

Cobertura y acceso a la garantía de pensión mínima en el sistema de pensiones colombiano*

Esther Salazar-Guatibonza

Contadora Pública de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente, se desempeña como docente de tiempo completo en la Universidad Central y docente de cátedra de la Pontificia Universidad Javeriana.
Correo electrónico: fsalazarg@ucentral.edu.co

* Este artículo surge como resultado del proyecto de investigación *Régimen pensional de ahorro individual: impacto fiscal y representación en las cuentas públicas*, desarrollado en la Universidad Central durante la vigencia 2010 y 2011. En la construcción del componente teórico del mencionado proyecto participó Jairo Alonso Bautista, marco conceptual del cual son retomados algunos apartes en el presente artículo en los numerales 1 y 2.

Resumen En Colombia, la reforma al sistema de protección social en pensiones realizada a comienzos de la década de 1990 creó el esquema de capitalización con provisión privada, denominado Régimen de Ahorro Individual, RAI, lo cual transformó las prestaciones sociales en un bien que debe ser provisto por el mercado. Teniendo en cuenta que este tipo de esquemas restringe el principio de solidaridad, se han establecido una serie de garantías como la figura de garantía de pensión mínima que se otorga a aquellos trabajadores cuyos ahorros no sean suficientes para el logro de una pensión. Así mismo, el Estado se constituyó en garante de última instancia en caso de fallas del sistema. Dadas las debilidades que en la actualidad exhibe el sistema de pensiones y a partir de los resultados presentados por algunos estudios sobre la sostenibilidad y la baja capacidad del régimen de ahorro individual para garantizar el pago de pensiones de la población colombiana, se hace una aproximación al análisis de las condiciones actuales de la garantía de pensión mínima y de las pensiones otorgadas bajo esta modalidad, para evidenciar su contribución en términos de cobertura y cumplimiento de los objetivos de solidaridad que le son atribuidos dentro del funcionamiento del esquema de capitalización individual.

Palabras clave autor Garantía de pensión mínima, régimen de ahorro individual, pensión mínima, Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Palabras clave descriptor Pensiones a la vejez, Aspectos económicos—Colombia, Seguridad social, Aspectos económicos—Colombia, Cotización en seguridad social, Aspectos económicos—Colombia, Fondos de pensiones—Colombia.

Clasificación JEL G23.

Coverage and Access to the Minimum Pension Guarantee in the Colombian Pension System

Abstract In Colombia, the reform of the social protection system on pensions in the early 1990s created the capitalization scheme with private provision called Individual Savings Scheme, which transformed social benefits in a good that must be provided by the market. Given that this type of scheme restricts the principle of solidarity, a series of guarantees have been established, such as the figure of minimum pension guarantee, available to those workers whose savings are not enough to achieve a pension. Likewise, the State became the guarantor of last resort in case of system failures. Given the weaknesses currently displayed by the pension system and the results reported by some studies on the sustainability and low capacity of the system of individual savings to secure the payment of pensions to the Colombian population, this article approaches the analysis of the current conditions of the minimum pension guarantee and of pensions granted under this system, seeking to demonstrate their contribution in terms of coverage and compliance with the objectives of solidarity that are attributed to them within the operation of the individual capitalization scheme.

Key words author Guaranteed minimum pension, individual savings scheme, minimum pension guarantee, Minimum Pension Guarantee Fund.

Key words plus Old age pension, Economic aspects, Colombia, Social security, Economic aspects, Colombia, Social security contributions, Economic aspects, Colombia, Pension funds, Colombia.

Clasificación JEL G23.

Cobertura e acesso à garantia de pensão mínima no sistema de pensões colombiano

Resumo Na Colômbia, a reforma do sistema de proteção social nas pensões realizada no início da década de 1990 criou o esquema de capitalização com prestação privada nomeado Regime de Poupança Individual, RAI (pela sua sigla

espanhola), que transformou os benefícios sociais num bem provisionado pelo mercado. Levando em conta que este tipo de esquemas restringe o principio de solidariedade, tem se estabelecida uma serie de garantias tais como a figura de garantia de pensão mínima que se concedeu aos trabalhadores cuja poupança é insuficiente para conseguir uma pensão. Mesmo assim, o Estado tem se constituído garante de última instancia no caso de falha do sistema. Dadas as fraquezas atuais do sistema de pensões e a partir dos resultados apresentados por alguns estudos sobre sustentabilidade e baixa capacidade para o regime de poupança individual garantir o pagamento de pensões à população colombiana, foi feita aproximação à análise das condições atuais da garantia de pensão mínima e das pensões outorgadas mediante esta modalidade, como uma forma de evidenciar a sua contribuição em termos de cobertura e cumprimento dos objetivos de solidariedade atribuídos dentro do funcionamento do esquema de capitalização individual.

Palavras-chave autor Garantía de pensão mínima, regime de poupança individual, pensão mínima, Fundo de Garantía de Pensão Mínima.

Palavras-chave descriptor Old age pension, Economic aspects, Colombia, Social security, Economic aspects, Colombia, Social security contributions, Economic aspects, Colombia, Pension funds, Colombia.

Clasificación JEL G23.

Introducción

En la actualidad, se plantea que las dificultades del sistema de pensiones colombiano se circunscriben al régimen de prima media y a los problemas de sostenibilidad fiscal que conlleva; sin embargo, mientras que se da muy poca importancia al régimen de ahorro individual, las garantías estatales que involucra pueden tener

serias implicaciones tanto económicas como sociales. Aunque el objetivo fiscal constituyó una de las principales motivaciones de la introducción del régimen de ahorro individual, la implementación de tal esquema no garantiza que el Estado pueda desentenderse de sus obligaciones, pues está obligado a responder por las pensiones en caso de fallas de las administradoras y para quienes no alcancen a acumular el capital suficiente mediante la garantía de una pensión mínima (en la medida en que los recursos destinados para tal fin se agoten) sumado a las presiones por asistencia social de la población envejecida en condiciones de pobreza que incluye a aquellos afiliados que no logren cumplir los requisitos para acceder a la pensión mínima.

En los esquemas de capitalización individual, el Estado asume el rol de organismo regulador, mientras que funciones públicas como las de la seguridad social son llevadas a cabo por particulares. Sin embargo, frente al riesgo de fallas en el esquema y la posibilidad de que los ciudadanos no logren el derecho a pensión de acuerdo con las condiciones establecidas o para aquellos excluidos, el Estado también asume una posición de garante de última instancia. Por esta razón, la mayoría de este tipo de sistemas tiene la figura de garantía de pensión mínima o similar.

En Colombia, con la Garantía de Pensión Mínima (GPM), el Estado responde por la suma faltante de quienes no logren acumular los ahorros suficientes para acceder a la pensión de un salario mínimo, siempre y cuando el afiliado cumpla los requisitos de edad de jubilación y de tiempo de cotización mínimo

requerido. La Ley 797 de 2003 establecía que los recursos de tal garantía estarían a cargo del Fondo de Garantía de pensión mínima (FGPM) siempre y cuando los recursos fueran suficientes (art. 14). Sin embargo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-797 de 2004 declaró inexecutable este artículo por la existencia de un vicio insubsanable en el proceso de formación del texto normativo. En esta medida, el fondo como tal no existe y los recursos recaudados son administrados por las AFP y las pensiones mínimas con cargo a tales recursos son autorizadas por la Oficina de Bonos Pensionales, OBP, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El costo de la garantía de pensión mínima es—en principio—una contingencia teórica que dependerá de la fidelidad del sistema, esto es, de la densidad con que los afiliados realizan aportes, la edad de retiro, las semanas de cotización y la rentabilidad generada que determina parte importante de la acumulación de saldos para pensión. Y aunque se cuenta con los recursos recaudados con destino al FGPM, en la medida en que esos recursos no sean suficientes, la carga que se imponga sobre el presupuesto de la Nación por este concepto estará relacionada con los niveles de ahorro que alcancen las cuentas individuales de los afiliados. No obstante, se presta poca atención a estimar qué puede estar pasando con este tipo de contingencias y a analizar su situación, tanto que aún no se tienen unas políticas claras de manejo de los recursos del FGPM.

El presente artículo busca plantear la discusión en torno a la situación actual de la garantía de pensión mínima como mecanismo de solidaridad en el esquema de capitalización in-

dividual bajo el reconocimiento de las fallas estructurales que se están gestando en el sistema y la imposibilidad de los afiliados de bajos ingresos para acumular el capital suficiente para obtener el beneficio de una pensión. Si bien otro asunto relevante para evaluar en cuanto al componente de solidaridad—dadas las condiciones del sistema de pensiones actual—es el de asistencia social en pensiones, esto será objeto de una publicación posterior.

El escrito se estructura en tres secciones: en una primera se hace mención a las recientes reformas de pensiones en América Latina que implican la participación privada en la gestión de los fondos para pensión; luego se plantea el contexto problemático en que se desarrolla la administración de los fondos privados de pensiones del régimen de ahorro individual en Colombia y su relación con las garantías. En tercer lugar, se hace un desarrollo sobre las condiciones actuales de la garantía de pensión mínima en Colombia, para finalmente plantear algunas conclusiones referidas a la situación de esta garantía frente a sus objetivos.

1. Características de las recientes reformas estructurales a los sistemas pensionales en América Latina

La reforma de los sistemas de reparto definido (conocido en Colombia como sistema de prima media con prestación definida, RPM en adelante) surgió hacia mediados de los años 80 del siglo XX, motivada por dos fenómenos: el primero de ellos, el envejecimiento de la sociedad que afecta directamente los sistemas pensiona-

les, los cuales dependen de un equilibrio entre aportantes y pensionados: cuando los pensionados se incrementan a tasas mayores que los aportantes, el sistema entra en una crisis financiera, crisis que se traslada de manera directa a las finanzas públicas.

El segundo fenómeno es precisamente el crecimiento acelerado del gasto público y el déficit fiscal asociado a las erogaciones pensionales, fenómeno que —si bien se observa tanto en economías desarrolladas como en vías de desarrollo— no se origina en las mismas causas. César Giraldo (2009) señala que los principales detonantes de las reformas económicas en América Latina entre 1980 y 1990 fueron el aumento del déficit fiscal y la inflación, que acompañaron la crisis de la deuda pública, es decir, situaciones que no tienen implicación directa con la evolución del sistema pensional.

En este contexto, el Banco Mundial asumió la tarea de diseñar una serie de “recomendaciones” de política pensional para los países en desarrollo, y para aquellos que estaban en plena etapa de transición del socialismo hacia el capitalismo. Los lineamientos estuvieron dirigidos a la inclusión de esquemas de ahorro individual obligatorio en los sistemas de pensiones de los países de Latinoamérica. El primero de los documentos de política, producido en 1992 *Averting the old age crisis* (Envejecimiento sin Crisis) plantea la creación de sistemas de pensiones multipilares, con base en una lógica de diferentes tipos de financiación para una cobertura universal, financiamiento a partir de recursos públicos y de ahorros privados: un primer pilar público, redistributivo, un segundo pilar obligatorio, privado de capitalización individual

y un tercer pilar, voluntario, privado y también de capitalización individual. En las recomendaciones de este organismo, el papel protagónico fue asignado al mercado, bajo la concepción de la gestión individual del riesgo, esto es, que el individuo es el responsable de garantizarse sus propios ingresos para la vejez.

La diferencia entre las reformas adoptadas en cada país radica en el mayor o menor grado de sustitución de los regímenes existentes por el de capitalización. En esta perspectiva, los modelos adoptados son clasificados en sustitutivos, paralelos o mixtos. Sustitutivo para los casos en los que sustituye completamente el sistema público de reparto por el de capitalización individual como en el caso de Chile, México, Bolivia, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. El modelo paralelo corresponde a la categoría en la cual se conserva el sistema público de reparto y se pone en competencia con el esquema de capitalización individual gestionado por privados como en los casos de Colombia y Perú. Y el modelo mixto, por su parte, fue característico de las reformas que se llevaron a cabo en Argentina, Uruguay y Costa Rica y es el sistema que proporciona una prestación definida de carácter público financiada con impuestos y un porcentaje de la misma generada como porcentaje de las cotizaciones.

Garantía de pensión mínima en los esquemas previsionales de capitalización individual

En los esquemas de capitalización individual, el Estado actúa como organismo regulador, mientras que delega la función de la seguridad social a administradores privados. Dado que

los esquemas de este tipo se fundamentan en el tema contributivo y de financiación individual de la pensión de vejez, dejan de lado el componente de solidaridad y redistribución, y frente al riesgo de fallas en el sistema y la posibilidad de que los ciudadanos no logren el derecho a pensión de acuerdo con las condiciones del esquema o para aquellos excluidos, el Estado también otorga alguna serie de garantías y asume una posición de garante de última instancia.

“En la medida que prime un pilar de capitalización individual, el sistema adolece de solidaridad entre los afiliados al sistema, ya que los aportes son cuotas de ahorro de propiedad individual y exclusivamente para el cálculo de la prestación del afiliado” (Uthoff, 2006, p. 25). En este sentido, la mayoría de este tipo de sistemas tiene la figura de garantía de pensión mínima o similar para aquellos trabajadores cuyos ahorros no sean suficientes para el logro de una pensión; otros países como Chile, México, Brasil y Bolivia han establecido una pensión mínima asistencial financiada con recursos públicos.

El reconocimiento de que los esquemas de capitalización individual no pueden responder por las pensiones de la mayoría de la población está en que “aun el Banco Mundial, por mucho tiempo ferviente promotor de las reformas neoliberales para aumentar la cobertura, y por cierto de la reforma de pensiones que promueve el ahorro individual, reconoce en dos sendos informes [Gill, Packard & Yermo, 2004; Holzmann, Hinz, Gersdorff, Gill, Impavido, Musalem, Palacios, Robalino, Rutkowski, Schwarz, Sin & Subbara, 2005] que las reformas que se concentran exclusivamente en los subsistemas contributivos dejarán a muchos ciudadanos excluidos y en si-

tuación de pobreza durante la vejez. Por ello, claman en uno de los informes por establecer una red de protección social para la vejez financiada mediante impuestos, y en el otro por construir esquemas alternativos de apoyo a la familia y a los excluidos” (Uthoff, 2006, p. 28).

En 2004, en el informe *Keeping the promise of old age income security in Latin America*, el Banco Mundial reconoce que las reformas poco contribuyeron a aumentar la cobertura, los resultados fiscales y los impactos redistributivos tampoco fueron los esperados. Así mismo, el estudio reciente *Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe* (2010), realizado por este mismo organismo y a cargo de Helena Ribe, David Robalino y Ian Walker, reconoce la necesidad de universalizar un sistema de pensiones y establece que garantizar también una pensión mínima a las personas más pobres, ayudaría a mejorar la situación social en la que sigue siendo la región más desigual del mundo.

En el caso de Chile, que cuenta con un esquema de capitalización plena y fue pionero en implementar la reforma a su sistema de pensiones en América Latina, el Estado otorgaba la garantía estatal de pensión mínima y se comprometía a financiar los recursos que le faltaran al afiliado para una pensión mínima vigente. Sin embargo, en el diagnóstico realizado en 2008 y previendo los riesgos de pobreza en la vejez dado que las densidades de cotización de los afiliados apenas alcanzaban el 50, 60% y una parte importante de los fondos era absorbida como costo de administración, “la reforma de 2008 garantiza una pensión mínima a todos los individuos pertenecientes al 60% menos afluente (más pobre) de la población, inde-

pendientemente de su historia contributiva. Este nuevo programa entrega subsidios de vejez e invalidez, financiados a partir de los ingresos generales de la Nación” (Chile, Superintendencia de Pensiones, 2010, p. 12).

En ese país, el sistema está organizado en tres pilares: el de la prevención de la pobreza, un pilar contributivo de naturaleza obligatoria y el pilar de ahorro voluntario. El pilar está conformado por una pensión no contributiva, la pensión básica solidaria (PBS) y un complemento a la pensión contributiva, el aporte previsional solidario (APS). Individuos sin derecho a pensión de algún régimen previsional tendrán derecho a una Pensión Básica Solidaria (PBS) una vez tengan 65 años de edad y cumplan los requisitos de afluencia y residencia. Los individuos que han realizado aportes pero que tienen derecho a una pensión bajo cierto nivel tendrán derecho a un Aporte Previsional Solidario (APS), con los mismos requisitos de edad, afluencia y residencia (Chile, Superintendencia de Pensiones, 2010, p. 11).

En otros países como México, que adoptó la capitalización plena en 1995, hay una contribución del Estado, es decir, hay una contribución mensual como porcentaje del salario base de cotización del Estado, del empleador y del trabajador; pero también hay una garantía. El Gobierno Federal asegura el pago de un salario mínimo a todo trabajador que haya contribuido en el nuevo sistema por al menos 1.250 semanas o 24 años —sin tener en cuenta continuidad— al que se denomina pensión mínima garantizada. Algunas estadísticas¹ muestran un

significativo crecimiento y se considera que esta tendencia va a seguir, dada la cantidad de trabajadores con salarios bajos (Sinha & Rentería, 2010). “Además, el gobierno federal en México inició un programa de pensiones no contributorias llamado *70 y más*. Este programa aplica de manera universal a personas mayores de 70 años que viven en localidades de menos de 10.000 habitantes y la pensión es equivalente a aproximadamente \$50 dólares mensuales” (Aguila, Attanasio y Quintanilla, 2010, p. 8).

Igualmente, en los esquemas de pensiones de países como Perú se otorga una pensión mínima de 150 soles a los afiliados al sistema privado de pensiones² y en Bolivia, que también configuró un sistema basado en esquemas de capitalización plena, en 2008 inició el pago de la Renta Dignidad, beneficio que por primera vez en la historia del país garantiza un ingreso mensual y vitalicio a todos los bolivianos y bolivianas residentes en el territorio mayores de 60 años, para aplicar políticas de redistribución de ingresos y de reducción de pobreza (Prado & Sojo, 2010, p. 130).

En Colombia, en el régimen de ahorro individual, el Estado es el encargado de garantizar una pensión mínima para quienes no logren acumular el capital necesario para obtener el derecho a una pensión. Para acceder a esta garantía, se deben cumplir los requisitos de edad de jubilación y el tiempo de cotización mínimo requerido.

1 El número de garantías otorgadas pasó de 1.300 en 1999 a 4.300 en 2005.

2 El afiliado podrá recibir una pensión mínima de 150 soles mensuales si al jubilarse no alcanza una pensión superior a 415 soles por 14 pagos al año o 484,2 soles por 12 pagos al año.

2. Características del esquema de capitalización individual en Colombia

Como sucedió en la mayoría de países de América Latina, en 1993 Colombia adoptó un sistema de pensiones dual en el cual se pone en competencia un sistema de capitalización individual administrado por privados con el sistema público de reparto existente, los cuales son excluyentes entre sí, en el que el afiliado tiene la posibilidad de elegir un esquema u otro.

Los esquemas de capitalización se caracterizan por unas condiciones previsionales que dependen de la acumulación de los aportes que realice la persona, esto es, los aportes de los afiliados se administran en una cuenta individual y el capital acumulado también dependerá del manejo financiero vía rentabilidad que produzca el capital ahorrado. Por su parte, en los sistemas públicos de reparto, los aportes son administrados en un fondo común y los beneficios que otorgan no están supeditados al capital ahorrado de manera individual sino al cumplimiento de unas condiciones establecidas para acceder al derecho de pensión, que se convierte en un mecanismo distributivo. Dada la no existencia de una relación directa entre aportes y beneficios, el principal problema que se ha presentado en estos esquemas se relaciona con los beneficios que se pactan y los grupos de interés que se ven favorecidos, dado el poder de negociación que puedan tener al momento de su determinación. El otro gran problema se refiere al envejecimiento de la población y a la reducción en la relación entre aportantes y pensionados que

afecta la sostenibilidad del sistema y la equidad intergeneracional. Estas dificultades se presentan en las reformas que se dieron en la mayoría de países de América Latina en torno a la introducción de esquemas de capitalización, incluido Colombia.

Aunque la propuesta del Banco Mundial se basa en la filosofía de que los pilares deben ser complementarios y no competitivos entre sí, en realidad Colombia no construye un sistema pensional multipilares: la visión inserta en la Ley 100 de 1993 refiere simplemente a un pilar de ahorro individual que es el centro de la arquitectura del sistema. En Colombia, el sector público (Instituto de Seguros Sociales, ISS) y el privado (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) concurren al mismo mercado, con el mismo sistema de financiación basado en el ingreso pero con prestaciones diferentes para cada sistema.

Con la Ley 100 de 1993, se plantearon como objetivos, la intención de profundizar los mercados financieros por medio de la orientación del ahorro pensional hacia la inversión, con criterios de rentabilidad financiera y eliminar el costo fiscal de mantener un régimen de prima media (Exposición de motivos de la Ley 100 de 1993, 1992, p. 23). La exposición de motivos de la Ley 100 de 1993 toma como argumentos la inviabilidad financiera del régimen de reparto existente, al que atribuye efectos macroeconómicos desfavorables; lo considera inequitativo, con efectos redistributivos desfavorables e incapaz de lograr algún tipo de avance en términos de cobertura. En su momento, se proyectaba que para 2000, el pasivo pensional del ISS ascendería al 250% del PIB. Según los estimativos, el paso a un régimen

de ahorro individual disminuiría ese pasivo a 30% del PIB y una vez marchitado el régimen de prima media (RPM) sería nulo.

La exposición de motivos le atribuyó al sistema de capitalización beneficios adicionales, tanto para la economía en general como para los afiliados, al estimar que sería capaz de superar todas las limitaciones que presentaba el régimen de reparto. Desde el punto de vista macroeconómico, el nuevo sistema fomentaría el uso de los recursos del ahorro pensional en proyectos de inversión de largo plazo (p. 34), fortalecería el ahorro local y lograría profundizar los mercados financieros y bursátiles (p. 35); el único costo fiscal estaría unido a las garantías estatales ofrecidas, por lo cual no sería un sistema que produjera deuda ni desplazamiento de la inversión privada o presiones inflacionarias. Desde la perspectiva de los afiliados y pensionados, el régimen ofrecería mayores pensiones que las de prima media, no sería un sistema vulnerable al envejecimiento de la población ni a la base asalariada de la población y lograría expandir la protección pensional a la totalidad de los trabajadores (p. 25).

Detrás de los argumentos y planteamientos de la Ley 100 de 1993, se da un cambio en la concepción de la seguridad social, que la circunscribe en el ámbito del mercado y la fundamenta en la lógica de las elecciones individuales. En este sentido, se confía en la lógica de los beneficios que genera la competencia y la creación de incentivos, que de manera ingenua obvian toda una serie de imperfecciones que están lejos del ideal del funcionamiento perfecto de los mercados.

Con esta lógica, el Estado asume una actitud de organismo regulador, mientras que, mediante

la asignación de subsidios a la demanda, establece reglas de derechos de propiedad, delega funciones tradicionalmente públicas a particulares (a las AFP encargadas de la administración de los ahorros de los afiliados) y brinda garantías estatales en caso de falla de los entes privados. Las garantías establecidas con la reforma se refieren al establecimiento de las garantías de pensión y rentabilidad mínima y a la garantía de los derechos adquiridos por los afiliados.

Con la Garantía de pensión mínima (GPM), el Estado responde por la suma faltante de quienes no logren acumular los ahorros suficientes para acceder a la pensión de un salario mínimo. Las pensiones mínimas estarán a cargo de los recursos que se recaudan de los aportes de afiliados destinados a esta garantía mientras los recursos sean suficientes, esto significa que en caso de que estos recursos se agoten, se debe recurrir necesariamente al presupuesto de la Nación.

Por su parte, en términos de la garantía de rentabilidad mínima, la ley establece que las administradoras de los fondos deberán cumplir unos niveles de rentabilidad mínimos y en caso de no obtenerse la rentabilidad requerida en el manejo financiero de los fondos, esta estará garantizada con el patrimonio de las AFP.

2.1. Situación actual del sistema de pensiones en Colombia y previsiones sobre la sostenibilidad del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)

Entre los beneficios esperados del sistema reformado se tenían: la ampliación de la cobertura (partiendo de que uno de los principios de la seguridad social es la universalidad) y unos mayores beneficios pensionales para los afiliados.

No obstante, el sistema colombiano no ha logrado garantizar la afiliación a la gran mayoría de la población. Si se analiza la situación a partir de cifras, a finales de 2010 apenas el 33% de la población económicamente activa se encontraba afiliado al sistema y aunque el régimen de ahorro individual ha exhibido un crecimiento promedio del 12%, en su mayoría se debe a los traslados realizados desde el régimen de prima media³ más que a la ampliación de nuevos afiliados que permita afirmar una mejora en los niveles de cobertura del sistema. De otra parte, dados los bajos niveles de densidad en las cotizaciones, que hacen que haya una alta proporción de afiliados inactivos, hace que la cobertura efectiva sea mucho menor.

Esto ocurre porque el sistema se monta sobre la base de relaciones laborales formales, lo cual impide que en la práctica haya un aseguramiento universal de la población; sin embargo, no toda la mano de obra está vinculada bajo la forma de relaciones laborales formales. Fenómenos como la flexibilización laboral, el crecimiento del desempleo y el incremento de la informalidad son problemas que afectan y amenazan la estabilidad del sistema pensional.

Si los recursos para pensión se caracterizan como un ahorro, la idea del funcionamiento de los incentivos, dada la relación directa entre contribuciones y beneficios pensionales, no es una condición suficiente para que los afiliados logren mayores niveles de acumulación en sus cuentas. No es posible

creer que las personas que tienen bajos ingresos y se cuentan dentro de la línea de pobreza durante toda su vida vayan a lograr ahorrar el capital necesario para soportar los ingresos que les permitan tener una vejez digna; los mecanismos de incentivos tendrían algún efecto solo en la medida en que se tenga capacidad de pago, situación que no es la de la mayoría de la población del país pues el 46% (37%, con las nuevas metodologías de medición) se encuentra en niveles de pobreza. Así mismo, los niveles de informalidad y los períodos de desempleo generan bajas densidades de cotización que tampoco contribuyen al proceso de acumulación de capital (Salazar, 2011).

En cuanto a los ingresos sobre los que se realizan aportes al sistema, el 84% corresponde a personas con ingresos base de cotización inferiores a los 2 salarios mínimos y el 60% de los afiliados tiene una base de cotización de 1 SMLV, situación representativa de la estructura de los ingresos salariales de los trabajadores del país que determina el nivel de las pensiones que se otorgue. Se estima que en su mayoría estos afiliados no superarán la suma de una pensión mínima e incluso que esta población es la de menor probabilidad de obtener una pensión. Esto puede generar en un futuro un problema de cobertura del sistema sobre la población mayor (Arias & Mendoza, 2009).

Se esperaba que dadas sus bondades, la elección del régimen de ahorro individual estuviese muy por encima del de prima media, de manera que este último se fuese agotando. Aunque durante los primeros años del sistema reformado se generó una transferencia de afi-

3 Cerca de la cuarta parte de los afiliados en el régimen de ahorro individual corresponde a traslados realizados desde el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

liados del ISS, situación que redujo los ingresos para el pago de pensiones, el número de afilia-

dos en el régimen de prima media sigue siendo representativo (47%).

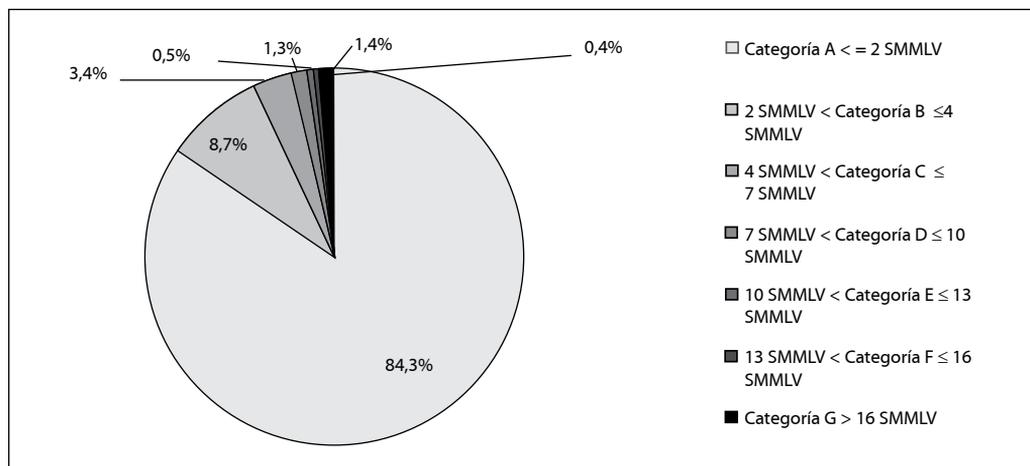


Gráfico 1. Clasificación de afiliados al RAI por nivel de ingreso de cotización (en SMMLV)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Con la reforma, los costos de transición resultaron onerosos y dada la no operatividad del régimen de capitalización individual, las presiones en materia presupuestal continuarán. El Estado continúa a cargo de la financiación del déficit del sistema público, del bono pensional a quienes se transfieren del sistema público al privado, de la garantía de pensión mínima en caso de que los recursos de esta se agoten y de la asistencia social en pensiones de la población envejecida en condiciones de pobreza e indigencia.

El Ministerio de la Protección Social (antiguo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) estima que el pasivo por pensiones a precios de 2007 se ubica en el 148% como proporción del PIB. Se plantea que con la reforma al sistema se logró mejorar la situación. Sin embargo, estudios como *Confianza en el futuro. Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia*, realizado

por Ángel Muñoz, Carolina Romero, Juana Téllez y David Tuesta para el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, BBVA (2009), establecen que esto es difícil de afirmar teniendo en cuenta que la movilidad entre regímenes y las garantías otorgadas por el Estado pueden generar contingencias no previstas. Otras estimaciones del nivel de este pasivo determinan valores superiores a partir de estudios que sí tienen en cuenta contingencias adicionales al sistema; sin embargo, poco se dice de las presiones fiscales que puedan darse en torno a las pensiones asistenciales, en la medida en que —si la cobertura no se amplía con mecanismos como la garantía de pensión mínima— la población desprotegida sin derecho a pensión en condiciones de pobreza va a seguir siendo responsabilidad del Estado.

Si se compara el crecimiento del número de pensionados con el número de personas de 65

años que permanecen en el sistema, se evidencia que el sistema puede presentar dificultades en la financiación de las pensiones de vejez de la población colombiana. En los últimos años, el crecimiento en el número de pensionados apenas representa el 41% de los afiliados mayores de 65 años que permanecen en el sistema, aun considerando que la edad de pensión es de 62 años para los hombres y de 57 para las mujeres. En este sentido, algunos estudios sustentan esta incapacidad del sistema para garantizar unas condiciones de vida dignas a la población vieja del país.

En este tipo de estudios se encuentra un modelo proyectado por el BBVA (2009), que busca mirar la capacidad del sistema para garantizar el bienestar de las generaciones futuras en edad de pensión, se analiza la evolución en el nivel de prestaciones de retiro y la sostenibilidad financiera del sistema desde la perspectiva del equilibrio actuarial. Los principales resultados del estudio realizado muestran que aun en un escenario optimista en el que los niveles de informalidad del empleo se reducen hasta alcanzar el 40%, las condiciones del esquema no evidencian fortaleza para asumir la protección previsional, que se manifiestan en las siguientes conclusiones:

- Se tendrán tasas de reemplazo modestas.

Las tasas de reemplazo se incrementarían en cerca del 30% entre 2015 y 2050, de niveles iniciales de 34%, la tasa de reemplazo llega a 42% en 2030 y luego a 43% en 2050 (p. 112).

- A pesar de los importantes aumentos en el número de los pensionados, el avance relativo respecto a la población mayor de 64

años no muestra una evolución significativa (p. 107).

- Al comparar la proyección de cobertura de vejez hacia el año 2050 con algunos países de la región, los resultados muestran que el sistema de pensiones colombiano, a pesar de tener un mejor punto de partida, continuará rezagado respecto a la evolución de la cobertura de pensiones que tendrán otros países como Chile y México (p. 108).
- Las tasas de reemplazo varían de manera importante frente a las densidades de ingresos de cotización. Para dos mayores niveles de densidad e ingresos, el sistema tendría tasas de reemplazo promedio cercanas al 70%, mientras que para los que se denominan en el estudio los colectivos C y D, los resultados son muy bajos debido a que sus densidades de cotización no les permiten acumular un capital para acceder a una pensión⁴ (p. 112).

Estudios como el de Alejandro Reveiz, Carlos León, Freddy H. Castro y Gabriel Pirquive (2009), que busca simular el valor de la pensión de un trabajador en Colombia, señala que, en promedio, los hombres que se encuentran en los cuatro primeros deciles y aquellos que están en la parte baja de la distribución del quinto decil⁵ no podrán obtener la pensión mínima (un SMM) y, por sus bajas densidades

4 El estudio del BBVA (2009) clasifica a los afiliados en cuatro grupos según densidades de cotización: colectivo A tiene una densidad de cotización del 96,1%, es decir, el aporte previsional se realiza prácticamente todos los meses; el colectivo B tiene una densidad del 70,8%; el colectivo C, del 27,3% y el colectivo D, un escaso 3,7% (p. 112).

5 Clasifica afiliados según cotización en salarios mínimos por deciles.

Colectivo	2015 %	2030 %	2050 %
A	75,5	75,9	76,3
B	68,0	70,7	72,9
C			
D			
Tasa de reemplazo promedio (2)	34,0	41,6	43,2

→

2015 %	2030 %	2050 %
Tasa de reemplazo promedio (1)		
70,0	73,5	74,6

Cuadro 1. Tasas de reemplazo del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS, por colectivos de densidad (estudio BBVA, 2009)

Nota: Tasas de reemplazo calculadas a partir del ingreso base de liquidación.

(1) Corresponde a las tasas de reemplazo promedio de los colectivos A1, A2, A3, B1, B2 y B3, los cuales acceden a una mensualidad.

(2) Corresponde a las tasas de reemplazo promedio de todo el RAIS.

Fuente: Tomado de *Confianza en el futuro. Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia*, BBVA (2009), p. 113.

de cotización no cumplirán las semanas requeridas para tener el derecho a la GPM (p. 20).

Cabe indicar que en el decil cinco se ubican personas que realizan cotizaciones sobre 1,5 salarios mínimos, la gran mayoría de la población afiliada al sistema, proporción que estaría por encima del 60%.

Frente al punto anterior, los colectivos C y D corresponden a por lo menos el 60% de los afiliados al sistema, es decir, esta sería la proporción que posiblemente no acumule el capital suficiente para pensionarse y tenga que recurrir a las garantías estatales, ya sea garantía de pensión mínima o los subsidios asistenciales, por cuanto en Colombia no se tiene definido un pilar asistencial en materia pensional.

También estima que en un escenario de portafolio agresivo, la pensión promedio para un hombre del decil 10, que devengó un salario promedio de 9,62 SMM, será de 10,20 SMM, mientras que para alguien del decil 1, cuyo salario promedio es de 0,51 SMM, será de 0,36 SMM (p. 20), situación que confir-

ma las fuertes inequidades que presenta el esquema.

Así mismo, las estimaciones realizadas por Alejandro Reveiz, Carlos León, Freddy H. Castro y Gabriel Piraquive (2009) arrojan marcadas diferencias de género, un ejemplo es el caso de un portafolio moderado en el que las pensiones serán bajas, de modo que un hombre promedio podrá adquirir de una aseguradora una pensión de 0,86 SMM, mientras que una mujer recibirá 0,48 SMM. En este mismo escenario de retornos, la pensión más alta que recibirá un hombre será de 8,6 SMM, mientras que una mujer alcanzará solo 4,43 SMM (p. 23).

Continuando con las simulaciones realizadas por Reveiz, León, Castro y Piraquive (2009), en el caso en el que asumen que los retornos totales del sistema se comportarán de acuerdo con lo observado en el período 2001-2008, parte de los hombres del decil 7 y las mujeres del decil 8 y las que están en la parte baja de la distribución del decil 9, tendrán que hacer uso de la GPM. La pensión promedio que al-

canzarán los hombres y mujeres del decil 1 será de 0,15 y 0,11 SMM, respectivamente (p. 23).

En términos generales, estos autores concluyen que “el sistema de capitalización no tiene la capacidad de generar adecuados retornos para los futuros pensionados, y con la estructura pensional actual no se garantiza que la gran mayoría de los trabajadores logren llegar a una pensión que permita tener condiciones dignas de vida” (p. 27).

Para mencionar otros estudios que permiten analizar las condiciones de sostenibilidad del RAIS, se tiene *Un modelo de simulación del régimen pensional de ahorro individual con solidaridad en Colombia*, desarrollado por Mauricio Arias y Juan Carlos Mendoza (2009), cuyo objetivo fue proyectar la dinámica del sistema durante los siguientes 40 años. A partir de las simulaciones realizadas, el trabajo llega a resultados como los siguientes:

- En términos del ingreso que van a recibir los pensionados, medidos en función de la tasa de reemplazo, se observa que —en promedio— esta presenta niveles inferiores al 50% (p. 39).
- Se refuerza el argumento que señala a las mujeres como una población especialmente vulnerable dentro del régimen (p. 40).
- Incluso con el aumento en el aporte a la Cuenta de Ahorro Individual, los afiliados pertenecientes al primer rango salarial no alcanzan a reunir el saldo suficiente para obtener una pensión mínima (p. 41).
- Al aumentar la rentabilidad y la densidad de cotización, los afiliados acumulan más saldo en su vida laboral, por lo cual aumentan su tasa de reemplazo, la cual aumenta en promedio 31 puntos porcentuales para los hombres y 20 para las mujeres. Sin embargo, los

afiliados pertenecientes al primer rango salarial no alcanzan a ahorrar el saldo suficiente para obtener una pensión mínima (p. 42).

- Entre los principales resultados obtenidos, alrededor del 80% de los afiliados tiene ingresos inferiores a dos SMLV. Considerando sus bajas densidades de cotización, esta población se convierte en un gran desafío para el sistema el cubrimiento de estos afiliados en su etapa de jubilación (p. 43).

En términos generales, todos los estudios sobre la viabilidad y sostenibilidad del sistema tienen como puntos de encuentro las dificultades del sistema por cobertura, generación de los beneficios adecuados que puedan brindar posibilidades de una vida digna a la gran mayoría de población afiliada que corresponde a casi el 80% y sobre todo, hacen evidente la necesidad de repensar el sistema y revisar su componente solidario, incluyendo la garantía de pensión mínima (Salazar, 2011).

3. La garantía de pensión mínima en Colombia

El artículo 83 de la Ley 100 de 1993 señaló el “pago de la garantía para las personas que tienen acceso a las garantías estatales de pensión mínima, tales garantías se pagarán a partir del momento en el cual la anualidad resultante del cálculo del retiro programado sea inferior a doce veces la pensión mínima vigente, o cuando la renta vitalicia a contratar con el capital disponible, sea inferior a la pensión mínima vigente. La administradora o compañía de seguros que tenga a su cargo las pensiones, cual-

quiera que sea su modalidad de pensión, será la encargada de efectuar, a nombre del pensionado, los trámites necesarios para que se hagan efectivas las garantías de pensión mínima”.

De acuerdo con el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, los afiliados que a los 62 y 57 años para hombres y mujeres, respectivamente, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35, y hubiesen cotizado por lo menos 1.150 semanas tendrán derecho a que el gobierno nacional les complete la parte que haga falta. A partir del 1 de enero de 2009, el número de semanas se incrementará en veinticinco (25) semanas cada año hasta alcanzar 1.325 semanas de cotización en 2015.

El artículo 14 de la Ley 797 de 2003 modificó el artículo 65 de la Ley 100 de 1993 que creó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, FGPM, como un patrimonio autónomo y para lo cual el Gobierno Nacional debe definir el régimen de organización y administración, así como la entidad o entidades que lo administran. No obstante, el artículo 14, que establecía la creación del fondo, como se mencionó en un apartado anterior, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional; por tanto, a la fecha no se ha definido la

organización y administración de ese Fondo. En esta medida, desde enero de 2003, los recursos continúan siendo recaudados por las administradoras privadas y se mantienen en los fondos de pensiones obligatorias en una cuenta destinada para tal fin, pues legalmente el fondo no existe. Aunque las administradoras están manejando el dinero de la garantía de pensión mínima, tampoco se tiene claridad acerca de las normas y criterios para su administración incluso considerando la importancia que reviste.

El artículo 7 de la Ley 797 de 2003 señaló que el 0,5% del ingreso base de cotización sería destinado al FGPM y el incremento realizado en 2004 también sería asignado al fondo. Actualmente, de los aportes realizados por los afiliados el 1,5% se destina a la garantía de pensión mínima, aunque el Fondo como tal no exista.

La GPM se hace efectiva en el momento en que el ahorro acumulado en la cuenta al momento de pensionarse no es suficiente para financiar una mesada de al menos 1 salario mínimo de los afiliados al régimen de ahorro individual. Esta garantía del Estado es complementada por el esquema asistencial por medio del fondo de solidaridad pensional.⁶

Comisión de administración	Seguros	Fondo de Garantía de Pensión Mínima, FGPM	Abono a cuenta individual
1,57	1,43	1,50	11,50

Cuadro 2. Distribución de los aportes de los afiliados a diciembre de 2009 (%)

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

⁶ Vía financiación de apoyo de los aportes a pensión (subcuenta de solidaridad) y asistencia social a la población envejecida en condiciones de pobreza e indigencia (subcuenta de subsistencia).

El 26 de enero de 2006, mediante el artículo 2 del Decreto 142, se faculta a la Oficina de Bonos Pensionales, OBP, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que a nombre de la Nación proceda a reconocer ese beneficio a favor de los afiliados del Ré-

gimen de Ahorro Individual que cumplan los requisitos establecidos por la ley. Desde esta fecha, se está reconociendo el beneficio y el pago se está realizando con cargo al dinero de garantía de pensión mínima administrado por las AFP.

Año	No. de semanas de cotización	Edad mujeres	Edad hombres
Antes 2004	1.000	55	60
2005	1.050	55	60
2006	1.075	55	60
2007	1.100	55	60
2008	1.125	55	60
2009	1.150*	55	60
2010	1.175	55	60
2011	1.200	55	60
2012	1.225	55	60
2013	1.250	55	60
2014	1.275	57	62
2015	1.300	57*	62*

Cuadro 3. Requisitos para acceder a la Garantía de Pensión Mínima en Colombia

* Estos son los requisitos que se aplican para el Régimen de Ahorro Individual y se recurre al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Los demás corresponden a los requisitos para el régimen de prima media.

Fuente: Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003

Considerando que un porcentaje importante de las cotizaciones de los afiliados se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, se busca evaluar el comportamiento que a la fecha ha tenido este fondo para vislumbrar situaciones futuras en términos de la garantía con que cuentan los afiliados al RAI.

3.1. Comportamiento de la garantía de pensión mínima en Colombia

El valor de los recursos de garantía de pensión mínima administrado por las AFP asciende a \$7,0 billones a diciembre de 2011. Si bien los va-

lores muestran un crecimiento importante, esto se debe a que el reconocimiento de garantías de pensión mínima empieza a darse formalmente a partir de 2006, es decir, en apenas 4 años se han reconocido 438 pensiones de garantía de pensión mínima. Además, el pago de la pensión estará a cargo de la AFP a la que se encuentre el afiliado y se aplicará a cargo del saldo existente de la cuenta de Ahorro Individual únicamente hasta que se agote, se solicitará el capital restante al FGPM, con seis meses de anticipación para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorice realizar el débito de esa cuenta. Esto

justifica por qué la tendencia del FGPM siempre ha sido de crecimiento. Pero lo relevante del asunto es que no se han realizado las estimaciones correspondientes para prever la capacidad del fondo ante las solicitudes de GPM que puedan generarse a futuro.

La información que deben reportar las AFP al momento de solicitar la Garantía corresponde a:

- Constancia que evidencie que la persona ha cotizado como mínimo 1.150 semanas durante su vida laboral.
 - Saldo total de la cuenta de ahorro individual del afiliado con corte al día de la radicación de la solicitud en la Oficina de Bonos Pensionales (OBP).
 - Cálculo actuarial de conformidad con la resolución 1875 del 15 de septiembre de 1997 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 - Para las mujeres que acceden a la garantía temporal deberá presentarse: cálculo de capital a la fecha en que cumplen los requisitos para pensión, cálculo de capital que tendrán a la fecha de redención del bono, estimación de la fecha en que se agotarán los recursos de la cuenta individual y entrará a operar la garantía temporal.
- Con esta información, la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda decide sobre el otorgamiento de la garantía. En cuanto a los cálculos actuariales, las Administradoras realizan el cálculo de acuerdo con la directriz de la Superintendencia Financiera y se considera que los cálculos presentados están acordes con lo dispuesto sobre el tema, pero no hay supervisión sobre esto.
- Para efectos del análisis se tomaron los casos de garantía de pensión mínima otorgadas por la Oficina de Bonos Pensionales a noviembre de 2010, para lo cual se tuvieron en cuenta las siguientes variables:
- Género del afiliado.
 - Edad del solicitante.
 - Tipo de garantía otorgada. Sobre este caso particular, el Decreto 142 de 2006 estableció para el caso de las mujeres el reconocimiento de una garantía temporal teniendo en cuenta que: “Pese a que una mujer se puede pensionar si tiene 57 años de edad, solo se les paga o redime el bono pensional hasta que cumpla los 60 años. Cuando la mujer inicia ante el fondo privado de pensiones el reconocimiento de la pensión y si no le alcanzan los ahorros para la mesada de un salario mínimo, el fondo podrá reconocer una garantía de pensión mínima temporal hasta cuando cumpla los 60 años y se le redima el bono pensional. El fondo tendrá que comenzar a pagar las mesadas con los recursos que tenga el afiliado en su cuenta de ahorro individual y deberá informar el comportamiento de los saldos a la OBP. En el momento en que la mujer llegue a los 60 años y se redima el bono, al valor reconocido se le descontará lo pagado en forma temporal en la garantía de pensión mínima”.
 - Semanas cotizadas por el afiliado, teniendo en cuenta que los requisitos que debe cumplir que son 1.150 semanas y 62 años de edad para hombres y 57 para mujeres.
 - Saldo total de la cuenta de ahorro individual del afiliado con corte al día de radicación de la solicitud a la Oficina de Bonos Pensionales.

	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Protección	1.714.431.918	1.148.072.241	1.135.353.624	756.014.603	556.087.105	385.202.916	245.700.853	106.474.013	19.856.207
Porvenir	2.090.954.294	1.854.637.964	1.428.982.339	967.227.858	713.122.227	491.687.258	316.570.830	141.832.487	27.431.480
Horizonte	1.156.414.232	1.039.483.283	760.394.570	509.137.887	377.873.670	261.501.965	169.935.531	75.624.047	14.357.827
Pensiones ING	840.048.081	779.684.738	570.380.676	374.980.428	285.968.475	200.563.511	130.007.452	55.834.015	10.429.498
Skandia	281.046.586	262.279.938	167.712.449	100.877.225	68.436.888	43.421.262	26.847.498	10.504.037	1.870.671
Skandia - Alternativo	7.421.696	5.175.591	3.847.572	1.957.053	1.358.561	912.527	503.541	139.253	-
Colfondos	937.628.504	844.919.592	709.847.899	450.992.549	335.152.484	234.627.496	152.180.820	68.346.277	13.247.780
Total	7.027.945.312	6.334.253.285	4.776.519.129	3.161.187.603	2.337.999.410	1.617.916.935	1.041.746.525	458.754.128	87.193.462

Cuadro 4. Valor del Fondo de Garantía de la Pensión Mínima (cifras en miles de pesos)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Superintendencia Financiera de Colombia.

- Valor del bono de reconocimiento.
- Valor del capital necesario para pensión de vejez de acuerdo con el cálculo actuarial efectuado por la Administradora de Fondos de Pensiones.
- Fecha proyectada en la cual se agotará el saldo de la cuenta de ahorro individual y la mesada que se pagará con esos recursos.
- Ingreso base de cotización sobre los que el afiliado efectuó aportes a pensiones.
- Valor de la garantía o saldo faltante para completar el capital requerido para una pensión de un salario mínimo.

Con esta información se buscó:

- Caracterizar el tipo de población que accede a la garantía en términos del ingreso base de cotización durante el tiempo de aportes, semanas cotizadas y las condiciones de sexo (hombre, mujer).
- La posibilidad que brinda el régimen de capitalización de acumular capital para pensión para este tipo de población, teniendo en cuenta el tiempo de aportes a este régimen vs saldos finales de la cuenta de ahorro individual al momento de solicitar la garantía de pensión mínima.
- Características de las garantías otorgadas en términos de los beneficiarios, valor de las garantías otorgadas y proporción dentro del capital requerido para una pensión mínima, fechas proyectadas para el inicio de pago de las garantías, proporción de beneficiarios frente a pensionados del sistema y el valor de las garantías frente a los recursos destinados para tal fin.

Garantías de pensión mínima otorgadas

A noviembre de 2010 habían sido otorgadas 438 garantías de pensión mínima del régimen de ahorro individual, reconocidas por la Oficina de Bonos Pensionales en el período enero de 2006 a noviembre de 2010; las restantes corresponden a las autorizadas hasta el año 2005. En cuanto a sus beneficiarios, de las 438 autorizadas por la OBP, 221 corresponden a hombres y 217 a mujeres.

Año	Garantías
2003	1
2004	3
2005	8
Enero de 2006 - noviembre de 2010	438

Cuadro 5. Garantías de pensión mínima otorgadas

Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda.

El comportamiento de las garantías de pensión mínima aprobadas, completados 17 años de la reforma al sistema de pensiones colombiano y la introducción del esquema de capitalización, es evidencia de que este empieza a manifestar su maduración y con esto algunas de sus implicaciones.

Así, en los últimos 4 años se tiene un crecimiento importante de las garantías de pensión mínima aprobadas por la OBP (85% promedio anual).

De estas, el 51% han sido otorgadas a hombres y el 49% a mujeres. Cabe indicar que, de las garantías otorgadas a mujeres, una proporción importante corresponde a garantías temporales (76%), es decir, mesadas que serán pagadas a cargo del FGPM hasta la redención del bono pensional.

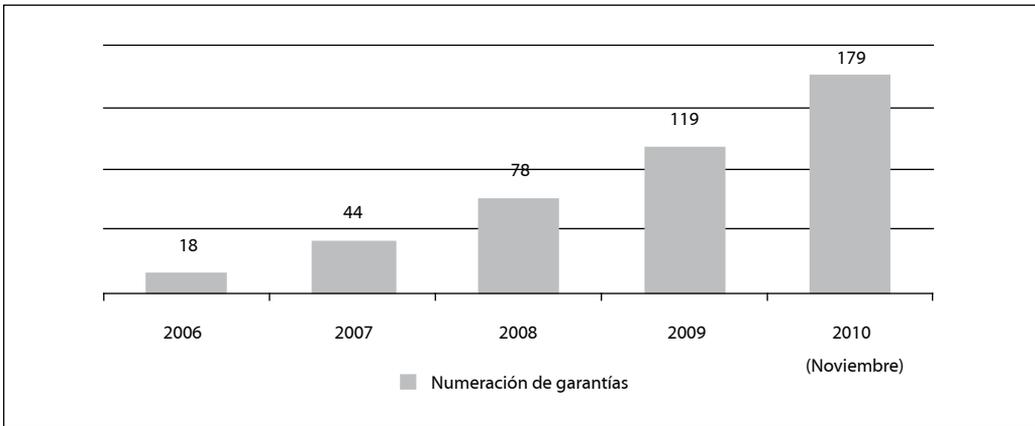


Gráfico 2. Número de garantías otorgadas de 2006 a noviembre de 2010

Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda.

Año	Número de garantías	Garantías definitivas	Garantías temporales
2006	18	14	4
2007	44	36	8
2008	78	53	25
2009	119	65	54
2010 (noviembre)	179	104	75
Total	438	272	166

Cuadro 6. Garantías temporales y definitivas otorgadas

Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda.

Por administradora de fondos de pensiones, se tiene que Colfondos, Horizonte y Protección participan cada una con cerca del 25% de las garantías otorgadas, ING con el 14,8%, Porvenir 10,7 y Skandia 0,5%. En cuanto a esta última, son pocas las garantías solicitadas pues la mayor parte de sus afiliados corresponde a personas con ingresos medios y altos, segmento al que la administradora se ha dirigido. Skandia no tiene un gran número de solicitudes de garantía frente a las demás aseguradoras, evidencia que confirma que efectivamente los afiliados con bajos ingresos son los que van a

requerir una garantía de pensión mínima por insuficiencia del capital acumulado para pagar una pensión de jubilación.

Entre las garantías de pensión mínima otorgadas, quienes acceden a este beneficio siempre realizaron aportes sobre un salario mínimo. De igual manera, parte importante del capital que lograron acumular en su cuenta corresponde al bono pensional, por el tiempo que estuvieron cotizando al régimen de prima media administrado por el Seguro Social. Al examinar las características de las garantías otorgadas, en promedio, la participación del bono puede sig-

nificar en algunos casos alrededor del 80% del capital que los afiliados lograron acumular en sus cuentas individuales y pese a los beneficios obtenidos en el régimen de prima media, aun así es necesaria la garantía de pensión mínima. La muestra tomada evidencia que los beneficios del RAI para los afiliados de ingresos menores, no son los mejores. Aun en los casos en los que las semanas cotizadas en el régimen de ahorro

individual superan a las cotizadas en el régimen de prima media, el capital de la cuenta individual es muy inferior a la contribución del bono. Se tienen casos en los que las semanas cotizadas al régimen de ahorro individual corresponde a más del 50% del total de las semanas cotizadas por el afiliado y el capital ahorrado en el nuevo régimen sigue siendo muy inferior al peso que tiene el bono (Cuadro 7).

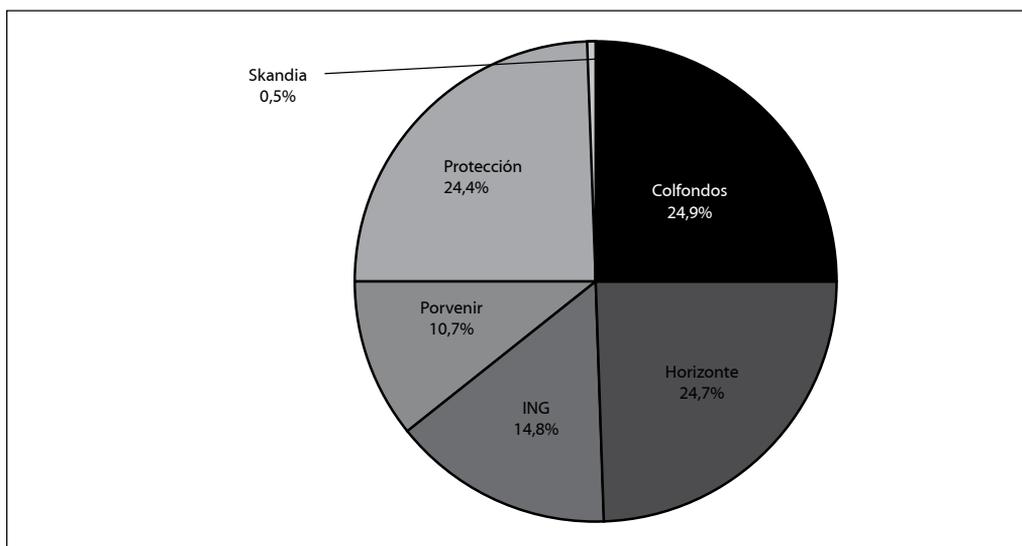


Gráfico 2. Garantías aprobadas por administradora de fondos de pensión

Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda.

	Rango Garantías con:	Promedio de semanas cotizadas al RAI %	Peso del bono sobre el valor total acumulado en la cuenta individual %
Colfondos	>50% semanas cotizadas al RAI	57	70
	<50% semanas cotizadas al RAI	26	86
Horizonte	<50% semanas cotizadas al RAI	25	87
ING	>50% semanas cotizadas al RAI	56	77
	<50% semanas cotizadas al RAI	24	91
Protección	>50% semanas cotizadas al RAI	53	77
	<50% semanas cotizadas al RAI	26	90
Skandia	<50% semanas cotizadas al RAI	36	77

Cuadro 7. Peso del bono en el capital acumulado en las garantías solicitadas

Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda.

Así mismo, el promedio de semanas cotizadas de las garantías solicitadas está incluso por encima de las semanas legalmente requeridas (1.150 y 1.175). En promedio, para la muestra tomada, asciende a 1.327 semanas, lo que permite aportar a la discusión sobre el aumento de las edades de pensión, pues, con las condiciones del actual sistema, esto no tendría ningún efecto y difícilmente sería la solución al problema pensional en Colombia. El aumento de las tasas de cotización tampoco es una solución, en la medida en que aumentar los aportes de los afiliados depende de la misma estructura salarial del país.

Lo anterior muestra que, de continuar con esta tendencia, para aquellas personas que no cuentan con bono pensional, el capital ahorrado al final de su vida laboral va a ser mucho menor y, por tanto, mayor será el capital faltante que deberá cubrirse mediante la garantía de pensión mínima. De igual manera, puede afirmarse que efectivamente quienes realizan aportes sobre el ingreso base de cotización de un salario mínimo o menor o igual a dos salarios mínimos serán los afiliados al sistema que seguramente tendrán que optar por la Garantía de Pensión Mínima (Salazar, 2010, p. 437). Hay que tener en cuenta que quienes cotizan sobre ingresos menores a dos salarios mínimos corresponden a más del 80% de la población afiliada al régimen de pensiones.

Como antecedente se tiene que “el presidente de Asofondos reconoció que a los 20 años de cotización una persona con un salario mínimo necesitaría un subsidio de 76% para que su pensión alcance dicho salario mínimo” (Contraloría General de la República, 2008, p. 56). Esto ha sido fundamentado por los estudios

antes mencionados que establecen la imposibilidad de que afiliados con bajos niveles de salario alcancen a ahorrar el capital necesario para pensión. Hay que considerar que el número de afiliados con bajos niveles de ingresos base de cotización corresponden a más del 84% del total de afiliados.

Aunque las personas de menores ingresos lograsen cumplir las semanas de cotización, no alcanzarían a acumular el capital necesario; pero dadas las bajas densidades de cotización y los muchos excluidos del sistema, gran parte de la población ni siquiera alcanzará a reunir las condiciones para una GPM.

El valor de las garantías definitivas otorgadas representa en promedio un 27% de los requerimientos de capital para pensión. Esto considerando que el bono es altamente representativo y que lo que los afiliados alcanzaron a acumular en sus cuentas individuales apenas contribuye con valores del 11% en promedio, situación que muestra que puede ser mucho mayor la contribución de la garantía, en los casos en los que el afiliado cuente únicamente con la capitalización individual.

Las garantías otorgadas apenas representan el 0,06% de los recursos disponibles en las cuentas de garantía de pensión mínima (Cuadro 9). De estas, el 87,4% empezarán a hacerse efectivas a partir de 2020 y el 12,6% entre 2014 y 2019.

Hay importantes recursos cuyo manejo se deja en manos de las Administradoras de Fondos de Pensiones y, efectivamente, una alta proporción de personas no alcanza a reunir los requisitos para acceder a la garantía. Aunque se espera que los recursos sean usados con la maduración del sistema, las condiciones estructurales del sistema de pensiones posiblemente ni siquiera

Rango semanas cotizadas	Capital necesario financiar pensión mínima %	Promedio aporte del bono %	Aporte cuenta individual %	Garantía requerida %
1.150-1.200	100	58	10	32
1.200-1.250	100	62	11	27
1.250-1.300	100	62	13	25
1.300-1.350	100	69	8	23
1.350-1.400	100	66	10	24
1.400-1.450	100	70	7	23
1.450-1.500	100	62	9	29
1.500-1.550	100	65	10	25
1.550-1.600	100	63	10	27
1.600-1.650	100	66	10	24
1.650-1.800	100	66	9	25
1.800-1.900	100	71	8	21
1.900-2.000	100	75	13	12
2.000-2.100	100	65	27	8

Cuadro 8. Participación del subsidio en el capital necesario para financiar una pensión mínima de acuerdo con garantías definitivas aprobadas (%)

Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda.

	2010	2009	2008	2007	2006
Total garantías definitivas	3.246	1.794	1.796	1.055	203
Garantías temporales	720	556	242	99	46
Total garantías definitivas + temporales aprobadas	3.966	2.350	2.038	1.154	250
Valor del FGPM	6.334.253	4.776.519	3.161.188	2.337.999	1.617.917
Garantías/Valor FGPM (%)	0,06	0,05	0,06	0,05	0,02

Cuadro 9. Valor de las garantías otorgadas a valores corrientes a la fecha de cálculo a la autorización de la garantía (millones de pesos)

Fuente: elaboración propia con base en información de garantías de pensión mínima aprobadas por la Oficina de Bonos Pensionales.

permitan el acceso a él, como han encontrado algunos estudios sobre el tema.

En el estudio *Confianza en el futuro. Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia*, realizado por el BBVA (2009), en cuanto al componente solidario del sistema, específicamente

al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, bajo las proyecciones realizadas se estima que “los beneficiarios del FGPM aumentarán gradualmente hasta llegar a cubrir cerca del 10% de la población mayor de 64 años hacia el año 2050” (p. 113).

Por su parte, Mauricio Arias y Juan Carlos Mendoza (2009) establecen que:

- “En la dinámica del balance este fondo (FGPM), se observa un comportamiento creciente en el período analizado, en donde se evidencia una capitalización permanente de sus recursos. No obstante, la alta concentración de afiliados en los rangos salariales inferiores sugeriría un uso permanente del FGPM, y por ende, una menor tasa de crecimiento de su balance. Adicionalmente, con esto se esperarían menores niveles de reembolsos que, de acuerdo con los resultados, no se observan en la realidad. Por lo tanto, se podría inferir inicialmente que el FGPM no beneficia a un número significativo de afiliados y, entonces, no cumple con su función primaria de protección a la población de menores ingresos, debilitando así el carácter solidario del régimen” (p. 37).
- El bajo número de beneficiarios del FGPM responde a las bajas densidades de cotización registradas por los afiliados con menores niveles de ingresos y a las barreras a la entrada de este Fondo. En consecuencia, el sistema tiene un alto nivel de reembolsos y una capitalización permanente del FGPM (p. 38). Esto implica la devolución de los ahorros de la población de menores ingresos, a la vez que el sistema incrementa los recursos disponibles de un Fondo que no se utiliza de la forma esperada (p. 40).

Los análisis realizados sobre este tema tienen como punto en común: el pronóstico de crecimiento de la demanda sobre los recursos

de este fondo. Sin embargo, el problema central se señala como las condiciones y restricciones de acceso al mismo, sumado a las condiciones de cobertura y cotización de los afiliados que difícilmente les permitirá el cumplimiento de los requisitos exigidos. La evaluación en este punto corresponde no tanto a la sostenibilidad del mismo, sino que lleva a revisar su contribución al cumplimiento del principio de solidaridad y las condiciones previsionales de los afiliados que pueden determinar la demanda asistencial por parte del Estado.

Si intentamos proyectar el crecimiento, partiendo de que a 2050 a este fondo accederá cerca del 10% de la población mayor de 60 años, de acuerdo con proyecciones realizadas por el estudio del BBVA (2009), el fondo estaría en capacidad de responder por las garantías de pensión mínima. Sin embargo, se confirmaría el planteamiento de Arias y Mendoza (2009), en cuanto a la baja cobertura del FGPM, dadas las bajas densidades de cotización de los afiliados de menores ingresos y los requisitos de acceso al mismo, que implica una alta devolución de saldos que registra el sistema (Gráfico 3). En esta medida, puede decirse que el problema se traslada al Estado vía asistencia social en pensiones dada la escasa cobertura en materia de pensiones y la poca contribución que se tiene con este Fondo.

Si consideramos las personas en edades superiores a los 62 años que continúan dentro del sistema, las garantías de pensión mínima otorgadas y la devolución de saldos⁷ que se han

7 La devolución de saldos se da, de acuerdo con el artículo 66 de la Ley 100 de 1993, para “Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número de semanas exigidas y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al sa-

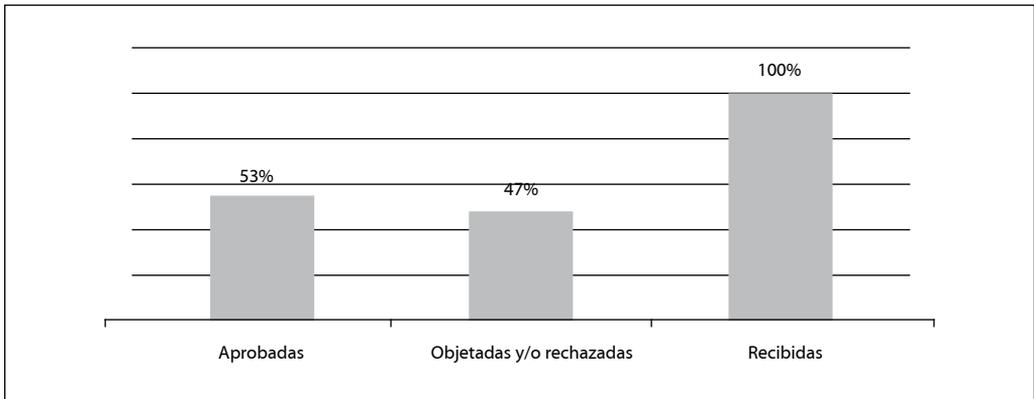


Gráfico 3. Porcentaje promedio anual de solicitudes de pensión recibidas aprobadas y rechazadas
Fuente: elaboración propia con información suministrada por Asofondos, solicitudes de pensión

efectuado, permite inferir que una proporción importante de personas no alcanza a cumplir los requisitos para acceder a la Garantía de Pensión Mínima; se han realizado devolución de saldos por valores cercanos al 17% de los recursos acumulados en el FGPM y al 32% respecto a los valores trasladados a las aseguradoras para el pago de rentas vitalicias. Esto puede estar indicando que una proporción importante de los afiliados al RAI no alcanza a reunir los requisitos para acceder a la garantía de pensión mínima y otra proporción requerirá la garantía para pensión y muy pocos efectivamente serán los

lario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a este hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho". Lo anterior significa que la devolución de saldos se da cuando se tenga: que el afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad tenga sesenta y dos (62) años si es hombre o cincuenta y siete (57) si es mujer; que no haya alcanzado a cotizar mil ciento cincuenta (1.150) semanas y que el capital acumulado en la cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el bono pensional, si a él hubiere lugar, no sea suficiente para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo.

que financien su pensión con el capital acumulado en sus cuentas individuales.

El fondo actualmente no auxilia a un gran número de beneficiarios, de las pensiones del régimen de ahorro individual otorgadas a 2009, las garantías de pensión representan el 1,3%, mientras hay una proporción importante de población con devolución de saldos. Es decir, aunque el FGPM presenta un crecimiento importante, su uso se dará más allá de 2020 y el problema fundamental es que muchos quizás no alcancen a cumplir los requisitos necesarios para la garantía al cumplimiento de la edad para pensión. Esto se encuentra en el total de pensiones que son solicitadas y que son objetadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

El Fondo presenta unas tasas importantes de crecimiento. Sin embargo, las afectaciones sobre este se pueden estar generando a futuro cuando en la medida en que el sistema madure; pero esto dependerá de las condiciones de acumulación de capital de las cuentas individuales. Si la densidad de las cotizaciones no se mejora,

es posible que una proporción importante de afiliados no logre cumplir los requisitos necesarios establecidos para el acceso a la GPM.

Otro aspecto sobre el que se tienen algunos indicios a partir del análisis realizado, es la equidad del régimen de ahorro individual. Con la base de datos analizada (438 garantías de pensión mínima otorgadas), es posible confirmar lo que se ha afirmado en otros estudios, en cuanto a la inequidad del sistema, que hace que las condiciones previsionales de un afiliado con condiciones similares sean totalmente distintas.

Conclusiones

Las reformas pensionales realizadas en América Latina a partir de la década de 1980 dieron un papel protagónico a la capitalización individual y en Colombia esto se hizo con la creación, a comienzos de la década de 1990, del régimen de ahorro individual. En la medida en que estos esquemas restringen el principio de solidaridad dentro de estos esquemas se han establecido una serie de garantías como la figura de garantía de pensión mínima que en Colombia se otorga a aquellos trabajadores cuyos ahorros no sean suficientes para el logro de una pensión.

La crisis de los sistemas privados de pensiones ha hecho que las instituciones financieras multilaterales hayan cambiado su actitud inicial a favor de la plena privatización, para lo cual el Estado vuelve a jugar un papel importante. La propuesta de los sistemas multipilares y el establecimiento de pensiones básicas de carácter universal en algunos países es una muestra de esto.

A la garantía de pensión mínima, como un componente de solidaridad dentro del esque-

ma de capitalización individual, se le atribuye un papel fundamental en la ampliación de la cobertura en pensiones, en la medida en que tiene como objetivo garantizar una pensión a las personas que aun habiendo realizado aportes al sistema con una proporción importante de semanas cotizadas no lograron acumular el capital requerido para financiarla. Bajo el reconocimiento de las debilidades del esquema de capitalización individual para garantizar pensiones a la población afiliada de bajos ingresos (más del 80%), el estudio se orientó a analizar las condiciones actuales de este tipo de garantía en el sistema colombiano.

A partir del análisis realizado se encontró que no hay claridad en el proceso de autorización de garantías ni mucho menos hay una entidad que haga seguimiento al tema. En las directrices iniciales se consideró que los recursos de la garantía de pensión mínima serían administrados en un fondo como un patrimonio autónomo, sin que a la fecha el fondo legalmente exista. Los recursos aportados por los afiliados que deben ser dirigidos a este tipo de garantía siguen siendo manejados por las AFP y no se tiene información acerca de sus movimientos en términos de recaudos, intereses generados, costos de administración y pagos realizados a cargo del mismo.⁸ Es un tema que, a pesar de su importancia, no parece ser del interés de nadie.

⁸ En el desarrollo de la presente investigación, esta información fue solicitada mediante comunicación oficial a cada una de las Administradoras sin que se tuviera información al respecto. Así mismo, tampoco se dispone de esta información por parte de la Superintendencia Financiera.

Hay grandes recursos, cuyo manejo se deja en manos de las Administradoras de Fondos de Pensiones y efectivamente, una alta proporción de personas probablemente no alcanzará a reunir los requisitos para acceder a la garantía de pensión mínima. En su comienzo, este estudio planteó la hipótesis de que un número importante de personas no reuniría el capital necesario para financiar una pensión y tendría que recurrir a la garantía de pensión mínima lo cual genera presiones sobre el fondo e incluso sobre el presupuesto de la Nación, pues en el sistema el Estado es el garante de última instancia. Sin embargo, se puede inferir que si bien las solicitudes de garantía de pensión mínima empiezan a exhibir un crecimiento importante, gran parte de los afiliados ni siquiera podrá reunir los requisitos básicos para esta garantía, por lo que, como ha sido establecido en otros estudios, gran parte de la presión fiscal se va a dar en torno a la asistencia social en pensiones, situación que lleva a plantear la necesidad de que en el país se empiece a discutir el tema de una pensión básica universal de carácter público, como ha sucedido en otros países de América Latina, que tenga como base el régimen de reparto.

La falta de legislación y normalización sobre el Fondo de Garantía de Pensión Mínima impide que el Estado tenga un estimativo real del impacto de las garantías de pensión mínima. La dispersión de las responsabilidades del fondeo en los mismos fondos de pensiones impide que se haga un balance del costo efectivo que las cuentas fiscales pueden llegar a asumir.

Actualmente, no hay informes sobre la capacidad del fondo de garantías de pensión mí-

nima para responder por eventuales reclamos de los ahorradores del RAI. Uno de los principales problemas que enfrentó este trabajo fue la falta de información sobre los flujos financieros del fondo y la información referente a garantías otorgadas tuvo que construirse a partir del acceso a los documentos de solicitud de garantías, autorizado por la Oficina de Bonos Pensionales.

Las evidencias obtenidas a partir de las garantías de pensión mínima otorgadas a noviembre de 2010 muestran que la solución del problema pensional no es aumentar el número de semanas de cotización, como han opinado actualmente algunos sectores en torno a la necesaria reforma al sistema de pensiones. Aunque muchos de los afiliados superan las semanas requeridas de cotización, el capital que se acumula resulta insuficiente para poder comprar una pensión mínima.

El hecho de que estos esquemas de capitalización dejen de lado los principios de solidaridad y redistribución, no puede ser subsanado con garantías como la de Pensión Mínima, puesto que las mismas limitaciones del sistema le restringen el cumplimiento de una función de solidaridad. Como lo plantea Andras Uthoff, “al autorizar la administración privada de fondos de pensiones (...) el Estado asume una responsabilidad fundamental en el cuidado de la pobreza en la vejez, pero sin poder hacer uso de las contribuciones al seguro social en pensiones. En concreto, se separa la función distributiva de la administración privada del seguro social de pensiones, así como también se separa el financiamiento para ambas tareas (Uthoff, 2006, p. 29).

Referencias

- Aguila, Emma; Attanasio, Orazio P. & Quintanilla, Ximena (junio 2010). *Cobertura del Sistema Privado de Capitalización en Chile, Colombia y México*. Disponible en http://www.rand.org/pubs/working_papers/2010/RAND_WR642.pdf
- Arias, Mauricio & Mendoza, Juan Carlos (2009). *Un modelo de simulación del régimen pensional de ahorro individual con solidaridad en Colombia*. Reporte de Estabilidad Financiera. Bogotá: Banco de la República. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/report_estab_finan/2009/septiembre_modelo.pdf
- Banco Mundial (1992). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington: World Bank, Oxford University Press. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- Chile, Superintendencia de Pensiones (2010). *El sistema chileno de pensiones*, séptima edición. Disponible en: <http://www.safp.cl/573/article-7206.html>
- Contraloría General de la República (2008). *Informe Financiero. Informe especial. El régimen de Ahorro Individual en Pensiones*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Gill, Indermit S.; Packard, Truman & Yermo, Juan (2004). *Keeping the promise of the old age income security in Latin America*. Washington: The World Bank.
- Giraldo, César (2009). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*, segunda edición. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Editorial Desde Abajo.
- Holzmann, Robert; Hinz, Richard; Gersdorff, Hermann von; Gill, Indermit; Impavido, Gregorio; Musalem, Alberto R.; Palacios, Robert; Robalino, David; Rutkowski, Michal; Schwarz, Anita; Sin, Yvonne & Subbara, Kalanidhi (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century, An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington: The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development. Disponible en: http://www.egm.org.tr/kutuphane/Old_Age_Income_Support_Complete.pdf
- Muñoz, Ángel; Romero, Carolina; Téllez, Juana & Tuesta, David (2009). *Confianza en el futuro. Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia*. Bogotá: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, BBVA. Disponible en: http://www.bbvaesearch.com/KETD/fbin/mult/Confianza_en_el_futuro_tcm346-219339.pdf?ts=1032012
- Prado, Antonio & Ana Sojo (2010). *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*. Santiago de Chile: Libros CEPAL 110. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/42048/2010-741-LBC-110.pdf>
- Revez, Alejandro; León, Carlos; Castro, Freddy H. & Piraquive, Gabriel (2009). Modelo de simulación del valor de la pensión de un trabajador en Colombia. *Borradores de Economía*, 553. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra553.pdf>
- Ribe, Helena; Robalino, David & Walker, Ian (2010). *Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial,

Departamento de Desarrollo Humano
Región de América Latina y el Caribe.

Disponible en: <http://centrodepensamiento.asocajas.org.co/index.php/centro-documental?func=showdown&id=82>

Salazar, Flor Esther (2010). Impacto de los costos de administración y de los períodos cesantes en la construcción de beneficios pensionales de los afiliados al Régimen de Ahorro Individual en Colombia. *Cuadernos de Contabilidad*, 11 (29), 413-443. Disponible en: http://www.javeriana.edu.co/fcea/cuadernos_contab/vol11_n_29/vol11_29_4.pdf

Salazar, Flor Esther (2011). Régimen de ahorro individual en Colombia: ¿donde están las ganancias en eficiencia? *Activos, Revista Universidad Santo Tomás*, 15, 35-71.

Sinha, Tapen & Rentería, Alejandro (2006). The cost of Minimum Pension Guarantee. *Actuarial Research Clearing House, ARCH*. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=839213

Titmuss, Richard (1990). *Introducción a la política social*. México: Fondo de Cultura Económica, FCE.

Uthoff, Andras (febrero de 2006). *Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, División de Desarrollo Social. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/8/LCL2498PE/sps117_lcl2498.pdf

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2004/c-797_2004.html

República de Colombia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de la Protección Social) (septiembre de 1992). Exposición de motivos Ley 100 de 1993. *Gaceta del Congreso*. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12887>

República de Colombia (1993). Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 41.148, 23 de diciembre de 1993. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0100_1993.html

República de Colombia (2003). Ley 797 de 2003, por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. *Diario Oficial*, 45.079, 29 de enero de 2003. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0797_2003.html

República de Colombia (2006). Decreto 142 de 2006, por el cual se modifica el Decreto 832 de 1996. *Diario Oficial*, 46.160, 23 de enero de 2006. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18912>

Información normativa

Corte Constitucional (24 de agosto de 2004). Sentencia C-797/04. Magistrado ponente Jaime Córdoba-Triviño. Disponible en:

Bibliografía

Borrero-Restrepo, Ligia Helena (30 de septiembre de 2003). Congreso “de la seguridad social a la protección social avance o retro-

ceso" 10 años de la ley 100 1993-2003. Superintendencia Bancaria de Colombia (hoy Superintendencia Financiera). Disponible en: <http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/Disursos/discursososegsocial.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Washington: Naciones Unidas, CEPAL. Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/textos/lcg2071.pdf>

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Cambridge Policy Series.

Filgueira, Fernando (1998) El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada. En Brian Roberts (ed.). *Ciudadanía y política social*, 71-116. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Social Science Research Council, FLACSO/SSRC.

Fondo Monetario Internacional, FMI (2002). *Manual de estadísticas de las finanzas públicas*, versión 6. Washington: Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/index.htm>

Giraldo, César (1998). Nueva crisis Fiscal. En César Giraldo-Giraldo, Jorge Iván González, Oliver Mora y Pierre Salama. *Crisis fiscal y financiera en América Latina*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Tercer Mundo Editores.

Giraldo, César (2007). *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Editorial Desde Abajo.

Goldberg, Laura & Lo Vuolo, Rubén (2006). *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen*

de acumulación. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, CIEPP, Miño y Dávila Editores.

Lo Vuolo, Rubén (2003). *Alternativas: la economía como cuestión social*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, CIEPP, Editorial Altamira.

Mesa-Lago, Carmelo (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 84. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/7/20417/P20417.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt>

Suárez-R, Álvaro; Acosta-Aponte, Carlos Eduardo; Meza, Carlos Arturo & Cabra, Fredy Arley (2007). *Determinantes de la afiliación al sistema general de pensiones en las diez áreas metropolitanas 1996 y 2006*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Disponible en: http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r5/articulo5_r5.html

- Fecha de recepción: 15 de octubre de 2011
- Fecha de aceptación: 15 de diciembre de 2011
-

Para citar este artículo

Salazar-Guatibonza, Flor Esther (2011). Cobertura y acceso a la garantía de pensión mínima en el sistema de pensiones colombiano. *Cuadernos de Contabilidad*, 12 (31), 491-520.