

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.1816
14 de febrero de 2003

ORIGINAL: ESPAÑOL

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS “EL IMPACTO DE LA REFORMA DE
PENSIONES EN COLOMBIA SOBRE LA EQUIDAD DE GÉNERO”**

Bogotá D.C., Colombia, 31 de octubre y 1° de noviembre de 2002

ÍNDICE

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA REUNIÓN.....	1-4	1
1. Lugar y fecha de la reunión.....	1	1
2. Asistencia.....	2	1
3. Organización de los trabajos.....	3	1
4. Documentación.....	4	1
B. CONSENSOS Y DESAFÍOS.....	5-60	2
C. TEMAS DE DEBATE.....	61-77	8
D. AGENDA DE INVESTIGACIÓN.....	-	10
E. PROPUESTAS.....	-	11
Anexo - LISTA DE PARTICIPANTES.....	-	13

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA REUNIÓN

1. Lugar y fecha de la reunión

1. La reunión se realizó en la ciudad de Bogotá, en las instalaciones de la Universidad de Los Andes, los días 31 de octubre y 1° de noviembre de 2002.

2. Asistencia

2. Participaron en la reunión representantes de Colombia, Estado miembro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Oficina de la CEPAL en Bogotá y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como especialistas en seguridad social, mercado laboral, demografía, ciencia política y estudios de género pertenecientes a diversas universidades, organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos de mujeres, el Senado de la República, el Instituto de Seguros Sociales, la Contraloría General de la República y la Central Unitaria de Trabajadores.

3. Organización de los trabajos

3. Los trabajos de la reunión se organizaron de la siguiente manera:

Sesión inaugural

Primer módulo: Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina

Segundo módulo: El sistema de pensiones desde la perspectiva de la ciudadanía

Tercer módulo: Diferencias derivadas de aspectos demográficos

Síntesis de conclusiones y propuestas e identificación de agenda de investigación

Clausura

4. Documentación

4. Durante la reunión se distribuyeron documentos relacionados con los temas bajo estudio, que también se pueden consultar en la página web de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL (<http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/pensiones/default.htm>).

B. CONSENSOS Y DESAFÍOS

5. Los participantes señalaron un conjunto de temas para el debate a fin de identificar aquellos aspectos que deberían considerarse en el análisis.

La necesidad de enfoques interdisciplinarios y de nuevos actores participantes

6. Se consideró que, en la agenda política, los temas previsionales se habían abordado en el marco de las reformas económicas y financieras. De ahí que los estudios sobre pensiones hubieran tenido un enfoque económico. El lenguaje había sido predominantemente financiero y la equidad aparecido como un adjetivo.

7. En el debate sobre la reforma de los sistemas previsionales estuvo ausente la perspectiva de género, así como también el análisis que articula el mercado laboral con la demografía y la ciudadanía. Conjugar estas dimensiones de análisis permitiría visibilizar la magnitud de las inequidades. No obstante, se destacó la importancia de tener también presente el tema de la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones y su impacto fiscal, así como los límites que imponían.

8. El acceso a la seguridad social tenía que tratarse desde la perspectiva de la titularidad de derechos. Era necesario avanzar hacia sistemas de protección social universales y no fragmentarios, ya que estos últimos habían acentuado las inequidades. Se debía retomar el concepto de seguridad social y sus principios de universalidad, solidaridad, eficiencia y equidad.

9. En la óptica del movimiento de mujeres, la equidad en este ámbito se había planteado como una necesidad, pero no se contaba con estudios que proporcionaran elementos para dar cuenta de las situaciones de discriminación. En América Latina, a diferencia de lo sucedido en Europa, los temas socioeconómicos habían sido postergados. En el mismo sentido, en los países donde la equidad previsional estaba contemplada en los planes nacionales de igualdad, no había demandas sociales al respecto.

10. Abordar la seguridad social de manera interdisciplinaria y buscando la participación de distintos actores sociales constituía un desafío pendiente al que era preciso responder para posibilitar la construcción de nuevos pactos sociales equitativos que incidieran positivamente en el ejercicio de la ciudadanía. Esta tarea requería la participación de las mujeres como actores sociales y políticos legitimados. En este plano se consideró que las mujeres debían llegar a consensos sobre sus planteamientos antes de demandar que fueran incorporados en la agenda pública.

11. El desafío conllevaba asimismo la búsqueda de espacios públicos para el debate, requisito imprescindible para la posterior construcción de pactos. Se consideró que en este debate tenían que participar los responsables de tomar las decisiones políticas y que éstos debían estar conscientes de la relevancia del tema previsional.

12. Se señaló que esta reunión de expertos tenía por propósito contribuir a la formación de opinión entre los actores sociales, lo que era más importante ahora, dada la coyuntura actual, en que se estaba discutiendo el proyecto de reforma de los sistemas de pensiones.

El tratamiento de los sistemas de pensiones desde la perspectiva de la ciudadanía

13. Se planteó que la perspectiva de la ciudadanía se asentaba en los derechos sociales, uno de los cuales era el derecho a la seguridad social.
14. A pesar de que el reconocimiento de la ciudadanía estaba plasmado y viabilizado en virtud de convenios internacionales, para las mujeres se había dado tardía y progresivamente.
15. La ciudadanía requería de la universalidad de las garantías. Sin embargo, esta condición no se había materializado porque el Estado no cumplía con su función de garante, y también por las diferencias en cuanto a los recursos de que disponían las personas. Se planteaba entonces el problema de cómo acceder a la seguridad social y ejercer los derechos sociales.
16. En las políticas sociales, se dijo, la ciudadanía había sido considerada de dos maneras: como una ciudadanía emancipada, desde el punto de vista de la igualdad, la inclusión y el ejercicio habilitador de derechos, y como una ciudadanía asistida, en la perspectiva de la carencia, la precarización del ejercicio de los derechos y la focalización. Esta última forma de entender la ciudadanía fue la aplicada a las mujeres. Así lo probaba el hecho de que en el sistema de pensiones vigente la mayor parte de los beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional fuesen mujeres.
17. Las mujeres habían visto limitada su ciudadanía, primero, en función de la familia, y después, además, sobre la base de su papel en el mercado laboral. El reconocimiento de una ciudadanía femenina plena requeriría que se garantizara la igualdad y que se crearan las condiciones para que puedan reclamar esos derechos.
18. En la ley de pensiones y en su proyecto de reforma no se percibía universalidad, sino focalización. Este último criterio no sólo determinaba la carencia de mecanismos de inclusión de la mujer, sino que además incrementaba las posibilidades de exclusión al aumentar el número de años de cotización requeridos.
19. Se afirmó que era necesario reclamar el cumplimiento de la obligación que tiene el Estado de garantizar la seguridad social, consagrada en los convenios internacionales.
20. El tema de la seguridad social era profundamente ideológico y político, pero en los últimos tiempos había sido enfocado con una visión casi exclusivamente técnica en el marco de los modelos de desarrollo. Cuando la previsión social se abordaba, además, desde la perspectiva de género, el tema se volvía aún más complejo y los tecnicismos ya no bastaban.
21. Se sostuvo que para tratar la ciudadanía desde la perspectiva de género era preciso considerar dos aspectos: i) la discrepancia con respecto al ideal de universalidad, que implicaba el riesgo de ocultar la igualdad real y, por tanto, podía derivar en el otorgamiento de igual trato a quienes son diferentes; y ii) la importancia de contar con una agenda pública o sistémica (abstracta y debatida, en oposición a la agenda gubernamental, que es concreta), en la cual se reconozca la realidad de las mujeres y se vaya más allá de la redistribución económica, para abordar la admisión de las diferencias culturales.

22. La realidad de las mujeres y las características de su inserción laboral debían verse en el contexto de la economía globalizada y sus cambios organizativos y tecnológicos, que no han redundado en oportunidades conducentes a la igualdad. A esta falta de oportunidades se sumaban las diferencias preexistentes a esta transición histórica.
23. Los estados de bienestar generaron una noción de la ciudadanía y los derechos sociales que hizo que gradualmente fueran considerados como inseparables de los derechos civiles y políticos.
24. Según estudios comparados, los estados de bienestar lograron establecer el reconocimiento “formal”, pero no necesariamente real, de los derechos y de la ciudadanía como estatus. Esto se dio en un proceso que partió del reconocimiento general de los derechos para llegar a su reconocimiento específico en función de las diferencias entre sujetos, realidades y grupos.
25. El paso de la ciudadanía como estatus formal a una ciudadanía real y diferenciada exigía considerar tres dimensiones de la política social: i) el incremento de los riesgos como resultado de los modelos económicos que han intensificado la vulnerabilidad; ii) el sucesivo reconocimiento e inclusión de grupos sociales (en algunos casos mediante la discriminación positiva), y iii) la equiparación hacia arriba de los niveles de beneficios.
26. El reconocimiento de la vulnerabilidad y el riesgo social asociado a ella remitían a la necesidad de plantearse una ciudadanía diferenciada y, en consecuencia, a la conveniencia de la focalización.
27. Se señaló que las mujeres se sustentaban en la carencia para reclamar una ciudadanía plena y activa que respondiera a una realidad histórica. La noción de ciudadanía activa implicaba que el derecho no se daba en virtud del vínculo de las personas con el mercado laboral, sino por su estatus ciudadano.
28. Una nueva dimensión de la ciudadanía activa era la incorporación del trabajo reproductivo a la seguridad social. Esto requería que se identificara la forma en que se va a efectuar esa incorporación y que se determinara el tipo de compensación que se daría a quienes desempeñan dicho trabajo.
29. Las medidas de acción positiva como parte de políticas integrales también podían contribuir a la consolidación de la ciudadanía activa, ya que permitían reparar inequidades.

La solidaridad

30. En opinión de los participantes, la solidaridad debía ser concebida como un derecho, y no como un residuo o asistencia. Un sistema de pensiones equitativo requería del componente de solidaridad, pero era preciso especificar de qué tipo —solidaridad de género o por ingresos, entre otras— así como en qué forma se financiaría, indicando, por ejemplo, si será mediante transferencias en el gasto público o con algún tipo de impuesto.
31. En el sistema previsional vigente se modificó la aplicación del principio de solidaridad al segregar a los afiliados adscribiéndolos a dos clases de fondos. El Fondo de Solidaridad Pensional era la única manifestación de este tipo que persistía. También se afirmó que en el caso del Instituto de Seguros Sociales había subsidios implícitos a favor de los pensionados, por lo que la solidaridad que operaba sería más bien una desfinanciación de los actuales afiliados.

32. Se sostuvo que era imprescindible reconsiderar los instrumentos de la seguridad social en función de sus objetivos y no a la inversa. Por ejemplo, en la reforma chilena los propósitos de la previsión social se plantearon a partir de uno de sus instrumentos, que fue el ahorro.

33. Una de las finalidades principales de la seguridad social era que todos los riesgos estuvieran cubiertos, de manera que “no debiera haber riesgos sin pensiones, pero tampoco pensiones sin riesgo”. Al respecto, se observó que difícilmente podrán cubrirse todos los riesgos en un sistema que exige 20 años de cotizaciones continuas para que las personas sean acreedoras a los beneficios.

El mercado de trabajo y la cobertura del sistema de pensiones

34. La baja cobertura y la evasión del pago de las cotizaciones fueron considerados como los problemas centrales del sistema vigente. Se destacó que los resultados en cuanto a cobertura eran distintos según se considerara a los afiliados o a los cotizantes.

35. Tratándose de las mujeres, la cobertura era aun menor. Ellas representaban alrededor de 40% de los afiliados y pensionados, tanto de los fondos privados como del Instituto del Seguro Social. La diferencia según sexo en la proporción de afiliados y cotizantes concordaba con las diferencias en materia de participación laboral, lo que ponía de relieve el vínculo entre la seguridad social y el mercado de trabajo.

36. Además, había que tener en cuenta las diferencias intragenéricas, dada la heterogeneidad de la población femenina. Debía tomarse en consideración el problema de la densidad de cotizaciones, que en el caso de las mujeres estaba mediatizada por sus ciclos de vida. A este respecto, la reforma del sistema de pensiones propuesta por el gobierno que se estaba realizando agravaba la situación al aumentar de 1 000 a 1 300 las semanas de cotización requeridas.

37. Se accedía al sistema de pensiones a través del empleo protegido por la legislación laboral; consecuentemente, la cobertura y la evasión del sistema previsional estaban altamente relacionadas con el mercado de trabajo. Esto sucedía, en parte, porque la seguridad social debía cumplir funciones sociales y económicas y en las reformas del sistema de pensiones en América Latina se había dado preponderancia a las segundas.

38. La seguridad social ejercía sus funciones en un mercado de trabajo heterogéneo, en el que el subempleo tenía mayor peso que el desempleo. No era posible, se dijo, mantener un sistema previsional sólo sobre la base de los plenamente empleados.

39. Se opinó que los mercados de trabajo en América Latina no eran compatibles con los sistemas de capitalización individual. Éstos se encargaban del problema de la previsión social de quienes ya lo tenían solucionado, además de implicar un alto costo fiscal debido a que una insuficiente capitalización durante la vida productiva significaría mayores costos estatales en forma de pensiones mínimas, para las cuales no se habían previsto fondos con antelación.

40. El empleo y el sistema de pensiones estaban ligados por un nexo recíproco: el trabajador pierde su empleo y el sistema pierde un cotizante. En salud, el riesgo de quedar sin protección social era evidente, mientras que en el caso de las pensiones este peligro se percibía sólo a muy largo plazo. Además, las diferencias salariales constituían la base de las desigualdades entre los pensionados.

41. Los resultados de un mismo sistema de pensiones eran diferentes para hombres y mujeres. Sin embargo la política social se ponía en práctica teniendo en vista a un usuario tipo que no respondía más que a una ficción estadística.

42. Se planteó que las características demográficas, laborales y de los roles de género incidían en el tipo de pensión al cual accedían hombres y mujeres. En ese sentido había que tener en cuenta que las mujeres reciben salarios más bajos, su participación laboral es menor y su inserción laboral más precaria e informal, presentan mayores tasas de desempleo y una esperanza de vida más prolongada. Esto último determinaba que permanecieran como pensionadas durante mayor tiempo.

43. El grupo ocupacional femenino con mayor desprotección seguía siendo el de las empleadas domésticas. En la reforma del sistema de pensiones se mantuvo un subsidio que databa de 1988 y que supuestamente estaba dirigido a dicho segmento de trabajadoras, pero en realidad subsidiaba a los empleadores, ya que les permitía cotizar por sus empleadas una proporción inferior a la mínima.

44. No obstante, se indicó que era difícil separar los efectos de la reforma de otros factores que habían incidido en la situación de hombres y mujeres, especialmente la violencia generalizada y la crisis económica.

45. Las barreras que enfrentaban las mujeres para acceder al sistema previsional podían determinar que finalmente percibieran pensiones mínimas o de indigencia, con los costos fiscales que esto implicaba.

Necesidad de transparencia e información

46. Según se expuso, la reforma del sistema de pensiones en Colombia conllevaba un esfuerzo institucional por dar mayor transparencia a las finanzas públicas. Esto, sin embargo, debía abarcar también el acceso de los usuarios del sistema a la información necesaria, lo que implicaba la utilización de un lenguaje comprensible y no técnico. Además se hacía necesaria la figura de la defensoría de las personas afiliadas, la que brindaría asesoramiento sobre las consecuencias de las elecciones relativas al tipo de fondo seleccionado, acciones a seguir en caso de desempleo, aportes voluntarios, derechos exigibles, bonos pensionales, entre otros aspectos.

47. Al producirse la transición del sistema de pensiones, la desinformación de los ciudadanos hizo que muchos decidieran inscribirse en los fondos privados, para luego tener que trasladarse al Instituto de Seguros Sociales al aproximarse a la edad de jubilación debido a que los primeros no cumplieron sus expectativas, con las consiguientes pérdidas en sus fondos acumulados.

48. La educación se consideró necesaria para la creación de una cultura previsional y ésta, a su vez, relevante para incentivar el pago de las cotizaciones.

Implicaciones de la transición demográfica

49. América Latina, se afirmó, ya no era un continente joven y la constatación de esta realidad había contribuido a que se redimensionara la eficiencia y la sostenibilidad de la seguridad social. En este contexto, la perspectiva de género resultaba especialmente importante. Sin embargo, todavía no se percibía la real incidencia de la transición demográfica, ya que en la región el aumento de la participación laboral ocultaba en parte los efectos de la disminución de la fecundidad.

50. Los problemas del envejecimiento no debían abordarse considerando sólo el acceso a pensiones o la carencia de ellas, sino también a la luz del cuidado directo de los adultos mayores, lo que llevaba preguntarse quién está a cargo de dicho cuidado. Esto tenía importantes implicaciones para el área de la salud en el ámbito de la previsión social.

51. Lo demográfico, como lo fiscal, representaba “lo dado”. Es el dato con el que se cuenta y al que parece que debe adaptarse el sistema previsional. Sin embargo, que lo demográfico fuera algo dado no significaba que deba considerarse inmutable. Si en el pasado el desafío era la explosión demográfica y el exceso de jóvenes, ahora lo era el envejecimiento. Cabía plantearse si existía una estructura ideal de edades de la población o si el problema radicaba más bien en cómo administrarla.

52. Se recordó que la transición demográfica tenía tres fases: el descenso de la mortalidad y el consecuente aumento de la esperanza de vida, seguido de una pequeña reducción de la fecundidad y luego de una etapa de estabilidad con crecimiento de reemplazo generacional. A estos tres momentos de la transición demográfica debían agregarse las particularidades de la realidad colombiana, como el desplazamiento, la mortalidad por violencia, las migraciones y la recomposición de las familias a raíz de las rupturas y las nuevas relaciones.

53. El aumento de la esperanza de vida en Colombia estaba por encima del promedio de la región. Sin embargo, este positivo indicador requería un examen más detallado, ya que en él se comprobaban las insuficiencias en la presentación de los datos demográficos y, además, el hecho de que los promedios escondían los extremos. Por ejemplo, era necesario analizar la sobremortalidad masculina en todas las etapas de la vida, incluso entre los niños. La violencia era una de las causas de esta mortalidad, que se manifestaba sobre todo en el grupo de 15 a 45 años de edad. Además se debía analizar el impacto de la sobremortalidad masculina sobre la esperanza de vida y las diferencias al respecto entre mujeres y hombres.

54. Se subrayó que la gravedad de la mortalidad y la violencia entre los hombres estaba volviendo invisibles los riesgos que esto implicaba para las mujeres, tales como la viudez y la mortalidad materna.

55. Como resultado del descenso de la fecundidad que viene registrándose desde los años sesenta, así como de los procesos previos de urbanización y de mejoramiento del acceso de las mujeres a la educación y a los medios de planificación familiar, se había producido una toma de conciencia entre las mujeres, situación que no tendría retroceso. Sin embargo, sus aportes a la dinámica demográfica solían ser olvidados.

56. El indicador de fecundidad también requería mayores estudios, ya que había fenómenos que no podían explicarse exclusivamente sobre su base. Tal era el caso de la fecundidad adolescente, que iba en aumento y no se condecía con la tendencia de la tasa general. Además, la evolución de la fecundidad adolescente no se percibía en las cifras porque estas se evaluaban cada cinco años.

57. Con respecto a la fecundidad adolescente, se dijo que en ella estaban incidiendo situaciones complejas, como el estatus de la maternidad a esas edades, su relación con un proyecto de vida y las acciones de los movimientos armados, que requieren que las mujeres se embarquen para garantizar el reemplazo de hombres.

58. En Colombia se estaba gozando todavía de un “bono demográfico”, porque una proporción mayoritaria de la población se encontraba en edades productivas, pero este bono no constituía una oportunidad demográfica, ya que se estaba desperdiciando al no haber captación de mano de obra joven. Había generaciones perdidas para el desarrollo del país a las que se sumaban las generaciones perdidas por la violencia.

59. Existían pocos estudios que mostraran indicadores demográficos referidos a la situación de las mujeres en el sistema de pensiones. Las mujeres, se dijo, eran mayoría entre los adultos mayores y vivían más, por lo que pasarán más tiempo como jubiladas y con menores recursos. Estas condiciones no se consideraron en la reforma del sistema de pensiones porque ésta se basó en proyecciones alejadas de la realidad y no en información fidedigna.

60. A pesar de que los promedios encubrían diferencias, eran necesarios para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Era preciso identificar las formas de convertirlos en indicadores más flexibles que no impidieran percibir las heterogeneidades.

C. TEMAS DE DEBATE

Edad de jubilación

61. El tema de las edades de jubilación diferenciadas no se consideró al debatir el proyecto de reforma del sistema de pensiones que está tramitando el poder ejecutivo. Se sostuvo que el establecimiento de edades de jubilación distintas para mujeres y hombres era uno de los pocos mecanismos que permitían compensar el tiempo que las mujeres dedicaban al trabajo reproductivo, por lo que no sería aceptable introducir modificaciones a este respecto.

62. No obstante, se planteó también que la edad de jubilación diferenciada no era el único medio para tomar en cuenta y compensar las características de la inserción laboral femenina vinculadas a la maternidad. Era posible establecer otras modalidades de compensación como, por ejemplo, un menor número de semanas de cotización.

63. Se consideró factible disponer que la edad máxima de jubilación sea optativa, pero que el establecimiento de edades diferenciadas por sexo perjudicaba a las mujeres, ya que redundaba en pensiones inferiores y, además, se relacionaba con un proteccionismo que habría que superar. No existían argumentos técnicos que justificaran esta diferencia, sino razones históricas.

64. Las razones para igualar la edad de jubilación de mujeres y hombres eran actuariales, ya que bajo la modalidad de renta vitalicia de los fondos privados, en el componente de capitalización individual, la pensión se calculaba sobre la base de la edad de jubilación y la expectativa de vida de los afiliados. De esta manera, como las mujeres debían jubilar a menor edad y su esperanza de vida era mayor que la de los hombres, obtendrían una pensión inferior.

65. Por otra parte se planteó que la menor edad de jubilación para las mujeres podía actuar como un mecanismo que desincentivara su nombramiento en puestos laborales de responsabilidad.

La sostenibilidad, pertinencia y equidad de un sistema de pensiones en que compiten los fondos privados con el sistema público

66. Los objetivos de la reforma del sistema de pensiones fueron ampliar la cobertura, resolver los problemas financieros y disminuir la informalidad laboral, pero se consideró que no se había logrado cumplirlos.

67. También se sostuvo que la reforma posibilitó la consolidación de un sistema de ahorro y una afiliación de mujeres y jóvenes más dinámica, a pesar de lo cual las primeras representaban 65% de los afiliados al fondo de solidaridad. En el mismo sentido, se estimó que el aumento de la cobertura registrado en los últimos siete años obedecía a la captación de afiliados por los fondos privados.

68. Se señaló que los fondos privados se veían como un avance al compararlos con el sistema anterior, pero no eran sostenibles financieramente. Además, si bien habían fortalecido el sector financiero, no habían mejorado la situación de los afiliados. Por su parte, el sector público del sistema de pensiones era ineficiente y proyectaba una imagen que no le permitía competir con los fondos privados en la forma prevista. Asimismo, se ejercía mayor vigilancia sobre los fondos públicos que sobre los privados.

69. En el caso del Instituto de Seguros Sociales, se observó que los afiliados evadían el pago de sus cotizaciones hasta estar cercanos a la edad de jubilación. Esta evasión estaba siendo subsidiada por el mismo sistema y cuando esto no sea posible, lo será por el Estado. Además se señaló que, en parte, la situación financiera del Instituto de Seguros Sociales respondía a la deuda impaga que el Estado mantenía con éste. El monto de la deuda estaba destinado a las reservas de esta entidad y permitiría cubrir las pensiones de los actuales jubilados hasta el año 2030.

70. Entre los aspectos positivos de la reforma se señaló que abrió la posibilidad de cambiarse de empleo sin causar discontinuidad en las cotizaciones, además de establecer las pensiones mínimas y el Fondo de Solidaridad Pensional, que permitía otorgar subsidios y pensiones de indigencia.

71. Se sostuvo, no obstante, que si bien existía una función redistributiva (garantía de pensión mínima y asistencial), ésta operaba en forma completamente separada del sistema de pensiones en sí.

72. El sistema de pensiones mantenía desigualdades entre hombres y mujeres, entre las personas que están dentro y fuera del mercado laboral, entre los trabajadores del sector público y el resto de los trabajadores y entre los trabajadores formales e informales, así como una distribución diferenciada del acceso según áreas urbanas y rurales.

73. Se consideró que era inapropiado otorgar el mismo tratamiento a los patrones y trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores independientes, dada la heterogeneidad de esta categoría. Por otra parte, el sistema no tenía mecanismos que incentivaran el paso del sector informal al formal.

74. Los incentivos provistos con fondos públicos estaban dirigidos a las personas cercanas a jubilarse, lo que implicaba que opera una selección adversa en la competencia con los fondos privados.

75. La reforma del sistema de pensiones que el gobierno había propuesto y está ejecutando era simplemente un ajuste del sistema vigente, por lo que no se preveía que fuera a mejorar la situación de afiliados y jubilados. Este proyecto de reforma iba acompañado de una reforma laboral basada en el supuesto de que la flexibilización del mercado de trabajo era un requisito para aumentar el empleo y, por tanto, la cobertura previsional. Con estas reformas no se respetarán los logros y obligaciones consagrados en los convenios colectivos y amparados por los acuerdos de la OIT.

Implicaciones de los regímenes especiales en materia de equidad

76. Se consideró que una de las causas que impidieron que la reforma cumpliera su objetivo de solucionar los problemas financieros del sistema fue el mantenimiento de regímenes especiales.

77. También se sostuvo que si bien los regímenes especiales o de excepción influyeron en la falta de sostenibilidad y el déficit del sistema, no habían sido el factor determinante. Sin embargo, el mantenimiento de estos regímenes de excepción tenía otro costo, de orden social, que se hacía sentir en el ámbito simbólico sobre la equidad. Además, su existencia podía constituir un incentivo para la evasión tributaria.

D. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

- Estudiar los cambios del mercado laboral y del concepto mismo de trabajo en el contexto de la globalización.
- Determinar las razones por las cuales la cobertura no ha experimentado mejoras en la última década y realizar proyecciones sobre la proporción de personas que se encontrarán sin previsión al momento de su jubilación. Estas proyecciones deberán hacerse tomando en cuenta las condiciones de las normas vigentes, así como las de la propuesta de reforma.
- Realizar estudios longitudinales que proporcionen información certera sobre la situación demográfica.
- Documentar los beneficios que están obteniendo las administradoras de los fondos privados de pensiones.
- Identificar los incentivos implícitos que aplican los fondos privados y que les permitan captar a las personas jóvenes y solventes.
- Evaluar los impactos de la sobremortalidad masculina en la transición demográfica.
- Investigar experiencias de buenas prácticas previsionales en otros países, incluso ajenos a la región.

E. PROPUESTAS

De reforma integral

- Establecer un sistema integrado por tres componentes que sean complementarios y que no compitan entre sí: uno público, solidario y de contribución obligatoria, otro también obligatorio y contributivo pero destinado al fondo que designe el afiliado (público y privado) y un tercero privado y de ahorro voluntario.
- Establecer un sistema nocional, en el que se siga el criterio de reparto, pero con cuentas individuales y capitalización nocional.

De reformas parciales

- Prohibir legalmente que en la modalidad de rentas vitalicias se establezcan pensiones más bajas para las mujeres sobre la base de la expectativa de vida de los afiliados.
- Instituir una central única de aportes que recoja las cotizaciones para la salud, las pensiones y los riesgos profesionales.
- Establecer una superintendencia de salud y pensiones. Al respecto se previene que esta entidad estaría a cargo de dos riesgos que son distintos.
- Distribuir los aportes públicos a lo largo del proceso de cotización, en vez de que se materialicen al momento de la jubilación.
- Posibilitar un uso colateral de los fondos ahorrados como una forma de incentivar la afiliación y la cotización.
- Instituir un organismo encargado de la administración, fiscalización, seguimiento y focalización de los subsidios del Fondo de Solidaridad Pensional.
- Establecer evaluaciones de impacto del componente solidario.

LISTA DE PARTICIPANTES**A. Estados miembros de la Comisión****Colombia**

- Juan Carlos Echeverry, Decano de la Facultad de Economía, Universidad de los Andes
- Olga Lucía Acosta, Universidad del Rosario
- Ricardo Bonilla, Observatorio de Coyuntura Social y Económica, Universidad Nacional
- Alberto Orguloso, Director del programa de desarrollo económico y social. Viva Ciudadanía
- Adriana Delgado, Decana de la Facultad de Ciencias Políticas. Universidad Javeriana
- Ana Rico de Alonso, Universidad Javeriana
- Martha Eugenia Segura, Directora Ejecutiva, Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales (CCONG)
- Miguel Eduardo Cárdenas, Fundación Fredrich Ebert de Colombia (FESCOL)
- María Eugenia Sánchez Carrera, Coordinadora Casa de la Mujer
- Olga Amparo Sánchez, Corporación Casa de la Mujer
- Magdalena León, Universidad Nacional de Colombia
- Ana Cristina González, Directora General de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y Salud
- Fabio Sánchez, Director, Centro de Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes
- Carmen Elisa Florez, Profesora Investigadora, Universidad de los Andes
- Lucy Wartemberg, Coordinadora Maestría de Estudios de Población, Universidad Externado de Colombia
- Miriam Ordoñez, Investigadora, Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia)
- Piedad Córdoba, Senadora, Congreso de la República
- Edgar Robles, Asesor, Unidad Legislativa Senado de la República
- Claudia Mejía Duque, Corporación Sisma Mujer
- Jaime Martínez, Investigador
- Cecilia López, Presidenta, Fundación Agenda Colombia
- Helena Mesa, Vicepresidenta de Pensiones, Instituto de Seguros Sociales (ISS)
- Luz Marina Giraldo, Actuaría, Vicepresidencia de Pensiones, Instituto de Seguros Sociales (ISS)
- Elisa Dulcey, Confederación Colombiana de ONG
- Walden Borja, Dirección de Estudios Sectoriales, Contraloría Delegada para el Sector Social, Contraloría General de la República
- Natalia Ariza, Asistente de Investigación, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia
- Luz María Correal Pérez, Central Unitaria de Trabajadores (CUT)
- Pilar Montagut Asesora, Dirección de Desarrollo Social, Departamento Nacional de Planificación (DNP)

B. Organismos de las Naciones Unidas

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- Maryluz Mejia, Asesora en género y salud reproductiva del Fondo de Población del PNUD para Colombia
- Mercedes Borrero, Representante del Fondo de Población del PNUD para Colombia

C. Secretaría

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Sonia Montaña, Jefa, Unidad Mujer y Desarrollo
- Andras Uthoff, Coordinador, Unidad de Estudios Especiales
- Consuelo Uribe, Consultora, Unidad Mujer y Desarrollo
- Flavia Marco, Unidad Mujer y Desarrollo

Oficina de la CEPAL en Bogotá

- Juan Carlos Ramírez, Director
- Claudia Meza, Consultora
- Amanda Zamora, Secretaria
- Irma Chaparro, Consultora