

SERIE DOCUMENTOS

**BORRADORES
DE
INVESTIGACIÓN**

No. 79, octubre de 2005

**¿Cómo financiar los programas del primer pilar?
Protección del riesgo de vejez en Colombia**

Olga Lucía Acosta



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653

ACOSTA, Olga Lucía

¿Cómo financiar los programas del primer pilar? protección del riesgo de vejez en Colombia / Olga Lucía Acosta. — Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2005.

21 p. : cuadros, tablas.- (Economía. Serie Documentos, Borradores de Investigación; 79)

ISSN: 0124-4396

Incluye bibliografía.

ECONOMÍA – COLOMBIA / SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – COLOMBIA / PENSIONES A LA VEJEZ – COLOMBIA / ASISTENCIA A LA VEJEZ – AMÉRICA LATINA / I. Título / II. Serie.

© Centro Editorial Universidad del Rosario

© Facultad de Economía

© Olga Lucía Acosta

Todos los derechos reservados

Primera edición: octubre de 2005

ISSN: 0124-4396

Impresión digital: JAVEGRAF - Colombia

¿CÓMO FINANCIAR LOS PROGRAMAS DEL PRIMER PILAR? PROTECCIÓN DEL RIESGO DE VEJEZ EN COLOMBIA

OLGA LUCÍA ACOSTA*
olacosta@urosario.edu.co

RESUMEN

Las evaluaciones recientes, hechas a las reformas realizadas a los sistemas de pensiones de varios países de América Latina, han resaltado la necesidad de prestar mayor atención a la protección del riesgo de vejez de los más pobres. La fragilidad de la protección de la vejez resulta, en esencia, del desfavorable desempeño del mercado laboral y de su precaria articulación con los sistemas de protección social de los países. El siguiente documento inicia mostrando algunos rasgos del financiamiento de las prestaciones para los ancianos, tanto en los países desarrollados como subdesarrollados. Así mismo, se precisan los interrogantes que plantean los autores alrededor del tema en América Latina y Colombia, bajo una revisión de los diferentes instrumentos introducidos con la reforma al sistema en 1993, para ampliar la cobertura y proteger a los más viejos, y sus ajustes recientes. Finalmente, se concluye la imposibilidad de lograr una mejor protección, sin involucrar el rediseño de instituciones sociales y fiscales.

Palabras clave: seguridad social, sistema de pensiones, riesgo de vejez, Colombia.

Clasificación JEL: H550, H530, J140

ABSTRACT

Recent evaluation on pensional reforms in Latin America has shown the need to put more attention on elderly poor protection risk. Weak protection to elder people is a result of the poor performance of labor market and its feeble connection with other system of social protection existing in each country. The following paper discusses financing characteristics of pay contributions for elder people in both developed and developing countries. Then the paper discusses some of the questions made by scholars for the Latin America and Colombian cases (in the case of Colombia we analyze the 1993 pensional reform). Finally, we conclude the impossibility to achieve a better protection without redesign social and fiscal institutions.

Keywords: Social security, pension system, elderly risk, Colombia

JEL Classification: H550, H530, J140

* Economista, profesora de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

INTRODUCCIÓN

Las evaluaciones recientes hechas a las reformas realizadas a los sistemas de pensiones de varios países de América Latina han resaltado la necesidad de prestar mayor atención a la protección del riesgo de vejez de los más pobres. El montaje de sistemas pensionales de capitalización y la atención de las pesadas cargas derivadas del sistema de beneficios definidos ha provocado una revisión de los sistemas de protección de los países en los que el riesgo de vejez se encuentra aún deficientemente protegido.

La fragilidad de la protección de la vejez resulta, esencialmente, del desfavorable desempeño del mercado laboral y de su precaria articulación con los sistemas de protección social de los países. El diseño de una estrategia de financiación resulta crucial en la tarea de fortalecer los mecanismos que promueven afiliación a los sistemas pensionales, como en el logro de un mejor diseño de los esquemas de protección a los ancianos, para hacer frente al fuerte crecimiento de las personas de mayores edades y a su mayor longevidad.

Esta reflexión se inicia mostrando algunos rasgos del financiamiento de las prestaciones para los ancianos, tanto en los países desarrollados como subdesarrollados. Así mismo, se precisan los interrogantes que plantean los autores alrededor del tema en América Latina. La protección del riesgo de vejez adquiere particular relevancia porque en los países pobres, con altos niveles de trabajo de carácter informal, como son los países latinoamericanos, no es posible concebir una solución, exclusivamente a partir del aumento de la afiliación al sistema de pensiones.

En segundo lugar, estas líneas se refieren específicamente al caso colombiano. Se indica que sólo el 25% de los mayores de 60 años cuentan con una pensión y se alerta sobre las posibilidades de que este porcentaje se reduzca por las difíciles condiciones para lograr esta prestación, de acuerdo con las tendencias del mercado laboral colombiano. Se revisan los diferentes instrumentos introducidos con la reforma al sistema en 1993, para ampliar la cobertura y proteger a los más viejos, y sus ajustes recientes. Finalmente, se concluye la imposibilidad de lograr una mejor protección, sin involucrar el rediseño de instituciones sociales y fiscales.

1. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS ANCIANOS POBRES

La política social hacia los ancianos más pobres no contempla exclusivamente la asignación de una pensión de vejez; existen muchas otras prestaciones ligadas a ello, como los seguros de salud o los programas de cuidado de ancianos. Por otra parte, en el tema estricto de protección del riesgo de vejez, se encuentran diferentes formas de pensiones, que dependen de las características de los esquemas de protección de los países; entre ellas se destacan la pensión asistencial, la pensión mínima, la pensión universal financiada con contribuciones y la pensión universal financiada con impuestos. Uno de los más importantes elementos que diferencian estos tipos de pensión es la fuente de recursos para su financiación, bien sea se trate de recursos fiscales (impuestos) o de contribuciones obligatorias, una parte de las cuales puede tomar la forma de impuestos a la nómina.

Por otra parte, las diferencias también provienen del tipo de país, desarrollado o no, de que se trate. En los países desarrollados la protección social se financia, fundamentalmente, con

contribuciones globales e impuestos generales, y el financiamiento de los gastos de salud y vejez absorbe más del 50% de los recursos. Existen diferencias importantes en la organización institucional de los servicios dedicados a programas de protección a la población, pero existe un predominio de la provisión pública de los servicios, con baja participación de recursos de las autoridades locales. Los principales problemas que afrontan hoy estos sistemas se refieren a: (i) cambios en la estructura poblacional, (ii) aumento en la participación laboral femenina, (iii) jubilaciones anticipadas y persistencia del desempleo de largo plazo y (iv) cambio en la estructura de los hogares.

Las situaciones anteriores presionan de manera importante los sistemas de protección en la medida que, de acuerdo con el orden anterior: (i) el fenómeno del envejecimiento acrecienta la presión sobre los sistemas de pensiones y amplía la demanda de cuidados de larga duración. En este sentido, para el 2040 se estima un coeficiente de dependencia de la tercera edad de 2: una persona mayor de 65 años por cada dos en edad de trabajar. (ii) Las mujeres se desempeñan en trabajos de tiempo parcial, los que en muchos casos se encuentran exentos de pagar cotizaciones y no causan derecho a prestaciones. (iii) Para 1998, alrededor de 5 millones de personas se encontraban en situación de desempleo por más de 2 años, limitándose enormemente la capacidad de contribución. (iv) La reducción del tamaño medio de los hogares implica un crecimiento de la demanda de servicios sociales, puesto que cada vez es más difícil que las familias se proporcionen a sí mismas la ayuda y los cuidados que necesitan (CCE, 2000, p. 11, citado por Acosta y Gamboa, 2005).

Otras características de los sistemas de protección de los países desarrollados son las siguientes: i) están articulados alrededor de los seguros sociales, y los programas asistenciales se encargan de atender a los que no están asegurados, principalmente a través de programas de beneficios universales. ii) De acuerdo con el sistema europeo integrado de estadísticas sobre protección social, estos países asignan un promedio cercano al 43% del gasto social (12% del PIB) a pensiones de jubilación. iii) En algunos países (Australia, Dinamarca y Suiza) se utilizan recursos fiscales, pero recientemente se han complementado con pilares contributivos. iv) 63% de la financiación de este gasto proviene de contribuciones sobre los salarios, con amplias diferencias. Mientras en Francia dos terceras partes de su financiación es obtenida de contribuciones, en Dinamarca éstas aportan solamente un cuarto de la financiación total.

Por el contrario, en los países de bajos ingresos, especialmente en América Latina, las características difieren, esencialmente, por las características de los mercados laborales (James, 1999). Entre los rasgos comunes se destacan los siguientes.

- El financiamiento basado en contribuciones no es posible y tampoco deseable. El bajo nivel de los salarios derivados de trabajos informales resuelve en favor del consumo presente el costo de oportunidad de invertir en capital humano, para los hijos por ejemplo, frente al del ahorro para una pensión de vejez en el futuro. En este tema, la profesora Stelle James ha resaltado, en diferentes trabajos, la inconveniencia en algunos casos de los sistemas obligatorios de pensiones para los trabajadores informales.
- Por otra parte, las pequeñas empresas, en no pocos casos unipersonales, requieren capital de trabajo que compite con el que es necesario ahorrar para formar una pensión.

- Las contribuciones obligatorias pueden tener efectos indeseables en el empleo, por la incidencia de la parte de la contribución que recae en los empleadores propietarios de pequeñas empresas.
- Los expertos, generalmente, han recomendado orientar los programas de atención de los mayores hacia pensiones asistenciales no universales, asignadas mediante sistemas de comprobación de medios, y financiadas mediante impuestos sobre una base amplia. Así mismo, se recomienda que la pensión asistencial sea inferior a la que reciben los cotizantes de bajos ingresos, para evitar problemas de riesgo moral.
- Argentina, Brasil, Chile y Uruguay cuentan con pensiones asistenciales no contributivas. Recientemente, Colombia, como se verá más adelante, ha finalizado el diseño de una prestación, que aunque no se denomina pensión, para evitar que tenga que alcanzar el valor de un salario mínimo, corresponde al concepto de pensión asistencial no universal.

Para centrar el tema que nos ocupa se presenta el Cuadro 1, adaptado del trabajo del Banco Mundial, donde se describen los principales elementos de las diferentes coberturas del riesgo de vejez, agrupando las funciones en pilares. El pilar “cero” tiene la función de asegurar contra la pobreza de quienes no contribuyen directamente, y el pilar “uno” también asegura contra la pobreza de quienes contribuyen, pero su contribución no es suficiente para ahorrar los montos necesarios para formar una pensión. En ambos casos, quien asume ese riesgo es el gobierno, y se financia mediante impuestos generales o a la nómina. Por el contrario, en los pilares 2 y 3, la función principal es redistribuir consumo durante el ciclo de vida. En el pilar 2, el gobierno define las características de las contribuciones, y en el 3 los incentivos, generalmente de carácter tributario, para impulsar mayor ahorro. Los riesgos en estos dos últimos pilares son asumidos por el trabajador y el instrumento financiero es el ahorro individual obligatorio o el ahorro individual voluntario.

CUADRO 1
PROTECCIÓN DEL RIESGO DE VEJEZ. PILARES 0, 1, 2 Y 3

Nombre	Pilar 0	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3
Función	Aseguramiento contra pobreza de quienes no contribuyen	Aseguramiento contra pobreza de quienes contribuyen	Distribuir consumo durante el ciclo de vida	Distribuir consumo durante el ciclo de vida
Gobierno	Define beneficios y asigna recursos	Define beneficios y asigna recursos	Define contribuciones	Define incentivos
Asume los riesgos	Gobierno	Gobierno	Trabajador	Trabajador
Instrumento financiero	Impuestos (generales o a la nómina)	Impuestos (generales o a la nómina)	Ahorro individual Obligatorio	Ahorro individual Voluntario
“Keeping the Promise...”, Table 1.1, modificado para incluir Pilar cero de la sección 9-2.				

Fuente: presentación de Luís Fernando Alarcón, *La reforma pensional que Colombia necesita*, ASOFONDOS, octubre, 2004.

Como se verá, particularmente en el caso de Colombia, los pilares con financiamiento público sufrieron modificaciones con la “Reforma General de Pensiones”, y recientemente se han realizado ajustes. Simultáneamente, hoy se avanza en la mejor forma de articular la seguridad social con la asistencia social, mediante el diseño de mecanismos que fortalezcan el ahorro y eviten promover la protección basada exclusivamente en la asistencia social.

2. LA PROTECCIÓN DEL RIESGO DE VEJEZ DE LOS ANCIANOS POBRES EN COLOMBIA

Además del propósito de mejorar las coberturas y reducir los elevados costos fiscales del sistema tradicional de pensiones en Colombia, otro de los argumentos en favor de la reforma de 1993 al sistema de pensiones fue la búsqueda de mecanismos para la mejor protección de los ancianos.

2.1. ALGUNOS RESULTADOS DE LA REFORMA COLOMBIANA DE 1993

Colombia realizó, en 1993, una reforma de todo su Sistema de Seguridad Social: pensiones (invalidez, vejez y muerte), salud y protección contra riesgos profesionales. En materia de pensiones, la reforma de 1993 abrió la opción de capitalización individual, asegurando con ello pensiones independientes del fisco. Así mismo, la reforma redujo los costos fiscales de largo plazo del Instituto de Seguros Sociales, ISS, y creó el compromiso de integrar los múltiples sistemas de pensiones del sector público con los del sector privado. Otra de las características de la reforma de 1993 fue la adopción de mecanismos distributivos, como las garantías de pensión mínima, un porcentaje de contribución con fines de solidaridad, y las pensiones asistenciales.¹

La reforma se ha consolidado fundamentalmente hacia el régimen de ahorro individual. Al finalizar el 2003, el sistema contaba con 11,6 millones de afiliados, pero sólo 5,1 millones de cotizantes activos, lo que representa una cobertura efectiva respecto a la población económicamente activa ligeramente superior al 25%. Los pensionados alcanzan 1 millón (Cuadro 2).

Como se aprecia en el gráfico 1, el sistema de capitalización administrado por las AFP cuenta hoy con el mismo número de afiliados que el ISS, pero en este último la edad promedio de los afiliados es mayor, pues los jóvenes se han afiliado al sistema de capitalización creado con la reforma, mientras que el ISS concentra a los afiliados de mayor edad.

¹ Una descripción detallada de la reforma se encuentra en Acosta y Ayala (2001).

CUADRO 2
AFILIADOS, COTIZANTES Y PENSIONADOS DEL SISTEMA COLOMBIANO
DE PENSIONES, DICIEMBRE 2003

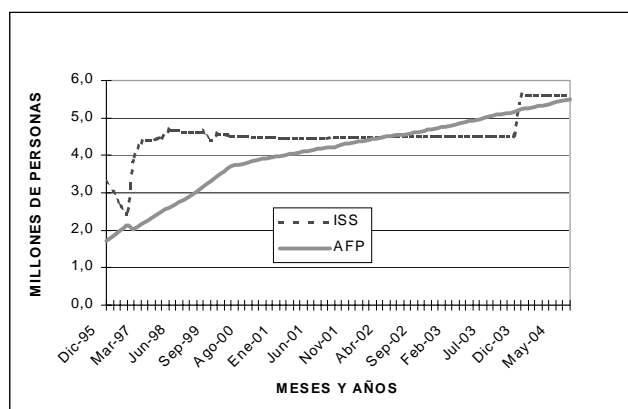
	Ahorro individual A.F.P.	Prima media I.S.S. 1/	Sector Público		Total
			Reformado	No reformado 2/	
1. Afiliados totales	5.213.023	5.670.077	200.000	529.000	11.612.100
% respecto del total	44,9%	48,8%	1,72%	4,56%	
2. cotizantes	2.538.688	2.234.227	200.000	220.000	5.192.915
% de afiliados activos (2)/(1)	48,7%	39,4%			
3. Pensionados	14.908	490.000	265.310	238.155	1.008.373
% respecto del total	1,5%	48,6%	26,3%	23,6%	
Cobertura Nominal respecto a la P.E.A.					56,18%
Cobertura Efectiva respecto a la P.E.A.					25,12%

Fuente: Cálculo de la autora con base en Estadísticas de la Superintendencia Bancaria, Ministerio de hacienda y Encuestas de Hogares

1/ Los datos de afiliados y pensionados del ISS, se encuentran a Junio del 1002 en las estadísticas oficiales de la Superintendencia Bancaria

2/ El sector no reformado es Fuerzas Militares, Maestros y Ecopetrol: El sector no reformado, paga cotizaciones deferentes a las de Ley o no las paga por beneficios convencionales Población Económicamente Activa a Diciembre de 2003.

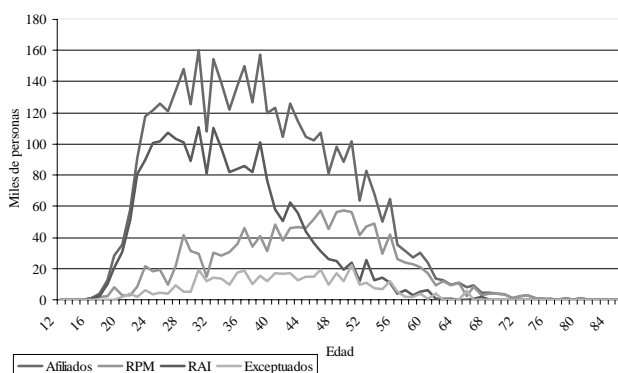
GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS A LAS AFP Y AL ISS 1995-2004



Fuente: Superintendencia Bancaria y Asofondos. El dato del ISS, en los meses recientes, es una estimación de la gerencia económica de Asofondos.

De la competencia entre estos dos subsistemas, aprobada por la reforma de 1993, se registra una segmentación generacional, según la cual los jóvenes se concentran en el régimen de capitalización, y los más antiguos y los empleados públicos en el sistema de prima media, por los amplios beneficios de la generosa transición aprobada que dejó vigente el régimen por 20 años, hasta el 2014 (gráfico 2).

GRÁFICO 2
AFILIACIÓN SEGÚN REGÍMENES DE PENSIONES Y EDAD DE LA POBLACIÓN 2003

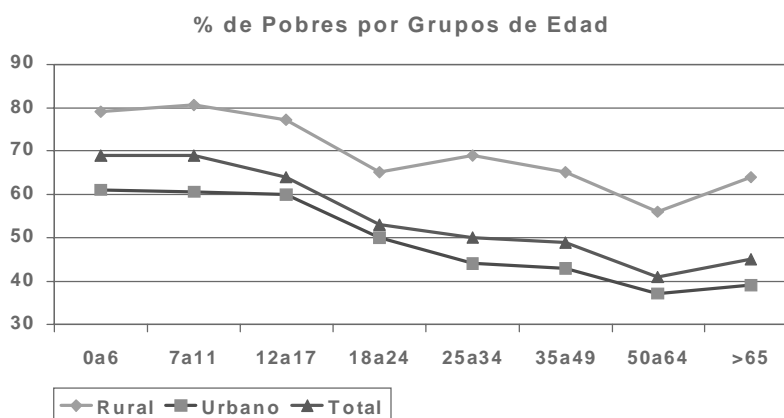


No obstante los mecanismos que introdujo la reforma para ampliar la cobertura, no existe un avance notable en este aspecto, lo que más parece el resultado de la fuerte recesión que sufre la economía colombiana, que incrementó el desempleo de 10% a 21% entre 1995 y 2000; así como al crecimiento del sector informal, que cubre hoy cerca del 60% del empleo y se caracteriza precisamente por no proporcionar a sus trabajadores coberturas en materia de seguridad social.

2.2. POBREZA Y COBERTURA DE PENSIONES EN COLOMBIA

Con base en una encuesta de calidad de vida realizada en el 2003, es posible examinar más rigurosamente los alcances de la cobertura del riesgo de vejez en Colombia. Como es sabido, si se examina la pobreza por grupos de edades, se encuentra una mayor incidencia en los niños. A partir de la vinculación temprana al mercado laboral, la incidencia de la pobreza disminuye, tanto en las zonas urbanas como rurales, pero nuevamente se incrementa en la vejez (Gráfico 3).

GRÁFICO 3
INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN EL CICLO DE VIDA



Fuente: cálculos de la Misión de Pobreza 2005, con base en la Encuesta de Calidad de Vida realizada en el 2003 por el DANE, Colombia.

Esta situación muestra la necesidad de trabajar en el diseño de pensiones asistenciales y otros mecanismos de protección de los ancianos, en especial para anticiparse a la fuerte presión que se originará de la mayor participación de la población de mayores de 65 años en el total de la población y del aumento de su expectativa de vida.

Otra manera de apreciar quiénes tienen cubierto el riesgo de vejez es examinar la afiliación a pensiones de la población trabajadora de los sectores formal e informal, distinguiendo también entre población pobre y no pobre. Cerca del 68% de la población que accede a los mercados de trabajo formal está afiliada a pensiones, frente a sólo un 8.1% de aquella que trabaja en el sector informal. Así mismo, el 51% de los pobres que trabajan en el sector formal cuentan con afiliación, frente a un 2,9% de los informales pobres. Estos porcentajes suben significativamente tanto en los mercados formales como informales de trabajo, para la población no pobre. Los porcentajes de pensionados se incrementan en la población no pobre (Cuadro 3).

CUADRO 3

**AFILIADOS, COTIZANTES AL SISTEMA DE PENSIONES Y PENSIONADOS,
SECTORES FORMAL E INFORMAL, POBLACIÓN POBRE Y NO POBRE, 2003**

Total	Afiliado	No afiliado	Pensionado	Total
Formal	68,1%	30,9%	1,0%	100,0%
Informal	8,1%	90,9%	9,0%	100,0%
POBRE				
Formal	51,0%	49,0%	0,1%	100,0%
Informal	2,9%	96,9%	0,2%	100,0%
No pobre				
Formal	72,0%	26,8%	1,3%	100,0%
Informal	12,3%	86,1%	1,5%	100,0%

Fuente: cálculos de la Misión de Pobreza con base en ECV 2003.

La próxima sección presenta una cuantificación del elevado gasto en pensiones, recursos públicos que benefician en mayor proporción a las personas no pobres.

2.3. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN COLOMBIANO Y FUENTES Y USOS DEL SISTEMA PENSIONAL

Los diferentes programas que constituyen el Sistema de Protección Social, SPS, del país, pueden agruparse en lo que conocemos como i) el Sistema de Seguridad Social en Salud, SGSSS, vigente luego de la reforma realizada en 1993, que incluye también riesgos profesionales; ii) el Sistema de Pensiones, que cubre los riesgos de vejez, reorganizado conjuntamente con el de salud, mediante la Ley 100 de 1993; iii) los programas de protección laboral, entre los que se encuentran el tradicional sistema colombiano de cesantías, los programas orientados a la capacitación laboral, los programas de la red de apoyo social con que se intentó responder a la crisis de finales de la década anterior, y algunos más recientes en proceso de montaje, orientados a otorgar subsidios a los desempleados; iv) y finalmente, una serie de programas de carácter más

asistencial, que proporcionan, principalmente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, las Cajas de Compensación, los gobiernos locales y un conjunto de organizaciones sociales y comunitarias que denominamos red privada.

De acuerdo con esta agrupación, el cuadro 4 muestra los recursos asignados al SPS, los cuales ascendieron, en el 2003, a \$ 31,2 billones, equivalentes a 14% del PIB. El 33,6% de estos recursos corresponde al componente de salud y riesgos profesionales; el 53,7% al sistema de pensiones; el 6% al componente laboral y el 6,7% al conjunto de programas de asistencia. Una primera lectura muestra, entonces, que cerca del 88% de los recursos del SPS se están orientando a los riesgos de salud y vejez, principalmente. Por el contrario, los programas de protección laboral, tanto en su componente de capacitación como de subsidio al desempleo, absorben un porcentaje de recursos que apenas alcanza a representar el 0,7% del PIB. Los países que cuentan con sistemas más consolidados de protección laboral dedican cerca del 1,5% del PIB a tales propósitos (Acosta y Ramírez, 2004).

CUADRO 4

RECURSOS ASIGNADOS AL SPS EN 2003

Componente	Mil de Mill. \$	Part. %	% del PIB
Salud y riesgos profesionales	10.510	33,6	4,7
Pensiones	16.793	53,7	7,7
Protección laboral	1.880	6,0	0,7
Asistencia	2.082	6,7	0,9
TOTAL	31.265	100	14,0

Fuente: Acosta O.L; Gamboa L.F., 2005, *Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia*, Borradores de Investigación No. 69, Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

De los 31 billones asignados al SPS en el 2003, el 43,6% proviene de contribuciones tanto de los trabajadores como de los patrones o empresas, el 42,8% directamente de impuestos generales, 2,8% de impuestos locales, 3,4% de recursos de solidaridad, 10,6% de rentas de carácter parafiscal, y el -3,9% constituye el resultado neto de sumar tanto constitución como redención de reservas, así como rendimientos financieros y otros ingresos (Cuadro 5).

El componente de pensiones es el que absorbe una mayor proporción de recursos, \$16,79 billones de pesos en el 2003, que equivalen a 7,7% del PIB. De estos, el 43,8% se origina en las contribuciones que realizan trabajadores y empleadores, y 61,1% en aportes del gobierno para financiar, principalmente, los déficit de fondo de las deudas por pensiones. Los recursos de solidaridad, cerca de 110 mil millones, orientados a financiar el fondo de solidaridad pensional, contribuyen con 0,7%, y en el rubro otros, equivalente a -5,6%, se agrega el neto de constitución menos redención de reservas, así como los rendimientos o excedentes financieros de las cuentas, a través de las que se manejan estos fondos. Estos recursos permitieron el pago, en 2003, de mesadas para un poco más de 1 millón de pensionados, frente a un total de algo más 4,1 millones de personas mayores de 60 años que no cuentan con esta protección.

CUADRO 5
FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SPS EN COLOMBIA, 2003

Servicio	Contribuciones	Impuestos generales		Solidaridad	Rentas Parafiscales	Otros	Total
		Nacional	Locales				
Miles de millones de pesos							
Salud y riesgos	5.534	3.001	891	590	102	392	10.510
Pensiones	7.351	10.268	-	110	-	-936	16.793
Protec.Laboral	758	-	-	-	619	503	1.880
Asistencia	0	103	0	350	2.599	-970	2.082
Total	13.843	13.372	891	1.050	3.320	-1.012	31.265
%	43,6%	42,8%	2,8%	3,4%	10,6%	-3,9%	100,0%
En % del PIB							
Salud y Riesgos	2,5%	1,3%	0,4%	0,3%	0,0%	0,2%	4,7%
Pensiones	3,3%	4,6%	-	0,0%	-	-0,4%	7,7%
Protec.Laboral	0,3%	0,0%	-	-	0,3%	0,1%	0,7%
Asistencia	0,0%	0,0%	-	0,2%	1,1%	-0,4%	0,9%
Total	6,1%	6,0%	0,4%	0,5%	1,5%	-0,5%	14,0%
Proporciones							
Salud y Riesgos	40,6%	22,4%	100%	56,2%	3,1%	-38,7%	33,6%
Pensiones	53,9%	76,8%	-	10,5%	-	92,5%	53,7%
Protec.Laboral	5,6%	-	-	-	18,7%	-49,6%	6,0%
Asistencia	-	0,8%	-	33,3%	78,3%	95,9%	6,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Salud y Riesgos	52,7%	28,6%	8,5%	5,6%	1,0%	3,7%	100,0%
Pensiones	43,8%	61,1%	-	0,7%	-	-5,6%	100,0%
Protec.Laboral	40,3%	-	-	-	32,9%	26,7%	100,0%
Asistencia	-	5,0%	-	16,8%	124,8%	-46,6%	100,0%

Fuente: Acosta O.L.; Gamboa L.F., 2005, *Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia*, Borradores de Investigación No. 69, Facultad de Economía Universidad del Rosario.

2.4. LOS MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN DE LA REFORMA PENSIONAL COLOMBIANA (1993) Y RECIENTES MODIFICACIONES

La reforma de 1993 introdujo un conjunto de medidas redistributivas, financiadas principalmente por el fisco, orientadas a ampliar la cobertura de la protección social: (i) la garantía de pensión mínima por vejez o pensión básica que se otorga con recursos del Estado (nacional y local) a quien no haya logrado ahorrar el capital necesario, pero haya contribuido suficiente tiempo; ii) El FSP, destinado a subsidiar temporalmente las contribuciones de los menos pudientes, y (iii) las nuevas pensiones asistenciales de medio salario mínimo, para personas pobres de 65 o más años, que no hayan cumplido los requisitos para las pensiones mínimas o no hayan accedido a la seguridad social contributiva. El cuadro 6 señala las principales características de estos mecanismos, que fueron reformados recientemente.²

² Un mayor detalle sobre estos mecanismos se encuentra en Ayala y Acosta (2002).

CUADRO 6

LOS PRINCIPALES MECANISMOS DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO PARA PROMOVER LA COBERTURA DEL RIESGO DE VEJEZ

Mecanismos:	Garantía de pensión mínima por vejez o pensión básica	Fondo de solidaridad pensional	Pensiones asistenciales
Objetivo	Otorgada con recursos del Estado (nacional y local) a quien no lograra ahorrar el capital necesario, pero que contara un número establecido de semanas cotizadas.	Destinado a subsidiar temporalmente las contribuciones de los menos pudientes.	Para personas pobres de 65 años o más que no cumplieran requisitos para pensión mínima o no hubieran accedido a la seguridad social contributiva.
Principales características	La Ley 100 estableció que el nivel de pensiones mínimas sería igual al salario mínimo y que se actualizaría con la variación del IPC. La Corte Constitucional determinó la posibilidad de ajustarla por la variación mayor entre el IPC y el salario mínimo.	Financiado con el impuesto a la nómina de 1% de los salarios superiores a cuatro salarios mínimos.	En 1993, la Ley 100 creó un subsidio monetario (50% SML) mensual para ancianos indigentes Financiación: recursos fiscales (gobierno nacional y gobiernos locales). Meta inicial: cubrir 240 mil ancianos con el subsidio en dinero y en especie (salud, vivienda, alimentación).
Requisitos	Los afiliados del RAI que tengan 62 años si son hombres y 57 si son mujeres y hayan cotizado, por lo menos, 1150 semanas, sin alcanzar a generar la pensión mínima vigente.	Beneficiarios: trabajadores que devenguen hasta 1 SML (grupos especiales: madres comunitarias, discapacitados, trabajadores del sector informal urbano y rural). Algunos resultados: 318.302 afiliados (2002), más del 50% con 4 meses de mora en sus cotizaciones. Cobertura total de sólo 15% de la población potencial en 8 años. 1500 personas por año pensionadas.	Prestación para ancianos indigentes.
Principales problemas	Su alto valor respecto de los ingresos promedios sobre los que se cotiza: un alto número de afiliados sólo logrará pensiones mínimas. Sustanciales subsidios: la pensión mínima alcanza el 50% del salario promedio de cotización al ISS vs. 25% a 35% en otros países LA.	i) Equivocado diseño institucional, incentivos inadecuados tanto para el consorcio administrador como para el ISS. ii) Falta de claridad en el objetivo: inducir nuevos cotizantes o completar requisitos para pensionarse. iii) Restringió el acceso sólo a quienes se afiliaran al RPM. iv) Problemas de focalización. v) Problemas de flujos de información entre el receptor del subsidio (ISS) y el emisor (FSP).	En 1998 (año con la mayor inversión) se otorgaron 88 mil subsidios (37% de la meta y 25% de la población objetivo), posteriormente se desmontó. Recomendaciones de reforma: Incrementar la financiación con impuestos y mejorar su diseño.
Costo estimado	8% del PIB.		

Continuación cuadro 6.

Mecanismos:	Garantía de pensión mínima por vejez o pensión básica	Fondo de solidaridad pensional	Pensiones asistenciales
<p>Ajustes recientes (Ley 797 y 860 de 2003)</p>	<p>- Se mantiene la garantía estatal.</p> <p>- Se creó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima FGPM, del Régimen de Ahorro Individual RAI, con cargo al que se pagarían, “en primera instancia”, las garantías.</p> <p>- El FGPM se fondea con 1.5% de la cotización, porcentaje que se revisará cada 5 años.</p> <p>- Los beneficiarios: afiliados al RAI (mujeres: 57 años, hombres: 62) que hayan cotizado 1.150 semanas hasta el 2008, y desde el 2009 se incrementa en 25 semanas, hasta completar 1.325 en el 2015.</p>	<p>- Se crearon aportes adicionales de los afiliados, según su Ingreso Base de Cotización:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entre 16 y 17 SML: 02%. - Entre 17 y 18 SML: 04%. - Entre 18 y 19 SML: 0,6%. - Entre 19 y 29 SML: 0,8%. - Igual o superior a 20SML: 1,0%. <p>- Se constituyeron dos cuentas independientes: la cuenta de solidaridad y la cuenta de subsistencia, que se examina como parte del mecanismo de pensiones asistenciales (siguiente columna).</p> <p>La cuenta de solidaridad:</p> <p>Recursos: 50% de la cotización de 1% de los salarios mayores de 4 SML, sus rendimientos, más aportes de las entidades territoriales.</p> <p>Población objetivo: población potencial estimada: 1,2 millones.</p> <p>Requisitos: tener 650 semanas, como mínimo, antes de recibir el subsidio de la cotización. Mayores de 55 años si están afiliados al ISS o mayores de 58 si están afiliados al RAI. Estar cobijados por el sistema de salud.</p> <p>Monto del subsidio: 70% del total del aporte para el sector urbano; 80% del total del aporte para las madres comunitarias; 90% del aporte para el sector rural; 95% para trabajadores discapacitados.</p> <p>Meta: 14%, 125 mil personas.</p>	<p>La cuenta de subsistencia:</p> <p>Recursos: 50% restante de la cotización de 1% de los salarios mayores de 4 SML, los aportes adicionales a ingresos superiores a 16 SML, más contribuciones sobre las pensiones mayores a 10 SML y aportes del presupuesto de la Nación.</p> <p>Población objetivo: personas en estado de indigencia o pobreza extrema.</p> <p>Población potencial estimada: 900 mil personas.</p> <p>Requisitos: tener 3 años menos de la edad mínima para adquirir el derecho a la pensión de vejez: 52 años o más las mujeres, y 57 años o más los hombres.</p> <p>Monto del subsidio: 32% del SML.</p>

En efecto, los desfavorables resultados en materia de cobertura y el excesivo gasto pensional regresivo, comentado atrás, una de cuyas manifestaciones es la insuficiencia de la financiación para las pensiones asistenciales y para los subsidios temporales a las cotizaciones, motivaron la presentación de un nuevo proyecto de reforma pensional, cuya aprobación quedó contenida en la Ley 797 de 2003, entre cuyos avances se cuentan la introducción de nuevas herramientas de equidad. El gobierno propuso una nueva legislación, orientada a restringir los requisitos de los beneficiarios de los subsidios a las cotizaciones e incrementar los recursos para la atención directa a los ancianos (Ver Conpes Social, 70). Entre las modificaciones se destacan: i) el aumento de cotizaciones para los más altos salarios y la modificación de su aplicación a ahorro, comisiones y seguros; ii) la creación de un nuevo impuesto a la nómina para fundear la GPM; iii) la reducción de los subsidios para los altos salarios, cuyo ahorro en términos del pasivo se estimó en cerca de 50% del PIB. A continuación se explican en mayor detalle los mecanismos redistributivos y sus modificaciones.

2.4.1. LA GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, el nuevo sistema de pensiones se componía de un sistema obligatorio contributivo, de capitalización individual, regulado públicamente, con garantías estatales para pensiones mínimas, complementado por el sistema asistencial para los más pobres, que no lograban realizar ninguna contribución. La pensión mínima se entregaría a los afiliados al sistema de ahorro individual que, a los 62 años si son hombres y 57 años si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima vigente,³ y hayan cotizado por lo menos 1150 semanas. La garantía de pensión mínima da derecho a que el gobierno nacional les complete la parte que les haga falta para alcanzar esta pensión. El costo de la garantía de pensión mínima era excesivo, por el alto nivel de ésta frente a los ingresos promedios sobre los que se cotiza; ello implicaba que sólo un relativo alto número de afiliados lograra pensiones mínimas, y que se requirieran sustanciales subsidios para esto.

Entre las más importantes propuestas para la reforma de este mecanismo, señaladas por diferentes analistas, se destaca, en primer lugar, la de mantener constante el poder adquisitivo del momento en que se concedan las pensiones mínimas, desligándolas del nivel del salario mínimo. Así mismo, se ha sugerido la flexibilización de los requisitos para obtenerlas, de manera que se pueda cubrir a un mayor número de personas. En la reforma realizada en 2003 se mantuvo la garantía estatal ligada al salario mínimo, se creó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima FGPM, y se endurecieron las condiciones para beneficiarse de esta prestación.

En cuanto al FGPM, se estableció como el mecanismo contra el que se pagarían estas obligaciones, fondeado con 1.5% de la cotización. En 2004, con una contribución obligatoria de 14,5 puntos del salario, que paga 75% el empleador y el 25% empleado, 10 puntos irían a la cuenta individual, 1.5 a la administración, 1.5 para el pago de las primas de seguros. Más adelante se muestra el incremento en los porcentajes de contribución sobre el salario realizados para financiar esta garantía. Los beneficiarios de esta prestación serían todos aquellos que cotizaran 1150 semanas, mujeres de 57 u hombres de 62, pero el número de semanas se incrementan hasta 1300.

³ La pensión mínima quedó como el salario mínimo de la fecha de reconocimiento de la propuesta gubernamental sobre reforma pensional, manteniendo su valor anual según IPC (Ayala y Acosta, 1998).

Al respecto preocupa la baja probabilidad que tendrían los trabajadores de alcanzar el número de semanas necesarias, si se tiene en cuenta la poca fidelidad que hay en las contribuciones, por los períodos de no cotización por desempleo. El costo relativamente alto de esta garantía exige requisitos difícilmente alcanzables, en términos de semanas cotizadas por los trabajadores colombianos. Por ello, no es un mecanismo al que se pueda acceder, y sería preferible graduarlo de tal manera que se otorgue por un porcentaje muy inferior al salario mínimo, por ejemplo 50% de éste a las 800 semanas de cotización, y gradualmente fuera alcanzando el valor total del mínimo, a las 1200 semanas de cotización. Ello permitiría una más amplia distribución de este subsidio.

2.4.2. EL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, FSP

El Fondo de Solidaridad Pensional se financió, desde 1993, con el 1% adicional de contribución sobre los salarios mayores de cuatro salarios mínimos legales. Los beneficiarios serían trabajadores que tuvieran un ingreso inferior o hasta un salario mínimo, de unas categorías especialmente vulnerables o de objeto de atención del gobierno. Sin embargo, desde su entrada en vigencia en 1994, los resultados han sido muy modestos. En el año 2002 se logró contabilizar 318 mil afiliados, pero muchos de ellos tenían mora en cotizaciones; su cobertura sólo logró el 15% de la población potencial, y de las personas que han recibido el subsidio sólo han podido lograr la pensión cerca de 1500 por año.

Se han hecho varios análisis de los problemas de ese mecanismo, que al parecer podría ser un buen instrumento para promover cobertura, en un sistema carente de sistemas de protección del ingreso. Las evaluaciones realizadas sobre el FSP señalaron tanto problemas institucionales como de diseño, entre los que se indicaron: i) la falta de precisión en la orientación del subsidio, si de lo que se trata es de inducir a nuevos cotizantes (como las madres comunitarias), o bien el objetivo era complementar los requisitos para pensionarse de quienes están a punto de alcanzar las condiciones para obtener una pensión (por ejemplo, informales que han cotizado largo tiempo como asalariados y han perdido el empleo); (ii) se favoreció el régimen de prima media, al exigir la afiliación al ISS, principal administrador del régimen de prima media, para hacerse acreedor del subsidio; (iii) el contrato con el operador no precisó el sistema de focalización, los incentivos, la vigilancia, ni tampoco el control suficientes para asegurar un buen desempeño; y, finalmente, (iv) tampoco se ha generado un buen flujo de información entre el receptor (ISS) y el emisor del subsidio (FSP), para controlar quién mantenía o perdía las condiciones del subsidio.

Con los ajustes realizados en 2003, se crearon dos cuentas independientes en el FSP: una de solidaridad y otra de subsistencia. La primera tiene el funcionamiento original previsto para el FSP, es decir: otorgar subsidios a los cotizaciones. Sin embargo, se estableció que sólo cubriría a personas mayores a 55 años, afiliadas al ISS, o a las mayores de 58 años afiliadas a los Fondos de Pensiones, tratando de mejorar la fidelidad al sistema. Las fuentes de recursos para estos subsidios serán en un 50% de los recaudos por: i) la cotización adicional de 1 punto de los cotizantes al sistema con ingresos mayores a 4 SML, ii) aportes de entidades territoriales, iii) rendimientos financieros, y iv) los ingresos de multas sanciones. La cuenta de subsistencia se comenta en la siguiente sección.

2.4.3. LAS PENSIONES ASISTENCIALES

La Ley 100 de 1993, en su artículo 258, creó este programa para los ancianos indigentes, con el objeto de brindar un subsidio monetario equivalente al 50% del salario mínimo legal mensual vigente. Este subsidio, que no se aprobó para todo el que cumpliera los requisitos establecidos, sería cofinanciado con los gobiernos subnacionales. El objetivo era cubrir 240 mil ancianos, pero en el año que se hizo la mayor inversión, que fue en el año 98, solamente se logró llegar a 88 mil subsidios, poco menos del 25% de la población objetivo.

Con los ajustes recientes, y en particular con la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, se buscó proteger a la población mayor en estado de indigencia o pobreza extrema, a través de un subsidio económico. Esta cuenta es financiada con: i) el otro 50% de los recaudos por los conceptos antes señalados en la cuenta de solidaridad, ii) los aportes adicionales de los cotizantes con ingresos superiores a 16 SML, iii) contribuciones de las pensiones mayores a 10 SML y iv) aportes del presupuesto nacional.

Una ilustración del mecanismo redistributivo derivado del ajuste de 2003 se presenta en el cuadro 7. Como se aprecia, se introdujo un esquema de contribuciones diferenciales, dependiendo del número de salarios mínimos sobre los que esté cotizando la persona. Un 1.5% de la cotización de 14.5% iría para fondear la garantía de pensión mínima. El incremento diferencial de la cotización, según el número de salarios mínimos, se aplica en las proporciones definidas para la cuenta de solidaridad y la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

CUADRO 7

CONTRIBUCIONES DIFERENCIALES Y SU APORTE A LOS MECANISMOS REDISTRIBUTIVOS

IBC en salarios mínimos	Cotización en el 2004: 14,5% ^{1/}						Total
	Cuenta individual	Administración	Seguros	Fondo de Garantía de Pensión Mínima FGPM ^{2/}	Fondo de Solidaridad Pensional FSP ^{3/}	Fondo de Solidaridad Pensional FSP ^{4/}	
1 a 4	10%	1,5%	1,5%	1,5%			14,5%
4 a 16	10%	1,5%	1,5%	1,5%	0,5%	0,5%	15,5%
16 a 17	10%	1,5%	1,5%	1,5%	0,5%	0,5%	15,5%
17 a 18	10%	1,5%	1,5%	1,5%	0,5%	0,9%	15,9%
18 a 19	10%	1,5%	1,5%	1,5%	0,5%	1,1%	16,1%
19 a 20	10%	1,5%	1,5%	1,5%	0,5%	1,3%	16,3%
>20	10%	1,5%	1,5%	1,5%	0,5%	1,5%	16,5%

Fuente: presentación de Luis Fernando Alarcón, *La reforma pensional que Colombia necesita*, ASOFONDOS, octubre, 2004.

^{1/} EL 75% de la cotización lo paga el empleador y el 25% el trabajador. Esta cotización se eleva a 15,0% en 2005 y a 15,5% en 2006. A partir del 2008 podría elevarse a 16,5%, si se alcanzan algunas metas en materia de crecimiento económico.

^{2/} Financia la garantía de pensión mínima (PILAR 1).

^{3/} Subsidia cotizaciones sobre 1 salario mínimo, a quienes les falte poco para cumplir requisitos: se destina a la cuenta de solidaridad del FSP.

^{4/} Financia las pensiones asistenciales (PILAR 0).

Con estos ajustes se espera lograr mayores coberturas, tanto en pensiones como en protección a los adultos mayores. No están aún disponibles evaluaciones del impacto de estos ajustes, por el poco tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 797 de 2003.

3. DIFERENTES INSTRUMENTOS PARA FINANCIAR LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DEL RIESGO DE VEJEZ EN COLOMBIA

Las sucesivas reformas que se vienen realizando al sistema pensional no lograrán ofrecer una respuesta integral al desafío que presenta la protección actual de la población mayor de 65 años, y menos aún el alto porcentaje que representarán en un futuro próximo. Se requiere avanzar en reformas de otros instrumentos e instituciones fiscales y sociales.

Tampoco parece posible financiar adecuadamente el pilar 0, exclusivamente a partir de los crecientes impuestos a la nómina que se han aprobado recientemente. Es necesario integrar el diseño y la financiación de la protección de las personas que no logran realizar contribuciones al proceso de re-organización del sistema de protección social SPS del país.

El diseño de la estrategia financiera del SPS requiere consideraciones en por lo menos tres aspectos principales, interdependientes: 1) la definición del paquete de servicios de protección que es posible brindar a la población, 2) los cambios en la población y en el ciclo económico que determinan los componentes estructurales y coyunturales de ese paquete; y 3) las fuentes posibles de recursos para lograrlo. En los últimos dos años, el Ministerio de Protección Social ha venido precisando la composición del paquete básico de servicios del SPS. Los estudios señalan la necesidad de profundizar en el análisis de los programas de protección laboral (Barra, 2004), tanto de capacitación como de subsidio al desempleo, como eje central de la estrategia. Así mismo, se señala la necesidad de reorganizar y centrar el componente asistencial en un conjunto de programas de gran impacto (Núñez y Espinosa, 2004). Los componentes que absorben cerca del 90% de los recursos, salud y pensiones, han sido reformados en los noventa y hoy cursan nuevamente proyectos de ajustes.

Las transformaciones demográficas, cuyas más importantes manifestaciones son el menor crecimiento de los grupos de población más jóvenes, la tendencia sostenida a una mayor expectativa de vida y, como consecuencia, el crecimiento de la población de edades mayores, tienen profundas repercusiones en la composición de la oferta de servicios sociales, la cual requerirá ajustes importantes para financiar los mayores gastos en atención y salud de la población mayor, cada vez más numerosa. Nuestro SPS va a tener que virar hacia proteger a los mayores. La población mayor de 65 años en el año 2000 era el 7%, va a ser cercana al 10% en el 2015 y sigue una tendencia creciente. El componente de pensiones de nuestro SPS es demasiado frágil para el porcentaje de personas mayores que hoy tenemos, y se van a requerir programas y recursos crecientes para poder atenderlas.

La revisión de los recursos asignados, y los usos de los mismos en los diferentes programas de protección social, presentada anteriormente, así como las conclusiones de varios de los estudios simultáneos sobre diferentes componentes del SPS, realizados para el programa de montaje del SPS, indican la necesidad de orientar la estrategia financiera hacia el logro de los siguientes objetivos:

- **Proteger el ingreso de las personas mediante programas de empleabilidad y subsidios temporales al desempleo (Barrera, 2004), y fortalecer los esquemas contributivos de protección.** Evaluaciones recientes mostraron la necesidad de fortalecer el componente de protección laboral. Un porcentaje muy importante de trabajadores podrían reunir las semanas necesarias y las cotizaciones para tener su pensión, siempre y cuando hubiera una red que lo protegiera en los periodos en que están desempleados. Sobre eso se ha venido hablando persistentemente, incluso se estudia reasignar recursos fiscales para fortalecer los programas de este componente. Respecto a los programas de protección de carácter contributivo, tendrían que contemplar el esquema de cesantías, que ha sido la forma de seguro de desempleo con que ha contado el país.
- **Articular una red de carácter asistencial, con los programas de mayor impacto (Núñez y Espinosa, 2004).** Hay una infinita gama de programas sociales asistenciales, no solamente desde el sector público nacional sino desde los sectores públicos locales, y no solamente desde el sector público sino también desde el sector privado, que podrían ser mecanismos de protección eficaces y complementar las pensiones de las que estamos hablando.
- **Profundizar en la descentralización** de los esquemas de protección laboral y asistencial, así como en el diseño y la financiación.
- **Reorientar recursos** hoy asignados a programas no prioritarios y desarticulados de la estrategia global de protección, financiados hoy con rentas parafiscales.
- Fortalecer el sistema con **nuevos recursos**, provenientes de esquemas anti-cíclicos.
- **Profundizar la reforma pensional**, para reducir los elevados pasivos y fortalecer los esquemas de protección de la población mayor, en la perspectiva de las tendencias demográficas antes esbozadas.

En el campo fiscal, durante los últimos años se ha venido trabajando en una propuesta de reforma estructural del sistema tributario. La misión del ingreso público planteó que, más allá de la estabilidad fiscal, las reformas a la estructura de impuestos deben buscar condiciones que faciliten el crecimiento económico, ayuden a disminuir la pobreza y que, como fin último, permitan incrementar el bienestar de la población (Fedesarrollo, 2002). Se considera necesario citar estos principios esbozados por los representantes de distintos sectores de la sociedad y por el grupo de técnicos que los acompañaron en su tarea, porque la estrategia financiera del SPS tendría que definirse conjuntamente con una reforma importante de la estructura de impuestos en el país. Sin duda se requerirán más recursos y, en esa dirección, es útil mencionar las posibilidades planteadas en los trabajos realizados por la misión.

Más concretamente, además de un conjunto de propuestas específicas, se encontraron posibilidades de mayor recaudo fiscal, en particular en las 43 ciudades con población mayor a 100 mil habitantes. Así mismo, se identificó la mayor disposición de los contribuyentes a pagar impuestos locales. Por esta razón, la propuesta de fortalecer los recursos del SPS se basa en la profundización de la estructura fiscal local. La reforma tributaria estructural, así como la revisión del sistema de transferencias, el cual debe estar aprobado en el 2008, tendrían que contemplar las necesidades de fortalecer el SPS y, dentro de éste, los programas para la protección de la

vejez. Habría que racionalizar impuestos a la nómina. Colombia es un país que tiene impuestos a la nómina altos, cuando todavía tiene un porcentaje muy grande de la población que es pobre y que no logra cumplir. Así mismo, se ha propuesto la reorientación de rentas para financiar pasivos de largo plazo.

Definitivamente, las tendencias demográficas exigirán un aumento sostenido en los recursos, y es un reto que tenemos que plantearnos desde ahora: no solamente un aumento en la asignación de recursos, sino también una reducción en los costos, que hoy significa mejorar la focalización, más recursos fiscales generales, evitando convertir esas prestaciones en derechos universales, porque resultan insostenibles para un país como Colombia.

Entre las reformas más concretas, que infortunadamente aún no han logrado un consenso, se encuentra la de permitir pensiones mínimas inferiores al salario mínimo, siguiendo la experiencia de otros países

Finalmente, es necesario coordinar los esfuerzos de carácter estatal con las otras formas de protección que usan las familias y sus organizaciones. La profesora Stelle James ha llamado la atención sobre la necesidad de contemplar las estrategias familiares en el diseño y financiación del sistema de protección de quienes no logran generar el ahorro necesario para auto-protegerse.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, O. L.; Gamboa, L. F., 2005, *Elementos de la estrategia de financiamiento del Sistema de Protección Social*, Borradores de Investigación No. 69, Facultad de Economía, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, www.urosario.edu.co.
- _____ ; Ayala, U., 2001, *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 116, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Unidad de Estudios Especiales, octubre.
- _____ , 1998, *Evaluación del sistema pensional colombiano y propuestas para su consolidación y modernización*, informe final, Fedesarrollo, Bogotá, junio.
- _____ , 2001, *Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia*, Serie de Financiamiento para el Desarrollo, No. 118, Comisión Económica para América Latina.
- Ariza, N.; Baquero, J., 2002, “Estructura socio-laboral colombiana y su relación con el sistema pensional”, *La reforma pensional que Colombia necesita*, mesa de trabajo de la Sociedad Civil sobre la Reforma Pensional.
- ASOFONDOS, 1999, *Régimen de ahorro individual: su impacto sobre algunas cuentas nacionales*.
- Barrera, Felipe, 2004, *Elementos laborales en un programa de protección social*, documento de recomendaciones de política económica, documento para el Programa de Montaje del Sistema de Protección Social, segunda versión, noviembre.
- CELADE-CEPAL, 2004, “América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050”, *Boletín Demográfico*, No. 73, enero.
- CEPAL-FNUAP, 2000, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos*, Santiago de Chile.

CEPAL, 2004, *Panorama social de América Latina 2004*.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997, *El saneamiento fiscal: un compromiso de la sociedad*, tema I, II, III, informe final.

Feldstein, M.S., 1982, "Social Security and Private Saving: Reply", *International Economic Review*, vol. 3, No. 90, junio, pp. 630-642.

Friedman, M., 1957, *A theory of the Consumption Function*, Princeton University Press, New Jersey.

Günther, H.; Uthoff, A., 1995, *Indicators and Determinants of Savings for Latin America*, Working Paper No. 25, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.

James, Estelle, 1999, *Coverage under old age Security Programs and the Protection for the Uninsured, What are the Issues?*, World Bank, documento presentado para la Conferencia en Protección Social del IADB, febrero 4-5, 1999.

Jiménez, L. F.; Cuadros, J., 2003, *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 131, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Unidad de Estudios Especiales, junio.

Kotlikoff, L., 1997, "Reply to Diamond's and Cutler's Reviews of Generational Accounting", *National Tax Journal*, No. 50, vol. 2, pp. 303-314.

_____ ; Burns, S., 2004, *The Coming Generational Storm*, MIT Press, abril.

Miró, C., 1999, *Transición demográfica y envejecimiento demográfico*, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Justo Arosemena, Panamá.

Misión del Ingreso Público, 2002, *Informe final*, Cuadernos de Fedesarrollo.

Núñez, Jairo; Espinosa, Silvia, 2004, *Asistencia social en Colombia: diagnóstico y propuestas*, documento para el Programa de Montaje del Sistema de Protección Social, borrador para comentarios, noviembre.

Parra, J.C., 2001, "DN PENSIÓN: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano", *Archivos de Economía*, No. 150, Departamento Nacional de Planeación.

Perotti, R., 2000, *Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals*, abril.

Porteba, J.; Venti, S.; Wise, D., 1996, "How Retirement Saving Programs Increase Saving", *The Journal of Economics Perspectives*, otoño, No. 10, vol. 4, pp. 91-112.

Schmidt-Hebbel, L.; Solimano, A., 1996, "Saving and Investment: Paradigms, Puzzles, Policies", *The World Bank Research Observer*, No. 11, vol. 1, pp. 87-117.

World Bank, 2004, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Indermit Gill, Truman Packard y Juan Yermo.