

LA CRISIS DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO. ANÁLISIS DE COBERTURA Y CRÍTICAS A LAS FALLIDAS REFORMAS

Roberto Mauricio Sánchez Torres*

RESUMEN

La transición demográfica que vive Colombia implica la necesidad de analizar el papel de las personas de tercera edad en la sociedad. El presente documento trata dos temáticas; por un lado, se hace un estudio demográfico donde se ilustran los cambios demográficos y la situación actual en la distribución por edades de la población colombiana; después, se analiza detenidamente el sistema pensional colombiano, enfatizando en los cambios realizados en la Ley 100 de 1993, el problema de la cobertura, la relación con el mercado laboral y se realizan una serie de críticas a la fallida reforma del sistema pensional colombiano.

Palabras clave: Transición demográfica, régimen de pensiones, sistema de protección social.

ABSTRACT

The demographic transition that Colombia is going through implies the need to analyze the role of the elderly in society. This paper develops two topics; firstly, it outlines the demographic changes and the current situation of the age distribution of the Colombian population; secondly,

* Estudiante de Economía, Universidad Nacional de Colombia. E-mail: rmsanchezt@unal.edu.co. Agradezco la colaboración del profesor Ricardo Bonilla en la orientación de este trabajo.

and in more detail, it analyzes the Colombian pension system, emphasizing the changes introduced under Law 100 of 1993, the coverage problem and the relation with the labour market, and finally develops a critique of the failed reform of the Colombian pension system.

Key words: Demographic transition, pension regime, social protection system.

JEL: H53, H55.

Introducción

El análisis de los problemas de la población de tercera edad no es solamente un problema económico, son problemas que deben pensarse desde varias perspectivas, que tomen en cuenta la interdisciplinariedad y complejidad propia de los grupos sociales. De igual modo, la solución tampoco es simplemente económica, se debe dar un cambio cultural en la sociedad para cambiar el modo de ver la vejez, garantizar la inclusión de los viejos en las actividades de la sociedad, incluirlos en el mercado de trabajo, mejorar su calidad de vida, brindar posibilidades de ocupación, es decir, el bien-estar y la calidad de vida no se debe pensar únicamente en términos económicos, es mucho más que eso, no obstante, representa un punto de partida pero no debe ser la panacea. En el presente estudio se analiza la situación del régimen pensional en Colombia, como un problema importante que enfrenta la sociedad y en particular las personas de edad avanzada, pero teniendo en cuenta que la pensión y los ingresos en la vejez son sólo un aspecto de un problema diverso y amplio.

Dentro de los documentos soporte de la planeación y desarrollo del país se incluye como objetivo primordial atender a la población "vulnerable", entre la que se encuentra la población de tercera edad, con una política enfáticamente de asistencia, de solución al problema con recursos paliativos y no con soluciones eficaces al problema, aunque se hable de vinculación y promoción del empleo, no se dice qué medida se tomará y se deja al mercado, el cual no tendrá en cuenta a estos grupos poblacionales dado su carácter selectivo y excluyente, los problemas de pobreza y marginación de los viejos del país.

En el presente documento se estudiará el régimen de pensiones en relación con el mercado laboral y la crisis de la Seguridad Social en Colombia. Se empezará realizando un análisis demográfico de tal modo que se ilustre la magnitud de los cambios operados en la

transición demográfica que vive el país y la cantidad de personas de tercera edad. El régimen de pensiones es un tema crucial para la comprensión de la situación de la tercera edad, en este tema se enfatizará, dada la trascendencia del mercado laboral y por ser un tema arduamente debatido y esencial para comprender los problemas que afronta el Sistema de Seguridad Social, se analizarán las reformas del sistema, su cobertura y se presentarán una serie de críticas tanto al sistema como a las transformaciones de éste.

Demografía

El análisis demográfico es esencial para la comprensión del contexto en el que se encuentra la tercera edad en el país. En este caso particular, se parte del análisis demográfico para poder investigar y mostrar la situación de la tercera edad en Colombia en relación con el tema pensional y las políticas públicas dirigidas a este grupo poblacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se da un argumento "malthusiano" al problema demográfico que hay en el país, al proceso de envejecimiento poblacional que se espera aumente en los próximos años, es decir, se afirma que el aumento de la población acarrea problemas de tipo económico¹. Es importante resaltar la afirmación de que hay un "consenso" sobre la visión del problema demográfico, lo que a mi parecer es erróneo ya que dicho consenso no existe:

Aunque la relación entre crecimiento económico y demografía se ha discutido ampliamente, la única conclusión sobre la que existe *consenso* es aquella según la cual las elevadas tasas de natalidad y fertilidad de las mujeres conducen a mayores índices de pobreza y desigualdad y, por consiguiente, tienen un efecto negativo sobre el crecimiento económico. En este sentido, se diseñarán políticas específicas para los grupos poblacionales y regiones donde el rezago demográfico reviste signos críticos (las mujeres adolescentes, los menos educados, los pobres y los residentes en la zona rural). En este contexto se garantizará, como parte de los planes de beneficios de la seguridad social en salud, el acceso a métodos modernos de planificación, dando prioridad a la población adolescente y definiendo estrategias orientadas a armonizar las políticas de desarrollo económico con la dinámica demográfica. (Presidencia de la República, 2006: 46).

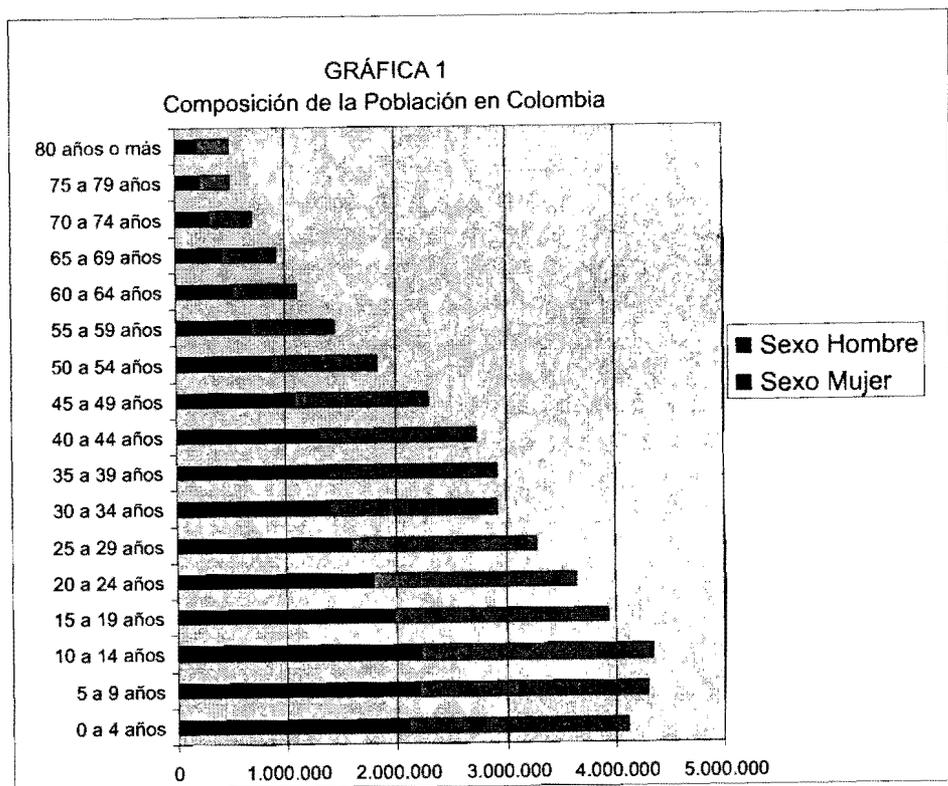
1 La tesis clásica y reconocida de Malthus afirma que la población aumenta de manera geométrica, mientras los alimentos de manera aritmética.

Se critican las altas tasas de natalidad como una causa primordial de los problemas sociales del país, sin embargo, se tiene como meta ampliar la esperanza de vida. Dentro de los planes y programas que se proponen para solucionar el problema demográfico se enfatiza la necesidad de disminuir la natalidad de la población, en particular, el nacimiento de niños pobres a los cuales se supone, será el Estado, quien se encargue de asistirlos.

Es cierto que las tasas de natalidad son más altas en la población con menores ingresos, también que no es justo que nazcan niños pobres que no tengan las oportunidades adecuadas para llevar una vida plena, sin embargo, esta es una visión ortodoxa del problema, otras visiones alternativas para los procesos demográficos afirman que el mismo sistema se encarga de generar una superpoblación relativa, necesaria para los ciclos económicos, u otras visiones eugenésicas que afirman que es mejor que nazcan personas ricas y saludables que pobres y degenerados.

En el análisis de la tercera edad y su papel en la sociedad, es importante tener en cuenta aspectos que determinan los cambios que conlleva el llegar a la vejez. La longevidad de un individuo está determinada entre otros factores, por genética, selección natural, historia ocupacional, desarrollo biológico, calidad de vida y salud. En el mercado laboral, se presenta una selección de los oferentes de la fuerza de trabajo, selección caracterizada por la exclusión de los ancianos principalmente por dos factores: representar fuerza de trabajo con menor productividad y tener un conocimiento retrasado o desactualizado, en este sentido es importante destacar que el nivel educativo juega un papel importante en la participación laboral de la tercera edad, dadas las características del trabajo, el trabajo simple es fácilmente reemplazado por nuevas generaciones, mientras el trabajo que requiere conocimiento específico en muchos casos no es posible reemplazarlo, dada la necesidad de acumulación de conocimiento y experiencia.

En Colombia aún no hay una estructura poblacional vieja como en los países europeos o el caso particular del Uruguay en Latinoamérica. Tal como se ilustra en la gráfica 1, la composición poblacional del país, tiene su mayor parte en los niños, sin embargo, se observa que entre los 10 y 14 años se presenta el grupo más alto y se evidencia un descenso progresivo hacia edades mayores y también hacia las menores.



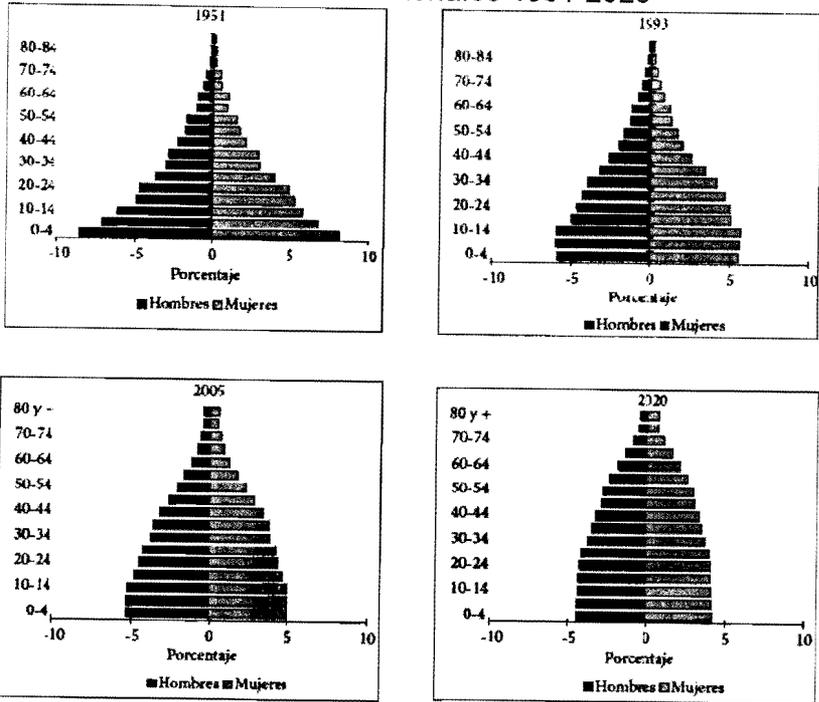
Fuente: CENSO 2005².

No obstante, las llamadas pirámides poblacionales, que muestran la estructura por edades de la población de un país, se han vuelto menos extensivas en su base, en los últimos 50 años este proceso se evidencia claramente (ver gráfica 2); para 1951 la población tenía una estructura en donde habían muchos más niños y jóvenes que adultos y viejos. Para el 2005 la pirámide muestra una distribución más balanceada en las diferentes edades y en las proyecciones sobre los cambios demográficos del país, se espera que para el 2020 ya no exista tal pirámide. En síntesis, esto muestra que el país está en un proceso de envejecimiento poblacional que implicará nuevos cambios en las políticas dirigidas a la tercera edad, que también conllevará a cambios en la visión sobre la vejez y el papel de este grupo de población en la sociedad.

2 Todos los datos del censo de 2005 son tomados de las bases de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <http://www.dane.gov.co/censo>. (DANE, 2008).

GRÁFICA 2

Pirámides Poblacionales 1951-2020

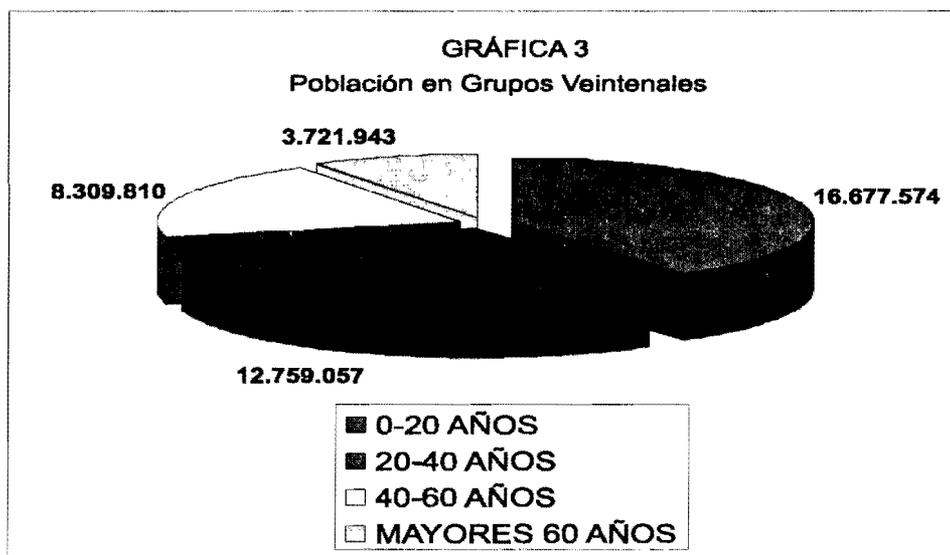


Fuente: Presidencia de la República (2005).

En el país hay 3.721.943 personas mayores de 60 años, que es el 8,9% de la población del país (ver gráfica 3). Esta cifra no sólo indica que gran parte de la población es vieja, sino que plantea un debate en torno al papel que debe jugar esta población en la construcción de una sociedad más equitativa e incluyente. No se puede plantear un alto desarrollo económico dejando de lado el desarrollo social del país, en donde la tercera edad juega un papel preponderante. El tema pensional es un aspecto importante en el estudio de la tercera edad, ya que en muchos casos éste grupo depende de esos ingresos para poder vivir, debido a los cambios culturales en la constitución de la familia. El 11% de la población está en edad de pensión³, 7% mujeres y 4% hombres (ver gráfica 4), como se verá más adelante la proporción de éstos que tienen pensión es muy baja.

3 En el régimen de prima media -en el que se tiene en cuenta la edad para la obtención de pensión-, la edad para pensionarse es mayores de 60 años para los hombres y mayores de 55 para las mujeres, después del 2014 aumentará en dos años para ambos grupos.

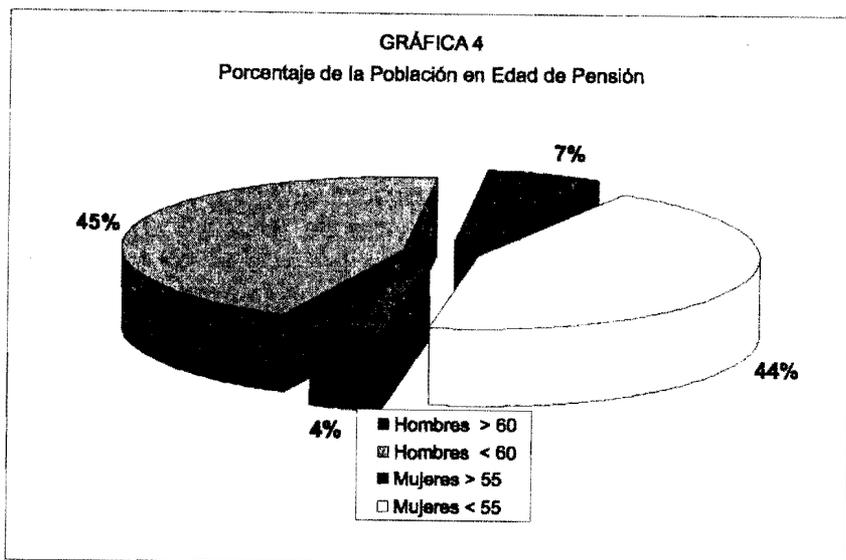
El crecimiento poblacional se debe a tres factores: aumento en las tasas de natalidad, disminución de las tasas de mortalidad y migración de la población. Factores que determinan a su vez, la esperanza de vida de la población. Es un objetivo de todos los países aumentar la esperanza de vida de la población, ya que se presenta como un indicador del progreso social, en Colombia al nacer se tiene una esperanza de vida de 72,2 años, y una meta para el 2010 de extenderla a 74. La búsqueda de la ampliación de la esperanza de vida, no debe ser una meta por si misma, debe estar acompañada de políticas dirigidas a la tercera edad, que garanticen que la mayor duración de la vida tenga sentido, mientras no haya calidad de vida óptima para la tercera edad la prolongación de la edad de vida no tiene razón de ser.



Fuente: CENSO 2005.

El régimen de pensiones en Colombia

El Sistema de Seguridad Social se presenta en el mundo como el mecanismo a través del cual los Estados ofrecen a los integrantes de la Sociedad parte de las necesidades básicas que aquellos deben suplir. En sus orígenes los Sistemas de Protección Social se legitimaban en la medida en que se buscaban garantizar los derechos fundamentales del hombre, como lo son la salud y las protecciones a las contingencias en la vida de los seres humanos.



Fuente: CENSO 2005.

Los primeros modelos de Seguridad Social enfatizaban la solidaridad y la equidad como principio rector del sistema, sin embargo, existía una gran restricción, el origen y capacidad de los recursos; por tal motivo, existía un filtro en el sistema que se basaba en el contrato de trabajo, es decir, aquellas personas que aportaban al progreso del país debían ser los privilegiados del sistema. Fue en los Estados de Bienestar en donde el Sistema de Seguridad Social se consolidó en tanto se debía buscar el mayor bienestar social, esta percepción giraba en torno a la protección universal, los recursos deberían estar centralizados en el Estado y provenientes del ahorro nacional, los aportes provenían de la financiación del Estado y de la relación salarial, en la búsqueda de estas sociedades por el respeto de los derechos humanos, el sistema de seguridad social conformaba la inversión social en salud, pensiones, riesgos profesionales, seguro al desempleo, vivienda y alimentación. Posterior a los establecimientos de los Estados de Bienestar, viene una oleada de amplias transformaciones políticas que conducirán a cambios en la formas como se percibe la Protección Social, se inicia una transición hacia los regímenes políticos y económicos neoliberales, que buscan fomentar políticas basadas en la concepción autorreguladora del mercado, el cual se encarga de asignar a cada quien lo que corresponde, teniendo presente la mínima intervención estatal, es así como se configura una privatización de los Sistemas de Seguridad Social y un cambio de visión, de la defensa

de los derechos humanos a los derechos del consumidor como función del Estado. En Colombia estas transformaciones en los regímenes de Protección Social tuvieron características particulares, pero no exentas de los cambios presentados en otras latitudes. Evidentemente, con lo dicho, la situación y las transformaciones del Sistema de Seguridad Social en Colombia, y en particular para este estudio las pensiones o el seguro a la vejez, son resultados de tensiones entre el orden político y el orden económico, por lo cual en el análisis que continúa se debe resaltar que el sistema pensional está construido sobre una doble base: derecho y limitación, es decir, el derecho que como persona se tiene a satisfacer las mínimas necesidades y por otro lado, las limitaciones latentes de recursos para garantizar dichas necesidades a todos.

En Colombia la Ley 100 de 1993, de cierto modo, parte en dos la historia del Sistema Pensional Colombiano, se pasa de un régimen basado en la solidaridad, centrado en una institución⁴, el Instituto de Seguros Sociales, a otro construido a partir del ahorro individual y la competencia entre empresas privadas, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones –AFP–. La ley 100 transforma el régimen pensional y se inscribe dentro del paquete de medidas sugeridas por el Banco Mundial, como elemento para el saneamiento de los problemas financieros del régimen de reparto. Se argumentaba que este sistema además de solucionar el problema fiscal del Estado y beneficiar a la vejez, también mejoraría la dinámica de crecimiento económico en la medida en que los ahorros de los afiliados a las AFP se invirtieran en el sector real de la economía. Posterior a la Ley 100 se propuso eliminar todas las cajas y fondos públicos y reducir los regímenes especiales, y concentrar el sistema en lo que se llamó el régimen dual, por un lado el Instituto de Seguros Sociales y por el otro las Administradoras de Fondos de Pensiones. El ISS con régimen de reparto en donde los recursos para las mesadas provienen de los aportes de los trabajadores jóvenes, es decir, un régimen basado en la solidaridad, donde el monto es calculado por el salario de los últimos años. Por otra parte las AFP, basadas en un sistema de ahorro individual, las mesadas provienen de los recursos mismos de los trabajadores, ya no hay solidaridad y el monto de la mesada es determinado por la cantidad de ahorro de cada persona y con base en una esperanza de vida proyectada, en este régimen el Estado

4 A pesar de existir más de 1000 cajas y fondos públicos y otros sistemas independientes, el ISS, concentra la mayor parte de los afiliados a Seguridad Social en pensiones.

con recursos propios garantiza dos contingencias: agotamiento del ahorro y pensión mínima.

En el régimen dual el ISS, por su naturaleza basada en la solidaridad, tiene dos aspectos que se pueden ver como la desventaja del sistema, por un lado, al destinarse todos los aportes a un fondo común no es raro que se busque declarar el sueldo por debajo del que es, ya que esto disminuye los aportes, pero en los últimos años de trabajo, cuando se toma en cuenta el periodo para conocer el monto de la mesada, se declara el monto real y en algunos casos se busca a toda costa aumentar el monto declarado, de este modo se presenta un problema de reparto que se evidencia en la diferencia entre lo que aportó mientras trabajaba y lo que recibe en la vejez. Por otro lado, el sistema de prima media, debe garantizar un mínimo entre el número de cotizantes y el de pensionados, ya que en la medida en que esto cambie se tornará imposible la sostenibilidad del sistema, en el caso del ISS, no sólo aspectos demográficos han contribuido a dicho fenómeno, también el traslado hacia las AFP quebrantaron el sostenimiento del régimen de prima media. En el sistema de capitalización individual se tiene la desventaja de no garantizar, con sus mismos recursos, un ingreso a la vejez hasta el último día de vida, lo cual se confiere al Estado.

Hay diferencias muy importantes en cuanto a la reglamentación de cada régimen. Uno de ellos es el portafolio de inversiones, para el de reparto hay límites en los valores en los que se invierten los ahorros, en especial, se concentra en títulos de deuda del Estado, o como lo sucedido con el Banco Central Hipotecario, el cual se quebró y se perdieron todos los recursos del ISS invertidos en él, es decir, los ahorros de miles de colombianos se despilfarraron por las deficientes decisiones de inversión. En cambio, las AFP pueden tener un portafolio diversificado, y de este modo disminuir el riesgo sin variar la rentabilidad esperada. Otra diferencia es la administración de cada sistema, mientras en el ISS se administra como un fondo especial, con altos costos administrativos, las AFP administran como cualquier empresa privada.

El sistema pensional está basado en el contrato de trabajo, en las relaciones laborales, de allí que la gran mayoría de los afiliados sean trabajadores asalariados, por esto la situación del sistema no es independiente del mercado laboral. Las características de un sistema pensional ayudan a comprender las condiciones y problemáticas de aquel, estas características suelen ser básicamente,

la edad de retiro, la tasa de reemplazo, el periodo de cotización, la tasa de cotización y los gastos de administración. En Colombia estas cifras son: la edad mínima para obtener pensión es de 55 para las mujeres y 60 para los hombres, después del 2014 estas edades aumentarían en dos años para cada uno; la tasa de reemplazo que determina el monto de la mesada pensional es el 65% del salario promedio de los últimos 10 años laborados; el tiempo de cotización para tener derecho a pensión es de 1000 semanas que equivalen aproximadamente a 20 años; la tasa de cotización es del 16% de los ingresos del trabajador; por último, los costos de administración son aproximados en el 3,5% del total cotizado.

En Colombia siguen existiendo sistemas pensionales independientes con otro tipo de determinaciones, lo cual evidencia privilegios según el cargo y la institución en que las personas trabajan, por lo cual las diferencias en el monto de las pensiones no solamente se deben a diferencias en los ingresos. Por un lado están los regímenes exceptuados que incluye a las Fuerzas Militares, a la Policía Nacional, a los trabajadores de Ecopetrol y al Magisterio, y por otro los regímenes especiales en los que están el Congreso y las Altas Cortes, más adelante nos enfocaremos en los problemas que acarrearán estos sistemas.

El régimen de pensiones tiene una deuda pensional, caracterizada por un pasivo pensional y un déficit pensional. El pasivo pensional es el valor presente de las obligaciones futuras en pensiones, que según cifras del 2002 representaba el 206% del PIB del año 2000; en cuanto al déficit pensional, que es aquel pasivo que no puede ser financiado por los recursos del sistema, era del 192% del PIB del 2000 (ver cuadro 1). Esto muestra que tan sólo el 14% del pasivo pensional puede ser financiado por recursos propios del sistema, mientras el resto recae en los recursos públicos, lo cual evidencia un importante problema presupuestal del régimen.

CUADRO 1

Déficit Pensional en Valor Presente (% del PIB)	
ISS	61,45
Cajas Públicas Nacionales	55,46
Bonos Pensionales	17,14
Fomag	19,48
FF.AA. Y Policía	38,83
Total Déficit	192,36

Fuente: Contraloría General de la República (2002).

Con la reforma al sistema de pensiones, no aumentó la cobertura sino que se presentó un proceso de transición del régimen, que se caracterizó por el aumento en el número de afiliados de las AFP a costa del ISS y de la desaparición de las cajas y fondos públicos. Como se observa en el cuadro 2, para 1997, de un total de 2.494.363 afiliados a las AFP el 51% provenía del ISS y de las Cajas y fondos desaparecidos, mientras que sólo el 43% eran nuevos afiliados al sistema pensional, el restante 6% se registra como traslado de AFP, es decir, se registra su último traslado entre las mismos fondos privados, sin embargo, se puede inferir que gran parte de estos afiliados provienen originalmente del ISS. Claramente en términos porcentuales los afiliados provenientes del ISS han disminuido a lo largo de los 10 años analizados, esto se debe al límite de afiliados jóvenes que hay dentro del seguro social. Curiosamente, el año en donde hubo más traslado de afiliados del ISS a las AFP, no es precisamente el primer año analizado, sino el último, después de un periodo de desplazamiento bajo, en el año 2007 se afiliaron a las AFP provenientes del ISS un total de 395.268 personas, lo que refleja la situación actual del sistema pensional y explica la actual crisis financiera del régimen de prima media. En síntesis, la reforma pensional, como se analizará mas adelante en detalle, no aumentó la cobertura, simplemente se presenta como la ilusión del aumento del número de afiliados, no obstante, los inactivos y los no cotizantes, son gran parte de los afiliados, que por conveniencia y evasión del problema, no se dice, de este modo el resultado más evidente y palpable de la reforma al sistema de pensiones fue el quebrantamiento del régimen de prima media y el crecimiento de afiliados y de utilidades de las AFP. El traslado masivo de los afiliados del ISS a las AFP, dejó insostenible financieramente al primero, resultado de las características propias del régimen de reparto, donde los recursos para las mesadas pensionales provienen de las nuevas generaciones, luego, al disminuir el número de afiliados y contribuyentes jóvenes, disminuyen los recursos, y por tanto, la desfinanciación del sistema resultante, hace que sea el Estado quien responda por dichos recursos, lo que conducirá a mediano plazo a una carga a los recursos públicos de gran dimensión.

El desplazamiento de afiliados del ISS a las AFP tiene una característica fundamental, y es la preferencia por los jóvenes, el mercadeo de las AFP se dirige hacia ellos, luego el aumento de la afiliación en los fondos privados se ha nutrido de los jóvenes que estaban afiliados al ISS. Esta particularidad se presenta porque el cliente

CUADRO 2

AFILIADOS A AFP POR ORIGEN DE AFILIACIÓN

AÑO	ISS	CAJAS Y FONDOS	INGRESO AL SISTEMA	TRASLADO AFP	TOTAL AFILIADOS AFP
1997	1.146.776	127.214	1.070.134	150.239	2.494.363
1998	1.402.083	141.798	1.132.707	232.045	2.908.633
1999	1.594.376	145.863	1.354.960	348.124	3.443.323
2000	1.701.438	79.397	1.735.433	437.739	3.954.007
2001	1.743.270	78.125	2.017.893	497.091	4.336.379
2002	1.750.580	74.986	2.324.332	566.050	4.715.948
2003	1.785.060	71.911	2.762.383	593.669	5.213.023
2004	1.793.159	67.730	3.277.061	609.446	5.747.396
2005	1.803.054	66.477	3.855.399	636.833	6.361.763
2006	1.803.164	65.086	4.474.876	667.161	7.010.287
2007	2.198.432	42.140	4.663.564	910.399	7.814.535

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia (2008).

modelo de las AFP son los jóvenes, a quienes les falta mucho para pensionarse y quienes pueden aumentar la magnitud de sus recursos contribuyendo durante varios años. Las AFP tienen mayor número de afiliados hasta las personas de 40 años, de esta edad en adelante es el ISS quien tiene un mayor número de afiliados, lo cual muestra a la vez dos cosas, por un lado, que las AFP tendrán muy pocos pensionados a corto plazo y por tanto están en un periodo en donde los ahorros de los afiliados se acumulan significativamente, por otro lado, muestra cómo el ISS tiene bastantes personas muy cerca del retiro y pocas que estén cotizando. A medida que aumenta la edad, es mayor la diferencia relativa, en el rango de 40 a 44 años el ISS tiene el 54% de los afiliados, mientras que entre los 60 y 64 años el ISS tiene el 94% de los afiliados y tan sólo el 6% están afiliados a los fondos privados (ver cuadro 3).

La cobertura del régimen de pensiones

El problema más significativo que ha tenido el régimen de pensiones en Colombia es la cobertura, el número de personas a las que llega el seguro de vejez no ha sido y no es el que debería tener una sociedad que busca la protección y la garantía de derechos mínimos para la población, a pesar de las reformas que se han realizado, se está muy lejos de la universalización que debería ser

CUADRO 3

AFILIADOS A SISTEMA PENSIONAL POR EDAD (2005)

EDAD	AFP	ISS	Diferencia afiliados AFP e ISS (AFP-ISS)
0-19	83.774	9.137	74.637
20-24	792.633	156.333	636.300
25-29	1.212.748	489.774	722.974
30-34	1.176.874	745.841	431.033
35-39	1.095.279	935.191	160.088
40-44	792.099	928.445	-136.346
45-49	418.911	820.495	-401.584
50-54	151.738	674.632	-522.894
55-59	47.041	441.556	-394.515
60-64	12.303	220.611	-208.308
65 ó Más	9.354	209.822	-200.468
TOTAL	5.792.754	5.631.837	160.917

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia (2008).

el objetivo prioritario en el régimen de pensiones. No obstante, las reformas, su justificación y los objetivos por las cuales se aprueban éstas, giran en torno principalmente a solucionar los problemas fiscales presentados dentro del régimen, por encima de la búsqueda de ampliar la cobertura, el problema a solucionar por parte de los planeadores del país y de los consejeros externos como el Banco Mundial es solucionar la crisis financiera del sistema. A continuación se abordará el problema de la cobertura en el sistema pensional colombiano, se presentarán una serie de relaciones que muestran la situación de la cobertura en el sistema y los puntos en donde el problema es más notable, para lo cual se utilizarán los datos disponibles de la Superintendencia Financiera de Colombia (2008), el ISS⁵, Asofondos (2008), el DANE (2008) y el DNP (2006).

A partir de la Ley 100 de 1993, con la creación del régimen dual, se presenta una masiva afiliación a los fondos privados de pensiones, de 1994 a 2007 el número de afiliados aumentó en 6.822.915, mientras que en el ISS éste aumento fue de 2.625.892, menos de

5 Los datos del ISS son de la Superintendencia Financiera de Colombia (2008) y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID (2008).

la mitad del primero. Pese a que el número de afiliados ha aumentado considerablemente, tanto que para el 2007 era entre el ISS y las AFP 13.865.413, no nos podemos basar en esto para analizar en detalle la cobertura, ya que el número de afiliados cotizantes en el ISS y el de afiliados activos en las AFP, es muy inferior al del total de afiliados, y es este el que nos indica la cobertura ya que son ellos los que están aportando y que por tanto, en un futuro tendrán derecho realmente a pensión (ver cuadro 4). Mientras en el año 1997 el 58,4% de los afiliados al sistema estaban contribuyendo al mismo, para 2007 esta proporción disminuyó y tan sólo el 44,4% de los afiliados al sistema eran cotizantes o activos, es decir, que 55,6% de los afiliados al sistema de pensiones son simplemente afiliados, pero no están cotizando o ahorrando para recibir una pensión en su vejez. Incluso, a partir del año 2000 en adelante, en el ISS, es mayor el número de afiliados no cotizantes, que el número de ellos que cotizan y están vinculados realmente al sistema pensional, aspecto que ha aumentado significativamente en los últimos años, tanto así, que para el 2007 el 69,3% de los

CUADRO 4

CLASIFICACIÓN DE LOS AFILIADOS AL RÉGIMEN PENSIONAL						
AÑO	ISS			FONDOS DE PENSIONES		
	COTIZANTES	NO COTIZANTES	TOTAL	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL
1993	-	-	3.424.986	-	-	-
1994	-	-	3.699.701	-	-	991.620
1995	3.120.298	447.135	3.567.433	-	-	1.710.865
1996	2.846.813	1.421.870	4.268.683	-	-	2.032.405
1997	2.746.104	1.682.260	4.428.364	1.296.215	1.198.148	2.494.363
1998	2.348.859	2.284.632	4.633.491	1.516.624	1.392.009	2.908.633
1999	2.381.897	2.215.775	4.597.672	1.776.095	1.667.228	3.443.323
2000	2.145.369	2.313.526	4.458.895	1.916.199	2.037.808	3.954.007
2001	2.009.466	2.449.429	4.458.895	2.111.607	2.224.772	4.336.379
2002	2.224.527	2.290.941	4.515.468	2.243.604	2.472.344	4.715.948
2003	-	-	-	2.538.688	2.674.335	5.213.023
2004	1.900.239	3.728.849	5.629.088	2.843.644	2.903.752	5.747.396
2005	2.040.397	3.750.405	5.790.802	3.217.576	3.144.187	6.361.763
2006	1.949.204	3.978.753	5.927.957	3.637.760	3.372.527	7.010.287
2007	1.855.572	4.195.306	6.050.878	4.304.344	3.510.191	7.814.535

Fuente: CID (2008), Superintendencia Financiera de Colombia (2008).

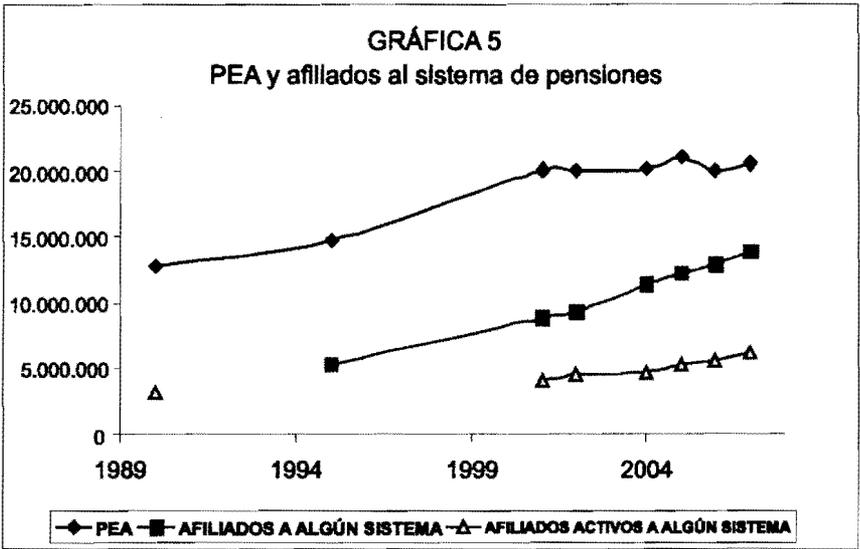
afiliados al ISS no eran cotizantes. De esta manera la reforma al sistema de pensiones no ha solucionado el problema de cobertura, puesto que ha aumentado el número de afiliados al sistema pero la cantidad de personas que efectivamente recibirán una pensión en su vejez no ha aumentado representativamente con la reforma.

Para analizar la magnitud del problema de la cobertura del sistema pensional es importante relacionar la Población Económicamente Activa (PEA) con los afiliados y los afiliados activos en el sistema. Tal como se muestra en el cuadro 5 y se ilustra en la gráfica 5, los afiliados al sistema pensional son una proporción muy pequeña de la PEA, y mucho menor aún son los afiliados activos. Durante la década de los 90 el aumento de la PEA ha estado acompañado de un aumento en los afiliados al sistema pensional, pero no de un aumento en los afiliados activos. A partir del año 2000 se ha presentado un fenómeno particular, los afiliados y en menor medida, los afiliados activos han aumentado en relación con la PEA, pero no porque hayan aumentado más que la PEA, sino porque ésta no ha aumentado. La brecha entre el número de afiliados activos y la PEA no ha disminuido y por el contrario se ha aumentado, en 1990 el número de PEA no afiliada al sistema pensional era de 9.575.250, en el 2007 este número aumentó a 14.383.760, por tanto, más de 14 millones de colombianos que hoy son fuerza de trabajo productiva no tendrán un seguro para su vejez, lo cual muestra un serio problema de cobertura en el sistema.

CUADRO 5

PEA Y AFILIADOS AL SISTEMA PENSIONAL					
Año	PEA	AFILIADOS A ALGÚN SISTEMA PENSIONAL	% PEA AFILIADA A ALGUN SISTEMA	AFILIADOS ACTIVOS A ALGUN SISTEMA	% PEA ACTIVA EN ALGUN SISTEMA
1990	12.767.000	-	-	3.191.750	25,0%
1995	14.747.000	5.278.298	35,8%	-	-
2001	20.079.899	8.795.274	43,8%	4.121.073	20,5%
2002	19.995.386	9.231.416	46,2%	4.468.131	22,3%
2003	20.669.276	-	-	-	-
2004	20.160.930	11.376.484	56,4%	4.743.883	23,5%
2005	20.957.337	12.152.565	58,0%	5.257.973	25,1%
2006	19.956.461	12.938.244	64,8%	5.586.964	28,0%
2007	20.543.676	13.865.413	67,5%	6.159.916	30,0%

Fuente: DANE (2008), Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Superintendencia Financiera de Colombia (2008).



Fuente: Elaboración del autor.

Según el censo de 2005, en Colombia hay 4.479.868 personas en edad de pensión, esto es, mujeres mayores a 55 años y hombres mayores a 60 años, de éstos hay 650.642 pensionados, el 97% pensionados del ISS y el 3% de las AFP. Teniendo presente que no se incluyen los regímenes especiales y exceptuados y tampoco los pensionados de cajas y fondos públicos, tenemos que tan sólo el 14,5% de las personas en edad de acceder a pensión, son efectivamente pensionados, la pregunta que surge es ¿de qué viven 3 millones y medio de personas en edad de pensión que no tienen pensión? La respuesta a esta pregunta es difícil de contestar y tiene varias respuestas, entre ellas el apoyo de la familia puede ser lo más común, también están otras opciones como trabajar, sin embargo, el mercado laboral es muy excluyente con la fuerza de trabajo longeva, y últimamente, se está impulsando la política pública de la asistencia por parte del Estado, que es otra opción, aunque reducida.

Si se analiza la cobertura a partir de la posición en el mercado laboral se concluye rápidamente los problemas significativos que tiene el sistema en cuanto a cobertura a los trabajadores independientes, quienes han aumentado significativamente en los últimos años. En el cuadro 6 se muestra el número de ocupados y de éstos los dependientes e independientes, se observa que los trabajadores independientes son una cantidad significativa de los ocupados en el país y que el porcentaje de éstos afiliados a algún

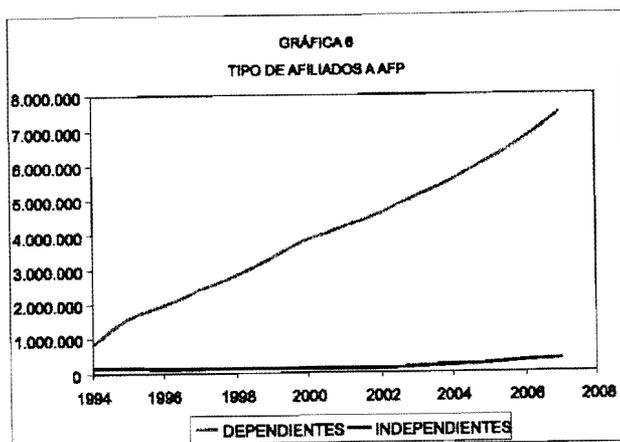
sistema pensional es muy poco (ver gráfica 6), esto sucede entre otras cosas porque no están dispuestos a pagar el 16% de su salario para su seguro a la vejez, pero también porque sus ingresos mensuales son tan bajos que no alcanzan para destinar parte de éste a otra cosa diferente a su subsistencia y la de su familia. Desafortunadamente los datos que se obtienen son muy precarios y no son muy confiables, además de esto no son completos, para hacer un análisis de la cobertura, diferenciando dependientes e independientes se deberían de tener los afiliados activos por cada tipo de afiliación, pero sólo se tiene la clasificación del agregado total de afiliados. Utilizando el total de afiliados y su reparto en dependientes e independientes, lo que se puede evidenciar con esto, son los problemas de administración y regulación que presenta el sistema. Relacionando los trabajadores dependientes con la cantidad de ellos afiliados a pensiones, vemos que a partir del año 2004 –para el 2003 no tenemos cifras del ISS-, hay más afiliados que trabajadores. Por otro lado, los afiliados que figuran como independientes y su relación con el total de trabajadores es mínima y no supera el 5%. Estos resultados evidencian claramente 4 aspectos del sistema pensional: el problema de la doble afiliación; la precariedad y baja confiabilidad de los datos disponibles; la necesidad de una base de datos consolidada y la masificación de la afiliación sin el aumento de la población que tendrá derecho a pensionarse.

CUADRO 6

TRABAJADORES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES AFILIADOS A PENSIONES*						
AÑO	OCUPADOS	TRABAJADORES DEPENDIENTES	TRABAJADORES INDEPENDIENTES	% DEPENDIENTES AFILIADOS A PENSIONES	% DE INDEPENDIENTES AFILIADOS A PENSIONES	% DE OCUPADOS AFILIADOS ACTIVOS O COTIZANTES EN PENSIONES
2001	16.499.326	8.815.980	7.683.346	96,99%	1,66%	24,98%
2002	16.533.808	9.041.417	7.492.391	99,39%	1,64%	27,02%
2003	17.483.605	9.346.834	8.136.771	-	-	-
2004	17.653.516	9.524.099	8.129.417	115,73%	1,97%	26,87%
2005	18.216.572	10.288.308	7.928.264	113,89%	2,92%	28,86%
2006	17.609.013	10.119.345	7.489.668	123,13%	3,58%	31,73%
2007	18.151.625	10.684.412	7.467.213	124,44%	4,52%	33,94%

Fuente: DANE (2008). Superintendencia Financiera de Colombia (2008). Asofondos (2008).

* ECH (2001-2005) y GEIH (2006 y 2007) Se escoge como referencia el trimestre julio-septiembre que es el que presenta más estabilidad y menos variación. <http://www.dane.gov.co>



Fuente: Elaboración del autor.

El aumento del número de afiliados al sistema pensional, además de esconder la cobertura real, en tanto los afiliados activos y cotizantes no ha aumentado en igual proporción, también oculta el sector de trabajadores que no se han afiliado al sistema. Los trabajadores independientes afiliados al sistema de pensiones son muy pocos y no han aumentado con la reforma desde 1994, un indicador más de los problemas de cobertura y exclusión del régimen pensional colombiano.

Varios análisis sobre la situación del régimen de pensiones toman en cuenta la comparación internacional para tratar temas como el problema fiscal de los distintos regímenes y el balance en la calidad y cobertura del sistema. Dichos estudios afirman que el sistema pensional colombiano tiene una serie de condiciones comparativas, que hacen al sistema frágil financieramente. Se afirman cuatro aspectos básicos, baja cotización, corto período de cotización, corta edad de retiro y alta tasa de reemplazo. En relación con países más envejecidos, o con mayor edad promedio de la población como Francia y Uruguay, claramente Colombia tiene menor tasa y periodo de cotización y menor edad de retiro (ver cuadro 7). Sin embargo, en relación con un país muy similar en condiciones demográficas, como lo es Venezuela el período mínimo de cotización es 6 años mayor para Colombia. Otro factor es la tasa de reemplazo, es decir, el monto de la mesada pensional, varias críticas como la del Banco Mundial afirman que la pensión mínima es un problema de inviabilidad financiera del sistema (Giugale et al., 2003). Mientras que para Colombia es en promedio el 65% del último salario recibido, en el promedio latinoamericano es el 44%

de este mismo ingreso (Contraloría General de la República, 2002: 147). La mayoría de estos estudios dejan de lado análisis como la situación demográfica de los países, es decir, simplemente realizan un estudio cuantitativo para generar justificaciones a reformas en el sistema, pero no miran el problema interno de cada país, por lo cual generalizan la relación entre los países estudiados. Otra falencia en la comparación internacional es la falta de comprensión en cuanto a los aspectos políticos e históricos particulares de cada país, ya que dependiendo de las relaciones de poder y del proceso histórico de cada país, el sistema pensional tendrá unas determinaciones especiales que están en función de las políticas públicas de aquellos. Cada país, por tanto, dependiendo de dichas políticas tendrá unas relaciones especiales, entre la doble base, que se afirmaba antes como determinación del sistema pensional –derecho y limitación–, cada entorno tendrá un vínculo particular de la pensión como un derecho de los miembros de la sociedad y a su vez, una posición frente a la limitación económica para hacer cumplir este derecho.

CUADRO 7

País	Tasa de Cotización	Periodo de Cotización	Edad de Retiro
Colombia	13,5%	20	55-60
Venezuela	15,5%	14	55-60
Uruguay	26%	30	60
Francia	16,45%	38	65
Promedio Otros Países	20%	22	62

Fuente: Bonilla (2001).

Críticas a las reformas

A continuación se abordará una serie de críticas y problemáticas que presenta la seguridad social en Colombia y en particular el régimen de pensiones. Siendo la cobertura –analizada anteriormente– el problema más importante, otros factores como la iniquidad y el problema fiscal, así como el cambio de lógica del sistema son fundamentales para asimilar la magnitud del problema presente en el régimen de pensiones, el cual no es simplemente de sostenibilidad financiera, que en efecto existe, pero no es el único, a pesar de que sea el más latente y por el que se han tratado de hacer las reformas al sistema, también es de protección a una parte de la sociedad colombiana, que como se ilustró, es

una parte cada vez más extensa, es el problema de protección a aquellos que un día construyeron el presente del país y que no por ser hoy, fuerza de trabajo improductiva, se puede justificar su situación por un problema de recursos.

Como se presentó anteriormente, el régimen pensional colombiano tiene regímenes exceptuados y especiales, que evidencian la presencia de inequidad en el sistema pensional colombiano. El problema de la inequidad está presente desde la creación misma de dichos regímenes, ya que por ser una persona trabajadora de una institución en particular, como Ecopetrol o la Policía Nacional, tiene derecho a privilegios que a mi juicio no son justificados por el rol que desempeñan dentro de la sociedad. En el caso de las Fuerzas Militares, los privilegios son justificados por el riesgo que corren los trabajadores de dicha institución, no obstante, no es concebible desde el punto de vista equitativo que una persona que elige cierta profesión tenga una legitimidad social para tener preferencias, en tanto aquellos que eligen otra actividad para su desarrollo ocupacional tienen el mismo derecho a ser protegidos por el Estado. Los regímenes especiales y exceptuados tienen mayores beneficios que aquellos afiliados al resto del sistema; los trabajadores de estas instituciones –Fuerzas Militares, Policía Nacional, Magisterio, Ecopetrol, Congreso y Altas Cortes-, reciben su pensión a través del gasto del presupuesto público; éstos regímenes acarrearán el 30% del déficit pensional, lo cual muestra las diferencias en el monto de las pensiones entre los inmersos en aquellos regímenes y los demás colombianos. Ricardo Bonilla identifica cinco problemas que se han generado por la creación y sostenimiento de un sistema con preferencias para los trabajadores de ciertas instituciones:

Los sistemas de excepción y especiales han generado, al menos, cinco elementos de inequidad que poco contribuyen a la búsqueda de la unidad nacional y a la construcción de un país en paz y sin ningún tipo de discriminación. Esos factores son: la creación misma de las excepciones o de trato especial para algunos, que discriminan contra el resto de los colombianos; las condiciones o requisitos de acceso a la pensión; el carácter y tamaño de las contribuciones; la base de liquidación de los beneficios y el consecuente tamaño de la mesada pensional, así como el efecto sobre el presupuesto nacional. (Bonilla, 2001: 321)

Las diferencias entre los pensionados de uno y otro régimen son muy grandes (ver cuadro 8), mientras en los regímenes especiales

y exceptuados hay casos en los que salen pensionados a los 30 años, en el de prima media la edad mínima es de 55 para mujeres y 60 para hombres, el monto también es diferente, dado que la tasa de reemplazo no se calcula de la misma forma. Una particularidad de la brecha entre uno y otro régimen es la cotización, mientras en una institución como el ejército, no se cotiza nada para acceder a una pensión, para el caso de un trabajador particular la cotización es del 16%, la cual es dividida entre el trabajador y el empleador, lo más diciente aún, es que los recursos para el pago de las pensiones en los regímenes con preferencias, es responsabilidad y recae en todos los colombianos, ya que como se dijo antes, tienen origen público.

CUADRO 8

	Edad para acceder a Pensión	Tiempo Mínimo Laborado	Cotización	Base de Liquidación
Regímenes Especiales y Exceptuados	30-55	15-20	0%-8%	75% del último salario
Régimen de Prima Media	55-60	20	13,5%	65%-85% Promedio del salario de los últimos 10 años

Fuente: Elaboración del autor.

Existen una serie de problemas y contradicciones dentro de la reforma, promovida por el Banco Mundial, implantada al sistema de pensiones, que con el tiempo se han evidenciado y han conducido a volver a indagar por el replanteamiento del régimen de pensiones en Colombia. Dentro de la propaganda hecha a la reforma pensional que introdujo el sistema privado, se argumentaba que el nuevo manejo de los fondos mejoraría el ahorro nacional y dinamizaría el mercado de capitales con el ahorro e inversión del sistema, lo cual aumentaría el crecimiento económico, este argumento tiene un carácter más demagógico que lógico, tal como lo afirma Oscar Rodríguez:

Entre las contradicciones que tiene la propuesta neoliberal en materia de ajuste pensional se podría hacer mención a que en el sistema de fondos privados para obtener una masa pensional elevada se requiere una alta tasa de interés real; esto es un desestímulo a la inversión y por ende al creci-

miento económico el cual se quiere favorecer (Rodríguez, 2003: 328).

Es claro que para que los fondos de capitalización individual tengan rendimientos altos, la tasa de interés debe ser alta, simultáneamente una tasa de interés alta disminuye el consumo y la inversión, es decir, no se puede tener a través de la tasa de interés rendimientos altos en los fondos de pensiones y al mismo tiempo, incentivos para la inversión y por tanto para la dinámica del sector real y el mercado de capitales; este último también muestra que los argumentos a favor de la implementación de la Ley 100 de 1993, no eran certeros y por el contrario eran falaces. El destino de los recursos administrados por los fondos privados no van dirigidos al sector real ni al financiero, al contrario, una parte considerable del portafolio de inversiones es concentrado a sostener el déficit fiscal, luego no hay una "reactivación" de la economía, no aumenta la inversión ni la producción y por supuesto, tampoco mejora el empleo y la cobertura al sistema de seguridad social, es decir, después de 15 años de elaborada la Ley 100 se demuestra que la tesis que afirmaba que con los fondos privados de pensiones se fortalecería la dinámica del mercado de capitales y del sector real de la economía, es totalmente falsa.

El principal objetivo de la reforma al sistema de pensiones era dar solución al problema fiscal que se presentaba y que aún hoy está vigente, sin embargo, la misma reforma termina por agravar las dificultades financieras y fiscales para los recursos públicos, esto se debe a la deficiente salida que se le dio desde un principio al problema. Como se vio anteriormente, uno de los fenómenos de la reforma fue el masivo traslado de los afiliados del régimen de administración pública al de administración privada, del ISS a las AFP, esto es un claro problema fiscal, ya que el antiguo sistema basado en solidaridad, necesita de relevo generacional para que no se dejen de realizar contribuciones; con la disminución de cotizantes en el ISS, se presenta una seria desfinanciación del sistema de reparto, déficit que debe ser acarreado por los recursos públicos. En el nuevo sistema se introduce la noción de pensión mínima, que es equivalente a un salario mínimo y es subsidiada por el Estado a aquellas personas a las cuales los ahorros no les alcanza para acceder a dicho monto en el momento de su jubilación, esto implica una responsabilidad financiera importante para el Estado. Otro problema financiero que introduce la reforma, es los bonos pensionales, los cuales también debe garantizar el Estado, y que se generan como reconocimiento a la cotización, en el momento

en que se presenta un traslado del antiguo sistema de reparto -ISS, cajas y fondos públicos- a una AFP. De esta manera, aspectos que son resultado de la misma reforma al sistema pensional, terminaron acrecentando el problema financiero, que fue el que más se tuvo en cuenta para hacer las reformas y por el que se estructuró el nuevo régimen. En la crisis de la seguridad social en pensiones, el traslado de afiliados del régimen de reparto al de capitalización individual, la pensión mínima garantizada por el Estado y los bonos pensionales por el traslado de fondo, elementos que se pensaron como parte de la solución al problema financiero del sistema, terminaron empeorándolo.

En el país se está presentando un problema muy significativo en el mercado laboral, que afecta de manera directa el régimen pensional y en general al sistema de seguridad social, este es el problema de la informalidad. Según la Encuesta Continua de Hogares, para el segundo trimestre del 2007, Abril-Junio, el 56,6% de la población ocupada era informal⁶, lo cual indica que alrededor de 10.264.000 colombianos son trabajadores informales. De acuerdo con el Boletín de Prensa de informalidad del DANE (2007), el 78,5% de la población informal está afiliada a seguridad social en salud y el 14,7% al sistema de pensiones, mientras que para los ocupados formales estas cifras son del 95,1% y el 79,3% respectivamente. Con esta información se pueden concluir varias cosas, entre ellas, que son evidentes las diferencias en cuanto a la cobertura en protección social que hay entre empleados formales e informales, de igual forma, que tanto para los formales como para los informales, la afiliación al sistema de pensiones es muy inferior que a la seguridad social en salud, debido fundamentalmente a que en salud existe régimen subsidiado mientras que para pensiones no⁷, de manera general, se puede afirmar que la

6 El DANE para la medición de la informalidad, considera informales a aquellos trabajadores que cumplan los siguientes criterios:

1. Los empleados particulares y obreros que laboren en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio.

2. Los trabajadores familiares sin remuneración.

3. Los empleados domésticos.

4. Los trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales.

5. Los patronos o empleadores de empresas de diez trabajadores o menos.

7 En algunos casos se comete un error al definir el régimen de prima media, centrado en el ISS, como si fuera régimen pensional subsidiado. Hay que tener presente que tanto en el ISS como en las AFP, los afiliados deben aportar para poder acceder a la pensión,

informalidad presente en el mercado de trabajo dificulta el acceso de los trabajadores colombianos al sistema de protección social. El número de ocupados en el país sin afiliación a pensiones llega a 10.384.372, es decir que el 57,3% de los trabajadores no accede al sistema pensional, cifra aún mayor si se hace el análisis con referencia a la Población Económicamente Activa, es decir, si se adicionan los desempleados, como se mostró antes; del total de no afiliados al régimen de pensiones el 84,3% corresponden a trabajadores informales y el restante 15,7% a trabajadores formales (ver cuadro 9). Este problema que presenta el mercado laboral implica dificultades para el acceso a la seguridad social por parte de los colombianos.

CUADRO 9

Informalidad en el Mercado de Trabajo					
	Número	Afiliados a Salud	Afiliados a Pensiones	No afiliados a Salud	No afiliados a pensiones
Trabajadores Formales	7.870.301	7.484.656	6.241.149	385.645	1.629.152
Trabajadores Informales	10.264.033	8.057.266	1.508.813	2.206.767	8.755.220
TOTAL	18.134.334	15.541.922	7.749.962	2.592.412	

Fuente: DANE (2008).

El mercado de trabajo tiene varias dificultades que no permiten que la protección social se impulse a través de este, se deben buscar otros mecanismos que faciliten la vinculación de las personas a las contingencias presentes durante la vida, mientras no se logren consolidar unas condiciones de trabajo adecuadas, en donde exista protección al trabajador, donde haya bajas tasas de desempleo, subempleo e informalidad, con ingresos adecuados para el bienestar de los trabajadores, el contrato de trabajo y las cotizaciones no pueden ser el medio por el cual se acceda a el sistema de seguridad social en salud y pensiones. El mercado de trabajo presenta una seria exclusión a las personas de tercera edad, éstas se consideran fuerza de trabajo con menos productividad y por lo tanto no son adecuadas para la demanda de

y quienes son pensionados por el ISS, reciben pensión porque a lo largo de su período laboral hicieron cotizaciones; el error se comete generalmente al pensar que el régimen es subsidiado porque el Estado debe cubrir el déficit pensional.

trabajo, la cual selecciona de manera minuciosa quienes pueden ingresar al mundo laboral. En la presencia de esta exclusión social hacia los ancianos, se ha dividido la muerte en social y biológica (Buenaventura, 1993). La muerte social se presenta cuando se es excluido del mercado de trabajo por considerarse improductivo, este tipo de muerte se presenta en el momento de la jubilación o cuando termina su ciclo de trabajo debido a la edad, la muerte biológica es la comúnmente conocida, es la muerte natural, la diferencia de tiempo entre la muerte biológica y la muerte social es la vejez. Algo que es evidente en Colombia, con los problemas estructurales del mercado de trabajo, es que la muerte social se presenta cada vez más temprano. La tasa de desempleo en adultos mayores a sido el 2,7% en 1994, 10,4% en 1999, 14,1% en 2000 y 6,5% en 2005, lo cual evidencia que como en las demás edades, la tasa de desempleo aumentó para la tercera edad durante la crisis económica de finales de los noventa, pero aún más importante, la tasa de desempleo para la tercera edad en 2005 era cerca de tres veces mayor que la de hace 14 años. Un problema que presenta la reforma que busca ampliar la edad mínima de retiro es el aumento de los años de trabajo; este aspecto muestra que si el ajuste o el cambio no se realiza desde el mercado de trabajo, sino por medio de nuevas normativas, se presentarán tasas de desempleo más altas para todas las edades, al competir más personas en el mercado de trabajo, por ende, mientras no haya un cambio estructural en el mercado de trabajo, el aumento de las edades mínimas de retiro conducirán a aumentar las tasas de desempleo en la población joven. La mayor permanencia de las personas en el mercado laboral, con el objeto de aumentar el número de años necesarios para acceder a pensión, o para tener un monto adecuado en la jubilación, es una medida que muestra lo ineficaz que es plantear normas sin tener presente el problema real, la solución planteada genera otros problemas; ese aumento de desempleo al disminuir el tiempo de los ciclos de rotación laboral en la población, implicará problemas en la ocupación, por consiguiente, el cambio no debe plantearse a partir de medidas temporales y transitorias, sino en transformaciones de gran escala, que conduzcan a la mayor participación de la población disponible para participar en las actividades productivas del país.

Síntesis y conclusiones

Con las temáticas desarrolladas anteriormente podemos sintetizar varios aspectos. En primer lugar resulta importante preguntarse ¿cuál será el futuro de la tercera edad en Colombia? Esta pregunta

es incierta, sin embargo, se pueden crear ciertas expectativas a través de lo que pasa en el presente. Los ingresos en la vejez para la gran parte de la población dependen de los ahorros hechos durante la vida o del acceso a pensiones, no obstante, se presenta la política asistencial como una forma de suplir las dificultades existentes dentro del sistema de protección social. Es importante resaltar que en la búsqueda de un verdadero Estado Social de Derecho debe ser prioritario consolidar un Sistema de Protección Social que en efecto cumpla con los planteamientos centrales de protección a la población, luego, al ser la asistencia una política dependiente de las tensiones políticas no puede ser un objetivo permanente de las políticas públicas dirigidas a la sociedad y su bienestar.

Uno de los factores más importantes para un cambio sobre la situación de la tercera edad en el país, es un cambio cultural, un cambio de la concepción sobre la vejez, lo cual a corto plazo se puede plantear a través de la legislación, pero que a largo plazo se puede impulsar como un cambio en la percepción de la sociedad. Es importante vincular al mercado laboral a los ancianos que quieran y puedan ser parte de él, se deben dar mecanismos de tal modo que participen de modo activo en la vida política del país, que sean parte de lo que muchos conocen como democracia, que no sólo se les brinde atención económica, sino que además se ofrezcan espacios de participación ciudadana y de desempeño ocupacional, porque la idea no es que no mueran de hambre, sino que vivan la vejez con calidad de vida óptima. Es decir, la alternativa de cambio, es que el Estado y sus instituciones, así como la academia y las organizaciones sociales busquen cambiar la imagen y situación precaria de la vejez, en busca de una sociedad más incluyente.

Finalmente, es importante concluir y sintetizar la situación que rodea a la tercera edad en Colombia y el balance de lo mostrado respecto al régimen pensional. Podemos sintetizar lo desarrollado en el presente escrito a través de las siguientes conclusiones:

La asistencia no debe verse como una solución eficaz y permanente a los problemas de pobreza, en este caso, a los de la tercera edad, sino como una medida temporal mientras se buscan soluciones reales y de largo plazo a la pobreza extrema del país. Asimismo, la asistencia no puede ser el reemplazo a las pensiones, no puede plantearse una política pública basada en la dependencia absoluta y directa de la tercera edad con el Estado, como la salida al problema y crisis del Sistema de Seguridad Social.

Aunque se presente así, el problema del sistema pensional no es únicamente de sostenibilidad financiera, es un problema social de protección a una parte importante y cada vez más extensa de la población. La reforma al sistema de pensiones realizada hace 15 años no ha solucionado en nada el problema más importante del régimen, que es la cobertura. Tal como se mostró en el análisis de cobertura del sistema pensional, el fenómeno más significativo fue la ampliación de la afiliación, pero simultáneamente el aumento del número de afiliados inactivos y no cotizantes, es decir, los afiliados aumentaron pero quienes en efecto reciben pensión -afiliados activos o cotizantes- no aumentaron en la misma dimensión, y como el aumento de afiliados no implica que aumente el número de personas que recibirán pensión, esto indica que el problema no se ha solucionado en la magnitud adecuada, como aparentemente se podría pensar. Mientras que en 10 años el número de afiliados ha aumentado el 100,3%, en el mismo tiempo, el de afiliados cotizantes y activos es sólo de 52,4%.

Es fundamental tener en cuenta que antes de modificar características del sistema como la edad mínima de pensión, el tiempo de cotización o la tasa de cotización, se deben modificar problemas esenciales como la inequidad y exclusión del sistema.

Uno de los resultados más críticos de las reformas realizadas al sistema pensional es la desfinanciación del régimen de reparto, que ha conllevado a que se presente una gran crisis del sistema pensional colombiano, por un lado, los problemas de cobertura que han estado presentes, y por otro, la agudización del déficit pensional, que conducirá a una gran desviación de recursos públicos para el tema pensional. Crisis de sostenibilidad que se ha ampliado por las mismas reformas creadas para paliar el problema financiero.

El sistema pensional además de sus problemas financieros y de cobertura, tiene el problema de regulación y administración, tanto del ISS, como de los fondos privados, no existe un control y una adecuada información en el sistema, lo que conduce a problemas como la doble afiliación. Esto evidencia la necesidad de un sistema de información consolidado para contar con datos más reales para entender las dimensiones del problema pensional.

Por último, una conclusión central del trabajo la cual cabe recalcar, es que los problemas del mercado laboral, de la informalidad que presenta, junto con las altas tasas de desempleo, subempleo y

los bajos ingresos de los trabajadores hacen imposible que sea a través del mercado laboral y de la afiliación basada en cotizaciones como se busque la universalización de la protección social.

Recibido: 10-10-2008

Aprobado: 20-02-2009

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Asofondos. 2008. Mareigua. <https://cica.heinsohn.com.co/> (consultado entre mayo y julio de 2008).
- Bonilla, Ricardo. 2001. "Pensiones: En busca de la equidad" *Cuadernos de Economía*, 20(34): 307-335.
- Buenaventura, Nicolás. 1993. "Confieso que he vivido" Seminario internacional ciclo vital, educación y envejecimiento. <http://www.gerontologia.org>
- CID. 2008. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. http://www.cid.unal.edu.co/cid/index.php?option=com_ocse&visualizador=1 (consultado entre mayo y julio de 2008).
- Contraloría General de la República. 2002. *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- DANE. 2007. "Informalidad Laboral segundo trimestre de 2007". Boletín de Prensa, Diciembre 6. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bolet_ech_informalidad_IITrim07.pdf
- DANE. 2008. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <http://www.dane.gov.co> (consultado entre mayo y julio de 2008).
- DNP. 2006. Departamento Nacional de Planeación. "Documento Conpes Social 102. Red de Protección Social Contra la Extrema Pobreza". Septiembre 25. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/CONPES/Conpes-Sociales/tabid/71/Default.aspx>
- Giugale, M., O. Lafourcade y LUF. 2003. *Colombia: Fundamentos Económicos de la Paz*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Heredia, R. 1997. *El futuro de la tercera edad en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Instituto de Políticas Públicas.
- Ministerio de la Protección Social. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2004. "Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor. Juan Luis Londoño de la Cuesta. Manual Operativo". http://www.contratos.gov.co/archivospuc1/DA/119004000/08-11-1846/DA_PROCESO_08-11-1846_119004000_417306.pdf

Presidencia de la República. 2005. "Visión Colombia, II Centenario 2019" <http://www.presidencia.gov.co/sne/plan2019.htm>

Presidencia de la República. 2006. "Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos" <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/54/Default.aspx>

Rodríguez, Oscar. 2003. "El liberalismo radical y la reforma al sistema de pensiones" En *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*, ed. Darío Restrepo, 323-346. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Superintendencia Financiera de Colombia. 2008. Superintendencia Financiera de Colombia. <http://www.superfinanciera.gov.co> (consultado entre mayo y julio de 2008).