



# PÁGINAS DE Seguridad Social

## Contenido

- Editorial 3  
*Emilio Alfredo Carrasco*

### Artículos

- De las leyes estatutarias como vía para una reforma al sistema de seguridad social en pensiones 7  
*Óscar Andrés Blanco Rivera*
- Algunas razones y elementos para hacer una reforma pensional en Colombia 21  
*Leonardo Cañón Ortegón*
- Ni régimen de prima media ni régimen de ahorro individual: mejor los dos 41  
*Stefano Farné*
- Pensión esencial en Colombia. Aspectos a tener en cuenta en una futura reforma 65  
*Mauricio Amador*
- De una reforma pensional a la protección integral de la persona adulta mayor 87  
*Miguel Uprimny*
- Guía para autores 133

.....

## Contents

- Editorial 3  
*Emilio Alfredo Carrasco*

### Artículos

- Statutory laws as a way to reform the social security pension system 7  
*Óscar Andrés Blanco Rivera*
- Some reasons and elements for reforming the pension system in Colombia 21  
*Leonardo Cañón Ortegón*
- Neither Premium Pension Scheme nor Individual Savings Scheme: Better both 41  
*Stefano Farné*
- Essential pension in Colombia. Considerations for a future reform 65  
*Mauricio Amador*
- From a pension reform to the comprehensive protection of the elderly person 87  
*Miguel Uprimny*
- Guía para autores 133



# Editorial

El déficit de protección de la población de Colombia al llegar a la edad adulta mayor ha quedado en evidencia con ocasión de los efectos de la pandemia que asola al mundo. Pero esta verdad no es nueva para los entendidos que, de muchas maneras y en distintos tonos, han señalado las deficiencias de nuestro sistema pensional y han reclamado su pronta intervención para corregir los problemas de cobertura, equidad y sostenibilidad del actual sistema.

Estos problemas motivaron al Congreso de la República, en 1993, a configurar un Sistema de Seguridad Social Integral y, en particular, a crear el Sistema General de Pensiones, integrado por dos regímenes. El primero, con sus orígenes en el sistema de reparto del antiguo seguro social; el segundo, de ahorro individual, que nos llegó desde Chile como una esperanza renovadora que posibilitaría la protección en la vejez.

Después de prácticamente tres décadas, los propósitos perseguidos aún distan de ser alcanzados y siguen retumbando los clamores por la construcción de un sistema más equitativo, que llegue a todos y perdure en el tiempo, garantizando a las juventudes de hoy su asistencia en la vejez.

Los artículos del anterior número de la revista presentaron las reflexiones de profesores e investigadores del Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, sobre los diversos problemas que enfrenta nuestro sistema pensional, inventario que no solo se limita a señalar las dificultades financieras de este, sino que además da cuenta de impedimentos de distinto orden, con significativo impacto en el sistema

de pensiones, su estructura y funcionamiento. El referido recuento resulta de utilidad para quienes tengan a cargo la formulación de un nuevo modelo, al llamar su atención sobre problemas que con frecuencia suelen desconocer o dejar de lado, pero que deberían ser tenidos en cuenta, por cuanto impiden el funcionamiento eficiente del sistema, su universalidad, equidad y sostenibilidad, así como la ampliación de su cobertura.

La formulación de un nuevo sistema o el ajuste del actual no puede desconocer las realidades diversas de nuestro país. Las diferencias demográficas, geográficas y económicas, el comportamiento del mercado laboral y los niveles de pobreza e informalidad deben ser considerados para no caer en un modelo que solo corresponda a la realidad de unos pocos y que, en consecuencia, beneficie solo a una parte reducida de la población.

Tampoco se deben desconocer las realidades institucionales que afectan el desarrollo y funcionamiento del sistema pensional. A título de ejemplo, el altísimo nivel de conflictos que se debaten en los estrados judiciales y la pluralidad de fallos judiciales que modifican o desconocen las bases que soportan el sistema de aseguramiento construido en 1993.

Los artículos que se incluyen en este número presentan posibles fórmulas para su solución a dichos problemas. En el primero, Óscar Andrés Blanco Rivera pone sobre la mesa la necesidad de brindar seguridad jurídica al sistema, por medio de una ley estatutaria, a fin de evitar que *a posteriori* proliferen sucesivas reformas parciales que, aunque no constituyen normas, sí modifican el sentido original de la ley, introduciendo ambigüedad en el texto y dando lugar a múltiples interpretaciones que podrían estar incluso en contra del espíritu de la norma. Por su parte, en su artículo, Leonardo Cañón Ortegón da una visión general de los aspectos demográficos, jurídicos y del mercado de trabajo que deben tenerse en cuenta para realizar una reforma integral, no solo al sistema pensional, sino de seguridad social, de cara a procurar una efectiva protección de las personas en todos los momentos de su vida, en especial, en la vejez.

A partir de estos planteamientos y de los diagnósticos presentados en el anterior número, otros tres autores presentan aproximaciones que permiten la configuración de una eventual propuesta, en las que aluden a la revisión profunda de los dos actuales regímenes del sistema pensional, el de prima media y el de ahorro individual, así como a la imperativa necesidad de crear mecanismos más pertinentes para garantizar la protección de los adultos mayores.

Stefano Farné, el primero de ellos, revisa la complejidad del actual sistema y resalta los problemas de sostenibilidad, equidad, cobertura y suficiencia de los actuales regímenes, sugiriendo posibles rutas para dar respuesta a las necesidades no satisfechas. Mauricio Amador, por su parte, plantea un sistema de pilares que incluye como base la pensión esencial, mecanismo que, a su

juicio, permitiría el reconocimiento del esfuerzo de las personas por cotizar durante su etapa productiva, al tiempo que garantizaría un sustento mínimo vital a población con edad superior a los 65 años que por distintas razones no pueda acceder a una pensión de vejez. En tanto que Miguel Uprimny, el tercero de este grupo de autores, analiza el proceso de envejecimiento y los distintos niveles de pobreza estructural, morbilidad y mortalidad de cada una de las regiones colombianas, resaltando la desigualdad y la inequidad social del país. A partir de este análisis, el autor propone ajustes al sistema actual, en favor de una efectiva protección integral de la persona adulta mayor, sugiriendo, entre otras cosas, la creación de un sistema de cuidados sociales, además de ajustes al sistema de salud y a los mecanismos existentes para la seguridad económica en la vejez. En ese mismo sentido, propone el ajuste institucional y la creación de una coordinación intersectorial que permita la ejecución de los ajustes propuestos.

Finalmente, es importante destacar la necesidad de discutir la reforma que se proponga en un ejercicio democrático de amplia participación y discusión, por tratarse de un asunto que concierne a todos: a los trabajadores, a los empleadores, a los independientes, incluidos quienes han dedicado sus vidas a los cuidados de los demás, a quienes también les asiste el derecho a su protección en la ancianidad. El proceso de la reforma debe contribuir a generar una cultura de la previsión, acercarnos y permitirnos comprender un sistema de por sí complejo, así como aportar a la apropiación por todos para su respeto y defensa.

Emilio Carrasco

*Editor*





# De las leyes estatutarias como vía para una reforma al sistema de seguridad social en pensiones\*

## Statutory laws as a way to reform the social security pension system

{ Óscar Andrés Blanco Rivera }\*\*

---

\* Recibido: 15 de diciembre de 2019. Aprobado: 16 de junio de 2020. DOI: <https://doi.org/10.18601/25390406.n5.01>

\*\* Abogado Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Asesor laboral de empresas. Catedrático posgrado en Universidad Externado de Colombia y Universidad del Rosario. Conjuez de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Bogotá. Miembro y exgobernador del Colegio de Abogados del Trabajo. Coautor y autor de varios libros y artículos especializados sobre la materia.

## RESUMEN

La propuesta de adelantar una futura reforma al sistema de pensiones colombiano a través de una ley estatutaria busca dar una seguridad jurídica al sistema para evitar que, como ha ocurrido con la Ley 100 de 1993, proliferen sucesivas reformas parciales, bien por el Congreso de la República o por medio de decretos reglamentarios que, aunque no constituyen reformas propiamente dichas, sí introducen modificaciones al sentido original de la ley que han permitido de los jueces numerosas interpretaciones que no se ajustan en un todo al espíritu de la ley original.

## PALABRAS CLAVE

Reforma, ley estatutaria, control de constitucionalidad, procedimiento de reforma complejo, sistema único general de pensiones.

## ABSTRACT

The proposal to advance a future reform to the Colombian pension system through a statutory law seeks to give legal certainty to the system, to avoid that, as has happened with Law 100 of 1993, successive partial reforms have proliferate, either by the Congress of the Republic, or by means of regulatory decrees that, although they do not constitute actual reforms, they introduce modifications to the original meaning of the law, that have allowed judges numerous interpretations that do not fully conform to the spirit of the original law.

## KEYWORDS

Pension reform, Statutory law, Constitutional review, complex pension reform procedure, Colombian pension system.

## RAZÓN DE UNA REFORMA PENSIONAL Y DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ POR LA VÍA DE UNA LEY ESTATUTARIA

Si partimos de la consideración de que “La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado”<sup>1</sup>, que debe garantizarse<sup>2</sup>, por constituir uno de los derechos irrenunciables integrados en el capítulo 2 del título II de la Constitución Política de Colombia y formar parte de los derechos fundamentales que se encuentran en conexidad con la vida, la integridad personal, la familia, los

1 Constitución Política de Colombia, art. 48.

2 Const., art. 53.



derechos del niño, la protección a la vejez, los adultos mayores y los adolescentes, una ley estatutaria como vía legislativa especial resulta expedita para tramitar una reforma pensional con las características de seguridad jurídica que brinda esta clase de leyes especiales.

Sobre el punto anterior, la Corte Constitucional indica que

La Seguridad Social es reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional fundamental. De esta manera, los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social, por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución. La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad [...]”<sup>3</sup>.

Refuerza la calificación de la seguridad social como un derecho fundamental lo consagrado en varios instrumentos internacionales que trae la Corte Constitucional en la Sentencia antes mencionada, algunos de los cuales se nombran a continuación:

Artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad<sup>4</sup>.

Artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

3 Corte Constitucional, Sala Séptima, Sentencia T-164 del 22 de marzo de 2013, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

4 ONU, Asamblea General, resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 22, [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia<sup>5</sup>.

Artículo 9.º del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”<sup>6</sup>.

Artículo 9.º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes<sup>7</sup>.

Finalmente, el Código Iberoamericano de la Seguridad Social, aprobado por la Ley 516 de 1999, establece en su artículo 1.º que la seguridad social es un derecho inalienable del ser humano<sup>8</sup>.

De la lectura de las normas constitucionales e instrumentos internacionales citados, se deduce con toda claridad que el derecho a la seguridad social constituye un conjunto de derechos fundamentales que protegen a las personas en su salud, integridad personal y a quienes están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad común o laboral.

El derecho a la pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia constituyen prestaciones que —al tenor de lo expuesto por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia— protegen a las personas cuando su vejez produce una esperable disminución de la producción laboral, que les dificulta o impide

---

5 OEA, IX Conferencia Internacional Americana, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

6 ONU, Asamblea General, resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales, art. 9.

7 OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

8 OISS, Código Iberoamericano de la Seguridad Social, [http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/CODIGO\\_IBEROAMERICANO2.pdf](http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/CODIGO_IBEROAMERICANO2.pdf)

obtener los recursos para disfrutar de una vida digna, siendo por demás un derecho irrenunciable que se erige en un derecho fundamental, declarado así por la Corte Constitucional, el cual debe estar revestido de una protección legal que no permita su modificación en cualquier momento para evitar, como ocurre en el presente, un sistema disperso de disposiciones y regulaciones reglamentarias que se prestan para toda clase de interpretaciones.

## **DE LAS DIVERSAS LEYES CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

La Constitución Política de 1991 establece en el capítulo 3, artículos 150 y siguientes, las diferentes clases de leyes que le corresponde hacer al Congreso de la República.

El primer grupo está conformado por las llamadas leyes ordinarias que se refieren, por lo general, a las que versan sobre distintas materias, como las de interpretar, reformar y derogar leyes; expedir códigos en todos los ramos de la legislación; definir la división general del territorio, su creación, eliminación, modificación o fusión de entidades territoriales; variar la residencia de los altos poderes del Estado; determinar la estructura de la administración nacional; crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias; expedir normas para el cumplido ejercicio de inspección y vigilancia del Gobierno nacional; conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, etc. La Ley 100 de 1993 forma parte de este grupo de llamadas leyes ordinarias.

La ley del plan persigue aprobar los planes nacionales de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de estos<sup>9</sup>; es decir, tienen una finalidad concreta.

Mediante las llamadas leyes de facultades el Congreso puede revestir, hasta por seis meses, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley llamados comúnmente decretos leyes<sup>10</sup> cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Son de iniciativa gubernamental y su aprobación requiere la mayoría absoluta de los miembros de una u otra cámara.

Las leyes marco tienen por objeto dictar normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para

9 Const., art. 150, num.3.

10 Const., art. 150, num.10.

organizar el crédito público, el comercio exterior, el régimen de cambio internacional, la política de aranceles, tarifas y demás disposiciones relacionadas con el régimen de aduanas, las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y demás relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, el régimen salarial y prestacional de empleados públicos, entre otros<sup>11</sup>.

Por medio de las leyes orgánicas el Congreso sujeta su actividad legislativa. A través de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas, la ley de apropiaciones, el plan general de desarrollo y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Requerirán para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara<sup>12</sup>.

## DE LAS LEYES ESTATUTARIAS

A diferencia de las anteriores leyes, las leyes estatutarias —objeto central de este artículo— constituyen un mecanismo especial para regular materias que la Constitución consagra, entre otros, como derechos y deberes fundamentales que buscan asegurar la protección de las personas.

Establece el artículo 152 de la Carta Política que las siguientes constituyen materias objeto de estas leyes especiales:

- a) Los derechos y deberes fundamentales de las personas, los procedimientos y recursos para su protección.
- b) La administración de justicia.
- c) La organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales.
- d) Las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana.
- e) Los estados de excepción.
- f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

De los derechos y deberes fundamentales y los mecanismos para su protección se ocupa el capítulo 1 del título 11, aplicable ese concepto por extensión a los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en el capítulo 2 del mismo título del estatuto fundamental, entre los cuales se encuentra el

11 Const., art. 150, num.19.

12 Const., art. 151.

derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 adicionado con el AL 01 del 2005.

Por estas razones, se estima que el mecanismo ideal para adelantar una futura reforma al sistema de seguridad social en pensiones y de protección a la vejez lo constituye un proyecto de ley estatutaria por las características que a continuación se explican.

Las leyes estatutarias se distinguen de las demás leyes porque i) comprenden la revisión previa de exequibilidad del proyecto, fase en la que cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla; ii) pueden tener origen en cualquiera de las cámaras, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, excepto los proyectos de leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 y otros allí citados, que no incluyen en concreto el sistema de seguridad social y protección a la vejez, significando que en esta materia pueden tener iniciativa por cualquiera de las cámaras; iii) el control previo de la Corte Constitucional se realiza tanto por vicios de procedimiento en su formación como por su contenido material que garantiza una salvaguarda de las materias del proyecto aprobado, las cuales solo podrán ser objetadas por el gobierno por inconveniencia bajo ciertos límites y alcances. Esta especie de protección prevista por la Constitución se convierte en una salvaguarda frente a futuros intentos para reformarla, no un impedimento, pero si una restricción.

Sobre las leyes estatutarias, la Corte Constitucional establece que

Las Leyes Estatutarias constituyen un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son: los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; los estados de excepción, y la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República; materias éstas que comportan una importancia cardinal para el desarrollo de los artículos 1 y 2 de la Carta, pues su regulación especial garantiza la vigencia de principios básicos constitucionales y propende por la consecución de los fines esenciales del Estado. De modo que imprimirle rigurosidad a la aprobación de la regulación de dichas materias y, además, mayor jerarquía a las leyes que las consagren, son medios idóneos para lograr la efectividad de los derechos constitucionales, la salvaguarda de un orden justo, así como la existencia de un sistema democrático y participativo. Si bien cualquier proyecto para convertirse en ley debe cumplir con los siguientes

requisitos: ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras, luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando los quórum previstos por los artículos 145 y 146 de la Constitución; realizar los anuncios del proyecto de ley previo a la discusión y votación en cada una de las comisiones y plenarias, exigencia que también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes de darse su discusión y aprobación; respetar los términos para los debates previstos por el artículo 160, esto es ocho días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra; respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad; haber obtenido la sanción gubernamental, que como es obvio, en el caso de las leyes estatutarias, dicha sanción se surte después de que la Corte Constitucional haya efectuado la revisión previa y oficiosa de constitucionalidad y declarado, en consecuencia, que las disposiciones del proyecto se ajustan a la Carta. Además de lo anterior, por tratarse de un proyecto de ley estatutaria, es necesario que el proyecto: (i) haya sido aprobado por mayoría absoluta y (ii) haya sido tramitado en una sola legislatura [...]¹³.

### Agrega la sentencia en mención que

Conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, la Constitución ordena que dentro de la legislatura el proyecto haga tránsito en el Congreso, esto es, que sea modificado y aprobado por las Cámaras en ese lapso, pero la revisión constitucional por la Corte y la sanción presidencial pueden ocurrir por fuera de la legislatura, pues si el trámite que debe ser surtido en una sola legislatura incluyese la revisión por la Corte, o las objeciones y sanción presidenciales, sería prácticamente imposible aprobar, modificar o derogar leyes estatutarias, o éstas tendrían que ser tramitadas en el Congreso con excesiva celeridad, sin una adecuada discusión democrática, e incluso con improvisación¹⁴.

Como se concluye de esta sentencia, el trámite de aprobación de las leyes estatutarias se sujeta al procedimiento dispuesto en el artículo 153 de la Constitución, que establece lo siguiente:

.....  
 13 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-2011 del 6 de octubre de 2011, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

14 Ibid.

La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla<sup>15</sup>.

Como se aprecia en estas normas constitucionales, una de las particularidades que se estipula en el artículo 152 es que por medio de ellas pueden aprobarse, modificarse o derogarse “Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, exigiendo una especial mayoría y debate en una sola legislatura, previa revisión de la Corte Constitucional. Este mecanismo otorga un grado superior de modificación ante cualquier intento de reforma que se persiga por alguno de los intervinientes constitucionales.

## **DEL TRÁMITE LEGISLATIVO**

En cuanto al trámite legislativo, la Sentencia C-313 del 2014 por medio de la cual la Corte Constitucional declaró exequible en cuanto a su trámite el proyecto de Ley Estatutaria n.º 209 del 2013 Senado y 267 del 2013 Cámara, se rememoran los presupuestos básicos a tener en cuenta por el Congreso, como los de control constitucional por esa Corte:

La Corte ha establecido y decantado, respecto del anuncio, tanto los presupuestos básicos a tener en cuenta por el Congreso en el procedimiento legislativo, como por esta Sala en el Control constitucional respectivo. Se ha sentado en relación con tales presupuestos: “[...] (i) que se anuncie la votación del proyecto en cada uno de los debates reglamentarios; (ii) que el anuncio lo haga la presidencia de la Cámara o de la respectiva Comisión en una sesión diferente y previa a aquella en la cual debe realizarse la votación del proyecto; (iii) que la fecha de la votación sea cierta, determinada o, en su defecto, determinable; y (iv) que el proyecto no sea votado en sesión distinta a la anunciada previamente [...]” (C-199 de 2012 M.P. Mendoza Martelo). De conformidad con tales supuestos, la Corporación también ha trazado unas reglas de valoración sobre el punto, las cuales son: “- [...] El anuncio no tiene que hacerse a través de una determinada fórmula sacramental o de cierta expresión lingüística, en razón a que la Constitución no prevé el uso de una locución específica para cumplir el mandato

15 Const., art. 153

constitucional.—Es posible considerar cumplido el requisito de anuncio, cuando del contexto de los debates surgen elementos de juicio que permiten deducir que la intención de las mesas directivas ha sido la de anunciar la votación de ciertos proyectos para una sesión posterior.—El anuncio debe permitir determinar la sesión futura en la cual va a tener lugar la votación del proyecto de ley en trámite, de manera que sólo la imposibilidad para establecer la sesión en que habría de tener ocurrencia dicho procedimiento hace de aquel un anuncio no determinado ni determinable, y, en consecuencia, contrario al requisito previsto en el artículo 160 de la Carta. Para definir lo que debe entenderse por la expresión “determinable”, la Corporación ha señalado que expresiones como: “para la siguiente sesión” o “en la próxima sesión”, permiten entender que sí fue definida la fecha y la sesión en la cual el proyecto de ley debe ser votado, con lo cual se considera cumplido el requisito del aviso.—En los casos en que la votación de un proyecto se aplaza indefinidamente, de forma tal que no tiene lugar en la sesión inicial para la cual fue anunciada, las mesas directivas deben continuar con la cadena de anuncios, es decir, están obligadas a reiterar el anuncio de votación en cada una de las sesiones que antecedan a aquella en que efectivamente se lleve a cabo la votación del proyecto [...]<sup>16</sup>.

Bajo este procedimiento se obtiene la declaratoria previa de exequibilidad del proyecto de ley estatutaria, en la que la Corte define el carácter de derecho fundamental al acceso a una pensión y la definición de los conceptos esenciales del sistema de pensiones que persigue cobertura universal, equidad, continuidad, oportunidad en materia de prestación del servicio, solidaridad, sostenibilidad fiscal y las medidas concretas que garanticen los derechos de los afiliados y sus beneficiarios para obtener una pensión de vejez, invalidez o de sobrevivencia, así como promover el acceso a la pensión básica universal o esencial que asegure la cobertura universal de los habitantes del país, tal como se hizo para el sistema general de salud.

## **DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**

En la Sentencia C-523 del 2005 la Corte Constitucional afirmó que

El control de constitucionalidad de las leyes estatutarias presenta las siguientes características: Se trata de un control jurisdiccional, por cuanto a la Corte le está vedado estudiar la conveniencia u oportunidad de una norma jurídica. Sus

16 Corte Constitucional, Sentencia C-313 del 29 de mayo de 2014, M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



fallos son en derecho a partir de la confrontación de un proyecto de ley con la totalidad de la Carta Política; es un control automático, por cuanto no requiere para su inicio de la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, según así expresamente lo establece la Constitución en los artículos 153 y 241-8; es integral, por cuanto de conformidad con el numeral 8° del artículo 241 Superior la Corte debe examinar los proyectos de ley estatutaria “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”. De tal suerte que el juez constitucional debe confrontar la materialidad del proyecto de ley con la totalidad de la Carta Política; e igualmente, analizar si se presentó o no un vicio de carácter procedimental en su formación; es definitivo, pues de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 241-8 Superior, le corresponde a la Corte decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias; es asimismo participativo, por cuanto según los artículos 153 inciso 2° y 242 numeral 1°, cualquier ciudadano podrá intervenir en el proceso de constitucionalidad con el propósito de defender o impugnar la exequibilidad del proyecto de ley; es un control de constitucionalidad previo, por disposición del artículo 153 de la Constitución, que establece que dicho trámite comprenderá la revisión previa por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto<sup>17</sup>.

Ese carácter de definir la exequibilidad previa del proyecto confrontado con la totalidad de la Carta Política es definitivo, lo que limita el accionar de demandas de inconstitucionalidad y, sobre todo, el ejercicio, en nuestro criterio, del denominado *activismo judicial* en materia de interpretación y aplicación de las normas de derecho que deben estar sometidas al imperio de la ley<sup>18</sup>, como hoy lo registramos en las tendencias jurisprudenciales en el país.

La Sentencia C-439 del 2016 es ilustrativa con las siguientes distinciones, que permiten abundar en el carácter de las leyes estatutarias:

[...] la Constitución Política, al tiempo que define los diferentes tipos de leyes, también consagra una jerarquía entre las dos grandes categorías normativas, la cual se revela en favor de las leyes especiales (estatutarias y orgánicas) sobre las demás leyes sometidas al trámite ordinario de aprobación (códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias, leyes de honores y leyes ordinarias o comunes propiamente dichas, entre otras). Al respecto, es importante destacar que la relación existente entre las

17 Corte Constitucional, Sentencia C-523 del 19 de mayo del 2005, M. P.: Clara Inés Vargas. Hernández.

18 Const., art. 230.

leyes especiales y las leyes ordinarias permite inferir que las primeras, dada su particular caracterización constitucional, actúan en realidad como parámetro general de las segundas, lo que a su vez justifica la supremacía de las leyes especiales frente a las leyes ordinarias. Tal supremacía se ve materializada en la imposibilidad de que estas últimas puedan modificar o derogar materias de ley orgánica o estatutaria, o invadir su órbita de competencia, pues estarían contrariando los dictados de una norma que se ha expedido mediante el trámite especial que la propia Constitución ha previsto para ello. Esto quiere decir, además, que las leyes especiales, orgánicas y estatutarias, “pueden ser utilizadas como parámetro de control de constitucionalidad, en tanto (i) determinan en algunos casos el alcance real de las normas constitucionales y (ii) su contenido, según la Constitución, enmarca los límites a los que deben ceñirse otras leyes, lo cual configura la exigencia de un trámite especial en ciertos temas (trámite de ley orgánica o estatutaria), que debe ser respetado so pena de vulnerar los principios constitucionales que la contienen<sup>19</sup>.”

## NOTAS FINALES

A manera de conclusión, podemos afirmar que cuando proponemos que el proyecto de ley de reforma o modificación al sistema general de pensiones y de protección a la vejez sea tramitado mediante un proyecto de ley estatutaria, se persigue que i) la aprobación del proyecto sea por mayoría absoluta de los miembros del Congreso que supone un intenso debate legislativo con características de integralidad y universalidad; ii) la discusión debe adelantarse dentro de una sola legislatura que asegura su rapidez; iii) su trámite comprenderá la revisión anterior por parte de la Corte Constitucional de la exequibilidad del proyecto que asegura su apego a la Constitución, y iv) cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla, lo que asegura la participación de la sociedad.

El artículo 153 exige la aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso y hace referencia a que es necesaria la votación, en el caso del Senado, que en la actual legislatura es de 108 miembros, la mayoría absoluta de al menos 55 senadores. Y en cuanto a la Cámara de Representantes, siendo su número actual de 172 miembros, se exigen 87 votos favorables, lo cual refleja el concepto de que para obtener la mayoría absoluta del Congreso se hace necesario que el asunto sometido a su consideración obtenga para su aprobación una mayoría igual o superior a la mitad más uno del número total

19 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-439 del 17 de agosto del 2012, M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

de miembros de Senado o Cámara, que es bien distinta a la mayoría de los miembros presentes en una sesión de aprobación (mayoría simple) como sucede con los proyectos de leyes ordinarias.

Por lo anterior, reiteramos nuestra propuesta de adelantar la futura reforma pensional y de protección a la vejez como proyecto de ley estatutaria con la finalidad de obtener los beneficios que nos demandan esta clase de leyes especiales en pro de la protección de los derechos y deberes de las personas en materia pensional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- OEAS, IX Conferencia Internacional Americana, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- OEAS, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- OISS, Código Iberoamericano de la Seguridad Social, [http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/CODIGO\\_IBEROAMERICANO2.pdf](http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/CODIGO_IBEROAMERICANO2.pdf)
- ONU, Asamblea General, resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, Declaración Universal de los Derechos Humanos, [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- ONU, Asamblea General, resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales.

## **JURISPRUDENCIA**

- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-2011 del 6 de octubre de 2011, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-439 del 17 de agosto del 2012, M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Séptima, Sentencia T-164 del 22 de marzo de 2013, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-313 del 29 de mayo de 2014, M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.





# **Algunas razones y elementos para hacer una reforma pensional en Colombia\***

## **Some reasons and elements for reforming the pension system in Colombia**

**{ Leonardo Cañón Ortegón }\*\***

---

\* Recibido: 10 de enero de 2020. Aprobado: 30 de julio de 2020. DOI: <https://doi.org/10.18601/25390406.n5.02>

\*\* Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, máster en Derecho Social y en Gobierno y Administración Pública de la Universidad de Lovaina, Bélgica, exviceministro de Trabajo y Seguridad Social, profesor de seguridad social en la Universidades Externado, Rosario y Javeriana, autor de libros y artículos sobre seguridad social, salud, subsidio familiar, etc., asesor y consultor de organizaciones nacionales e internacionales de seguridad social y salud.

## RESUMEN

En Colombia se debe hacer una reforma integral en materia pensional para dar protección a la población mayor, en la cual se aborden múltiples razones expuestas por diversos sectores de la sociedad y se tengan en cuenta elementos relacionados con la estructura demográfica de la población, la nueva composición del mercado de trabajo y una evaluación del actual Sistema General de Pensiones, a partir de los parámetros establecidos por la Constitución Política de 1991, de manera que se revisen los ajustes que se han hecho al actual sistema, se haga una reflexión profunda sobre el contenido del derecho a las pensiones de invalidez, vejez y de sobrevivencia, sin que se limite al reconocimiento de las mesadas pensionales, dejando de lado las necesidades asistenciales de salud, hospitalización y demás servicios sociales complementarios que requiere la población mayor; los mecanismos establecidos para mantener el poder adquisitivo de las pensiones; se replantee la eficacia de las indemnizaciones sustitutivas y las devoluciones de saldos, frente a la garantía del derecho pensional de las personas; se adopte una política integral de pensiones que pueda ser ejecutada al más alto nivel del Estado y se establezcan mecanismos financieros permanentes que garanticen la sostenibilidad financiera del sistema pensional en Colombia, mediante una metodología que incorpore esquemas de tipo contributivo y distributivo de los recursos para que el Estado pueda garantizar los derechos irrenunciables a la seguridad social y a la protección social en condiciones de igualdad para todos los habitantes.

## PALABRAS CLAVE

Reforma integral, estructura demográfica, mercado de trabajo, progresividad, igualdad, población mayor, política social, igualdad, sistema general de pensiones, sostenibilidad financiera, derecho irrenunciable, seguridad social, protección social.

## ABSTRACT

To protect the elderly population, the Colombian Government needs to rethink the current pension system, considering the issues pointed by different sectors of Colombian society, such as the diverse demographic dynamics, the new composition of the labor market, and the parameters established by the 1991 Political Constitution. This reform must guarantee people's access to retirement, disability, and survival pensions, health care needs, hospitalization, and other complementary social services that the elderly population requires. Therefore, it has to review the mechanisms established to keep the purchasing power of

pensions and rethink the effectiveness of replacement indemnities and repayments of balances to guarantee people's pension rights. Likewise, the Government must adopt a comprehensive public policy, executed at the highest level of the State, which allows establishing permanent financial mechanisms to guarantee the economic sustainability of the pension system in Colombia. This reform must implement a mixed scheme to ensure resources that enable the Government to secure the inalienable rights to social security and social protection under conditions of equality for all inhabitants.

## KEYWORDS

Integral reform, demographic structure, work market, progressiveness, equality, older population, social policy, equality, general pension system, financial sustainability, inalienable right, social security, social protection.

## INTRODUCCIÓN

Cumplidos cinco lustros desde cuando se creó en Colombia el Sistema General de Pensiones, como parte integrante del Sistema de Seguridad Social Integral, mediante la expedición de la Ley 100 de 1993 y los ajustes importantes adoptados con la expedición de las Leyes 860 de 2002 y 797 de 2003 y, especialmente, con la expedición del Acto Legislativo n.º 05 de 2005, es válido que la sociedad colombiana reflexione a fondo sobre lo que puede ser una reforma integral en materia pensional a partir de una evaluación de la situación sociodemográfica actual de la población mayor, de las características actuales del mercado de trabajo y la situación económica de la población mayor de 60 años, así como la evaluación objetiva al Sistema General de Pensiones, que entró en vigencia a partir de abril de 1994, conforme a los parámetros establecidos por la Constitución Política de 1991, en la que se consagraron los derechos a la seguridad social, a la salud y a la protección social para todas las personas y, en especial, para los denominados grupos vulnerables, como los niños, las personas de tercera edad o las personas en situación de discapacidad. De igual forma, en esta Carta Política se declararon las actividades de seguridad social como servicios públicos de carácter obligatorio, que deben ser garantizados por el Estado, con sujeción a los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia<sup>1</sup>.

.....  
1 Constitución Política de Colombia, art. 48.

## ALGUNAS RAZONES PARA HACER UNA REFORMA PENSIONAL

Las razones que diversos sectores de la sociedad colombiana han dado para realizar una reforma al sistema pensional, apuntan mayoritariamente a simples ajustes paramétricos para aumentar la edad de pensión de vejez, el incremento del tiempo de aportes o cotizaciones, la igualdad de tratamiento entre hombres y mujeres; en cuanto a la edad exigida para obtener el derecho a la pensión de vejez, la disminución de la tasa de reemplazo, las limitaciones a los alcances de las pensiones de sobrevivencia, la unificación de los regímenes generales, las modificaciones en la organización administrativa, de vigilancia y control del vigente Sistema General de Pensiones, hasta la adopción de una política pública de protección social para la población mayor que no se limite conceptualmente al derecho a garantizar un ingreso monetario, representado en una renta básica o un ingreso solidario, sino que también incluya la protección asistencial y social que demandan las necesidades y limitaciones propias de la población mayor en áreas como la prestación de los servicios médicos, hospitalarios, farmacéuticos, de rehabilitación, de asistencia social, así como el suministro de otros bienes o artículos y servicios sociales complementarios.

También se mencionan con insistencia los problemas de financiación de los actuales regímenes generales; el costo fiscal que el erario asume para atender los pagos de las pensiones actuales; las bajas coberturas en materia de afiliación y pago de cotizaciones al Sistema General de Pensiones y de personas pensionadas; las inequidades existentes dentro de los regímenes generales actuales y en relación con los regímenes de excepción y especiales que aún subsisten; la baja propensión de ahorro para financiar los requerimientos futuros de la población mayor; la falta de educación e información financiera para la construcción de mecanismos de protección durante la vejez, y los resultados que empiezan a darse en los regímenes generales sobre el número de pensionados con respecto al total de la población mayor, los montos de las pensiones o de los subsidios provenientes de mecanismos complementarios al sistema general de pensiones y sobre los volúmenes de personas que están recibiendo indemnizaciones sustitutivas o devoluciones de saldos, en reemplazo del propio<sup>2</sup>.

De igual manera, se mencionan los altos niveles de informalidad en la población trabajadora, los bajos niveles en los aportes para pensiones y la baja densidad de las cotizaciones, derivados de la informalidad, el desempleo, la

2 Contraloría General de la Nación, *Análisis y discusión técnica de la situación del Sistema General de Pensiones en Colombia* (Bogotá: 2017), 96 y ss. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452124/Análisis+y+discusión+técnica+de+la+situación+del+Sistema+General+de+Pensiones+-+Dic+2017.pdf/0e0edd8c-4bf1-401c-aea1-f04e36facdd7?version=1.0>



movilidad laboral y la falta de educación financiera para la vejez, así como la situación de pobreza de gran parte de la población mayor<sup>3</sup>.

## **ALGUNOS ELEMENTOS PARA TENER EN CUENTA EN UNA REFORMA PENSIONAL**

Sin perjuicio de profundizar en el señalamiento de razones que se están esgrimiendo en los diversos sectores y componentes de la sociedad colombiana para impulsar una reforma pensional integral, a continuación, presento algunos de los elementos que deberían tenerse en cuenta para el estudio, la discusión y el eventual trámite de una reforma pensional en el Congreso de la República de Colombia.

### **LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA**

Además de reconocer los avances que ha tenido la sociedad colombiana en la disminución de las tasas de fecundidad y natalidad durante las últimas décadas es preciso reconocer los avances que se han venido dando en el incremento de la esperanza de vida. Diversos estudios dan cuenta de que, en la actualidad, según el DANE, el 13,4 % de la población colombiana, o sea, alrededor de 6,5 millones de personas, es mayor de sesenta años<sup>4</sup>, de los cuales solo un poco más de 2 300 000 cuentan con una pensión y que para el año 2050, el país tendrá alrededor de 14,5 millones de personas mayores, de los cuales muy pocos recibirán pensión con el actual sistema<sup>5</sup>.

Existen estudios, análisis y planteamientos confiables sobre el incremento de las necesidades propias de la población en cuanto a las necesidades en materia de servicios médicos, hospitalarios, farmacéuticos, de ayuda, mantenimiento, rehabilitación, vivienda, centros de esparcimiento, alimentación y nutrición, entre otros, que será preciso atender con recursos provenientes de las pensiones de tipo contributivo o con esquemas no contributivos de financiación pública, resultantes de la solidaridad de la población con mayores recursos.

Los mecanismos de protección para la población mayor tendrán que atender a las necesidades identificadas a nivel nacional, regional y local, en las zonas urbanas y rurales, en la participación formal o informal en el mercado de trabajo, además de las originadas, entre otros factores, por las nuevas

3 Asofondos. “Al fin, ¿cómo nos vamos a pensionar?” *El Tiempo* (13 de agosto de 2018).

4 DANE. “Exposición de Juan Daniel Oviedo Arango” (Universidad del Rosario, Bogotá, mayo 2019).

5 Contraloría General de la República, Análisis y discusión técnica de la situación del Sistema General de Pensiones en Colombia, Bogotá, diciembre 2017, pp. 96 y ss.

composiciones de las familias, los niveles educativos, económicos y culturales de la población.

## LAS CARACTERÍSTICAS ACTUALES DEL MERCADO DE TRABAJO

A partir de la década de 1990, y en razón del surgimiento de fenómenos como la apertura económica, la globalización de la economía, la modernización del Estado, la privatización, las necesidades de flexibilización de la contratación, la incorporación de nuevas tecnologías al mercado de trabajo, la mayor participación de la mujer en el sistema educativo y su incorporación al mercado de trabajo, entre otros, que han dado lugar a la expedición de reformas laborales como las contenidas en la Ley 50 de 1990 y la Ley 789 de 2002, han surgido nuevas formas de trabajo, ocupaciones y actividades productivas, con relaciones distintas a las de dependencia o subordinación, que generan la protección patronal prevista en el artículo 9.º del Código Sustantivo del Trabajo, cuya actualización ha debido hacerse para dar protección al trabajo “en todas sus modalidades”, garantizando condiciones dignas y justas, como lo determinó la Constitución Política de 1991<sup>[6]</sup>. En ese sentido, se ha dado un creciente desarrollo del trabajo informal, que representa alrededor del 60 % de la población ocupada y que se manifiesta en nuevas ocupaciones o formas de trabajo como *freelancers*; cuidadores de inválidos, enfermos o personas mayores; trabajadores autónomos; emprendedores; *rapitenderos*; trabajadores independientes; trabajadores paramédicos; deportistas; trabajadores de cosecha; vendedores ambulantes; estilistas; domiciliarios; trabajadores en casa, entre otras ocupaciones que, aunque aportan a la productividad de la economía del país, no se han “formalizado” y tampoco participan del Sistema de Seguridad Social Integral, menos aún del Sistema General de Pensiones, pese a los esfuerzos realizados por parte de los últimos gobiernos en materia de “formalización y generación de empleo”<sup>7</sup>.

En términos reales, para estos grupos poblacionales no es atractivo ingresar al sistema de protección laboral regulado por el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores dependientes, como tampoco al Sistema de Seguridad Social Integral y, al interior de este, al Sistema General de Pensiones, fundamentalmente por los altos costos que ello les representa. Menos atractivo resulta hacerlo por medio de un empleador o de un contratante de prestación de servicios.

6 Const., art. 25.

7 Ley 1429 del 29 de diciembre, sobre formalización y generación de empleo, *Diario Oficial* n.º 47-937. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1429\\_2010.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html)

Valdría la pena, entonces, replantear el concepto de *formalización*, sin limitarlo al establecimiento de una relación laboral con contratos de trabajo previstos en la legislación vigente. Esto es algo que aparentemente los empleadores no quieren realizar por los efectos sobre los costos de las nóminas, a lo que los trabajadores independientes se rehúsan, por tener que asumir los costos de las cotizaciones a los regímenes de pensiones (16 %), de salud (12,5 %), de riesgos laborales, según la clase y grado de riesgo de las actividades, y los denominados parafiscales para financiar los programas del SENA o del ICBF y del subsidio familiar que administran las Cajas de Compensación. Además, frente a estos, el propio Estado desestimula con las nóminas paralelas y los procesos de tercerización de muchos de los servicios y actividades que le corresponde desarrollar.

Para tratar de resolver el problema de la informalidad laboral y sus efectos sobre la vinculación de la población ocupada en la seguridad social habrá que hacer un gran esfuerzo para actualizar el Estatuto del Trabajo, expedir regulaciones para garantizar el derecho al trabajo, digno y justo, en las diversas modalidades de trabajo, como ha tratado de hacerse con el servicio doméstico, el teletrabajo y el trabajo remoto, los trabajadores por horas o los trabajadores con contratos de duración inferior a un mes, reconociendo las características propias y particulares de estas formas de trabajar a fin de lograr su incorporación a la seguridad social en salud, pensiones, riesgos laborales, protección familiar.

Este gran esfuerzo de formalización laboral deberá comprender estrategias para estimular el ahorro y los aportes para la protección de la vejez por parte de la población que aporta a la productividad del país desde la informalidad, estableciendo un sistema atractivo que los incorpore a la seguridad social y, por tanto, garantizando que se hagan aportes para financiar las pensiones de tipo contributivo, de corte obligatorio o voluntario. En ese sentido, no es razonable seguir estimulando el ahorro privado entre las personas que ni siquiera disponen de recursos suficientes para garantizar una subsistencia digna, como sucede con los Servicios Sociales Complementarios Beneficios Económicos Periódicos (BEPs).

## UNA EVALUACIÓN OBJETIVA DEL ACTUAL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

Por lo expuesto en el anterior apartado, es necesario realizar una evaluación objetiva del actual Sistema General de Pensiones en aspectos fundamentales como la cobertura poblacional, tanto de los afiliados como de los cotizantes activos e inactivos; de los pensionados por vejez, invalidez y sobrevivientes y de los retos existentes en materia de cobertura de la población mayor del país, para

conjurar los denominados “cuatro males de las jubilaciones”: la informalidad, el déficit de financiación, la inequidad, los privilegios y la evasión<sup>8</sup>.

Esta evaluación debe incluir la eficiencia y eficacia de los mecanismos complementarios al Sistema General de Pensiones, como los beneficios económicos periódicos (BEPS), los subsidios a las cotizaciones para pensiones, los subsidios a las pensiones altas y a las de salario mínimo, los subsidios del programa Colombia Mayor, los subsidios para la cuenta de subsistencia y del Fondo de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), entre otros<sup>9</sup>, lo mismo que la función de las indemnizaciones sustitutivas o las devoluciones de saldos del Sistema General de Pensiones vigente u otros como el de la pensión familiar, establecidos en un intento de brindar protección económica mínima, subsidios alimentarios y de aportes a salud por sumas inferiores a los montos mínimos de pensión establecidos por la Carta Política, frente a la necesaria atención de las necesidades reales de la población mayor.

El Sistema de Seguridad Social Integral, creado en 1993, ha tenido importantes avances en materia de cobertura en salud, logrando incluir a más del 90 % de la población, a través de los regímenes contributivo y subsidiado, pero no ha ocurrido lo mismo en el campo de las pensiones, pues de aproximadamente 16 millones de afiliados, menos del 50 % está activo. Tampoco ocurre esto en el sistema de riesgos laborales, en el que apenas se cuenta con poco más de 10 millones de afiliados a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).

Para el caso específico del Sistema General de Pensiones habrá que reflexionar y tomar decisiones en relación con los siguientes aspectos: una densidad de cotizaciones inferior al 50 % y la falta de regularidad en la cotización derivada de la alta movilidad laboral para cumplir con los tiempos mínimos de aportes exigidos para tener derecho a una pensión en los dos regímenes generales, de 1300 y 1150 semanas de cotización; la escasa eficacia de los Fondos de Solidaridad Pensional para subsidiar cotizaciones a las personas de menores recursos para alcanzar niveles de pensión importantes y del Fondo de Pensión de Garantía de Pensión mínima del RAIS; las actuales tendencias de la población a buscar el traslado de un régimen a otro, por los resultados en cuanto a monto y cantidad de pensionados, tanto en el Régimen de Prima Media (RPM) como en el RAIS, y las crecientes cifras de indemnizaciones sustitutivas y de devoluciones de saldos que se están produciendo, quedando, en la práctica, sin protección efectiva a la población mayor.

8 “Los cuatro males de las jubilaciones”. *El Tiempo*, 13 de agosto de 2018. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/males-de-las-pensiones-en-colombia-251128>

9 “Mientras hay una reforma, estas son las opciones”. *El Tiempo*, 13 de agosto de 2018.

Mención especial habrá de hacerse sobre las alertas en torno a la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones con recursos provenientes del presupuesto nacional, especialmente aquellos derivados de los compromisos adquiridos por la Nación, provenientes de los regímenes de solidaridad intergeneracional, asumidos por las entidades públicas con anterioridad a las reformas por medio del FOPEP, la UGPP, ISS ARL, ISS trabajadores, el Ministerio de Obras Públicas, INTRA, PROSOCIAL, entre otros organismos e instituciones, los regímenes exceptuados y especiales, como los de las Fuerzas Militares, el Magisterio, los de los congresistas, las Altas Cortes, el régimen de transición y los de los Seguros Sociales Obligatorios, la mayoría de los cuales están siendo administrados por Colpensiones, FOPEP, las cajas y los fondos de previsión social<sup>10</sup>.

En este análisis tendrá que considerarse la viabilidad financiera de los dos regímenes generales, sobre todo si la reforma debe circunscribirse únicamente a la modificación de los dos regímenes generales o si se incorporan en ella las reformas a los demás regímenes de pensiones, de excepción o especiales. De igual forma, tendrá que definirse si la reforma debe limitarse a las pensiones de vejez o si también deben ajustarse la financiación, cobertura y demás características de las pensiones de invalidez y de sobrevivencia. Asimismo, es importante establecer si esta debería abarcar, o no, los servicios asistenciales de salud, farmacéuticos, de rehabilitación, asistencia social y demás servicios sociales complementarios, según las características y necesidades de la población mayor.

## **DESARROLLO DE LOS PARÁMETROS CONSTITUCIONALES SOBRE PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN MAYOR**

En la Constitución Política de 1991 se establecieron las bases que sirven de fundamento político y jurídico para el desarrollo y la implementación de la seguridad social, la salud y la protección social, en general, específicamente para garantizar los derechos a la seguridad social, la salud y protección social para todas las personas. Lo anterior se concreta en el artículo 46, cuyo texto asegura la protección y asistencia a las personas de la tercera edad, que deben ser asumidas como parámetros constitucionales que orienten la reforma pensional integral, enfocados en aspectos como los siguientes:

1. Los fundamentos del Estado social de derecho, consagrados en el artículo 1.º de la Constitución, aplicables todos con la reforma pensional

10 .....  
 Contraloría, *Análisis y Discusión del Sistema de Pensiones*, 97 y ss.

- integral tendrán que sustentar cualquier política de protección social de la población mayor, a saber: el respeto a la dignidad humana de todas las personas; el trabajo formal o informal en todas sus modalidades; la solidaridad social como principio fundamental de la seguridad y la protección social, y la prevalencia del interés general sobre el interés particular, como característica esencial de los servicios públicos de la seguridad social, de la salud y la protección social, que corresponde al Estado colombiano garantizar a toda la población.
2. La aplicación de los principios que inspiran la seguridad social, la salud y la protección social, establecidos por la propia Constitución, la legislación vigente y las múltiples decisiones jurisprudenciales sobre la materia, como son la solidaridad, la universalidad, la integralidad, la eficiencia, la continuidad o la progresividad, la continuidad o la sostenibilidad financiera.
  3. La consagración de los derechos fundamentales a la seguridad social, la salud y la protección social para todos los habitantes, especialmente para quienes por sus condiciones físicas, económicas y mentales se encuentren en situación de debilidad manifiesta, sobre los cuales ya no existe discusión alguna en torno al carácter de derechos fundamentales autónomos, cuya garantía y materialización corresponde al Estado colombiano, con base en los artículos 48, 49, 13 y 46 de la Constitución Política y el gran desarrollo legislativo y jurisprudencial de los últimos veinticinco años de vigencia de los actuales Sistemas de Seguridad Social Integral, de Pensiones y de la Protección Social.
  4. Las normas declarativas contenidas en la Constitución sobre los servicios públicos de carácter “obligatorio” y “a cargo del Estado”, relacionados con las actividades de seguridad social, de salud y de la protección social, especialmente aquellos prestados a la población mayor, indicados en los artículos 48, 49 y 46 de la Carta Política, así como en sus desarrollos legislativos y jurisprudenciales para garantizar los “servicios de seguridad social integral” de las personas de tercera edad y promover su integración a la vida activa y comunitaria, como responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.
  5. El deber de solidaridad social establecido por la Constitución establecida para que todos los miembros de la comunidad nacional puedan cumplir con su obligación individual y colectiva de responder “con acciones humanitarias en situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”, como lo establece el artículo 95, numeral 2 de la Constitución.

6. La incorporación a la Constitución Política del compromiso que tiene el Estado colombiano de garantizar los derechos pensionales, respetar los derechos adquiridos y la sostenibilidad financiera para el sistema general de pensiones, mediante el Acto Legislativo n.º 01 de 2005.

## LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA POBLACIÓN MAYOR

La necesidad de establecer una política pública de protección a la población mayor es un elemento que se deriva de la obligación que tienen las autoridades de proteger la vida, la honra y los bienes de todas las personas residentes en Colombia y de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Esta política no debe estar limitada al reconocimiento de un ingreso monetario, derivado del nivel de ahorro que cada individuo pueda llegar a acumular en su vida activa, sino que también debe incluir otras prestaciones de carácter indemnizatorio, además de las manifestaciones de solidaridad por parte de la sociedad, en general, y la familia, en particular, para atender las necesidades de las personas de la tercera edad.

Antes de la Ley 100 de 1993, por ejemplo, el derecho a las pensiones de jubilación o de vejez comprendía la mesada pensional que se paga en dinero, los servicios médicos, quirúrgicos, hospitalarios, farmacéuticos y de rehabilitación, con un aporte de tan solo el 5 % del valor de la mesada en razón de la mayor utilización de estos<sup>11</sup>, y los servicios sociales complementarios que se prestaban a los pensionados del Seguro Social por parte del Fondo de Servicios Sociales Complementarios, que se otorgaban directamente por el Instituto de Seguros Sociales, las cajas de previsión social y en convenios con las cajas de compensación familiar<sup>12</sup>.

La política de protección a la vejez debe ser una política pública del Estado colombiano que desarrolle un concepto de protección social, implementando una pensión que no esté limitada al ahorro y a la satisfacción de necesidades de ingreso, sino también atienda otras necesidades propias de la situación de vejez, invalidez, orfandad, sobrevivencia y dependencia económica, ubicada en los altos niveles del Estado y que involucre a todas las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales, con nuevas fuentes de financiación,

11 Ley 12 del 16 de enero de 1975. Sobre el régimen de pensiones de jubilación, *Diario Oficial* n.º 34.245, art. 7.

12 Presidencia, Decreto 1650 del 18 de julio de 1977, sobre el régimen y la administración de los seguros sociales obligatorios, art. 11.

pero que involucre a diferentes sectores y se desarrolle mediante un manejo económico integral.

Con la legislación de 1993, sus modificaciones y desarrollos, se produjo una clara violación del principio de progresividad y prohibición de regresividad, consagrado en la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia<sup>13</sup>, por cuanto el derecho pensional se limitó a las mesadas pensionales resultantes del ahorro individual durante la vida activa y se estableció que para tener acceso a la cobertura en salud, sin derecho a las prestaciones económicas del régimen común, es necesario que el pensionado se afilie al Sistema General de Seguridad Social en Salud y cotice el 12 % del valor de su pensión.

Los beneficios del Fondo de Servicios Sociales Complementarios de los seguros sociales obligatorios desaparecieron y, con ellos, la posibilidad de participar de algunos servicios o programas sociales que prestan las cajas de compensación familiar, en materia cultural y de recreación. Para tener acceso a los programas para adultos mayores, estos deben afiliarse como pensionados y hacer los aportes correspondientes del 0,6 % o del 2 % del valor de su mesada pensional<sup>14</sup>, lo que constituye un franco retroceso en lo que respecta a la protección de la población mayor en Colombia, que debe ser revisado sin dilaciones.

La construcción y definición de esa política social debe estar sustentada en las necesidades de la población, sus características sociodemográficas y el establecimiento de mecanismos como la definición de un concepto de pensión que no esté limitado a los aspectos monetarios, sino que se complemente con toda la protección, a través de servicios asistenciales de salud, como la prevención de enfermedades; la promoción de la salud y la protección médica, hospitalaria y de rehabilitación; los servicios de diagnóstico, tratamiento y de paliación de las enfermedades, y demás servicios sociales complementarios de mantenimiento, ayuda y bienestar que se requieran.

Dentro de esta política deben establecerse los permanentes esfuerzos que el Estado y la sociedad y la familia deben realizar, en términos económicos, presupuestales, administrativos, organizacionales, de vigilancia y control para garantizar su adecuada aplicación tanto a nivel nacional como regional y local, sin discriminaciones de cualquier naturaleza. Así, esta no debe ser responsabilidad exclusiva del Ministerio de Salud y Protección social, del Ministerio de

13 Const., art. 48. También ver las sentencias C-834/07, C-428/09 y C-372/11 de la Corte Constitucional.

14 Decreto 687 de 2014, sobre el acceso de pensionados a los servicios de Cajas de Compensación Familiar, arts. 11 y 12, y Decreto 1072 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, art. 2.2.7.3.4.11.



Trabajo o de la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos Periódicos, que señala las responsabilidades del Ministerio de Trabajo<sup>15</sup>.

Esta política debe incorporar mecanismos complementarios como los BEPS, el programa denominado Colombia Mayor, el Fondo de Solidaridad Pensional y Subsistencia, en su función de subsidiar las cotizaciones a pensiones y completar las pensiones de subsistencia, lo mismo que la del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del RAIS.

Dentro de esta debe incluirse un componente que regule las pensiones de invalidez, tanto del Régimen Común como del Régimen de Riesgos Laborales, para eliminar la inequidad existente entre los dos regímenes generales vigentes, como ocurre en materia del reconocimiento de los porcentajes de la incapacidad temporal y la indemnización por incapacidad permanentemente parcial, en su contenido, alcances y financiación.

Esta política debe proponer o por lo menos contemplar nuevas fuentes posibles de financiación, de manera similar a lo que ocurre en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, con base en una estructura institucional que involucre, a nivel nacional, las entidades territoriales y locales para establecer los mecanismos necesarios que garanticen el equilibrio financiero del Sistema General de Pensiones.

No es posible seguir tomando medidas ineficaces, como recaudar los ahorros de la población de niveles I, II y III del Sistema de Identificación de Beneficiarios en Salud, Sisbén, para financiar el servicio social complementario de los BEPS. En cambio, sí podría recaudarse de los ingresos y recursos de los trabajadores independientes y autónomos, con capacidad de ahorro en el sector financiero o en el sector informal de la economía. Con esto, se evitarían hechos ocurridos como la transformación de la naturaleza jurídica inicial de Colpensiones, que pasó de ser una empresa Industrial y Comercial del Estado a una empresa financiera de carácter especial, porque el sector financiero no estuvo en condición de administrar las pequeñas cuentas de ahorro de los afiliados al BEPS, dados los costos que implicaba el recaudo de los exiguos ahorros, por lo que el Estado tuvo que acudir a cerca de 30 000 instituciones o agencias de recaudo de los ahorros de los afiliados al programa de beneficios periódicos.

En otras palabras, no es viable seguir buscando recursos para atender a la población mayor en el ahorro de los más pobres, como si estos gozaran de las mismas condiciones de las que goza la población activa y la población ocupada, que también aporta a la productividad del país de manera informal, como viene ocurriendo en el caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

15 Ministerio del Trabajo, Decreto 4108 del 2 de noviembre de 2008, sobre objetivos y estructura del Ministerio de Trabajo.

## LO QUE NO DEBE HACERSE EN MATERIA DE REFORMA PENSIONAL

Para hacer énfasis en la necesidad de hacer una reforma pensional integral que responda a las nuevas realidades de protección social de la población mayor, es necesario relacionar en materia pensional algunos aspectos que han afectado puntualmente la cobertura de los riesgos derivados por vejez, invalidez y muerte en el Sistema General de Pensiones:

- a) El contenido y los alcances de algunos servicios como los asistenciales, hospitalarios y farmacéuticos, que antes de la Ley 100 de 1993 formaban parte del derecho a las pensiones y que se vieron reducidos por el concepto de *pensión* al ingreso monetario que se otorga en forma de las mesadas, violando el principio de progresividad y de prohibición de regresividad y obligando al pensionado a afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en salud con una cotización que inició siendo del 12,5 %, igual a la de los afiliados al régimen contributivo en salud y que luego se estableció en el 12 %, pese a los intentos por disminuir la cotización al 4 % del valor de las mesadas pensionales. Esta reducción también violó el principio de la igualdad, por restringir la cobertura de los pensionados en el régimen de enfermedad común a la cobertura prestacional, sin derecho a prestaciones económicas del régimen de aseguramiento en salud en caso de incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, invalidez, con una clara desigualdad de tratamiento del derecho a la salud con los demás afiliados al régimen de enfermedad común, con el mismo nivel de financiación del 10 % de la cotización.
- b) El tratamiento discriminatorio que se da al incremento anual de las mesadas pensionales para mantener el poder adquisitivo constante, estableciendo que los pensionados con pensiones equivalentes a un salario mínimo legal mensual reciban incrementos equivalentes al valor del incremento del salario mínimo y el incremento del valor del IPC para los demás pensionados, violando el principio de igualdad consagrado en la Constitución y el mandato según el cual “la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”<sup>16</sup>.
- c) Los conceptos de *indemnización sustitutiva* y *devolución de saldos* que, en aplicación del criterio del derecho individual para recuperar los ahorros destinados a financiar la pensión durante la vida productiva,

16 Const., arts. 13, 48, 53 y 93.

resultan en contravía de la aplicación del principio de solidaridad de la seguridad social consagrado en la Constitución y progresivamente dejan sin cobertura pensional a los grandes riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia de los colombianos.

- d) Las medidas que se tomaron de manera transitoria, con ocasión de la pandemia de la covid-19, que afectaron de manera grave el derecho a la seguridad social en materia pensional. Ejemplo de esto fue la expedición del Decreto 558 de 2020, tramitado con base en las facultades del estado de emergencia económica social y ecológica, establecida por el Decreto 417 de 2020, para permitir que durante los meses de abril y mayo del 2020, solo se hicieran aportes al sistema de pensiones del 3 % para financiar los seguros provisiones de invalidez y muerte, dejando desprotegidos a los trabajadores en materia de cobertura de los riesgos asociados al sistema de pensiones<sup>17</sup>.

Dicha disposición fue declarada inexecutable por parte de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-258 de 2020, pues en el ejercicio de las facultades de excepción establecidas en el artículo 215 de la Constitución está claro que no se pueden afectar derechos sociales de los trabajadores, así la propia sentencia haya ordenado al Gobierno establecer los mecanismos para recaudar que los aportes no pagados por aportes al Sistema General de Pensiones por parte de los empleadores y contratantes.

Esta decisión ha traído como consecuencia el cese de aportes al Sistema General de Pensiones, por parte de los afiliados activos, afectando seriamente el derecho a la protección contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte de los afiliados en casos como los siguientes:

1. Las personas que fueron despedidas o terminaron su afiliación al Sistema General de Pensiones, vieron afectado su derecho a pensión, por falta de las semanas que dejaron de cotizarse.
2. Los recursos correspondientes a esas semanas de cotización, cercanos a los 2,8 billones de pesos, dejaron de concurrir al fondo público de Colpensiones o las cuentas individuales de las AFP, afectando el capital y los rendimientos e intereses de los afiliados.
3. Se generaron dificultades para el pago de los aportes no realizados por los empleadores, especialmente en los casos en que se terminó la relación laboral existente durante la vigencia de esta medida.

17 Decreto 558 del 27 de abril de 2020, sobre disminución temporal de la cotización al sistema de pensiones, art. 1. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=113620>

4. Muchas personas vieron afectado el reconocimiento de las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivencia, como la indemnización sustitutiva y la devolución de saldos, por falta de los recursos que se dejaron de recibir durante la vigencia de la medida.

Hechos que además podrían implicar:

5. La responsabilidad de los funcionarios del Estado que decretaron la emergencia económica social y ecológica, como las medidas extraordinarias decretadas para suspender el pago de cotizaciones al Sistema de Pensiones y diferir el pago de las sumas dejadas de pagar, por haber afectado el derecho fundamental a la seguridad social en pensiones de los afiliados al sistema.
6. La posible sanción a los funcionarios que tomaron dichas medidas, quienes podrían hacerse acreedores de medidas disciplinarias, según lo dispuesto en la Ley Estatutaria 137 de 1994, que regula el ejercicio de los estados de Excepción
7. La eventual responsabilidad del Estado por los perjuicios causados, derivados de los actos y hechos de los funcionarios que intervinieron en la toma de las medidas indicadas, cuyas dimensiones pueden resultar cuantiosas por el transcurrir del tiempo y por afectar a todos los afiliados al Sistema General de Pensiones, a pesar de que el Gobierno reglamente la forma de reponer esos aportes al Sistema de General de Pensiones en tres años y sin intereses, como lo dispuso la Corte Constitucional<sup>18</sup>.

## ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS FORMULADAS

En Colombia se debe formular una propuesta adecuada y auténtica que, en lo posible, responda a las condiciones y necesidades de la población colombiana, y que sea el desarrollo de una política integral de protección a la población mayor. Los responsables de la elaboración técnica del proyecto, que sean puestos a consideración del legislador, deben tener en cuenta las diversas posibilidades que brindan la solidaridad general y la responsabilidad social para garantizar una pensión social o mínima de subsistencia, alternativa a las pensiones de tipo contributivo, de carácter obligatorio o voluntario, para quienes participan del sector productivo, a manera de los sistemas de pilares aplicados en otros

---

18 Constitución Política. Artículos 215, 48 y 93, Ley 137/94 estatutaria de los estados de excepción y Sentencia 258/20, M. P.: Antonio José Lizarazo Ocampo y Decreto 376 de 2021.

países, que han planteado los análisis de la OCDE, del Ministerio de Trabajo y algunos gremios.

## ¿CÓMO LLEVAR A CABO LA REFORMA?

Antes de configurar un proyecto de ley que, de ser aprobado debería convertirse en ley estatutaria, por tratarse de la regulación de derechos humanos y fundamentales de todas las personas, la propuesta podría ser construida por un equipo multidisciplinario, multisectorial, conformado por representantes del Gobierno, empleadores, trabajadores, pensionados, la academia, entre otros actores, y fundamentarse sobre los siguientes ejes:

- Acoger, en forma simultánea, *una reforma al estatuto del trabajo, para regular el trabajo en todas sus modalidades y en condiciones dignas y justas*, de todas aquellas personas que laboran en formas diferentes a las relaciones laborales que constituyen empleadores y trabajadores dependientes, sin violar su derecho a la seguridad social y la protección social, y dando prioridad a la protección de la población mayor.
- Empezar por *definir el campo de acción del sistema pensional colombiano, para dar protección mayor*, que no esté limitado al reconocimiento de un ingreso monetario, sino que incluya el acceso oportuno, eficiente y adecuado a los servicios de salud y a los servicios sociales complementarios, requeridos para atender las necesidades de la población mayor colombiana.
- Empezar *la construcción de una política integral de Estado sobre la protección social para la población mayor*, que desarrolle los principios constitucionales en materia de seguridad social, salud y protección social.
- Incorporar como *responsabilidad del Estado la definición, desarrollo y ejecución de la política* de protección social para la población en un nivel alto de la estructura del Estado.
- Establecer un mecanismo de control permanente para garantizar la *sostenibilidad financiera* y, con ello, la financiación y estabilidad del sistema de protección social para la población mayor, como las leyes de programación y financiamiento de la seguridad social que se expide periódicamente para la seguridad social en Francia<sup>19</sup>.

19 Patrick Morvan, *Droit de la protection sociale*, 8.<sup>a</sup> ed. (París: LexisNexis, 2017), 34.

Finalmente, es importante advertir a los diferentes sectores de la comunidad, políticos y académicos, interesados en los temas sociales, que este artículo no tiene otro propósito distinto al de advertir las principales razones y elementos, a partir de los cuales, el país pudiera abordar el estudio, el análisis y la discusión de una reforma integral de la seguridad social y la protección social a fin de garantizar mejores niveles de bienestar y calidad de vida para la población colombiana mayor, en aplicación del principio de la solidaridad social que inspira al Estado social de derecho adoptado por la Constitución Política de 1991.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asofondos. Al fin, ¿Cómo nos vamos a pensionar? *El Tiempo*, 13 de agosto 2018.
- Contraloría General de la República. *Análisis y discusión técnica de la situación del sistema general de pensiones de Colombia*. Bogotá: 2017. <https://www.contraloria.gov.co/documentos/20181/452124/Análisis+y+discusión+técnica+de+la+situación+del+Sistema+General+de+Pensiones+-Dic+2017.pdf/0e0edd8c-4bf1-401c-aea1-f04e36facdd7?version=1.0>
- DANE. Exposición de Juan Daniel Oviedo Arango. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019.
- El Tiempo*. Los cuatro males de las jubilaciones. 13 de agosto de 2018. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/males-de-las-pensiones-en-colombia-251128>
- El Tiempo*. Mientras hay una reforma, estas son las opciones. 13 de agosto de 2018.
- Morvan, Patrick. *Droit de la Protection Sociale*, 8.<sup>a</sup> ed. París: LexisNexis, 2017.

## NORMATIVA

- Presidencia. Decreto 1650 del 18 de julio de 1977, sobre el régimen y la administración de los seguros sociales obligatorios.
- Presidencia. Decreto 687 de 2014, sobre el acceso de pensionados a los servicios de Cajas de Compensación Familiar.
- Presidencia, Decreto 558 del 27 de abril de 2020, sobre disminución temporal de la cotización al sistema de pensiones, art. 1. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=113620>
- Ley 12 del 16 de enero de 1975, sobre el régimen de pensiones de jubilación, Diario Oficial n.º 34.245, art. 7.
- Ley 137 del 2 de junio de 1994, sobre los estados de excepción.
- Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010, sobre formalización y generación de empleo, *Diario Oficial* n.º 47.937. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1429\\_2010.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html)
- Ministerio del Trabajo, Decreto 4108 del 2 de noviembre de 2008, sobre objetivos y estructura del Ministerio de Trabajo.

Ministerio del Trabajo. Decreto 1072 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

## JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-834 del 10 de octubre de 2007, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-834-07.htm>

Corte Constitucional, Sentencia C-428 del 1.º de julio de 2009, M. P.: Mauricio González Cuervo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-428-09.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-372 del 12 de mayo de 2011, M. P.: Jose Ignacio Pretelt Chaljub. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-372-11.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-258 del 23 de julio de 2020, M. P.: Antonio José Lizarazo Ocampo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/C-258-20.htm>







# **Ni régimen de prima media ni régimen de ahorro individual: mejor los dos\***

## **Neither Premium Pension Scheme nor Individual Savings Scheme: Better both**

**{ Stefano Farné }\*\***

---

\* Recibido: 1 de diciembre de 2019. Aprobado: 1 de junio de 2020. DOI: <https://doi.org/10.18601/25390406.n5.03>

\*\* Magíster en Economía de la Universidad de Londres, Reino Unido. Director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.

## RESUMEN

Ya hace años el problema pensional colombiano está sobre la mesa del debate de los hacedores de política nacionales e internacionales. Su solución resulta ser compleja e involucra el abordaje de al menos cuatro tipos de problemáticas: sostenibilidad, equidad, cobertura y suficiencia. Este documento hace un resumen de las principales propuestas avanzadas para dar solución a los mencionados problemas y expone una propuesta elaborada por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social que se fundamenta en un sistema de pilares complementarios —de prima media, el primero, y de ahorro individual, el segundo— y se caracteriza por no introducir cambios demasiados radicales en las reglas de funcionamiento del sistema pensional actualmente vigente en el país.

## PALABRAS CLAVE

Sistema pensional, prima media, ahorro individual, reforma pensional.

## ABSTRACT

For years the Colombian pension problem has been on the table of debate by national and international policymakers. Its solution turns out to be complex and involves addressing at least four types of issues: sustainability, equity, coverage, and sufficiency. This document summarizes the main advanced proposals to solve the problems mentioned above. It sets out a proposal prepared by the Labor Market and Social Security Observatory based on a complementary pillars system —with the first average premium and individual savings. The second second—and is characterized by not introducing too radical changes in the operating rules of the pension system currently in force in the country.

## KEYWORDS

Pension system, premium pension scheme, individual savings scheme, pension reform.

## INTRODUCCIÓN

Desde hace años el problema pensional colombiano está sobre la mesa del debate de los hacedores de política nacional e internacional. Su solución resulta ser compleja e involucra el planteamiento de al menos cuatro tipos de problemáticas: sostenibilidad, equidad, cobertura y suficiencia.

La sostenibilidad financiera afecta al Régimen de Prima Media (RPM). En efecto, a causa de la desactualización de sus parámetros de operación se generan cuantiosos subsidios en favor de todos los afiliados que logran pensionarse. Estos subsidios no son financieramente cubiertos con recursos endógenos al régimen, sino que demandan la intervención del erario público. Sin embargo, en un futuro, cuando el competidor Régimen de Ahorro Individual (RAIS) llegue a su maduración, es muy probable que la cobertura estatal por deslizamiento de la pensión mínima<sup>1</sup> y por garantía de pensión mínima requiera de considerables contribuciones por parte del presupuesto nacional para garantizar las prestaciones económicas del aumentado número de derecho habientes a una pensión.

De diferentes formas y con intensidad diversa, la equidad afecta tanto el RPM como al RAIS. No obstante, lo que más llama la atención son los cuantiosos subsidios que otorga el RPM y que crecen en valor con el aumentar de los ingresos de los pensionados, alcanzando cifras millonarias.

Ambos regímenes exhiben una baja cobertura tanto en la fase activa (porcentaje de afiliados/cotizantes) como en la pasiva (porcentaje de pensionados).

Finalmente, la suficiencia de la mesada pensional —es decir, el valor de la mesada que debería garantizar un nivel de bienestar a los pensionados no muy diferente del que habían alcanzado antes de la jubilación— se ha vuelto una cuestión crítica del RAIS, esto como consecuencia de la caída que ha experimentado en los últimos años la tasa de rendimiento reconocida por los fondos de ahorro pensional gestionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de los constantes progresos en materia de mortalidad experimentados en el país.

Superar estos cuatro obstáculos manteniendo la actual estructura pensional dual, en la cual los afiliados pueden escoger entre los antagónicos subsistemas de capitalización individual y de prima media, no aparenta ser la mejor opción de política.

Tampoco parecen óptimas las soluciones extremas de marchitar el RPM o de dejar a las AFP la administración de un solo componente voluntario.

Más bien, los dos subsistemas deberían ser integrados en un sistema mixto con componentes de capitalización y al mismo tiempo de prima media,

1 En el 2018, el pago por parte de la nación de una fracción del incremento anual de la pensión mínima (fenómeno denominado deslizamiento salarial o pensional, dado que la segunda debe siempre ser igual al primero) fue de 26675 millones de pesos. En el 2019, se han presupuestado 31856 millones y se espera que esta cifra aumente con los años, en la medida en que el salario (pensión) mínimo aumenta por encima de la inflación y la productividad de la economía.

que permitiría aprovechar el hecho de que los dos regímenes están expuestos a riesgos de diferente naturaleza en parte no correlatos entre ellos.

En este sentido, el presente documento presenta una propuesta de reforma pensional que se fundamenta en un sistema de pilares complementarios. Se trata de una opción que ya hace parte de la canasta de propuestas de reforma pensional avanzadas hasta ahora en el país. Nuestra contribución se caracteriza por tratar de evitar traumatismos propios de un cambio demasiado radical en las reglas de funcionamiento del sistema. Por ejemplo, no requiere de una nueva reforma tributaria y mantiene la estructura solidaria y de recaudo. Además, si bien algunas de las modificaciones sugeridas requieren de ulteriores estudios para ser cuantificadas en sus exactas dimensiones, se ha hecho un esfuerzo para ser concretos en materia de cambios propuestos.

El artículo se desarrolla de la siguiente forma: en la sección dos que sigue inmediatamente esta introducción se hace un resumen de las principales propuestas de reforma al sistema pensional colombiano desarrolladas hasta ahora. En la sección tres se expone nuestra propuesta y en una cuarta y última sección se destacan unas conclusiones y se prevén algunas acciones para el futuro.

## **ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA PENSIONAL**

### **FEDESARROLLO**

Siguiendo el enfoque multipilar del Banco Mundial<sup>2</sup>, la propuesta de Fedesarrollo<sup>3</sup> se fundamenta en un esquema de pilares compuesto de cuatro elementos. Primero, Colombia Mayor se consolidaría como un pilar cero no contributivo, con una función puramente asistencialista, focalizado en otorgar subsidios a la población vulnerable. Segundo, el pilar uno consistiría en un esquema de reparto administrado por el Estado, que recibirá las contribuciones correspondientes al primer salario mínimo de todos los trabajadores cotizantes. El pilar dos, gestionado por las AFP, administrará los aportes obligatorios de los trabajadores por la parte de ingresos superiores a un salario mínimo bajo un esquema de capitalización individual. Finalmente, un pilar tres se encargaría de administrar el ahorro voluntario previsional de los trabajadores.

2 Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* (Washington: Oxford University Press, 1994).

3 Leonardo Villar y David Forero. *Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia*, Cuadernos Fedesarrollo 58 (Bogotá: Fedesarrollo, 2018).

En cuanto a las prestaciones económicas reconocidas, el afiliado que cumple con los requisitos establecidos para pensionarse tendrá derecho a una mesada igual a un salario mínimo legal vigente del pilar uno y a una renta vitalicia del pilar dos cuyo valor dependerá del monto ahorrado durante su vida activa. Se elimina, así, el esquema de retiro programado del régimen obligatorio dejándolo como una opción solo para el régimen de pensiones voluntarias.

El elemento que caracteriza la propuesta de Fedesarrollo es la reducción progresiva del subsidio a la pensión de salario mínimo otorgada por el pilar uno, subsidio que persiste aun con los incrementos en la edad de jubilación y las cotizaciones mensuales que se proponen introducir. Para esto, al momento del reconocimiento de la pensión, un porcentaje del capital ahorrado por los trabajadores en el pilar dos (hasta un 25 %) se transferirá al pilar uno con el objetivo de cubrir parte del capital faltante estimado para financiar una mesada de salario mínimo. Dado que el monto absoluto de la transferencia al pilar uno se incrementa con el ahorro acumulado en el pilar dos, a partir de cierto nivel —aquel que financiaría una pensión de entre 2,5 y 3 salarios mínimos (5, según estimaciones más recientes)— los subsidios desaparecen. En la práctica, para trabajadores con niveles de ahorro mayores a este umbral, la transferencia desde el pilar dos equivaldría de manera exacta al monto absoluto del subsidio estimado por la prestación otorgada en el pilar uno. En estos casos, el sistema termina funcionando como un esquema de ahorro individual sin subsidios, haciendo la claridad que los rendimientos asumidos para la acumulación en el pilar uno no tienen por qué ser iguales a los efectivamente recibidos en el pilar dos.

De acuerdo con esta propuesta casi todas las pensiones verían reducido el subsidio recibido<sup>4</sup>, no solo las más altas.

Ahora bien, aunque Villar y Forero afirman que “para evitar otorgar subsidios a los trabajadores de altos ingresos, la presente propuesta plantea un gradiente de transición, que reduce paulatinamente el subsidio otorgado por el Pilar Uno a medida que aumenta la reserva actuarial de ahorro del individuo”<sup>5</sup>, en realidad los subsidios son función solamente del ahorro pensional obligatorio derivado de una actividad laboral formal y no del nivel de ingreso de los beneficiarios.

Además, un punto crítico del funcionamiento del sistema propuesto por Fedesarrollo es el cálculo del ahorro de cada participante como primer paso para

4 La variación del monto de los subsidios, sin embargo, depende de forma importante de los parámetros de la simulación utilizados (especialmente de la tasa de rendimiento, de la fecha de ingreso al sistema y la densidad de cotización).

5 Villar y Forero, *Elementos para una propuesta de reforma*, 15.

la determinación del subsidio al cual se tendrá derecho. A pesar de que el pilar uno es, como afirman los autores, un sistema de reparto, es decir un sistema donde solo existe un fondo común, no resulta claro cómo se determinaría el ahorro pensional de cada individuo. Para ello sería necesario tener registro de los aportes a las cuentas individuales y a la tasa de rentabilidad, al no estar en un sistema de mercado debería ser fijada de forma exógena.

Relacionado con lo anterior, otro elemento merece atención. Un componente central de la propuesta de Fedesarrollo es el cálculo del subsidio máximo que recibiría un trabajador que a lo largo de su vida activa haya cotizado sobre un salario mínimo, al cumplir 65 años de edad y 1150 semanas de cotización. Este valor será la referencia para estimar los subsidios de todos los demás trabajadores. Aquí sobresalen dos puntos. Primero, dado que la estimación de este subsidio máximo está sujeta a los supuestos usados en la simulación actuarial, cualquier modificación que se realice sobre estos —principalmente sobre la tasa de rentabilidad y la densidad de cotización— implicaría un cambio en el monto del subsidio imputable a todos los trabajadores. En segunda instancia, el sistema podría estar entregando subsidios distintos a personas con iguales niveles de ingreso, pero trayectorias ocupacionales diferentes. Por ejemplo, un individuo que cotice de manera continua durante 1150 semanas, al final de su ciclo laboral, tendrá un subsidio totalmente distinto a uno que cotice durante el mismo número de semanas y el mismo salario, pero que haya experimentado entradas y salidas del mercado laboral formal a lo largo de su vida.

Nótese que bajo el modelo propuesto, la pensión contributiva de los trabajadores equivaldrá a la suma del beneficio obtenido en el pilar uno —equivalente siempre a una mesada de un salario mínimo— y la renta vitalicia derivada de los ahorros restantes en el pilar dos, luego de deducir la transferencia al pilar uno mencionada anteriormente. Por tanto, dependiendo de los supuestos usados en el cálculo del subsidio máximo, el capital trasladado desde el pilar uno cambia y, en consecuencia, también su pensión total (suma de los beneficios otorgados en el pilar uno y dos).

Además, la propuesta de Fedesarrollo incluye cambios en los mecanismos de fijación de las comisiones de administración y los seguros previsionales. En el primer caso se propone un modelo de comisión en función de los activos administrados y la rentabilidad obtenida. Para los seguros de invalidez y sobrevivencia se plantea un mecanismo de subasta como el existente en países como Chile o Perú.

Asimismo, se proponen algunos mecanismos para integrar el sistema de beneficios económicos periódicos (BEP), como un pilar intermedio entre el pilar cero (no contributivo) y el pilar uno de reparto simple. Entre otros se considera: impedir cualquier retiro de los ahorros en BEP que no sean para

financiar rentas vitalicias, y que se debe hacer obligatoria la transferencia a BEP de todo el ahorro contributivo cuando no se alcance una pensión, acumulado ya sea en el primer o segundo pilar. Además, se proponen casos específicos de relaciones laborales en los cuales la cotización a BEP debe ser obligatoria, por ejemplo, contratos laborales con una temporalidad menor a un mes o de tiempo parcial, o empresarios informales o cuenta propia que coticen sobre sus ingresos brutos (monotributo). Adicionalmente, se recomienda incrementar el subsidio desde el actual 20 % de los aportes efectuados en las cuentas BEP por el afiliado a un 50 % y la fijación de un aporte inicial por parte del Estado —inicialmente de tres millones de pesos— que se materializa solo en la liquidación de la renta vitalicia.

Respecto al programa de Colombia Mayor se mencionan tres elementos principales. Primero, un ajuste en las edades de acceso de tal manera que siempre sean superiores a la edad estatutaria de pensión. Segundo, aumentar la cobertura del programa pasando del Sisbén como elemento de focalización hacia un criterio de riqueza o renta. Tercero, incrementar el monto del subsidio, actualmente de entre 40 000 y 75 000 pesos mensuales, acercándolo al valor de la línea de indigencia (117 605 pesos mensuales en el 2018). Esto representaría un costo inmediato del 0,2 % del producto interno bruto (PIB) que se financiaría con impuestos de renta a las pensiones altas.

En términos de ajustes paramétricos se plantea:

- Un aumento gradual en la edad de pensión hacia los 65 años tanto para hombres como para mujeres. Para estas últimas se mencionan algunos mecanismos compensatorios como la reducción de las semanas a cotizar dependiendo del número de hijos
- Reducción de las pensiones de sobrevivencia desde el actual 100 % a un 75 %.
- Equiparación de las semanas mínimas de cotización necesarias para pensionarse a las 1150 exigidas actualmente en el RAIS.
- Eliminación de los aportes solidarios (del Fondo de Garantía de Pensión Mínima y del Fondo de Solidaridad Pensional).
- Incremento de la cotización en dos puntos porcentuales.

Cabe mencionar que la propuesta considera que el faltante derivado de la eliminación de los aportes solidarios al FSP deberá ser asumido por el presupuesto nacional, así como el aumento en los subsidios a los BEP. Según Fedesarrollo, este déficit será eventualmente cubierto con los excedentes generados por la reducción y eliminación de los subsidios a todas las pensiones. Sin embargo, al menos durante el tiempo que dure la transición, estos beneficios no se materializarían, lo que implica una carga adicional sobre presupuesto.

Además, el incremento de los dos puntos porcentuales en la cotización afectaría fundamentalmente a los trabajadores de bajos ingresos. En efecto, para aquellos con ingresos altos la eliminación de los aportes solidarios compensaría este incremento. Por ejemplo, mientras que los trabajadores que cotizan sobre 25 salarios mínimos seguirán pagando el mismo 18 % de su cotización, los trabajadores con ingresos menores a cuatro salarios mínimos efectivamente verán incrementada su cotización en dos puntos porcentuales. La propuesta no aclara quién asumiría los dos puntos porcentuales de cotización, si los empleados o los empleadores.

## ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (ANIF)<sup>6</sup>

El eje central de la reforma estructural pensional de ANIF es el marchitamiento gradual del RPM y para esto se propone impedir la entrada de nuevos afiliados. En este caso, Colpensiones seguirá cumpliendo con sus obligaciones pensionales actuales, así como las que se generarían por los afiliados anteriores a la fecha de cierre.

La propuesta de ANIF considera los siguientes ajustes paramétricos en el RPM durante el tiempo que tarde el cierre definitivo:

- Reducción de la pensión mínima al 75 % del salario mínimo.
- Reducción de la tasa de reemplazo en veinte puntos porcentuales para ingresos superiores a un salario mínimo.
- Incremento gradual de la edad de pensión en cinco años tanto para hombres como para mujeres.
- Reducción de la pensión sustitutiva hacia un 75 % de la pensión del causante.
- Ampliación del periodo de tiempo para el cálculo del IBL a toda la vida laboral del trabajador.

Aunque los ajustes paramétricos mencionados previamente son explícitos para el RPM, la propuesta de ANIF menciona algunos cambios que involucran al RAIS. Por ejemplo, sugiere que para poder “crear” un mercado de rentas vitalicias y de aseguramiento previsional en Colombia se requiere de diversos ajustes y modificaciones a la regulación. Entre las posibles medidas se destacan:

- i. Acotar la garantía de pensión mínima hacia el 50 %-75 % del salario mínimo.

6 La siguiente descripción está basada en el documento *Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)* de ANIF.



2. Permitir “recalcular” las rentas vitalicias (como ocurre en Chile), manteniendo inalterada la obligación de la aseguradora.
3. Crear un mercado más profundo en materia de aseguramiento previsional.
4. Extender los tiempos de redención de los TES a treinta años, respecto de los vigentes diez-quince años, para así lograr un adecuado calce financiero a la hora de expedir rentas vitalicias<sup>7</sup>.
5. Trabajar en la línea de mayor certeza jurídica sobre beneficiarios de estos seguros, acotando las “sorpresas” de nuevos beneficiarios<sup>8</sup>.

Claramente la posibilidad de que la mesada pensional sea inferior al salario mínimo exige una reforma constitucional paralela a las demás modificaciones paramétricas.

Adicionalmente, la propuesta considera la flexibilización y ampliación del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) a todos los afiliados del nuevo sistema eliminando la actual condición de ingresos o rentas superiores al salario mínimo.

ANIF, en vista de los altos costos políticos que implicarían todos estos ajustes, plantea una propuesta de reforma alternativa menos ambiciosa fiscalmente. Los puntos más sobresalientes de este nuevo proyecto son: se descartaría la idea de marchitar Colpensiones y los ajustes paramétricos en el RPM serían más moderados particularmente en dos casos: la garantía de pensión mínima se mantendría en el 100 % del salario mínimo y la reducción de la tasa de remplazo no sería de veinte, sino de diez puntos porcentuales. Los demás ajustes de la reforma inicial se mantendrían<sup>9</sup>.

## ASOFONDOS

Asofondos propone la creación de un sistema contributivo único basado en el ahorro y la capitalización individual, en que tanto administradoras públicas como privadas compitan bajo las mismas condiciones<sup>10</sup>. Este sistema único, al

7 La intención es que al ampliar la maduración de los TES se consolide un activo financiero que tenga la misma duración que el tiempo promedio por el cual se paga una renta vitalicia, esto permitiría un adecuado ajuste entre ambos productos.

8 Sergio Clavijo, Nelson Vera, Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos, *Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)* (Bogotá: ANIF, 2017), 51.

9 Clavijo, Vera, Cuéllar *et al.*, *Elementos para una Reforma*, 61.

10 Santiago Montenegro, “El camino es el ahorro. Reforma integral para la vejez”, en Cecilia López Montaña y María Claudia Holstine (eds.), *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina* (Bogotá: CisoE y Banco de la República, 2019), 128-155.

ser de capitalización individual, desaparecería todos los subsidios pensionales que se reconocen actualmente en el RPM. Solo quedarían subsidiadas las pensiones de aquellos trabajadores que accedan al FGPM, es decir, principalmente de aquellos trabajadores con ingresos de salario mínimo o poco superiores.

Vale la pena resaltar que el sistema único propuesto por Asofondos, al igual que la reforma estructural de ANIF, llevarían a una baja substancial de las tasas de reemplazo de las mesadas que actualmente reconoce Colpensiones a todos los demás trabajadores. Según estimaciones del modelo actuarial del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, para trabajadores con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos, dichas tasas se reducirían a porcentajes apenas superiores al 30 % de los ingresos de los últimos diez años de vida activa de los afiliados. Para aquellos trabajadores con ingresos inferiores la tasa de reemplazo tiende a ser más alta, debido a la restricción constitucional que establece que ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo mensual vigente.

En general, el sistema pensional estaría dividido en tres esquemas. Primero, Colombia Mayor como programa asistencial donde todos los adultos mayores de 65 años que pertenezcan a Sisbén 1 y 11 recibirían un subsidio equivalente a la línea de pobreza. Como fuentes de financiación se propone incrementar los aportes que hoy en día hacen los trabajadores al FSP y recursos del Presupuesto General de la Nación. Como segunda instancia, un pilar semi-contributivo enfocado en los trabajadores que no cumplen con los requisitos de capital o semanas para pensionarse. En este caso, las devoluciones de saldos se transformarían automáticamente en una renta vitalicia bajo el esquema de BEPS. Y, finalmente, un esquema contributivo que seguirá la misma estructura del RAIS actual. Se propone la creación del Fondo de Reserva Pensional (FRP) que, al recibir los recursos del FGPM, asumiría también sus actuales funciones. Los aportes realizados al FRP variarían entre un 1 % y un 2,5 % del IBC conforme con los ingresos del trabajador.

Por último, Asofondos propone que la administradora pública que funcione en el sistema tenga elementos de gobierno corporativo como los que posee actualmente el Banco de la República que garanticen independencia frente al Gobierno.

## CENTRALES OBRERAS

La propuesta de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) aborda elementos tanto del

esquema contributivo como no contributivo<sup>11</sup>. Respecto al primero, se formula eliminar la competencia actual entre regímenes estableciendo un único sistema de reparto público obligatorio, complementado con un esquema de ahorro voluntario administrado por las AFP. Esto implica que los activos gestionados actualmente por el RAIS pasarían al RPM administrado por Colpensiones.

Para las personas con contrato de prestación de servicios y otras figuras de contratación temporal, la propuesta considera que una vez finalizado el tiempo de trabajo, el Estado, mediante un mecanismo de aseguramiento, subsidie la cotización a salud y a pensiones de los empleados por máximo seis meses. Además, los trabajadores informales cotizarían el 4 % de un salario mínimo y el restante 12 % lo aportaría el Estado, esto sin afectar los beneficios de la salud subsidiada o de la condición de beneficiario en el esquema contributivo.

Respecto al sistema no contributivo, la CUT y la CTC plantean reemplazar Colombia Mayor por un programa de pensiones universales no inferior a medio salario mínimo, otorgada a todos los hombres mayores de 62 años y mujeres mayores de 57 años, más allá de las cotizaciones realizadas. Para financiar este programa se piensa principalmente:

- a) Usar los recursos de Colombia Mayor, el PSAP y el FSP.
- b) Impuestos a las pensiones altas.
- c) Aportes voluntarios como se establece en BEPS.
- d) Destinar un dólar de cada barril exportado para consolidar un fondo que pague estas pensiones.
- e) Hacer uso de las indemnizaciones sustitutivas y las devoluciones de saldos

Adicionalmente, mencionan algunos elementos para definir un régimen especial rural. Entre estos están: creación y formalización de asociaciones y organizaciones agrarias, como vínculo entre el Sistema General de Pensiones y los campesinos; un sistema flexible para el pago de cotizaciones que tome en consideración la estacionalidad de las cosechas y la alta volatilidad de los ingresos agrarios y finalmente sugieren que el aporte al sistema de pensiones que hagan los campesinos no debería implicar el pago completo al sistema de salud —que actualmente asciende al 12,5 % del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes— ni la pérdida de los beneficios de la salud subsidiada.

11 “CUT y CTC presentan y socializan sus propuestas para abordar la reforma pensional”, *Agencia de Información Laboral*, 24 de septiembre de 2018, <http://ail.ens.org.co/informe-especial/cut-y-ctc-presentan-y-socializan-sus-propuestas-para-abordar-la-reforma-pensional/>

## ESCUELA NACIONAL SINDICAL (ENS)

La propuesta de las ENS<sup>12</sup> se fundamenta en un sistema de tres pilares. El primer pilar, o piso de protección social, tiene un carácter universal y pretende asegurar un ingreso vitalicio antipobreza (medio salario mínimo) a todo adulto mayor más allá de sus contribuciones al sistema de pensiones. Estaría focalizado inicialmente en la población adulta mayor más vulnerable, con el objetivo de extenderlo progresivamente a toda la población mayor que hoy no recibe pensión. Se financiaría principalmente con

- a) Impuestos.
- b) Recursos del programa Colombia Mayor.
- c) Aportes de las empresas que hoy se benefician del trabajo de los recicladores y de las ventas en kioscos, casetas, “puerta a puerta” y otras estrategias de externalización de ventas.

Además, la propuesta contempla el uso de las devoluciones de saldos e indemnizaciones sustitutivas de los afiliados que no cumplen requisitos y lo ahorrado en BEPS para aumentar ese ingreso mínimo.

El pilar dos funcionaría como el actual RPM, sin cambios, dado que no se consideran ajustes paramétricos. Este pilar es obligatorio para todos los trabajadores con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos. Finalmente, un tercer pilar para trabajadores que pueden cotizar con ingresos superiores a los cuatro salarios mínimos, que funcionaría a través de la apertura de cuentas de ahorro individual, de libre elección entre Colpensiones o en los fondos privados que, a su vez, le permitan un ingreso adicional y superior a la pensión que le asegura el segundo pilar.

La propuesta de la ENS menciona dos puntos adicionales: primero, la garantía de pensión mínima para todos los trabajadores que hayan cumplido por lo menos con el 70 % del tiempo de aportes mínimo exigido, para lo cual se les seguirá descontando la correspondiente cotización (supuestamente hasta completar el tiempo total no cotizado). Segundo, de conformidad con las recomendaciones del comité de libertad sindical de la OIT, restablecer los derechos de negociación colectiva en materia pensional.

12 Alberto Orgullos y Héctor Vásquez, “Retos de la política de protección social”, en Cecilia López Montaña y María Claudia Holstine (eds.), *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina* (Bogotá: CisoE y Banco de la República, 2019), 176-193.

## HACIA UN SISTEMA PENSIONAL DE PILARES

En la misma línea que algunos de los modelos de reforma mencionados previamente<sup>13</sup>), el sistema pensional propuesto se basa en un esquema de pilares que comprende tres tipos de pensiones:

1. *Pensión plena contributiva*: para los que completan un mínimo estatutario de años de cotizaciones y de edad.
2. *Pensión parcial*: también contributiva para los que no cumplen las condiciones para recibir una pensión plena, pero que tienen algún capital ahorrado, al cual se le van a sumar unos subsidios
3. *Pensión asistencial*: para los que no han nunca cotizado o que han cotizado, pero que sus niveles de ahorro/ingresos son muy bajos.

A cada tipo de pensión se asocia un arreglo institucional que corresponde, en el orden, a un sistema de pilares en el cual operarían Colpensiones y las AFP, al mecanismo de los BEP y al programa Colombia Mayor.

A continuación, se detalla el funcionamiento del sistema contributivo pleno y sucesivamente se avanzarán algunas consideraciones acerca de los BEP y Colombia Mayor en el entendimiento de que la operación de estos dos últimos programas deberá ser objeto de mayor estudio en un futuro.

En primera instancia, respecto a la situación vigente en la actualidad, al sistema contributivo se introducen los siguientes cambios paramétricos:

- Aumento de la edad de jubilación a 65 años, para hombres y mujeres<sup>14</sup>.
- Aumento de las semanas de cotización a 1560, equivalentes a treinta años de contribuciones.
- Incremento en el IBC máximo de cotización a treinta salarios mínimos.
- Reducción de los cargos administrativos.
- Reducción de la pensión de sobrevivientes del primer pilar al 50 %-75 %, siempre y cuando el beneficiario ya reciba una pensión del sistema público.

Y se contemplan nuevas figuras, tales como

- Créditos pensionales para mujeres.
- Compra de semanas.
- Compra del anticipo (etario) pensional.
- Entrada de nuevos actores como administradores de recursos (las Cajas de Compensación Familiar, por ejemplo).

13 Orguloso y Vásquez, “Retos de la política de protección social”, 2019; Villar y Forero, *Elementos para una propuesta de reforma*, 2018.

14 Estas edades aplicarían a todo tipo de pensión, contributiva plena y parcial y asistencial.

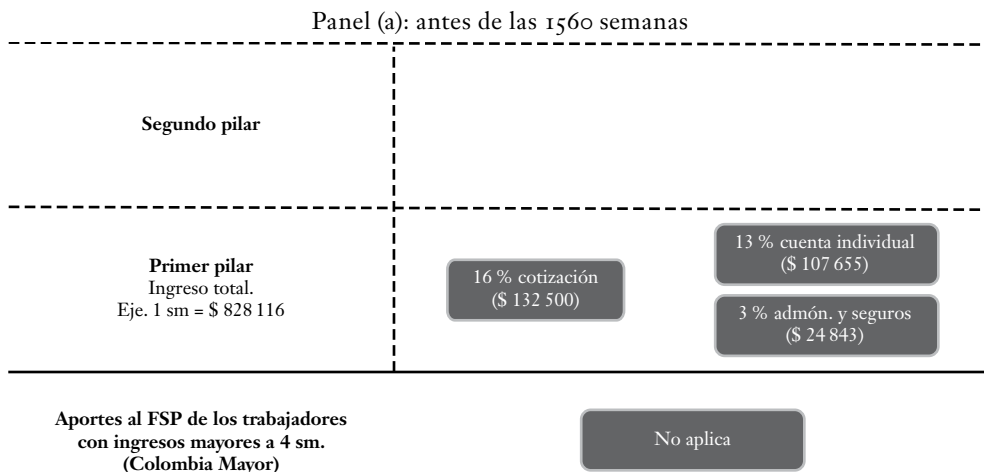
El sistema contributivo se compone de dos pilares:

1. Un primer pilar de prima media, público y administrado por Colpensiones. Mensualmente recibe los recursos correspondientes al 16 % de un IBC igual a un salario mínimo para todos cotizantes y a un 1,5 % de todo IBC que excede el monto de un salario mínimo.
2. Un segundo pilar de ahorro individual administrado por las AFP. En la cuenta individual de cada afiliado se deposita toda contribución que exceda el aporte correspondiente al 16 % de un IBC igual a un salario mínimo<sup>15</sup>.

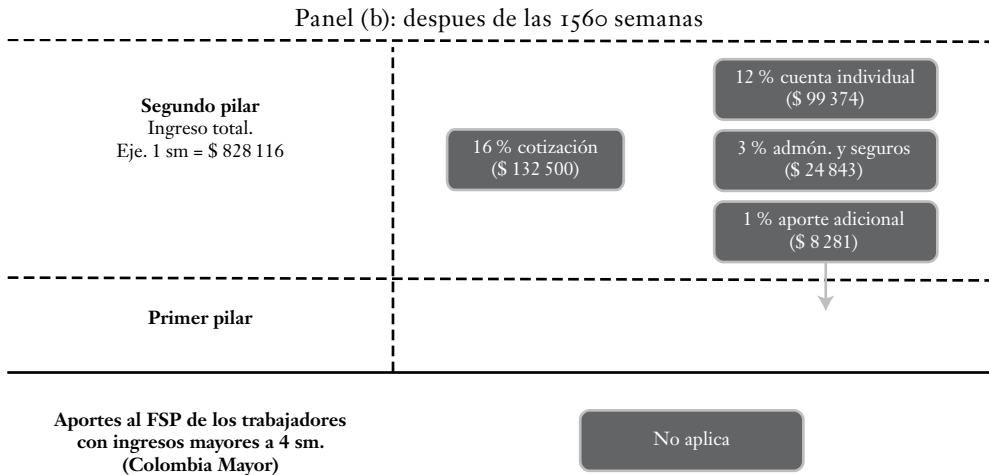
## EL ESQUEMA SIN CAMBIOS EN LAS COMISIONES Y SEGUROS

Si, por ejemplo, el trabajador gana un salario mínimo mensual, toda cotización (132 500 pesos en el 2019) irá al fondo común de Colpensiones (panel a de la figura 1), que se distribuirá de la siguiente manera: un 13 % (107 655 pesos) iría al fondo común del primer pilar y el 3 % (24 843) cubriría los seguros y comisiones. En el caso en que el trabajador recibiera bonificaciones con carácter salarial o efectuara trabajo extra, toda cotización que exceda el valor de 132 500

**FIGURA 1.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA COTIZACIÓN A PENSIONES EN EL CASO**  
**DE IBC DE 1 SALARIO MÍNIMO**



15 Lo anterior implica que, respecto a las condiciones vigentes, desaparecería el Fondo de Garantía de Pensión Mínima —y la cotización correspondiente iría al fondo común de vejez de Colpensiones— y que todo aporte que exceda el 13 % de un salario mínimo vigente —todo monto superior a 132 500 pesos mensuales en el 2019— iría depositado en la cuenta personal del afiliado, una vez descontadas las comisiones y los aportes solidarios.



Fuente: elaboración del autor.

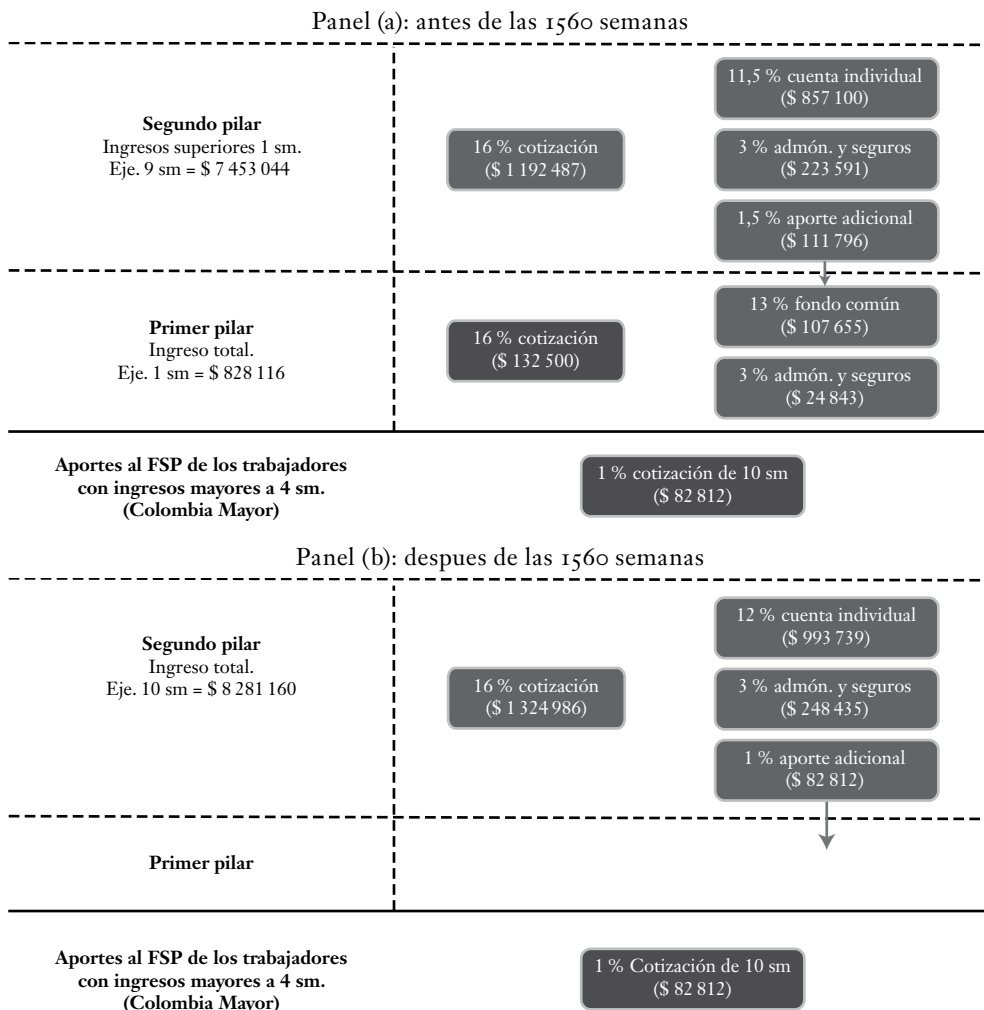
pesos iría a una cuenta individual del afiliado, previo descuento de una comisión de administración y un aporte de solidaridad de 1,5 % el cual tendría como destino el fondo común de vejez del primer pilar. Una vez que el afiliado complete las 1560 semanas de cotización y no haya alcanzado la edad de retiro o habiéndola alcanzado decide continuar trabajado, este destinaría un punto porcentual de su cotización al primer pilar y el resto del valor de la cotización iría a su cuenta individual (descontadas las comisiones de administración; véase panel b de la figura 1) del segundo pilar.

El caso de un trabajador con ingresos mensuales superiores al mínimo legal —por ejemplo, iguales a diez salarios mínimos— sería el siguiente (panel a figura 2). Hasta alcanzar las 1560 semanas cotizadas aportaría al primer pilar un 16 % sobre el valor de un salario mínimo (132 500 pesos), que se distribuirían de manera idéntica al caso de un trabajador que devengue solo un salario mínimo como el ejemplo del párrafo anterior. Adicionalmente, al primer pilar transferiría un 1,5 % sobre los restantes nueve salarios mínimos de su IBC, equivalente a 111 796 pesos. Por otro lado, a su cuenta individual de capitalización del segundo pilar irá el 11,5 % de nueve salarios mínimos (857 100 pesos) y por comisiones pagaría un 3 %, equivalente a 223 591 pesos. También pagaría un aporte de solidaridad de 1 % sobre diez salarios mínimos con destino al Fondo de Solidaridad Pensional.

Una vez que el afiliado complete las 1560 semanas de cotización y no haya alcanzado la edad de retiro o habiéndola alcanzado decide continuar trabajado, destinaría un punto porcentual de su cotización al primer pilar y el resto del valor de la cotización iría a su cuenta individual (descontadas las

comisiones de administración, véase panel b de la figura 2) del segundo pilar. Seguirá pagando el aporte solidario de 1 % al Fondo de Solidaridad Pensional.

**FIGURA 2.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA COTIZACIÓN A PENSIONES EN EL CASO DE IBC DE DIEZ SALARIOS MÍNIMOS**



Fuente: elaboración del autor.

Al cumplir los requisitos para pensionarse —65 años de edad y 30 años de cotizaciones— el afiliado tendrá derecho a una renta vitalicia por un valor constante en términos reales de un salario mínimo, pagadera por Colpensiones. Asimismo, lo acumulado en la cuenta individual del segundo pilar será destinado a incrementar esta pensión. De esta manera, el capital ahorrado se utilizará para acordar con la AFP un plan de retiro programado o para comprar



una renta vitalicia con una compañía de seguro. En ambos casos, la mesada reconocida podrá ser inferior al salario mínimo vigente.

Ahora bien, puede darse el caso que el afiliado cumpla los 65 años de edad sin haber cotizado el número mínimo de semanas y no desee trabajar más. Con lo ahorrado en el segundo pilar o con sus ahorros personales podrá comprar el número de semanas que le faltan para completar lo exigido para pensionarse en el primer pilar. Y, viceversa, puede ser que el afiliado haya completado los 30 años de aportes y desee pensionarse antes de cumplir los 65 años. En este caso podrá completar con sus ahorros lo que le falte actuarialmente para pensionarse en el primer pilar; es decir, podrá pensionarse pagando el anticipo de edad.

Finalmente, quien al cumplir los 65 años no tenga 1560 semanas cotizadas y tampoco tenga en su cuenta individual del segundo pilar el capital suficiente para comprar las semanas que le faltan, tendrá derecho a la indemnización sustitutiva por lo cotizado en el primer pilar y a la devolución de los saldos de sus ahorros en el segundo pilar y podrá integrarse al mecanismo de los BEP.

## EL ESQUEMA CON CAMBIOS EN LAS COMISIONES Y SEGUROS

Como se ha anticipado, se considera que hay margen para reducir los recargos administrativos que cobran Colpensiones en el primer pilar y las AFP en el segundo.

De hecho, Colpensiones que destina a su fondo de administración el 1,09 % de las cotizaciones recibidas, en el 2017 tuvo un excedente de 46 554 millones de pesos que trasladó al fondo común destinado a financiar las pensiones de jubilación de todos sus afiliados. En el 2018, el excedente fue de 126 476 millones. Según información de la Superintendencia Financiera, en el RAIS la sola comisión por concepto de administración de los aportes obligatorios sería más alta, de 1,25 % en promedio. A pesar de ello, las AFP, a diferencia de Colpensiones, no contabilizan excedentes operacionales para distribuir entre sus clientes.

Farné y Nieto<sup>16</sup> han resaltado como el sistema de subasta adoptado en el régimen de capitalización chileno pudo reducir la comisión de administración por debajo del punto porcentual. Actualmente, la AFP chilena que menos cobra por administración descuenta apenas el 0,77 % del ingreso de cotización. Y al incluir las comisiones por concepto de seguros de invalidez y sobrevivientes la comisión total sube a 2,3 %, que representa un valor muy inferior al 3 % que cobran Colpensiones y todas las AFP colombianas por disposición legal.

16      Stefano Farné y Alejandro Nieto, “Razones para reformar el régimen de ahorro individual”, en Cecilia López Montaña y María Claudia Holstine (eds.), *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina* (Bogotá: Cisoef y Banco de la República, 2019), 56-76

Así que, los cargos administrativos que se cobran en Colombia podrían bajar. Su financiación podría ser como se propone a continuación.

Los seguros de invalidez y sobrevivientes se estipularán sobre el valor total del IBC (pilar uno, más pilar dos) declarado por el aportante, serán financiados a través de un sistema de subasta y estarán a cargo de los empleadores. En Chile el esquema que aquí se propone ha dado lugar a primas de invalidez y sobrevivencia de 1,41 % sobre el IBC entre julio del 2016 y junio del 2018 y de 1,53 % entre julio del 2018 y junio del 2020. Con el exclusivo fin de simplificar nuestro argumento, suponemos que en Colombia el proceso de subasta de lugar a una prima de 1,5 % sobre el IBC total. A parcial compensación por este nuevo recargo a la nómina se reduce en 0,5 puntos porcentuales el aporte total que actualmente hacen los empleadores al sistema pensional, de 12 % a 11,5 %. El resultado final, entonces, sería un aumento de un punto porcentual tanto de la cotización pensional total, de 16 % a 17 % aproximadamente del ingreso de los afiliados, como de la sola cotización empresarial de 12 % a 13 % (11,5 % más 1,5 % por primas de seguros).

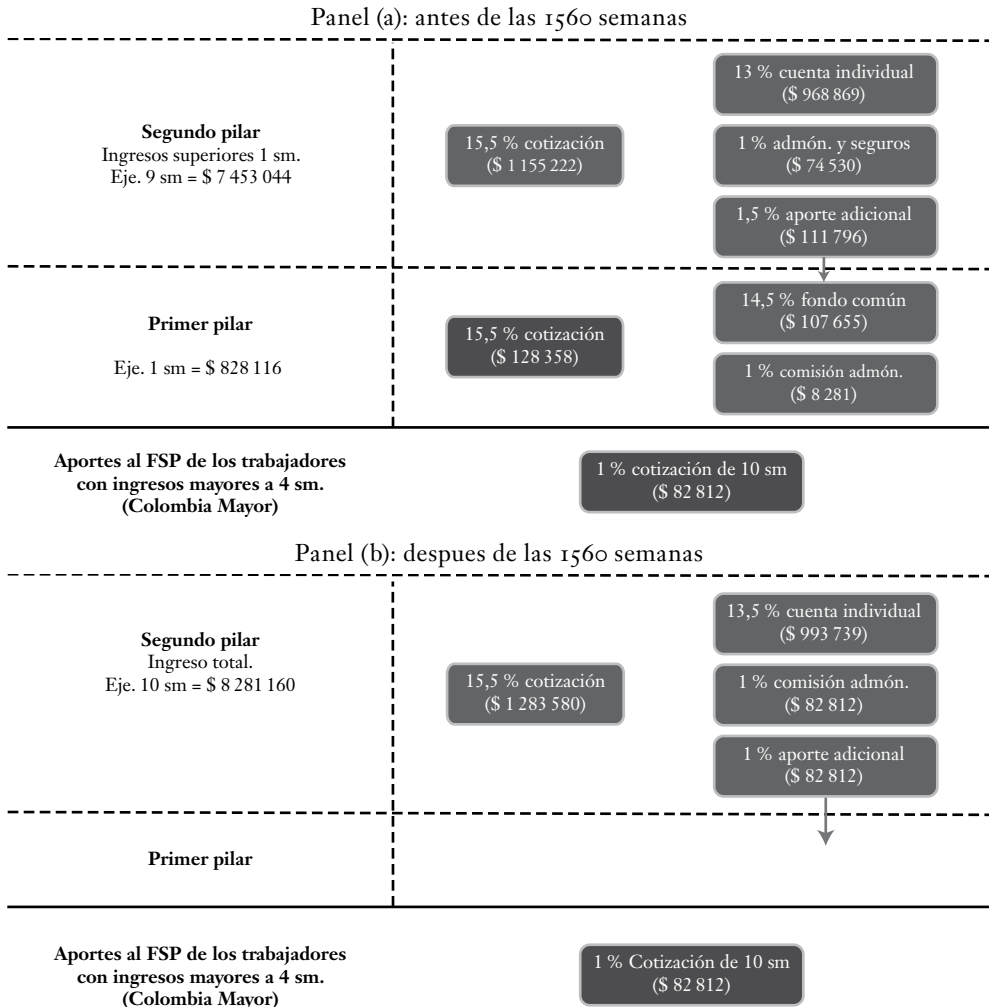
De forma similar, la comisión por administración de los fondos de inversión que se reconoce a las AFP podría ser fijada a través de un proceso de subasta. Y simultáneamente se podría autorizar la entrada de nuevos actores como las cajas de compensación familiar, por ejemplo, para incentivar ulteriormente la competencia entre administradoras. La comisión que así se establecería en el segundo pilar estaría completamente a cargo de los trabajadores y serviría de referencia para la operación del primer pilar.

Haciendo nuevamente alusión al caso de Chile, cabe resaltar cómo el proceso de subasta ha permitido reducir las comisiones por administración a 0,41 % del ingreso imponible de los trabajadores hasta julio del 2018. A partir de agosto, como se ha mencionado, la comisión mínima es de 0,77 %<sup>17</sup>. Para fines exclusivamente ilustrativos, suponemos que el proceso de subasta lleve a que en Colombia al menos una AFP cobre la tarifa mínima de 1 % sobre el IBC.

En definitiva, tendremos, entonces, una cotización total de 17 %, de los cuales el 13 % es pagado por los empleadores y el 4 % por los trabajadores. A su vez, el 13 % de los empleadores se divide en 1,5 % (aproximadamente) para seguros de invalidez y sobrevivencia y 11,5 % que irían al fondo común de vejez de Colpensiones o las cuentas individuales de los trabajadores, según el caso. Por su lado, el 4 % de los trabajadores se reparte entre un 1 % (aproximadamente)

17 En agosto 2018 la AFP que cobraba la comisión de 0,41% la subió a 1,16%, pero al mismo tiempo eliminó la comisión que cobraba por la administración de las pensiones de jubilación.

**FIGURA 3.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA COTIZACIÓN A PENSIONES EN EL CASO DE IBC**  
**DE DIEZ SALARIOS CON CAMBIOS EN COMISIONES O SEGUROS**



Fuente: elaboración del autor.

de comisión a las AFP o Colpensiones<sup>18</sup> y un 3 % que se destinaría al fondo común de vejez de Colpensiones o a las cuentas individuales de los trabajadores, según el caso. La figura 3 resume estos flujos para un trabajador que cotiza con un IBC de diez salarios mínimos antes y después de cotizar 1560 semanas.

18 En el caso en que el trabajador decida permanecer en una AFP que cobra una comisión de administración mayor, la diferencia será de su responsabilidad, de manera tal que la cotización a su cargo será superior a 4 % y la cotización pensional total será mayor a 17 %.

En ambas figuras solo se muestra un aporte de 15,5 %, recordando que los 1,5 puntos porcentuales de diferencia respecto al 17 % de la cotización total corresponden al pago de los seguros previsionales, efectuado directamente por el empleador a las compañías de seguros.

## LOS OTROS CAMBIOS

Mientras que la reducción de los recargos administrativos y el aumento del IBC máximo a treinta salarios mínimos pueden aplicarse de forma inmediata, el incremento de las semanas a cotizar y de la edad de jubilación deben ser escalonados en el tiempo.

En especial, el aumento de la edad de jubilación de las mujeres deberá ser acompañado por la introducción de créditos pensionales por maternidad<sup>19</sup>. Por ejemplo, el Estado podría reconocer a las mujeres una suma de dinero por cada hijo nacido vivo, la cual sería depositada en su cuenta personal del segundo pilar o en su cuenta BEP y este depósito no sería sujeto a alguna comisión o aporte de solidaridad.

El incremento del IBC máximo a treinta salarios mínimos no requeriría de algún cambio legislativo dado que la Ley 797 del 2003 autoriza al Gobierno a subir el IBC máximo hasta 45 salarios mínimos. Este aumento acentuaría la solidaridad del sistema, ya que, como veremos, para estos niveles de ingresos los aportes que se efectúan superan el capital necesario para obtener una pensión de salario mínimo.

El sistema de pilares propuesto no entrega subsidios en el segundo componente de capitalización y reduce sustancialmente los subsidios unitarios en el componente de prima media. Aproximadamente desde los quince salarios mínimos del IBC los subsidios desaparecen también para los afiliados del primer pilar: los que devengan ingresos más altos aportan más al sistema de lo que reciben como pensión.

Para la gran mayoría de los afiliados, sin embargo, el capital ahorrado en el primer pilar durante su vida productiva seguirá siendo actuarialmente insuficiente para financiar una pensión igual a un salario mínimo. En la medida que aumente la cobertura será entonces urgente encontrar más recursos para la financiación del primer pilar. Tradicionalmente, en Colombia los sistemas de

19 Los créditos pensionales son beneficios que generalmente consisten en el reconocimiento de periodos de cotización, montos de dinero que se acreditan al ahorro pensional o en la concesión de mayores mesadas pensionales dependiendo del tipo de esquema pensional considerado, que se conceden a los afiliados que se ven en la imposibilidad de cotizar al sistema de seguridad social por razones socialmente calificadas, por ejemplo, la maternidad, el cuidado de terceros o el desempleo.

pensiones han sido financiados por contribuciones de trabajadores y empleadores. Es inevitable que en un plazo relativamente cercano habrá que aumentar los aportes de los trabajadores, en la medida en que sus ingresos crezcan y con ello su capacidad de ahorro. Consideramos, sin embargo, que habrá que pensar también en nuevas fórmulas de financiación. En especial de fórmulas que tengan en cuenta las nuevas tendencias en el mercado laboral. Por ejemplo, gravar a las empresas que intensifican el uso del capital en sustitución del trabajo con un aporte sobre el valor de sus activos que iría exclusivamente a financiar el primer pilar. O que parte del descuento del impuesto a la renta al cual tienen derecho las empresas por la compra de activos fijos productivos se destinen a la financiación del primer pilar pensional. Con los mismos fines, se considera conveniente reducir el umbral de 1000 UTV (poco más de 34 millones de pesos) mensuales por encima del cual actualmente se gravan las pensiones a una más razonable cifra de 300 UTV.

En definitiva, más que en un pacto intergeneracional entre jóvenes y ancianos como tradicionalmente se ha concebido, el esquema pensional propuesto se fundamenta en un pacto social sobre la distribución de la riqueza que cuenta el país. La riqueza no la detentan y generan solo los trabajadores activos, sino también el capital y los pensionados.

## **CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES**

En las secciones anteriores se ha esbozado la estructura y el funcionamiento de un sistema de pilares que complementa un esquema solidario de prima media con uno de ahorro individual. El sistema propuesto elimina todos los subsidios a las pensiones altas, aunque en su componente de prima media entrega subsidios —decrecientes en valor absoluto— a los afiliados de hasta ingresos medios al concederles una renta vitalicia igual a un salario mínimo.

Vale la pena resaltar que los principales cambios paramétricos propuestos respectan los lineamientos de los Convenios n.º 102 de 1952 y n.º 128 de 1967 de la Organización Internacional del Trabajo en materia pensional. En especial, el Convenio n.º 102 indica que el “periodo de calificación podrá consistir en treinta años de cotización” y que “la edad prescrita no deberá exceder los sesenta y cinco años”. Por su parte el Convenio n.º 128 indica como tasa de reemplazo de la pensión de vejez un porcentaje del 45 %, al igual que en el caso de la pensión de sobrevivencia. Además, como observa la misma organización, en un reciente estudio sobre la protección social en América Latina, “la

modificación o eliminación de la base imponible máxima permitiría mejorar el financiamiento de la seguridad social contributiva” en general<sup>20</sup>.

Este sistema de pilares ofrece incentivos a los afiliados de todo nivel de ingreso a permanecer activos y cotizar aun luego de haber alcanzado la edad o las semanas estatutarias de jubilación. Asimismo, a las personas que por el contrario prefieren anticipar su retiro de la vida activa se les ofrece la posibilidad de hacerlo asumiendo el costo actuarial de su decisión. Junto a la entrega de créditos pensionales por maternidad, las anteriores medidas deberían aumentar la cobertura pensional en el régimen contributivo.

Lo que debe resultar claro, sin embargo, es que en las actuales condiciones sociolaborales aumentar de manera significativa la cobertura en los regímenes pensionales contributivos en Colombia va a ser muy difícil. Entre las personas en edad activas se cuentan unos 750 000 trabajadores familiares que, por el hecho de no ser remunerados, tampoco cotizan al RPM o al RAIS. Además, hay 8 500 000 trabajadores por cuenta propia y 600 000 jornaleros no afiliados cuyos ingresos laborales promedios alcanzan apenas un 75 % del salario mínimo. Para ellos resulta absolutamente imposible hacerse cargo de los aportes a la seguridad social contributiva.

En este documento no han sido objeto de discusión temas tan importantes y controvertidos como los tiempos de implementación de algunas de las medidas sugeridas —del aumento de la edad de jubilación y de las semanas de cotización, por ejemplo— ni se han avanzado propuestas para cuantificar el costo de comprar semanas de cotización o de anticipar la edad de jubilación. Lo anterior debe ser objeto de estudios actuariales y de la negociación entre actores sociales.

También está por fuera del alcance de este escrito la problemática de la pensión parcial y asistencial o, visto de otra perspectiva, la relación entre el sistema de pilares propuesto y el mecanismo BEP y Colombia Mayor.

En principio, podría pensarse que los afiliados que no logran cumplir con los requisitos para obtener una pensión plena pasarían sus ahorros —sus devoluciones de saldos e indemnizaciones sustitutivas— al mecanismo BEP y obtendrían una pensión parcial. Colombia Mayor acogería a todos los colombianos cuyos ingresos fueron tan bajos que en la vida productiva no les permitieron ahorrar lo suficiente para una pensión parcialmente subsidiada y que en la vejez se encuentran en condiciones de pobreza. En ambos sistemas, en la medida que se genere espacio fiscal, aumentar el valor de las mesadas (de los subsidios) será prioritario. Es evidente que en el caso de estas prestaciones

20 OIT, *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*, Panorama Laboral Temático 4 (Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018), 75.

no, o semi, contributivas existe un doble reto: el de ampliar la cobertura y el de asegurar niveles de suficiencia que garanticen un nivel de seguridad del ingreso.

Por lo mencionado antes acerca de los bajos ingresos laborales de aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo colombiana, se deduce que el mecanismo de los BEP puede convertirse en un instrumento fundamental para que las personas de ingresos inferiores al salario mínimo, y con trabajos inestables, puedan tener alguna protección económica durante su vejez. Habrá que mejorar los estímulos al ahorro voluntario, pero también con respecto a ciertas situaciones laborales habrá que generar condiciones para hacer obligatoria la cotización al mecanismo BEP.

En el mediano plazo deberá tomarse en consideración la eliminación del Fondo de Solidaridad Pensional y de los aportes directos que hacen los trabajadores con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos. El programa PSAP debería extinguirse y el programa Colombia Mayor debería encontrar financiación directa del presupuesto nacional. Serán necesarios ajustes paramétricos a Colombia Mayor, los principales de los cuales consisten en la elevación de la edad para obtener el beneficio a la edad estatutaria de jubilación y del monto del beneficio a, por lo menos, el valor de la línea de indigencia.

En el mediano plazo deberá también ampliarse el espectro de la cobertura de los créditos pensionales, más allá de los de maternidad aquí propuestos, a situaciones como el cuidado de menores y de ancianos. Así mismo, el mecanismo de créditos por desempleo ya existente en Colombia desde el 2013 deberá ser flexibilizado y mejorado.

Y, finalmente, el esquema de pilares propuesto debe constituir solo el primer paso hacia la introducción de un sistema de protección para la vejez colombiana. En principio, este esquema deberá ser complementado por servicios específicamente dirigidos a los adultos mayores (hasta cierto punto) independientes del tipo de pensión, en especial, por servicios prioritarios como la atención en salud, los alimentos y la vivienda entre otros.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington: Oxford University Press, 1994.
- Clavijo, Sergio, Nelson Vera, Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos. *Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)*. Bogotá: ANIF. 2017. <https://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-refpensional0917.pdf>
- “CUT y CTC presentan y socializan sus propuestas para abordar la reforma pensional”. *Agencia de Información Laboral*, 24 de septiembre de 2018. <http://ail.ens.org.co/informe-especial/cut-y-ctc-presentan-y-socializan-sus-propuestas-para-abordar-la-reforma-pensional/>

- Farné, Stefano y Alejandro Nieto. “Razones para reformar el régimen de ahorro individual”. En Cecilia López Montaña y María Claudia Holstine (eds.), *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina*, 56-76. Bogotá: CISOE y Banco de la República, 2019.
- Montenegro, Santiago. “El camino es el ahorro. Reforma integral para la vejez”. En Cecilia López Montaña y María Claudia Holstine (eds.), *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina*, 128-155. Bogotá: CISOE y Banco de la República, 2019.
- OIT. *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*, Panorama Laboral Temático, 4. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—-americas/—-ro-lima/documents/publication/wcms\\_633654.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—-americas/—-ro-lima/documents/publication/wcms_633654.pdf)
- Orguloso, Alberto y Héctor Vásquez. “Retos de la política de protección social”. En Cecilia López Montaña y María Claudia Holstine (eds.), *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina*, 176-193. Bogotá: CISOE y Banco de la República, 2019.
- Villar, Leonardo y David Forero. *Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia*. Cuadernos Fedesarrollo 58. Bogotá: Fedesarrollo, 2018.





# **Pensión esencial en Colombia. Aspectos a tener en cuenta en una futura reforma\***

## **Essential pension in Colombia. Considerations for a future reform**

**{ Mauricio Amador }\*\***

---

\* Recibido: 5 de diciembre de 2019. Aceptado: 5 de mayo de 2020. doi: <https://doi.org/10.18601/25390406.n5.04>

\*\* Administrador de Empresas de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Análisis Financiero del Chase Manhattan Bank. Realizó el curso de Alta Gerencia de la Universidad Externado de Colombia. Cursó el programa de Desarrollo Directivo de INALDE, Universidad de la Sabana. Ha sido presidente de Davivir S. A. y de Pensiones y Cesantías Santander S. A., Vicepresidente Financiero y de Planeación de Seguros Colmena y de Seguros del Comercio, y como Vicepresidente de la Titularizadora Colombiana. Se ha desempeñado como consultor de Seguridad Social y de los sectores financiero y de infraestructura.

## RESUMEN

El alto porcentaje de personas con edades superiores a los 65 años en Latinoamérica, que no tienen un ingreso asegurado, obliga a pensar en un mecanismo que solucione este problema, pero que a la vez reconozca el esfuerzo que hacen las personas por cotizar durante su etapa productiva. Es por ello que, frente a la posibilidad de que este tema se aborde en una futura reforma, que ojalá sea de protección integral a la vejez y no se limite a una pensión, se plantean los principales elementos que a mi juicio deberían ser tenidos en cuenta en dicha reforma.

## PALABRAS CLAVE

Esquema de pensión esencial, Colombia, desarrollo, implementación, administración, educación.

## ABSTRACT

The high percentage of people over the age of 65, who do not have a guaranteed income is one of the highest in Latin America, forces us to think of a mechanism that solves this problem, but at the same time recognizes the effort they make people to quote during their productive stage. That is why, in the face of the possibility that this issue is addressed in a future reform, that hopefully is of integral protection to old age and is not limited to a pension, the main elements that in my opinion should be considered in account in said reform.

## KEYWORDS

Essential pension, Colombia, development, implementation, administration, education.

## INTRODUCCIÓN

Cuando se inicia el debate sobre el alcance que debe tener una reforma del sistema de pensiones, uno de los aspectos que siempre hace parte de la discusión es el de determinar si su objetivo es tener un sistema de pensiones, de base económica, o un sistema de protección integral a la vejez. Nosotros, los que estamos participando en la elaboración de este documento, consideramos que el objetivo debe centrarse en la opción de protección integral y ello hace obligatorio abordar el tema de cómo lograr que la persona que llega a la edad en que se le dificulta trabajar pueda obtener un ingreso mínimo para vivir. Por esto, quise dirigir parte de mi trabajo a explorar las alternativas existentes para garantizar dicho ingreso.

Dentro de las reformas que se han realizado en diferentes países del mundo, incluida Latinoamérica, se han definido diversos esquemas para lograr este objetivo. Para efectos de este documento, todos estos se agruparán bajo el concepto de *pensión esencial*, dentro del cual se incluirán: (i) las pensiones mínimas garantizadas (PMG), (ii) las pensiones sociales o también llamadas asistenciales o de sobrevivencia, (iii) las pensiones básicas y (iv) los planes voluntarios de ahorro con subsidio del Estado

A pesar de tener un objetivo común, estos esquemas difieren en sus características. Uno de los principales aspectos a tener en cuenta en relación con cada uno es el origen de su financiación. De acuerdo con esto, podrían clasificarse en contributivos, si los recursos son aportados por los afiliados o las empresas; no contributivos, si provienen del presupuesto del Estado; o mixto si provienen de aportes de los afiliados, pero también tienen aportes del Estado.

Colombia está pensando iniciar una reforma de su Sistema General de Pensiones en un futuro cercano. Uno de los elementos a considerar será el posible desarrollo de un sistema de pilares en los que pueden concurrir en un mismo sistema y de forma integral esquemas no contributivos y contributivos (obligatorios o voluntarios). Como lo ha señalado el Banco Mundial en su informe *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno (2005)*<sup>1</sup>, la implementación de un esquema de pensión esencial, con el cual se garantice un ingreso a la población que no está en condiciones de trabajar, sería indispensable para la constitución de los llamados Pilar cero y Pilar 1. En este contexto, considero fundamental avanzar en el análisis sobre los principales aspectos que podría cobijar una pensión esencial en el país, así como los puntos críticos que deben ser tenidos en cuenta en relación con este tema, si se quiere hacer una reforma integral de la seguridad social en Colombia.

De acuerdo con lo anterior, este documento se divide en cuatro partes. En la primera, se presentarán brevemente los motivos por los cuales se considera adecuado implementar un esquema de protección a la vejez a través de una pensión esencial. En la segunda, se describirán los tipos de pensión esencial que se han establecido en algunas partes del mundo, con énfasis en Latinoamérica, considerando aspectos como tipo de pensión, nivel de cobertura y algunas características de la forma en que se han establecido. A partir de esto, se propondrá una clasificación de los esquemas existentes. En la tercera, se hará una breve descripción del sistema actual. A partir de allí, se hará énfasis

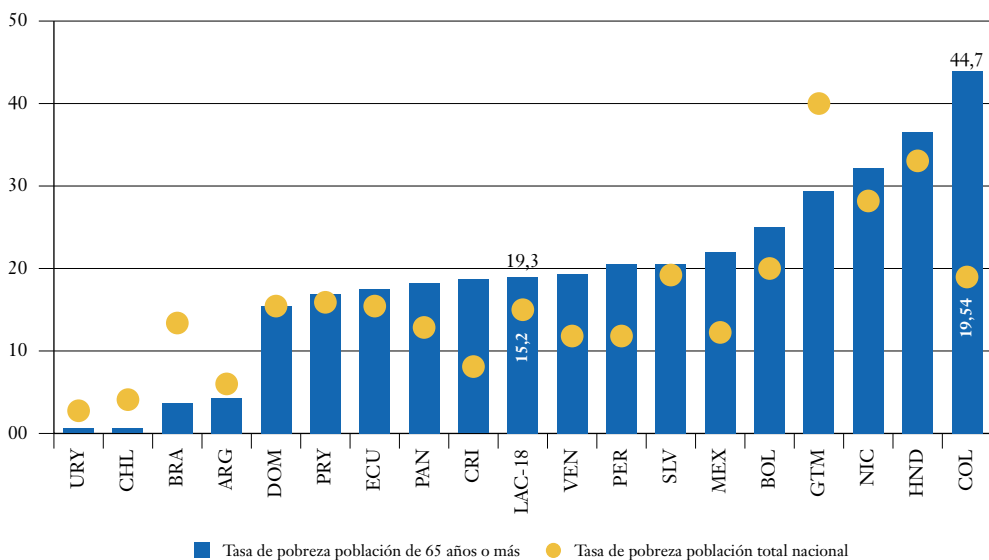
1 Robert Holzmann y Richard Hinz, *Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas* (Banco mundial y Mayol Ediciones: Bogotá, 2005), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/271221468315291697/pdf/Una-perspectiva-internacional-de-los-sistemas-de-pensiones-y-de-sus-reformas-Soporte-del-ingreso-economico-en-la-vejez-en-el-siglo-xxi.pdf>

en los aspectos críticos que deberían ser tenidos en cuenta para hacer viable la inclusión o modificación de la pensión esencial en el sistema colombiano y se plantearán las principales inquietudes que pueden surgir en el desarrollo de una reforma de este tipo. Y, finalmente, en la cuarta, se mostrará de manera sucinta una selección de los aspectos, tratados en el documento, que puedan tener una mayor relevancia si en una reforma del sistema pensional se va a discutir el establecimiento de una pensión esencial.

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR UN ESQUEMA DE PENSIÓN ESENCIAL EN COLOMBIA?

Como se mencionó, ante la perspectiva de una reforma pensional en el país, es necesario que esta se dirija a lograr una protección integral de la vejez. Lo anterior teniendo en cuenta que, como lo señalaron en el 2010 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Colombia es el país latinoamericano con mayor porcentaje de población que supera los 65 años y que se encuentra en situación de pobreza. Además, es de gran preocupación que, según se muestra en el gráfico 1 a continuación, este porcentaje es considerablemente mayor para este grupo demográfico que para la población general del país.

**GRÁFICO 1.**  
**TASAS DE POBREZA TOTAL NACIONAL Y POBLACIÓN DE 65 AÑOS O MÁS.**  
**LATINOAMÉRICA 2010. (POBREZA MEDIA CON ESTÁNDARES**  
**INTERNACIONALES DE PPP 2,5 USD DIARIOS)**



Fuente: Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015, p. 115

De acuerdo con esto, las pensiones esenciales, especialmente aquellas que pueden caer en la definición de pensiones asistenciales, deben tener como objetivo primordial lograr sacar al mayor número de personas mayores del nivel de pobreza y de indigencia.

Podría pensarse que el derecho a una pensión debe ser resultado del esfuerzo que los afiliados hagan para realizar aportes a la seguridad social de forma obligatoria o voluntaria. Sin embargo, esta premisa debe ser puesta en discusión en países como Colombia en los cuales no hay un nivel adecuado de distribución de los ingresos (ni siquiera a través de los impuestos) y hay una dificultad grande para ahorrar dada la informalidad laboral, la necesidad de cubrir otras necesidades que tienen una mayor prioridad, la alta evasión de los empleadores en las cotizaciones lo mismo que en aquellos independientes con capacidad económica, la alta incidencia de empresas familiares o con imposibilidad de cubrir los costos laborales y la baja densidad en las cotizaciones entre otras. Por esto, es necesario considerar que, al menos durante las próximas décadas, el Estado debe ayudar a las familias para evitar que caigan en situación de pobreza cuando ya no estén en condiciones de trabajar.

Teniendo en cuenta la deseabilidad de desarrollar en el contexto colombiano un esquema de pensión esencial que permita mejorar los ingresos de la población mayor de 65 años, es pertinente explorar ahora las alternativas que existen para su implementación y que se consideran de utilidad para informar la toma de decisión sobre una futura reforma en Colombia.

## **ESQUEMAS DE PENSIÓN ESENCIAL**

### **DESARROLLO DE PENSIONES ESENCIALES**

A continuación, se presentan los casos de algunos países en los cuales se han implementado lo que hemos llamado de manera general esquemas de pensión esencial y que me permito tipificarlos.

Para ello, primero se muestra un cuadro resumen de las características principales de cada experiencia y posteriormente se describen con más detalle dichas características y su financiación contributiva, no contributiva o mixta, con el fin de tener una visión general de algunos modelos existentes.

**CUADRO 1.**  
**TIPOS DE PENSIÓN ESENCIAL EN ALGUNOS PAÍSES**

País	Tipo de pensión						
	PMG	PA	PB	PAV	C	NC	Mx
Dinamarca		X	X		PB	PA	
Chile	X	X	X				PMG, PB
Argentina		X				PA	
Uruguay		X	X		PB	PA	
Bolivia		X	X			PA	PB
Brasil		X				PA	

PMG: Pensión mínima garantizada, PA: Pensión asistencial o sobrevivencia, PB: Pensión básica, PAV: Plan de ahorro voluntario con subsidio del Estado.

C: Contributivo, NC: No contributivo, Mx: Mixto.

Fuente: elaboración del autor.

- a) Dinamarca: en el caso danés existe una clara diferenciación entre tres tipos de pensión. La primera es de carácter asistencial o de subsistencia no contributivo. Solo se otorga en casos extremos y está dirigida a las personas que demuestren que no cuentan con un ingreso individual o familiar.

El segundo tipo consiste en una prestación que se entrega a todas las personas que hayan trabajado un número mínimo de años y hayan cotizado. Consiste en un porcentaje de su salario promedio en su vida laboral.

Existe, finalmente, un tercer tipo de pensión que tiene un carácter extraordinario. Esta consiste en un complemento a la pensión básica por un valor que se calcula con base en el ahorro que cada persona y su cónyuge hayan realizado a lo largo de su vida laboral. Es de carácter contributivo.

- b) Chile: a partir del 2008, con la Ley 20.255, Chile empezó a encaminarse gradualmente hacia un sistema de pilares. Como parte del pilar solidario (pilar cero), diseñó una pensión que se otorga a aquellas personas que no hayan obtenido ningún tipo de pensión, tengan más de 65 años y se encuentren entre el 60 % de la población con menores ingresos. Actualmente se entrega un monto equivalente a USD 137.

Esta pensión se financia con recursos del presupuesto de la nación y, por tanto, es de carácter *no contributivo*. También tiene un ajuste en función de lo que haya aportado a la seguridad social, siempre

y cuando no haya logrado una pensión mínima. Se financia con los recursos aportados por los afiliados.

Aunque se piensa desmontarla en el futuro, el sistema aún conserva el esquema de pensión mínima para las personas que, no habiendo podido completar el capital necesario para tener una pensión de salario mínimo, tengan por lo menos un número de semanas cotizadas.

- c) Argentina: en este país se cuenta actualmente con un sistema de reparto de carácter contributivo que reemplazó el sistema de pilares que existía desde 1993. Hay una pensión dirigida a las personas mayores de 70 años cuando ni ellas ni sus familias perciben ingresos por pensión o retiro de cualquier régimen. También cubre a las personas con un grado de invalidez superior al 76 %. Para las personas mayores de 70 años la *pensión* es el 70 % de una pensión mínima y para los inválidos del 100 %. Este esquema es de carácter no contributivo.
- d) Uruguay: el sistema uruguayo cuenta con un pilar solidario. A diferencia de los casos anteriores, es de carácter contributivo, ya que se financia con las cotizaciones de todos los empleados hasta un nivel de salarios (nivel básico).

Es un sistema de reparto en el que se otorga una pensión básica calculada con base en el salario promedio base del afiliado de los últimos 10 años. El sistema de capitalización individual opera para las cotizaciones que se hagan sobre salarios por encima del nivel básico hasta un tope. Está soportado económicamente para el pilar solidario por las cotizaciones del nivel básico y por el aporte de los empleadores de todos los niveles de salario para el complementario.

Existe además una *pensión asistencial de aproximadamente USD 150* que cobija a aquellas personas que, llegadas a la edad de los 70 años, no tienen ingresos o, de tenerlos, son inferiores al monto de la pensión.

- e) Bolivia: su sistema tiene dos componentes solidarios. El primero se llama Renta Dignidad y se entrega a todas las personas que superan los 60 años, sin requisitos adicionales. Es de carácter no contributivo y consiste en un pago equivalente de USD 36 para aquellas que no tienen pensión del régimen contributivo y de USD 29 para los que sí la tienen.

En lo referente al régimen contributivo, hay una pensión llamada “de solidaridad”, que opera en los casos en que llegado a la edad, el capital acumulado no le permite al afiliado obtener una pensión por encima del 60 % del salario promedio de cotización. Este esquema tiene una financiación mixta que incluye aportes y recursos estatales.

- f) Brasil: existen dos esquemas de protección para las personas que no han logrado tener una pensión. El primero es un programa llamado Beneficio de Protección Continua que cubre a aquellas personas que no reciben pensiones y que hacen parte de familias con ingresos inferiores al 25 % del salario mínimo. La prestación es el equivalente a un salario mínimo y lo reciben las personas mayores a 65 años o que están discapacitados y en extrema pobreza. Es de carácter no contributivo

El segundo, llamado Pensión Rural está dirigido a la población rural informal. Es un ingreso que se entrega a los adultos hombres con edades por encima de los 60 años y mujeres mayores a 50 años, por un valor equivalente a un salario mínimo. Es financiado con recursos especiales del presupuesto del Estado.

## DEFINICIÓN DE LOS TIPOS DE PENSIONES ESENCIALES

Con base en los casos descritos, se propone, a continuación, una tipificación de los esquemas de pensión esencial existentes, con base en las características principales que comparten.

- a) Pensión de sobrevivencia o asistencial: con este término, se denominan aquellas pensiones que otorga el Estado con el cumplimiento de criterios mínimos como: superar una edad determinada, ser parte de un sector vulnerable de la población y no contar con ingresos individuales o familiares o que estos no superen la línea de pobreza o de indigencia.

Estas pensiones corresponden a un porcentaje de un salario mínimo o del salario promedio del país, buscan cubrir a la población mayor de 60, 65 o 70 años, dependiendo del caso, y apuntan a superar la línea de pobreza.

Se trata de pensiones no contributivas que generalmente son financiadas con recursos del Estado. Los sistemas de Dinamarca y Chile incluyen esquemas de estas características.

- b) Pensión mínima garantizada: se basa fundamentalmente en la reforma chilena de principios de 1980 que creó el régimen de ahorro individual. Es de tipo contributivo y financiado con una parte de los aportes de los afiliados al régimen. Dadas unas condiciones mínimas, pero exigentes de edad y semanas cotizadas, el Estado garantiza a los afiliados el pago de una pensión definida, equivalente en muchos casos a un salario mínimo, así el capital ahorrado individualmente no sea suficiente para obtener esa pensión.



- c) **Pensión básica o social:** es un tipo de pensión que consiste en que la persona recibe una pensión cuyo monto se define con base en el salario. Esta puede ser complementada por otra pensión que se determina en función del capital que logren ahorrar la persona y su cónyuge, en su vida laboral.

Los sistemas de Dinamarca y Uruguay incluyen pensiones de estas características.

- d) **Planes voluntarios de ahorro con subsidio del Estado:** se trata de un sistema en el que la persona ahorra de acuerdo con su ingreso y logra reunir un capital que luego es complementado con un subsidio del Estado.

Al llegar a una edad determinada, la persona puede recibir un ingreso mensual que se calcula teniendo en cuenta ese ahorro alcanzado y la expectativa de vida. Es un sistema mixto, en el que se combina un esquema contributivo voluntario y un subsidio no contributivo por parte del Estado.

El caso de los BEPS en Colombia, al cual nos referiremos más adelante, es un ejemplo de este tipo de esquema.

Visto desde el punto de vista de un sistema de pilares, estos tipos de pensión asistencial terminan en últimas siendo parte de un pilar solidario conocido también como pilar cero y en el que existen dos modalidades:

La primera se trata de un ingreso mínimo de subsistencia financiado con recursos del Estado (que se otorga de forma universal). En estos casos de carácter no contributivo.

La segunda es una pensión igual o básica para todos los afiliados al sistema, financiada con los aportes de dichas personas, calculada como una proporción de sus ingresos. Esta es de carácter contributivo.

El esquema actual chileno es un ejemplo de este tipo de esquema.

## **EL CASO COLOMBIANO: CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN ESQUEMA DE PENSIÓN ESENCIAL**

### **APROXIMACIONES A LA PENSIÓN ESENCIAL EN EL SISTEMA ACTUAL COLOMBIANO**

El sistema pensional actual colombiano, establecido mediante la Ley 100 de 1993 y posteriores reformas, ha incluido algunos de los aspectos ya mencionados en relación con los esquemas de pensión esencial.

En dicha reforma, se estableció en Colombia un esquema de pensión mínima garantizada de un salario mínimo para aquellas personas que pudieran

cotizar y que cumplieran con un mínimo de exigencias. Para acceder a ella se estableció como requisito contar con un mínimo de semanas de cotización, que varía entre el régimen de prima media y el de capitalización individual. Los recursos para pagar estas pensiones provienen de tres fuentes: (i) cotizaciones de todos los afiliados y sus empleadores, (ii) subsidios dados por el Estado para cubrir el faltante de los afiliados del régimen de prima media y (iii) un porcentaje de las cotizaciones de los afiliados al régimen de ahorro individual que van a un fondo de garantía de pensión mínima. Si bien este esquema es en su mayoría contributivo, también se financia a partir de las reservas del sistema de prima media y, en caso de faltar recursos, del presupuesto de la nación.

También se creó un Fondo de Solidaridad con el fin de implementar el pago de un auxilio al anciano indigente (Programa Colombia Mayor), cuyo monto ha variado en el tiempo y hoy está entre los USD 14 y USD 25 mensuales, dependiendo de los aportes que hagan los municipios (los recursos provienen de aportes adicionales hechos por las personas de más altos ingresos entre el 1 % y el 2 % dependiendo del salario y de los recursos de los municipios, en los casos correspondientes), por lo cual puede considerarse como una pensión asistencial que, a diferencia de los modelos vistos en otros países, es de carácter contributivo, salvo en los casos en que hay una adición del municipio, lo que la haría mixta. Cubre a un grupo de personas limitado y las condiciones para acceder y el número de personas que pueden aplicar a este beneficio, lo define el gobierno.

Más adelante, en 2009, se creó un programa llamado BEPS (beneficios económicos periódicos), dirigido a quienes tienen ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo. A través de este mecanismo, estas personas tienen la oportunidad de hacer un ahorro que, al llegar a la edad de pensión definida en el RPM, es complementado con un subsidio del Estado por un valor correspondiente al 20 % del monto acumulado y les permite tener un ingreso mensual en función del monto ahorrado. Es de carácter voluntario y contributivo, en la parte ahorrada por la persona. A este sistema pueden acudir aquellas personas afiliadas al RPM o RAIS que devengan en promedio mensualmente menos de un salario mínimo y que quieran tener un ingreso periódico al llegar a la vejez.

Como se puede ver en los diferentes esquemas mencionados en esta sección, ha habido diferentes iniciativas aisladas para tratar que las personas puedan contar con un ingreso al llegar a la vejez. Sin embargo, consideramos que esto solo se puede lograr si se integran los esquemas contributivos y no contributivos en un solo sistema, que podría ser uno de pilares y dentro de este incluir el concepto de *pensión esencial* que a continuación desarrollaremos.

## CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA PENSIÓN ESENCIAL

En un sistema de pilares, siempre se considera indispensable la creación de un pilar básico que tiene como objetivo que todas las personas tengan un ingreso que les permita hacer frente a sus necesidades básicas. Algunos países han optado por garantizar una pensión mínima, con subsidio del Estado, que premie el esfuerzo de las personas que han hecho cotizaciones por un tiempo mínimo determinado, a lo largo de su vida laboral. En otros, se ha separado el sistema contributivo del asistencial. En el primero, la persona tiene derecho a una pensión, siempre y cuando haga un mínimo de cotizaciones. En el segundo, el Estado provee un ingreso de sobrevivencia, con cargo al presupuesto, a aquellas personas que, al alcanzar una edad determinada, no hayan podido crear un patrimonio, una renta o una pensión que les permita cubrir sus necesidades básicas. Tiene por finalidad evitar que esta población quede en estado de indigencia al no poder trabajar.

Si se siguen los lineamientos del punto anterior y ante la necesidad de hacer una reforma pensional, sería necesario determinar qué tipo de esquema funcionaría mejor en Colombia y que haría que la carga fiscal fuera manejable. Para ello, hay aspectos que deben ser evaluados en profundidad. A continuación, se plantean algunas inquietudes o premisas que permitan analizar y concluir cuáles son algunos de los aspectos críticos a tener en cuenta en esta discusión.

### *PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PENSIÓN ESENCIAL*

*La pensión esencial debe ser de carácter universal.* Manteniendo la premisa de que una reforma debe como principio básico la protección integral en la vejez es necesario contemplar que, independientemente del monto o las condiciones para llegar a ella (a lo cual nos referimos más adelante), la pensión esencial es un beneficio que debe cubrir a todas las personas que no logren tener una pensión igual o superior a un salario mínimo. Asimismo, debe tener especial énfasis en aquellas que, al llegar a determinada edad, no posean a nivel individual o familiar, un ingreso que supere la línea de pobreza o indigencia. En un documento de Fedesarrollo<sup>2</sup> que se menciona más adelante y en uno reciente

2 Leonardo Villar, Alejandro Becerra y David Forero. *Propuesta y estimación de los costos económicos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano*, Informe Final presentado a Colpensiones (Contrato n.º 085-2016) (Bogotá: Fedesarrollo, 2017). [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3447/Repor\\_Marzo\\_2017\\_Villar\\_Becerra\\_y\\_Forero.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3447/Repor_Marzo_2017_Villar_Becerra_y_Forero.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>3</sup>, se describe la forma en que muchos países de Latinoamérica han implementado esquemas de pensión esencial de acuerdo con sus posibilidades.

En línea con lo anterior, es indispensable que el esfuerzo por crear un esquema de cobertura universal tenga en cuenta las características y necesidades particulares de los trabajadores, especialmente considerando el alto grado de informalidad existente, especialmente en el sector rural y algunas regiones del país.

Adicionalmente, es indispensable definir cuáles serían los requisitos para acceder a esta pensión. En la mayoría de los países se utiliza únicamente un criterio de edad.

*Debe incluir un componente de pensión básica y un ajuste complementario.* El primero de estos corresponde a un valor mínimo que cubra las necesidades básicas de una persona y debe lograr que el mayor número de ellas, al llegar a los 65 años, tenga un ingreso que supere la línea de pobreza o de indigencia. El acceso a esta pensión no exigiría requisitos de cotización, sino haber llegado a una edad determinada y no tener ingresos suficientes

Esta pensión debería tener un complemento con un tope equivalente a un porcentaje del salario mínimo que se definiría a partir de las semanas cotizadas al sistema formal o ahorradas de forma voluntaria a través de los BEPS. De esta manera, el acceso a la pensión básica y al ajuste complementario, se entregarían en lugar de la devolución de saldos, en el RAIS, de la indemnización sustitutiva, en el RPM, cuando las personas tengan derecho a ella o del beneficio logrado a través de los BEPS. Todo lo anterior conduciría a la integración de estos mecanismos.

En este mismo sentido, Fedesarrollo<sup>4</sup> plantea que a través de los BEPS se podría estructurar este beneficio, siempre y cuando se amplíe su cobertura a todas las personas que voluntaria u obligatoriamente contribuyan, pero que no puedan cumplir los requisitos para tener una pensión de un salario mínimo.

*La financiación de un esquema de estas características debe ser mixta.* En muchos casos la decisión sobre si una pensión es contributiva o no está definida por la población objetivo. En este sentido, suele determinarse que la prestación sea contributiva si hace parte de un sistema formal de seguridad social y cubre a las personas que, habiendo cumplido con los requisitos de edad y semanas

3 Álvaro Altamirano Montoya, Solange Berstein, Mariano Bosch, Manuel García Huitrón y María Laura Oliveri, *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, Monografía 649 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018). [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Monografia\\_Presente\\_y\\_Futuro\\_de\\_las\\_Pensiones\\_en\\_ALC.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Monografia_Presente_y_Futuro_de_las_Pensiones_en_ALC.pdf)

4 Villar, Becerra y Forero, *Propuesta y estimación de costos económicos*, 2017.

cotizadas, no tienen el capital necesario para tener una pensión equivalente a un salario mínimo. En el caso opuesto, en los sistemas de reparto o de pilares, la pensión básica que se otorga está dirigida a cubrir un nivel de subsistencia y se dirige a las personas más necesitadas o a toda la población.

Bajo el esquema propuesto, que incluye un ingreso básico de subsistencia para todos, sin requisitos de cotización, y un ingreso complementario, graduado por el nivel de cotizaciones o ahorro, la financiación del esquema sería mixta (no contributiva para la pensión básica y contributiva para el ajuste complementario). En este sentido, los fondos provendrían de recursos del Estado, con ahorros o reservas provenientes de las cotizaciones y utilizando las fuentes actuales provenientes del Fondo de Solidaridad, Fondo de Garantía de Pensión Mínima, Aportes de los Pensionados, así como los subsidios que hoy se les dan a las pensiones de mayores ingresos. En caso de establecerse un impuesto a las pensiones, estos recursos deberían dedicarse a ser parte de esta financiación.

Un ejemplo de esto es el caso de Chile en el que el total de la pensión, llamada social, es la suma de una pensión básica universal (PBS) y un factor adicional (APS). Este último es un factor que hace que la pensión total se incremente a medida que hay un mayor esfuerzo por cotizar. Habría que crear una tabla de factores para determinar la parte complementaria de pensión en función del tiempo de aporte y la relación con el IBC.

### *CAMBIOS EN LOS ESQUEMAS EXISTENTES*

En el caso de una reforma y especialmente del sistema de pensiones, su aprobación en el Congreso sería más viable si no se cambian las partes esenciales del sistema que está vigente. Sería deseable mantener el esquema de PMG (Pensión Mínima Garantizada), PCM (Programa Colombia Mayor), BEPS (Beneficio Económico Periódico) y pensión familiar.

Sin embargo, estos mecanismos podrían requerir algunas modificaciones si se quisiera avanzar hacia la implementación de una pensión esencial con las características descritas. A continuación, se presentan algunas consideraciones al respecto:

#### *PMG (Pensión Mínima Garantizada)*

La pensión mínima garantizada es un esquema que tiene su fundamento en un sistema contributivo. Solo cubre a aquellas personas que, a pesar de cumplir unos parámetros establecidos, no pudieron reunir el capital necesario para tener una pensión equivalente a un salario mínimo, por lo cual el Estado o un fondo especial cubren ese faltante. No es de carácter universal y, por tanto,

no se puede considerar como parte de un sistema integral de protección a la vejez, así lo haga para una parte de la población.

La informalidad laboral en Colombia y la dificultad para mantener un ingreso estable hacen que la densidad de la cotización sea baja e impiden que un número importante de personas pueda acceder a este beneficio.

Las personas que no pueden cumplir con los requisitos tienen la posibilidad de pedir la indemnización sustitutiva en el RPM o la devolución de saldos en el RAIS. Aunque puede ser un valor importante, tiene un riesgo grande de ser utilizado para otros fines y de que no ayude a tener un ingreso estable para la vejez.

No se estima que este mecanismo haya tenido efecto significativo para lograr que haya personas mayores de 60 años con una pensión. Aún así, es importante para aquellos que tienen un empleo formal y que hacen parte del grupo que puede cumplir con los requisitos.

Al dar una tasa de remplazo cercana al 100 % tiene un nivel alto de subsidio por parte del Estado en el caso del RPM y de los cotizantes en el caso del RAIS. Esto haría que en caso de lograrse una mayor formalidad en el empleo, el valor total de los subsidios se incrementaría de forma importante.

Al reflexionar sobre estas consideraciones y manteniendo la premisa de que es deseable establecer un sistema que proteja integralmente a las personas en su vejez, se hace necesario que el sistema que opere deba ser de carácter universal y que cubra a las personas que hayan podido contribuir en forma continua, en forma parcial o no lo hayan podido hacer. Una pensión esencial debería reemplazar una pensión mínima, pero teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Debe haber una diferencia entre la pensión que obtenga la persona que nunca cotizó y la que sí lo hizo. Debe haber un factor de gradualidad que permita que quien cotice unos parámetros mínimos tenga una pensión igual o similar a un porcentaje del salario mínimo o del salario promedio del país. Este esfuerzo de cotizar debe ser premiado, así sea de forma obligatoria o voluntaria.
2. Debe haber diferenciación entre la pensión en el sector rural y el urbano, dependiendo de los niveles de subsistencia básica de cada contexto.

Las tendencias de comportamiento en el futuro, en la formalidad del empleo, el crecimiento de la población mayor de 65 años, la natalidad y otros cambios demográficos y factores, deben ser la base para determinar el nivel y la gradualidad de la pensión básica.

### *Programa Colombia Mayor (PCM)*

A diferencia de la PMG, al Plan de Adulto Mayor se le podría dar un mayor alcance, buscando que el monto entregado fuera igual o superior al ingreso de pobreza o de indigencia.

Tener un nivel básico para toda la población convertiría el PCM en un sistema de carácter universal. De acuerdo con esto, el reto más grande será lograr que todos los que tienen ingresos de cualquier tipo coticen de manera obligatoria o voluntaria. Será necesario estimular la cotización, controlando también de manera eficaz la evasión. Corresponderá analizarse si debería haber diferencia entre el sector rural y urbano.

La conversión a una pensión básica solo sería posible si se elimina la restricción constitucional que existe de que ninguna pensión en Colombia puede ser inferior a un salario mínimo, salvo que se acogiera lo planteado en su documento por Fedesarrollo de hacerlo usando el esquema de los BEPS.

#### *BEPS*

Los cambios en la estructura de los BEPS no deberían ser importantes, si se les considera como un elemento que incrementa la pensión básica. Sería necesario determinar la forma en que se mantendría el subsidio del Estado. Este podrá definirse a través de la gradualidad del ajuste complementario de la pensión básica o como un porcentaje de la cotización hecha por el afiliado al sistema, dado que a diferencia del esquema contributivo, no tiene el soporte de la proporción que aporta el empleador, según cálculos realizados por Alejandro Nieto de la Universidad Externado de Colombia, una persona cotizando 1300 semanas y con una tasa real del 4 %, acumularía un capital de cerca de \$109 millones, mientras que en el mismo periodo una persona en BEPS y con una tasa real del 3 %, tan solo acumularía \$28 millones<sup>5</sup>.

### *Pensión familiar*

El fundamento de la creación de la pensión familiar en Colombia es la oportunidad que se les debe dar a las parejas de tener una pensión conjunta, cuando individualmente no reúnan los requisitos para obtenerla. Para mantenerla, sería pertinente tener presentes las siguientes consideraciones:

5 Alejandro Nieto, "Colombia: un solo país, múltiples realidades. Una mirada regional del empleo en Colombia, en el marco de una reforma de protección a la vejez", *Páginas de Seguridad Social*, 2, n.º 3 (2018). <https://doi.org/10.18601/25390406.n4.02>

Según las normas actuales, en el RAIS acceder a esta pensión está condicionado que la pareja logre un capital conjunto que le permita tener una pensión igual o superior al salario mínimo o que cumplan con los requisitos para tener una pensión de salario mínimo. El subsidio, claramente estará en la diferencia entre el capital ahorrado y el necesario para financiar una pensión de estas características.

En el régimen de prima media, esta opción se encuentra limitada a aquellas personas que hacen parte del Sisbén 1 y 2. Debería ampliarse para cualquier pareja que haga parte del régimen y así poder ser equiparado con el RAIS.

Aquellas personas que se acojan a este tipo de pensión no deberían tener acceso a la pensión básica aunque mantendrían la posibilidad de optar por ella de manera individual, en cuyo caso, el esfuerzo fiscal sería mayor.

#### a. Viabilidad del establecimiento de una pensión básica

Un tema importante por resolver es si los recursos existentes son suficientes o puede implicar un mayor esfuerzo fiscal. En el estudio *Propuesta y estimación de costos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano*<sup>6</sup>, Fedesarrollo plantea cinco alternativas de la cobertura y monto de la pensión básica que van desde mantener la cobertura y el monto actual del “Programa Colombia Mayor” hasta una cobertura generosa de toda la población mayor, donde se pagaría una pensión equivalente al ingreso del nivel de pobreza (ver cuadro 2).

**CUADRO 2.**  
**ESCENARIOS DE SIMULACIÓN**

	Tipo de cobertura	Monto del Subsidio
0. Base – Status Quo	Actual – Colombia mayor	Actual – Colombia mayor
1. Atenuación de pobreza	Debajo de línea de pobreza	Línea de indigencia
2. Complemento pilar contributivo – Asistencial	Población sin pensión contributiva	Línea de indigencia
3. Complemento Pilar contributivo – Generoso	Población sin pensión contributiva	Línea de pobreza
4. Cubrimiento total – Asistencial	Total población mayor	Línea de indigencia
5. Cubrimiento Total – General	Total población mayor	Línea de pobreza

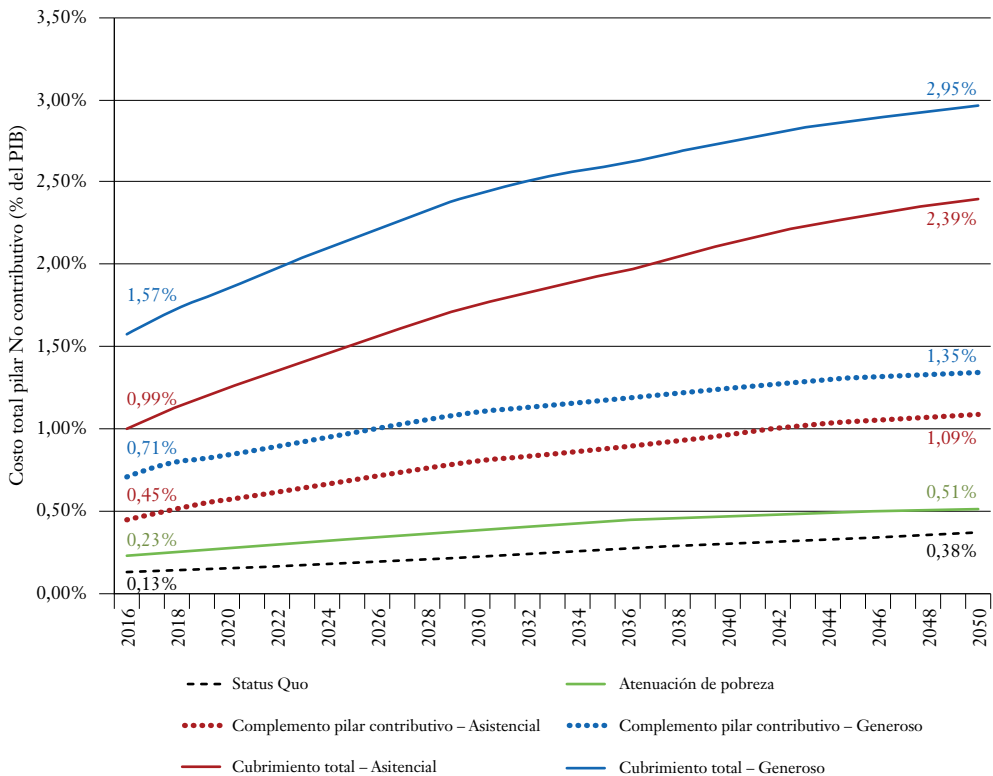
Fuente: Fedesarrollo, 2017, p. 99.

6 Villar, Becerra y Forero, *Propuesta y estimación de costos económicos*, 2017.



En términos del PIB, en los análisis hechos por Fedesarrollo (ver cuadro 3), la primera opción que es la menos onerosa, costó 0,13 del PIB en el 2016 y costaría 0,38 % del PIB en el 2050, y en la más generosa hubiera representado de tenerse el 1,57 % del PIB en el 2016 y representaría el 2,95 % en el 2050. Sin embargo, habría alternativas que, siendo menos generosas, estarían en niveles promedio de los países de Latinoamérica. En los lugares donde se han creado, este tipo de pensiones representan entre el 0,4 % y el 1 % del PIB.

**GRÁFICO 2.**  
**COSTO TOTAL DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO ANTE**  
**ESCENARIOS DE MONTO Y COBERTURA**



Fuente: Fedesarrollo, 2017, p. 100.

Los países que han implementado pensiones esenciales han mostrado resultados positivos en la reducción de la pobreza dentro de la población mayor de 65 años. Como se ha mencionado, Colombia presenta uno de los escenarios más críticos en relación con esta problemática, comparado con el resto de América Latina. Por esto, se esperaría que un esquema de estas características tuviera

resultados importantes en disminución de pobreza y un efecto significativo en el aumento del consumo de los hogares.

Este esfuerzo debe estar acompañado de un aumento considerable en la formalidad laboral, control de la evasión y en acciones decididas para que en el futuro cada vez sea menor el número de personas que llegan a los 65 años sin recursos para que puedan lograr su sustento.

De igual forma, se requiere un cambio en la distribución del gasto de pensiones que se hace en Colombia contra el presupuesto nacional. Modificar los regímenes especiales que aún subsisten sería importante en el fondeo de las pensiones esenciales

Los aspectos mencionados anteriormente son de particular relevancia si se tiene en cuenta que las tendencias demográficas mundiales indican que en las próximas décadas habrá un crecimiento significativo de la población mayor a 65 años. En este escenario, el esfuerzo fiscal necesario para implementar estos sistemas podría ser mayor a lo proyectado y sería indispensable implementar medidas que incentiven la cotización para lograr que el índice de adultos mayores mantenga o reduzca su participación frente a la población que cotiza.

#### **b. Integración de los recursos de los municipios**

Se tiene que buscar la forma en que los recursos que hoy aportan los municipios para dar un mayor ingreso en el Programa Colombia mayor puedan ser integrados al esquema integral, manteniendo el beneficio para las personas que viven en esos municipios.

#### **c. Cambios necesarios en la administración y supervisión del sistema y de los agentes**

La posibilidad de desarrollar un nuevo pilar que hoy no existe o existe parcialmente implica cambios en el esquema de administración. Es crítico que el diseño del sistema que empezaría a regir después de realizada la reforma esté muy bien estructurado. En relación con esto se plantean las siguientes consideraciones:

- Es necesario lograr la integración de la administración del sistema. Para el esquema que acá se propone la estructura sombrilla debería ser un sistema de pilares donde la pensión esencial sea parte del pilar o o 1 de carácter universal. Como ya se ha mencionado, tendría un componente universal y no contributivo (pensión básica) y uno complementario contributivo.

- Podría haber competencia de los administradores para el componente complementario de la pensión esencial o los pilares 2 y 3 (actuales). El componente de pensión básica, en su parte asistencial, debería poder estar a cargo de las administradoras de los demás pilares y de una entidad especializada del gobierno.
- Sería necesario considerar cambios en los procesos de administración frente a los nuevos alcances del sistema. Esto incluiría: la forma en que será cubierta la población rural, incluyendo afiliados y empleadores, el manejo de los procesos de afiliación y recaudo, educación, atención al usuario y pago de la pensión, entre otros.
- Los BEPS podrían hacer parte del factor complementario de la pensión básica y podrían ser manejados por cualquier administradora pública o privada.
- Se requeriría el desarrollo de una supervisión más especializada en el sector.
- Podría mantenerse el subsidio de la cotización para invalidez y sobrevivencia en el caso de los BEPS.

#### d. Es necesario desarrollar la educación a los afiliados sobre el sistema

En países como Chile, las reformas y ajustes en ellas han incluido la destinación de recursos y esfuerzos dirigidos a que el mayor número de personas tengan un conocimiento adecuado sobre el sistema de pensiones. El Estado colombiano no ha implementado acciones importantes en este sentido. Una reforma pensional sería un buen escenario para trabajar en ello, buscando que la población conozca, al menos, los siguientes aspectos:

- Diferentes pensiones a las que se pueden acceder y cómo obtenerlas.
- Esquemas de contribución y de ahorro.
- El efecto que las tasas reales pueden llegar a tener en el logro de una pensión y la potencial tasa de reemplazo.
- La importancia de cotizar y de hacerlo lo más regularmente posible, así sea de manera voluntaria.
- En caso de establecerse una pensión esencial, información sobre los derechos que se tienen, cómo acceder a ellos, los efectos positivos de hacer cotizaciones, entre otros.
- Derechos a pensión de invalidez o sobrevivencia y cómo acceder en caso de siniestro.
- Relación entre el ahorro y la pensión esencial y entre esta y los sistemas contributivos.

- Qué hacer si no se pueden cumplir los parámetros para obtener una pensión mínima y opciones para convertir la devolución de saldo o indemnización sustitutiva en pensión o BEPS.

#### e. Otras consideraciones a tener en cuenta

Hay una serie de consideraciones que se debería estudiar a mayor profundidad, en caso de hacer una reforma. Se presentan aquí únicamente de manera enunciativa:

- Crear una pensión esencial de carácter universal conlleva la necesidad de determinar la forma en que se cubriría y por parte de quien el aporte a la salud de aquellas personas que no hagan parte del Sisbén.
- Incentivar a las personas para que coticen o hagan un ahorro que les permita tener un ingreso cuando no puedan trabajar y se reduzca la carga al Estado. Esto especialmente para aquellas independientes que teniendo ingresos suficientes no cotizan y sí se beneficiarían en el caso de crearse una pensión esencial.
- Fomentar la cotización voluntaria asumiendo por parte del Estado, parcial o totalmente las cotizaciones para el seguro de invalidez y sobrevivencia.
- Incentivar el trabajo social con las poblaciones vulnerables, incluido el sector rural, en todos los aspectos que permitan mejorar el acceso y la utilización de los esquemas de seguridad social y el conocimiento de los derechos y las obligaciones.
- El Estado debe considerar cómo se puede mantener el tejido social de las familias y la solidaridad en ellas sobre todo para la población que llega a la vejez y definir cuál es el rol para seguir en el futuro, directamente o indirectamente. Además debería evaluarse, dada su cobertura y objeto social, el papel que las cajas de compensación pueden llegar a desempeñar, en aquellos aspectos que tienen que ver con la calidad de vida del adulto mayor, tal como algunas de ellas lo han venido haciendo.
- Definir cómo enfrentar los retos en la protección integral y en el papel que desempeña el Estado frente a cambios demográficos relacionados con el incremento más que proporcional de la población mayor, el bajo índice de natalidad, la extralongevidad y todos los aspectos relacionados con la pérdida paulatina del bono demográfico.

## CONCLUSIONES

Aunque en el documento se analizan varios aspectos y se tienen en cuenta diferentes alternativas, esta sección de conclusiones se limitará a resumir los aspectos principales que consideramos deben tenerse en cuenta para próximas discusiones en torno a una posible reforma pensional en Colombia.

- a) La reforma que se vaya a estudiar debe tener un énfasis en la integralidad de esta en función de la protección a las personas cuando llegan a la vejez.
- b) La estructura del sistema debe ser de pilares donde claramente se desarrolle un pilar o o 1 que incluya una pensión básica de subsistencia (que cubra nivel de indigencia o pobreza) y un ajuste complementario que este determinado con base en el nivel de cotizaciones (contributivo) que pueda hacer la persona de forma obligatoria, con apoyo de su empleador, o de forma voluntaria (BEPS o fondos voluntarios).
- c) El desarrollo de cualquier esquema debe incluir consideraciones para la cobertura de la población rural.
- d) Diferentes países han desarrollado una pensión esencial de carácter generalmente asistencial (no contributivo) aunque hay algunos de ellos como Chile y Dinamarca que lo han hecho de forma mixta con un componente asistencial (no contributivo) y un ajuste complementario (contributivo). En términos promedio los costos de estos programas están cercanos al 1 % del PIB, aunque en algunos países como Brasil están más por el orden del 7 % del PIB.
- e) Las características de una pensión esencial deberían ser:
  - De carácter universal y que cubra a toda la población, incluida la rural.
  - Tener un componente básico que cubra el nivel de indigencia o de pobreza y uno complementario en función de las cotizaciones hechas. El monto total debería ser una proporción del salario mínimo o del salario promedio de la población.
  - Financiación con recursos del Estado, cambio de destinación de fondos como el FGPM y Fondo de Solidaridad, aportes actuales de los pensionados, disminución de los subsidios a los afiliados de mayores ingresos e impuestos a las pensiones, si se crearan.
  - Tratar de mantener los esquemas de PMG, BEPS y pensión familiar con una serie de cambios que permitan la integralidad del sistema y su cobertura.

- f) Hay que hacer cambios en la estructura de administración, dado que
- Es un desarrollo de un esquema de pilares que da un mayor alcance e integralidad a su administración.
  - Se requiere la integración de todos los pilares en un solo sistema.
  - Es un esquema de competencia entre administradores y no de sistemas.
- g) Hay necesidad de hacer un mayor desarrollo en la capacitación de los afiliados sobre el sistema que les permita tener un conocimiento de sus derechos y obligaciones. Esta capacitación debe incluir necesariamente al sector rural.
- h) Hay que tener en cuenta unas consideraciones adicionales, tales como:
- Cómo sería la cobertura en salud para los que accedan a la pensión esencial, sea básica o complementaria.
  - Cómo se debería incentivar la cotización obligatoria y voluntaria y controlar la evasión.
  - Como mantener y promover el tejido social de los ancianos.
  - Cómo hacer frente a los cambios demográficos.
  - Como crear mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de las personas que llegan a determinada edad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano Montoya, Álvaro, Solange Berstein, Mariano Bosch, Manuel García Huitrón y María Laura Oliveri. *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, Monografía 649. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Monografia\\_Presente\\_y\\_Futuro\\_de\\_las\\_Pensiones\\_en\\_ALC.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Monografia_Presente_y_Futuro_de_las_Pensiones_en_ALC.pdf)
- Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. *Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones*. Bogotá: Fundación Saldarriaga Concha, 2015. <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/envejece.pdf>
- Nieto, Alejandro. “Colombia: un solo país, múltiples realidades. Una mirada regional del empleo en Colombia, en el marco de una reforma de protección a la vejez”. *Páginas de Seguridad Social* 2, n.º 3 (2018). <https://doi.org/10.18601/25390406.n4.02>
- Villar, Leonardo, Alejandro Becerra y David Forero. *Propuesta y estimación de los costos económicos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano*. Informe Final presentado a Colpensiones (Contrato No 085 – 2016). Bogotá: Fedesarrollo, 2017. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3447/Repór\\_Marzo\\_2017\\_Villar\\_Becerra\\_y\\_Forero.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3447/Repór_Marzo_2017_Villar_Becerra_y_Forero.pdf?sequence=3&isAllowed=y)



# De una reforma pensional a la protección integral de la persona adulta mayor\*

## From a pension reform to the comprehensive protection of the elderly person

{ Miguel Uprimny }\*\*

---

\* Recibido: 15 de diciembre de 2019. Aprobado: 15 de junio de 2020. DOI: <https://doi.org/10.18601/25390406.n5.05>

\*\* Médico y cirujano y especialista en Pediatría de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Gerencia de la Salud Pública de la Universidad del Rosario. Especialista en Gerencia en Salud para Personas Mayores, CIESS – ALMA – OPS. Profesor de “Envejecimiento y Vejez” en la Especialización de Pensiones y Riesgos Laborales de la Universidad Externado de Colombia.

## RESUMEN

Colombia está en un proceso de envejecimiento poblacional muy acelerado, que ha llevado a profundizar las inequidades del país. Debe afrontar el reto de lograr la protección social integral en la vejez, con perspectiva de toda la vida. Después de un análisis de la situación de las personas adultas mayores en Colombia, las propuestas de abordaje en la política pública del país y las orientaciones de organismos internacionales, se hace una propuesta de ajuste institucional de coordinación intersectorial que permita su ejecución, que incluye la creación de sistema de cuidados sociales, ajustes al sistema de salud y seguridad económica en la vejez.

## PALABRAS CLAVE

Envejecimiento, vejez, protección social integral, cuidados.

## ABSTRACT

Colombia is in a very accelerated population aging process, which has led to deepening inequities in the country. Thus, the country must face the challenge of achieving comprehensive social protection in old age with a lifelong perspective. After an analysis of the situation of the elderly in Colombia, the proposals for approaching the country's public policy and the guidelines of international organizations, a proposal is made for institutional adjustment of intersectoral coordination that allows its execution, which includes the creation of a social care system, adjustments to the health system and economic security in old age.

## PALABRAS CLAVE

Aging, old age, comprehensive social protection, care services.

## INTRODUCCIÓN

La vejez es el resultado de todo el transcurrir de la vida<sup>1</sup>, o del envejecimiento individual entendido como el proceso continuo, que se inicia desde el nacimiento, en el que influyen las condiciones físicas, sociales, culturales, económicas, políticas e históricas en las que se vive las relaciones, cambios, transiciones y experiencias que lo van conformando, desde el nacimiento hasta la muerte<sup>2</sup>.

1 Elisa Dulcey Ruiz, *Envejecimiento y vejez, categorías conceptuales* (Bogotá: Fundación Cepsiger para el Desarrollo Humano; Santiago de Chile: Red Latinoamericana de Gerontología, 2013).

2 OMS. *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud. Los desafíos en la formulación de políticas públicas* (Luxemburgo: OMS, 2015).



Desde el punto de vista de envejecimiento poblacional, Colombia es un país en transición demográfica plena, mucho más acelerada de lo que se pensaba hace un tiempo y que requiere un abordaje distinto y diferencial por regiones.

Las diferencias regionales han sido una característica del país, que con frecuencia no se tienen en cuenta en las políticas públicas. Colombia es un país de países, en lo demográfico (país joven, transición moderada y viejo), en lo epidemiológico (de enfermedades infecciosas y crónicas y de violencia) y en su desarrollo (de ingresos medianos, altos y muy pobres). En esas distintas circunstancias y otras, como la soledad y las personas en condición de desplazamiento, se necesitan de cuidados sociales que no se han desarrollado de manera armoniosa y eficaz en el país. Estas diferencias son el resultado de grandes inequidades que se reflejan de manera muy acentuada en las personas adultas mayores, en las condiciones socioeconómicas, en la salud, la educación, el entorno social y físico, en la vida rural que muestran las marcadas inequidades por el solo hecho de ser viejo.

El Plan de Acción Internacional Madrid sobre el Envejecimiento de 2002<sup>[3]</sup> y los contenidos de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores orientan a los Estados en el abordaje integral frente a la situación de vejez. La política colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez incorpora la mayoría de las materias de las orientaciones internacionales, pero ha tenido grandes dificultades en su aplicación porque, entre otras razones, no existe una instancia que permita la articulación de los diferentes sectores y entidades convocadas para que sea efectiva. Pretender que esta política se desarrolle desde el Ministerio de Salud es muy difícil por lo complejo del sector y porque no podrá desarrollar un sistema de cuidados sociales, porque terminan por no diferenciarse de los de salud, desfinanciados y mal prestados.

Se trata de responder en este escrito qué es y por qué es necesaria la protección integral para la vejez y cuál es un posible camino efectivo.

La propuesta consiste en que se logre visualizar la protección en la vejez, mucho más allá de una pensión para la vejez. Debe verse como un conjunto de actividades de soporte de la vida diaria, articuladas, que permitan a la persona vieja vivir bien y estar protegida, entendiéndolas como situaciones coyunturales y que las acciones deben realizarse en todo el transcurso de la vida. Se debe concebir como la búsqueda de la mayor autonomía posible para las personas viejas.

3 .....  
 ONU, *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, España, 8 al 12 de abril de 2002 (Nueva York: ONU, 2003) <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>

Este documento trata cuatro de los aspectos que deben ser creados o ajustados para lograr la protección integral del adulto mayor, acordar un eficaz organismo articulador de las políticas de la persona adulta mayor que se haga cargo de su implementación, la creación de un sistema de cuidados sociales<sup>4</sup>, darle una orientación al sector salud con enfoque diferencial efectivo, y el esbozo de los aspectos para tener en cuenta frente a la seguridad económica.

Lo descrito se desarrolla en un marco general que incorpora un marco demográfico general que nos muestra el proceso de envejecimiento poblacional, algunas de las diferencias e inequidades del país que desembocan en los distintos países descritos. Se hace un recuento de la necesidad de cuidados por distintas circunstancias. Se realiza un diagnóstico sucinto de la situación de adulto mayor en Colombia que permite identificar y precisar las necesidades de cuidado e inequidades a corregir.

Un segundo capítulo es el gran marco de política de la propuesta que incluye las orientaciones internacionales y nacionales que se plantearon y que fijan los elementos del derrotero a seguir.

En ese contexto se hace la propuesta de protección integral al adulto mayor que incorpora los elementos más allá de la seguridad económica de la persona vieja.

Finalmente, se tienen conclusiones, recomendaciones y anexos con figuras que complementan los escritos.

## **MARCO GENERAL**

### **MARCO DEMOGRÁFICO GENERAL — ¡MUCHAS MÁS PERSONAS VIEJAS DE LAS QUE CREÍAMOS!**

Según la información arrojada por las ediciones del Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE de 2018, la población mayor de 60 años en Colombia es del 13,4 % y la mayor de 65 años es de 8,52 %. Para los más de 48 millones de personas estimadas<sup>5</sup>, equivale a que más de 6,4 millones de personas son mayores de 60 años y más de 4 millones de 65 años. En la mayoría de los países europeos, Canadá y Estados Unidos, la población mayor de 65 años está

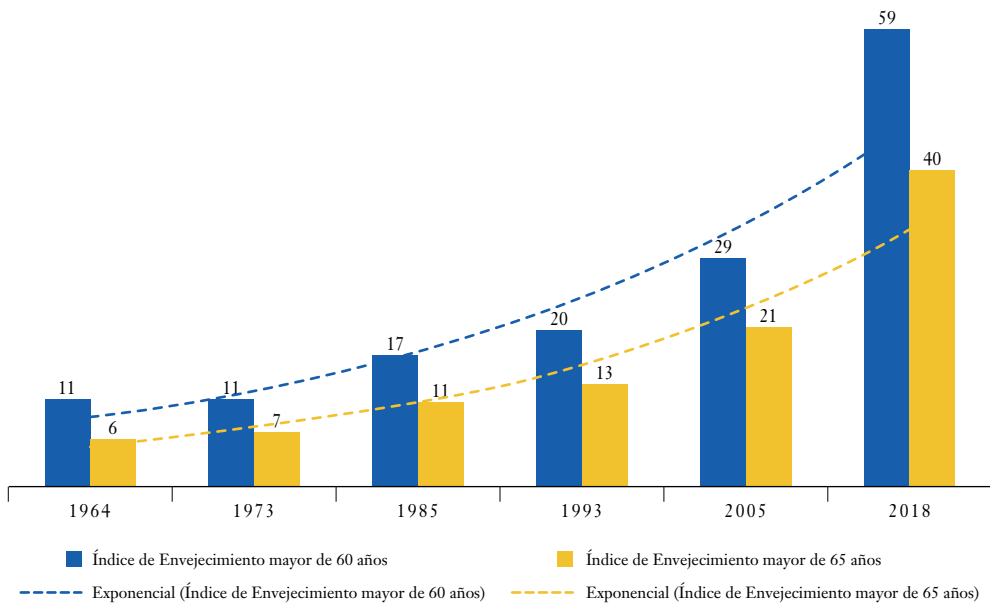
4 Denominados también sociosanitarios o complementarios.

5 Según el DANE, la estimación del total de personas es de 48 258 494 de colombianos a noviembre de 2019.

por encima del 15 %, otros, como Italia, Alemania y Japón, se encuentran por encima del 20 %, mientras que México está cerca del 8 % y Chile en el 10%<sup>6</sup>.

Conforme a la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento SABE Colombia, del 2015, la mediana de las personas viejas fue 69 años (rango: 60-108 años), con más de la mitad de la población adulta mayor en el grupo de 60-69 años (57,2 %), (30,2 %) en el grupo de 70-79 años y (12,6 %) de los de 80 y más<sup>7</sup>. Es muy llamativa la proporción importante de mayores de 80 años que es de más de medio millón.

**GRÁFICO 1.**  
**ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO 1964-2018**



Fuente: DANE. Censos y demografía, datos consultados en noviembre del 2019.

El gráfico 1 muestra la tendencia del índice de envejecimiento, que para los mayores de 65 años ha pasado de seis a cuarenta, que expresa que por cada cien personas menores de 15 años hay 40 personas mayores de 64 años. Este índice en mayores de 60, que es la medida para países como Colombia, pasa de 11 a 59.

6 OCDE, *Elderly population (indicator)*. doi: 10.1787/8d805ea1-en (consultado el 15 de noviembre de 2019).

7 Ministerio de Salud y Protección Social, Colciencias, Universidad del Valle y Universidad de Caldas, *Encuesta SABE Colombia: Análisis Cualitativo*. (Bogotá: Pregraf Impresores S. A. S., 2016).

Según el DANE los indicadores demográficos del periodo comprendido entre 1985 al 2018 variaron así: el índice de envejecimiento de 11 a 40<sup>[8]</sup>, el índice de dependencia demográfica de 67 a 46<sup>[9]</sup> y el de juventud de 30 a 26<sup>[10]</sup>.

De acuerdo con la encuesta SABE Colombia, “La transición demográfica que vive el país puede ser considerada que está en su fase plena o avanzada y aún más importante, que se acentuará en las próximas décadas”<sup>11</sup>. De hecho, Alejandro González, profesor de la Universidad Externado, afirma que “Colombia (todas sus ciudades capitales, además de algunos municipios), que, como un todo, es decir, considerada como una sociedad relativamente homogénea (que no es el caso) está ya hace algunos años en una fase avanzada de transición demográfica”<sup>12</sup>. Y que “mientras que los países considerados “avanzados” comenzaron sus transiciones [...] desde la segunda revolución industrial, entre 1750 y 1850, [...] y [...] fueron llegando a Fase 4 entre 1950 y 1970, requiriendo, al menos, entre 150 y 200 años para dichas transformaciones, a Colombia le tomó apenas unos 50 años, entre 1950 y 2000, arribar a estos estadios”<sup>13</sup>.

Estos datos generales dicen que *en promedio* Colombia se envejeció mucho más rápido de lo esperado y no está preparada para ello, ni mental, ni institucionalmente.

Sin embargo, los promedios esconden grandes diferencias y contrastes que dificultan mucho más el análisis.

## COLOMBIA UN PAÍS DE PAÍSES —DE DIFERENCIAS E INEQUIDADES—

Las diferencias son muy importantes por departamentos, que se asocian con la pobreza, como lo demuestra Alejandro González en lo demográfico, y son contundentes. En la clasificación en fases de transición demográfica, estas diferencias son evidentes:

- La región del litoral Pacífico, una parte de la del litoral Caribe, una parte de la región de la Orinoquía y buena parte de la región de la Amazonía están todavía en fase 1, 2 o 3<sup>[14]</sup>.

8 Por cada cien personas menores de quince años hay cuarenta personas mayores de 64 años.

9 Por cada cien personas en edades potencialmente productivas (entre 15 y 64 años) hay 46 personas potencialmente dependientes (menores de 15 y mayores de 64 años).

10 Por cada cien personas mayores de 64 años hay 26 personas menores de 15 años.

11 Ministerio de Salud *et al.*, *Encuesta SABE Colombia (2016)*.

12 Alejandro González, “Transiciones demográficas, diferencias regionales y seguridades sociales. Contexto, criterios y técnicas de apoyo para la definición de políticas”, *Páginas de Seguridad Social* 2, n.º 4 (2018): 22. <https://doi.org/10.18601/25390406.n4.01>

13 González, “Transiciones demográficas”, 25-26.

14 González, “Transiciones demográficas”, 40.

- Las regiones andinas de las 3 cordilleras, especialmente, los altiplanos están en fases entre 3 y 4<sup>[15]</sup>.
- Las grandes capitales que integran el denominado “Rombo de Oro”: Bogotá, Medellín y Cali, así como las capitales del denominado “Eje Cafetero”, y ciudades como Tunja, Pasto e Ibagué parecen estar en fase 4 y dado su gran volumen poblacional conjunto, arrastran bastante el promedio nacional<sup>16</sup>.

Este se corrobora con el mapa del índice de envejecimiento, que incorpora la capacidad de reemplazo de la población al relacionar las personas mayores de 65 años con los menores de 14 años.

El índice de envejecimiento promedio de Colombia es 41, que significa que por cada 100 personas menores de 15 años hay 41 personas mayores de 64 años. En este mapa se observa claramente, las diferencias notables del índice de envejecimiento:

- Los departamentos de la zona Andina, claramente identificados con índice de envejecimiento mayor de 50. Los más envejecidos. En este se encuentran los países denominados desarrollados.
- La zona que equivale a la parte del litoral Atlántico y Pacífico y gran parte de la Amazonía con un índice menor de 30. Es típico de los países más pobres.
- El grupo de los que están en el promedio o cerca del promedio entre 31 y 50 en claro proceso de envejecimiento.

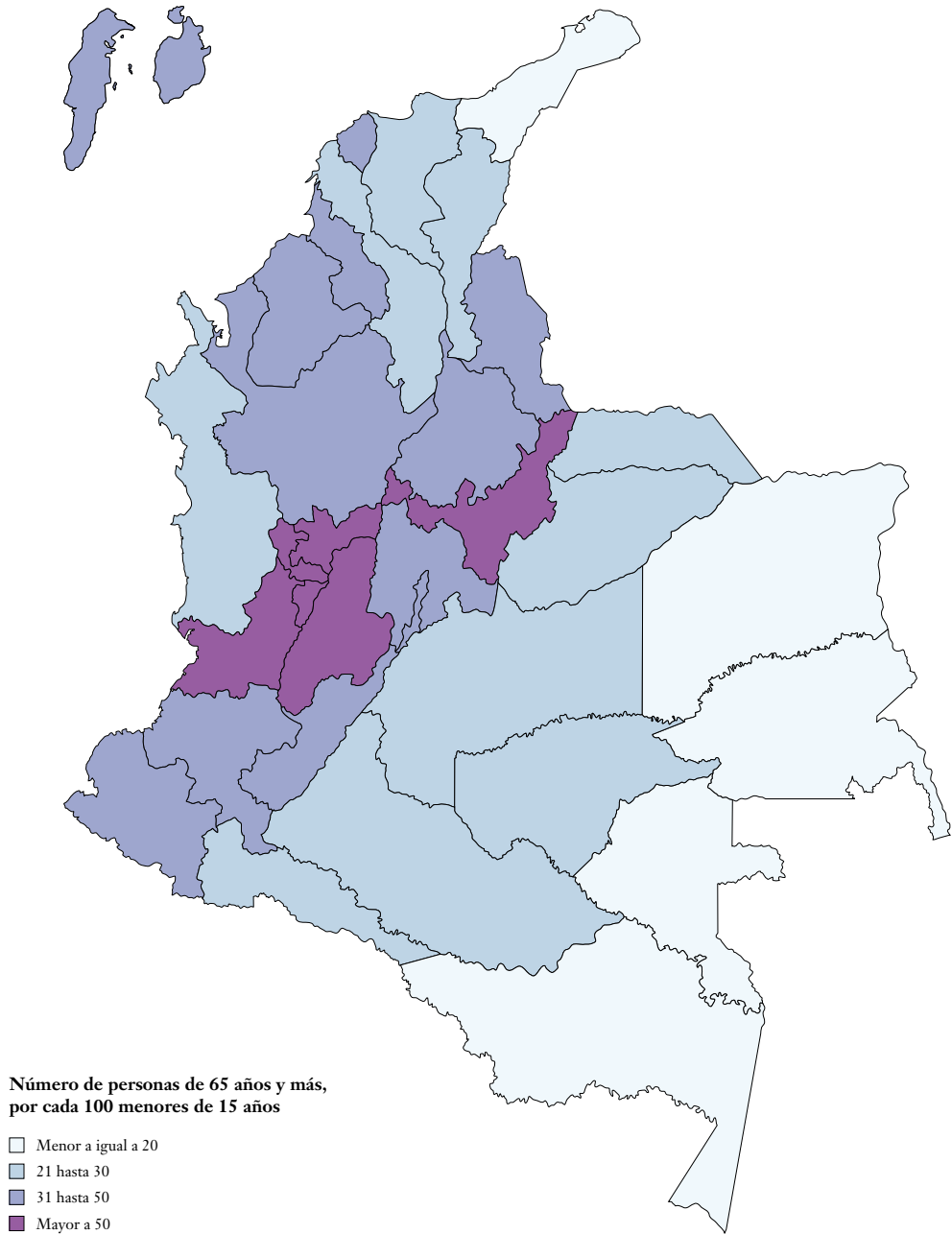
Colombia es un país reconocido por sus desigualdades sociales, por regiones geográficas, por zonas rural/urbano, por edad, por género y por ingresos. El coeficiente de Gini es el indicador más usado para medir las desigualdades en ingreso, y para el 2018, Colombia obtuvo una clasificación de 0,504, uno de los más altos del mundo, en contraste con países como Islandia, Noruega y Dinamarca, cuyo Gini está alrededor de 0,25. El anexo 1, gráfico 4, muestra las diferencias y tendencia en el tiempo.

En el anexo 1, denominado Colombia un país desigual–dimensión rural /urbana, se muestran las diferencias de la Colombia rural frente a la pobreza con un rezago muy importante: en incidencia de pobreza monetaria de 24,2 % a 36 % y multidimensional de 13,8 % a 39,9 % para un promedio del país de 27 % y 19,6 % respectivamente.

15      Ibíd.

16      González, “Transiciones demográficas”, 41.

**FIGURA 1.**  
**MAPA DE ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO POR DEPARTAMENTOS, 2018**



Fuente: Dane, 2018.

La Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) del 2018 revela que la percepción de pobreza es de 28,1 % en las cabeceras municipales mientras que en los centros poblados y rural disperso la proporción es de 57,9 %<sup>17</sup>.

Más intensas las diferencias, entre departamentos, en pobreza multidimensional como las de Guainía en 65 % y Bogotá 4,4 %. En pobreza monetaria, Chocó con 21 % de pobreza monetaria y extrema del 10,2 % frente a Atlántico con 2,7 % y 0,3 %.

También se muestran las diferencias entre los departamentos en la brecha de pobreza y pobreza extrema: Chocó con 32 % y 16,5 % respectivamente y Risaralda con 5,5 % y 1,2 %. Se muestran las diferencias en otras medidas de pobreza muy significativas en el anexo mencionado.

Las diferencias son también en lo epidemiológico, es decir, frente a lo que se enferman y mueren las personas, que se reflejan en la figura 2.

Casi calcado de la anterior en el mapa se visualiza las distintas “Colombias” epidemiológicas:

- En la que predomina la mortalidad materna en naranja y enfermedades transmisibles en amarillo, situación típica de *países poco desarrollados*.
- La segunda, por causas externas, en azul, representadas por homicidio y accidentalidad. *País violento*.
- Y la tercera, la verde, *la desarrollada*, cuya causa principal son las enfermedades crónicas.

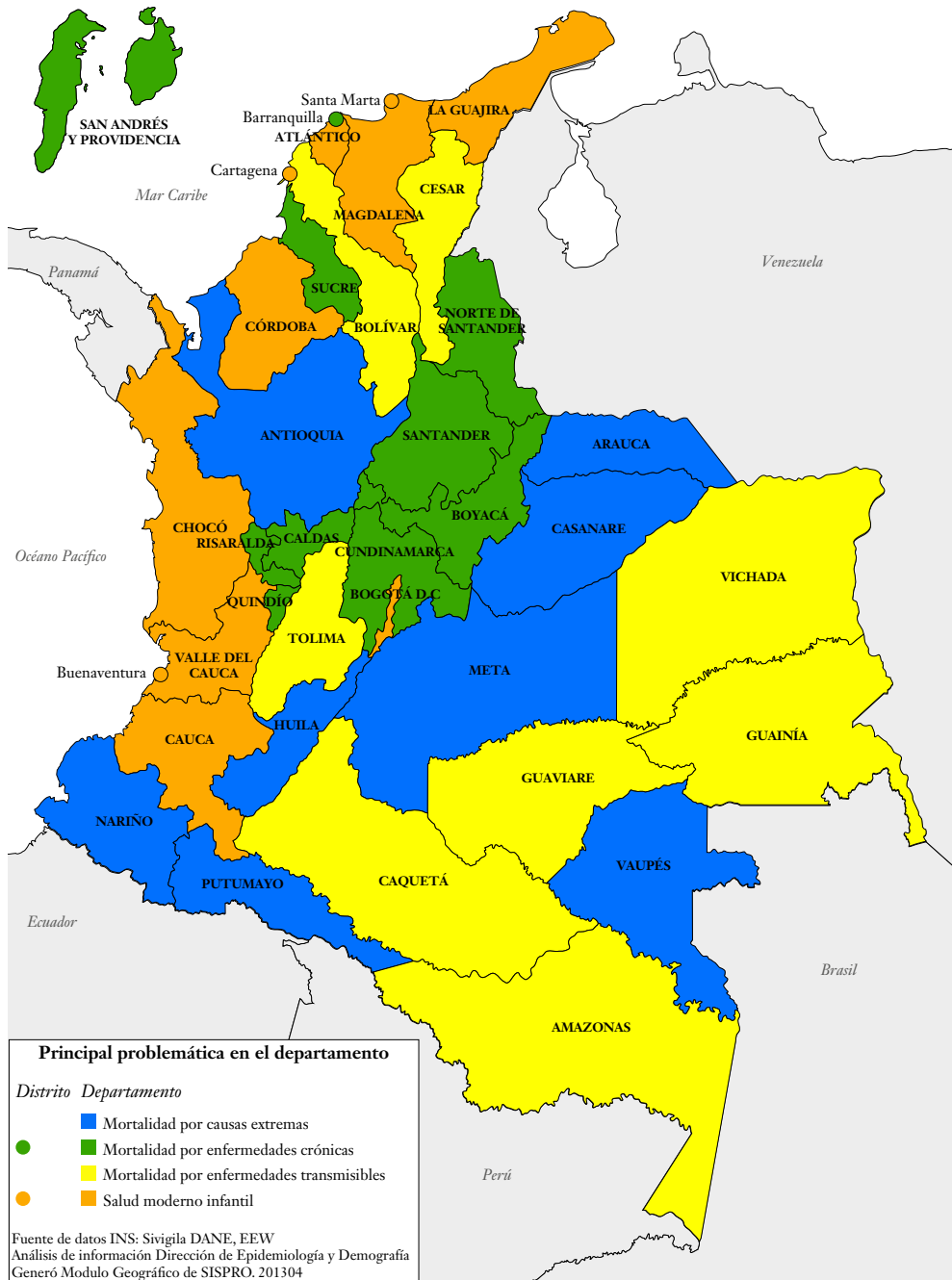
Estas diferencias injustas y remediabiles son tan graves que, en los últimos 20 años, todos los documentos de bases de los planes de desarrollo han buscado como eje o su equivalente la equidad, como problema o necesidad esencial a resolver en el marco del desarrollo del país. Los resultados han sido pobres y persisten grandes diferencias, sin que se haya logrado impactar positivamente los indicadores trazadores de desarrollo y de inequidad.

Las bases del Plan de desarrollo 2018-2022, como los planes de anteriores abordan un denominado *gran pacto por la equidad*.

Colombia tiene, entonces, varios países demográficos, varios epidemiológicos y en consecuencia varios sociales. Esto supone en política pública, entenderlo y hacer los ajustes regionales pertinentes.

17 DANE, *Boletín técnico: Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2018* (Bogotá: DANE, 2019). [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2018.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2018.pdf)

**FIGURA 2.**  
**MAPA DE LAS COLOMBIAS EPIDEMIOLÓGICAS**



Fuente: Tomado de Minsalud.



## NECESIDAD DE CUIDADOS

Los cuidados a las personas en el transcurso de la vida en Colombia no se han visibilizado suficientemente como parte de una cultura que se iniciaría con el autocuidado, luego con el cuidado de los demás, del entorno cercano y que culmina con la conciencia del cuidado del mundo.

Aunque la vejez no puede asociarse en sí misma con dependencia, tal como ocurre en otros grupos de edad, estos se requieren de ellos con más frecuencia, por la presencia de enfermedades crónicas y la falta de cuidado histórica. En Colombia, la esperanza de vida es de 74 años en promedio, sin embargo, los años de vida perdidos por discapacidad son 17, de acuerdo con estudios de carga de enfermedad realizados entre 2005 y 2010. Este es el resultado de un transcurso de vida sin promoción de la salud que lleva a requerir durante gran parte de ese tiempo de la vida de cuidados.

Además, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, en Colombia el 7,2 % de la población que respondió, dijo presentar alguna dificultad funcional para realizar sus actividades diarias. Esto equivale a 3,4 millones de personas con algún grado de dependencia que requieren de cuidados de distinta índole. El final de la vida demanda sin duda de cuidados paliativos no médicos, con propuestas que deben buscar ser compasivas y dignificantes.

Otras situaciones sociales como la soledad, las personas habitantes de la calle, refugiados y en situación de abandono requieren también de estos cuidados. Las personas viejas con situaciones particulares y de dependencia en distintas situaciones requieren de estos.

El incremento de la carga de enfermedades crónicas de 76 % a 83 % que requieren igualmente de cuidados sociosanitarios<sup>18</sup>.

Los cuidados sociales se han desarrollado y ejecutado de manera desordenada en el país. En parte ha sido porque esta función se le ha sido asignada al Ministerio de Salud y Protección Social, sin ninguna asignación presupuestal para los servicios, que se ofrecen en una gran proporción por orden judicial.

No se ha logrado visibilizar la necesidad porque están mal definidos en su alcance, en las competencias y la responsabilidad para la prestación y no están explícitamente financiados —salvo algunos por los municipios y para algunos servicios puntuales.

Las redes de apoyo y las cuidadoras no se conocen, ni reconocen y no se acepta ni como necesidad ni como parte de la integración. Coexiste una gran

18 Cuando por efecto de una enfermedad crónica, se requieren cuidados, distintos a los de hospitalización en casa se denominan sociosanitarios.

confusión entre los ciudadanos, los organismos de control y en particular la Corte Constitucional, que ha incorporado estos cuidados sociales como servicios de salud<sup>19</sup>.

En ese sentido, tanto la institucionalidad actual, como la Corte se equivocan. Los cuidados sociales como cualquiera de los determinantes de la salud definidos por la oms, y que retoma la observación catorce de Derechos Económicos y Sociales (DESC), como aquellos factores que determinan la salud de una persona o comunidad. Si ese fuese el camino correcto, el sistema de salud y el sector de la salud debería hacerse cargo de todos los determinantes intermedios y estructurales: educación, vivienda, condiciones de vida y cultura, ingreso familiar, trabajo y desarrollo social, agua, saneamiento ambiental, disponibilidad de alimentos, integración familiar, urbanización, entre muchos otros. Los servicios de salud deben entenderse mejor como los servicios sanitarios porque son tecnologías sanitarias, muy precisas y no como cualquier situación que impacte la salud de las personas o la integralidad.

Los cuidados sociales son claramente un determinante de la salud, pero sin duda alguna no es una tecnología sanitaria. Entonces, no son y no deben ser parte del sistema de salud. La razón fundamental es porque no son tecnologías sanitarias, los equipos de salud no los saben prestar, los desfiguran y los convierten en medicalizados.

En conclusión, por las condiciones de dependencia crecientes en el país, por efecto de la alta prevalencia de enfermedades crónicas, por la falta de cuidados a lo largo de la vida que ha llevado a la pérdida de la autonomía en la vejez, se debe desarrollar un verdadero sistema de cuidados sociales. Este debe incorporar otras situaciones sociales que así lo requieren, tales como el desarraigo, la soledad y las personas en condición de desplazamiento.

## SITUACIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES EN COLOMBIA

Para poder entender la dimensión de la necesidad de cuidados en la persona adulta mayor, se hace necesario hacer una descripción muy general de su situación en Colombia.

La información que se muestra en este apartado se toma principalmente de la encuesta SABE Colombia 2015, de sus presentaciones y del resumen ejecutivo

19 Colpensiones y oiss, *Estudio de los programas de atención al adulto mayor en Colombia, Brasil, Costa Rica y Uruguay, de acuerdo con la normatividad y las buenas prácticas existentes*, tomo II. (Bogotá: Colpensiones y oiss, 2018) <https://www.oissobservatoriovejez.com/wp-content/uploads/2018/11/Tomo-2-Adulto-Mayor-October-2018.pdf>.

publicados en la página del Ministerio de Salud de Colombia, complementados estos con datos oficiales del DANE y DNP.

Como lo que se pretende es mostrar las inequidades por ser viejo y el objeto de este escrito no es caracterizar a las personas adultas mayores, se invita a las personas interesadas a revisar en detalle la encuesta.

### *CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LOS ADULTOS MAYORES<sup>20</sup>*

El 80 % de las personas mayores de 60 años viven en las ciudades, las diferencias en los indicadores en todos los aspectos para las personas que viven en zonas rurales son muy significativos. Este 20 % que viven en la ruralidad equivalen a 1,2 millones de personas adultas mayores<sup>21</sup>.

#### *a. Edad*

Con una edad mediana de 69 años con un rango entre 60 y 108 años, la distribución de edad en la encuesta se puede resumir en el cuadro 1.

**CUADRO 1.**

Grupos de edad	
60 a 69	57,2%
70 a 79	30,2%
más de 80	12,6%

Fuente: Encuesta SABE Colombia, 2015.

Tal como se dijo, se estima que 6,5 millones de personas son mayores de 60 años, más de la mitad de los adultos mayores es menor de 70 años, y es muy significativo el número de mayores de 80 años que hoy son más de 600 000, personas y de ellas las mujeres son el grupo con el incremento mayor de manera absoluta y proporcional<sup>22</sup>.

La proporción de personas viudas aumenta de 11 % (60-64 años) a más de la mitad (56%) a los 85 y más años.

20 Datos obtenidos del resumen ejecutivo y presentaciones de la encuesta SABE Colombia 2015.

21 Cálculos sobre la población mayor de 60 años del censo de 2018 realizado por el DANE.

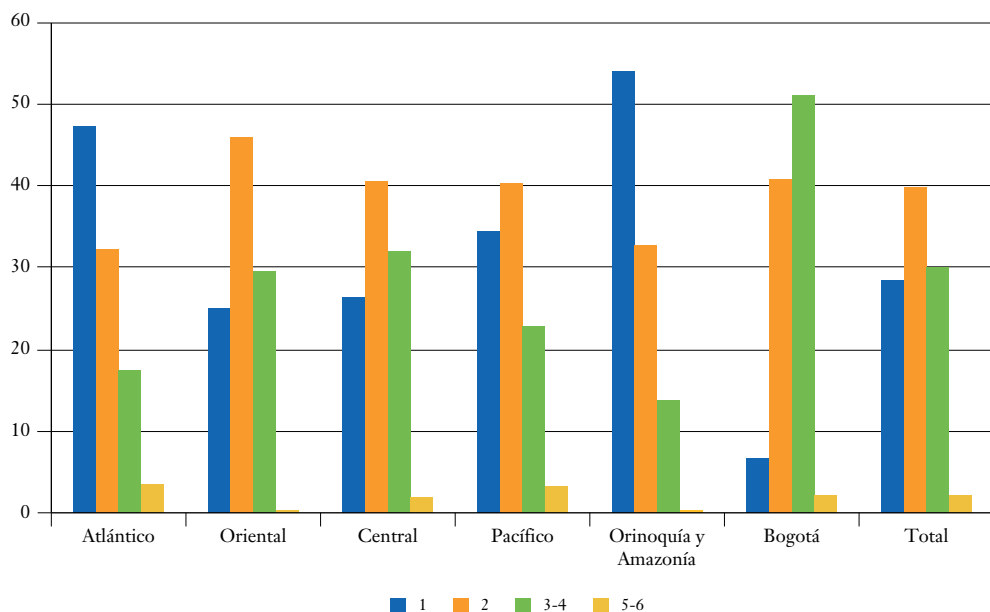
22 Ministerio de Salud y Protección Social y Colciencias, *SABE Colombia 2015: Estudio Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento. Resumen ejecutivo* (Bogotá: 2015) <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCF1/Resumen-Ejecutivo-Encuesta-SABE.pdf>

### b. Estrato socioeconómico

Es el reflejo de las diferencias regionales del país: el gráfico 2 habla por sí solo. Se demuestra de nuevo lo planteado en el apartado inicial frente a las diferentes “Colombias”, ahora en la distribución socioeconómica de las personas viejas.

En las regiones más pobres como la Amazonía y Orinoquía predominan los estratos socioeconómicos más pobres.

**GRÁFICO 2.**  
**ESTRATO SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES**



Fuente: Encuesta SABE Colombia, 2015.

### c. Autorreconocimiento étnico

Los encuestados se identificaron como raza blanca (30,2 %) o mestiza (46,2 %) principalmente, seguida por negra 6 % e indígena 5 % y mulata 3,3 %.

### d. Educación

En el grupo de personas adultas mayores, según la encuesta SABE, hay grandes diferencias en nivel educativo frente a la población general:

Justo el 50 % tiene nivel de educación básica primaria y solo el 11 % más que secundaria. Más del 30 % no sabía leer ni escribir en las zonas rurales en contraste con las zonas urbanas que es de un poco más del 10 %. Del 16,5 %

de los que no sabían leer ni escribir<sup>23</sup>, son de estrato socioeconómico 1 y 2 más el 68 %<sup>24</sup>, con enormes diferencias regionales, como se observa en el anexo 3, en la figura 5.

A mayor edad más personas viejas que no saben leer ni escribir: entre 60 y 64 años apenas el 10 % y los mayores de 80 años el 30 %.

En promedio la población adulta mayor solo alcanzó 5,5 años de escolaridad a diferencia del promedio de años de educación de las personas de 15 a 24 años de 10 años. Menos del 1 % se encontraba estudiando. Los bajos niveles educativos aumentan con la edad y son mayores en la zona Atlántica.

### *e. Trabajo*

Las personas adultas mayores reportaron haber trabajado un promedio de 35,9 años. El trabajo que desplegaron fue 34,0 % como obrero o empleado particular, 9,6 % independiente, 6,9 % jornaleros rurales, 2,5 % obreros o empleados del gobierno, 11,3 % empleados domésticos.

Los que trabajan todavía son el 39 %: el trabajo actual se encontró que aproximadamente 60 % de la población adulta mayor trabaja por cuenta propia, obrero o peón el 11,7 % y 9,7 % trabaja como empleado en empresa particular. Menos del 5 % en el resto de las categorías.

La mayoría de quienes trabajan lo hacen porque necesitan del dinero (60,7 %) o para ayudar a la familia (13,2 %). Menos del 10 % de la población adulta mayor trabaja para mantenerse ocupada, para sentirse útil o el 9,5 % porque le gusta el trabajo que realiza.

### *f. Ingresos*

La encuesta muestra unos datos que son muy importantes frente a las inequidades de la persona vieja: el 27 % no recibió dinero en el último mes, más del 55 % recibieron menos de un salario mínimo, con diferencias de urbano/rural tan importantes como del 50 % al 76,9 %.

La fuente de los ingresos de los que recibieron fueron el 30,4 % por trabajo, 28,5 % por pensión, aportes de familiares 29,7 % y 20,5 % subsidios estatales; de arriendos, rentas o inversiones el 12 %, giros el 3,9 %, institución o persona 3,2 %; las principales fuentes de ingresos en los hombres son el trabajo o la pensión, mientras que en las mujeres son los aportes de familiares.

23 Que se incrementa con la edad y que en mayores de 85 años supera el 30 %.

24 Del 1: 28,4 % y del 2: 39,7 %.

El 55 % recibe menos de un salario mínimo y en la zona rural más del 75 %; el 19,7 % un salario mínimo y solo el 2,4 % más de cuatro<sup>25</sup>.

### *g. Gastos*

“Más del doble de los hombres en comparación con las mujeres sufraga de manera autónoma sus gastos. En particular, mientras un 40%-50% de los hombres paga en su totalidad los gastos de la casa, comida, ropa, paseos y transporte, entre las mujeres 18%-28% lo hace”<sup>26</sup>.

## **SALUD**

La salud de las personas depende de sus determinantes, algunos ya se han visto, tales como el medio o entorno. Otros son de origen genético, poco modificables, unos terceros tienen que ver con el autocuidado y estilo de vida, finalmente, aunque solo responsable de menos del 20 % de la salud de las personas, que dependen de la disposición de los servicios de salud, es decir, el sistema de salud. Es de este último que se hace un resumen:

La gran mayoría de los adultos mayores, 98 %, está afiliado al sistema de salud. Sin embargo, los resultados no son los mejores, por lo analizado, por su historia y porque los servicios no se adecúan a las necesidades de ellos y en gran parte del país la oferta de servicios de salud y de talento humano que conforman los equipos de salud son insuficientes o no existen<sup>27</sup>.

*La autopercepción de salud* se considera muy buena: 5,6 %; buena: 45,6 %; regular: 41,4 %; mala: 6,7 % y muy mala: 0,7 %. La ECV muestra que la población general considera buena y muy buena su salud en el 80 % de los casos, frente apenas el 52 % de las personas mayores que considera inadecuada su salud, que equivale a tres millones de ellos<sup>28</sup>.

*Uso de los servicios de salud:* el 74,4 % consultaron en último mes. El 25,6 % tuvieron problemas de salud y no consultaron. Casi la mitad de ellos no lo hizo, porque era leve. Se hospitalizaron en el último año en promedio el 13% (cerca del 10% en personas entre 60 y 74 años y del 18 % por encima de 75 años).

*Autonomía:* en cuanto a funcionalidad o autonomía: el 79 % de la población es independiente en sus actividades de vida diaria (AVD) básicas, se deteriora con la edad y hay mayor dependencia en las mujeres y en estratos socioeconómicos

25 Si se comparan estos datos con la población general, son claramente inequitativos.

26 Ministerio de Salud *et al.*, *Encuesta SABE Colombia (2016)*, 95.

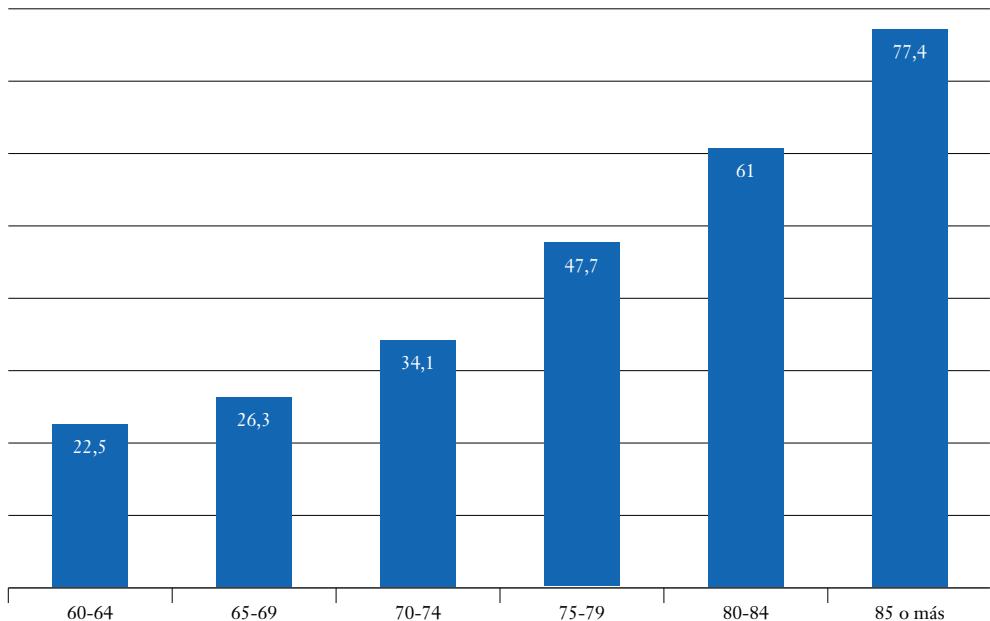
27 Ministerio de Salud y Colciencias, *SABE Colombia 2015: Resumen ejecutivo (2015)*.

28 DANE, *Boletín técnico: ECV (2019)*.

bajos. Distribución del autoreporte de limitación funcional ocasionada por la actual condición de salud, el 14,6 % de los hombres frente al 18,9 % de las mujeres, comparado con el 7,2 % de la población general.

El 20,8 % presentan dependencia en al menos una de las actividades básicas. Son 1,3 millones que son potenciales usuarios de una ayuda técnica, servicio de apoyo o cuidado.

**GRÁFICO 3.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LIMITACIÓN FUNCIONAL POR EDAD**



Fuente: Ministerio de Salud *et al.*, Análisis cuantitativo de la encuesta *SABE Colombia*, 2016.

- Corresponden al estrato 1 la mayor proporción (40 %).
- Entre 3,5 % y 11,9 % necesitaron ayuda para realizar alguna de las AIVD y entre 2,5 % y 8,7 % fueron incapaces de hacerlas.

Más de seiscientos mil personas en el primer caso y trescientos cincuenta mil para el segundo<sup>29</sup>. Estos datos nos dan una idea de las necesidades de cuidados en distintos niveles, las diferencias marcadas entre hombres y mujeres. Este es un efecto directo de las inequidades de género, la doble o triple jornada de muchas mujeres que se refleja en ello. Se muestra la clara feminización de la vejez.

<sup>29</sup> Ministerio de Salud *et al.*, *Encuesta SABE Colombia* (2016).

## ENTORNO

### a. Entorno social

La mayor proporción los hombres tienden a vivir en familias nucleares, mientras que las mujeres viven principalmente en familias extensas y una mayor proporción de hombres vive solo, las familias nucleares son más frecuentes entre los más jóvenes y las compuestas entre los de mayor edad.

La gran mayoría de las personas adultas mayores (entre 85% y 95%) recibe apoyo emocional en la forma de compañía y afecto.

En la Encuesta SABE Colombia se encontró que 61,2% de las personas adultas mayores reportó que durante la infancia su condición económica había sido regular y mala, 28% sufrió hambre, 9,8% reportó su salud como mala y muy mala en esta etapa de la vida, 18% estuvo expuesta a condiciones de violencia y entre 1,6% y 50% sufrió alguna enfermedad renal, hepatitis, sarampión, tuberculosis, fiebre reumática, asma o bronquitis.

En la participación social, se observó que más de la mitad de la población adulta mayor refirió participar de algún grupo. Quienes más participan son las mujeres y los de menor edad. Los grupos religiosos son la categoría a la que asisten en mayor medida las personas mayores<sup>30</sup>.

El 9,3 % viven solos y son jefes de hogar, el 63,8 % son beneficiarios de programas sociales, 18 % de Colombia mayor y 4,2 % en Programa de Alimentación.

El 85 % refiere recibir compañía y afecto —soporte emocional por los hijos—. Sin embargo, el 30 % reportó no recibir ningún tipo de apoyo. Llama la atención que el 15,4 % reportó haber sido desplazado alguna vez por violencia o conflicto armado<sup>31</sup>.

Hay clara diferencia en el uso de tecnologías de la información y comunicaciones, por ejemplo, el uso de computador e internet con una diferencia de 9,2 % urbana y 1,1 % rural.

*Autopercepción de vejez y discriminación:* dos terceras partes no se consideran viejos y la misma proporción cree que no ocupa el lugar que le corresponde en la sociedad. Más de la mitad asocia la vejez con dependencia, fragilidad y discriminación, especialmente las personas solteras y los hombres.

30 Ibid.

31 Ministerio de Salud y Colciencias, *SABE Colombia 2015: Resumen ejecutivo* (2015).



*El maltrato* en general fue del 12,9 %, que es más frecuente en mujeres, a mayor edad y en estratos socioeconómicos bajos y en la zona rural. El más habitual fue el emocional o psicológico y el de menor frecuencia, el sexual.

*El desplazamiento forzado por la violencia*: el 16 % de esta población fue desplazada por violencia y conflicto armado y de ellos, más del 80 %, ha sufrido este evento más de una vez a lo largo de la vida.

### *b. Entorno físico*

Frente a las *condiciones de la vivienda*: 63 % viven en casa propia, 18 % viven de arriendo y 12 % vivienda de propiedad familiar. El 11 % de los adultos mayores colombianos viven en hacinamiento, mientras que el 95,0 % de las viviendas de la zona urbana dispone de servicio de alcantarillado, solamente el 24,8 % de la zona rural lo poseen. El 14 % del área rural tiene todos los servicios públicos frente al 92 % de la zona urbana. El 52 % usa como principal medio de transporte el transporte público y el 70 % utiliza transporte sin ayuda de terceros.

*La percepción respecto de la infraestructura física de su vecindario* fue negativa, especialmente en el área rural: 26,7 % refirió que en su vecindario hay muchas aceras y andenes irregulares, 24,3 % no tienen transporte público cerca de la vivienda, 43,5 % consideró que no hay parques o áreas para caminar, 48,3 % dijo que no hay centros deportivos o de recreación 67,8 % menciona que no hay sitios para sentarse o descansar en las paradas del bus o en parques, 79,0 %, menciona que para las personas con discapacidad no hay transporte público y 86,2 %, menciona no tener parqueaderos adecuados.

*Los asuntos sociales del vecindario* que fueron considerados por las personas adultas mayores como un problema mayor, en el sentido de sentirse inseguro y en ambiente inadecuado: (29,2 % son el expendio y uso de drogas, 26,9 % son la delincuencia, 24,8 % la presencia de pandillas o vandalismo, 24,3 % el abuso de alcohol en las calles, 23,9 % la presencia de basuras y 21,6 % el ruido excesivo)<sup>32</sup>.

## **RESUMEN DE NECESIDAD DE LAS PERSONAS VIEJAS EN COLOMBIA**

Se desprende de esta información las diferencias muy marcadas en la vejez de las personas con inequidades importantes. Todos estos datos contrastan fuertemente con los otros grupos de edad y los promedios nacionales.

32 Ministerio de Salud y Colciencias, *Presentación Estudio SABE Colombia 2015* (mayo de 2016).

Las diferencias muestran la necesidad de corregir en el corto y mediano plazo que requiere la actualización en la educación y en el uso de informática, en particular, en las zonas más pobres y las rurales.

Además, es contundente la necesidad de protección en el trabajo, en los ingresos y en los gastos.

Frente a la provisión de los servicios de salud es indispensable reenfocarlos a sus necesidades y morbilidad. El apoyo, a través de ayudas y cuidados que permita lograr la máxima autonomía posible, es necesario.

Los estudios, y en particular la encuesta SABE Colombia 2015, muestran la necesidad de impulsar el desarrollo de redes, el impulso a la participación social y en grupos sociales, mecanismos para identificar y gestionar los estereotipos negativos de la vejez, la discriminación y el maltrato.

El entorno físico incluyente que permita a todos y especialmente al viejo su movilidad y su disfrute es un asunto por resolver.

## **MARCO POLÍTICO DE LA PROPUESTA**

En el primer apartado se analizó el proceso de envejecimiento poblacional de Colombia que en promedio se caracteriza por ser muy rápido y que está en transición demográfica prácticamente en fase avanzada. Sin embargo, se han identificado, desde lo demográfico por lo menos tres regiones con niveles de transición distintos: la región del litoral Pacífico, una parte de la del litoral Caribe, una parte de la región de la Orinoquía y buena parte de la región de la Amazonía están todavía *en fase 1, 2 o 3*; las regiones andinas de las 3 cordilleras, especialmente, los altiplanos, están entre fases 3 y 4, y *las grandes capitales* que integran el “Rombo de Oro”, excepto Barranquilla, así como las capitales del denominado “Eje Cafetero” y ciudades como Tunja o Villavicencio, parecen estar en fase 4, y dado su gran volumen poblacional conjunto, arrastran bastante el promedio nacional.

Teniendo en cuenta estas diferencias regionales en el proceso de envejecimiento poblacional que además corresponden con los de mayor o menor desarrollo y de pobreza, entendiendo que en lo individual es un proceso que se inicia prácticamente desde el nacimiento, y conforme se vive la vida, tiene como consecuencia la vejez. Entendiendo que esa dimensión cultural que tiene que ver con las condiciones de vida en que se desarrolla la persona mayor, influyen de manera definitiva en la vejez.

Para la vejez, o mejor, las distintas vejezes, la mirada desde el envejecimiento tanto poblacional como individual, se vuelve un imperativo diseñar la política en perspectiva de vida entera y de manera integral. Sin embargo, de manera transicional, para la vejez, por su abandono histórico en su protección,

es pertinente el enfoque diferencial y una acción afirmativa que traduce protección para este grupo de edad que por lo menos es integral.

El apartado anterior nos muestra las inequidades por ser viejo a la que se le suman las del país, planteadas en el capítulo anterior.

En ese contexto, las políticas públicas sociales, en Colombia y en gran parte del mundo, se han visto y desarrollado de manera sectorial, desarticuladas, segmentadas en el tiempo, por grupos de edad, por zonas geográficas.

## MARCO INTERNACIONAL

Las orientaciones internacionales han insistido en el abordaje integral y con enfoque diferencial frente a los distintos aspectos que influyen en la vida de las personas viejas. En el marco del Plan de Madrid de Envejecimiento y Vejez cuya orientación incluye tres ejes que se interrelacionan: las personas de edad y el desarrollo, el fomento de la salud y el bienestar en la vejez, así como la creación de un entorno propicio y favorable.

En el cuadro 2 se puede detallar la materia o cuestión que se incluyen en cada una de las dimensiones.

**CUADRO 2.**  
**ORIENTACIONES DEL PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL MADRID**  
**SOBRE EL ENVEJECIMIENTO (2002)**

Orientación	Materia o cuestión
Las personas de edad y el desarrollo	1. Participación en la sociedad y en el desarrollo, 2. El empleo y el envejecimiento de la fuerza de trabajo, 3. Desarrollo rural, migración y urbanización, 4. Acceso al conocimiento, la educación y la capacitación, 5. Solidaridad intergeneracional, 6. Erradicación de la pobreza, 7. Seguridad de los ingresos, protección social /seguridad social y prevención de la pobreza ,8. Situaciones de emergencia.
El fomento de la salud y el bienestar en la vejez	1. El fomento de la salud y el bienestar durante toda la vida, 2. acceso universal y equitativo a los servicios de atención de la salud, 3. Las personas de edad y el VIH/SIDA, 4. Capacitación de los proveedores de servicios de salud y de los profesionales de la salud, 5. Necesidades relacionadas con la salud mental de las personas de edad, 6. Las personas de edad con discapacidad.
Creación de un entorno propicio y favorable	1. La vivienda y las condiciones de vida, 2. Asistencia y apoyo a las personas que prestan asistencia, 3. Abandono, maltrato y violencia, 4. Imágenes del envejecimiento.

Fuente: Plan de Acción Internacional Madrid sobre el envejecimiento, 2002.

Esto implica profundizar mucho más allá de la seguridad en los ingresos que trata la penúltima materia de la orientación de las personas de edad y el desarrollo. En esta dimensión impulsar distintas formas de trabajo, el desarrollo integral del campo y los mecanismos para fortalecer la solidaridad intergeneracional.

De igual forma es necesario hacer unos ajustes, aunque de mucho menor, dada la cobertura actual del sistema de salud, para dar respuesta a la orientación de fomento de la salud y el bienestar en la vejez. El sistema de salud con una cobertura universal del seguro de salud en los adultos mayores<sup>33</sup>, y que estos utilizan en una gran proporción<sup>34</sup>, hay diferencias muy importantes en los resultados en salud entre las zonas rurales y por estrato socioeconómico. En este caso, el modelo deberá ser diferencial frente a la discapacidad, VIH/SIDA, entrenamiento a los equipos de salud y enfermedad mental y zonas rurales<sup>35</sup>.

La búsqueda de un sistema de cuidados que incorpore los apoyos necesarios y ayudas en la vida cotidiana es el reto por resolver en la orientación de creación de un entorno propicio y favorable y para cubrir las necesidades relacionadas con la salud mental de las personas de edad y las personas de edad con discapacidad.

La noción de igualdad no se refiere únicamente a la distribución de los ingresos monetarios. Sin desconocer la importancia fundamental de esta dimensión, la CEPAL ha ampliado su alcance, destacando su carácter multidimensional: se trata de la redistribución de ingresos, activos y recursos, pero también de la autonomía, del reconocimiento de los sujetos y de su dignidad<sup>36</sup>.

La Mesa de Trabajo sobre Envejecimiento y Vejez, en particular el transcurso de vida, ha planteado desde hace más de 10 años la importancia de no abordar la protección desde la vejez, sino entenderla desde el transcurso de vida, con enfoque diferencial frente al rol de la mujer, las distintas “colombias”, rural/urbana y las pobrezas.

La mayoría de los países que pertenecen a la OCDE, así como varios países latinoamericanos incluyen como parte de la protección social en la vejez

33 Por encima del 95 %, según la encuesta SABE Colombia 2015.

34 Datos tomados de la encuesta SABE Colombia 2015.

35 El modelo MIAS de salud ya incorpora algunos aspectos y da el espacio para desarrollar otros.

36 Ana Sojo, *Protección social en América Latina, La desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, 143 (Santiago de Chile: CEPAL, 2017) [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/S1600819\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/S1600819_es.pdf)

no solo la financiera, sino también los cuidados sociales a la dependencia, el acceso a los servicios de salud, mejor denominados: sanitarios.

La observación de S. Huenchuan y A. Rovira frente los contenidos de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en sus tres categorías: derechos emergentes, derechos vigentes y derechos extendidos, y su relación con los ODS en el sentido que

El conocimiento más profundo de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores sirve de guía para poner énfasis en las personas mayores en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación, y resulta particularmente útil para la implementación y seguimiento de los ODS 1.3 sobre protección social universal, 3.8 sobre cobertura universal en salud, 5.4 sobre reconocimiento y valor de los cuidados y 17.18 sobre disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados, entre otros criterios, por edad<sup>37</sup>.

En esa mirada, la propuesta de la protección social desde la perspectiva de igualdad incorpora seguridad económica, la salud y bienestar y los cuidados de largo plazo.

## **MARCO NACIONAL DE ABORDAJE DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL PARA EL ADULTO MAYOR**

La Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024, formulada en agosto del 2015, aunque bien orientada podría tener dificultades en su implementación. Contiene cuatro ejes:

1. *Promoción y garantía de los derechos humanos de las personas adultas mayores* que incluye: el fortalecimiento de la participación ciudadana e integración social de los individuos y colectivos de personas adultas mayores, promoción y formación en derechos de las personas adultas mayores, protección legal, gestión normativa y fomento del acceso ciudadano a la justicia, y el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los derechos humanos de las personas adultas mayores.
2. *Protección social integral* que contiene: la ampliación de la seguridad en el ingreso, la protección y garantía del derecho a la salud, el desarrollo

37 Sandra Huenchuan y Adriana Rovira (eds.), *Medidas clave sobre vejez y envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (CDMX: CEPAL, 2019) <http://hdl.handle.net/11362/44806>

- de la promoción y asistencia social, el fomento de la seguridad alimentaria y nutricional, la promoción de vivienda digna y saludable y el reconocimiento y protección del envejecimiento rural.
3. *Envejecimiento activo, satisfactorio y saludable*: la creación y fortalecimiento de espacios y entornos saludables, la construcción de culturas del envejecimiento humano y el bienestar subjetivo en la vejez, y la promoción, incorporación y práctica de estilos de vida saludable.

*Formación del talento humano e investigación* con las líneas de desarrollo de investigación sobre envejecimiento humano y vejez, y la ampliación de la formación de talento humano de niveles técnico, profesional y especializado<sup>38</sup>.

Cada una de las orientaciones con las líneas de acción expuestas y metas explícitas, a las que se les puede aplicar el mismo argumento, entre otros que tuvo para la actualización de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez: “es pertinente concluir que la fortaleza y experticia demostradas en la formulación no necesariamente se evidencian en la implementación”<sup>39</sup> por varias razones: en Colombia los mecanismos de articulación o coordinación intersectoriales son muy difíciles de implementar y requieren de mecanismos legales de muy alto nivel, que obliguen a toda las organizaciones para hacerlo. Por otro lado, el Ministerio de Salud no parece ser la institución para liderarla y desarrollarla por cuanto tiene la tensión entre el desarrollo de los servicios sanitarios (o de salud) y lo llamados sociales complementarios (socio-sanitarios), que nunca podrán ser financiados en un sector desfinanciado y además cuyo enfoque no es social, sino medicalizados. Por otro lado, es indispensable diferenciar clara y contundentemente el uno del otro.

## LA PROPUESTA DE LAS BASES DEL PLAN DE DESARROLLO 2018-2022

Sobre un diagnóstico que confirma las dificultades graves en la seguridad económica en la vejez incluyendo el sistema de pensiones, la necesidad creciente de cuidados, una institucionalidad que es incapaz de responder a las necesidades crecientes de los adultos mayores y una política diferencial en salud.

Incorpora las siguientes estrategias:

1. *Seguridad económica en la vejez*, impulsando los mecanismos actuales: cotización, BEPS, rentas vitalicias, subsidios (Colombia Mayor), apoyo al

38 Ministerio de Salud y Protección Social, *Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024* (Bogotá: 2015), 27- 36. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Pol%C3%ADtica-colombiana-envejecimiento-humano-vejez-2015-2024.pdf>

39 Ministerio de Salud, *Política Colombiana de Envejecimiento*, 5.

- emprendimiento, implementación de políticas que permitan instaurar programas integrales y complementarios de protección a la vejez, en materia pensional se pretende superar la competencia entre los dos regímenes existentes.
2. *Cuidado de las personas mayores* a través del establecer las pautas sobre la oferta de servicios y la formación de talento humano para el cuidado y la creación de oferta de cuidadores.
  3. *Envejecimiento activo y saludable* para una vida digna e independiente con el entrenamiento de equipos de salud y formación de los adultos mayores.
  4. *Hacia una institucionalidad, suficiente, articulada y eficaz con la activación de Consejo Nacional del Adulto Mayor* que busca disponer de una institucionalidad eficiente para la atención efectiva de los adultos mayores con el mejorar las instancias, instrumentos y normas que apuntan a la protección de los adultos mayores. Se garantiza la articulación a través del Consejo Nacional del Adulto Mayor<sup>40</sup>.

Este planteamiento es muy similar al realizado por la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024. Además, hay *un pacto para las personas con discapacidad* muy orientado a la accesibilidad y el sistema de cuidado centrado en los cuidadores.

El sistema de cuidados propuesto se puede ajustar a los que se conoce como tal en el mundo y que, adicionalmente, propone el BID<sup>41</sup> y otras organizaciones sociales como la CEPAL<sup>42</sup>.

## PROPUESTA DE PROTECCIÓN INTEGRAL PARA LA PERSONA ADULTA MAYOR

Buscando incorporar los elementos planteados en la descripción de los cambios demográficos, las necesidades que se desprenden de la situación de la población de personas adultas mayores, las recomendaciones de los organismos internacionales y de la política de envejecimiento y vejez y de los planteamientos del plan de desarrollo.

40 Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad* (Bogotá: DNP, 2018) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

41 Nadin Medellín, Pablo Ibararán, Mauricio Matus y Marco Stampini, *Cuatro elementos para diseñar un sistema de cuidados*, Nota técnica n.º IDB-TN-1438 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018), <http://dx.doi.org/10.18235/0001129>

42 Huenchuan y Rovira, *Medidas clave sobre vejez y envejecimiento* (2019).

La propuesta de protección integral a la persona mayor se debe entender en el marco de la protección integral de los ciudadanos en el transcurso de la vida, es decir, en la construcción de sociedades para todas las edades<sup>43</sup>. Sin embargo, como este grupo de edad ha sido históricamente abandonado, se hacen necesarias algunas acciones afirmativas.

La Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez puede ser el marco inicial, dándole la fortaleza que le hace falta y los instrumentos adecuados para su implementación.

La seguridad económica en la vejez es de especial importancia en la política de protección integral de la persona adulta mayor, pero lo que se observa en muchos países de Europa y América Latina, es que adicional a ello, es necesario el apoyo de los servicios de cuidados sociales y de un sistema de cuidado para el apoyo para las personas viejas y otras poblaciones, en particular, en las situaciones de dependencia más marcada en este grupo de edad.

Tal como existe en distintos países de América Latina<sup>44</sup>, debe existir un organismo competente que articule efectivamente a todas las entidades, organizaciones y acciones orientadas a la protección de las personas viejas, entendiendo que son múltiples y diversas sus necesidades. Con la institucionalidad actual esta debería estar en cabeza del ICBF o en su defecto crear la figura.

Se debe insistir en el desarrollo rural integral como elemento central para disminuir las inequidades tan severas por esta razón, en todos los grupos de edad, pero mucho más serios en la persona vieja. También debe haber reconocimiento por la inequidad de género.

Se muestran a continuación los cuatro aspectos que pueden y deben ser creados o ajustados para lograr este fin: acordar un eficaz organismo articulador de las políticas del adulto mayor que se haga cargo de su implementación, la creación de un sistema de cuidados sociales<sup>45</sup>, darle una orientación al sector salud con enfoque diferencial efectivo y el esbozo de los aspectos para tener en cuenta frente a la seguridad económica.

En la figura 3 se muestra los cambios que se requieren para lograr una protección integral en la vejez, mirado desde la perspectiva de transcurso de vida.

Cómo mecanismo inicial se requieren una serie de cambios importantes en el enfoque e ir virando de manera relativamente rápida hacia un sistema

43 Elisa Dulcey Ruiz, Carlos José Paredes y Roberto Posada (eds.), *Envejecimiento del nacer al morir* (Bogotá: Siglo del Hombre, Fundación-Christel-Waisek Pro Personas Mayores en el Mundo, Cepsiger, 2018).

44 Conapam, en Costa Rica o Inmayores, en Uruguay.

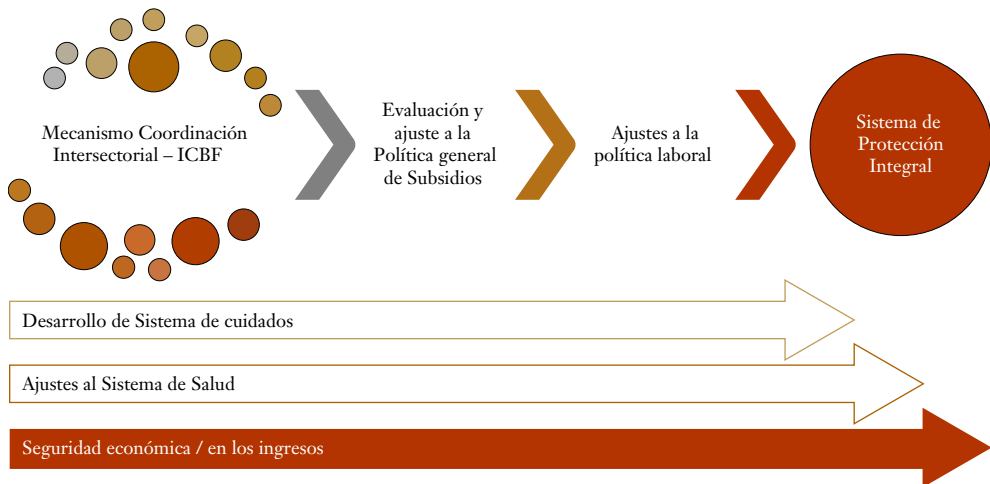
45 Denominados también servicios complementarios.



de protección integral, universal, que no dependa de los “salarios” formales, que reconozca en la vejez a personas que se han dedicado durante toda la vida al cuidado de terceros, los “informales” y todo el nuevo contingente de las nuevas relaciones laborales.

**FIGURA 3.**

**AJUSTES PARA EL MEDIANO PLAZO PARA LOGRAR UNA PROTECCIÓN INTEGRAL**



Fuente: elaboración propia.

Creada la estructura del ICBF y teniendo en cuenta su orientación, mientras se crea la institucionalidad para la coordinación intersectorial, se debería asignar esta tarea al instituto. Una vez se desarrolle el sistema de cuidados, se deberá reevaluar el mecanismo de coordinación conforme el diseño de este.

## **INTEGRACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LA PERSONA ADULTA MAYOR**

### **LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL EFECTIVA**

En todos los casos se hacen obligatorios los mecanismos de coordinación muy eficaces con las otras áreas del Estado, que permita desarrollar programas intersectoriales con enfoque en el adulto mayor y en particular con el sistema de cuidado que se propone.

La integración de la protección del adulto mayor se debe hacer a través de un mecanismo vigoroso de *coordinación intersectorial* con compromisos reales, a través de proyectos y programas, que es una de las enseñanzas que le dejan a Colombia otros países en el abordaje integral del adulto mayor. Los modelos

como el de Costa Rica y Uruguay pueden ser un buen ejemplo, creando una institución del Nacional como Conapam o Inmayores<sup>46</sup> articuladoras de programas intersectoriales y de líneas de política con toda la capacidad negociadora y de reconocimiento. Se le debe sumar una operación descentralizada que tenga en cuenta las grandes diferencias regionales en un esquema similar al de Brasil como el SUAS<sup>47</sup>. Aquí se debe buscar resultados concretos, frente a las inequidades, por ejemplo, en educación y reeducación, condiciones de la vivienda, gestión de los entornos incluyentes libres de obstáculos y demás.

Mejorar las condiciones de vida y disminuir las inequidades de las personas adultas mayores es el propósito de esta articulación de distintos sectores. El enfoque diferencial por región se vuelve un aspecto sin discusión.

Las experiencias de otros países demuestran que, si bien el sistema sanitario (o de salud) y el social (o de cuidados) deben tener mecanismos de coordinación para suplir las dos necesidades en un momento dado, es preferible su clara diferenciación. Para hacer efectiva la política, esta debe ser traducida en un plan concreto con compromisos de los distintos sectores involucrados, liderado por la entidad creada exclusivamente para ello, tal como se muestra adelante. Muchos de ellos cuentan con un sistema de asistencia o cuidados sociales con grupos de prestaciones comunes muy similares. Igualmente, abordan de manera muy similar la política y los servicios.

La estructura muy fuerte, tipo ministerio, instituto descentralizado o adjunta a la presidencia le da gran relevancia y debe estar separada de la del sector salud, pero manifiestamente coordinada<sup>48</sup>.

De manera transitoria, tal como se expresó, se debe encargar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que lidere la orientación y seguimiento de los compromisos intersectoriales y del sistema de cuidados, frente a las necesidades de las personas adultas mayores.

## EL AJUSTE A LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS

La búsqueda de una política general de subsidios que impulse a los ciudadanos hacia la autonomía y el crecimiento individual y de su colectividad es una prioridad. Tal como se están entregando en el momento son ineficientes, poco efectivos y muy difíciles de evaluar.

46 Son organizaciones en Costa Rica y Uruguay que articulan las políticas de las personas adultas mayores.

47 Colpensiones y oiss, *Estudio de los programas de atención al adulto mayor* (2018).

48 La propuesta del plan de desarrollo de la activación del Consejo Nacional del Adulto Mayor no es suficientemente fuerte y es posible que esté destinada al fracaso.

La articulación adecuada de estos lograría impulsar varios de los aspectos que tienen que ver con la orientación de las personas de edad y el desarrollo, tales como: participación activa en la sociedad y en el desarrollo, el empleo y el envejecimiento de la fuerza de trabajo, el desarrollo rural, la migración y urbanización, el acceso al conocimiento, la educación y la capacitación, la solidaridad intergeneracional, la erradicación de la pobreza, la seguridad de los ingresos, protección social/seguridad social y prevención de la pobreza y en situaciones de emergencia. En la promoción de la salud y particularmente el Régimen Subsidiado y los subsidios a la oferta de la red pública hospitalaria.

Los subsidios de familias en acción y Colombia Mayor, la coordinación con el sistema de subsidio familiar para cumplir con parte de la creación de entorno favorable, en vivienda y condiciones de vida, cuidadores maltrato y el manejo de las imágenes o estereotipos de la vejez.

## **AJUSTE A LA POLÍTICA GENERAL DE TRABAJO**

La alta prevalencia de informalidad, las nuevas formas de trabajo, las diferencias departamentales, el fenómeno migratorio y las necesidades de las personas adultas mayores, tal como lo muestra en su escrito Alejandro Nieto Ramos, obliga a repensar el abordaje bismarkiano de la política laboral.

El reto es incorporar el trabajo doméstico, el trabajo de los cuidadores no remunerados, el trabajo de los informales, las nuevas formas de relaciones laborales y de los mal llamados formales, en una política que impulse de manera equitativa para las regiones, grupos de edad y las distintas formas, reconociendo de manera efectiva.

## **LA PROPUESTA DE CREAR UN SISTEMA DE CUIDADOS**

Colombia tiene hoy la necesidad de organizar los servicios sociales de cuidado<sup>49</sup> en una estructura dedicada y financiada exclusivamente para estos efectos, que permita desarrollar los planteamientos y en particular el eje de la Protección Social Integral de la política de envejecimiento y vejez de manera óptima y la estrategia del cuidado de las personas mayores de la propuesta del plan de desarrollo.<sup>50</sup>

49 También denominados por algunos servicios sociales complementarios.

50 Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad”, versión inicial (Bogotá: DNP, 2019)

*La cobertura* de los servicios debe ser para poblaciones compartidas que requieran cuidado por tener algún grado de dependencia con enfoque diferencial. Las personas con discapacidad de cualquier edad, las personas con algún nivel de dependencia, las personas que requieren cuidados por cualquiera otra razón son sujetos de este servicio.

*La finalidad* de la que se denominará Sistema de Cuidados Sociales del Adulto Mayor y Personas en Situación de Dependencia debe tener *como objeto* garantizar las condiciones básicas en materia de promoción de la autonomía personal y la atención y protección a las personas en situación de dependencia<sup>51</sup>. Su propósito es lograr la máxima autonomía posible de los beneficiarios y su grupo familiar.

La dirección debe encargar a un ministerio o entidad descentralizada de manera exclusiva<sup>52</sup> el diseño del modelo de atención y la rectoría de los servicios y cuidados sociales del cuadro 3, separado completamente del Ministerio de Salud, es una práctica muy apropiada en varios sentidos: por un lado, la financiación es más segura y orientada exclusivamente a estos servicios, es más especializada como servicio social y “desmedicalizada”<sup>53</sup>.

*Separar del Ministerio de Salud de los cuidados sociales del adulto mayor, es necesario. Un organismo (Ministerio u otro) con la misión tal como la planteada en Uruguay que sea la “responsable de las políticas sociales nacionales, así como la coordinación —tanto a nivel sectorial como territorial—, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo [...]”<sup>54</sup>.*

Para evitar confusiones en su financiación se debe incorporar el cuidado como eje central de la protección que incluye el desarrollo de redes formales que se articulen a las informales. Y como se afirmó, compartir ese sistema de cuidados con las personas con discapacidad.

51 Colpensiones y oiss, *Estudio de los programas de atención al adulto mayor* (2018).

52 O la creación de un Instituto Nacional de Autonomía y Cuidados INAC, como en la propuesta de Colpensiones y oiss.

53 En Colombia no hay una estructura del Estado encargada exclusivamente de la integralidad en la atención a las distintas necesidades del adulto mayor. Esta se encuentra a cargo de una oficina de promoción social adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social.

54 Misión de MIDES de Uruguay, consultado el 15 de noviembre de 2019, <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/4376/3/innova.front/mision>

*Las prestaciones* deben evolucionar hacia un sistema de cuidados que incorpore todos los elementos que tienen que ver con los cuidados sociales. Se deben agregar, tal como lo tienen otros países, como mínimo las siguientes líneas: promoción de la autonomía personal, el servicio de teleasistencia, los servicios de y para cuidadores, los servicios en el hogar denominados de ayuda a domicilio, los centros día y los institucionales de larga estancia.

En el cuadro 3 se amplían las líneas de los posibles servicios de cuidados sociales a prestar.

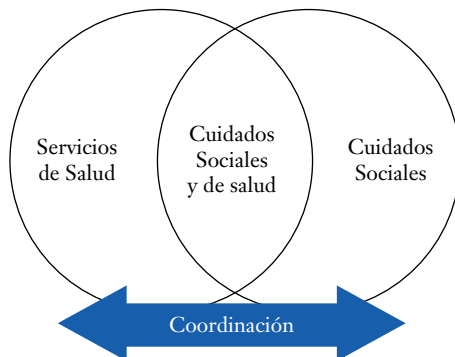
**CUADRO 3.**  
**LÍNEAS DE SERVICIOS DE CUIDADOS SOCIALES —EL PLAN DE BENEFICIOS—**

- 
- |   |   |
|---|---|
| <p>1. Servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación con servicios de salud.</li> <li>• Programa de inclusión laboral.</li> <li>• Programas de inclusión social.</li> <li>• Redes sociales de apoyo.</li> </ul> <p>2. Servicio de teleasistencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte.</li> <li>• Contacto servicio de salud.</li> <li>• Servicio familia.</li> <li>• Urgencias y emergencia.</li> <li>• Telemonitoreo.</li> <li>• Agenda – recordatorio.</li> </ul> <p>3. Servicio de ayuda a domicilio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de las necesidades del hogar.</li> <li>• Cuidados personales.</li> <li>• Actividades de apoyo psicosocial.</li> <li>• Ayudas técnicas.</li> <li>• Adaptación de vivienda.</li> </ul> | <p>4. Servicio de Centro de Día y Noche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de día para mayores.</li> <li>• Centro de día para menores de 65 años.</li> <li>• Centro de día de atención especializada.</li> <li>• Centro de noche.</li> </ul> <p>5. Servicio de atención residencial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Residencias de personas mayores en situación de dependencia.</li> <li>• Centro de atención a personas en situación de dependencia, debido a los distintos tipos de discapacidad.</li> </ul> <p>6. Servicios de cuidadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de cuidadores formales.</li> <li>• Apoyo a cuidadores informales.</li> <li>• Estrategias y servicios de respiro.</li> </ul> |
|---|---|
- 

Fuente: elaboración propia, con base en la Ley de Autonomía española.

*Diferenciar claramente las prestaciones de cuidados sociales de los sanitarios (o de salud):* es necesario realizar el ejercicio de listar en detalle los servicios sanitarios y los de cuidados sociales, que permita su diferenciación clara y sin dudas. En este escenario, se requerirá de la coordinación entre el sistema de salud y el sistema de cuidados sociales, con el propósito de prestar lo que se han denominado *cuidados sociosanitarios*.

**FIGURA 4.**  
**COORDINACIÓN SOCIO SANITARIA**



Fuente: elaboración propia. Modificado de Antonio Balbontín López-Cerón, 2011.

Ante una necesidad sanitaria y de cuidados simultánea, se hará una compra y venta de servicios a través de convenio entre el sistema de salud y el sistema de cuidados.

*Desarrollar redes de apoyo social informales*<sup>55</sup>: impulsar las redes de apoyo informal entendido como el constituido por las redes personales y las redes comunitarias no estructuradas como programas de apoyo primario integrado para dar y recibir objetos, servicios, apoyo social y emocional considerado por el receptor y el proveedor como importantes<sup>56</sup>.

*Financiación*: regular las fuentes actuales del sistema general de participaciones, las correspondientes al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a las del Instituto de Bienestar Familiar destinadas para tal fin y las del presupuesto nacional y con la participación de los usuarios con gasto de bolsillo.

*Operadores de las prestaciones*: pueden operar este sistema en las zonas de influencia las cajas de compensación familiar, las organizaciones solidarias y empresas con ánimo de lucro, siempre y cuando cumplan con los requisitos para hacerlo y se sometan al modelo de atención definido por el Estado.

*Para la implementación* de estos servicios se sugiere que se desarrollen de manera progresiva, con gran inversión privada y gasto de bolsillo, iniciando con los cuidadores, los servicios de ayuda a domicilio y el transporte, sobre un diseño de modelo de cuidados detallado.

55 Colpensiones y oiss, *Estudio de los programas de atención al adulto mayor* (2018), 3.

56 Colpensiones y oiss, *Estudio de los programas de atención al adulto mayor* (2018), 17; Helena Znaniecka Lopata, *Women As Widows: Support Systems* (Nueva York: Elsevier, 1979).

Se deben diferenciar los servicios sociales de cuidado, de los servicios sociales que prestan las cajas de compensación familiar que se hacen cargo de algunos de los servicios sociales básicos<sup>57</sup>.

## **LA PROPUESTA PARA EL SECTOR SALUD**

En salud, es decir, en los servicios sanitarios, deben desarrollarse tal como está planteado en la Política de Atención Integral en Salud, como un modelo distinto para las personas que viven en la ruralidad, pero con énfasis diferencial y orientado a mantener la autonomía del adulto mayor y en relación muy cercana a la propuesta del desarrollo del sistema de cuidados. Esto requiere el entrenamiento de los equipos de salud en la atención de los adultos mayores en la dependencia y salud mental.

El mecanismo de coordinación planteado es muy importante con el sector salud, muy especialmente en la articulación del sistema de cuidados y de los servicios sanitarios, lo que comúnmente se conoce como cuidados sociosanitarios.

Se debe insistir en los aspectos promocionales que plantea el Plan de Acción de Madrid, en particular el fomento de la salud y el bienestar. Durante toda la vida se debe aplicar lo dispuesto en la ley frente al acceso universal y equitativo a los servicios de atención de la salud que deben ser preferenciales, con enfoque diferencial y con acciones afirmativas para todas las patologías.

Esto requiere que los equipos de salud estén en la capacidad de identificar, prevenir y tratar las necesidades relacionadas con la salud mental de las personas de edad y con discapacidad. Frente a esta última, se debe además desarrollar la propuesta del sistema de cuidados planteado.

## **LA PROPUESTA DE SEGURIDAD ECONÓMICA**

Este apartado pretende enunciar algunos aspectos frente a la seguridad de los ingresos que debería contener en líneas generales, e introducidos de manera progresiva, en la búsqueda siempre de la universalidad, las siguientes opciones que pueden ser complementarias:

- Una pensión contributiva solidaria.
- Una pensión no contributiva con periodo de transición.
- Un sistema de pilares.

57 Los servicios sociales básicos son aquellos que se destinan a cubrir las llamadas necesidades sociales básicas. Incluyen: educación básica, salud básica, programas y políticas sobre población y salud reproductiva, como también abastecimiento de agua potable y saneamiento básico.

- Fomento del empleo en la vejez y evitar las inequidades en su remuneración.
- Fomento de emprendimiento en la vejez, si así lo desea la persona mayor.
- El hacer efectivo la corresponsabilidad de la familia con la persona vieja.

Se desarrollaría de manera progresiva haciendo énfasis a las formas más progresivas de hacerlo. El fomento del emprendimiento y el empleo puede ser una opción a explorar, en particular, en las transiciones.

Impulsar nuevas propuestas de desarrollo a través del consumo de productos y servicios especializados para la vejez. Los impuestos e ingresos de estos harían parte de la financiación de ellos mismos y de otros.

El mecanismo de coordinación planteado hace parte de la propuesta.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Los datos del último censo de población muestran que Colombia envejeció mucho más rápido de lo esperado y no está preparada para ello, ni mental, ni institucionalmente. Actualmente se encuentra en transición demográfica plena como país.

Colombia tiene un nivel de desigualdad interna muy importante que esconde en sus promedios grandes inequidades, que debe obligar al diseño de una política con enfoque diferencial y acciones afirmativas en distintos niveles y grupos, y, en cada uno de ellos, la vejez. La propuesta no puede entonces ser homogénea para Colombia y debe contener ajustes a las diferencias regionales, conforme a las necesidades detectadas.

La situación del adulto mayor en Colombia no es el mejor. Están en peores condiciones socioeconómicas que la población general. Las diferencias por solo el hecho de ser viejo son grandes: las personas adultas mayores son más pobres, menos educadas, tienen menos ingresos, su autopercepción de salud es mucho peor, tienen menos autonomía, las diferencias e inequidades entre urbano y rural son más intensas. Adicionalmente, son peores condiciones en mujeres o personas de piel oscura. Los entornos en que se mueve el adulto mayor no han sido los más adecuados en su propia historia y repercuten en su situación actual. Situaciones de maltrato, discriminación e inseguridad son parte de este contexto.

La política colombiana de envejecimiento humano y vejez y el plan de desarrollo actual son parte de las propuestas que son parte de la solución. La protección integral de la vejez en el marco del Plan de Acción Internacional de



Madrid y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores dan una serie de orientaciones que en la perspectiva de igualdad incorporan entre otros, para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods), además de la seguridad económica y la salud y bienestar, los cuidados a largo plazo.

Colombia debe, entonces, actualizar la seguridad y protección social con enfoque de transcurso de vida. La propuesta de protección integral a la persona mayor se debe entender en el marco de la protección integral de los ciudadanos, en el transcurso de toda la vida.

La propuesta es 1) desarrollar un mecanismo de coordinación intersectorial por las múltiples y diversas necesidades a resolver, 2) crear un sistema de cuidados sociales por fuera del Ministerio de Salud, 3) ejecutar los ajustes al sistema de salud, 4) desarrollar la propuesta de seguridad económica en la vejez y 5) realizar los ajustes a la seguridad social hacia un sistema de protección integral durante toda la vida.

La integración de la protección del adulto mayor se debe hacer a través de un mecanismo vigoroso de *coordinación intersectorial* con compromisos reales de cada sector, liderado por la entidad creada exclusivamente para ello, que se propone sea liderado inicialmente por el ICBF. Para lograr dicha articulación es necesario ajustar la política de subsidios y la de trabajo. Mejorar las condiciones de vida y disminuir las inequidades de las personas adultas mayores es el propósito de esta articulación de distintos sectores. El enfoque diferencial por región se vuelve un aspecto sin discusión.

*El sistema de cuidados sociales* propuesto, por fuera del ministerio de salud, con unas prestaciones de cuidados sociales, dirigido por una entidad independiente, orientado a poblaciones compartidas, que busca la máxima autonomía posible del viejo, que precisa las diferencias de los servicios sanitarios o tecnologías en salud de los cuidados sociales, y que integra como prestaciones como mínimo las siguientes líneas: promoción de la autonomía personal, el servicio de teleasistencia, los servicios de y para cuidadores, los servicios en el hogar denominados de ayuda a domicilio, los centros día y los institucionales de larga estancia. Se debe compartir con el sistema nacional de discapacidad.

Debe buscar desarrollar redes de apoyo informales que lo complementen y tener fuentes de financiación claras. Se propone implementación progresiva y diferenciarlo de los servicios sociales de las cajas de compensación familiar.

El mecanismo de coordinación planteado es muy importante con *el sector salud*, muy especialmente en la articulación del sistema de cuidados y con el del sistema de salud (o de los servicios sanitarios), lo que comúnmente se conoce como cuidados sociosanitarios. El sector salud requiere una mirada

promocional de la salud, para que los equipos de salud estén en la capacidad de identificar, prevenir y tratar las necesidades relacionadas con la salud mental de las personas de edad y con discapacidad.

Frente a la *seguridad en los ingresos* se busca que no sea solo la reforma a las pensiones, si no que logre de manera universal la protección económica con una mezcla de estrategias que incluye política laboral integral, fomento del emprendimiento en la vejez y la corresponsabilidad de la familia.

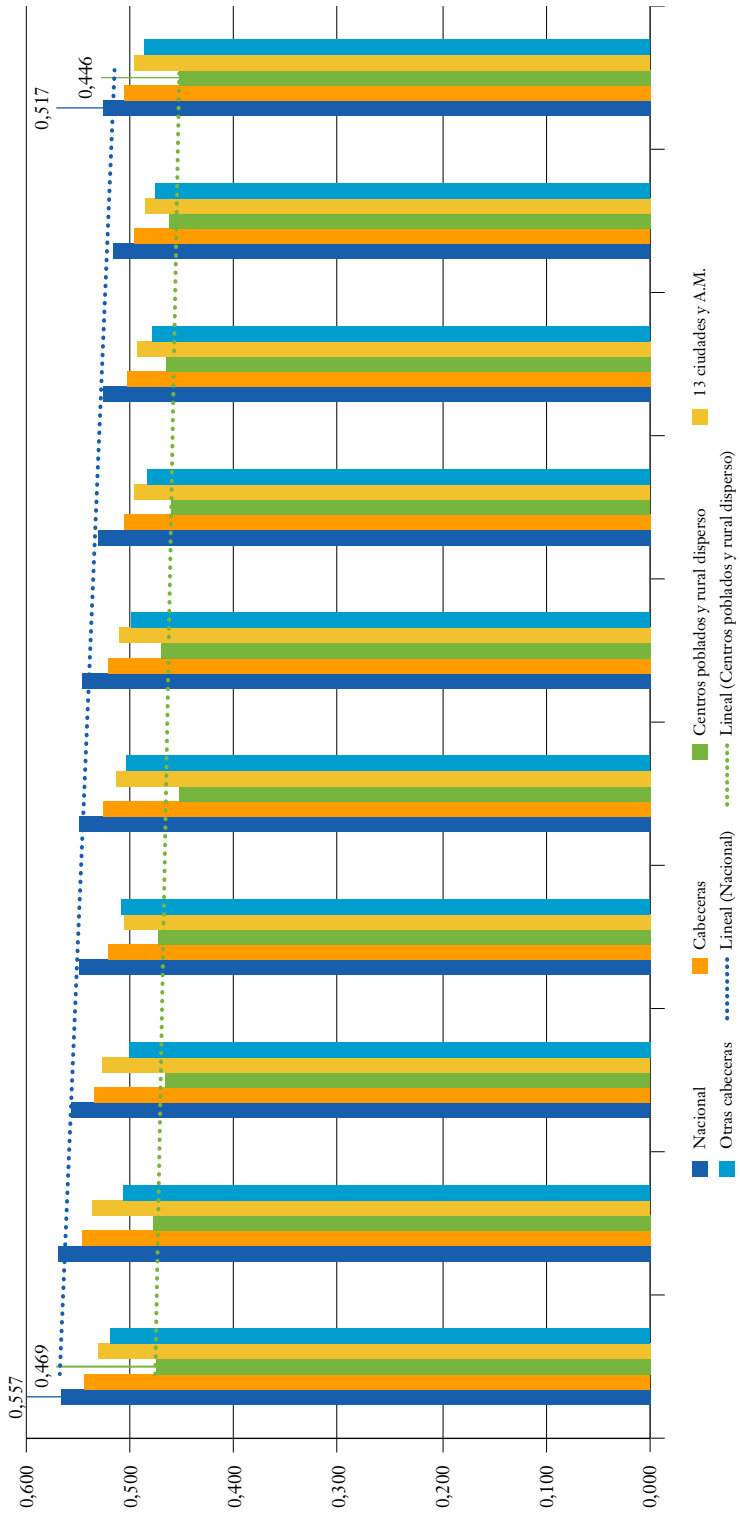
El reto es que Colombia logre articular las políticas de seguridad y protección social durante todo el transcurso de la vida, que permitan lograr la protección integral efectiva en la vejez.

El país tiene que ponerse al día con la ruralidad y los municipios más pobres frente el mejoramiento de condiciones de vida, en vías de comunicación, los servicios sanitarios, la educación, vivienda, condiciones de vida y cultura, ingreso familiar, trabajo y desarrollo social, agua, saneamiento ambiental, disponibilidad de alimentos, integración familiar, urbanización y, entre ellos, los cuidados sociales conforme a las necesidades locales.

**ANEXOS**

**ANEXO1. COLOMBIA UN PAÍS DESIGUAL-DIMENSIÓN RURAL /URBANA (GINI)**

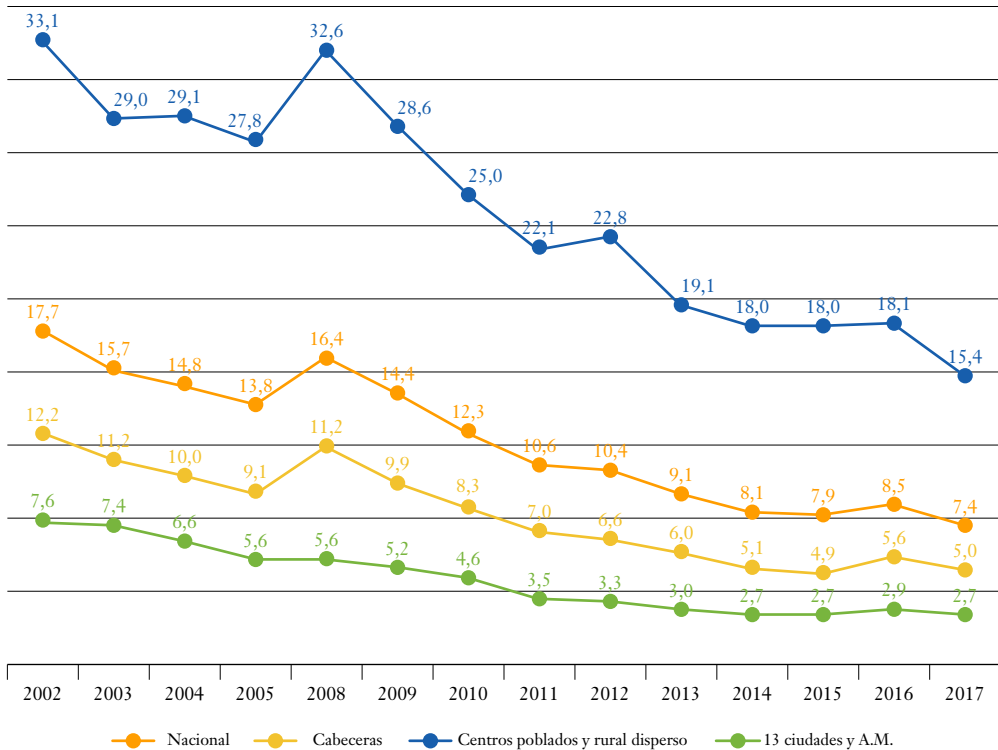
**GRÁFICO 4.**  
**COEFICIENTE GINI 2009-2018—COLOMBIA—CABECERAS—CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO**



Fuente: DANE. Encuesta de calidad de vida—pobreza monetaria—indicadores de pobreza monetaria—GINI.

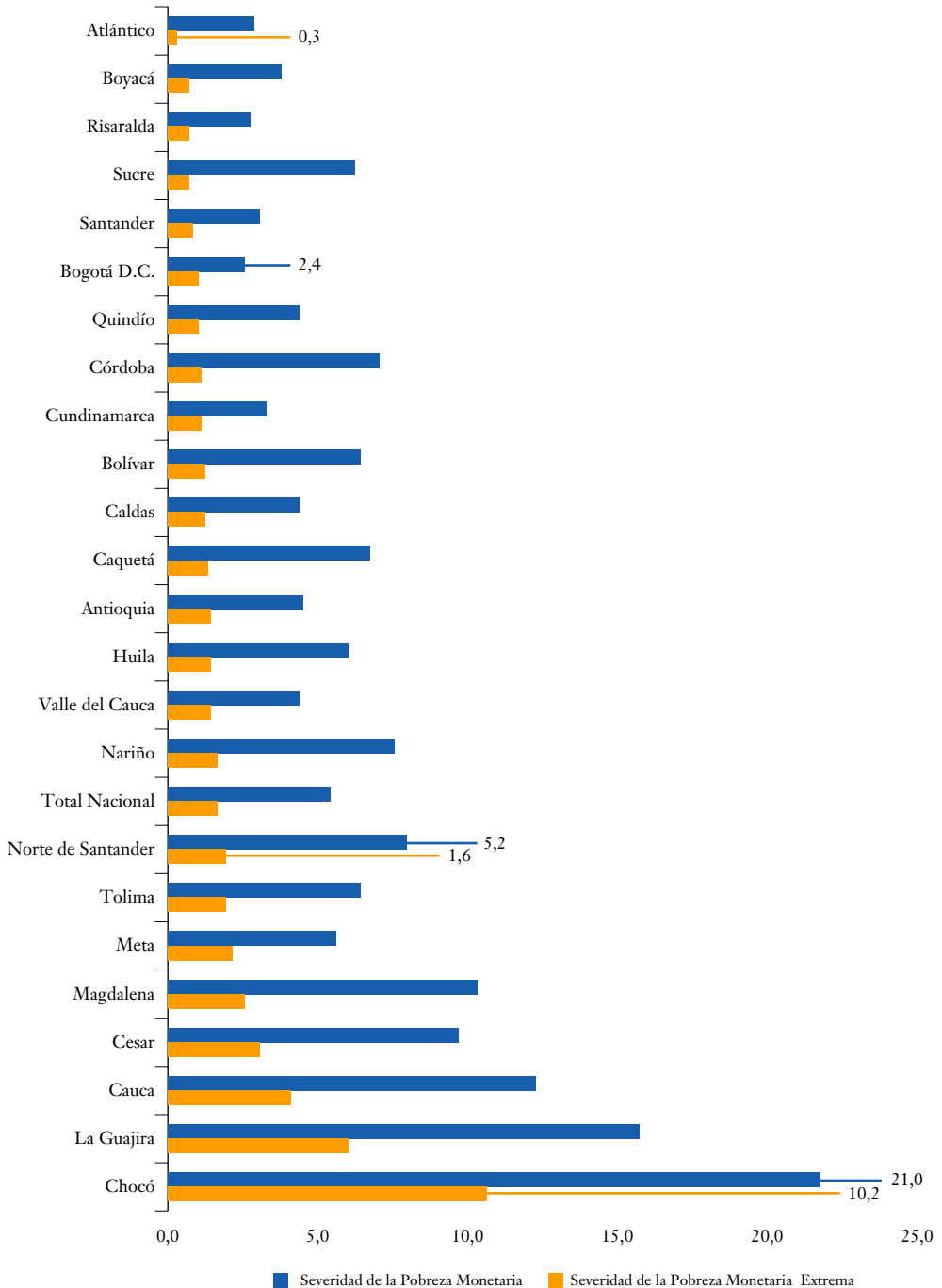
## ANEXO 2. COLOMBIA UN PAÍS DESIGUAL—DIMENSIÓN POBREZA— TENDENCIAS Y DIFERENCIAS POR DEPARTAMENTO

**GRÁFICO 5.**  
**INCIDENCIA DE POBREZA MONETARIA 2002-2017**



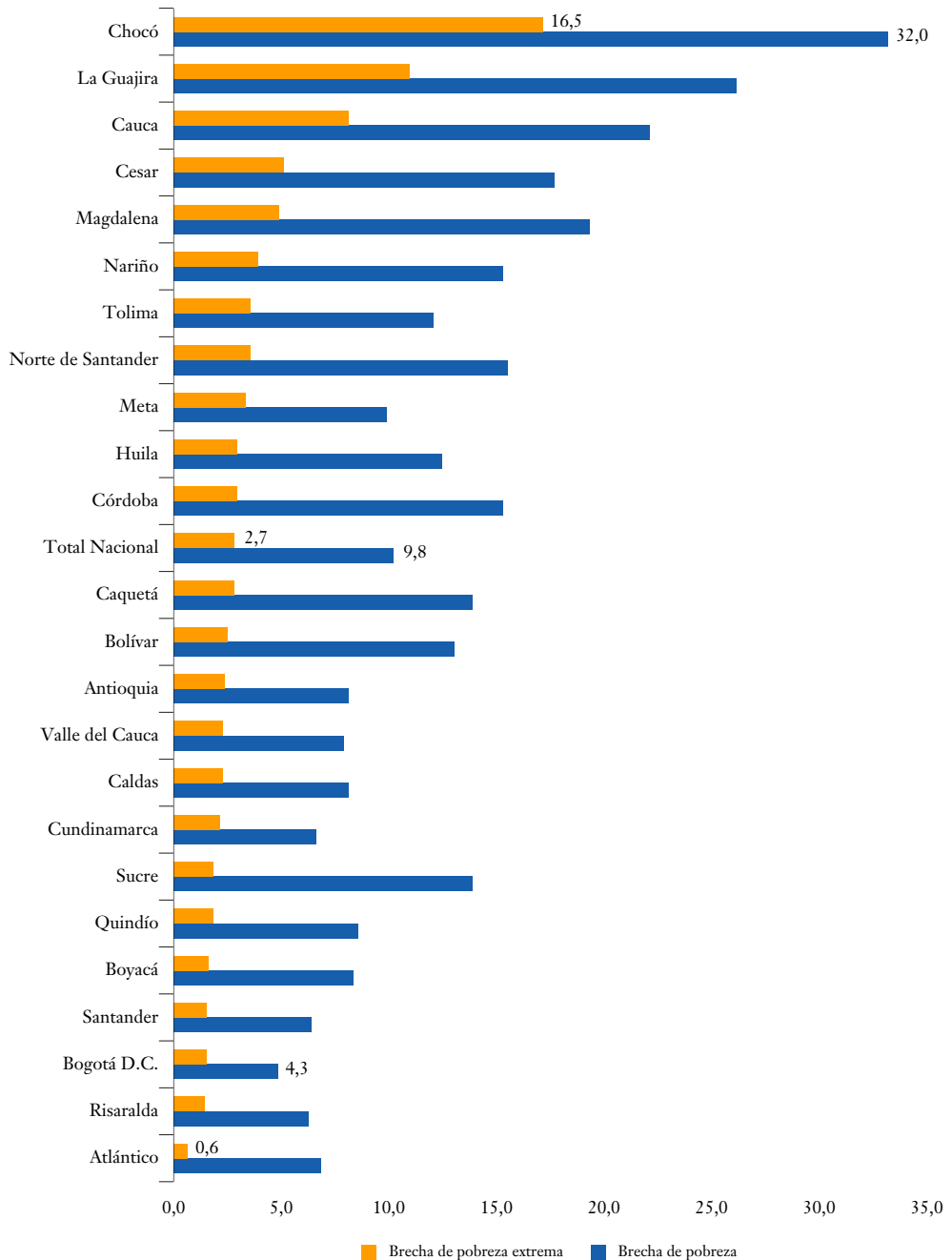
Fuente: DANE. Encuesta de calidad de vida—Pobreza monetaria -Indicadores de pobreza monetaria.

**GRÁFICO 6.**  
**SEVERIDAD DE LA POBREZA—DEPARTAMENTOS—2018**



Fuente: DANE—Encuesta de calidad de vida—Pobreza monetaria—Indicadores de pobreza monetaria.

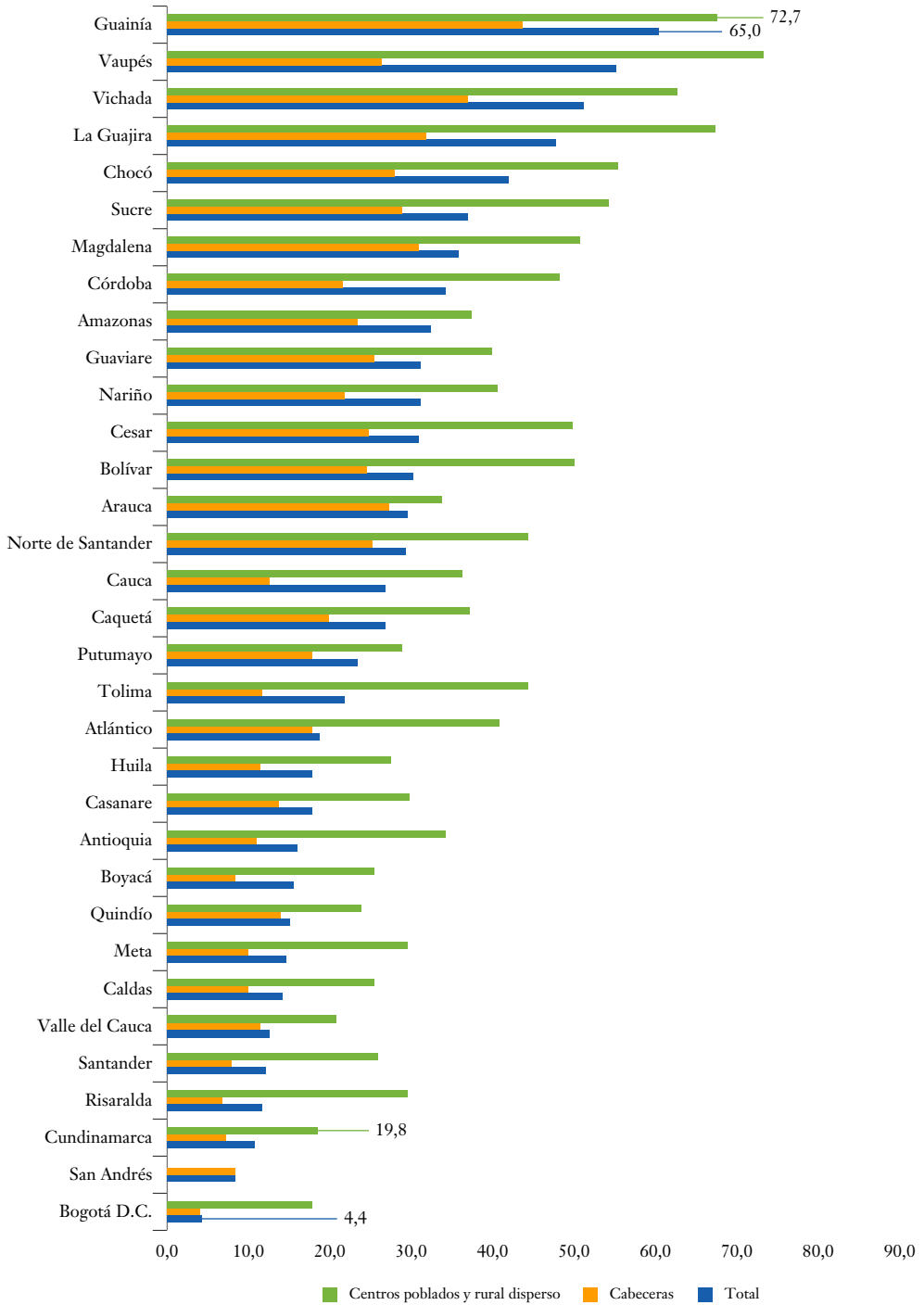
**GRÁFICO 7.**  
**BRECHA DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA—DEPARTAMENTOS—2018**



Fuente: DANE—Encuesta de calidad de vida—Pobreza monetaria—Indicadores de pobreza monetaria.

**GRÁFICO 8.**

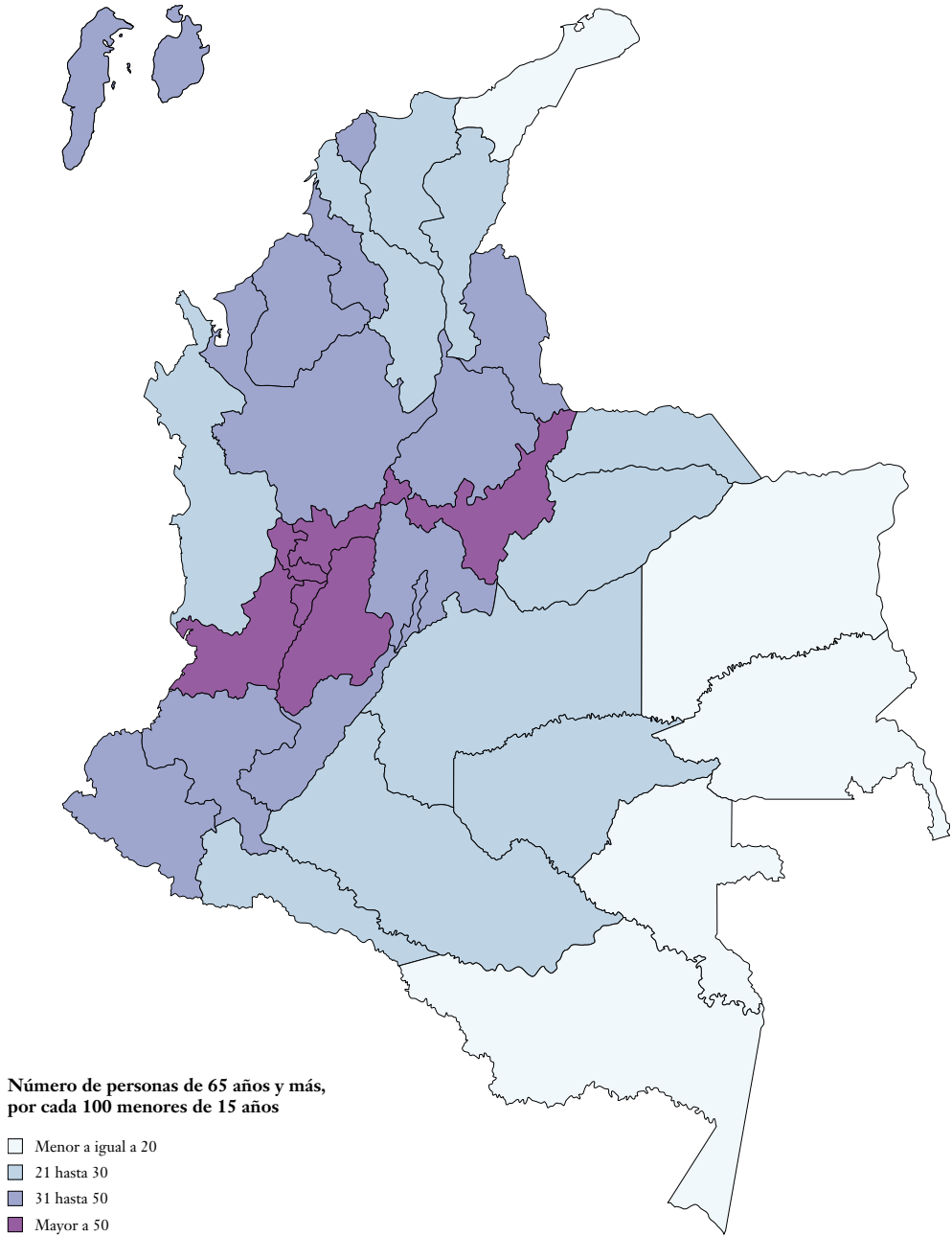
**ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL POR DEPARTAMENTOS-2018**



Fuente: DANE-Encuesta de calidad de vida-Índice de Pobreza Multidimensional-2018.

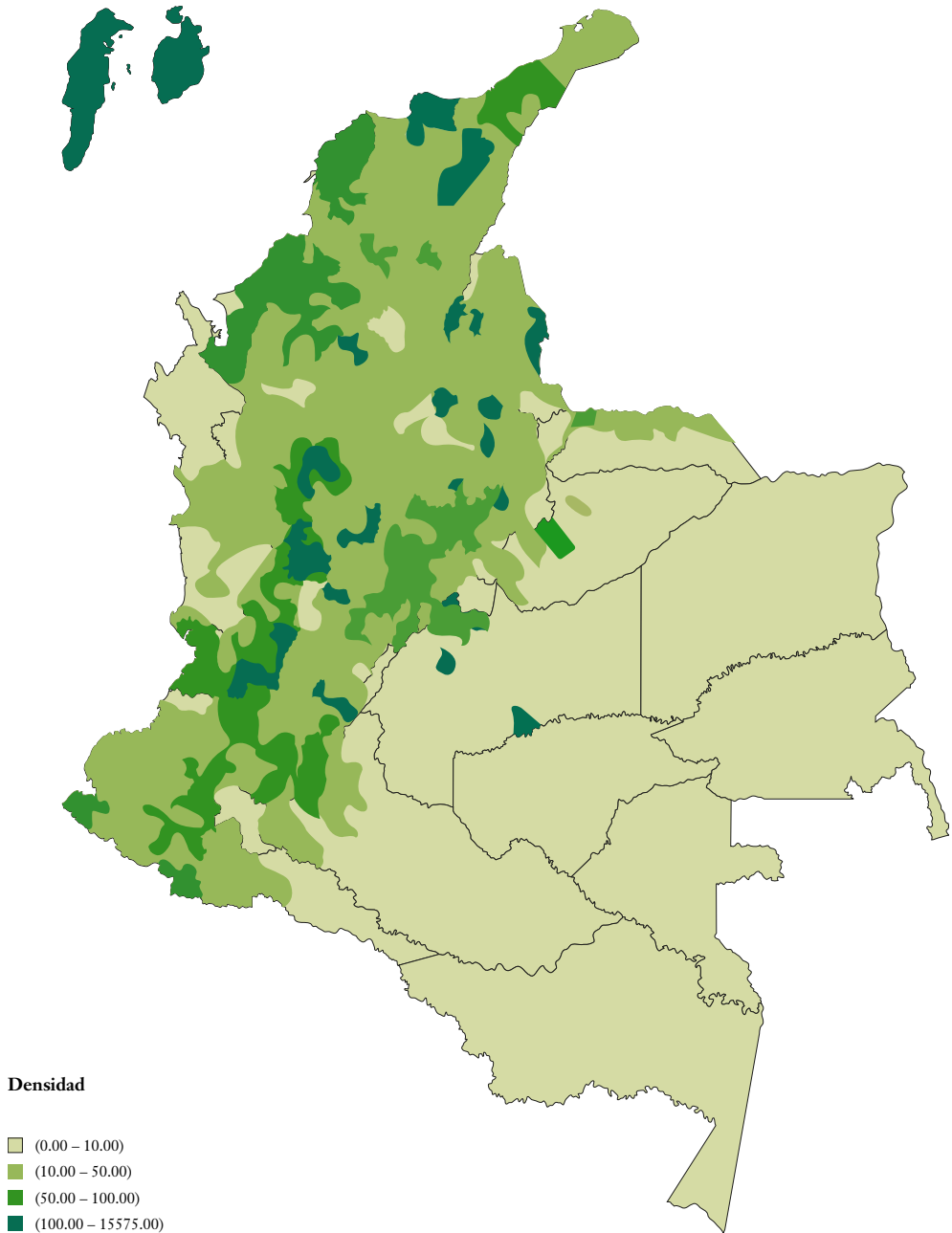
### ANEXO 3. COLOMBIA UN PAÍS DESIGUAL—DIMENSIÓN DEMOGRÁFICA, RURAL Y EPIDEMIOLÓGICA

**FIGURA 5.**  
**ESTRATO SOCIOECONÓMICO POR REGIONES**

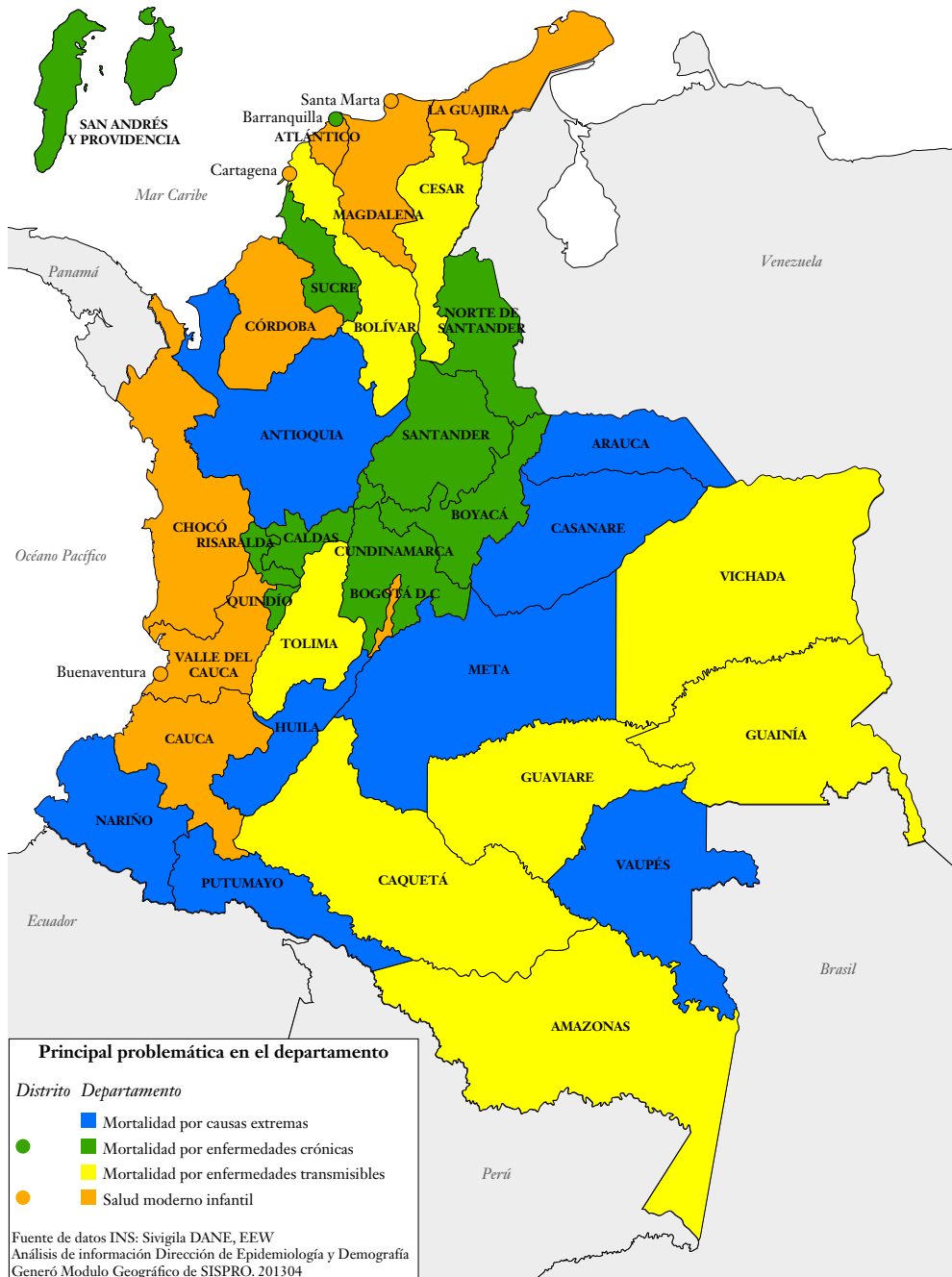




**FIGURA 6.**  
**DENSIDAD POBLACIONAL**



**FIGURA 7.**  
**CAUSAS DE MORTALIDAD POR DEPARTAMENTO**



Fuente: DANE-DNP-Minsalud.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. Country Profile: Costa Rica. Consultado el 5 de noviembre de 2019. [https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b45ofd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=CR](https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b45ofd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=CR)
- Colpensiones y oiss. *Estudio de los programas de atención al adulto mayor en Colombia, Brasil, Costa Rica y Uruguay, de acuerdo con la normatividad y las buenas prácticas existentes*. Tomo II. Bogotá: Colpensiones y oiss, 2018. <https://www.oissobservatoriovejez.com/wp-content/uploads/2018/11/Tomo-2-Adulto-Mayor-October-2018.pdf>.
- DANE. Boletín técnico: Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2018. Bogotá, 2019. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2018.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2018.pdf)
- DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Consultado en noviembre de 2019. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/informacion-tecnica>
- Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad”*, versión inicial (Bogotá: DNP, 2019).
- Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad* (Bogotá: DNP, 2018) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- Dulcey Ruiz, Elisa. *Envejecimiento y vejez, categorías conceptuales*. Bogotá: Fundación Cepsiger para el Desarrollo Humano; Santiago de Chile: Red Latinoamericana de Gerontología, 2013.
- Dulcey Ruiz, Elisa, Carlos José Paredes y Roberto Posada (eds.). *Envejecimiento del nacer al morir*. Bogotá: Siglo del Hombre, Fundación-Christel-Waisek Pro Personas Mayores en el Mundo, Cepsiger, 2018.
- González, Alejandro. “Transiciones demográficas, diferencias regionales y seguridades sociales. Contexto, criterios y técnicas de apoyo para la definición de políticas”. *Páginas de Seguridad Social* 2, n.º 4 (2018): 22. <https://doi.org/10.18601/25390406.n4.01>
- Huenchuan, Sandra y Adriana Rovira (eds.). *Medidas clave sobre vejez y envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. CDMX: CEPAL, 2019. <http://hdl.handle.net/11362/44806>
- Lopata, Helena Znaniecka. *Women As Widows: Support Systems*. Nueva York: Elsevier, 1979.
- López-Cerón, Antonio Balbontín. Impacto de la ley de dependencia en las personas con enfermedad mental, desde la óptica de la autonomía personal. XVII CONGRESO DE FEAFES, Valladolid, 6 de mayo de 2011. <https://consaludmental.org/publicaciones/Impactoleydependenciadesdeautonomiapersonal-AntonioBalbontin.pdf>
- Medellín, Nadín, Pablo Ibararán, Mauricio Matus y Marco Stampini. *Cuatro elementos para diseñar un sistema de cuidados*. Nota técnica n.º IDB-TN-1438. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. <http://dx.doi.org/10.18235/0001129>

- Ministerio de Desarrollo Social (Mides), Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores) y Consejo consultivo de Inmayores (2016). *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019*. Montevideo.
- Ministerio de Salud y Protección Social, Colciencias, Universidad del Valle y Universidad de Caldas. *Encuesta SABE Colombia: Análisis Cualitativo*. Bogotá: Pregraf Impresores S.A.S, 2016.
- Ministerio de Salud y Protección Social. *Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024*. Bogotá: 2015. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Pol%C3%ADtica-colombiana-envejecimiento-humano-vejez-2015-2024.pdf>
- Ministerio de Salud y Colciencias, *Presentación Estudio SABE Colombia 2015* (mayo de 2016).
- OCDE, *Elderly population (indicator)*. doi:10.1787/8d805ea1-en (consultado el 15 de noviembre de 2019).
- Misión de MIDES de Uruguay, consultado el 15 de noviembre de 2019, <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/4376/3/innova.front/mision>
- OMS. *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud. Los desafíos en la formulación de políticas públicas*. Luxemburgo: OMS, 2015.
- ONU. *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, España, 8 al 12 de abril de 2002. Nueva York: ONU, 2003. <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>
- Sojo, Ana. *Protección social en América Latina, La desigualdad en el banquillo*. Libros de la CEPAL, 143. Santiago de Chile: CEPAL, 2017. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/S1600819\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/S1600819_es.pdf)



# Guía para autores

## Author Guidelines

### ENFOQUE Y ALCANCE

La revista *Páginas de Seguridad Social* es una publicación semestral editada por la Universidad Externado de Colombia, que busca generar un espacio de reflexión y promover la difusión de contenidos de interés, inéditos y originales, a fin de contribuir a la comprensión profunda de los temas vigentes en el ámbito de la seguridad social en Colombia e Iberoamérica.

### CRITERIOS DE SELECCIÓN

La selección de los artículos postulados para publicar en la revista está sujeta a un proceso de evaluación por pares académicos, que se realiza de forma anónima para favorecer la objetividad de la revisión. No obstante, será el Comité Editorial el que determine la decisión de publicar o no un contenido. En consecuencia, el hecho de recibir un artículo, no es garantía de su publicación inmediata. Los pares académicos son autoridades académicas o profesionales en las distintas áreas de la seguridad social, que han declarado no tener ningún tipo de conflicto de intereses con los autores o contenidos asignados para su revisión.

La revisión de los artículos implica, además, un proceso de corrección en el que los autores deben realizar las modificaciones sugeridas por los revisores, en los tiempos especificados por la revista, indicados a los autores en los casos que proceda. La revista *Páginas de Seguridad Social* no cobra a los autores los costos generados durante los procesos editoriales.

### ÉTICA EDITORIAL

El envío de artículos a la revista supone el compromiso, por parte de los autores, de no someter el mismo documento de forma simultánea a consideración de otras revistas y de tener exclusividad de los derechos de los contenidos. Todo plagio será causal de rechazo del artículo, por lo tanto, los autores deben asegurarse de citar y referenciar las fuentes de información de manera apropiada.

## **DERECHOS DE AUTOR**

El envío de un artículo supone, por parte del autor, la cesión de sus derechos patrimoniales (reproducción, comunicación pública, transformación y distribución) a la revista *Páginas de Seguridad Social*, a la que además se faculta como primer medio de reproducción del contenido enviado. Todos los artículos publicados por la revista pueden reproducirse siempre que se cite la fuente, de acuerdo con la “licencia de atribución” de Creative Commons vigente.

## **INDICACIONES DE FORMATO**

Los artículos sometidos a consideración de la revista *Páginas de Seguridad Social* deben enviarse al correo [rev.pagss@uexternado.edu.co](mailto:rev.pagss@uexternado.edu.co). Los autores deben asegurarse que sus documentos cumplen con las siguientes indicaciones de formato:

- Tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo notas y bibliografía.
- Incluir un resumen y palabras clave, escritos tanto en español como en inglés. El resumen no puede exceder las 150 palabras en ninguna de las dos lenguas y debe incluir entre tres y cinco palabras clave.
- Contar, como mínimo, con la siguiente información sobre el autor: nombre completo, último grado de educación obtenido, afiliación institucional y correo electrónico.
- Incluir por lo menos las siguientes secciones: introducción, conclusiones y bibliografía.

Adicionalmente deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones:

- El uso de la negrita está restringido para los títulos. Para resaltar un término se usa cursiva o comillas.
- Se debe utilizar cursiva para resaltar un término que es definido como concepto, que hace referencia a un nombre científico o que está escrita en una lengua distinta al español o la lengua en la que está escrita el artículo. También se escriben en cursiva los títulos de los libros, impresos o electrónicos, y de las publicaciones periódicas, tales como revistas –científicas o comerciales– y prensa impresa o digital.
- El uso de las versales está restringido para dar formato a las cifras escritas en números romanos. Para el caso de las siglas y acrónimos, estos deben escribirse con mayúscula inicial o sostenida y seguir las reglas ortográficas que aplique para cada caso.

- La primera vez que se emplea una sigla o acrónimo se debe indicar su equivalencia completa y a continuación, entre paréntesis, el término abreviado.
- Se deben usar comillas inglesas (“”) para encerrar citas textuales cortas, así como los títulos de los artículos, capítulos de libros o secciones de una publicación, digital o impresa, exposiciones, conferencias, coloquios, jornadas, charlas, discursos, o documentos de trabajo.
- Se deben usar comillas sencillas (‘’) para reemplazar las comillas dobles dentro de una cita.
- El uso de todos los signos de puntuación está sujeto a las reglas ortográficas establecidas por la Real Academia de la Lengua Española (RAE).
- Se requiere que los cuadros, tablas y demás gráficos sean legibles, con las convenciones definidas y que se cite su fuente de información.
- Debe hacerse un uso racional y moderado de los recursos gráficos y las notas aclaratorias o informativas.

Junto con el artículo deben enviarse, por aparte:

- Los datos de los autores: títulos académicos, afiliación institucional, grupo o líneas de investigación (si aplica), últimas dos publicaciones y correo electrónico.
- Las imágenes, cuadros, tablas o material gráfico utilizado, con buena resolución y en formatos editables, en un archivo comprimido. Es responsabilidad exclusiva de los autores gestionar y entregar a la revista el permiso para la publicación de las imágenes, así como la entrega de las imágenes en la calidad requerida para la diagramación.

## CITAS Y REFERENCIAS

La revista *Páginas de Seguridad Social* adopta el sistema de notas y bibliografía de la norma de estilo de Chicago, así como las indicaciones de formato para textos legales estipulados por *The Bluebook, A Uniform System of Citation*. Las citas textuales cortas se deben encerrar entre comillas. Las citas textuales que sobrepasen las cuatro líneas se deben escribir en un párrafo independiente, con sangría de 1,0 a la derecha, interlineado de 1,0 y sin comillas. Las paráfrasis no se encierran entre comillas pero se debe indicar en la nota que se trata de la adaptación de un contenido y citar la fuente original usando “cfr.” antes de la referencia.

Las fuentes legales, como leyes, códigos, sentencias, entre otros, deben referenciarse únicamente en las notas y no en la bibliografía. Únicamente se in-

dica el país cuando la norma es de un país distinto a Colombia. En la bibliografía únicamente deben aparecer las fuentes que fueron citadas en el documento.

A continuación se indica el formato que se debe seguir para referenciar las principales fuentes de información, tanto en las notas (N) como en la bibliografía (B). Deben tenerse en cuenta tanto la información requerida, como los signos de puntuación:

### **LIBRO CON UN SOLO AUTOR**

- (N) I Nombre(s) y Apellido(s), título del libro en cursiva (Ciudad: editorial, año), número de página(s).
- (B) Apellido(s), Nombre(s). Título del libro en cursiva. Ciudad: editorial, año.

### **LIBRO CON DOS AUTORES**

- (N) I Nombre(s) y Apellido(s) y Nombre(s) y Apellido(s), título del libro en cursiva (Ciudad: editorial, año), número de página(s).
- (B) Apellido(s), Nombre(s) y Apellido(s), Nombre(s). Título del libro en cursiva. Ciudad: editorial, año.

### **LIBRO CON TRES O MÁS AUTORES**

- (N) I Nombre(s) y Apellido(s), et al., título del libro en cursiva (Ciudad: editorial, año), número de página(s).
- (B) Apellido(s), Nombre(s), Apellido(s), Nombre(s) y Apellido(s), Nombre(s). Título del libro en cursiva. Ciudad: editorial, año.

### **LIBRO CON EDITOR (ED.), TRADUCTOR (TRAD.), COORDINADOR (COORD.) O COMPILADOR (COMP.) EN LUGAR DE AUTOR**

- (N) I Nombre(s) y Apellido(s), ed., título del libro en cursiva (Ciudad: editorial, año), número de página(s).
- (B) Apellido(s), Nombre(s), ed. Título del libro en cursiva. Ciudad: editorial, año.

### **LIBRO ELECTRÓNICO**

- (N) I Nombre(s) y Apellido(s), título del libro en cursiva (Ciudad: editorial, año), URL o doi.



- (B) Apellido(s), Nombre(s). *Título del libro*. Ciudad: editorial, año. URL o doi.

## CAPÍTULO DE LIBRO

- (N) I Nombre(s) y Apellido(s), “Título de capítulo”, en *Título del libro* en cursiva, (Ciudad: editorial, año), número de página(s).
- (B) Apellido(s), Nombre(s). “Título de capítulo”. En *Título del libro* en cursiva, número de página(s). Ciudad: editorial, año.

## ARTÍCULO DE REVISTA

- (N) I Apellido(s), Nombre(s), “Título de artículo”, Nombre de la revista #vol., no. # (año): número de página(s).
- (B) Apellido(s), Nombre(s). “Título de artículo”. Nombre de la revista #vol., n.º # (año): número de página(s). doi

## PONENCIAS, PRESENTACIONES, DOCUMENTOS DE TRABAJO

- (N) I Apellido(s), Nombre(s), “Título del documento” (Tipo de documento, lugar de presentación/edición, institución editora, fecha con formato día, mes y año).
- (B) Apellido(s), Nombre(s). “Título del documento”. Tipo de documento, lugar de presentación/edición, institución editora, fecha con formato día, mes y año.

## PÁGINA WEB

- (N) I “Título de la sección consultada”, entidad o autor de la página, consultado el (fecha con formato: día, mes y año), URL.
- (B) “Título de la sección consultada”. Entidad o autor de la página. Consultado el (fecha con formato: día, mes y año). URL.

## BLOG

- (N) I Nombre(s) Apellido(s)/Seudónimo/Autor colectivo, “Título de la entrada de blog”, *Título del blog* en cursiva, fecha en que fue publicada la entrada (día, mes, año), URL.
- (B) Nombre(s) Apellido(s)/Seudónimo/Autor colectivo. *Título del blog* en cursiva (blog). URL.

## LEYES Y DECRETOS

(N) I País, Ley/Decreto (número y año), sobre... (Descripción corta de lo regulado por la ley), art. # (Según el caso, pueden referenciarse artículos (art.), numerales (num.), literales (lit.), entre otros)

## RESOLUCIONES

(N) I País, Institución que emite la resolución, Resolución (número y año), sobre... (Descripción corta de lo regulado por la ley), art. # (Según el caso, pueden referenciarse artículos (art.), numerales (num.), literales (lit.), entre otros)

## SENTENCIAS

(N) I País, Sentencia (número y año), M.P.: Nombre del magistrado ponente