

**EVOLUCION, REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LOS REGIMENES  
PENSIONALES EN COLOMBIA**

**LUZ ADRIANA GOMEZ GOMEZ**

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA SALUD CES  
ESPECIALIZACION EN GERENCIA DE LA PROTECCION SOCIAL  
MEDELLIN  
2008**

**EVOLUCION, REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LOS REGIMENES  
PENSIONALES EN COLOMBIA**

**LUZ ADRIANA GOMEZ GOMEZ**

**Trabajo de grado para optar al título  
De especialista, en Gerencia de la Protección Social**

**Asesor**

**Dr. Luis Fernando Toro Palacio**

**Médico epidemiólogo con maestría en Investigación**

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA SALUD CES  
ESPECIALIZACION EN GERENCIA DE LA PROTECCION SOCIAL  
MEDELLIN**

**2008**

**EVOLUCION, REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LOS REGIMENES  
PENSIONALES EN COLOMBIA**

**Coordinador de la Especialización:**

\_\_\_\_\_  
**Doctor Rubén Darío Restrepo A.**

**Asesor Metodológico:**

\_\_\_\_\_  
**Doctor Luis Fernando Toro Palacio**

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA SALUD CES  
ESPECIALIZACION EN GERENCIA DE LA PROTECCION SOCIAL  
MEDELLIN  
2008**

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo A. Aporte personal

## CONTENIDO

	<b>pág.</b>
INTRODUCCION	08
1. EVOLUCION, REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LOS REGIMENES PENSIONALES EN COLOMBIA	10
1.1 EVOLUCION DE LAS REFORMAS PENSIONALES	10
1.1.1 Reformas no estructurales	11
1.1.2 Reformas estructurales	11
1.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS ESTRATEGIAS DE LAS REFORMAS	14
1.3 REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA	15
1.4 MODIFICACION POR LA LEY 797 DE 2003	21
2. REALIDAD DE LA REFORMA EN COLOMBIA	22
2.1 PRINCIPIOS NO CUMPLIDOS	24
2.1.1 Cobertura	24
2.1.2 Solidaridad	24
2.1.3 Igualdad	25
2.1.4 Eficiencia	25
2.1.5 Reducción del impacto fiscal y de los desequilibrios financieros	26
2.2 AUSENCIA DE UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	27
2.3 FALENCIAS ESTRUCTURALES DE LOS REGIMENES PENSIONALES	27
2.4 PANORAMA DEL REGIMEN DE PRIMA MEDIA	28
3. PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	30
4. CONCLUSIONES	34
5. RECOMENDACIONES	36
BIBLIOGRAFIA	37

## BIBLIOGRAFÍA

**Stiglitz, J., Orzag, P.** Un nuevo análisis de la reforma de pensiones: Diez mitos sobre los sistemas de seguridad social, <http://www.red.segsoc.org.uy>, "Documentos de la red", septiembre de 1999.

**Mesa Lago, C.** Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. Santiago de Chile. <http://www.eclac.org/analisis/fes10.htm>. Nro. 36. Enero del 2000.

**Conte, Grand, A, Bonilla, A.** La Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina: Crónicas y reflexiones. <http://www.redsegsoc.uy>. "Documentos de la red". octubre de 1997.

**Aray, G.** Los Sistemas de Pensiones en Centroamérica, septiembre de 1998. <http://www.redsegsoc.org.uy>. "Documentos de la red".

**Mesa-Lago, Carmelo** (1998). "La Reforma Estructural de Pensiones en América Latina: Tipología, Comprobación de Presupuestos y Enseñanzas", en Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand, Compiladores (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo): 77-165.

**Foro Nacional de Seguridad Social.** Qué pasará con las pensiones. Medellín, mayo 30 de 2001.

**Restrepo Lince Iván,** Estudio de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Foro Nacional de Seguridad Social, Medellín, mayo 30 de 2001.

**Mesa Lago Carmelo,** Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principio de la Seguridad Social, marzo de 2004.

**Stiglitz, Jose, E. y Orszag,** Observatorio de Coyuntura Socioeconómica de Pensiones.

**Mesa-Lago, Carmelo** (1999a). "La Privatización de Pensiones de la Seguridad Social en América Latina.

**Revista de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social,** No 10 de 2004. Secretaría General, C. Velásquez, 105. 1ra planta 28006, Madrid – España.

**III Premio OISS 50 aniversario** – 50 años de Seguridad Social en Ibero América. Una referencia para su desarrollo en el siglo XXI - Secretaría General, C. Velásquez, 105. 1ra planta 28006, Madrid – España.

**Ley 100 de 1993,** Sistema Integral de Seguridad Social en Colombia, Edición ISS 1993.

**Ley 797 de 2003,** reforma del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, Diario Oficial No. 45.079 de 29 de enero de 2003.

## **Anexo A. APORTE PERSONAL**

La gestión de la Seguridad Social ha sido tradicionalmente monopolizada por el Estado, política que ha estado sustentada por lo general en la convicción de que las personas no son capaces de asumir la responsabilidad de protegerse con su propio esfuerzo frente a la ocurrencia de determinadas contingencias.

En un sentido amplio, la modernización de la Seguridad Social excluyó a los agentes públicos como únicos administradores de ellos, permitiendo a entidades privadas incursionar en este campo, para lo cual es suficiente el establecimiento de una normatividad adecuada y la creación de instituciones específicas.

No obstante lo anterior, la privatización de la gestión de la Seguridad Social ha sido lenta y en cierto modo difícil, siendo muchas veces, mal comprendida, circunstancia que obstruye cualquier progreso en esa dirección a pesar de que sus beneficios sean evidentes. Sin embargo, puede facilitar la privatización el hecho que cada vez con más intensidad se estén incorporando al interior de las empresas y organismos públicos incentivos propios de la actividad privada, con el fin de lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Hoy hay que reconocer que algo sigue fallando porque realmente los problemas afrontados no se solucionaron, cada vez es mas evidente la contradicción de una ley que proclama la universalidad, la equidad, la solidaridad y la eficiencia con la realidad de un sistema pensional en crisis, por tanto se hace necesario repensar el modelo de protección social en nuestro país, pero más que proponer cambios en la Ley, se trata de mejorar la gestión y las herramientas para el manejo eficiente de los sistemas de seguridad social, con el fin de buscar el fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, creando un verdadero sistema de Protección Social.

## **AGRADECIMIENTOS**

La autora expresa su agradecimiento a:

Luis Fernando Toro Palacio, Médico epidemiólogo, Asesor metodológico del trabajo, por sus valiosas orientaciones.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los más importantes temas y debates de política social a fines del Siglo XX fue la crisis de la seguridad social y, dentro de ésta, la reforma de las pensiones.

En los años 80 la crisis económica y de la seguridad social en el mundo en desarrollo (en particular en América Latina), en combinación con programas de ajuste estructural patrocinado por las organizaciones financieras internacionales (BM y FMI), despertaron el interés de los economistas en la seguridad social y éstos comenzaron a jugar un rol cada vez más importante. Ellos argumentaron que la seguridad social pública y los programas de pensiones padecían de serias fallas tales como las altas contribuciones, el bajo cumplimiento de las obligaciones (evasión y mora), la inversión ineficiente, la pesada y creciente deuda actuarial y financiera de las pensiones, los efectos adversos sobre el déficit fiscal y la inflación, como consecuencia, un impacto negativo sobre el ahorro nacional, el crecimiento económico y el empleo.

La Constitución Política de Colombia de 1991, ordenó una reforma integral de la Seguridad Social en nuestro país, la cual era manejada exclusivamente por las entidades del sector público; con esta reforma se pretendió la reorganización y modernización de las entidades públicas de seguridad social existentes, las cuales debían competir con nuevas organizaciones del sector privado. Esta reforma se materializó con la Ley 100 de 1993, para dar vigencia institucional a los mandatos de la Constitución.

Colombia modificó su sistema pensional con un tipo de reforma estructural paralelo, introduciendo un nuevo actor administrador de pensiones, mediante el régimen de capitalización plena individual (C.P.I.) que sería administrado por los

fondos privados de pensiones. Se pretendía con ello eliminar los problemas financieros e impulsar el ahorro nacional, los mercados de capital, los rendimientos reales positivos de la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleos, lo cual a su vez, garantizaría más pensiones adecuadas y equitativas en el país.

Hoy, 14 años después de la reforma pensional nos preguntamos si fue acertado el diagnóstico, si se solucionaron los problemas que dieron origen a la reforma y si se cumplieron o no los postulados de la universalidad, la equidad, la solidaridad y la eficiencia, los principios rectores de la Seguridad Social formulados en la Ley 100 de 1993.

Este documento brinda un análisis de la reforma de pensiones introducida en Colombia en el año 1993, su evolución, realidad y perspectiva. La primera parte del documento identifica los antecedentes y su desarrollo y describe de una manera sucinta, las características de los cambios con la Ley 100 de 1993 y posteriormente con la Ley 797 de 2003. La segunda parte evalúa el desempeño de la reforma en relación con sus aspectos más significativos. Y la última parte confronta las enseñanzas de la reforma para el país, con las recomendaciones, propuestas y conclusiones, a fin de ubicar los factores críticos que deberían ser considerados en un proyecto.

Como estudiante de la especialización en Gerencia de la Protección Social, pretendo con el presente documento compartir algunas reflexiones sobre la evolución, la realidad y la perspectiva de los regímenes pensionales en Colombia, como un aporte a la propuesta integral que se plasmará en el libro que se entregará como requisito para optar el título de especialista.

## **1. EVOLUCIÓN, REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LOS REGÍMENES PENSIONALES EN COLOMBIA**

### **1.1 EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS PENSIONALES**

Uno de los cambios sociales más importantes del siglo XX en América Latina fue la reforma de las pensiones de la seguridad social, la cual no sólo revolucionó el sistema previsional, sino que además ejerció influencia en todo el mundo.

Desde que Chile inició su reforma hace dos décadas, otros siete países latinoamericanos han introducido reformas pensionales siguiendo tres modelos generales (Sustitutivo, Mixto y Paralelo), con importantes diferencias en las reformas implantadas en dichos países. Los programas de seguridad social en pensiones conocidos en el mundo son públicos ó privados, los primeros son los tradicionales administrados por el Seguro Social y, los segundos, son los nuevos, productos de las reformas pensionales a partir de los 80s. Sus principales características se describen a continuación:

El programa público no tiene una cotización definida, ya que tiende a aumentar en el largo plazo debido a factores como la prima media escalonada, la maduración del programa, el envejecimiento de la población, la relación y el punto de equilibrio entre los afiliados versus los pensionados y los cambios en las prestaciones. La prestación es definida porque está regulada en la Ley, su régimen financiero o actuarial puede ser de dos tipos: (a) reparto, cuando no hay reserva o ésta es muy pequeña y el ingreso anual se utiliza para sufragar las prestaciones en el mismo año; y (b) capitalización parcial colectiva (CPC), ya que acumula una reserva que puede o no mantener en equilibrio el programa durante un período de tiempo pero no indefinidamente (por ejemplo, la prima media escalonada con la que fue

concebido el régimen que administraría el Instituto Colombiano de Seguros Sociales).

El programa privado tiene una cotización definida porque es fija en el tiempo, la cual se deposita en una cuenta individual del asegurado y se invierte, añadiéndole sus rendimientos. La prestación es indefinida o incierta, porque al tiempo del retiro (jubilación o pensión) el asegurado recibe una pensión de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual, la cual dependerá de factores diversos, como su salario, el bono pensional, la densidad de la cotización y el rendimiento de su cuenta individual. El régimen financiero o actuarial es de capitalización plena e individual (CPI).

Las reformas de pensiones que complementan o sustituyen programas de beneficio definido por programas de capitalización plena individual gestionados por el sector privado, comúnmente se conocen como “reformas de carácter estructural”, ya que a través de un proceso de transición modifican sustancialmente la organización institucional, administrativa y financiera de los sistemas de pensiones.

Las reformas a los sistemas se clasifican en:

**1.1.1 Reformas no Estructurales:** que persiguen extender la cobertura poblacional, normalizar las condiciones de adquisición de derechos y eliminar el déficit financiero.

**1.1.2 Reformas Estructurales:** que pueden ser a su vez de tipo Sustitutivo, Selectivo o Paralelo y Mixto, y se caracterizan por la administración privada, la libertad de elección, la descentralización de los programas y el rol subsidiario del Estado.

Estas reformas se encuentran directamente relacionadas con el modelo económico neoliberal adoptado en Latinoamérica y han sido causadas entre otros factores por la globalización económica, los cambios demográficos, la presión social para ser más eficientes en cuanto a la rentabilidad y administración de los recursos y el desfinanciamiento de las instituciones, sobre todo de las públicas.

El impacto de la reforma de los sistemas en la economía, se mide en función de la cobertura de la seguridad social, la eficacia del mercado financiero y los costos de la transición.

En el modelo sustitutivo, el antiguo programa de pensiones público, Régimen de Prima Media con Prestación Definida, escalonada o régimen de Reparto, se cierra, o sea, no se permiten nuevas afiliaciones al mismo, y es reemplazado por un nuevo programa de CPI. Chile fue el pionero de este modelo (comenzó a funcionar en mayo de 1981), el cual fue seguido, aunque con diferencias, por Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998); su cotización es definida, la prestación es no definida y el régimen financiero es de CPI.

En el modelo paralelo no se cierra el programa público pero se termina su monopolio y se le convierte en alternativa a un nuevo programa de CPI con el cual compite. Perú fue el pionero de este modelo (1993) y fue seguido por Colombia (1994) pero con diferencias importantes entre ambos. En Perú, el programa público no fue reformado totalmente de una vez, sino de manera parcial y secuencial entre 1995 y 1997, para impulsar el traslado de los asegurados del programa público al privado, y se basa en el reparto.

En el modelo mixto no se cierra tampoco el programa público pero se le reforma en combinación con un componente de CPI; el Público paga una pensión básica (prestación definida) y el de CPI una complementaria (prestación no definida). Argentina introdujo este modelo en 1994 y fue seguido por Uruguay (1996), con

algunas variaciones. En ambos países el componente público tiene cotización definida, prestación no definida y régimen de reparto, mientras que el componente de CPI es similar al del modelo Sustitutivo, ya que tiene cotización definida, prestación indefinida y régimen de CPI.

Las reformas estructurales de pensiones han optado por solucionar este problema de financiamiento con la combinación de dos grandes tipos de medidas, en primer lugar, han creado para cada afiliado una cuenta en la cual se capitalizan individualmente todos sus aportes, de manera que los beneficios que reciba al momento de pensionarse sean estrictamente limitados por la acumulación de fondos en su propia cuenta individual. Esta medida deja al menos dos tipos de costos sin financiamiento: las pensiones en curso de pago, que hasta el momento de la reforma se financiaban con los aportes de los afiliados; y los derechos adquiridos por los afiliados aún no pensionados, cuyos aportes pasados sirvieron para financiar las pensiones en curso de pago. En segundo lugar, el Estado asumió el financiamiento de estos dos tipos de costos, de manera que se pudiera hacer “borrón y cuenta nueva” y todos los ingresos del régimen siguientes a su reforma se destinaran a las cuentas individuales y a financiar, por ende, los derechos acumulados a partir de entonces, pero el Estado ha asumido dicho financiamiento a condición de no asumir ninguna responsabilidad financiera frente a los derechos que se consoliden a partir de la reforma, con la excepción hecha de las pensiones mínimas.

El objetivo común y más importante de las reformas de pensiones es garantizar la viabilidad financiera y económica de los sistemas pensionales en el largo plazo, no es casual que el rasgo común que se presenta en prácticamente todos los modelos de reforma, es la capitalización del sistema de pensiones a través de la introducción de cuentas individuales de contribución definida. Dicha capitalización ha sido posible sin necesidad de elevar sustancialmente las tasas de contribución,

gracias al hecho de que el Estado ha asumido de una u otra forma el déficit actuarial de los regímenes públicos y el financiamiento de las pensiones mínimas.

## **1.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS ESTRATEGIAS DE REFORMA**

¿Qué ventajas y desventajas tienen las dos estrategias alternativas de reforma, la reforma hacia la contribución definida y la reforma hacia el beneficio definido?

En primer lugar, la capitalización individual instituye, como se dijo, un mecanismo automático de racionamiento de los beneficios que exime al Estado del desgaste político de tener que revisar la tasa de reemplazo o las condiciones de acceso a los beneficios conforme cambian las condiciones demográficas de la población.

En segundo lugar, en muchos países latinoamericanos la seguridad social se haya muy desprestigiada y difícilmente una reforma tendiente a capitalizar plenamente un régimen de beneficio definido (racionalización de prestaciones y aumento de contribuciones) podría contar con la adhesión popular que se requiere.

En tercer lugar, la organización institucional que ha surgido con las reformas estructurales habidas en América Latina ha dado lugar a estructuras de costos muy onerosas para el sistema (costos de la administración privada de los fondos y costos de la transformación de los fondos en una renta vitalicia) y a algunos incentivos perversos, particularmente en lo que se refiere a la afiliación de nuevos cotizantes.

Finalmente, los programas de beneficio definido permiten que no haya una relación exacta entre el valor actuarial de las contribuciones y el valor actuarial de las prestaciones, con lo cual surge la posibilidad de algunas formas de

redistribución de riqueza entre los afiliados que pueden o no ser deseables según sea la configuración social y ética del país en cuestión.

### **1.3 REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA**

En la década de los ochenta, los medios hablaban con frecuencia de la crisis en el Seguro Social y en tal sentido se pronunciaron insistentemente la Procuraduría y la Contraloría General de la Nación, lo mismo que el Congreso de la República. La problemática se resumió en los siguientes puntos:

En lo externo: Deficiencia en los servicios de salud; desabastecimiento de drogas y medicamentos; desconfianza en los recursos económicos y la realidad financiera del Instituto de Seguros Sociales, especialmente en las reservas del Fondo Común de Naturaleza Pública con el que se administraban las pensiones.

En lo interno: Aplicación parcial de las normas de reestructuración del ISS, falta de reglamentación y de instrumentos uniformes de desarrollo administrativo; débil aplicación de una concepción sistémica de todas las áreas que cubría el Instituto; falta de control en los servicios que prestaba en forma directa o contratada.

A comienzos de 1992, se presentó al congreso de la República una propuesta de reforma de pensiones que seguía básicamente el modelo chileno, pero la fuerte crítica y la oposición pública forzó a los legisladores a retirar tal iniciativa; la misma fue levemente modificada y presentada nuevamente como un proyecto de ley a mediados de 1993, pero la persistente resistencia de algunos congresistas condicionó un arreglo y la inminente aprobación, en diciembre, del modelo pensional, que entró en vigencia en abril de 1994.

Antes de la reforma Colombia tenía dos sistemas públicos de pensión principales: uno para el sector privado (ISS, basado en CPC) y otro para el sector público

(CAJANAL, basado en reparto); además, había cientos de fondos independientes más pequeños. Los dos principales sistemas públicos fueron unificados y las condiciones de acceso de los empleados públicos fueron gradualmente uniformadas con las del ISS. El sistema público unificado no fue cerrado, sino que fue reformado (aunque hoy no esté en equilibrio actuarial), y continúa en funcionamiento en una forma paralela con el nuevo sistema de CPI, Régimen de Ahorro Individual administrado por las AFPs. Las fuerzas armadas, los legisladores y los empleados del Congreso, los maestros públicos, los trabajadores del petróleo, y numerosos fondos provinciales y municipales fueron excluidos de la reforma y conservan sus propios programas

Los asegurados mayores de 35/40 años (mujeres/hombres) tuvieron el derecho de conservar las condiciones de acceso de los sistemas públicos antiguos antes de la reforma (el llamado régimen de Transición); los asegurados menores de esas edades caían bajo las reglas de la reforma, pero podían elegir entre el sistema público reformado (ISS) y el sistema de CPI (las AFPs); la misma opción tenían quienes ingresaban por primera vez a la fuerza laboral. Las transferencias entre el ISS y las AFPs estaban limitadas a una cada tres años, mientras que los cambios entre las AFPs estaban restringidos a dos por año. Los trabajadores asalariados estaban cubiertos en forma obligatoria mientras que los independientes tenían cobertura opcional.

Las contribuciones de los empleadores y de los asegurados fueron aumentadas y se igualaron en ambos sistemas a un total de 13.5%, más 1% pagado por los asegurados que ganaban más de cuatro salarios mínimos y destinado al Fondo de Solidaridad para expandir la cobertura a los trabajadores de bajos ingresos. La contribución para el régimen de Prima Media administrado por el ISS no está del todo definida (debe aumentar en el largo plazo bajo el sistema de CPC), pero está definida en el sistema de CPI (10% para la vejez, 0.9% para la prima de invalidez

y muerte, y 2.6% para la comisión de la AFP). Es el empleador el que recauda todas las contribuciones y las transfiere al ISS ó a la AFP correspondiente.

En el sistema público (ISS) las prestaciones están definidas por Ley: las edades de retiro son 55/60 años y están gradualmente aumentando a 57/62 años, más 20 años de contribuciones; el salario base es el de los últimos diez años o bien el de toda la vida laboral del asegurado; y la tasa de reemplazo oscila entre el 65% y el 85%. El aumento en las contribuciones y el endurecimiento de las condiciones de acceso pretendieron fortalecer financieramente al ISS, pero hoy se hace necesario hacer nuevos reajustes para lograr la solidez financiera de la prima media.

En el sistema del CPI, las prestaciones no están definidas, ni se requiere una edad específica de retiro, tampoco están fijados los años de contribución; el único requisito es que el fondo acumulado en la cuenta individual para que se pueda financiar una pensión deber ser por lo menos igual al 110% del salario mínimo. Un "Bono de Pensión" (Bono de Reconocimiento) está ajustado a la inflación y devenga un interés real anual de 3% a 4%, pero requiere un mínimo de tres años de contribución previa y tiene un tope. El Estado garantiza una pensión mínima a condición que el asegurado que se pasó a una AFP tenga 57/62 años y haya pagado contribuciones durante 23 años (1150 semanas de cotización).

Las AFPs pueden ser operadas por corporaciones privadas, instituciones públicas, cooperativas, sindicatos, sociedades de ayuda mutua, fondos de asignaciones familiares, etc. El sistema está regulado y supervisado por la Superintendencia Bancaria.

En Colombia la reforma estructural paralela dejó como resultado dos sistemas que coexisten pero que son excluyentes entre sí, cada uno con sus propias reglamentaciones y con algunas diferencias de diseño

En síntesis, en la Ley 100 de 1993 se destaca:

La garantía a la población del amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, y propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema.

La creación de los dos regímenes solidarios simultáneos e independientes: El régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, administrado por el ISS y el régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, manejado por las administradoras de fondos de pensiones, AFP.

La garantía en ambos regímenes, a sus afiliados y a sus beneficiarios de las siguientes pensiones y/o prestaciones económicas: Pensión de vejez, pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes y auxilio funerario, indemnización sustitutiva y sólo en el régimen de Prima Media con Prestación Definida, mesadas adicionales.

El régimen de prima media con prestación definida, que corresponde al mismo esquema anterior pero con algunas variaciones importantes:

- Aumento de la cotización total hasta un 11.5% del salario en 1994, 12.5% en 1995 y 13.5% desde 1996 en adelante, compartido entre el empleador y el trabajador.
- Revisión de la edad de jubilación a los 62 años para los hombres y a los 57 años para las mujeres a partir del 2014, con lo que se respetan algunos derechos adquiridos y expectativas próximas.
- Aumento del período mínimo de cotización que estaba en 500 semanas contadas en los últimos 20 años, hasta mil semanas contadas en cualquier

época, ésto quiere decir, en forma continua o discontinua, equivalentes a diez años de trabajo.

- Liquidación de la pensión sobre la base de los valores indexados, es decir actualizados, con el crecimiento de la inflación del salario de los últimos 10 años, con lo cual se cierra en parte una de las más frecuentes opciones de fraude del sistema, o el considerado en toda la vida laboral si le es más favorable al trabajador.
- En los casos de prestación de servicios a varias entidades mediante contrato de trabajo, el afiliado debe cotizar por sus salarios devengados en todas ellas, lo que se revierte en su ingreso base de liquidación al momento de su pensión.
- Permite la afiliación de trabajadores del sector público, privado e independiente, a diferencia del anterior, restringido a los trabajadores asalariados del sector privado, con igual participación de los independientes. Al mismo tiempo compatibiliza los tiempos laborados en cualquier sector y en cualquier régimen.

El régimen de ahorro individual con solidaridad, en el que los aportes llegan del fondo elegido por el trabajador, a una cuenta personal garantizándole la rentabilidad mínima del mercado. La tasa de cotización es la misma que la del régimen público, la edad puede variar dependiendo del nivel de ahorro, la rentabilidad del fondo y las expectativas de pensión del trabajador.

- Para obtener la garantía de pensión mínima, el tiempo de cotización es de 1150 semanas y la edad de 57 años para la mujer y 62 años para los hombres.

- Existen varios fondos de pensiones que compiten entre sí por la afiliación de los trabajadores y con el ISS como regímenes alternativos.
- En desarrollo del principio de solidaridad en los dos regímenes se garantiza la pensión mínima, equivalente a un salario mínimo mensual.
- Los afiliados al ISS u otras entidades de previsión social que opten por los fondos de pensiones tienen derecho al reconocimiento de bonos pensionales, que constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema.
- Tratándose de los afiliados al ISS y otros fondos de previsión social públicos, éstos no tendrán derecho al bono pensional si al momento del traslado han cotizado menos de 150 semanas.
- En el caso del ISS los bonos pensionales son emitidos así: Los causados hasta el 31 de marzo de 1994 por parte de la Nación-Ministerio de Hacienda, que asume el déficit respectivo en el ISS, estimado en más de 5 billones de pesos. Los bonos que se causaron a partir del 1 de abril de 1994, quedaron en cabeza del ISS.
- Para los afiliados que devenguen cuatro salarios mínimos o más se estableció un punto adicional de cotización a su cargo, con destino al fondo de solidaridad pensional, para la ampliación de cobertura hacia los sectores independientes de escasos recursos, el cual es común a ambos regímenes.

El fondo de solidaridad pensional, que se financia con recursos que transfiere el sistema de aportes estatales, se creó con el objeto de ampliar la cobertura mediante el otorgamiento de subsidios a los grupos de población que por sus

características socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como campesinos, indígenas, trabajadores independientes de escasos recursos, madres comunitarias, empleadas del servicio doméstico y guerrilleros desmovilizados, entre otros.

#### **1.4 MODIFICACIONES POR LA LEY 797 DE 2003**

- En el año 2003 se introdujeron varias modificaciones a la Ley 100 de 1993, entre ellas se destaca:
- La afiliación obligatoria para trabajadores en relación de dependencia y para los independientes.
- Nuevos incrementos en la cotización de pensiones, se aumentó el 1% en el año 2004, el 0.5% en el año 2005 y otro 0.5% para el año 2006, hoy la cotización equivale al 16%, sobre los salarios base de cotización.
- Se modificaron los plazos para la movilidad entre los regímenes pensionales, la libre elección se da una vez cada cinco años (antes de la ley 797 de 2003 este plazo era de tres años), entre el régimen de Prima Media – Programa público y el Régimen de Ahorro Individual- Programa privado. Este aspecto caracteriza al caso colombiano en el contexto latinoamericano, por el hecho de poder transitar desde el programa público hacia el privado de capitalización individual y viceversa. La Ley 797 limitó esta posibilidad de cambio al establecer que no será posible el traslado cuando al afiliado le falten 10 años ó menos para la edad de su pensión.
- Los requisitos básicos para acceder a la pensión por vejez en el régimen de Prima Media quedaron así: La edad se incrementará a partir del año 2014 a 57 años para las mujeres y 62 años para el hombre y las semanas

de cotización se incrementaron en 50 semanas en el año 2005 y 25 semanas más cada año desde el 2006, hasta alcanzar 1.300 en el año 2015.

- La Ley 797 también introdujo nuevos factores en el cálculo para liquidar la pensión por vejez que entraron en vigor a partir del 2004, estableciendo el porcentaje inicial en la tasa de reemplazo entre el 55% y el 65% en función del nivel de ingresos, aumentando con el número de semanas en un 1.5% por cada 50 semanas adicionales que tenga el asegurado cotizadas al sistema y estableciendo un límite gradual en la tasa de reemplazo de la pensión entre el 80% y el 70.5% del ingreso base, en función del nivel de ingresos.

## **2. REALIDAD DE LA REFORMA EN COLOMBIA**

Transcurridos catorce años de la aplicación de la reforma pensional en el marco de la Ley 100 de 1993 nos preguntamos si fue acertado el diagnóstico y si condujo a superar la disfunción y trascenderla.

Desafortunadamente hay que reconocer que algo sigue fallando porque ninguno de los problemas afrontados realmente se solucionaron y porque cada día es más evidente la contradicción de una ley que proclama la universalidad, la equidad, la solidaridad y la eficiencia con la realidad de un sistema pensional en crisis, que perpetúa la inequidad y se muestra incapaz de proteger a la mayoría de la población.

Entre las principales fallas identificadas se encuentran: la involución en materia de cobertura, el incremento de la evasión y la elusión, las inequidades en beneficios y los subsidios, el desequilibrio financiero de los regímenes, la brecha fiscal con tendencia al crecimiento, el desborde de los pasivos pensionales, las ineficiencias

en la administración e institucionalidad del sistema y la propensión a la competencia destructiva entre los regímenes, amén del incumplimiento de las normas y las obligaciones gubernamentales, lo que agudiza los desbalances del sistema.

La percepción general es que la manera como se ha aplicado la Ley 100 no ha servido para superar los problemas y el sistema ha llegado a una situación de crisis general y de inviabilidad bajo la normatividad vigente.

El régimen de prestación definida que tenía problemas en 1993, ahora se encuentra en grave crisis como efecto de la aplicación de la reforma, por el tipo de competencia que generó y del traslado de las obligaciones del viejo régimen, sin traslado de los recursos por parte del Estado. En el nuevo régimen de ahorro individual, la Ley lo está metiendo en una camisa de fuerza que lo obliga a presionar por la drástica reducción de beneficios, a sustentarse con la promesa de garantía estatal del pago de la mayor parte de las pensiones y a crecer a costa de ganarle los afiliados al ISS.

Entre tanto el sector público continúa sin honrar las deudas pensionales acumuladas por la irresponsabilidad de administraciones que no las pagaron a tiempo para constituir las reservas. Así se llegó a los llamados pasivos pensionales que en parte son resultado de inequidades, pero que en lo fundamental son una remuneración causada y no cancelada, cuando debió dedicarse a un ahorro colectivo forzoso.

La imprevisión ha llevado a que las finanzas públicas tengan que asumir la carga, dedicando porcentajes crecientes del presupuesto anual al pago de estas obligaciones atrasadas.

## 2.1 PRINCIPIOS NO CUMPLIDOS

Es conveniente llamar la atención acerca de los fundamentos sobre los que se estructuró la ley 100 de 1993, y que en el desarrollo de la misma no se han cumplido:

**2.1.1 Cobertura.** Colombia sigue con los mismos problemas, aproximadamente tiene el 25% de la población cubierta y no se ven avances en la protección de los trabajadores independientes y microempresarios.

Entre 1993 y el 2006 la cobertura de la población económicamente activa ha disminuido, mientras tanto el sistema ha madurado y el número de pensionados se ha incrementado, el sistema se sigue viendo afectado por la evasión de las empresas y los trabajadores que no se registran en ningún régimen, por el no pago de cotizaciones de parte importante de los afiliados y por el sub registro de ingresos, tanto de trabajadores formales como informales o independientes.

**2.1.2 Solidaridad.** La inmensa población que no pertenece al Sistema y que paga impuestos se ha convertido en la garante vía presupuesto, de los desbalances de los regímenes de prestación definida, ahorro individual o de los exceptuados, además, es la población en general la que cubre los riesgos y sobre costos del sistema con instrumentos como la garantía de pensión mínima que el sistema es incapaz de cubrir con los aportes. Pensionados de altos ingresos participan en mayor proporción del reparto solidario y el mismo Estado ha desfondado el régimen en el sector público restando recursos para atender a los sectores de menores ingresos.

La Ley 100 que dio formación al Fondo de Solidaridad Pensional y a la asistencia a ancianos indigentes, ha mostrado insuficiencia para afrontar los problemas de

falta de recursos para el pago de cotizaciones o para cubrir a los ancianos mayores que no accedieron al sistema y no tienen como subsistir.

**2.1.3 Igualdad.** La fragmentación del sistema reflejada en la multiplicidad de los regímenes, las excepciones y las situaciones especiales, lleva a crisis recurrentes y a los desbalances entre ingresos y gastos, se debe seguir insistiendo en la propensión de la igualdad de derechos, de conformidad con los aportes, sin privilegios de estatus o poder.

**2.1.4 Eficiencia.** Las fallas del sistema que conducen a la ineficiencia se expresan en la competencia destructiva entre sus componentes, los problemas de información y de trámites, los sobrecostos administrativos, la falta de herramientas acorde con las demandas para la eficiencia de los procesos y la oportunidad de respuestas.

La afiliación a los Fondos Privados refleja importantes esfuerzos por captar nuevos afiliados, sin embargo, la lógica de la Ley 100 los obliga a crecer sobre todo a costa de desafiliar cotizantes del ISS y a la población entre 25 y 40 años que están en plena actividad y que se demoran en pensionarse, dejando mayores márgenes para el manejo financiero de sus ahorros pensionales.

El Sistema General de Pensiones carece de sistemas de información transparentes, que no permiten un mercado ciertamente competitivo, en el cual el usuario es el protagonista de la ignorancia de elementos básicos para la toma de decisiones.

La migración de los afiliados del ISS hacia los Fondos de Pensiones Privados lleva a un desequilibrio mayor en la medida en que crece la proporción de pensionados con respecto a cotizantes, no en virtud de la evolución de la pirámide poblacional, ni por la maduración que ocurre en el régimen heredado en 1993, sino como

consecuencia de la aplicación de la Ley y el tipo de competencia perversa que induce.

**2.1.5 Reducción del impacto fiscal y de los desequilibrios financieros.** La ley 100 de 1993 dejó un amplio margen para que permanentemente se recurra al presupuesto nacional en búsqueda de los recursos para el sistema pensional. Los regímenes exceptuados y especiales significan cargas que resultan de viejas deudas del Estado o de beneficios exclusivos, en el sistema general pesan de manera creciente las deudas y las obligaciones con fondos públicos, los bonos pensionales, la garantía de pensión mínima y los faltantes futuros del régimen de prestación definida.

La existencia de los regímenes exceptuados y especiales, se manifiestan en un gran costo social en la medida que las finanzas públicas terminan pagando un cuadro de beneficios mayores al del Sistema General de Pensiones (S.G.P), y para los cuales no se han hecho aportes durante la vida activa del beneficiario.

En menor grado, pero operando como un factor de desequilibrio, en el S.G.P., existe un subsidio implícito para niveles salariales altos, que acceden a niveles pensionales proporcionalmente mayores a los de niveles salariales bajos.

Los análisis del impacto fiscal de esta situación deben ser adelantados de manera más detallada de forma tal, que las soluciones que se planteen ataquen de forma frontal esta problemática; de modo que se imponen correctivos de diversa índole, incluyendo los ajustes en los parámetros de edad, el tiempo de cotización, las tasas de reemplazo, la flexibilización del portafolios, la unificación del manejo de las tasas de interés, la modificación de las garantías o los subsidios absurdos.

Los ajustes pueden hacerse de manera gradual y atendiendo a los principios de la eficiencia, la equidad y la solidaridad.

## **2.2 AUSENCIA DE UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

La aplicación de la Ley 100 de 1993 no ha garantizado un ordenamiento real que se materialice en un sistema operativo de seguridad social por la incorporación de beneficiarios frente a los afiliados del ISS, la crisis de financiación resultado de la evasión y la elusión patronal se profundiza con factores como el desempleo, la descontratación y la flexibilización laboral.

## **2.3 FALENCIAS ESTRUCTURALES DE LOS REGÍMENES PENSIONALES**

En primer lugar, debe abordarse las necesidades de la cobertura y la financiación para los sectores desprotegidos. A su vez crear mecanismos transitorios o intermedios para superar a mediano plazo la dependencia de la financiación de las prestaciones sobre los aportes y las contribuciones laborales, que impide mayor cobertura y condiciona la solidaridad.

La administración de los recursos pensionales es débil ante la falta de constitución de reservas y la falencia en controles e información, alimenta la evasión y la elusión patronal.

Deben escucharse las valoraciones de OIT en el sentido de que los sistemas de protección fundados en la solidaridad, garantizan a través de su bienestar real una mayor cohesión de las fuerzas laborales, fortalecen así las economías de los países, y dotan de estabilidad a los regímenes pensionales de tipo social.

La reforma que debaten los diversos actores sociales y políticos debe analizar las debilidades y las adversidades del régimen de acumulación individual o ahorro privado. El ahorro individual hace depender la pensión de la incertidumbre de los ingresos, así como de índices de rentabilidad igualmente indeterminados. La falta de solidaridad en el sistema de financiamiento supedita el manejo de los efectos

de las crisis financieras a mayores esfuerzos por parte del trabajador (ahorrador), a diferencia del sistema de prima media que cuenta con reservas históricas autónomas frente al mercado de capitales.

La reforma debe garantizar instrumentos y procesos permanentes de análisis pensional con responsabilidad estatal previamente establecida, de esta manera el país podrá contar con elementos ciertos frente a la crisis de los regímenes especiales, los fondos privados, y los sistemas pensionales regionales.

Se debe evaluar el costo fiscal que se está acumulando en los Fondos, por concepto de los Bonos Pensionales y la garantía de pensión mínima.

El cumplimiento del Estado frente a la responsabilidad de protección de las reservas parafiscales, especialmente del ISS, su portafolio de inversiones, y sobre todo el reconocimiento y resarcimiento de la deuda histórica, objeto del incumplimiento del Estado con el Seguro Social.

## **2.4 PANORAMA DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA**

Si se mira la viabilidad de Régimen de Prima Media con Prestación Definida, a partir de la ley 100 de 1993, este concepto tendría una definición relativa de acuerdo con dos situaciones diferentes:

- Si en el momento de partida el I.S.S no hubiese tenido que recoger los compromisos ya adquiridos por el régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM), vigente entre 1 de Enero de 1967 y 31 de Marzo de 1994, en una proyección actuarial a la legislación constante de 50 años, se determina que el Estado no tendría que contribuir para que el régimen de Prima Media cumpliera sus obligaciones. En este caso la viabilidad implica la autosuficiencia del régimen, no exigencia de los bonos pensionales, ni de

las garantías de pensión mínima, ni ningún otro rubro. Adicionalmente, los cambios de Ley, tales como el aumento de las cotizaciones, el incremento de períodos de cotización y los ajustes razonables de las prestaciones, proporcionan márgenes de maniobra muy importantes. Los ajustes del sistema deben responder a los cambios de las variables macroeconómicas.

- Si en caso contrario, la eficiencia del I.S.S. se evalúa con toda la carga anterior, la medida de la viabilidad debe tener en cuenta que el diseño de la financiación del Instituto demandaba dentro de otras cosas, los siguientes compromisos del Estado: La contribución Tripartita entre 1967-1973, las contribuciones equivalentes al 20% de las prestaciones entre 1973-1993, el reconocimiento de rentabilidades del 5,5% sobre las reservas y los escalonamientos de la tasa con incrementos definidos tanto en valor como en tiempo.

Estos puntos no se cumplieron, luego el Estado tiene una deuda diferida que tiene que empezar a asumir, y esta responsabilidad del Estado debe estar acompañada de un verdadero compromiso de la sociedad para defender la seguridad social y en particular de una actitud responsable de los trabajadores para ayudar a eliminar inequidades y sobrecostos del sistema; una actitud responsable debe contribuir a un servicio humano y eficiente.

Un país como el nuestro con los indicadores socioeconómicos que se conocen, requiere de un sistema colectivo y solidario, se trata de crear una responsabilidad social en la ciudadanía evitando la evasión, sin desacreditar el sistema, rescatando las enormes bondades que él tiene. La viabilidad financiera del Sistema debe pasar por una viabilidad política que todos estamos en la obligación de propiciar.

### **3. PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

No cabe duda que Colombia debe hacer una intervención a fondo en materia de seguridad pensional que llene los vacíos dejados por la Ley 100 y que supere sus incoherencias, los criterios que debe considerar, son:

- Asumir el cumplimiento de los objetivos sociales como principio rector de esta reforma.
- Mantener la coherencia con los mandatos constitucionales de la solidaridad, la universalidad, la equidad, la eficiencia y la garantía estatal del derecho.
- Definir los mecanismos que promuevan la ampliación de la cobertura, la cotización activa de los afiliados y el control de la evasión y la elusión.
- Darle especial atención a la afiliación de los trabajadores independientes.
- Eliminar los subsidios a los sectores de mayores ingresos y propiciar la igualdad de derechos. No pueden perpetuarse los privilegios ni las prestaciones excepcionales que sitúan a unos grupos por encima del régimen general.
- Fortalecer los mecanismos de solidaridad en todos los regímenes y definir instrumentos para garantizar los aportes de origen fiscal previstos para el funcionamiento del sistema.
- Darle mayor importancia a la protección de los adultos mayores de 65 años que no tuvieron capacidad para cotizar o conformar una pensión y que se encuentran en situación de miseria o de imposibilidad de subsistencia.

- Dar sostenibilidad financiera al sistema, minimizando la carga fiscal y optimizando los beneficios.
- Los sacrificios de un ajuste, deben ser inversamente proporcionales a la pobreza y a la vulnerabilidad y directamente proporcionales a los ingresos. Este criterio debe tenerse en cuenta para valorar los necesarios ajustes de los parámetros del sistema.
- Fortalecer tanto el régimen de Prima Media o Prestación Definida, como el de Ahorro Individual, como opciones para la afiliación. Y en este propósito el Estado no puede eludir las obligaciones contraídas y mucho menos llenar ese vacío con el sacrificio de los ahorros o de los derechos adquiridos por los trabajadores.
- La consolidación de un sistema de seguridad social debe contemplar las condiciones básicas de reconocimiento de los derechos sociales, fortaleciendo las bases históricas del pacto entre capital-trabajo, tradicionales en el derecho laboral colombiano, que hagan viable las necesidades de bienestar existentes en el país, el Estado socialmente necesario y la intervención del Estado en función de la protección social.
- La creación de un sistema de seguridad social debe atender a las condiciones concretas como la desalarización y la informalidad e inestabilidad del empleo. La seguridad social es el factor de resolución de los desequilibrios de empleo.
- Los sistemas financieros de origen social se apartan de la condición y características propias del mercado laboral nacional, por medio de la solidaridad que garantiza la cohesión al tejido social, y la ciudadanía social.

- El régimen Público administrado hoy por el ISS debe garantizar las condiciones de la seguridad social dotándosele de instrumentos que le garanticen superar la corrupción, el nepotismo y el clientelismo entre otros.
- Muchos países están otorgando subsidio de desempleo con afiliación al Seguro Social.
- La reforma a la seguridad social debe responder a una realidad laboral marcada por políticas desestabilizadoras de la sociedad, caracterizadas por el disparo de la tasa de desempleo; la pérdida de empleo estable y la desaparición de puestos de trabajo; el sub-empleo e incremento del desempleo como de una real caída de la salarización. Incremento de los contratos temporales y la contratación por debajo de los índices de prestacionales legales. En materia de seguridad social, resalta la baja cobertura en riesgos laborales del sector informal, agrario y de madres cabeza de familia.
- Es importante que Colombia acoja la “norma mínima” de la seguridad social, Convenio 102 de OIT que permita adoptar un marco referencial que le permita contar con un sistema de seguridad social integral, universal y solidario, concibiendo como campo de protección básica el esquema prestacional de dicho convenio, adecuando la participación y la financiación de los sectores más deprimidos ajustando la seguridad social a la resolución de las necesidades sociales.
- Debe optarse por un tipo de financiación separado de los ingresos, acorde con las condiciones de empleo (desempleo, sub-empleo, etc.), abierta a las necesidades económicas de la población desempleada más joven, dispuesta a prestar protección a las madres cabeza de familia, de tal forma, la protección no dependería de la relación vincular entre cotizaciones y

prestaciones aceptando así la responsabilidad de todos los sectores desfavorecidos, los desempleados y los desheredados mientras garantiza los derechos de los demás sectores económicos.

- En tal sentido, la financiación de la protección social debe integrar aportes provenientes de las relaciones obrero-patronales; fortalecer la estructura básica de la red de equilibrio de los cotizantes y los beneficiarios, así como la base fiscal general de ingresos que facilite prestaciones universales, por vía de impuestos directos; fortalecer la organización social y el sistema laboral informal que permita definir las categorías de cotizantes y beneficiarios, mediante redes productivas, solidarias, asistenciales, cooperativas que garanticen la presencia permanente en el sistema de seguridad social; garantizar la eficacia y el rendimiento de las instituciones de la seguridad social, para ello, el Estado debe asistir a las instituciones del sector solidario de la seguridad social (ISS, Cajanal, Caprecom), en el sentido de garantizar la adecuada, plena y correcta información, el control de la evasión y la elusión proveniente de los diversos actores sociales.
- De igual manera garantizar la plena eficacia de la gestión, la estrategia financiera más adecuada, las políticas adecuadas de personal, la erradicación de la corrupción, la garantía de la plena competencia tecnológica, el mantenimiento de los registros de salud, los riesgos profesionales, la promoción y la prevención, entre otros.,
- Garantía de un sistema de seguridad social concebido sobre la equidad y la redistribución del ingreso, asegurando las prestaciones que garanticen la cobertura a los sectores más pobres, financiados con gastos directos por parte del Estado.

#### 4. CONCLUSIONES

La década de los noventa marcó importantes cambios estructurales en los países de América Latina, en Colombia se destaca la privatización del sector público, la deuda externa que dejó a nuestro país sin financiamiento con consecuencias de postración de la economía y con repercusiones sociales negativas que se expresaron, entre otros indicadores, en el incremento de la pobreza, y el revertimiento del retroceso económico, el patrón de crecimiento adoptado repercutió negativamente en el mercado laboral, el crecimiento del desempleo abierto y del sector informal de la economía fueron una muestra de ello; en el plano social la pobreza se mantuvo en niveles muy altos y empeoró la distribución del ingreso, la vulnerabilidad social fue un fenómeno creciente para vastos sectores de la población.

En materia de seguridad social se produjo una reforma de tipo estructural paralela, propiciando la implementación del régimen de Ahorro Individual y la ampliación de la participación del sistema privado a través de empresas de carácter financiero, donde la exclusión de las representaciones sociales y sindicales ha sido una constante, se redujo la noción de la seguridad social a un problema económico y la acepción de este a un problema financiero.

Colombia necesitaba y luego de la reforma necesita aún más, una modificación profunda de su sistema de seguridad social, el principal problema es la muy escasa cobertura que tienen sus programas, el sector informal que ocupa una gran proporción en la estructura del empleo tiene casi nula cobertura de seguridad social.

Se concluye que será necesario repensar el modelo de protección social en nuestro país, se percibe que la reforma implementada ahonda la exclusión de los derechos a la seguridad social siendo necesario proyectar una combinación de medidas que incluyan sistemas asistenciales, contributivos y subsidiados de acuerdo con la realidad del país, en el marco de un desarrollo integral y sustentable con justicia social, pero más que proponer cambios en la Ley, se trata de mejorar la gestión y las herramientas para el manejo eficiente de los sistemas de seguridad social, esto se hace imperante para buscar el fortalecimiento del sistema de seguridad social, creando un verdadero sistema de Protección Social.

## 5. RECOMENDACIONES

- El sistema de seguridad social colombiano ha fragmentado cada uno de los subsistemas: salud, pensiones y riesgos profesionales, funcionando cada uno de ellos en forma aislada y con políticas diferentes, lo cual dificulta la universalización de la seguridad social, por eso, se debe proponer una política especial que tenga en cuenta sus particularidades para el acceso al sistema, pero que integre los tres subsistemas, es decir, que incluya su participación en cada uno de ellos.
- Mantener el espíritu del sistema de seguridad social como una forma para la redistribución del ingreso con los principios consagrados en la Constitución Nacional y evitar que se convierta en un negocio.
- Se deben estimular las soluciones de grupos de población del sector informal para acceder al sistema, soluciones más estratégicas y de mayor impacto social, para que las poblaciones tradicionalmente excluidas tengan cobertura de seguridad social con las garantías del Estado.