

8

RETOS DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL



ALBERTO ORGULLOSO
HÉCTOR VÁSQUEZ

^a Economista y director Escuela Nacional Sindical (ENS)

^b Analista de la ENS

E

Este texto se ocupa del análisis de la situación de la protección social y la seguridad social, tomando como referencia el marco normativo de ILO, la Constitución [1991], la Ley 100 [1993], el enfoque del cuidado, y la garantía del derecho a protección social a la vejez desde el principio del goce efectivo del derecho para todas las personas. Se concluye con una propuesta en construcción que incluye una serie de recomendaciones de lineamientos para una eventual reforma al sistema de seguridad social. Esta reforma alternativa para la protección a la vejez va más allá del *modelo de pilares* y de las propuestas de reforma pensional presentadas por diferentes sectores empresariales, gremiales, la academia, y el gobierno. Se basa en un modelo de renta básica universal o ingreso mínimo para la vejez, sustentada en la propuesta de PPS de [ILO 2012a].

PROTECCIÓN SOCIAL: ANTECEDENTES EN LA TRADICIÓN DE ILO

Colombia hace parte de ILO desde su constitución en 1919. De acuerdo con los estatutos de este organismo, los países miembros tienen la obligación de ratificar e incorporar en su legislación cada uno de los convenios aprobados en las respectivas conferencias.

Sin embargo, el país no ha ratificado aún el Convenio 102 [1952], que se refiere a las normas mínimas que cada país miembro debe adoptar en materia de seguridad social, y que están dirigidas a la protección no solo de los trabajadores asalariados, sino también de por lo menos el 50% de todos sus ciudadanos, así como a sus cónyuges e hijos. Este convenio que entró en vigor en abril de 1955, contiene las siguientes pautas de protección social, todas ellas, parte integral de

un Estado Social de Derecho como el que consagró la Constitución Política de Colombia [1991] que hasta hoy es un proyecto en implementación.

De la misma manera, su Recomendación 202 [2012b], sobre PPS, consagra que:

Los miembros, en función de sus circunstancias [sic] deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo, que durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

Entonces, ¿qué es un PPS? Ante todo, busca garantizar el acceso a una canasta básica —definida a nivel nacional— de bienes, servicios, y transferencias de ingresos para asegurar que la gente no sufra hambre, no padezca enfermedades evitables, no se quede sin educación, no tenga que recurrir a aguas insalubres ni se quede sin vivienda. Su base es una idea muy simple: quienes tienen acceso a un conjunto básico de bienes, servicios, y transferencias salen de su estado de pobreza o vulnerabilidad, y pueden contribuir de manera más productiva a la economía si están en edad laboral, y si están en edad de retiro forzoso, pueden disfrutar de una mejor calidad vida con acceso a servicios de cuidado [Cichon et al. 2011].

El Estado colombiano no solo no ha adoptado los convenios de ILO en materia de seguridad social, sino que su actual modelo profundiza una política precaria, excluyente, y demagógica porque no garantiza la cobertura ni la protección a la mayoría de la población durante la vejez, ni siquiera la de los más pobres. Desde la expedición de la Ley 100 [1993], se ha impuesto un modelo de capitalización y aseguramiento que está al servicio de los fondos privados de pensiones y del sector financiero, sin que ello resuelva la situación fiscal y la concentración del ingreso.

DE LA LEY AL GOCE EFECTIVO DEL DERECHO

El derecho a la protección social es un derivado del carácter social de nuestro Estado. La Constitución Política consagra que Colombia es una república "fundada en el respeto de la dignidad humana" [1991, Art.1]; que "el trabajo es un derecho [en todas sus modalidades], que goza de la especial protección del Estado," y que "toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas" [Art.25]; y además, "... garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social [Art.48].

La protección social en Colombia está regulada por la Ley 100 [1993] que estableció un sistema de seguridad social integral para que los trabajadores tuvieran acceso a servicios de salud, protección frente a los riesgos laborales, y aseguramiento de los ingresos en los eventos de incapacidad, invalidez, desempleo, y vejez. Pero la misma Ley 100 desvirtuó completamente el carácter social del Estado, al permitir a los particulares convertir en negocio —y fuente de extraordinarias rentas— el aseguramiento de salud, riesgos laborales, desempleo, cesantías, y vejez. Esto ha derivado en un sistema que condiciona el acceso real a esos derechos y que excluye a quienes no tienen un empleo formal y estable; es decir, en promedio 54.6% de la población trabajadora [DANE 2019].

La explicación del incumplimiento de la Ley 100 [1993] respecto al propósito de la universalidad de la protección social obedece en parte a la estructura y dinámica del mercado laboral colombiano, esencialmente informal, de gran precariedad y vulnerabilidad, de alta flexibilización laboral en materia contractual —tercerización, intermediación, contratos de prestación de servicios, etc.—. La composición ocupacional del empleo está centrada en los trabajadores *cuenta propia*, en contraste con una menor participación de los asalariados; esto impide la cobertura real y la fidelidad de la afiliación al sistema pensional.

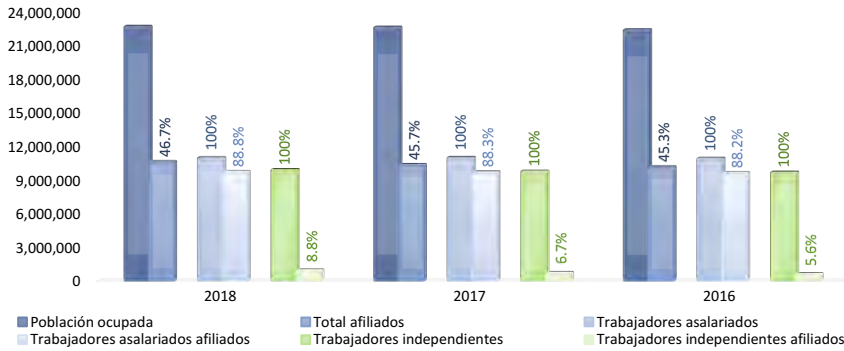
De acuerdo con la ENS [2018], el empleo que se ha creado en Colombia es vulnerable —con alta probabilidad de precariedad— ya que no goza de estabilidad y seguridad, de ingresos regulares, de acceso a protección social, y sin posibilidad de diálogo social. Este tipo de empleo se duplicó en el país en los últimos 25 años; en 1992 había 5.4 millones de ocupados en condición de vulnerabilidad y en 2017 llegó a 11.3 millones. Es decir, que uno de cada dos ocupados no tiene *trabajo decente*.

El 80% de los ingresos de los hogares colombianos depende de los ingresos del trabajo —salarios o ingresos por actividades independientes—, y el 70% de los ocupados gana menos de 1.5 salarios mínimos. En 2017, la tasa de informalidad laboral —medida por acceso a los tres sistemas básicos: salud, pensión y riesgos laborales— presentó una muy leve disminución de menos de un punto, al pasar de 66.7% en 2016 a 65.9%. Es decir, cerca de 14,750,000 ocupados siguen excluidos de estos sistemas. Por sexo, la tasa de informalidad de los hombres fue de 66.0% y la de las mujeres se ubicó en 65.8%. Las zonas rurales presentan una tasa de informalidad de 87.3%, es decir, alrededor de 4,280,000 ocupados. En el caso de las cabeceras municipales, la informalidad fue de 59.9% [Ibid.].

○ LA PROTECCIÓN EN RIESGOS LABORALES

Según la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) [2018b], del total de trabajadores que había en el país en 2018, el 46.7% estaba protegido contra riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades laborales; un incremento de solo 1 pp con respecto a 2017. Este es el resultado de mayor afiliación de trabajadores por *cuenta propia*, que aumentaron en 33.6% en 2018, afiliación que representa 8.8% del total de esta categoría ocupacional; un fenómeno que seguramente se presenta entre trabajadores con contratos por prestación de servicios, a los cuales la ley les exige pagar su cotización al sistema. Por su parte, la afiliación de los trabajadores asalariados se incrementó 0.3%, con una cobertura de 88.8% del total de esta categoría (Gráfica 63).

GRÁFICA 63. SISTEMA DE RIESGOS LABORALES: POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA



Fuente: [Fasecolda 2018b]

En este terreno, en 2018, los más desprotegidos son los trabajadores del sector agropecuario donde de un total de 3,760,079 que laboraban en el campo colombiano, 517,064 de ellos, 13.7%, estaban afiliados al sistema de riesgos laborales. Le siguen las trabajadoras en: [1] almacenes, hoteles, bares, y restaurantes, en su mayoría excluidas de este derecho, pues solo el 24.3% de ellas se encontraba afiliada; [2] la industria con 41.1%; y [3] actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones con 43.7% [Fasecolda 2018b].

La afiliación a este sistema se concentra principalmente en las grandes ciudades, donde la presencia del Estado ha sido más eficiente en la disuasión de la ilegalidad laboral a través de inspectores de trabajo. Sin embargo, esos inspectores están prácticamente ausentes en la mayoría de los 1,122 municipios del país. Cuando esos funcionarios visitan municipios —medianos y pequeños—, casi siempre, su intervención está subordinada a los gamonales que controlan el poder político local —ganaderos, comerciantes, y transportadores—, lo que explica la baja afiliación de trabajadores de estos sectores porque los empleadores están seguros de que nada les va a pasar al evadir la Ley Laboral.

○ LA PROTECCIÓN DE TRABAJADORES DESEMPLEADOS

La situación de desprotección de los beneficios de la seguridad social en Colombia es precaria tanto para la población ocupada como para

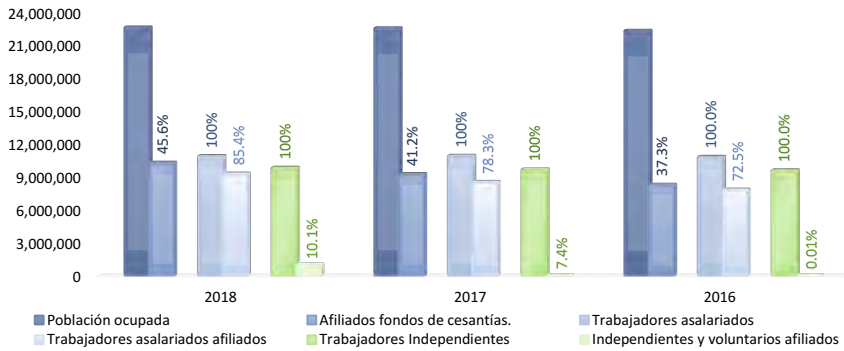
la población desempleada. Evidentemente, en esta última se configura la mayor exclusión, dependiendo de si el desempleado es aquel que no encuentra empleo por primera vez —aspirante—, caso en el cual el sistema de seguridad social no lo cubre porque no ha contado aún con ingresos laborales que le permitan cotizar. En un segundo caso, si se es desempleado por haber perdido la vinculación laboral —cesante— la protección permanece, temporalmente, si este desempleado ha cotizado a todos los riesgos del mapa institucional en su previa condición de ocupado en el empleo formal.

En un país como Colombia, con una tasa de desempleo superior a la tasa promedio de América Latina [IDB 2017], la situación de desprotección de la población desempleada aspirante y cesante muestra de manera clara la precariedad del Estado Social. La primera no cuenta con ingresos que le asegure el mínimo vital mientras encuentra un primer empleo; la segunda solo cuenta con sus cesantías, cuyo monto depende del salario y del tiempo trabajado, que no siempre se conserva para cubrir el riesgo del desempleo, sino que la ley permite utilizar para financiar gastos de vivienda y de educación [Decreto Ley 3743 1950].

Los desempleados cesantes tienen además otro problema. Una vez pierden el empleo, su permanencia en el sistema de protección en salud se extiende solo entre uno y tres meses según la antigüedad de la afiliación. Si no pertenecen al SISBEN I o II quedan excluidos del régimen subsidiado de salud.

Del total de población ocupada solo 45.6% está afiliada a los fondos de cesantías y cuenta con la posibilidad de asegurar algún ingreso mientras esté cesante. La mayoría de estos afiliados, 62.8%, se concentran en las ciudades de Bogotá con 34.9%, Medellín con 17.5%, y Cali con 10.4% (Gráfica 64). Entre los afiliados hay 986,252 trabajadores independientes y voluntarios que representan 10.1% de los trabajadores por *cuenta propia*, un indicador de la precariedad laboral y social en que se encuentra la mayor parte de esta población trabajadora.

GRÁFICA 64. FONDOS DE CESANTÍAS: POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA



Fuente: [SFC 2018c]

Esta situación de desprotección está claramente asociada con el alto trabajo por *cuenta propia* en Colombia, 41.7%, del cual la mayoría es informal, pues este tipo de ocupación se convierte en una alternativa desesperada para rebuscarse algún ingreso que proteja a los desempleados y cesantes de caer en la pobreza o en la indigencia.

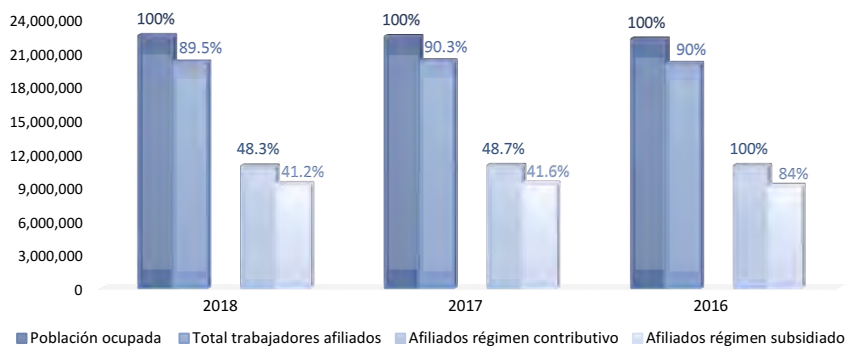
Hasta ahora, las únicas intervenciones del Estado para asegurar un ingreso a los desempleados —únicamente cesantes y no aspirantes—, han sido establecer [1] un auxilio de cesantía a los trabajadores formales que se quedan sin empleo [Ley 6 1945], hoy con un tope de hasta 10 SMLV; y [2] un subsidio de alimentación a cargo de las cajas de compensación familiar que equivale a 1.5 SMLV [Decreto 582 2016].

○ LA PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

La protección social en salud es la que más amplia cobertura tiene en relación con la población ocupada total y con la población trabajadora dependiente y asalariada: de cada 100 trabajadores, el 89.5% está cubierto por el aseguramiento en salud. Sin embargo, menos de la mitad de la población ocupada, 48.3%, está afiliada como cotizante al *régimen contributivo*, mientras que los trabajadores cubiertos por el régimen subsidiado representan 41.2% (Gráfica 65).

Estos últimos indicadores muestran el altísimo nivel de trabajo informal que predomina en la economía, y la prevalencia de bajos ingresos entre aquellos en la informalidad —que no pueden hacer su propia contribución al sistema—, lo que obliga al Estado a invertir recursos del presupuesto para financiar este servicio.

GRÁFICA 65. RÉGIMEN DE SALUD: POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA



Fuente: [DANE 2017b]

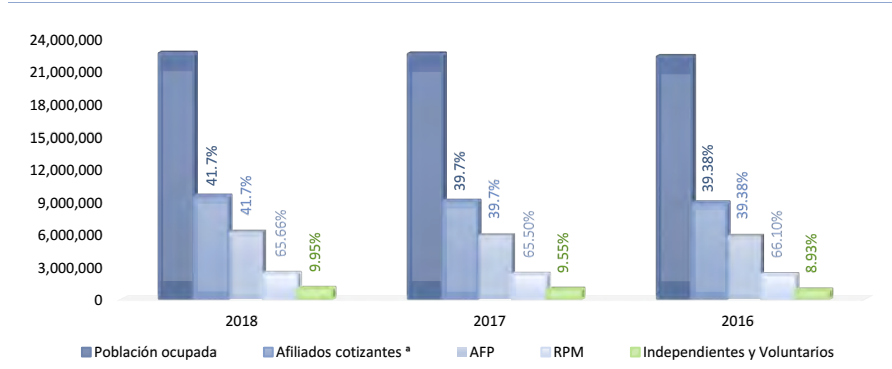
Sin embargo, esa amplia cobertura no es un indicativo de la calidad y oportunidad de los servicios de salud; por demás, un indicador que se encuentra sobre todo en las cifras de tutelas reclamando atención efectiva y suministro de medicamentos. Sin duda, testigos de la crisis general que hoy atraviesa el sistema de salud colombiano.

○ LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA VEJEZ

Colombia padece un grave problema de exclusión del sistema pensional: solo 41.7% de los trabajadores está afiliado, cotizando activamente a este sistema, y por lo tanto, puede tener alguna expectativa cierta de alcanzar su derecho a la pensión.

En relación con los adultos mayores —57/62 años o más—, el 31.1% están pensionados (Gráfica 66); los demás, tienen que sobrevivir de la solidaridad de la familia si no cuentan con una renta para vivir lo que menoscaba su dignidad, o quedan en la completa indigencia.

GRÁFICA 66. RÉGIMEN PENSIONAL: PENSIONADOS Y OCUPADOS COTIZANTE



SITUACION DE LOS ADULTOS MAYORES



Nota: * Afiliados cotizantes identifica a quien efectivamente cotizó el mes anterior al corte del informe
 Fuente: Elaboración del autor con datos de [DANE 2019; MinTrabajo 2018; SFC 2018c]

Esta situación es consecuencia de un modelo diseñado únicamente para que se pensionen quienes trabajen en el sector formal de la economía, con una alta estabilidad laboral, y que por lo tanto, excluye a las personas con los siguientes perfiles laborales:

Trabajan y trabajaron durante toda la vida en: [1] la economía informal; [2] principalmente trabajadores por *cuenta propia*; [3] ocupados en toda clase de actividades improductivas y de supervivencia; y [4] con ingresos precarios y sin protección social.

Trabajadores asalariados que: [1] en una gran proporción tienen patronos con ingresos operacionales tan bajos que ni siquiera pueden pagar la seguridad social; y [2] con patronos que pudiendo

cumplir la Ley Laboral [1950], no lo hacen porque están seguros que nada les va a pasar con los inspectores del trabajo.

El 90% de las trabajadoras domésticas [ENS 2018].

Los que tienen: [1] empleos temporales; [2] contratos de prestación de servicios. Estos trabajadores entran y salen del mercado de trabajo, y no les alcanzan las semanas de cotización, o no tienen el capital suficiente que les permita siquiera una pensión de salario mínimo.

La mayor parte de la población discapacitada que está discriminada y difícilmente encuentra un lugar en el mercado de trabajo.

Trabajadores y trabajadoras del campo que trabajan: [1] en sus propias parcelas; y [2] como asalariados, peones o jornaleros — trabajadores en fincas —, a quienes les pagan principalmente por día trabajado y sin seguridad social.

Las amas de casa "... que mayoritariamente se ocupan de la *economía del cuidado*, cuya actividad ni siquiera es reconocida como un trabajo, debido a que en las estadísticas laborales aparecen como parte de la población inactiva" [ENS 2018]. Si bien su labor es fundamental para la cohesión de la familia y la reproducción de la fuerza de trabajo, ni el Estado ni la sociedad las ha reconocido, hasta ahora, como trabajadoras y ciudadanas de pleno derecho.

L A POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN MAYOR

El Estado tiene una obligación con la población mayor que es inherente a su naturaleza de Estado Social. Como lo ha reiterado la CC, esta población está comprendida dentro de la categoría de los sujetos de especial protección constitucional,¹ y es parte del bloque



¹ La Sentencia C-1037 [2003] manifiesta que "el derecho al mínimo vital de las personas adultas mayores adquiere una protección reforzada, porque sin la posibilidad de tener ingresos, se ocasionarían perjuicios irremediables a esta población, al afectarse otros de sus derechos fundamentales."

de constitucionalidad nacional por tratarse de la protección de derechos humanos. Es decir, tendría como obligación garantizar su acceso al mínimo vital; un derecho que además se deriva del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos, y Culturales [1966b, Art. 11] —del cual hace parte nuestro país— que establece que "las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario, y atención de salud adecuados mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia." Sin embargo, la política pública que se ha diseñado desde el gobierno para los adultos mayores sin ingresos no solo es precaria y excluyente, sino además demagógica.

Los programas que concretan esta política pública son dos: Colombia Mayor y BEPS (Gráfica 66). El primero es una estrategia completamente precaria por el valor del subsidio —representa el 24.87% de la línea de pobreza a nivel nacional, o 53.4% de la línea de pobreza extrema [DANE 2018f]—², y excluyente por su cobertura —cubre al 34.5% de la población mayor que no recibe pensión—. Adicionalmente, a este programa no se accede con la cédula como debería ser, sino con la intervención de los gamonales políticos de las regiones que controlan los poderes locales, que lo utilizan como medio para mantener segmentos de la población atados a su influencia clientelista, y esto resulta en un factor de corrupción de la democracia.

El segundo, orientado a la población trabajadora informal —que no tiene la capacidad de cotizar al sistema pensional sobre la base de un salario mínimo— tiene el inconveniente práctico de su baja capacidad de ahorro. En su mayoría, alrededor del 80% de ellos tiene ingresos inferiores al salario mínimo, lo que les deja muy poco o ningún margen para ahorrar. Es decir, cuando lleguen a los 65 años,



² "La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes —alimentarios y no alimentarios— en un área geográfica determinada. Para 2017, el costo per cápita mínimo necesario a nivel nacional fue de \$250,620. La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado. A nivel nacional la línea de pobreza extrema en 2017 fue de \$116,630" [DANE 2018f].

el ingreso que se les devuelve será menor que el que entrega el programa Colombia Mayor sin necesidad de hacer ningún ahorro.

INGRESO MÍNIMO DE CIUDADANÍA: PROTECCIÓN SOCIAL BASADA EN CUIDADO Y SOLIDARIDAD

El Gobierno Duque aplazó para 2020 el anunciado trámite de la reforma pensional. Un debate necesario porque el modelo actual no garantiza a todos los ciudadanos su derecho a una vida digna en la vejez, a menos que se cuente con un empleo estable que permita cotizar al sistema por 26 años, o ahorrar el capital suficiente que sustente siquiera una pensión de salario mínimo.

Martínez R. [2018] afirma que:

El SGP colombiano vigente no es un mecanismo solidario entre generaciones ni dentro de ellas para hacer frente colectivamente a contingencias (riesgos de magnitud y ocurrencia inciertas) de invalidez, vejez ni desamparo por muerte.

Se transformó en un campo financiero para canalizar hacia agentes de intermediación recursos de flujo corriente —cotizaciones o contribuciones— como captaciones de largo plazo, pero con rentabilidades de corto plazo para el ahorrador forzado.

La estructura de pagos pensionales es una reproducción de la inequitativa estructura salarial del mercado laboral, excluye contingentes crecientes de población vieja que no acceden al derecho pensional, las obligatorias cotizaciones son sufragadas en su totalidad por el factor trabajo.

En el modelo financiero del sistema —basado en el *ahorro individual* que impuso la Ley 100 [1993]— las AFP son las que más ganan con la administración de los recursos de las pensiones y no los afiliados. De 16% de la cotización, solamente 11.5% se deposita efectivamente a la cuenta individual, pues en promedio 1.41 pp financian los seguros previsionales, en promedio 1.59 pp se destina a gastos

administrativos, y los puntos restantes, 1.5 pp financian el FGPM y 1.5 pp el FSP [Martínez R. 2018]. Así que en torno a esta reforma están en juego por lo menos los intereses de:

- **LOS CIUDADANOS DE ESTE PAÍS** que viven de su trabajo carecen de rentas y se preguntan, con razón, si el empleo que tienen o al que aspiran acceder les va a garantizar acumular las semanas mínimas de cotización en el RPM o el capital necesario en los fondos privados para asegurar su derecho a una pensión.
- **LOS ADULTOS MAYORES** que trabajaron toda la vida, y aún deben trabajar, en actividades de la economía informal por cuenta propia porque sus ingresos no se lo permitieron, y las amas de casa en la economía del cuidado que nunca cotizaron al sistema pensional porque su actividad no es reconocida como trabajo, o porque como trabajadores dependientes asalariados sus empleadores no cotizaron por ellos. Hoy ninguno de ellos cuenta con un ingreso que les cubre siquiera la línea de pobreza.
- **EL ESTADO**, sobre la sostenibilidad financiera del sistema pensional porque cada vez debe apropiarse una cantidad mayor del PGN para asegurar el pago de las mesadas pensionales, en razón de que la Ley 100 desfinanció completamente el régimen público de pensiones al crear un sistema paralelo de ahorro individual, que hoy tiene al mayor número de afiliados y de recursos.
- **LOS BANQUEROS**, que quieren quedarse con el 100% de los afiliados y de las cotizaciones. Hoy, los fondos privados concentran alrededor del 70% de los afiliados al SGP, recaudan alrededor de \$19 billones por año, y tienen acumulado cerca de \$230 billones del ahorro pensional [SFC 2018c]. Sus voceros en este debate, ANIF y Asofondos, ya anunciaron que su objetivo es acabar con el régimen público de prima media y dejar a Colpensiones administrando únicamente los BEPS; un objetivo que también se insinúa en el Plan de Desarrollo del Gobierno Duque [DNP 2019].

LA GRAN PREGUNTA ES: ¿qué prevalecerá al final cuando se haga la reforma? Ello va a depender [1] de variables como la naturaleza democrática o corporativa del gobierno, [2] del debate pluralista del Congreso y de los intereses que allí prevalezcan, [3] de la capacidad de los actores sociales para proponer, argumentar, movilizarse, incidir en la opinión, y [4] de los espacios donde finalmente se va a tomar estas decisiones.

La ENS y los sindicatos están convencidos de que es posible una reforma pensional que efectivamente garantice los derechos a la protección social a la vejez; una reforma que sirva para mejorar la vida a la gente y no para hacérsela más precaria. En este sentido, lo primero que debe quedar claro ante el país es que el modelo dual de la Ley 100 [1993] fracasó en el cumplimiento de sus objetivos de universalidad, protección, y aseguramiento, y en cambio, entregó a los banqueros las mejores condiciones para la captura de fabulosas rentas. La mayor parte de la población adulta mayor colombiana no logra el derecho a una vida digna y a un mínimo vital en la vejez por la vía contributiva del régimen pensional porque este fue diseñado para que solo se pensionen quienes trabajen en el sector formal de la economía, con una alta estabilidad laboral, que posean altos niveles educativos, y quienes laboren preferiblemente en zonas urbanas.

La garantía de dignidad y de un ingreso antipobreza en la vejez no puede depender solo de la existencia de un *régimen pensional contributivo*, y menos en el contexto económico colombiano caracterizado por la informalidad y la precariedad laboral, condiciones que no serán superadas en muchos años. Esto explicaría por qué es tan extendida entre los trabajadores jóvenes la idea de que no vale la pena cotizar pues nunca se van a pensionar; una opinión que parece validar el hecho de que hoy sean más las devoluciones de saldos³ y cotizaciones que las pensiones que efectivamente se reconocen [Villar y Forero 2018b].



³ La CGR [2018] encontró que hay más devoluciones de saldos e indemnizaciones substituidas, que pensiones reconocidas: en los fondos privados, por cada pensión que se reconoce se devuelven tres saldos, y en Colpensiones uno de cada dos.

El hecho cierto es que las dos terceras partes de la población mayor no cuenta con una pensión y ya se encuentra en una situación completamente precaria. Este grupo va a seguir creciendo proporcionalmente a medida que la población envejezca, lo que profundiza el riesgo de pobreza y de indigencia entre los adultos mayores: hoy el 45% de ellos es pobre frente al 19% de la población general [IDB 2013b].

Los sistemas de protección social son claves en la construcción de sociedades democráticas, incluyentes, y civilizadas y son el núcleo o la sustancia del Estado Social. La crisis generalizada que presenta el sistema de protección social en Colombia demanda una reforma integral que garantice la *sostenibilidad* del sistema, pero cuyo foco sea asegurar ingresos antipobreza a toda la población adulta mayor como un derecho de ciudadanía y no simplemente como un programa asistencial.

Por ello, el reto de la reforma pensional tiene que ser el de asegurar a toda persona adulta mayor un ingreso mínimo equivalente a medio SML, independientemente de su condición socioeconómica y de si ha cotizado o no al sistema. Esta propuesta no solo surge del diagnóstico anterior, sino de Naciones Unidas y ILO que —ante situaciones similares en muchísimos países— diseñaron una estrategia eficaz para disminuir los índices de pobreza en el planeta y hacer frente a los períodos de crisis económicas. Se trata entonces, de la adopción de PPS [ILO 2012a].

Esta propuesta de reforma pensional incluye a las mujeres, responsables de la *economía del cuidado* en los hogares, como beneficiarias del sistema pensional en su componente de PPS. Con ello se intenta reparar su exclusión y se hace justicia reconociendo la importancia que tiene su *trabajo no remunerado* para la sociedad y para la productividad del país. Una labor sin la cual los trabajadores tendrían que alargar su jornada laboral para dedicarse a tareas de cuidado del hogar, de los niños y niñas, de los enfermos y discapacitados, y de los ancianos.

Este primer PPS haría parte de una reforma pensional cuyo objetivo prioritario es la garantía de derechos humanos fundamentales de las personas, y no la posibilidad de hacer negocios como ocurre hoy con el *sistema de ahorro individual*. En este sentido, la propuesta de la ENS se basa en el *sistema de pilares* —promovido en su momento por ILO— en el que el primero sería un PPS solidario, universal, que asegure un ingreso vital de ciudadanía —ingreso antipobreza— a toda la población adulta mayor. Inicialmente focalizado en la población adulta mayor más vulnerable con el objetivo de extenderlo progresivamente a toda la población mayor que hoy no recibe pensión.

Este ingreso se financiaría con: [1] impuestos; [2] recursos del programa Colombia Mayor; [3] 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 similares; [4] devoluciones de saldos e indemnizaciones sustitutivas de aquellas personas que no cumplen con el requisito de las semanas de cotización para acceder a la pensión; y [5] con un *sistema de ahorro individual* como el sistema BEPS, donde el ingreso mínimo se podría incrementar para aquellas personas que agregan sus saldos, devoluciones, y ahorros.

Un segundo *pilar*, equivalente al RPM con los actuales parámetros, de afiliación obligatoria de todos los trabajadores con cotizaciones hasta cuatro salarios mínimos legales y administrado por Colpensiones. Este pilar incluiría al 94% de los trabajadores asalariados del país y le aseguraría ingresos que no signifiquen una disminución dramática de sus ingresos, como ocurre hoy con los pensionados de los fondos privados. Además, al asegurar pensiones vitalicias a trabajadores que tienen ingresos superiores, se disminuirían las distorsiones que en materia de subsidios se presentan actualmente en el régimen pensional. El crecimiento y *sostenibilidad* de este pilar dependerá de las mejoras de empleo de calidad que garantice la afiliación y cotización efectiva a los sistemas de seguridad social.

Un tercer *pilar*, para trabajadores que puedan cotizar por encima de los cuatro salarios mínimos mensuales, a través de la apertura de cuentas de *ahorro individual*, de libre elección entre Colpensiones o AFP, que a su vez le permitan un ingreso adicional y superior a la pensión que asegura el segundo *pilar*.

Finalmente, esta propuesta incluye dos puntos adicionales: [1] la garantía de pensión mínima para todos aquellos trabajadores que cumplieron la edad y cuentan hasta con el 70% de las semanas cotizadas, para lo cual se les seguirá descontando la respectiva cotización; y [2] el restablecimiento del derecho a la negociación colectiva en materia pensional acatando de manera plena las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de ILO.

Cuando los que allí ahorren lleguen a los 65 años, el ingreso que BEPS devolverá es menor que el que entrega el programa Colombia Mayor sin necesidad de hacer ningún ahorro.

ALBERTO ORGULLOSO
Director, Escuela Nacional Sindical