdo a tres tipos de sistemas que estructura la entrega del beneficio pensional. (i) beneficio definido; (ii) contribución definida; y (iii) Pensiones no contributivas. (Altamirano Montoya, Berstein, Bosch, & Oliveri, 2018)

A continuación, se referirán de manera sucinta, algunos modelos pensionales en el mundo, entre ellos, Chile, Perú, Ecuador, España, Países Bajos, Alemania, Suecia, Australia, Japón, Canadá, y Estados Unidos:

- **El sistema pensional en Chile:** es un sistema estructurado en un modelo público no contributivo y un modelo contributivo obligatorio. Además, es un sistema de tres pilares. (i) un pilar solidario; (ii) un pilar contributivo; (iii) un pilar voluntario. Así pues, el sistema tiene cinco tipos de pensiones; pensión de vejez, pensión de vejez anticipada, pensión de vejez por trabajos pesados; pensión de invalidez, y pensión de sobrevivencia. Que, a su vez, se pueden solicitar a través de; un retiro programado, una renta vitalicia inmediata, una renta temporal con renta vitalicia diferida, y una

renta vitalicia inmediata con retiro programado. (Acuña Páez & Suarez Macías, 2018)

- **El sistema pensional en Perú:** es un sistema fragmentado en tres pilares; el pilar I, se denomina Pensión 65 (Decreto Supremo No. 081-2011-PCM, “brinda transferencias monetarias no contributivas bimensuales a individuos de 65 años y más pobres que no reciben una pensión contributiva. Pensión 65 es un componente de un programa social más amplio de MIDIS llamado, Incluir para Crecer” (Altamirano, y otros, 2019); El pilar II, contiene regímenes especiales, (i) Caja de Pensiones Militar Policial, (ii) Régimen de servidores públicos, (iii) Régimen de servidores diplomáticos; y el pilar III, de ahorro voluntario. (Altamirano, y otros, 2019)
- **Sistema pensional de Ecuador:** se organiza alrededor del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS), con cuatro tipos de pensiones; (i) Seguro de pensiones (invalidez, vejez y muerte); (ii) Seguro campesino, que cobija a la población rural y pescadora; (iii) Seguro de salud individual y familiar, que opera ante contingencia de enfermedad y maternidad; y (iv) Seguro de riesgos de trabajo, por accidente de trabajo y enfermedades profesionales (Santacruz, Velasco Aulcy, & Galván Mendoza, 2022)
- **El sistema pensional en España:** según las explicaciones académicas de Ermólieva y Shestakova (2020), las pensiones en España se componen de, “las contribuciones de los empleadores (23,6% del fondo de salarios), de los trabajadores que aportan cerca del 4,7%, y las asignaciones del Estado”. En España, los ciudadanos pueden pensionarse por jubilación, incapacidad permanente o fallecimiento. Claro está, teniendo como requisito, estar afiliado al sistema a partir de desarrollar una actividad profesional. España también cuenta con un nivel no contributivo que otorga prestaciones económicas a las personas en estado de necesidad (Santacruz, Velasco Aulcy, & Galván Mendoza, 2022)
- **Sistema pensional de Países Bajos:** posee un sistema de pilares. Esto es, un pilar básico universal, un pilar ocupacional de carácter privado y un pilar de ahorro voluntario individual. El pilar básico funciona como un sistema de reparto, financiado por las contribuciones de los trabajadores. El pilar ocupacional, es un sistema privado obligatorio. Son aportes que tienen el destino de una cuenta colectiva y son invertidos para generar intereses. Estos montos acumulados, pueden retirarse anticipadamente. Y finalmente, el pilar de ahorro voluntario e individual a partir de fondos privados diseñados para el ahorro previsional (Leitch, Sánchez, & Villena, 2020)
- **Sistema pensional de Alemania:** tiene cuatro pilares; la pensión mínima, denominada pilar cero, que otorga pensión a los ciudadanos que alcanzan una edad sin un nivel de ingresos mínimos. La pensión estatal, con requisitos de edad y un periodo mínimo de afiliación al sistema. Un segundo pilar de empleo de empresas, que ofrecen cinco formas de proporcionar pensión a los trabajadores. Y un tercer pilar que trata de

planes personales, o sistema voluntario de pensiones, “con subvenciones públicas e incentivos fiscales”. (Santacruz, Velasco Aulcy, & Galván Mendoza, 2022)

- **Sistema pensional de Suecia:** tiene un pilar básico no contributivo o pensión garantizada, que otorga una pensión mínima a la población vulnerable, es decir, con ingresos bajos en su periodo de vida laboral activa y la contribución fue mínima. Se trata de un beneficio estatal que opera desde los 65 años. Como requisito fundamental, haber vivido en el país 40 años, desde los 16 años de edad del ciudadano. Por otro lado, también tiene un pilar contributivo obligatorio, que a su vez puede ser representado en, (i) una pensión general; y (ii) una pensión ocupacional. La pensión general puede ser, por ingresos o pensión con premio. (Santacruz, Velasco Aulcy, & Galván Mendoza, 2022)
- **Sistema pensional de Australia:** su sistema es semejante al chileno. El sistema se centra principalmente en el ahorro individual partícipe de una estructura privada. Aun así, hay un primer pilar público, que a través de impuestos generales otorga un ingreso mínimo a las personas con insuficiente ahorro. (Leitch, Sánchez, & Villena, 2020)
- **Sistema pensional de Japón:** desarrolla un sistema de pilares que implementa el componente de reparto colectivo manejado, y el componente financiado. Por un lado, el reparto colectivo lo administra el gobierno y es de carácter obligatorio; por otro, el componente financiado es voluntario. El componente colectivo se organiza en una pensión básica, bajo la premisa de cobertura universal. También, existe un fondo de pensiones de empleados, privados y públicos, donde junto con los empleadores hacen un aporte porcentual, dividido en partes iguales. En el componente financiado, se pueden realizar contribuciones adicionales a la pensión básica de forma voluntaria. (Rodríguez Martínez, 2022)
- **Sistema pensional de Canadá:** tiene tres pilares, “el primero es el complemento de ingreso garantizado (GIS) el cual es una prestación de asistencia social, que se determina con base en los ingresos del ejercicio fiscal anterior en donde se reembolsan a una tasa del 50% por cada dólar de ingresos personales, el segundo es el subsidio demográfico (OAS), es necesario recalcar que se debe tener 40 años de residencia entre los 18 y los 65 años y el tercero el plan de pensión de Quebec (QPP) y del Canadá (CPP), los cuales son muy parecidos, ya que ofrecen prestaciones de jubilación del 70 por ciento del total de los gastos de plan sobre de las cotizaciones de toda la vida.” (Santacruz, Velasco Aulcy, & Galván Mendoza, 2022)
- **Sistema pensional de Estados Unidos:** es un sistema que se sustenta en prestaciones de base universal, complementados con planes apoyados por los empleadores, planes individuales, renta vitalicia, ahorros en vivienda y activos financieros. (Santacruz, Velasco Aulcy, & Galván Mendoza, 2022)

Sobre el sistema pensional colombiano

El origen del sistema pensional colombiano se remonta al año 1945, con la promulgación de la ley 6, que dicta disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo; y el año 1946, con la expedición de la ley 90, que establece el seguro social obligatorio y crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Cabe resaltar que, antes de las leyes referidas existía en el país una legislación pensional con algunos matices dirigidos a favorecer a la clase dirigente (con algunas excepciones), que era una parte pequeña y privilegiada de la sociedad.

“La Ley 29 de 1905 establece el régimen pensional para magistrados principales de la Corte Suprema de Justicia, mayores de 60 años, con la mitad del sueldo del último empleo ejercido; la Ley 29 de 1912, establecía un régimen de pensiones a favor de las viudas de los presidentes de la república, o de sus hijas solteras; la Ley 57 de 1915, con límites establecidos en la Ley 80 de 1916, aplicó un sistema de reparaciones por accidentes de trabajo; la Ley 40 de 1922, creó las pensiones para militares contagiados de lepra y a los médicos y empleados que los atiendan; la Ley 86 de 1923, dispone que todo empleado público nacional que adquiera enfermedad laboral, tiene derecho a la mitad de su sueldo mensual durante 6 meses; y la Ley 102 de 1927, crea las pensiones a favor de las viudas de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia con más de 20 años de servicio”. (Franco Alarcón, Oquendo, & Berrío Loaiza, 2015)

Luego, la legislación se desarrolla de la siguiente manera:

“Después de la Ley 90 de 1946, que crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, se promulga la Ley 4 de 1966, que otorga nuevos recursos a Cajanal y reajusta las pensiones de jubilación e invalidez; la Ley 100 de 1993, que crea el Sistema de Seguridad Social Integral y el Sistema General de Pensiones en Colombia; la Ley 549 de 1999, que crea el FONPET, como fondo de pensiones de las entidades territoriales en Colombia; la Ley 797 de 2003, que modifica el Sistema General de Pensiones y se adoptan disposiciones sobre Regímenes exceptuados y especiales; la Ley 860 de 2003, que modifica el Sistema General de Pensiones; el Acto Legislativo No. 1 de 2005, que adiciona el artículo 48 de la Constitución Política sobre la seguridad social como un servicio público obligatorio; la Ley 1151 de 2007, que crea Colpensiones como Empresa Industrial y Comercial del Estado quien administra el Régimen de Prima Media con prestación definida e institucionaliza el Sistema de Seguridad Social Integral; y la Ley 1371 de 2009, que establece la concurrencia para el pago del pensional de las universidades Estatales del nivel nacional y territorial!. (Franco Alarcón, Oquendo, Berrío Loaiza, 2015).

Actualmente, el modelo pensional se divide en un Régimen Solidario de Prima Media (o sistema público), y un Régimen de Ahorro Individual (o sistema privado). Es preciso acotar que el Estado tiene regímenes exceptuados del

sistema general de pensiones; fuerza pública (oficiales, suboficiales de fuerzas militares y de policía; soldados profesionales); maestros estatales (personal público docente); y otros, que se enmarca dentro de las disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2005. (Ecopetrol; Banco de la República; Puertos de Colombia; Congreso de la República; Aviadores Civiles).

Ahora bien, el sistema tiene tres pilares: (i) Voluntario; (ii) Contributivo obligatorio; y (iii) Solidario. Así, es pertinente explicar que los pilares se administran de diversas formas: (i) Ahorro voluntario; (ii) Régimen de prima media (RPM); (iii) Régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS); (iv) BEPS: Ahorro individual; (v) Colombia mayor en el marco del sistema de pensiones no contributivo. (Acuña Páez & Suarez Macías, 2018)

A través del RAIS, los trabajadores en Colombia pueden pensionarse por vejez, invalidez, o por sobrevivencia —con modalidades de pensión en renta vitalicia inmediata, o retiro programado, garantía de pensión mínima, o devolución de saldos—. Mientras que, a través del RPM, los trabajadores pueden pensionarse por vejez, vejez por alto riesgo, vejez anticipada por madre o padre cabeza de familia con hijo discapacitado a cargo, invalidez, sobrevivientes, o sustitutiva.

En cuanto a la edad y las semanas de cotización, cabe precisar lo siguiente: en Colombia la edad de retiro en el sistema pensional es de 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres, en el RPM. Mientras que, en el RAIS, no existe edad mínima de retiro, pues depende del capital acumulado.

Ahora bien, se puede acceder a un Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), con la misma edad, 57 años las mujeres, y 62 años los hombres. En cuanto a las semanas cotizadas, estas varían según el régimen del sistema; en el RPM, 1300 semanas cotizadas; y en el RAIS, igualmente, depende del capital acumulado. Ahora bien, para acceder al FGPM, se requieren de 1150 semanas cotizadas.

El RPM es administrado por la entidad pública Colpensiones. De manera que, es una entidad que hace parte del Sistema General de Pensiones y se encarga de velar por las prestaciones especiales asignadas por la ley y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005. (Arias Melendez, Rueda Jimenez, & Velazquez Corvacho, 2022).

El RAIS tiene la particularidad de contar con la presencia de los fondos de pensiones (AFP), son estos, quienes tienen afiliados y a su vez, recaudan los aportes pensionales de los mismos. De allí, la noción del ahorro individual, ya que se crea una cuenta a cada beneficiario y en ella, existe un patrimonio. Como refiere Arias, Rueda y Velazquez (2022), citando una de las disertaciones del autor Iglesias Palau, “los recursos administrados son de los afiliados y no hacen parte de la sociedad que los administra”.

Los demás elementos, —bono pensional, Beneficios Económicos Primarios (BEPS), Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), y Colombia Mayor (CCM)—, Podemos entenderlos en los siguientes términos; (i) el bono pensional, es un instrumento del sistema para fortalecer las finanzas del modelo pensional, reestructurar las afiliaciones y aumentar la cobertura; (ii) los BEPS, es un programa público para que los trabajadores independientes puedan acceder al sistema; (iii) los FSP, son una cuenta del Ministerio del Trabajo que subsidia cotizaciones de pensión a grupos marginados del país, que producto de las condiciones, se vieron inmersos en la inestabilidad laboral reforzada. Y (iv) el Programa Colombia Mayor, es una subcuenta del FSP, que se enfoca en la protección de los adultos mayores (65 años) en condición de vulnerabilidad y pobreza extrema (Arias Melendez, Rueda Jimenez, & Velazquez Corvacho, 2022).

El sistema pensional contiene una serie de conceptos técnicos importantes para el debido funcionamiento y que ayudan a su comprensión. Por ejemplo, tres elementales; Ingreso Base de cotización (IBC); Tasa de cotización; Pensión de invalidez. Entonces, (i) el IBC, es el salario recibido por el trabajador, en caso de ser dependiente. Tiene un tope máximo de 25 salarios mínimos. En caso de tener salario integral, el IBS se calcula sobre el 70% del mismo. Si el trabajador es independiente, la cotización es sobre el 40% del ingreso mensual. Tiene también el límite de 25 salarios mínimos. En todos los casos, el IBC no puede ser menor de un (1) salario mínimo (SMLMV). (ii) La tasa de cotización, es del 16% del IBC para los dos regímenes. El empleador se encarga de un 75% y el trabajador de un 25% restante. Cuando los trabajadores ganan más de 4 salarios mínimos, aumenta en un 1% la cotización. En un documento de la CEPAL, Francisco Azuero Zúñiga (2020) explica de forma sucinta:

“En el caso de las personas que reciban más de 16 SMLMV existe una cotización adicional, que va aumentando 0,2% por SMLMV, hasta llegar al 1%, de tal manera que el total de la cotización puede llegar al 18% en el caso de los más altos IBC, que, recordemos, no pueden ser superiores a 25 SMLMV. Estos recursos adicionales, en el caso de los afiliados al RAIS, tienen como destinación el Fondo de Solidaridad Pensional. La Ley 797 de 2003, amplió por otra parte la obligación de afiliarse y cotizar a todos los trabajadores independientes. El total de la cotización lo hace el propio trabajador. Hasta la expedición de dicha ley, la afiliación para éstos era voluntaria. El ingreso base de cotización es el 40% de los ingresos netos del trabajador. A partir de 2015 se incluyó también a los rentistas de capital como cotizantes obligatorios”.

Finalmente, la pensión de invalidez, aplica un cálculo de mesada pensional que se sustenta en el IBC, esto es entre el 45% y el 75%, dependiendo del número de semanas que el trabajador alcanzó a cotizar. Igualmente, no puede ser menor de 1 SMLMV. Un dato especial, “La constitución de reservas para las pensiones de invalidez se financia con parte del 3% destinado a financiar los gastos de administración y el seguro previsional.” (Azuero Zúñiga, 2020)

El sistema pensional está amparado hoy en día por el artículo 48 de la Constitución política, que da estatus de servicio público de carácter obligatorio a la Seguridad Social. Además, desde la Ley 100 de 1993, se estableció que los dos regímenes, RPM y RAIS, tienen control y vigilancia de la Superintendencia Financiera, a excepción de las cotizaciones de los miembros de la fuerza pública, que depende de las instituciones adscritas al Ministerio de Defensa. Según la mencionada Ley 1151 de 2007, se crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quién administra la gestión de los recursos de los derechos pensionales. (Arias Melendez, Rueda Jimenez, & Velazquez Corvacho, 2022).

Sobre las reformas aplicadas al sistema contemporáneo de pensiones en Colombia

La estructuración del sistema pensional de Colombia, es producto de un proceso de consolidación en el tiempo, desde la perspectiva de la evolución normativa. Por ejemplo, mencionamos previamente el Acto Legislativo 01 de 2005, que es un antecedente importante, para elevar a grado constitucional, aspectos fundamentales del sistema. A juicio de algunos académicos,

“uno de los fines más importantes de esta reforma era disminuir la influencia de las organizaciones sindicales y las convenciones en el sistema pensional, en ese sentido se estableció la imposibilidad de condiciones especiales o diferentes a las que ya se encontraban establecidas [...] además, esta reforma buscaba incrementar el ahorro fiscal y mejorar el manejo de los recursos [...] puso fecha límite al régimen de transición y limitó el monto de las mesadas pensionales a reconocerse con cargo a recursos de naturaleza pública en 25 SMLMV”. (Arias Melendez, Rueda Jimenez, & Velazquez Corvacho, 2022).

Adicional a las ya referidas en apartados anteriores, en el año 2014, se promulgó la Ley 1748, que extendió el número de semanas a cotizar (1300), y aumentó la edad de pensión para hombres y mujeres, 57 años mujeres, 62 años hombres.

Lectura crítica del sistema pensional colombiano

En el Estado colombiano, existe un bloque de artículos de ámbito constitucional, que buscan la garantía de todos los derechos que conciernen a una vida digna, de allí, la protección de los derechos de las pensiones. El artículo 22 dicta, “toda persona o miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional [...] la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. El artículo 25, “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado [...] tiene asimismo derecho a los seguros en caso de [...] vejez [...]”. Y el ya citado artículo 48. Garantías que como veremos, presentan dificultades para su cumplimiento.

Ahora bien, en la práctica, para autores como Juan José Echavarría y Jorge Hernán Toro (2019), los principales problemas del sistema pensional colombiano, son semejantes con los problemas inmersos en los sistemas pensionales de la región. Así pues, podemos sintetizar los problemas en: (i) Baja cobertura del sistema, esto es una cobertura activa del 49.5% a diciembre de 2017, y una cobertura pasiva, es decir, aquella de quienes con edad de pensión, tienen una pensión efectiva, del 36%; (ii) El alto grado de inequidad, a juicio de los autores, “Mientras todos los pensionados del RPM reciben un subsidio por parte del Estado, aquellos del RAIS dependen exclusivamente de sus ahorros y del rendimiento de estos”; y (iii) La sostenibilidad financiera del sistema público (RPM), afectado principalmente por el compromiso de subsidiar las mesadas pensionales, que aumenta el tamaño de las pensiones.

Agregado a lo anterior, el aumento demográfico y el envejecimiento de la población, en los Estados con sistemas de reparto simple, que depende de los aportes de los trabajadores activos, la presión sobre la reforma para hacer frente a la crisis en el pago de las pensiones, incrementa con el pasar del tiempo, ante una inminente burbuja. De manera que, son diversos los inconvenientes del sistema general de pensiones en Colombia. Algunos académicos lo centran en la inequidad, la baja cobertura, la insostenibilidad financiera, y la falta de transparencia. (Agudelo Torres, Franco Arbeláez, & Franco Ceballos, 2018).

Para el Estado colombiano, los factores diferenciales de la población, que afectan el monto de los aportes y la sobrevivencia de los ciudadanos, no son tenidos en cuenta para analizar el grado de eficacia del sistema pensional. Según los datos del Ministerio del Trabajo, para el año 2017, solo 7.7 millones de trabajadores cotizan al Sistema General de Pensiones, esto, de un censo total de 22 millones de trabajadores. Algunos analistas, estiman que aproximadamente el 90% de los trabajadores, se quedan durante el camino y no alcanzan una pensión. (Agudelo Torres, Franco Arbeláez, & Franco Ceballos, 2018)

Ahora bien, según la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones, para el año 2021, registraban 1.502.393 pensionados en el RPM. Mientras que, en el RAIS, registraban 247.236. (Arias Melendez, Rueda Jimenez, & Velazquez Corvacho, 2022). Estos datos no son de menor importancia, influyen sobre la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de pensiones. Según la CEPAL, el RPM puede parcialmente regular su déficit en los próximos años, gracias a un pequeño “bono demográfico”, es decir, basado en datos del DANE, la población teóricamente activa (entre 15 y 60 años), pasó del 56,8% al 63%. Ahora bien, otros factores como la migración venezolana, que ha causado un incremento importante de los ciudadanos migrantes, pues se llegó a 1.1771.000, puede oxigenar al sistema pensional, en tanto se logre la inmersión de los mismos en el mercado laboral. Pero a largo plazo, el panorama del sistema empieza a padecer una criticidad representativa,

“La disminución de la población menor de 15 años, como consecuencia de la caída en las tasas de natalidad, así como el paso de población

teóricamente activa a inactiva (mientras en 1990 sólo el 18% de la población teóricamente activa tenía entre 50 y 60 años esa proporción subió en el 2020 a 26%), iniciará un proceso de cambio en la pirámide poblacional. Las previsiones de las Naciones Unidas prevén un incremento importante en la población mayor de 60 años, desde un 13 % de la población en el 2020, hasta un 55% en el 2100 (gráfico 18). Es evidente que, de mantenerse las características actuales del sistema pensional colombiano, en lo relacionado con el cubrimiento y parámetros del régimen de prima media (cotizaciones, tasa de reemplazo, y edad de pensión), sería imposible fiscalmente responder por los pasivos pensionales.” (Azüero Zúñiga, 2020)

Entre tanto, uno de los temas siempre referidos en los análisis críticos del sistema pensional, es lo referido a la equidad del mismo. El RPM lleva inmerso una relación de impuestos o subsidios para el afiliado, según el monto de las contribuciones realizadas durante su vida laboral. Actualmente, se refiere en el sistema público, cuando el trabajador no alcanza el número mínimo de semanas a cotizar, recibe como indemnización sustitutiva el valor actualizado por inflación de sus aportes. En el RAIS, quien no cumple con las semanas, “recibe el valor capitalizado de sus aportes (sin contabilizar el valor que hayan cotizado a favor del Fondo de Garantía de Pensión Mínima) incluyendo los rendimientos obtenidos”. (Azüero Zúñiga, 2020)

Esta condición lleva inmerso en una fachada equitativa, denunciada por diversos sectores sociales. No en vano, la OECD, explica que este modelo de subsidios pensionales, ha provocado que el 86% de los subsidios, se dirige al 20% más rico de la población. (Azüero Zúñiga, 2020)

Sobre las ideas e intentos de reforma

Las propuestas de reformas siempre han cohabitado con la comunidad que involucra el Sistema General de Pensiones. Las más comunes son las propuestas de cambio institucional, por ejemplo, Azüero Zúñiga (2020), refiere las distintas propuestas de Bernal (2018); Bosch, Berstein, Castellani, Oliveri y Villa (2015); Villar y Forero (2018); y la Asociación de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, Asofondos. Al respecto, me permito resumir lo dictado por los académicos:

- **Propuesta de reforma Bernal (2018):** Partiendo de la unificación de la jurisprudencia de las altas cortes en materia pensional, se sustenta en la Comisión de Gasto y la Inversión Pública. Recomienda eliminar los regímenes pensionales contributivos, ya sea mediante Marchitamiento del RPM, “Las pensiones reconocidas y por reconocer en los próximos 10 o 15 años serán pagadas plenamente por el sector público, sin los recursos que recibe hoy de las cotizaciones de nuevos afiliados”. O a través de, la creación de un sistema de dos pilares. Uno, administrado por Colpensiones, donde todos aportan un salario al RPM y se liquidan

según los aportes realizados. Y un segundo pilar, que se estructura como un régimen de capitalización individual, y al momento de la jubilación se otorga renta vitalicia.

- **Propuesta de reforma Bosch, Berstein, Castellani, Oliveri y Villa (2015):** Dictan que se debe otorgar mayor competencia a las AFP del RAIS. Además, que se procure avanzar a un sistema contributivo único, a través de: (i) cerrar el RPM para nuevos afiliados; (ii) creación de pilares que integre los dos sistemas existentes. Que haya beneficio básico mediante el RPM, y el RAIS se entienda como sistema de ahorro privado, siempre y cuando el aportante esté por encima del beneficio que se defina como básico. Otra reforma sería, mejorar el sistema de rendición de cuentas; robustecer la información para administrar y fiscalizar el sistema; y finalmente, crear grupos especiales de trabajo que, en conjunto con el poder judicial, estén en constante evaluación del impacto que las decisiones judiciales en materia pensional llevan al sistema.
- **Propuesta de reforma Villar y Forero (2018):** propone que se integre el RPM y el RAIS, bajo la estructura de pilar 1 y 2, respectivamente. Similar a la propuesta de Bernal (2018), el pilar 1, lo administra el Estado y todos los trabajadores deben aportar un salario mínimo. El estado, así, debe garantizar una pensión de un salario a todos los trabajadores que completen las semanas y no tengan ahorros en el régimen privado. Para Villar y Forero, el RAIS, funciona de forma convencional, pero elimina las cotizaciones al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.
- **Propuesta de la Asociación de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, Asofondos:** propone que se debe a partir de una fecha, limitar el ingreso de nuevos ciudadanos al RPM y se deben prohibir los traslados. Los afiliados al RPM, se categorizan entre, (i) las personas que se pensionan en el margen de 10 años, las cuales mantienen los derechos; (ii) los que les falta más de 10 años para pensionarse. A estos, se les aplicaría al momento de pensionarse, el IBL de la vida laboral en total. Asofondos, propone que estos trabajadores pueden trasladarse al RAIS, por una sola vez. Colpensiones estará a cargo del RPM, el programa Colombia Mayor y los BEPS. Se creará una AFP de naturaleza pública, que compita de igual a las AFP privadas. También propone crear el Fondo de Reparto Pensional (FRP), financiado porcentualmente con el IBL, donde se depositarán los recursos del ya existente Fondo de Garantía de Pensión Mínima. De allí saldrá, una pensión de un (1) SMLMV para quienes completen edad y 1150 semanas cotizadas. También propone crear la Unidad de Regulación Pensional y la Unidad de Historias Laborales, adscritas al Ministerio de Hacienda, la Unidad de Regulación Pensional regulará el sistema. Finalmente, propone que sea la Superintendencia Financiera arbitre los conflictos sobre temas de seguridad social, así como la Superintendencia de Industria y Comercio lo hace con las normas de competencia y protección al consumidor.

Sobre la nueva reforma pensional

Desde el programa de gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-2026), se ha propuesto la creación de un bono pensional para las personas que no pudieron cotizar al sistema durante su vida laboral. Además, se propuso el cumplimiento efectivo de la pensión a los aportantes parciales y totales. Se habló de un modelo público unificado, bajo la noción del derecho a la pensión, como una garantía estatal colectiva basada en la solidaridad. (Arias Melendez, Rueda Jimenez, & Velazquez Corvacho, 2022)

Terminando el primer trimestre de 2023, el gobierno nacional presentó el proyecto de ley, que políticamente busca el “Cambio por la vejez”, o proyecto de reforma a las pensiones, “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”. Tiene por objeto,

“garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte mediante el reconocimiento de los derechos de las personas que se determinan en la presente ley a través de un sistema de pilares, fundamentado en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en los términos previstos en el artículo 48 de la Constitución Política.”

Se trata de un sistema pensional que enfoca su funcionamiento en el cumplimiento de un bloque de principios para garantizar la protección social integral para la vejez; la universalidad, solidaridad, dignidad, igualdad, inclusión, eficiencia, integralidad, unidad, participación, financiamiento colectivo, diálogo social, irrenunciabilidad, enfoque de género y diversidad, sostenibilidad financiera-actuarial a largo plazo, progresividad del derecho, y derechos adquiridos. Siempre, concibiéndolos desde una interpretación armónica durante la implementación del nuevo modelo pensional.

El sistema tiene una rectoría que se organiza a partir de en un Sistema Nacional de Protección Social Integral para la Vejez, que tendrá una instancia en cabeza del Consejo Nacional de Protección Social Integral para la Vejez, que se encargará de asesorar al gobierno en todos los aspectos que versen sobre beneficios y prestaciones del sistema. Cabe mencionar que el Ministro de Trabajo será su presidente. Igualmente, el sistema crea una Comisión Técnica de Protección Social Integral para la Vejez. Esta Comisión se encargará de coordinar, orientar y ejecutar estrategias y planes de acción fijados en la Constitución y la Ley. La Comisión estará en cabeza del Director de Pensiones y Otras Prestaciones del Ministerio del Trabajo.

El sistema crea cuatro (4) pilares, (i) un pilar solidario; (ii) un pilar semicontributivo; (iii) un pilar contributivo; (iv) y un pilar de ahorro voluntario. Cabe acotar que, respecto de su ámbito de aplicación, los pilares semi contributivo y contributivo, cobija a toda la población, dentro o fuera del país. Pero, el pilar solidario, sólo a los colombianos que residen en el país.

- **Pilar solidario:** está dirigido a los colombianos residentes en el país, que tienen como característica socioeconómica estar en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. Para esta población, focalizada, se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación y la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, atendiendo el enfoque solidario del sistema. De este pilar, nace el concepto de “renta básica solidaria”, administrada por el Departamento de Prosperidad Social o quien el Gobierno Nacional defina.
- **Pilar semicontributivo:** dirigido a los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años de edad que no cumplan los requisitos de acceso a la pensión contributiva. Se trata de personas que cotizaron al sistema, pero que, dadas las diversas condiciones, no llenaron los requisitos. En consecuencia, tienen derecho a un Beneficio Económico, respaldado por el Presupuesto General de la Nación y con los aportes propios del beneficiario.
- **Pilar contributivo:** dirigido a trabajadores dependientes o independientes, servidores públicos y personas con capacidad de pago para realizar las cotizaciones. Estos trabajadores pueden acceder a una pensión integral de vejez, invalidez o sobreviviente. Está conformado por, (i) un pilar contributivo en su componente de prima media; y (ii) un pilar contributivo en su componente complementario de ahorro individual. De manera que, la pensión es producto de la sumatoria de los dos componentes, siempre y cuando el cotizante, “cumpla en primera instancia los requisitos del Componente de Prima Media”. El pilar contributivo en su componente de prima media, lo integran todas las personas del sistema, las cotizaciones devienen de los ingresos base de cotización, entre 1 y 3 SMMLV; Por otra parte, el pilar contributivo en su componente complementario de ahorro individual está integrado por personas afiliadas al sistema, con ingresos entre 3 y 25 SMLMV. Las prestaciones de este pilar se financian con lo recaudado del ahorro individual que se alcanzó, más los réditos financieros.
- **Pilar de ahorro voluntario:** involucra aquellos que a través del sistema financiero realicen un ahorro voluntario. Con el fin de complementar el monto de la pensión integral de vejez. No se aplicarán los principios y disposiciones de la reforma pensional.

Cabe resaltar que la reforma no aplicará en lo que respecta al pilar contributivo, semicontributivo, a personas afiliadas, -o pensionadas por vejez e invalidez-, a los regímenes especiales y exceptuados existentes.

Dentro de las particularidades del sistema, tenemos que, se deja expresamente claro en el artículo 11, que los recursos del sistema son de naturaleza pública, “no pertenecen a la Nación, ni a las entidades que los administran”. Por otra parte, en el artículo 12, se indica el carácter obligatorio y universal del sistema.

“todos(as) los(as) trabajadores(as) dependientes, independientes y rentistas de capital en el Pilar Contributivo; quienes tengan un Ingreso Base de Cotización que exceda tres (3) smlmv deberán seleccionar su Administradora de Fondo de Pensiones en el Componente

Complementario de Ahorro Individual de dicho Pilar Contributivo. No obstante, quienes ya se encuentren afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones antes de la vigencia de esta ley no requerirán adelantar una nueva afiliación”.

Un dato particular, es que el proyecto también elimina la barrera de la edad máxima para acceder al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez. Además, se indicó que la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes-PILA, o el mecanismo que haga sus veces, “liquidará, recaudará y distribuirá el valor total del recaudo. Y es la Superintendencia Financiera de Colombia quien estará encargada del control y vigilancia. Y un apunte elemental, los convenios y acuerdos celebrados por Colombia en materia pensional, conservarán su vigencia.

La reforma tiene un capítulo sobre los beneficios especiales frente a la pensión integral de vejez, que se dividen en: (i) Beneficio para madres o padres con hijo(a) inválido con discapacidad; (ii) Beneficio de semanas para mujeres con hijos; (iii) Prestación anticipada de vejez; y (iv) Pensión familiar.

El régimen de transición de la reforma dicta que, las personas que cuenten con mil (1000) semanas cotizadas en el sistema, al momento de entrar en vigencia el nuevo sistema, se aplicarán totalmente las disposiciones de la Ley 100 de 1993. Las personas que no poseen tal número de semanas, estarán regidas por el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.

Ahora bien, habrá una oportunidad de traslado para las personas que tengan más de mil (1000) semanas o tiempos de servicios y que falten menos de diez (10) años para la edad de pensión. Entonces, estas personas, tienen un periodo de dos (2) años para solicitar el traslado de régimen respecto de la normatividad anterior, “previa doble asesoría de que trata la Ley 1748 de 2014”.

Desafíos y oportunidades de la reforma pensional

Según la investigadora María Bedoya (2023), quien ha examinado el contenido de la reforma pensional y pensional, asegura que los proyectos son una apuesta por la inclusión y la superación de las desigualdades. En tal sentido, esos dos aspectos son los desafíos más protuberantes de la reforma y una oportunidad en sí misma.

Por ejemplo, en el ámbito laboral; la falta de la promulgación del Estatuto del Trabajo por mandato del artículo 53 de la Constitución política; y el uso abusivo por parte de los empleadores de los Contratos de Prestación de Servicios y el contrato sindical que precariza y terceriza al trabajo, a juicio de la autora, son aspectos que pueden explicar parte de las fallas estructurales del sistema, fallas que involucran otros ámbitos del empleo y su seguridad social. Por tal motivo, considera importante que la reforma se piense desde un ámbito articulador con la reforma laboral y la reforma a la salud. Toda vez que, como se ha argumentado por algunos expertos, “Las dinámicas del mercado laboral, del

sistema de salud y del sistema de pensiones interactúan y deben ser cohesivas.” (Gutiérrez, Agudelo, Ospina, Ballesteros, & Almonacid, 2023).

Otra lectura, que cuenta con puntos en común, según la nota política n.11 de la Universidad EAFIT (Gutiérrez, Agudelo, Ospina, Ballesteros, & Almonacid, 2023), los desafíos deben leerse desde cuatro aspectos y en un plano de largo plazo, esto es: aumentar cobertura; ofrecer pensiones suficientes y adecuadas; garantizar equidad entre beneficios y aportes; y asegurar la sostenibilidad financiera. En un plano general, la reforma es ampliamente aceptada en el marco de la idea que busca profundizar los mecanismos de solidaridad del sistema. El pilar solidario puede contribuir para lograr cubrir la línea de pobreza extrema de la población, y aquellos que tienen un alto riesgo de estabilidad económica de la vejez. Ahora bien, entre las recomendaciones, destacamos las siguiente:

(i) parámetros transparentes y consistentes para el debido funcionamiento fiscal de cada pilar, lo cual implica una debida auditoría del modelo; (ii) que el pasivo pensional se reconozca desde su naturaleza aleatoria y que sus proyecciones sean debidamente evaluadas para generar confianza en la población y los mercados, implica informar debidamente a los cotizantes sobre las consecuencias de cada acción al sistema; (iii) que los pilares incluyan las características del riesgo del capital humano cotizante; (iv) que los pilares contributivos proactivamente ilustren y midan el riesgo, el impacto de las comisiones, e informen sobre los resultados proyectados de mesada pensional; (v) cambiar la fórmula del cálculo de la mesada pensional fijada en el artículo 10 de la Ley 797 de 2003. La fórmula debería incluir, “cambios dinámicos en las probabilidades de supervivencia diferenciadas por género en los afiliados”; (vi) que exista un sistema de información pensional robusto y transparente; (vii) convertir a Colpensiones en una AFP pública con un régimen de inversiones; (viii) que el sistema se actualice constantemente, desde un plano técnico, que garantice la sostenibilidad y credibilidad; (ix) y que se cree un fondo soberano de pensiones que garantice la autonomía de los gobiernos de turno. (Gutiérrez, Agudelo, Ospina, Ballesteros, & Almonacid, 2023)

Para Luis Fernando Mejía (2023), hay varios elementos positivos y oportunidades de la reforma; (i) el aumento de la cobertura a través del pilar subsidiado; (ii) eliminar el sistema paralelo ya mencionado; (iii) limitar los subsidios a las pensiones en el ámbito público, que ahora son hasta tres (3) SMLMV. Pero también tiene otros aspectos que representan desafíos; por ejemplo:

- La creación del fondo de ahorro para la financiación a corto plazo de las pensiones y tener reservas de pago a pensiones de futuros pensionados. Según expertos, esto afectaría el 66% de los flujos actuales para el año 2024 de los AFPs. Además, se requiere garantizar que esos dineros no sean usados como gasto corriente, pues podría deteriorar la salud fiscal del Gobierno nacional.

- El impacto fiscal es uno de los desafíos mayúsculos. Por un lado, Fedesarrollo ha publicado que aumentará en un 30,2 puntos del PIB el pasivo del sistema de protección en la vejez; 12,5 puntos el pilar solidario, 8,4 puntos el pilar semicontributivo, y 9,3 puntos el pilar contributivo. Otras instituciones como ANIF, dictan que el aumento del pasivo es de los 162,2 puntos del PIB; y Minhacienda dice que se reduce en 12,3 puntos.

Para el profesor Mejía (2023) la reforma pensional debería examinar la incorporación de un pilar contributivo de ahorro individual, en lugar del pilar contributivo de prima media, tal como lo ha propuesto Fedesarrollo. Aun así, a su juicio, se debería disminuir el umbral de cotización, de 3 SMLMV a 1,5. Así, se podría conciliar con el sector privado, ya que disminuiría el flujo de ahorro e impacto fiscal para el gobierno, como se ha explicado. Un ajuste paramétrico que involucra la misma edad de pensión, dentro del marco internacional.

Otro aspecto a considerar, sería la incorporación de la regla que indica que Colpensiones deberá “ahorrar la totalidad del flujo nuevo de cotizaciones actualizado por el crecimiento de la masa salarial”, de manera que se quite cualquier especulación sobre el destino de los nuevos flujos de cotización. E igualmente, se debe ajustar el Ingreso Base de Liquidación (IBL) y la tasa de reemplazo, pues el gobierno no consideró su modificación, en el sentido de ampliar los periodos de cálculo.

Otros autores han denominado a la reforma como un “cuasi-monopolio público” (Clavijo, 2023) por sus características, claramente. Esta referencia, puede representar a uno de los sectores críticos de la reforma. Ellos, explican que no se necesita crear un pilar cero para atender a la población mayor en Colombia, pues dictan que es simplemente necesario focalizar la atención desde el presupuesto general, por ejemplo, aumentando el monto de asignación al programa “Colombia Mayor”, pues actualmente solo posee un 0,3% del PIB. Ahora bien, esta crítica no desestima el propósito de la reforma por reducir el bloque de subsidios dirigidos a las pensiones de la población de clase media-alta, que son aquellas que más se han visto favorecidas, con un programa que tenía intenciones distintas.

Por otro lado, para el profesor Clavijo (2023), la franja contributiva obligatorio del pilar uno de la reforma, agrupa el 85% de los cotizantes del sistema de seguridad social actual, donde Colpensiones y las aseguradoras privadas se dividen —y compiten— por la cobertura. El desafío, a su juicio, es el criterio que se usa para priorizar lo público. Esto es, (i) uso de recursos, y (ii) la eliminación de subsidios. Claramente, el autor está del lado de los argumentos que indican, que los recursos pensionales, son más rentables e impulsan de mejor forma al PIB, si están en manos del sector privado, aduciendo, por ejemplo, el modelo chileno. Toda vez, que se afirma que en manos del sector público, los dineros, corren el riesgo de evaporarse en burocracia y gastos operativos, estando siempre el riesgo de no destinarlos al ahorro pensional. Un ahorro pensional,

que para los defensores de la intervención privada, crea un fenómeno de “miopía-fiscal”, es decir, un aseguramiento del sistema pensional a corto plazo, pero un problema para las generaciones futuras. El profesor Clavijo (2023) dice:

“Pensemos que en esta franja del 85% de ahorradores (hasta 3 SML), ahora a cargo exclusivamente de Colpensiones, se tiene un subsidio promedio de 35% en las rentas vitalicias que allí se estarían otorgando. El problema es que la simple eliminación de los subsidios existentes en el restante 15% de ahorradores (arriba de los 3 SML) no alcanzará para financiar los subsidios que prevalecen en ese otro 85% de cotizantes. De hecho, actuarialmente es posible demostrar que, si bien los subsidios en términos absolutos de cada cotizante son más elevados en esta franja del 15%, el volumen agregado de esos subsidios es inferior al volumen de subsidios de la franja del otro 85%”

Sobre el pilar dos, que establece el parámetro de +3 salarios mínimos para ingresar, los fondos privados estarían controlando dicho pilar, con un 15% de los cotizantes. Los críticos, explican que hay más dudas que certezas en el sector, especialmente por la incertidumbre sobre el manejo del ahorro pensional.

En estudios de los borradores de economía del Banco de la República (Parra-Polanía, León, & Urrea Ríos, 2023), se dictan desafíos y oportunidades que comparte plenamente este artículo, lo esencial de la reforma debe ser: (i) una vejez digna con pensión para todos; (ii) los dineros públicos deben favorecer a la población más vulnerable atendiendo el principio de equidad; (iii) que el sistema de pensiones sea fiscalmente responsable, no en virtud del negocio privado, sino de la sostenibilidad del sistema para la ciudadanía; y (iv) una pensión digna, con un monto digno y ajustado a la realidad económica del país.

Conclusiones

Como se ha expuesto, la mayoría de los países en el mundo tienen dificultades en el manejo de sus sistemas pensionales. Desde los esquemas con modelos públicos, o de ahorro individual, hasta los sistemas de pilares, tienen vicisitudes fiscales y sociales. En consecuencia, la reforma pensional en Colombia está en la búsqueda de la materialización de un estado de bienestar que se enmarca en las responsabilidades del modelo constitucional colombiano. Así, es necesario que los agentes, actores directos o indirectos y sectores de ámbito público y privado, que están involucrados en el sistema actual, profundicen los procesos de diálogo y concertación, que implemente la Constitución Política de 1991, interpretando sus deberes, en materia de la protección de las pensiones de los ciudadanos.

Ahora bien, la idea del gobierno por eliminar la existencia de un sistema mixto y paralelo donde co-existía el RPM y el RAIS; y transitar hacia un sistema de pilares, permite al estado acercarse a la materialización de una estructura

pensional más equitativa, donde los sectores sociales menos favorecidos, puedan alcanzar una pensión digna.

El modelo de sistema pensional del gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-2026) busca la implementación de una política de cambio de un sistema que está en crisis, funcionando como una burbuja cada vez más frágil. Lo cierto es que, esto ha implicado discusiones con profundas diferencias políticas, técnicas e ideológicas; la articulación de la reforma con otros sectores del gobierno, por ejemplo, podría ayudar a una intervención estratégica de la informalidad laboral, que permita solucionar el problema de insuficiencia del ahorro pensional, ya que lo ideal es lograr una dinámica de empleo formal que garantice la sostenibilidad del sistema.

Referencias bibliográficas

- Acuña Páez, J. C., & Suarez Macías, S. M. (2018). Estudio comparativo del sistema pensional Chile-Colombia. Modelos pensionales, tipos de pensión y desafíos. *Punto de Vista*, 9(1). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9020403>
- Agudelo Torres, G. A., Franco Arbeláez, L. C., & Franco Ceballos, L. E. (2018). Sistema pensional en Colombia: evidencia de inequidad regional. *Revista Espacios*, 39(19), 22. Obtenido de <http://asesoresvirtualesalala.revistaespacios.com/a18v39n19/a18v39n19p22.pdf>
- Altamirano Montoya, Á., Berstein, S., Bosch, M., & Oliveri, M. L. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. United States of America: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://policycommons.net/artifacts/304901/presente-y-futuro-de-las-pensiones-en-america-latina-y-el-caribe/1222069/>
- Altamirano, Á., Berstein, S., Bosch, M., Caballero, G., García-Huitrón, M., Keller, L., & Silva-Porto, M. T. (octubre de 2019). Diagnóstico del sistema de pensiones peruano y avenidas en reforma. *Nota técnica n° (IDB-TN-1776)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de https://www.asociacionafp.pe/wp-content/uploads/2023/01/Referencias-internacionales-1_BID_Diagnostico-del-sistema-de-pensiones-peruano-y-avenidas-de-reforma-2019.pdf
- Arias-Rodríguez, F., & Parra-Polanía, J. A. (2021). Pensiones y reforma pensional: efectos macroeconómicos del envejecimiento en Colombia. *Borradores de economía*(1173), 25. doi: <https://doi.org/10.32468/be.1173>
- Azuero Zúñiga, F. (2020). El sistema de pensiones en Colombia. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. *Macroeconomía del desarrollo*(206). Obtenido de <https://hdl.handle.net/11362/45780>
- Bedoya Bedoya, M. R. (12 de Mayo de 2023). ¿Es la Reforma Laboral un proyecto para la inclusión y la superación de las desigualdades en el mundo del trabajo en

- Colombia? *Documentos de trabajo. Ponencia*, 15. Medellín: Universidad de Antioquia. Obtenido de <https://hdl.handle.net/10495/35406>
- Clavijo, S., Vera, A., Vera Ekaterina, N., & Ríos Cuéllar, A. (2019). Bomba social vs Bomba Fiscal. Reforma al sistema pensional de Colombia. En *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina* (págs. 158-173). Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12134/10161>
- Echavarría, J. J., & Toro, J. H. (2019). El sistema pensional colombiano en el contexto latinoamericano. En *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina* (págs. 24-32). Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12134/10155>
- Ermólieva, E. G., & Shestakova, E. E. (2020). En búsqueda de un modelo adecuado de pensiones: el caso de España. *Iberoamérica*(2), 140-160. Obtenido de https://iberoamericajournal.ru/sites/default/files/2020/2/ermolieva_shestakova_1.pdf
- Franco Alarcón, P. A., Oquendo, T. M., & Berrío Loaiza, C. M. (2015). Posibles perspectivas del sistema de pensiones en Colombia: análisis desde el sistema pensional chileno. *Revista CES Derecho*, 6(1), 79-93.
- Gutiérrez, J. C., Agudelo, D., Ospina, J., Ballesteros, C., & Almonacid, P. (Mayo de 2023). Buenas prácticas y recomendaciones para una reforma pensional. *Nota de Política N°11*, 17. Universidad EAFIT. Valor Público. Centro de estudios e incidencia. Obtenido de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/32554/Nota_de_pol%C3%ADtica_%2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Lalinde Cerón, A. (2023). Diagnóstico del sistema general de pensión de vejez en Colombia: problemas y alternativas. *Trabajo de grado*, 44. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.11912/10611>
- Leitch, D., Sánchez, R., & Villena, M. (Diciembre de 2020). Sistemas de pensiones en el mundo: Lecciones para Chile. *Puntos de referencia. Economía y Políticas Públicas*(556), 27. Obtenido de https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/pder556_dleitch_rsanchez_mvillena.pdf
- Mejía, L. F. (30 de Marzo de 2023). Análisis y recomendaciones sobre las reformas laboral y pensional. 11. Bogotá: Fedesarrollo. Obtenido de <http://hdl.handle.net/11445/4435>
- Peña Cuellar, D. M., y Vidal Lasso, A. D. (2023). La desconexión laboral y el acoso laboral. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 15(29), 126-146. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.29-2023-4231>
- Parra-Polanía, J. A., León, S., & Urrea Ríos, I. L. (2023). Panorama fiscal de las pensiones en Colombia. *Borradores de Economía*(1229), 13. doi: <https://doi.org/10.32468/be.1229>

- Rodríguez Martínez, S. (2022). El sistema pensional japonés: Actualidad y retos. *Kobai*(4), 24-29.
- Sarmiento Macayza, H., y Quintero Lyons, J. del C. (2023). Acto Legislativo 01 del 2005 como Contravención Constitucional a los Derechos Laborales en Materia de Pensiones Convencionales. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 15(29), 147–165. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.29-2023-4233>
- Santacruz, A. J., Velasco Aulcy, L., & Galván Mendoza, O. (julio-diciembre de 2022). Análisis comparativo internacional de los sistemas de pensiones en el mundo. *Revista DOXA*, 12(23), 68-85. doi:10.52191/rdojs.2022.257