



**OISS**

ORGANIZACIÓN  
IBEROAMERICANA  
DE SEGURIDAD SOCIAL

# II FORO IBEROAMERICANO SOBRE RETOS DE LA FORMALIZACIÓN LABORAL

Experiencias de Reformas Previsionales y  
Fortalecimiento de la Seguridad Social en Iberoamérica



**MEMORIAS**

Cartagena de Indias,  
7 y 8 de septiembre de 2023

Con el apoyo de



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



aacid



Cooperación  
Española  
CONOCIMIENTO/CARTAGENA

ESTADO DE CARTAGENA DE INDIAS

**Colpensiones**

## EQUIPO EDITOR

### Equipo OISS

Dirección y coordinación general: Gustavo Riveros Aponte

Revisión: Germán Torres Reyes

### Equipo asesor editorial de Cometa Global Cooperativa Cultural

Coordinación edición y conclusiones:

José Miguel Hernández Arbeláez

Corrección de estilo:

Fernando Chaves Valbuena

Transcripción del oral al escrito:

Liliana Arias Vargas

Realización gráfica e ilustraciones:

María Cristina Rueda Traslaviña y Wilson Martínez Montoya

Edición: Bogotá, 27 de septiembre de 2024

La presente publicación recoge las Memorias del II Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral y cuenta con la colaboración de la Cooperación española a través de la Agencia Española de Cooperación (AECID). Los contenidos reunidos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan, necesariamente, la postura de AECID, de la OISS ni de Colpensiones.

Con el apoyo de



# Contenido

Nota editorial .....	3
Introducción .....	4
Objetivo del II Foro Iberoamericano .....	6
La reflexión y el diálogo giraron en torno a dos ejes .....	6
<b>PRIMERA PARTE</b> .....	7
<b>CAPÍTULO I.</b> Bienvenida al II Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral .....	8
<b>CAPÍTULO II.</b> Ponencia Marco: Experiencia de España en las reformas de la Seguridad Social que se han llevado a cabo en los últimos años .....	35
<b>CAPÍTULO III.</b> Panel: Experiencias de los países iberoamericanos .....	50
<b>CAPÍTULO IV.</b> Organismos internacionales .....	87
<b>CAPÍTULO V.</b> Panel: Informalidad y Reforma a la Protección Social en Colombia .....	111
<b>SEGUNDA PARTE</b> .....	133
<b>CAPÍTULO VI.</b> Experiencias con colectivos de difícil afiliación a la seguridad social y fortalecimiento de la Protección Social en Iberoamérica .....	134
<b>CAPÍTULO VII.</b> Panel: Estrategias para colectivos de difícil cobertura .....	169
<b>TERCERA PARTE</b> .....	203
<b>CAPÍTULO VIII.</b> Reconocimientos y Declaración del evento .....	204
<b>CAPÍTULO IX.</b> Conclusiones, recomendaciones y agradecimientos .....	216



## Nota editorial

Apreciados lectores:

Invitamos a la lectura de las Memorias del II Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral. Estas Memorias son de interés tanto para quienes estuvimos presentes en el II Foro como para todas las personas de nuestros países que, desde distintos lugares, participan en entidades u organizaciones responsables de la seguridad social. Y, dada la importancia de los temas y de los ponentes y panelistas, así como la diversidad y riqueza de experiencias y enfoques que pudimos conocer en el II Foro, son también de interés para aquellos ciudadanos y ciudadanas que, por diversas motivaciones, quieren conocer y comprender un poco mejor las realidades y los caminos que recorren nuestro países para hacer mejor la seguridad social.

Ahora bien, estas Memorias son un documento de trabajo. Esto es, recogen todos los aportes que se presentaron en el II Foro. Por tanto, es conveniente tener en cuenta que los escritos que se presentan en esta publicación, de expositores o panelistas, corresponden a las presentaciones orales tal como las escuchamos en el II Foro, y que no fueron preparadas originalmente como artículos de una publicación. Esto es, hemos hecho una transcripción de la versión oral a este texto escrito. Por ello, se respetó el uso de la primera persona del singular o plural que usaron los expositores o panelistas en sus exposiciones e intervenciones orales, con el fin de que los lectores “sientan” la fuerza y el compromiso de quienes participaron en el evento y se mantenga esa conexión, expositor-lector, propia de este tipo de foros.

Por lo anterior, es conveniente aclarar que las presentaciones que ustedes van a leer, son exposiciones de carácter personal, esto es, no son documentos institucionales, oficiales de las entidades invitadas.

De igual forma, queremos reiterar que la OISS, AECID y Colpensiones son sólo entidades patrocinadoras del evento y por tanto no son responsables de las exposiciones presentadas ni las posturas asumidas por los participantes.

Les invitamos, pues, a leer, consultar, estudiar, y, desde luego, a disfrutar el conjunto de ponencias y paneles que de manera juiciosa y generosa nos ofrecieron los invitados y participantes.

EQUIPO EDITORIAL





## Introducción

La informalidad laboral, que afecta a más de la mitad del empleo en la región, es uno de los grandes problemas estructurales que impide el acceso de las personas trabajadoras a los sistemas de seguridad social.

El objetivo primordial de las reformas pensionales es ampliar la cobertura previsional de las personas trabajadoras informales para proteger las contingencias a las que se ve expuesta por la actividad laboral: invalidez, vejez, sobrevivencia y lograr la sostenibilidad financiera para garantizar una seguridad económica en la vejez y garantizar prestaciones suficientes.

Las instituciones de seguridad social de la región están poniendo en marcha diversas medidas dirigidas a ampliar los niveles de cobertura, especialmente en los sectores que tradicionalmente han quedado fuera de los mismos: trabajo doméstico, agricultura, independientes, etc. y la mejora de prestaciones.

Al mismo tiempo, la necesidad de equilibrar sostenibilidad, suficiencia de las prestaciones y nivel de cobertura de los sistemas de seguridad social ha llevado a varios países de la región a iniciar nuevos procesos de reforma.

Estas nuevas reformas se enmarcan principalmente en el debate sobre la necesidad de un nuevo contrato social que dé respuesta a las demandas de la ciudadanía de mayores niveles de protección y bienestar social. Asimismo, el actual contexto de recuperación postpandemia, de crisis inflacionaria, del nuevo mundo del trabajo y del proceso de envejecimiento demográfico global tienen un importante peso en estos procesos. Todo ello sin obviar otros elementos estructurales del entorno laboral de la región: bajos ingresos, productividad, flujos migratorios, etc. que influirán igualmente en las medidas que se adopten.

**“Las instituciones de seguridad social de la región están poniendo en marcha diversas medidas dirigidas a ampliar los niveles de cobertura, especialmente en los sectores que tradicionalmente han quedado fuera de los mismos: trabajo doméstico, agricultura, independientes, etc. y la mejora de prestaciones”**



Con el fin de revisar los aprendizajes extraídos de reformas anteriores y analizar los actuales procesos en desarrollo, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), con la colaboración de Colpensiones (Colombia) y con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) convocaron el II Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral en la región. Este evento dio continuidad a las conclusiones del V Encuentro Iberoamericano sobre Equidad de Género y Seguridad Social “Fomentando la Formalización Laboral de la Mujeres”<sup>1</sup> realizado en 2023 y al I Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral, celebrado 2022 con la colaboración del Ministerio del Trabajo de Colombia<sup>2</sup>.

Esta actividad se enmarca en el objetivo estratégico de la OISS de extender la protección social en la región y las acciones incluidas en la Declaración de Santo Domingo aprobada en el XVII Congreso Iberoamericano de Seguridad Social de 2021<sup>3</sup>, así como la colaboración que la OISS mantiene con la Cooperación Española.

Esta es una nueva línea de trabajo de la OISS, orientada a contribuir con estudios, seminarios, foros, eventos e intercambio de experiencias, tendientes a analizar las causas del fenómeno de la informalidad laboral y plantear recomendaciones de políticas públicas encaminadas a superar dicho fenómeno y a promover la inclusión laboral, así como a proponer programas y planes desde las instituciones de seguridad social para ampliar la cobertura y mejorar y facilitar los procesos de afiliación a la seguridad social que incluya cada vez más personas trabajadoras. Esta línea de acción la estamos complementando con el fortalecimiento de la educación y la cultura previsional entre las y los jóvenes.

- 
- 1 V Evento Iberoamericano sobre Equidad de Género y Seguridad Social “Fomentando la Formalización Laboral de las Mujeres”. Asunción, Paraguay, abril 2023. <https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/04/Conclusiones-genero.pdf>
  - 2 I Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral, Bogotá, Colombia, octubre de 2022. <https://oiss.org/wp-content/uploads/2022/10/Declaracio%CC%81n-final-v.2.pdf>
  - 3 Fuente: OISS. Declaración de Santo Domingo. <https://oiss.org/>.



## Objetivo del II Foro Iberoamericano

El objetivo final de este II Foro Iberoamericano es contribuir al fortalecimiento de los sistemas de seguridad social en los países iberoamericanos, mediante la experiencia comparada entre países de la región.

### La reflexión y el diálogo giraron en torno a dos ejes:

- 1. Análisis de aprendizajes** extraídos de procesos de reformas previsionales previos y sus resultados;
- 2. Identificación y puesta en común de medidas exitosas** que refuercen los sistemas de seguridad social;
- 3. Intercambio de experiencias** de incorporación a los sistemas de seguridad social de colectivos de difícil cobertura o colectivos específicos como jóvenes, personas trabajadoras de plataformas, sector rural y trabajo doméstico.

Los aportes realizados en el marco de esta actividad, así como las conclusiones de este Foro, fueron recogidos en esta memoria, la cual queda a disposición de todas las personas interesadas en abordar, analizar y mejorar la formalización laboral y la protección social en los países de la región.

GINA MAGNOLIA RIAÑO BARÓN  
Secretaria General de la OISS





# PRIMERA PARTE





# CAPÍTULO I

## Bienvenida al II Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral



## Presentación

El II Foro Iberoamericano se realizó en el Centro de Formación de AECID en Cartagena de Indias, con la presencia de responsables de los sistemas de Seguridad Social de los diversos países de la región y representantes de organismos internacionales y personas expertas, además del público asistente. Se resalta la participación virtual de un número importante de interesados en los temas de formalización y protección social.

El Foro inició con una ponencia marco sobre la Seguridad Social española, que aportó datos y referencias a los análisis existentes en esta materia.

La metodología de las sesiones incluyó la constitución de paneles temáticos en los que las autoridades y personas expertas asistentes presentaron las experiencias de los diferentes países u organismos internacionales o instituciones de Seguridad Social de Colombia e Iberoamérica.

Este segundo Foro Iberoamericano sobre los Retos de la Formalización Laboral, enfocado en las experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la Seguridad Social en Iberoamérica, se inició con un saludo de la mesa principal, integrada por el Señor Miguel González Gullón, director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias; la Señora Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social OISS; el Señor Jaime Dussán Calderón, Presidente de Colpensiones de Colombia; el Señor Iván Daniel Jaramillo, viceministro de Empleo y Pensiones del Ministerio del Trabajo de Colombia; el Excmo. Señor Borja Suárez Corujo, Secretario de Estado del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España. También acompañó el inicio del evento, la Excmo. Sra. Jannette Jara Román, Ministra de Trabajo de Chile, quien saludó virtualmente a los asistentes.

## Bienvenida

El saludo de bienvenida al evento estuvo a cargo del anfitrión, Sr. Miguel González Gullón, Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias.

### **Sr. MIGUEL GONZÁLEZ GULLÓN. Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias – España –**

“Bienvenidos y bienvenidas a este II Foro Iberoamericano de Retos de la Formalización Laboral y experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la Seguridad Social en Iberoamérica. Esta actividad es una iniciativa conjunta entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la OISS, que venimos desarrollando desde el año 2007. Somos socios de larga data y en este caso con la participación de Colpensiones. El objetivo es impulsar el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social en Latinoamérica mediante la experiencia comparada.

Aprovecho para destacar el papel relevante de estos centros de formación, pero no sólo de este de la Cooperación Española para el fortalecimiento de las administraciones públicas latinoamericanas, a través de lo que nosotros llamamos el Programa Interconecta, que tiene como objetivo contribuir a generar o a fortalecer capacidades en instituciones que tengan un papel especialmente relevante en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

El Programa Interconecta se ejecuta a través de la Red de los cuatro centros de formación de los que dispone la Cooperación Española en Latinoamérica. Este es uno de ellos, hay otro en Antigua, Guatemala, otro en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y el último y más reciente en Montevideo, Uruguay. En estos cuatro centros de formación hemos celebrado más de cincuenta actividades como cursos, encuentros y seminarios, en colaboración con la OISS. La última se llevó a cabo en febrero de este mismo año en Santa Cruz de la Sierra y abordó el tema de la protección de los derechos humanos de las personas mayores en el continente.

Durante este tiempo, la Agencia Española de Cooperación Internacional también ha trabajado mediante diferentes modelos de colaboración con la OISS. Por un lado, hemos hecho actividades orientadas en sentido amplio al fortalecimiento de los sistemas de seguridad social y,

**“Nuestro objetivo es generar un intercambio lo más horizontal posible: intercambio de experiencias, intercambio de saberes, intercambio de conocimiento. Huimos de la formación clásica, de la formación vertical”**

por otro, la mayor parte de las actividades se han centrado específicamente en la población adulta o en la población mayor, enmarcadas en el Programa Iberoamericano de Cooperación sobre la Situación de las Personas Adultas Mayores en la región.

Nuestro objetivo, a través de este programa y esta actividad, no es una excepción, sino generar un intercambio lo más horizontal posible: intercambio de experiencias, intercambio de saberes, intercambio de conocimiento. Huimos de la formación clásica, de la formación vertical. Yo no voy a contar lo que ustedes tienen que hacer, ese no es en absoluto el objetivo; si algo he aprendido en 25 años de experiencia en cooperación, es que una misma receta no tiene por qué funcionar en otros contextos distintos.

Comentábamos con el Señor Secretario de Estado de España que en materia de reforma pensional o de Seguridad Social, que es políticamente tan sensible, sí hay un común denominador que es fundamental y es el diálogo social; la construcción de la reforma pensional a través del diálogo social es lo que le da mayor consistencia, mayor base y cohesión, y por tanto mayor garantía de éxito y de sostenibilidad política, social y financiera en el futuro”.



*Sr. Miguel González Gullón. Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias – España –*

## PRESENTADORA

“Muchas gracias por las palabras de nuestro anfitrión, Sr Miguel González Gullón, Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias. Todos los invitados han tenido palabras de elogio por la belleza de esta casa, “Antiguo Claustro de Santo Domingo” y por la acogida que nos han brindado todos los funcionarios de la cooperación española en esta ciudad.

A continuación, intervendrá la Sra. Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS – y Exministra del Trabajo y quien además fuera encargada de las funciones ministeriales de Salud de Colombia”.

### **SRA. GINA MAGNOLIA RIAÑO BARÓN. Secretaria General de la OISS**

“Muy buenos días a todos quienes nos acompañan presencialmente y de manera virtual. Estamos transmitiendo para los 22 países de Iberoamérica y seguramente están conectadas muchas de las 150 instituciones de seguridad social y protección social, que hacen parte de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.



*En octubre del 2022 se celebró la primera edición del Primer Foro Iberoamericano: Retos de la Formalización Laboral, en Bogotá, con el apoyo del Ministerio del Trabajo y tuvo en la apertura la intervención del Señor Presidente Gustavo Petro Urrego.*

A todas las personalidades que nos acompañan es un verdadero honor darles la bienvenida en nombre de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS, a este II Foro sobre los Retos de la Formalización Laboral en Iberoamérica, organizado conjuntamente por la OISS y Colpensiones, con la financiación de la Agencia Española de Cooperación - AECID.

En octubre del 2022 celebramos la primera edición de este foro en Bogotá, con el apoyo del Ministerio del Trabajo y que tuvo en la apertura la intervención del señor Presidente de la República de Colombia, el Señor Gustavo Petro Urrego. En el marco del primer foro, vimos la relevancia de continuar trabajando en esta materia, ya que es uno de los principales retos a los que nos enfrentamos, no solamente desde la Seguridad Social, sino como un desafío estructural que está lastrando el desarrollo económico y social de nuestros países.



*Sra. Gina Magnolia Riaño Barón.  
Secretaria General de la OISS*

## La Informalidad en América Latina y el Caribe

La informalidad laboral afecta a más de la mitad del empleo en nuestra región, el 53%. Sólo en América Latina y el Caribe cerca de 142 millones de personas se encuentran en la informalidad. La informalidad es un fenómeno heterogéneo que afecta tanto a profesionales independientes, autónomos y a personas de bajos recursos, en quienes vemos los efectos más negativos: el trabajo autónomo de baja cualificación, el personal asalariado de las micro y pequeñas empresas y quienes se desempeñan en sectores de alta peligrosidad como la minería y la construcción, son quienes reciben el impacto más negativo de la informalidad.

Por grupos de población, los datos apuntan a que las mujeres jóvenes y las personas afrodescendientes o pertenecientes a minorías étnicas, así como quienes tienen alguna discapacidad, se encuentran con más frecuencia en el sector informal.

Como hemos señalado reiteradamente desde los organismos internacionales y desde la academia, la economía informal deja desprotegidas en primer lugar a las personas trabajadoras que se enfrentan a dificultades de acceso a las prestaciones económicas, a los servicios de salud, a la prevención de los riesgos laborales, al acceso a la seguridad y salud en el trabajo. El sector de la construcción, de la agricultura, de la venta ambulante y el de los trabajadores domésticos, son unos de los principales ámbitos en los que se concentra la informalidad.

La informalidad, por ello, tiene un importante papel en la profundización de las brechas sociales en estas sociedades, convirtiéndose en uno de los principales obstáculos para avanzar en términos de cohesión y bienestar social en los países iberoamericanos. Sumado a esto, algunas de las nuevas formas de empleo que se han implementado en estos países, como el trabajo a través de plataformas virtuales o la deslocalización laboral, presentan nuevos riesgos de informalidad laboral y de precarización del empleo.

Esto supone que la economía informal no solamente absorbe a aquellas personas trabajadoras que quedan fuera del sector formal, sino que genera puestos de trabajo en la informalidad. Por todo ello, consideramos que es especialmente relevante abordar medidas para reducir la informalidad laboral en los procesos de reformas previsionales, que se encuentran abiertos en diversos países de la región.

Son varios los países de Iberoamérica que están inmersos en procesos de reforma de los sistemas de Seguridad Social, entre ellos Colombia. Son reformas de diverso tipo, pero que buscan finalmente equilibrar la sostenibilidad financiera de los sistemas, la suficiencia de las prestaciones y la ampliación de la cobertura.

Estos procesos de reforma son una importante oportunidad para implementar medidas innovadoras que reduzcan la informalidad laboral. Conscientes de todo esto, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y Colpensiones, decidimos impulsar este segundo foro, poniendo el foco en esta ocasión en conocer algunos procesos de reforma previsional e intercambiar experiencias sobre cómo hacer para que estas reformas sirvan para llegar a mayor población trabajadora.

Para la Organización Iberoamericana de Seguridad Social este es uno de los principales desafíos. Nuestra misión es promover y extender el bienestar social y económico en la región, ya que la Seguridad Social no puede ejercer su acción protectora en la economía informal.

En esa línea y partiendo de la importancia de contar con datos sobre los cuales construir políticas públicas, la OISS ha considerado la informalidad laboral en los observatorios que ha creado, como el Observatorio sobre Empleo, Emprendimiento y Seguridad Social de la Juventud, en colaboración con el Organismo Internacional de la Juventud OIJ; el Observatorio Iberoamericano sobre las Personas Adultas Mayores o el Observatorio sobre Personas con Discapacidad; así como el Observatorio Iberoamericano de Seguridad y Salud en el Trabajo.

**“La informalidad tiene un importante papel en la profundización de las brechas sociales en estas sociedades, convirtiéndose en uno de los principales obstáculos para avanzar en términos de cohesión y bienestar social en los países iberoamericanos”**

En este mismo sentido, la informalidad laboral ha sido considerada en la III Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo, como elemento esencial para lograr espacios de trabajo seguros y erradicar la terrible “lacra” de los accidentes profesionales, que suponen dos millones de fallecimientos al año y un costo importante en términos del PIB de nuestros países.

## El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

Sumado a lo anterior, la principal herramienta promovida por la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social es sin duda el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) que está en vigor desde el 1 de mayo de 2011 y al que desde el 1 de agosto se ha sumado Colombia.

Éste Convenio Multilateral permite la posibilidad de que las personas migrantes accedan a prestaciones; también fomenta la formalización laboral y amplía la protección de sus familias frente a las contingencias.

Este convenio multilateral iberoamericano es un instrumento pionero en la región, no modifica las legislaciones de los países, pero promueve la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros y el respeto por los derechos en curso de adquisición. El CMISS tiene ya más de 100.000 prestaciones gestionadas a su amparo y ha protegido a las familias de esos 100.000 trabajadores migrantes. Es un convenio que está en vigor en 13 países de la región y que próximamente estará en muchos de los países centroamericanos (iniciando por Honduras), con la ayuda del Sistema de Integración Nacional de Centroamérica (SICA).

Finalmente, desde la OISS tenemos el mandato de nuestro XVII Congreso Iberoamericano, celebrado en República Dominicana en diciembre del 2021, de promover la extensión de la protección social contributiva y no contributiva y fomentar la formalización laboral en los países iberoamericanos. En esa labor se incluye la celebración de este evento y también la misión de dar a conocer las conclusiones a las que lleguemos en el mismo.

Termino como empecé, agradeciendo a todos ustedes su presencia y su compromiso con este importante foro; esperamos que las conclusiones sean de la mayor utilidad para todas las instituciones presentes”.



*Trabajador agrícola.*

Fuente: Fotografía tomada de la presentación “Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la seguridad social en Iberoamérica”


**PRESENTADORA**

“La necesidad de equilibrar sostenibilidad, la suficiencia de las prestaciones y el nivel de cobertura de los sistemas de seguridad social ha llevado a varios países de la región a iniciar nuevos procesos de reforma, por lo que este II Foro Iberoamericano tendrá importantes análisis y experiencias para dar respuestas a las demandas de la ciudadanía por mayores niveles de protección y bienestar social.

A continuación, intervendrá el Señor Jaime Dussán Calderón, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones”.

**Sr. JAIME DUSSÁN CALDERÓN. Presidente de Colpensiones - Colombia -**

“Buenos días a todas y todos. Quiero saludar muy especialmente al excelentísimo Señor Borja Suárez Corujo, Secretario de Estado del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Pensiones de España, quien realizó un viaje relámpago para venir a compartir con nosotros; igualmente a la señora Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social -OISS-, nuestra paisana y orgullo para los colombianos y al Señor Miguel González Gullón, Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias - AECID -; además un saludo respetuoso para la Señora Ministra del Trabajo y Previsión Social de Chile, Sra. Jeannette Jara Román, quien nos acompaña virtualmente. Saludo también a algunos integrantes de la Junta Directiva de Colpensiones, aquí presentes.

Saludo muy especialmente a quien es hoy nuestro ministro del Trabajo encargado y viceministro de Empleo y Pensiones, el Señor Iván Daniel Jaramillo; saludo en nombre de Colpensiones a todas y todos los colegas, amigos y delegados de los distintos países que presencial y virtualmente nos acompañan en este momento.

Saludamos igualmente a los presentes en nombre de nuestro equipo directivo de Colpensiones y recuerdo que están presentes aquí en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena, tres de nuestros vicepresidentes y el equipo directivo, tanto nacional como local y regional.

**“Son varios los países de Iberoamérica que están inmersos en procesos de reforma de los sistemas de Seguridad Social, entre ellos Colombia. Son reformas que buscan equilibrar la sostenibilidad financiera de los sistemas, la suficiencia de las prestaciones y la ampliación de la cobertura”**

Por supuesto, saludo a todas y todos los que nos acompañan en este evento, que significa no solamente un deseo de encontrarnos, de volvernos a abrazar con cariño, sino volver a hablar de los problemas y las dificultades que podemos tener en América Latina, de las experiencias europeas, y que podamos hablar con absoluta sinceridad y sin temor, de cuáles son los retos que en este momento tenemos en Latinoamérica y eso para nosotros es vital.

Quiero decir que nosotros estamos en este momento en el debate de la reforma pensional en Colombia y al lado de ello, estamos iniciando igualmente el debate de dos reformas que se conjugan con ella: la reforma a la salud y la reforma laboral.

Quiero aprovechar este escenario para agradecerle a la Señora Gina Magnolia Riaño Barón, nuestra Secretaria General de la OISS, compatriota excepcional, quien fue nuestra ministra de Trabajo y Seguridad Social y de Salud, que ocupó cargos directivos de diversas entidades de previsión social de Colombia, quien por su brillante formación académica y experiencia es hoy la Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Sobre todo, con su experiencia, hace una contribución importante al debate, no solamente en Colombia, sino al que se está adelantando en varios países de nuestra región, y que ha generado por supuesto dificultades y confrontaciones, sobre todo en aquellos países que más han avanzado en experiencia.



*Jaime Dussán Calderón, Presidente de Colpensiones y Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la OISS.*

## Reformas pensionales e informalidad

Los sistemas pensionales han venido evolucionando a nivel mundial y en América, sin ninguna excepción. Los cambios en la economía de los países, el déficit fiscal que agobia a las finanzas públicas, la nueva realidad demográfica, donde aumenta la expectativa de vida y disminuye la tasa de fecundidad; la constante migración de los jóvenes de la región hacia los Estados Unidos y Europa, e incluso los cambios de poder como en el caso colombiano, con el primer gobierno progresista en 200 años desde su independencia, generan una evolución continua, buscando hacer más efectiva, sostenible y universal la seguridad social, buscando hacer más humana, más justa y más equitativa nuestra patria.

La informalidad laboral afecta más de la mitad del empleo en la región y genera grandes desigualdades sociales y este es uno de los problemas estructurales que impide el acceso de las personas trabajadoras a los sistemas de Seguridad Social. De allí la gran relevancia de abordar esta problemática en eventos de gran importancia como este que estamos adelantando y los próximos que ha anunciado nuestra Secretaria General de la OISS, en los que estaremos nosotros.

Colombia desde su independencia ha estado manejada por algunas élites que históricamente han determinado una hoja de ruta perversa y nociva, como es conocido, y evidentemente nos sitúa entre los países con mayor informalidad laboral, mayor inequidad en la distribución de la tierra y la riqueza, mayores desplazamientos forzados, violencia y, por supuesto, mayor injusticia social.

Estas élites, presionadas por grupos económicos nacionales y supranacionales e incluso por diversos organismos internacionales, controlan los demás poderes. El poder de la cultura, el poder empresarial, el poder burocrático, la industria militar, la farmacéutica, entre otras, como resultado del atraso, el subdesarrollo y la desigualdad socioeconómica latente en nuestra región. Ello motiva a que se siente un precedente y se comiencen a generar auténticas reformas sociales económicas y culturales, que nos conduzcan a nuevos horizontes de desarrollo sostenible.

Es un deber moral de los líderes iberoamericanos encontrar soluciones integrales que realmente resuelvan los problemas sociales de nuestros ciudadanos, a quienes en últimas nos debemos como servidores públicos.

Para 1992, la población cubierta del sistema era sólo del 20% y la proyección era aumentar rápidamente a niveles superiores del 60%, sin

**“Para el primer gobierno colombiano de izquierda democrática, que preside el Presidente Petro, es imperativo humanizar el sistema general de Seguridad Social y contribuir a la realización de la justicia social, la disminución de la desigualdad y la protección del derecho a la dignidad humana de la población más vulnerable”**

embargo, el avance ha sido lento. Hoy después de 30 años, solo 24% de la población está cobijada, lo cual quiere decir que el sistema dual y excluyente de regímenes no ha funcionado, razón por la cual se propone implementar un sistema de pilares con relevantes resultados de cobertura económica sostenible en muchos países. Esperamos que este escenario de integración nos permita conocer más de cerca sus experiencias.

Con la reforma pensional en Colombia los trabajadores del campo, las víctimas de la violencia, las personas en situación de discapacidad, los desempleados, los indígenas, los palenqueros, los afrodescendientes, los deportistas, los periodistas los trabajadores independientes que carezcan de suficientes recursos, la población que históricamente ha sido excluida, estará cubierta por la propuesta del Sistema de Seguridad Social, a través del subsidio del aporte que nos toca implementar en esta primera fase. Estará cubierto igualmente lo que implica estar cobijados por un sistema pensional y podrán empezar con nuevas contingencias derivadas de la vejez, la invalidez, la muerte y por supuesto buscando condiciones dignas.

Para el primer gobierno colombiano de izquierda democrática, que preside el Presidente Petro, es imperativo humanizar el sistema general de Seguridad Social y contribuir a la realización de la justicia social, la disminución de la desigualdad y la protección del derecho a la dignidad humana de la población más vulnerable.

Por esta razón el señor Presidente ha reiterado y ha puesto a consideración del Congreso de la República de Colombia, a través de nuestra ministra del Trabajo y Seguridad Social, que por razones de su compromiso no está presente, y lo ha hecho nuestro viceministro encargado de las funciones del Ministerio, para que con esta propuesta podamos resolver los problemas de la vejez, invalidez y muerte de origen común. Estas acciones tienen su fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo que el Congreso de Colombia ha aprobado, denominado “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.  
(<https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>)

Este Plan tiene como objetivo sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social, que propicie la superación de la injusticia y la exclusión histórica, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una necesaria transformación productiva, sustentada en el conocimiento y la armonía con nuestra naturaleza.

Imagen tomada de [www.ambitojuridico.com](http://www.ambitojuridico.com)



*Sr. Jaime Dussán Calderón.  
Presidente de Colpensiones  
– Colombia –*

La justicia en materia pensional, tal como lo plantea el proyecto de reforma, implica unificar el sistema pensional, haciéndolo complementario y no excluyente; fortalecer los recursos en los más vulnerables, garantizando una renta a 2,5 millones de adultos mayores desamparados y aplicar el enfoque de género en el derecho a las prestaciones, garantizando el principio de solidaridad a través de la contribución más alta a los pensionados, trasladar los recursos del ahorro a los fondos que garanticen la destinación específica y de mayor rentabilidad, sin disminuir los subsidios, y por esta línea garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

El Departamento Nacional de Estadística de nuestro país proyecta que la población colombiana al cierre del 2023 será de 52 millones de personas aproximadamente, de los cuales 25.4 millones es económicamente activa, es decir, en edad de trabajar. De ese número, 18,6 millones, es decir el 73%, están afiliados a los fondos privados y solo 6.8 millones, es decir el 27% a Colpensiones, entidad que hoy presido con orgullo.

De los 25,4 millones sólo cotizan activamente cerca de 10 millones, lo que quiere decir que alrededor de 15,4 millones de colombianos y colombianas no están protegidos frente a la vejez, la enfermedad y la muerte. Esto se reitera e implica retos para el Estado colombiano, que será proteger de todas maneras esta población que jamás abandonaremos.

Ahora bien, las pensiones están distribuidas así: Colpensiones tiene 1.6 millones de personas, que equivale al 86% del total y los fondos privados sólo 260.000 lo que equivale al 14%; resultando entonces necesario unificar el sistema y aplicar el principio de solidaridad, para alcanzar la cobertura universal y disminuir el subsidio y el “hueco fiscal”, garantizando en últimas la sostenibilidad financiera.

“Vivir sabroso”, como dice nuestra Vicepresidenta, requiere consolidar una gran apuesta en materia pensional, donde el Estado se armonice con la sociedad y se generen las condiciones para convertirse, como dice el Plan de Desarrollo de nuestro Presidente, en una Potencia Mundial de la Vida.

El reto más importante del primer gobierno progresista de Colombia entonces es la lucha contra la pobreza y la desigualdad social y ello implica adelantar varias tareas. Una reforma laboral que dignifique al trabajador reduzca las brechas de género y garantice la estabilidad y la universalidad de la prestación de los

**“...es muy importante avanzar hacia un sistema de protección social, con una cobertura universal, adaptativo y que represente los diferentes choques que ponen en riesgo la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Dentro de estos se incluyen los riesgos asociados lamentablemente a fenómenos naturales, la crisis de la salud pública y las crisis económicas, que son comunes en nuestro continente y de hechos inevitables, como es la inestabilidad de la geopolítica”**

servicios mediante un sistema preventivo, que es la segunda propuesta de una reforma de salud, y una reforma rural integral, igualmente que garantice las mejores condiciones del campo colombiano.

Este proceso de reformas estructurales debe enfocarse en la propuesta de una “Paz Total”, entendida en la búsqueda de una oportunidad para que todos y todas podamos tener una vida digna, basada en la justicia, es decir, una cultura de la paz que reconozca el valor excelso de la vida de todas las formas.

Para este gobierno es muy importante avanzar hacia un sistema de protección social, con una cobertura universal, adaptativo y que represente los diferentes choques que ponen en riesgo la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Dentro de estos se incluyen los riesgos asociados lamentablemente a fenómenos naturales, la crisis de la salud pública y las crisis económicas, que son comunes en nuestro continente y de hechos inevitables, como es la inestabilidad de la geopolítica.

La razón de las desigualdades en América Latina no es que los pobres sean cada vez más pobres, sino que los ricos son cada vez más ricos y no se preocupan por los problemas fundamentales para redistribuir su riqueza, todo ello afectando a los pobres y los más humildes de cada una de nuestras regiones. Para lograrlo, se ha excluido parte de los derechos laborales y de Seguridad Social, se ha alimentado la violencia en nuestro caso, se han hecho alianzas con gobiernos que eligieron para sus mezquinos propósitos y en varios países destruyeron las industrias nacionales, obligando a los gobiernos a aceptar imposiciones de gobiernos imperiales, que atentan contra la democracia, la libertad, la solidaridad y la libertad.

Existe la esperanza en nuestra región. En las dos últimas décadas han triunfado diferentes gobiernos alternativos, con el apoyo de movimientos sociales tradicionalmente excluidos, los cuales han demostrado ser gobiernos que se preocupan por los pobres, que implementan políticas importantes que garantizan soluciones estructurales a sus dificultades. Me refiero a Chile, Brasil, Ecuador, Bolivia, México, Uruguay y recientemente nosotros en Colombia, con el gobierno del Presidente Petro, que a pesar de las diferentes dificultades hemos superado el 60% de opinión favorable y estamos buscando las experiencias y avances de otros países de nuestra región o de países como España, que nos han ayudado en esta época con el propósito de construir una visión de integración democrática, donde lo que se privilegie sea la justicia social.

Con respecto a la agenda de este evento y a algunos de sus expositores les recuerdo que vamos a tener la intervención de uno de nuestros asesores en Colpensiones, el Señor Jorge Iván Palacios, quien se desempeñó como magistrado de la Corte Suprema de Justicia y en la Corte Constitucional; en los dos casos fue presidente, y una persona con una visión democrática que nos ayudará a descubrir este tipo de dificultades.



*Trabajadora artesanal.*

Fuente: Fotografía tomada de la presentación “La salud como pilar del Sistema General de Seguridad Social en Colombia”

Quiero manifestar que me encanta que en el panel de “La Seguridad Social Como Pilar de la Cohesión Social”, participe el Señor Hernando Torres, Decano de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

Igualmente, participará en este encuentro una de nuestras integrantes de la junta directiva en Colpensiones (Sra. Alejandra Sánchez), quien hará los análisis de nuestra propuesta de la actual reforma pensional. Aspiramos indiscutiblemente que Colombia tenga una nueva ley de pensiones; también aspiramos a la de salud y a la reforma necesaria para generar mayor empleo, que sería la reforma laboral.

Conocer los aprendizajes de los procesos de reformas previsionales previstos y sus resultados, identificar las medidas exitosas en nuestros sistemas de seguridad social, intercambiar con ustedes las experiencias para incorporarlas a la legislación de nuestra política pública, será sin lugar a duda el mejor aporte.

Esperamos seguir contando con estos espacios Señora Secretaria General de la OISS, Señor Secretario de Estado de España, representante de la Organización Internacional del Trabajo OIT, representante de la OCDE, entidades de seguridad social de varios países y de los trabajadores, con el apoyo de las Naciones Unidas, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de nuestro anfitrión AECID y por qué no, del aporte de los países más avanzados; todo ello con el convencimiento de la necesidad de respetar nuestra soberanía nacional y nuestra autonomía y la decisión de nuestro gobierno, de ser un gobierno que construirá la democracia, con la participación principalmente de la ciudadanía”.

**“Conocer los aprendizajes de los procesos de reformas previsionales previstos y sus resultados, identificar las medidas exitosas en nuestros sistemas de seguridad social, intercambiar con ustedes las experiencias para incorporarlas a la legislación de nuestra política pública, será sin lugar a dudas el mejor aporte”**



## PRESENTADORA

“Muchas gracias por sus palabras, señor presidente de Colpensiones Dr. Jaime Dussán.

Quiero extender un saludo especial a todos aquellos que reportan sintonía vía *streaming*, desde los 22 países iberoamericanos afiliados a la OISS.

A continuación, concedemos la palabra al Sr. Iván Daniel Jaramillo, Viceministro de Empleo y Pensiones de Colombia con funciones ministeriales”.

## Sr. Iván Daniel Jaramillo Viceministro de Empleo y Pensiones –Colombia–

“Muy buenos días a todas y todos. Quiero presentar un saludo muy respetuoso, muy especial al Señor Secretario de Estado del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Pensiones de España, el Excmo. Señor Borja Suarez, que nos visita y quien hizo un esfuerzo “titánico”, como ya lo advertía nuestro Presidente de Colpensiones Jaime Dussán, que agradecemos genuinamente y los valoramos muy positivamente.

A la Señora Gina Magnolia Riaño Barón, nuestra Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, nuestra representante ante la OISS y una gran amiga de la casa. Al señor Presidente de Colpensiones Jaime Dussán, quien ha hecho un gran esfuerzo, una gran tarea al frente de Colpensiones; al señor Presidente Dussán no lo tengo que presentar, es nuestro gran presidente, nuestro gran líder de la prima media, del cubrimiento y el amparo; adelantó muchísimas de las cosas que yo iba a decir y me relevó de explicar muchos temas que iba a advertir del amparo, la invalidez, la vejez y la muerte de nuestros ciudadanos y ciudadanas.

A los señores representantes de las delegaciones de España, Bolivia, Chile, Costa Rica, Uruguay, El Salvador, Guatemala, Argentina y Ecuador también les hago llegar un saludo muy especial; con algunos de ellos hemos trabajado de la mano en estas reformas, tanto la reforma laboral, la reforma pensional y la reforma del mecanismo de previsión al cesante. Hemos estado en constante contacto y de hecho estuvimos con el señor director del Servicio Público de Empleo español, de quien recibimos una lección no sólo epistemológica de lo que debe constituir el nuevo mecanismo de previsión al cesante, sino una lección de vida, de lo que ha representado para España y para los españoles, toda esta respuesta en materia de paro, que reconocemos muy positivamente.



Sr. Iván Daniel Jaramillo.  
Viceministro de Empleo y Pensiones  
–Colombia–

## Tres reformas, un Estado Social de Derecho

Quiero ser capaz, no de hablarles a todos, quiero ser capaz de hablarle a cada uno. Analizar por qué razón hay un foro sobre formalización laboral en Iberoamérica, por qué esto es importante; por qué para el Gobierno colombiano está en el centro de gravedad, como decía el Señor Dussán refiriéndose al Plan Nacional de Desarrollo.

Es importante porque eso tiene que ver con la vida de los y las ciudadanas, con cada uno de los que están aquí. Todas y todos aspiramos a tener un trabajo, pero no de cualquier forma, un trabajo con derechos. Entonces, cuando nuestra Asamblea Constituyente hizo nuestra Constitución, hace 30 años, y prometió un trabajo en condiciones dignas y justas, lo que dijo fue que el Estado colombiano garantiza un trabajo y eso tiene una repercusión en la vida de todas y todos, porque trabajo representa bienestar, representa nuestra personalidad en la sociedad. El trabajo es el pasaporte de la ciudadanía social.

Estamos en un foro de la OISS y yo estoy hablando de reforma laboral, entonces van a decir: “este está como desubicado y eso no es para lo que había sido invitado”. Nosotros presentamos un proyecto de reforma laboral, una reforma que continúa el esfuerzo inicial que ya habíamos presentado este mismo año, que tiene unos contenidos democráticos de participación. Han participado todos los empresarios, participaron en más de 25 mesas de concertación, han participado todas las centrales obreras y han participado todos los sectores del Gobierno.

De hecho, logramos para la presentación de este proyecto algo para mí histórico, un acuerdo que agrupa a las plataformas digitales de reparto. Este artículo que está presentado al Congreso de la República, en cabeza de la Cámara de Representantes, fue acordado con los empresarios de las plataformas digitales y es un hecho histórico.

La primera regla es la inscripción a la Seguridad Social de estos trabajadores que están en la informalidad, por lo general. Tenemos unas reglas de formalidad: las plataformas se comprometen a vincular a la Seguridad Social a todos los trabajadores que se reconocen como dependientes y para los independientes la plataforma va a pagar el 60% de los aportes a pensión y salud y va a asumir el pago de riesgos laborales. Luego, tenemos unas normas acordadas.

Sigo hablando de derecho del trabajo. Tenemos un artículo específico para formalizar cinco millones de micronegocios. Colombia es un país de pequeñas y medianas empresas; según las cifras más austeras y pesimistas, tenemos el 89% de pequeñas y medianas empresas integrando el tejido empresarial. Son cerca de cuatro millones de empresas unipersonales que tendencialmente no están adscritas a la Seguridad Social y bajo ese parámetro no están en la formalidad.

**“La reforma laboral también incluye una política de cuotas de contratación de personas con discapacidad. En Iberoamérica, Colombia es el país rezagado, que no tiene todavía una política de cuotas de contratación, obviamente cuotas moderadas, pero aspiramos a mejorar las tasas de empleabilidad y las tasas de formalidad”**

Tenemos un Departamento Nacional de Estadística (DANE) que mide la formalidad a través de tres criterios: inscripción en las cámaras de comercio, en el registro mercantil; tener una contabilidad y tener alta inscripción en la Seguridad Social. A través de esa ruta que está trazada en la Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo, nosotros hemos estructurado la reforma laboral.

Tenemos una estrategia de intervención para promover ingresos a la formalidad a cinco millones de microempresas, y esa estrategia está en el proyecto de ley. No quiero aburrirlos con temas muy técnicos, pero sí reconocer algo que está en el proyecto de ley, en la exposición de motivos y lo quiero leer.

El punto uno, en el numeral quinto de la exposición de motivos, se titula “El trabajo savia del sistema pensional, la necesaria conexión del proyecto de Ley 293 de 2023”, que es el proyecto de ley de reforma pensional.

Luego hay una conexión directa del proyecto de ley de reforma laboral, con lo que estamos construyendo en el mecanismo de aportación al cesante. Hay una estrategia del Gobierno contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, que dialoga con la continuación del plan de incentivos que había sido previsto en una ley anterior, la Ley 2155, para otorgar a los empleadores un porcentaje de la nómina, un subsidio de la nómina, cuando contraten jóvenes, mujeres y adultos mayores, hasta tres salarios mínimos.

El Plan Nacional de Desarrollo ordena algo que para mí es muy especial, que debe incluir también a las personas con discapacidad, que por obvias razones lo vamos a implementar. La reforma laboral también incluye una política de cuotas de contratación de personas con discapacidad. En Iberoamérica, Colombia es el país rezagado, que no tiene todavía una política de cuotas de contratación, obviamente cuotas moderadas, pero aspiramos a mejorar las tasas de empleabilidad y las tasas de formalidad.

Estamos transitando unos tiempos económicos de vientos favorables en el empleo, producto de estas políticas que estamos implementando en el Ministerio del Trabajo. A través de las políticas de empleo hemos venido reduciendo progresivamente a un dígito el desempleo en Colombia. Toda la prospectiva avizoraba que a finales de año íbamos a empezar a lograr ese dígito de desempleo, estamos en el 9,6, luego tenemos resultados muy positivos que derivan y son consecuenciales a todo el esfuerzo que estamos haciendo con la política de formalización y esa política está ligada a la reforma laboral, la reforma pensional y la reforma del mecanismo de protección al cesante.



#### *Atención de cuidados paliativos.*

Fuente: Fotografía tomada de la presentación “Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la Seguridad Social”.

Son tres políticas que están íntimamente ligadas, tenemos la política de formación para el trabajo que está también contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, en el artículo 81 fundamentalmente. y tenemos todo el tema de respuesta institucional para apoyar la generación de empleo.

Luego hay un compromiso institucional del Ministerio del Trabajo, del Gobierno Nacional, en cabeza del señor Presidente de la República, que siempre ha orientado hacia la realización de la promesa contenida en los artículos 48 y 53 de nuestra carta política del año 1991.

Toda esta política de formalización tiene que ver con la reforma pensional, que sé que es sobre lo que ustedes esperan que yo dé algunas ideas, pero no podía dejar de advertir y llamar la atención sobre la necesaria conexión, insisto, del empleo con la Seguridad Social.

La Seguridad Social “baila al compás” del empleo; no están separados. No es que presentamos una reforma laboral con una lógica y unos expertos “X” y presentamos otra reforma, con otras lógicas y con otros expertos “Y” en la reforma pensional.

Tenemos la oportunidad histórica y maravillosa de tener el contexto y el ambiente para presentar las tres reformas y modificar las rutas de acceso a derechos de nuestros ciudadanos. Como cada uno de los que está aquí sentado se reconoce en su trabajo, se le conoce como persona y esa persona tiene personalidad en la ciudadanía, en la sociedad. Por eso es pasaporte de ciudadanía, eso lo reconocemos desde el Gobierno y aspiramos a acompañarlos en esa aspiración de tener un trabajo con derecho, que es la promesa de hace 30 años que desafortunadamente no ha sido posible cumplir, dado los problemas de coyuntura política.

Hemos presentado al menos cinco proyectos de ley en materia de estatuto del trabajo, que es una promesa del artículo 53 y no ha podido llegar a buen puerto, porque desafortunadamente en este país los sectores que tienen políticas retardatarias y que piensan que los derechos son una limosna y que no tienen que ver con el reconocimiento de garantías, que deben estar en cabeza del Estado, pues han triunfado, desafortunadamente. Tenemos una oportunidad histórica de llevar a buen puerto estas reformas.

No son caprichos del señor Presidente, no son un capricho del Ministerio del Trabajo, son una tarea histórica que no hemos llevado a cabo. No lo digo yo, lo dicen por

**“Toda esta política de formalización tiene que ver con la reforma pensional, que sé que es sobre lo que ustedes esperan que yo dé algunas ideas, pero no podía dejar de advertir y llamar la atención sobre la necesaria conexión, insisto, del empleo con la Seguridad Social. La Seguridad Social “baila al compás” del empleo; no están separados. No es que presentamos una reforma laboral con una lógica y unos expertos “X” y presentamos otra reforma, con otras lógicas y con otros expertos “Y” en la reforma pensional”**

lo menos seis o siete expertos de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, que nosotros estamos tratando de llevar a buen puerto en materia de reforma pensional.

## Cumplir el derecho a la Seguridad Social

Yo quiero hacer una reflexión muy rápida, porque ya se hizo una referencia muy interesante del Señor Dussán, presidente de Colpensiones, pero yo simplemente quisiera partir de una base y es: piensen todos los que están escuchándonos, ¿por qué un sistema pensional?

Partamos de eso, “no hagamos nada”, que cada uno ahorre y si alguien llega a una determinada edad en la que no le dan trabajo pues ojalá que él haya ahorrado, porque si no, él verá. Si alguien tiene una enfermedad o un accidente y queda en invalidez, pues que mire a ver si tiene un seguro privado o si no tiene familia que le ayude, eso es problema de él exclusivamente. Y si alguien muere y queda su familia, pues que esa persona sea capaz de tener los ahorros suficientes para responder a sus riesgos. Eso es una opción para mí inadmisibles, desde mi filosofía de vida inadmisibles, que no quisiera aceptar.



De izquierda a derecha: Horacio Gustavo Muñoz, Gina Magnolia Riaño Barón, Jaime Dussán, Alfredo Cabrera Casas. En frente Iván Jaramillo.

## Una reforma a la Protección Social, necesaria

¿Por qué la Seguridad Social? Porque las personas no somos suficientemente racionales, por eso el Estado interviene y da una respuesta a través de una estructura, una respuesta de amparo frente a la invalidez, la vejez y la muerte. Más allá de ese amparo de invalidez, vejez y muerte, qué pasa en la vida de alguien que llega a esas situaciones de vida. Para eso está el sistema pensional.

¿Y hoy qué pasa? Nuevamente la respuesta a la pregunta, “no, no hagamos reforma pensional, para qué”. “Dejémosla como está”; que es una propuesta de muchos sectores en Colombia. Para que se enteren, hay muchas personas que piensan que debería quedarse el sistema como está.

Hicimos una Ley 100 del 93, han pasado más de 30 años y resulta que nosotros tenemos uno de cada cuatro adultos mayores con un reconocimiento prestacional en materia de acceso a pensión de vejez. Tenemos 6.000.000 de afiliados a Colpensiones, 1.900.000 pensionados y 18.000.000 de afiliados al régimen de ahorro individual con 257.000 pensionados, después de 30 años.

Yo podría decir, “dejémoslo así” y que sigan las cosas y que cada uno mire si ahorra o si no ahorra. Estamos en ese terreno, estamos en la pregunta inicial para mi gusto. No estamos en la pregunta de si dejamos las cosas así o si hacemos una verdadera reforma. El tránsito al sistema de pilares es una reforma estructural, primera idea que quiero transmitir; segundo, necesaria; tercero, no arbitraria ni caprichosa. Este es un tema muy colombiano y es que tenemos un debate interno muy fuerte de hasta dónde viene el umbral. Hasta dónde va el sistema público y hasta dónde el sistema privado.

En la campaña hemos propuesto hasta cuatro salarios, después de temas de tensiones políticas y diálogos con el Ministerio de Hacienda y diálogos con los expertos, hemos llegado a un umbral de tres salarios mínimos. Es un umbral que no es caprichoso, que no es una idea que tuvimos un día y entonces para poner el umbral lo incluimos. Es un umbral absolutamente deliberado, discutido y pactado con el Ministerio de Hacienda.

¿Qué pasa allí? Que yo puedo bajar el umbral, lo puedo bajar a dos o a uno, pero primero me van a subir tremendamente los seguros

**« La Señora Gina Magnolia hablaba de algo que me gustó mucho y es, “derechos en curso de construcción”, yo estoy de acuerdo con ese concepto. No son expectativas lo que la gente tiene en el sistema pensional, son derechos sociales, son derechos en curso de construcción, es distinto, las meras expectativas están ligadas a los derechos reales»**

previsionales, el sistema va a ser inviable y va a ser un sistema para pagar seguros previsionales. Segundo, con el modelo actual como está diseñado, eso quiero que lo tengan muy claro, el 83% en efecto es neutro o es muy favorable.

Si yo bajo el umbral cambia esa regla y vamos a terminar perjudicando a las personas que tienen una aspiración. La Señora Gina Magnolia hablaba de algo que me gustó mucho y es, “derechos en curso de construcción”, yo estoy de acuerdo con ese concepto. No son expectativas lo que lo que la gente tiene en el sistema pensional, son derechos sociales, son derechos en curso de construcción, es distinto, las meras expectativas están ligadas a los derechos reales.

Es una teoría del derecho civil, yo también estudié derecho civil en la universidad, pero cuando paso a los derechos sociales, ahí hay reglas del derecho romano, pero tengo que adaptarlas al derecho social. Y acá son reglas en curso de construcción.

Entonces, dicho esto, tenemos una iniciativa que está para segundo debate en la honorable plenaria del Senado de la República, ya está aprobada en el primer debate con la idea de transitar al sistema de pilares. Hay comunión en el país por fortuna sobre que hay que pasar al sistema de pilares.

En este momento el debate es el umbral. Si lo dejamos en tres, si lo bajamos, si lo subimos; de hecho, hay voces que llaman por retornar a la idea original de campaña de cuatro salarios; es un debate nacional pero que quiere expresar que debemos asumirlo con responsabilidad, no es un tema menor que debemos dejar en segundo plano, es un tema que no podemos subestimar.

## Mitos y retos de la reforma

Dicho esto, se ha mencionado por muchos medios y por muchas rutas que la reforma pensional va a eliminar la mesada 13, que es un derecho de los pensionados. Quiero ser muy claro y quiero que me ayuden a transmitir esto, es falso. Ha sido tal el ataque mediático que tuvimos que sacar un artículo explícito, el 89 del proyecto, que dice: la mesada 13 se mantiene.

Pero a mí me siguen llegando cadenas de WhatsApp y hay guerra sucia, hay información para provocar un rechazo a la reforma y es absolutamente falso, no es la intención del Gobierno y no está así previsto en el proyecto de ley que hemos presentado y que está tramitándose. Entonces ayúdenme



*Mujer mayor.*

Fuente: Fotografía tomada de la presentación “Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la Seguridad Social”.

a transmitir eso: primero, el tema del umbral; segundo, la mesada 13 se mantiene como un derecho de los pensionados y los que aspiran a tener una pensión.

Es muy importante además el enfoque social de la discapacidad en la reforma pensional, nosotros tenemos un enfoque asistencial, de penalización de la rehabilitación de las personas que tienen pensión de invalidez. Lo explico muy rápido: alguien que tenga un diagnóstico de una enfermedad por accidente de invalidez y acceda a una pensión de invalidez, puede perder la pensión si mejora, por pérdida o deterioro de capacidad laboral. Con esas reglas, yo prefiero empeorar mi sistema de salud y no mejorarlo. Eso es una visión asistencial del sistema, no una visión social.

La reforma pensional corrige esta situación, incorpora reglas sobre que la segunda actividad no se pierde en las recalificaciones, según un tema que tomamos de la jurisprudencia española. Si una persona pensionada por invalidez desarrolla la segunda actividad, no ligada a la actividad con base en la cual fue calificada, se va a respetar su derecho a la pensión, porque es una visión de inclusión en concordancia con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 361 de 1997, que invita a que las personas con invalidez puedan trabajar. Lo que queremos es que haya inclusión, no que se queden en el asistencialismo, pero esa es otra discusión que tenemos actualmente.

Ha sido también muy fuerte y recurrente la información falsa de qué aspiramos a reducir las sustituciones del sobreviviente al 80%, eso está descartado. La sustitución pensional si alguien muere le sobrevive al grupo familiar en el 100%, según expresa disposición en el proyecto de ley de reforma pensional.

Son mitos que se han ido creando y que yo tengo que llegar a desmentir, porque desafortunadamente no hemos tenido tanto eco como el que tienen los que se oponen a esta reforma, que tienen los medios de su propiedad, que tienen toda la política de comunicación en su cabeza y que se han aprovechado de eso para tener rutas de comunicación de ideas que no corresponden, para desinformar y tratar de ir destruyendo los pilares sobre los cuales está construida esta estrategia de dignificación del trabajo y la Seguridad Social, el mecanismo de protección a la vejez, la vida de nuestros ciudadanos y ciudadanas y recuperar los derechos.

Es que acá ustedes tienen que saber lo que nos prometieron en el año 2002: “Tranquilos, nosotros quitamos los derechos laborales, tranquilos, vamos a

**“Sé que hay reformas previsionales en muchos países que nos acompañan; la idea de Colombia es una reforma estructural no sólo desde lo pensional, sino desde lo laboral y el mecanismo de protección al cesante, el trípode que va a acompañar esta política de gobierno, apoyada en políticas de generación y permanencia en el empleo a través de subsidios a la nómina que aspiramos a mantener. Está ordenado en el artículo 79 del Plan Nacional de Desarrollo”**

crear 640.000 empleos, tranquilos eso va a pasar”. Está en un artículo de la reforma establecida, “si eso no pasa quédese tranquilo que en dos años nosotros revocamos la ley”.

Era 2002, han pasado más de 20 años y nunca se revocó. Entonces nosotros estamos restituyendo esos derechos, no estamos realmente en una política de creación de derechos desproporcionados, estamos restituyendo derechos que han sido quitados bajo la lógica derechos / desempleo; eso es una lógica absolutamente contraevidente, derruida en toda la literatura económica y jurídica que el Gobierno aspira a ser capaz de cumplir. Esa es la promesa del plan de gobierno del Presidente, y que estamos tratando de llevar a buen puerto.

Yo no quiero aburrirlos, simplemente quiero transmitir esta idea de una reforma estructural en la que estamos en este momento involucrados. Sé que hay reformas previsionales en muchos países que nos acompañan; la idea de Colombia es una reforma estructural no sólo desde lo pensional, sino desde lo laboral y el mecanismo de protección al cesante, el trípode que va a acompañar esta política de gobierno, apoyada en políticas de generación y permanencia en el empleo a través de subsidios a la nómina que aspiramos a mantener. Está ordenado en el artículo 79 del Plan Nacional de Desarrollo.



*Participantes en el panel.*

Un mensaje del Gobierno Nacional de reconocimiento en cada uno de los que está aquí y todos los que nos están escuchando es el siguiente: “la vida y la seguridad social están íntimamente ligadas”.

## Recordando a Mozart a propósito de la Seguridad Social

Les quiero contar una historia muy rápida para terminar con esto y no aburrirlos más. Alguna vez nos pidieron escribir para la universidad un artículo de la pensión de sobrevivientes y ¿saben porque me tocó a mí?, porque a todo el mundo le daba jartera, entonces me tocó a mí, el único que dijo sí.

Después yo pensaba, qué escribo, ese tema es muy aburrido y eran como 30 hojas, y yo no sabía qué hacer. Transcribir la ley, que es lo que hace la mayoría de mis colegas y poner un comentario a una sentencia, eso no me queda bien.

Y yo investigué y encontré una historia que les quiero contar muy rápido y es lo que yo denominé en ese momento la primera pensión de sobrevivientes, o una de las primeras. Fue para Constanza Mozart, esposa de Wolfgang Amadeus Mozart, que era un niño genio y desde los cinco años les tocaba a los reyes por todo Europa. Pero el tipo no era ordenado con la plata. En un momento dado tocaba para la corona en Salzburgo, para la Corte y se aburrió y dijo: yo quiero ser independiente. Pareciera que Mozart fue el primero que pasó de autónomo a independiente y se fue para Viena y dijo: yo voy a empezar a tocar, pero no era buen administrador de su plata.

Estando ya muy mal, se enteró de que en la capilla de San Esteban había una vacante de adjunto de *Kapellmeister*, que ganaba 2.000 florines; entonces él dijo: bueno el *Kapellmeister* está muy enfermo, este tipo no aguanta mucho. Y Mozart dijo: yo me meto ahí gratis, no importa, y cuando el tipo se muera pues yo entro.

Estando en eso y muy mal de plata, pues además de que estaba trabajando gratis, la esposa le insistía en que no había plata; aparece un conde al que le encantaba encargar obras de música y firmarlas. Entonces murió su esposa y le dijo: dile a ese chico Mozart, que parece que toca muy bien, que me haga un réquiem, un “dale, señor el descanso eterno a mi esposa”. Y Mozart empezó a escribirlo. Desafortunadamente pasó lo que no tenía que pasar y es que Mozart murió a los 39 años, en 1791, y no se sabe por qué el *Kapellmeister* se sanó y vivió muchos más años de los que pensaba Mozart.

Pero Mozart ya había recibido un anticipo de la obra del réquiem del conde y la esposa dijo: no, yo no puedo devolver la plata, ya me la gasté. Entonces ella dijo: qué hago, voy a buscar unos alumnos de Mozart y que terminen eso. Ese es el misterio del réquiem, esto es real, los que vieron la película Amadeus lo saben, eso está documentado en muchos libros. Y pasó finalmente que ellos terminaron la obra, firmaron como Amadeus Mozart, se lo entregaron a Constanza, ella se lo entregó al conde, que le dio la plata restante. Y Constanza con ese problema de plata decide ir a venderlo a otras personas que querían la partitura.

Entonces, la pensión de sobreviviente de Mozart es el Réquiem, es lo que él le dejó a su esposa. Porque en 1791 la Seguridad Social no existía, pero es lo que podemos asociar a lo que significa la seguridad social para la vida.

Aspiramos modestamente con esta reforma pensional, con esta reforma laboral, esta reforma de amparo al cesante, ser capaces como diría Borges de “dar perdurable forma estética a aquello que soñamos y agradecemos todos los hombres””.



*Sra. Jeannette Jara Román,  
Ministra del Trabajo y Previsión  
Social de Chile.*

### Presentadora:

“Muchas gracias por sus exposición al Sr. Iván Daniel Jaramillo, Viceministro de Empleo y Pensiones de Colombia, con funciones ministeriales.

A continuación, se dirigirá a ustedes, de manera virtual, desde Santiago de Chile, la Excm. Sra. Jeannette Jara Román, Ministra del Trabajo y Previsión Social de Chile”.

### **Sra. Jeannette Jara Román. Ministra del Trabajo y Previsión Social –Chile–**

“Agradezco la invitación a este encuentro internacional de reflexión e intercambio de experiencias, al cual no podré asistir debido a compromisos ineludibles. Sin embargo, quisiera hacerles llegar un afectuoso saludo a todos los participantes presenciales y virtuales.

Nuestros países enfrentan desafíos comunes: completar la recuperación económica postpandemia, fortalecer y hacer más inclusiva la cobertura de los sistemas de seguridad social y cerrar las brechas de género. Así mismo, tenemos el desafío de hacer avanzar la agenda de trabajo decente, reducir la informalidad laboral y abordar las necesidades de reconversión y nuevas competencias que impone la transformación tecnológica.

Precisamente a esos objetivos apunta el programa de gobierno del Presidente Gabriel Boric, del cual ya hemos materializado una reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales, dos alzas históricas del salario mínimo y hoy estamos empeñados en sacar adelante una reforma previsional que aumente significativamente el monto de las pensiones actuales y futuras y que saque a Chile del extremo de la capitalización individual.

Encuentros internacionales como este contribuyen a poner en perspectiva y enriquecer las políticas públicas, así que estaremos atentos y atentas a sus conclusiones, abiertos a toda instancia de colaboración que surja en beneficio de nuestros pueblos. Les deseo mucho éxito. Reciban un fraternal saludo desde Chile”.



### Presentadora

“Agradecemos las intervenciones de los integrantes de la mesa principal, Señor Miguel González Gullón, Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias; la Señora Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social OISS; el Señor Jaime Dussán Calderón, Presidente de Colpensiones de Colombia; el Señor Iván Daniel Jaramillo, Viceministro de Empleo y Pensiones del Ministerio del Trabajo de Colombia; el Excmo. Señor Borja Suárez Corujo, Secretario de Estado del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España. También agradecemos la participación virtual de la Excm. Sra. Jeannette Jara Román, Ministra de Trabajo de Chile”.



## CAPÍTULO II



PONENCIA MARCO:

# Experiencia de España en las reformas de la Seguridad Social que se han llevado a cabo en los últimos años

Imagen de Dominick Vietor en Pixabay





### Presentadora

“A continuación, escucharemos la ponencia marco “Experiencia de España en las reformas de la Seguridad Social que se han llevado a cabo en los últimos años”, a cargo del Sr. Secretario de Estado del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Pensiones de España, Excmo. Sr Borja Suárez Corujo”.

### Excmo. Sr. Borja Suárez Corujo. Secretario de Estado Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Pensiones -España-

“Muy buenos días excelentísima señora Gina Magnolia Riaño Barón, excelentísimos señores representantes de los gobiernos o entidades de Colombia, Chile, Uruguay, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Argentina, Costa Rica, Ecuador y España, queridas amigas, amigos. Yo he tenido la suerte y el privilegio, aunque sea de una manera rauda, de desplazarme hasta aquí (Cartagena de Indias) para compartir con todos ustedes esta jornada de hoy, donde a la vista de lo que hemos escuchado, creo que yo ya me doy por satisfecho, porque realmente han sido unas intervenciones maestras y yo voy a hacer desde la modestia, un repaso de algunas de las cuestiones que me parecen más relevantes de todo el proceso de reformas que está llevando adelante nuestro país.

Antes de eso quisiera lógicamente agradecer la iniciativa y siempre es una buena señal que éste no sea el primer foro, sino que ya es el II Foro Iberoamericano de Retos de la Formalización Laboral. Esta es una iniciativa muy valiosa que pone de manifiesto dos cuestiones que de forma muy sintética quiero destacar. Primero, el hecho de que exista este foro multilateral, donde nos juntamos todos los países de esta gran comunidad iberoamericana, para compartir las experiencias y para que cada uno desde su realidad, desde sus problemas, afronte la mejor atención de los ciudadanos, que es de lo que se trata, lo que persigue la Seguridad Social y nuestros sistemas de protección social pública.

**“Todos los foros en los que se comparten soluciones y problemas para desarrollar mejores políticas deben ser bienvenidos. En ese sentido se expresa el compromiso y el apoyo del gobierno de España a estas iniciativas, que impulsan en este caso la Organización Iberoamericana de Seguridad Social junto con Colpensiones”**

Al mismo tiempo, y este sería el segundo aspecto que quisiera destacar con carácter introductorio, este foro también lo que pone de manifiesto es algo tan relevante como la centralidad que tiene la Seguridad Social, que tienen los sistemas públicos de protección social en nuestros países. Una centralidad que en última instancia está directamente vinculada con los valores democráticos, los valores de libertad, de igualdad y de fraternidad.

Ese es el punto de vista de la Seguridad Social y yo me siento particularmente orgulloso y honrado de representar en este acto a la Seguridad Social española, pues es la mejor expresión de la solidaridad, del amor al prójimo, del respeto al prójimo.

Y desde ese punto de vista todos los foros en los que se comparten soluciones y problemas para desarrollar mejores políticas deben ser bienvenidos. En ese sentido una vez más quiero expresar el compromiso y el apoyo del gobierno de España a estas iniciativas, que impulsan en este caso la Organización Iberoamericana de Seguridad Social junto con Colpensiones.



*Señor Secretario de Estado del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Pensiones de España, el Excmo. Sr. Borja Suárez Corujo.*

## La reforma pensional de España

Hecha esta breve introducción, voy a tratar de centrar mi atención, y este será un poco el objeto de mi intervención, en el proceso de reformas que estamos viviendo en España en estos últimos años, en particular las reformas que tienen que ver específicamente con el sistema pensional.

Es verdad que en el ámbito amplio de la Seguridad Social se han hecho otras cosas, otras importantes reformas, pero me parece que esta reforma de pensiones por su dimensión financiera, por su dimensión social y por su dimensión política, es sin duda el proceso de reformas --porque ha sido una reforma secuencial- más importante.

Ese es otro aspecto que quisiera destacar, es que creo que sin duda puede decirse, y aquí casi me pongo más el sombrero de académico que de responsable público, ha sido un proceso de reformas sin precedentes en nuestra historia, en la historia de nuestra seguridad social y en particular en el ámbito de pensiones.

Y por eso yo quisiera brevemente, porque no quiero aburrirlos, compartir con ustedes dos grandes cuestiones y así estructuraré mi intervención. Primero, identificar sintéticamente cuáles eran los retos a los que nos enfrentábamos, seguro que en sus países se enfrentan, quizá no a los mismos, pero a retos parecidos. Y la segunda parte de mi intervención se centrará en los siete aspectos claves de esta reforma, los aspectos más destacados, que quizás pueden servirles a ustedes para abordar o enfrentar los problemas y los desafíos que tienen sus sistemas en sus países.

## Los retos de la reforma

En cuanto a los retos, en buena medida podemos decir que los cuatro retos que voy a apuntar son de alguna manera riesgos. El primer aspecto, el primer gran reto al que teníamos que hacer frente en este último periodo, se refería a la situación financiera del sistema de pensiones, a las dificultades financieras y a la perspectiva de que, en los próximos años, en las próximas décadas, esas tensiones financieras que hoy existen, sobre todo, hace 4 o 5 años, esas tensiones hoy ya son más reducidas, siguen existiendo, pero están bien orientadas gracias a las reformas que hemos hecho. Pero en todo caso nos van a enfrentar en las próximas décadas a una situación complicada, una situación que tiene que ver con el impacto del envejecimiento en las cuentas públicas.

Esto significa que teníamos que dar respuesta no sólo al déficit del desequilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, en un momento muy

concreto, sino sobre todo teníamos que dar respuesta a lo que viene, a lo que va a venir en los próximos años como consecuencia de ese proceso de envejecimiento, al que luego me referiré brevemente.

El segundo reto o el segundo riesgo que afrontábamos era el riesgo de empobrecimiento de los pensionistas. Como consecuencia de una reforma, todos los partidos políticos, incluso los que la llevaron a cabo, reconocen que fue una reforma fallida, una reforma que se hizo hace 10 años en 2013, que afectaba un aspecto esencial de las pensiones que es la revalorización, la indexación de las pensiones. Es fundamental llegar a tener acceso a una pensión, es la premisa, el punto de partida necesario, pero es igualmente fundamental cuando se van a vivir 15, 20, 25, 30 años como pensionista, qué es lo que pasa con la cuantía de mi pensión.

Y en este sentido teníamos una regulación de hace 10 años, que venía a derogar el derecho a la revalorización de las pensiones, el derecho al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Este era el segundo gran reto que teníamos por delante.

En tercer lugar, tenemos un problema que creo que es universal, de discriminación estructural de las mujeres en el mercado de trabajo, que se proyecta sobre el sistema de Seguridad Social, en particular en las pensiones. Y este problema que lógicamente tiene que ver con la organización social de los cuidados y cómo se traslada esto al mercado de trabajo, genera unas desigualdades, unos desequilibrios en la cuantía de las pensiones de mujeres y hombres, que no reflejan o que reflejan muy mal y de manera muy injusta la implicación, la involucración de las mujeres en el conjunto de la sociedad. Éste es un problema estructural al que teníamos que hacer frente, para evitar el riesgo de perduración de esta situación de discriminación estructural de las mujeres.

Y finalmente, un cuarto reto que teníamos, vinculado a un riesgo de fracaso de lo que hacíamos, un riesgo de insostenibilidad en el tiempo de las reformas que queríamos llevar a cabo, que es la legitimación social y política de las reformas que íbamos a llevar, que queríamos llevar a cabo.

Para atender todos esos retos anteriores necesitábamos articular las reformas a través de un proceso de diálogo, de diálogo político, de diálogo social con sindicatos y patrones. Además, en este caso había una dimensión adicional de ese proceso de diálogo que estaba directamente relacionado con la Unión Europea y con el plan de recuperación desarrollado o impulsado por

**“... teníamos que dar respuesta no sólo al déficit del desequilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, en un momento muy concreto, sino sobre todo teníamos que dar respuesta a lo que viene, a lo que va a venir en los próximos años como consecuencia de ese proceso de envejecimiento...”**

la Unión Europea para apoyar a los países, como consecuencia de las graves consecuencias económicas y sociales, derivadas del impacto de la pandemia del COVID.

En ese plan de recuperación hay unos compromisos concretos de apoyo financiero al desarrollo de esas políticas, y para tener acceso a esa ayuda financiera, España se había comprometido a implementar determinadas políticas. El resultado tenía que ser un resultado que cumpliera los términos de ese acuerdo, de manera que teníamos que conciliar esos tres planos de diálogo social, político e institucional europeo.

Esos eran los cuatro grandes retos a los que nos enfrentamos y esto nos llevó a aprobar, sucesivamente, empezando en 2021, un decreto que crea un complemento para la reducción de la brecha de género. Después se aprobó una ley que recuperaba el derecho a la revalorización de pensiones; en el año 22 se aprobó un nuevo sistema de protección social para los trabajadores autónomos. Y en el año 23 se culminó todo este proceso de reformas con otro decreto de ley que venía a reforzar los ingresos del sistema y a mejorar las pensiones más bajas.

En síntesis, esta es la secuencia de las actuaciones normativas. Evidentemente no tengo tiempo y no voy a aburrirles a ustedes con lo que se hizo en cada una de estas normas, por eso lo que quiero es llamar la atención sobre siete aspectos fundamentales, siete aspectos que a mí me parece que son los más relevantes de este proceso.



*El evento se realizó en el Auditorio del Antiguo Claustro de Santo Domingo, sede de la Cooperación Española, ubicado en el Centro Histórico de Cartagena de Indias.*

## Siete aspectos claves del proceso

Lo primero de todo sería en el ámbito demográfico la identificación del *baby boom* y la jubilación de la macro generación del *baby boom*, como el principal reto al que se enfrenta el sistema español en el largo plazo, de aquí a mitad de siglo.

Ahora mismo tenemos muchos problemas evidentemente, pero si miramos hacia adelante el gran desafío que tenemos por delante, es que en las próximas décadas se va a jubilar una macro generación, la generación más numerosa de nuestra historia y eso va a suponer que durante unos años va a haber un número muy importante de pensionistas y eso se va a traducir en una mayor presión en el gasto en pensiones, una mayor presión para las cuentas públicas.

Lo relevante no es simplemente identificar que el *baby boom* está ahí, lo relevante en relación con este asunto es que, todos sabíamos que venía el *baby boom*, pero lo que esta reforma ha puesto encima de la mesa, es que este es un fenómeno que se va a prolongar en el tiempo, pero que tiene una fecha de caducidad.

Los efectos vinculados a la jubilación de esa macro generación, tienen unos efectos limitados en el tiempo y por tanto lo que tenemos que hacer no es adoptar medidas irreversibles, que dan por hecho que ya a partir de ahora la presión sobre el sistema va a ser extraordinaria por el número de pensionistas; lo que tenemos que hacer, y eso es lo que hemos tratado de hacer, es preparar el sistema para afrontar esos años, que son años concretos, que son 15, 20 años, donde la presión sobre el sistema va a ser muy fuerte.

Y para eso hemos, como medida fundamental, hemos previsto una cotización adicional, que están pagando ya empresas y trabajadores, una contribución modesta pero que estamos llevando mes tras mes al fondo de reserva de la Seguridad Social, a nuestro fondo de reserva; vamos a ahorrar ese dinero para hacer frente a esa situación que sabemos que va a venir, ya entrada la próxima década.

## El papel del Estado en el modelo financiero

El segundo aspecto clave de todo este proceso de reformas tiene que ver con el modo en el que se ha planteado este desafío financiero, esa forma de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema. Y aquí ha habido

un cambio de paradigma, si vemos el contexto europeo, lo que han hecho países de nuestro entorno europeo que para nosotros son referencia, y vemos que los procesos de reforma que han llevado a cabo desde los años 90 han estado marcados todos ellos por un patrón muy claro, y es que esas reformas iban dirigidas a la reducción del gasto a través de ajustes paramétricos más o menos intensos que lo que venían era a establecer condiciones más exigentes para acceder y disfrutar de las pensiones.

Es decir, que siempre se ha actuado en la esfera del gasto; la novedad en este caso, lo que hemos introducido como novedoso en este proceso de reformas, es un cambio de planteamiento en la medida en que ahora el ámbito de ingresos es un ámbito donde también se actúa. Esto significa que las reformas que se han llevado a cabo lo que han venido a hacer es a reordenar y a reforzar las fuentes de financiación de nuestro sistema y lo ha hecho en un doble plano, por un lado, identificando aquellas políticas que hasta ahora, durante décadas, han estado indirectamente financiando la Seguridad Social, cuándo en realidad son políticas públicas, muy necesarias, pero que no deberían ser asumidas por la Seguridad Social, porque es el Estado el que está impulsando este tipo de políticas, que se refieren a otros ámbitos de la política del Estado, que en sentido estricto no es la Seguridad Social.

Pongo un ejemplo muy concreto. Las bonificaciones para incentivar la celebración de contratos, es un aspecto, una política muy necesaria, con una larga trayectoria; es una política de empleo y la política de empleo de modo evidente está íntimamente relacionada con la seguridad social. Pero podemos distinguir una cosa de otra, esas políticas hay que mantenerlas, pero el Estado debe implicarse en su financiación y no debemos cargarlas a las cotizaciones sociales con el peso de financiar ese tipo de medidas.

En estos últimos años se ha incrementado de forma significativa la aportación que hace el Estado a la financiación del sistema de pensiones. Y este es un elemento clave que nos ha permitido reducir a un tercio el desequilibrio que tiene el sistema ahora mismo, con la perspectiva de que, en 2025, 2026, si no hay ningún acontecimiento extraordinario, el sistema estará en equilibrio.

Por tanto, hemos reforzado ese sistema de financiación, mejorando la aportación del Estado y la necesaria involucración del Estado en la financiación. Por otro lado, hemos reforzado los ingresos derivados de las cotizaciones, pero con una

**“En estos últimos años se ha incrementado de forma significativa la aportación que hace el Estado a la financiación del sistema de pensiones. Y este es un elemento clave que nos ha permitido reducir a un tercio el desequilibrio que tiene el sistema ahora mismo, con la perspectiva de que, en 2025, 2026, si no hay ningún acontecimiento extraordinario, el sistema estará en equilibrio”.**

orientación muy concreta, hemos tratado de pedir un mayor esfuerzo a quien tiene una mayor capacidad de aportar. Y en concreto se han aplicado distintas medidas, pero la más relevante corresponde a aquellas personas que tienen ingresos por encima de la base máxima de cotización, nuestro sistema general tiene una base máxima de cotización, por encima de esa base máxima no se cotiza.

Pues lo que hemos establecido es, primero, una elevación progresiva de ese tope, para que quienes más tienen aporten más y esto luego se traducirá en una mejora más contenida, pero una pequeña mejora de su pensión. Además, hemos introducido una cuota de solidaridad para grabar aquellos ingresos que quedan por encima de esa nueva base máxima de cotización.

Todo esto ya se traduce en una mejora, se va a poner en marcha de un modo progresivo, pero ya estamos viendo las consecuencias positivas de este replanteamiento y nos permite afrontar estos años que tenemos por delante, estas tres décadas que tenemos por delante, con una inyección adicional de recursos.

## Cierre de brechas

El tercer aspecto que quisiera destacar es la mejora de la protección, la extensión de derechos como objetivo político realizable. Decía hace un momento que las reformas que hemos visto en el ámbito europeo los últimos 30 años han tenido toda una orientación muy concreta a la restricción, al ajuste; en cambio esta es una reforma que lo que hace es extender derechos.

Extiende derechos al tiempo que refuerza la capacidad financiera del sistema para la preservación de esos derechos y lo hace primero recuperando ese derecho a la revalorización de las pensiones, la garantía a los pensionistas de que su pensión va a mantener su poder adquisitivo.

El año pasado tuvimos una inflación de 5,8 % y todas las pensiones se revalorizaron 8,5%, es un esfuerzo extraordinario para las cuentas públicas, pero gracias a esas medidas a las que antes me refería, hemos podido contener ese impacto y transmitir un mensaje fundamental de certidumbre a los pensionistas y al conjunto de la ciudadanía.

Pero además en términos de acción protectora y de mejora de la acción protectora, hay varios elementos, pero destacaré lo relativo a un reto al que antes me refería también, que es la brecha de género, esa situación de discriminación estructural de las mujeres en el sistema de Seguridad Social.



Imagen de alandsmann en Pixabay

Mujer mayor leyendo.

Hemos adoptado medidas decididas y hemos dado una visibilización que no existía hasta ahora del problema de la brecha de género. Hemos incluido y configurado un complemento para la reducción de la brecha de género, que viene a reconocer el impacto que en las carreras laborales tiene para los padres, o para aquellos padres varones que pueden acreditar ese impacto, el nacimiento de los hijos.

Por otro lado, hemos establecido unas medidas que favorecen a las mujeres a la hora de cubrir las lagunas de cotización, los periodos sin cotización que se producen a lo largo de la carrera laboral y que históricamente han condicionado la cuantía resultante a la hora de calcular la pensión. Además, hemos dignificado las pensiones mínimas que en dos terceras partes son percibidas por mujeres, estableciendo una vinculación, una objetivación de la cuantía de esas pensiones mínimas, vinculadas al umbral de pobreza.

De manera que esas pensiones mínimas dejan de ser pensiones que, dependiendo del momento político, de la coyuntura económica, se revalorizan más o menos de forma arbitraria, y establecemos una ruta clara de cómo tiene que producirse.

El cuarto aspecto que quisiera destacar de todo este proceso de reforma es el nuevo marco de protección de los trabajadores autónomos. Aquí en realidad hay distintas esferas que van más allá del ámbito de pensiones, pero sí quisiera resaltar al menos el cambio estructural que se produce en relación con el sistema de cotización. La realidad que nosotros tenemos ahora es que los autónomos, las trabajadoras y trabajadores por cuenta propia, llegan a la edad de jubilación y tienen pensiones que son un 40% inferiores a las de los asalariados.

Si hacemos un análisis por actividades de los mismos sectores, actividades equivalentes que deberían haber dado lugar a pensiones razonablemente parecidas, son completamente dispares y eso tenía que ver con un sistema de cotización basado en la voluntariedad. Cuando estás dado de alta en la Seguridad Social lógicamente tienes que cotizar, pero en la práctica el 85% de los autónomos elegían la base de cotización mínima, ganaran mucho o ganaran poco.

Lo que hemos establecido es un sistema de cotización en el que la determinación de la cuantía es el resultado de los ingresos que percibe por el desarrollo de su actividad. Y eso lo hacemos en forma coordinada con la

**“Por otro lado, hemos establecido unas medidas que favorecen a las mujeres a la hora de cubrir las lagunas de cotización, los periodos sin cotización que se producen a lo largo de la carrera laboral y que históricamente han condicionado la cuantía resultante a la hora de calcular la pensión”.**

agencia tributaria que nos facilita la información de esos ingresos fiscales y en función del nivel de ingresos se determina cuál es la cotización.

El resultado en el medio y largo plazo es hacer un progresivo ajuste del nivel de cotización, en el sentido de que progresivamente los autónomos van a ir cotizando un poco más, generando mejores derechos.

Al mismo tiempo hemos establecido en el diseño de ese sistema, una previsión específica para aquellos autónomos que tienen unos ingresos más reducidos. Y para esos incluso cuando están por debajo del salario mínimo interprofesional, se establecen unos niveles de cotización más reducidos también.

En conjunto, todos los análisis que hemos hecho, lo que nos permiten anticipar es que el volumen de aportación generado por la actividad, por cuenta propia, va a ser mayor, la Seguridad Social va a tener más recursos derivados de las cotizaciones y al mismo tiempo esos autónomos con el tiempo van a ir generando mejores derechos. De forma que esa brecha que ahora existe en las pensiones de los autónomos respecto de los asalariados se vaya reduciendo.

Pero con una particularidad que es clave para entender todas estas actuaciones y es que lo que vamos a ver primero es un incremento de los ingresos, durante esos años en los que vamos a tener una mayor tensión, y cuando vaya disminuyendo, será el momento en el que esos autónomos que ya han ido cotizando más, accedan a su pensión.

## Acuerdos y compromisos

Quinto aspecto clave de este proceso de reformas, el papel del diálogo como cauce y motor de este proceso de reforma, y aquí ha habido tres planos distintos. El primero de todos, siguiendo la secuencia temporal, el Pacto de Toledo, que seguramente muchos de ustedes lo conocen, es un pacto político.

Es una comisión parlamentaria que se creó en 1995, que ha determinado desde esa fecha la orientación general de todas las reformas, con la excepción de la reforma del 13 a la que antes me refería, todas las reformas responden a esas recomendaciones del Pacto de Toledo.

Y sucesivamente en el tiempo, en el año 95, en 2003, en 2011 y aquí en 2020 esas recomendaciones, esas orientaciones básicas se renuevan y determinan de alguna manera las líneas rojas y las prioridades a la hora de actuar.

En un momento realmente complicado, porque todos sabemos cómo estábamos en el año 2020, en un ejercicio de responsabilidad por parte de todas las fuerzas políticas, se produjo esa renovación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Después de unos meses de intenso trabajo político en el ámbito parlamentario, esas recomendaciones fueron de alguna manera el pistoletazo de salida, a partir del cual se abrió el segundo plano de negociación, en este caso, con los interlocutores sociales.

Desde ese momento y con ese marco delimitado por el Pacto de Toledo, nos sentamos con sindicatos y patronal para concretar esas medidas específicas que debían dar cumplimiento a las recomendaciones de ese Pacto, que en última instancia y por sintetizar el sentido, el contenido, de esa recomendación, es lo que viene a renovar en 2020 un mandato claro, inequívoco, de las fuerzas parlamentarias al gobierno de turno, de que el sistema público de pensiones es un sistema irrenunciable y que hay que adoptar las medidas necesarias para su preservación.

Este proceso de diálogo que se abre con los interlocutores sociales después ha sido muy intenso, porque como hacía antes el repaso rápido de la secuencia, han sido distintos instrumentos normativos los que han concretado ese proceso de reformas y cada uno de ellos ha sido el resultado de un proceso de negociación con los sindicatos y la patronal e incluso la parte que tiene que ver con autónomos, sindicatos y patronales y específicamente las asociaciones de autónomos.

Este es un aspecto fundamental, el hecho de que este proceso de reformas haya tenido un apoyo político inicialmente, luego lo que es la tramitación parlamentaria, pueden imaginarse las divergencias que hay entre las fuerzas políticas; pero el punto de partida y lo que es incuestionable es que todo este proceso de reformas está enmarcado en el Pacto de Toledo y esto significa que venga quien venga después, es muy complicado que ponga en cuestión estas reformas.

Como decía antes, en esta ocasión ha habido un tercer plano de diálogo, intenso, muy complicado, que ha sido el diálogo con la Comisión Europea. En el marco de ese plan de recuperación, resiliencia y transformación, España se comprometió a cambio de un importante

**“Este proceso de diálogo que se abre con los interlocutores sociales después ha sido muy intenso, porque como hacía antes el repaso rápido de la secuencia, han sido distintos instrumentos normativos los que han concretado ese proceso de reformas y cada uno de ellos ha sido el resultado de un proceso de negociación con los sindicatos y la patronal e incluso la parte que tiene que ver con autónomos, sindicatos y patronales y específicamente las asociaciones de autónomos”.**

apoyo financiero, a llevar a cabo una reforma en su sistema de pensiones que permitiera garantizar su sostenibilidad en los próximos 30 años.

Y para eso nos comprometimos a hacer todas estas cuestiones que les estoy compartiendo de esta forma acelerada. Lo relevante en este caso es que teníamos una exigencia adicional, una exigencia realmente dura, porque ese proceso de negociación con las instituciones europeas ha sido realmente complicado, pero tengo que decir con satisfacción que ha llegado a buen puerto.

Al final aspectos, como este que mencionaba, relacionados con el replanteamiento de cómo afrontar los problemas de sostenibilidad y no mirar sólo al ámbito del gasto, sino mirar también al ámbito de los ingresos, han sido avalados por la Comisión Europea y esto yo creo que va a tener un recorrido importante.

El Ministro, en su comparecencia al Parlamento Europeo, destacaba este aspecto, estos cambios de orientación, estos cambios de paradigma no se van a circunscribir en el ámbito europeo, no se quedan en el caso español, sino que van a venir otros casos después, es una experiencia yo creo que muy enriquecedora en ese sentido.

## Mecanismos de evaluación

Y dos comentarios muy puntuales de los dos restantes aspectos claves. El primero quizás es una cuestión más técnica, un aspecto relevante de todo este proceso de negociación, una pieza clave en la negociación final con los interlocutores sociales, en particular con la Comisión Europea, es el establecimiento de una nueva gobernanza, de un mecanismo de seguimiento para la supervisión de la buena marcha del sistema.

De alguna manera lo que hemos establecido es una luz de alarma que viene a exigir la adopción de nuevas medidas, si la evolución del gasto se desvía de una determinada senda, que es una senda que nosotros hemos considerado razonable, pero que en todo caso viene acompañada de ese mecanismo que en el supuesto en el que se produzca una desviación, porque el gasto crezca más rápido, exige la adopción de nuevas medidas, unas nuevas medidas que deben contar con la misma legitimidad que estas que hemos adoptado hasta ahora.

Y que son medidas que habrá que llevar, que el gobierno deberá evaluar, de la mano de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que es el organismo independiente que vela por las cuentas públicas. Valorar el impacto de las medidas, llevarlas a esa comisión parlamentaria



Imagen de la uradbusiness0 en pixabay

Vendedor informal.

del Pacto de Toledo y una vez que las acuerde ahí, llevarlas al diálogo social para concretar su contenido con sindicatos y patronal.

Esta es una novedad que se establece, un mecanismo de supervisión que se aplicará cada tres años y que viene a reconocer que en última instancia la Seguridad Social y el sistema de pensiones es un ser vivo y que, por tanto, puede haber desviaciones inesperadas que nos exijan nuevas actuaciones.

Y por último un aspecto fundamental de todo este proceso de reformas, todo este proceso de reforma pensional viene de la mano de otra reforma hermana, que es la reforma laboral, y en ese sentido el éxito de la reforma de pensiones solo puede explicarse después del éxito que ha tenido la reforma laboral, que se aprueba en diciembre del año 21.

Nuestro país, España, tenía un grave problema en el mercado de trabajo, todos los mercados de trabajo tienen problemas, nosotros teníamos sobre todo un problema en este momento de precariedad, un exceso o una utilización excesiva, abusiva, de la contratación temporal.

Y relaciones laborales de naturaleza indefinida se articulaban jurídicamente a través de contratos temporales, generando una situación de inseguridad, de quiebra de los derechos laborales de las trabajadoras, de los trabajadores y de nuestro país, que suponían un lastre muy importante para la marcha de la economía.

Bueno, gracias a esa reforma laboral los niveles de temporalidad se han desplomado y ahora ya tenemos una situación equiparable a la de los países del entorno europeo de referencia. Esto es un aspecto clave para dar credibilidad a la reforma de pensiones que hemos aprobado, porque sin corregir esa anomalía que teníamos, que sufríamos en el mercado de trabajo, toda la reforma en el ámbito específico de pensiones tenía un recorrido muy limitado.

El hecho de que estas reformas se hayan producido casi de la mano refuerza el valor de esa reforma laboral y da una mayor credibilidad y refuerza también, lógicamente, el valor del sistema de pensiones.

De manera apresurada, estos son los elementos fundamentales que yo destacaría de este proceso de reformas. Y quiero insistir en un mensaje, que desde luego lo conoce muy bien la secretaria General de la OISS es

**“Nuestro país, España, tenía un grave problema en el mercado de trabajo, todos los mercados de trabajo tienen problemas, nosotros teníamos sobre todo un problema en este momento de precariedad, un exceso o una utilización excesiva, abusiva, de la contratación temporal.”**

que España ha vivido este proceso de reformas muy intenso, estamos satisfechos, estamos muy satisfechos de cómo ha salido, somos absolutamente conscientes de que hemos tenido suerte para que varias de estas reformas hayan salido adelante.

En este punto estamos más que encantados de poder compartir nuestra experiencia con ustedes, evidentemente nosotros somos absolutamente conscientes de que cada país tiene sus singularidades y que no podemos tomar una reforma y llevarla a otro lado, pensando que con esto está solucionado, y no es así.

Permítanme que acabe con una cita, un verso de un español célebre, un poeta, una de las figuras fundamentales de la generación del 27, que vivió unos años en Colombia, Pedro Salinas. Él tiene un verso en el que dice algo como “quiero sacar de ti tu mejor tú”. Creo que por ilustrar de alguna manera todo este proceso de reformas y la satisfacción, que yo me atrevería a expresar, tiene el conjunto de la sociedad española en relación con todo el proceso de reformas de pensiones, creo que este verso expresa el que realmente en unas circunstancias muy complicadas y con un ejercicio de responsabilidad de los actores políticos, de los interlocutores sociales, nos ha permitido llegar a este buen puerto y en ese sentido estamos satisfechos”.

### Presentadora

“Agradecemos la excelente exposición del Señor Secretario de Estado del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Pensiones de España, el Excmo. Sr. Borja Suárez Corujo.

A continuación, daremos inicio al primer panel “Experiencias de los Países Iberoamericanos””.



Imagen tomada de [www.inclusion.gob.es/](http://www.inclusion.gob.es/)

Sr. Borja Suárez Corujo,  
Secretario de Estado Ministerio  
de Inclusión, Seguridad Social y  
Pensiones –España–.



## CAPÍTULO III



PANEL:

# Experiencias de los países iberoamericanos



Imagen tomada de la presentación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social: *Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la Seguridad Social en Iberoamérica.*



## Presentadora

“En la segunda parte del II Foro Iberoamericano sobre los Retos de la Formalización Laboral, enfocado en las experiencias de reformas previsionales y el fortalecimiento de la seguridad social en Iberoamérica, damos inicio al primer panel, “Experiencias de los países iberoamericanos”.

En este panel participan desde Costa Rica el Señor Juan Manuel Cordero, Viceministro de Trabajo del Área Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (intervención virtual); presencialmente el Señor Alfredo Cabrera Casas, Presidente del Banco de la Previsión Social (BPS) de Uruguay; el Señor Jaime Durán Chuquimia, Gerente General de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo de Bolivia; la Señora Mónica Guadalupe Ayala Guerrero, Directora General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Señor Juan Francisco Mendoza Estrada, Director de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – IGSS –.

Ahora damos la palabra a la moderadora del panel, Señora Gina Magnolia Riaño Barón”.



## Moderadora Sra. Gina Magnolia Riaño Barón. Secretaria General de la OISS

“Es un gusto poder moderar el siguiente panel que cuenta con la participación de las máximas autoridades de las instituciones de seguridad social de Costa Rica, Uruguay, El Salvador, Guatemala y Bolivia.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), agradecen de nuevo la participación en este foro que tiene como objetivo final contribuir al fortalecimiento de los sistemas de Seguridad Social en los países iberoamericanos, mediante el intercambio de experiencias.

A continuación, tenemos la intervención desde Costa Rica del señor Señor Juan Manuel Cordero, Viceministro de Trabajo del Área Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica”.

**Excmo. Sr. Juan Manuel Cordero. Viceministro de Trabajo del Área Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- Costa Rica -**

“Queremos reconocer los esfuerzos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, de la Agencia de Cooperación Española - AECID -, así como también de Colpensiones, por convocarnos en este espacio que sin duda alguna redundará en beneficio de los sistemas de Seguridad Social de la región y compartir experiencias, prácticas y modalidades de aseguramiento.

Costa Rica celebra este año el aniversario 83 de la promulgación de las garantías sociales, esto ha permitido a nuestra población alcanzar de manera estratégica niveles de atención en Seguridad Social y previsión social en el mundo.

Tenemos una esperanza de vida para los hombres alrededor de 79 años y para las mujeres de 82 años, una tasa de mortalidad materno infantil de las más bajas en el continente, así como también un sistema robusto de atención universal en materia de salud.

No obstante, las vicisitudes históricas no hacen inmune a un país -pese a contar con los instrumentos de orden administrativo y hasta constitucional- de los embates que la impronta histórica nos demanda. Es así como la conocida repercusión del covid19 causó un estrago en los sistemas de seguridad y previsión social a nivel mundial. Y Costa Rica no fue la excepción.



*Sr. Juan Manuel Cordero,  
Viceministro de Trabajo del Área  
Social, Ministerio de Trabajo y  
Seguridad Social- Costa Rica.*

## La cuestión del empleo

Deseo concentrarme en las repercusiones que tuvo, precisamente, la pandemia para el empleo a nivel nacional. Durante el trimestre de enero, febrero y marzo del año 2020, Costa Rica enfrentó una de sus más catastróficas pérdidas de empleo en su historia; al menos un 25% de la población con empleo se vio afectada, llevando a un total de 545.000 personas al desempleo. Un desastre nacional sin duda alguna.

La lógica de mercado indiscutiblemente ha venido a restablecer los niveles del empleo en el país, pero también acompañado de acciones gubernamentales para la promoción y el sostenimiento de este.

En este momento, para el trimestre de enero, febrero y marzo de 2023, comparable con el anteriormente dicho, registramos desempleo del 9,2% de nuestra población. Sin embargo, quiero hacer acotación en algo de suma importancia para los motivos que nos convocan en este foro y quiero hacer referencia al tema de la informalidad, con un 40,2% a nivel nacional, según el Centro de Estadística y Censos. Hay que hacer la acotación de que ese 40,2% no implica necesariamente un empleo precario, de ahí que activamente estamos haciendo equilibrios en las valoraciones para la consideración de esa cifra.

Señalado esto, el desempleo a nivel país está afectando mayoritariamente a las personas jóvenes. Uno de los gravísimos obstáculos que enfrentamos a efectos de lograr una mayor cobertura de la Seguridad Social, es que los jóvenes entre el rango de edad de 17 a 35 años no tienen las competencias suficientes para demostrar sus habilidades en relación con las necesidades que el mercado laboral requiere.

De ahí efectivamente que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en conjunción con otras instituciones, ha lanzado recientemente y puesto en práctica la estrategia de empleabilidad y talento humano, denominado “BRETE”. Para quienes no son costarricenses podría sonar como una palabra extraña, pero quiero hacer alusión que BRETE es el uso coloquial que los y las costarricenses usamos para referirnos al trabajo.

**“... covid19 causó un estrago en los sistemas de seguridad y previsión social a nivel mundial. Y Costa Rica no fue la excepción”.**

Dicho esto, la “estrategia BRETE” tiene como finalidad focalizar los beneficios de los programas de empleo en este rango de la población, para que con una lógica de mercado tal, logre completar las necesidades de los y las empresarias del sector productivo nacional a efecto de guiar las capacitaciones hacia una unión virtuosa.

Dentro de la estrategia de empleabilidad y talento humano, debo señalar algo que es muy novedoso, un beneficio o transferencia monetaria condicionada, denominada “búsqueda activa de empleo”, esto consiste en una transferencia para aquellas personas que, una vez culminado su proceso de formación, el Estado les brinda un estipendio, a efectos de que logren cumplir con sus gastos mientras consiguen trabajo.

Muchas de las personas, tras haber concluido, obviamente, su proceso de formación, no tienen los recursos para añadir el valor que requiere la búsqueda de empleo; consecuentemente mientras demuestran al Estado que están buscando trabajo, durante un cierto tiempo este estipendio llega a las personas que están en la búsqueda activa de empleo. Deben

generarse estrategias distintas, novedosas para que efectivamente el talento humano logre posicionar su lugar en el mundo del trabajo decente.

Otro esfuerzo importante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en orden a estas ideas, es en la promulgación de una política de seguridad social, que tiene como objetivo alinear a toda la institucionalidad que maneja programas de Seguridad Social, con miras a garantizar el tan ansiado derecho humano de obtener empleo. Los mecanismos de gobernanza y estrategia de intervención de esta política son una apuesta precisamente al fortalecimiento de los temas de seguridad social en el país.

## Seguridad Social como política pública

Deseo incluir algunas ideas importantes que merecen la pena ser refrescadas a la hora de la construcción de las políticas públicas para afrontar la Seguridad Social y los retos que ésta conlleva y la lucha contra la informalidad.

El primero de ellos es que la política pública debe construirse según los datos. Es indispensable que los países contemos con datos certeros, seguros, confiables, que permitan un diseño que focalice precisamente las necesidades.

En lo segundo que quiero hacer énfasis es en los arreglos institucionales que deben hacerse. Los ministerios de trabajo y las instituciones de Seguridad Social no pueden hacer el trabajo solos, es indispensable la convergencia de otros actores para la consecución de los resultados a buen puerto.

Tercero, estos arreglos también deben hacerse como producto del diálogo social. Es indiscutible la necesidad de fomentar el diálogo en nuestra sociedad con miras a que las decisiones que sean adoptadas en materia de Seguridad Social sean bien recibidas por la población, sean bien recibidas por el sector trabajo, sean bien recibidas por el sector empleador.

Y una última reflexión que quisiera hacer en relación con uno de los desafíos que también debe estar presente en el diseño de políticas públicas, es el tema de comunicación en materia de Seguridad Social. Hoy por hoy, uno de los grandes desafíos que enfrentamos, no sólo en Costa Rica, y me atrevería a decir que, en toda la región de Iberoamérica, es la comunicación de la credibilidad de los sistemas de Seguridad Social, para

**“Deben generarse estrategias distintas, novedosas, para que efectivamente el talento humano logre posicionar su lugar en el mundo del trabajo decente”.**

que la gente confíe en estos, para que la gente pueda efectivamente tener la seguridad de que va a tener el derecho pensionario y va a tener su derecho a la atención de la salud.

Muchas veces los cambios en los modelos y las medidas que deben introducirse desestimulan el aseguramiento y una buena política de comunicación, indiscutiblemente, puede ser la clave del éxito de reformas en los estados.

Deseo agradecer nuevamente a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, a la Agencia de Cooperación Española, así como como a Colpensiones por propiciar este espacio, que indiscutiblemente sé que será en beneficio del fortalecimiento de los sistemas de seguridad social en la región”.



### Moderadora Sra. Gina Magnolia Riaño Barón

“Agradezco la intervención del Señor Juan Manuel Cordero, Viceministro de Trabajo del Área Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

Continuamos con la presentación del Señor Alfredo Cabrera Casas, abogado de la Universidad de la República del Uruguay, vinculado a la Universidad de Montevideo. Desde Octubre del 2021 es Presidente del Banco de la Previsión Social – BPS de Uruguay.

Saludamos al Señor Alfredo Cabrera Casas, Presidente del BPS de Uruguay, una institución tan querida y reconocida en la región, por los avances y por lo que ha sido un referente en temas de diálogo social, en las reformas que ha venido haciendo, la última que han discutido por más de dos años y que ya hoy es una realidad.

Así que señor Alfredo Cabrera muchísimas gracias por estar con nosotros”.

### El caso de Uruguay Sr. Alfredo Cabrera Casas Presidente, Banco de Previsión Social - BPS - Uruguay -

“El Viceministro de Pensiones de Colombia me dejó la referencia de Mozart y el 1700, lo cual me dejó pensando, entonces les quiero contar que mi país juró su primera Constitución el 18 de julio de 1830, unos 100 años después del cuento de Mozart. Ahí se crea el registro de leyes y decretos y la primera ley del Uruguay después de la jura de la Constitución, la ley número 1 se llama “Pensiones” y prorroga la vigencia de una ley que no tenía número, porque no existía el registro de leyes y decretos, que establecía pensiones para las viudas de la guerra.

Imagen tomada de [www.bps.gub.uy/](http://www.bps.gub.uy/)



Sr. Alfredo Cabrera Casas  
Presidente, Banco de Previsión  
Social - BPS -Uruguay-

O sea que, en definitiva, vengo de un país que tiene 193 años construyendo un sistema de Seguridad Social y eso me parece que es un dato que es bueno tenerlo cuando somos países diferentes, porque en definitiva nos aquejan generalmente los mismos problemas, pero partimos de lugares distintos en el camino o estamos en lugares distintos del camino y no importa más que recorrerlo.

Todos lo tenemos que recorrer, todos lo estamos recorriendo a nuestro ritmo, con nuestras particularidades y a nuestra manera y no existen fórmulas mágicas transferibles de uno a otro país. Uno puede contar experiencias más allá del detalle técnico, que es lo que pretendo hacer, puede contar modelos que puedan servir de inspiración para que algún país los pueda incorporar, pero siguen siendo experiencias particulares.

## Cobertura, sostenibilidad y formalidad

En la segunda consideración que quiero hacer, están planteados los procesos de reforma para la mayor formalización del sistema de Seguridad Social, esa es una parte del problema muy importante y en nuestra región sumamente importante. Pero la otra es la sostenibilidad, los dos extremos; podríamos plantearlo como el arte de hacer coincidir máxima cobertura con sostenibilidad, permitir que los sistemas sean sostenibles en el mediano y largo plazo, pues de eso se trata la Seguridad Social y a su vez que tenga los mayores índices de cobertura.

Uruguay es un país que tiene una tasa de informalidad del 20%, es baja en comparación a la media, en América es de las más bajas. En el 2019, antes de la pandemia, la tasa era del 25%. El Uruguay postpandemia tiene menos informalidad que el Uruguay prepandemia y la lectura inmediata que los analistas hacemos es que la situación de crisis extrema de la pandemia permitió descubrir los beneficios concretos de la formalidad.

No era lo mismo en la pandemia estar dentro del sistema formal, que no estar dentro del sistema formal. Entonces lo que a veces es una consideración de tipo teórico, sobre todo cuando las personas son jóvenes y el régimen de jubilación está lejano en el tiempo, se convirtió en una realidad concreta donde las prestaciones de actividad, el seguro de desempleo y el seguro de enfermedad tenía una cobertura para aquellas personas que sólo tenían un régimen de cobertura, contra aquellos que no tenían.

**“Uno puede contar experiencias más allá del detalle técnico, que es lo que pretendo hacer, puede contar modelos que puedan servir de inspiración para que algún país los pueda incorporar, pero siguen siendo experiencias particulares”.**

Vamos a ver alguno de los números del sistema, entonces la reforma del Uruguay no busca, o no fue el objetivo principal, incorporar gente a la formalidad. La Reforma en Uruguay buscó adecuar, buscó pilares de equidad, de justicia y de sustentabilidad y sostenibilidad en el mediano y en el largo plazo, porque Uruguay invierte mucho más en sus adultos mayores que en sus niños; la pobreza es muy superior en niños que en adultos mayores.

Vamos al punto de partida, la cobertura de Seguridad Social para personas de 65 y más es un número cercano al 100%. Todas las personas por encima de 65 años tienen cobertura, una relación activo-pasivo (trabajador vs adulto mayor) de 2.36, obviamente una relación de este tipo condiciona cualquier sistema de solidaridad.

Y una estructura financiera donde los aportes propios son 52.6% y los impuestos afectados para financiar la Seguridad Social son 35.2% y aun así después de sumar los aportes propios más los impuestos afectados, falta dinero; es una asistencia financiera directa, que hace el Estado con su caja mes a mes, para lograr el equilibrio de la Seguridad Social.

Por otra parte, están las dos opciones en grandes números, el gran sistema y los sistemas de policía y fuerzas armadas, para tener la referencia y ver cómo va creciendo el gasto en pasividades. Y por el otro lado, la proyección al 2070 de la asistencia financiera proyectada en porcentaje del PIB.

Toda esta situación nos lleva a partir de estos números a esta realidad: tenemos una situación demográfica crítica, alta cobertura poblacional y estabilidad y sustentabilidad financiera dificultosa en el largo plazo. Básicamente ese es el modelo del cual partimos.

## El problema demográfico en la Seguridad Social

Tenemos un descenso en la “tasa global de fecundidad” a partir del 2015; a dos años del trabajo de la reforma estaba en dos (2) y termina en 1,38. En 2015 hay una gran caída a partir de la implementación de políticas para prevenir el embarazo adolescente, pero la realidad es que nuestra tasa de fecundidad no alcanza la tasa de reemplazo.



Imagen de freepik

Jóvenes hinchas.

No es un fenómeno exclusivamente uruguayo; muchas de las consideraciones hechas por el Secretario de Estado Español son muy similares. Hay un mayor empoderamiento de las mujeres que tienen mayor capacitación, entran más tarde al mercado de trabajo, los jóvenes también tienen menos hijos, por lo menos en nuestros países es un comportamiento bastante habitual que nos da una caída en la tasa de fecundidad de 1.38, cuando la tasa de reposición es de 2.1.

Entonces, primera afirmación, con esa tasa de fecundidad, los sistemas de reparto intergeneracional activo-pasivo que les mostramos, no tienen un futuro muy provisorio, por venir del fenómeno demográfico.

Por otro lado, tenemos el aumento de la esperanza de vida al nacer. En Uruguay se ha producido y se produce permanentemente, un aumento de la esperanza de vida al nacer, que se concreta en la esperanza de vida a los 65 años, con un aumento de 25.5 en los hombres y 20 en las mujeres, con una proyección al 2100 de 31 y 27.

Estos son todos los números pre-reforma, los números que teníamos planteados, y una jubilación a los 60 años. O sea que en definitiva teníamos un problema grave de sustentabilidad en el mediano y largo plazo, en la medida en que como cualquiera lo puede ver con estos números, el sistema tiende a desfinanciarse brutalmente o tener una incidencia en el presupuesto nacional, que deja por fuera el apoyo a otro grupo como la niñez. En definitiva, ningún almuerzo es gratis y alguien siempre lo termina pagando.

La suma de estos dos factores nos da un descenso del grupo de los menores de 25 e incremento del grupo de los 65 años y más. Fíjese qué terrible, el único grupo que crece es el de los mayores de 65 años y desciende el grupo de los jóvenes, lo cual nos da en la proyección demográfica una caída de población activa, lo cual vuelve a comprometer la estabilidad del sistema.

Los objetivos de la reforma fueron adecuar el sistema a la dinámica demográfica, asegurar la estabilidad y sustentabilidad financiera, mantener los niveles de cobertura y beneficios, flexibilidad ante contextos laborales inciertos y generar condiciones para asumir desafíos asociados al sistema nacional integral de salud y sistema de cuidados integrados.

Este es uno de los grandes temas de la Seguridad Social de cara a lo que se nos viene, es un capítulo que obviamente ya lo estamos haciendo, pero lo tenemos que incorporar completamente porque el cuidado es uno de los de los retos que tenemos por delante.



## Objetivos de la reforma

- Adecuar el sistema a la dinámica demográfica.
- Asegurar la estabilidad y sustentabilidad financiera.
- Mantener los niveles de cobertura y beneficios.
- Flexibilidad ante contextos laborales futuros inciertos.
- Generar condiciones para asumir desafíos asociados (SNIS, SNIC).

*Diapositiva de la presentación Reformas Previsionales y el fortalecimiento de la seguridad social en Iberoamérica. El caso de Uruguay.*

## El camino de la reforma de la Seguridad Social en Uruguay

¿Cómo fue el proceso? Ninguna reforma es un proceso político fácil, ni social; en definitiva, son procesos polémicos. En Uruguay el Gobierno actual asumió el 1 de marzo de 2020, el 16 de marzo se declaró la pandemia y a fines de ese año se creó una comisión de expertos, integrada por un reconocido especialista quien la presidió y expertos representativos de todos los partidos, la academia, la Universidad de la República, los sindicatos, las cámaras empresariales, otro nivel de expertos.

Ese grupo trabajó durante un año, todos los trabajos que produjo ese grupo más todos los webinar están publicados, es absolutamente pública la información y ese grupo terminó haciendo un análisis de situación y a partir de ese análisis presentó conclusiones, las cuales fueron entregadas al poder Ejecutivo y a la Asamblea General, que no fueron unánimes, para que nadie se lleve a errores. Esta reforma se aprueba por mayoría, pero todo el Uruguay sabe y sabía que hay que reformar el sistema de Seguridad Social, ningún partido político en Uruguay niega o negó la necesidad de la reforma.

Por supuesto, después hay distintos caminos, distintas opciones, distintas interpretaciones de qué es lo mejor. Pero la convicción de la Reforma la tienen todos los partidos, todos los expresidentes de la democracia para acá han validado la necesidad de reformar. Entonces este proceso que lleva dos años termina con un borrador del proyecto de ley, que es presentado al Presidente de la República que se lo da a sus socios de gobierno y pide entrevista con el presidente del principal partido de oposición y le entrega el proyecto.

Luego de esto se genera una discusión previa, parlamentaria, donde con el proyecto articulado la gente opina, los partidos opinan y en esa opinión informal del sistema político se le hacen algunas modificaciones, tomando en consideración algunas de las críticas, observaciones o comentario que el proyecto tenía.

Luego de eso el nuevo proyecto corregido ingresa al Parlamento, se produce la discusión en las dos cámaras, donde se reciben las delegaciones que iban a hablar a favor y en contra del proyecto y finalmente, a fin de año, el proyecto es aprobado como Ley 20130. Su primera fecha de vigencia fue el 1 de agosto para algunos institutos y su segunda fecha de vigencia va a ser el 1 de diciembre para otros institutos y va a entrar a regir en plenitud a partir del 2033 para jubilaciones en un régimen de convergencia y en 2043 en un régimen absoluto.

## Transición

Déjenme acá hacerles otra consideración. Uno de los compromisos era el no afectar “derechos adquiridos”, para las personas que estaban en un régimen se debía buscar la manera de que lo pudieran mantener. Para ello se estableció lo que a mí me gusta decir que es un modelo bien a la uruguaya, que no nos gustan las cosas ni muy bruscas, ni muy llamativas, ni que sean muy rápidas, pero en esa lógica establecimos un proceso donde cualquier persona que tenga causa jubilatoria hasta el 31 de diciembre de 2032, se va a jubilar por el régimen actual.

Y a partir del 1 de enero de 2033, va a empezar un régimen de convergencia entre nuevos y viejos sistemas, incorporando porcentajes de uno y otro, que va hasta el 2043 y recién en el 2043 una persona se va a jubilar 100% por el régimen nuevo.

O sea que, lo primero es la tranquilidad de que las personas que han desarrollado su vida se van a jubilar con las mismas reglas del juego que tuvieron hasta ahora; va a cambiar para los que vienen y ese es un dato bien importante porque le quita presión a la discusión presente, lo que permite manejarlo de otra manera.

## Características de la Reforma

¿Cuál es la principal característica de la reforma? Se tiene un sistema único donde las cajas como la militar, la policial, la de los escribanos, la de los profesionales, la de los bancarios, que son las paraestatales, pasan a un régimen común, no se afectan los derechos de los jubilados por la dualidad de convergencia en los 20 años y permite la compatibilidad entre jubilación y trabajo.

Este es un tema muy nuevo para Uruguay que no lo teníamos, y es permitir dentro del sector industria y comercio que una persona que tenga múltiple empleo, teniendo la posibilidad de jubilarse, se jubile de un empleo y siga manteniendo otro y se mantenga como activo y permite que un jubilado siga cobrando y vuelva a trabajar, si quiere y puede.

### Características de la reforma



- Inclusión de todos los organismos existentes
- Diseño multipilar
- No se afectan los derechos de aquellos ya jubilados
- Gradualidad en la aplicación (20 años de convergencia)
- Se permite la compatibilidad entre jubilación y trabajo
- Amplia beneficios a personas con discapacidad
- Se adecuan prestaciones
- Se crean nuevos instrumentos de ahorro voluntario
- Se garantiza la estabilidad del sistema, así como la sostenibilidad

*Diapositiva de la presentación Reformas Previsionales y el fortalecimiento de la seguridad social en Iberoamérica. El caso de Uruguay.*

Este es un tema importante, estamos seguros de que en nuestro país los jubilados, o porque no les alcanza o porque quieren ayudar a otro familiar, vuelven a trabajar y lo hacen de manera informal y por fuera del sistema. Con esta opción ahora el jubilado que quiere volver a trabajar tiene la misma incorporación al sistema formal, va a cobrar su jubilación y va a tener nuevamente seguro de accidente de trabajo y todos los beneficios de un trabajo en regla, excepto el seguro de desempleo, porque como es lógico si deja de trabajar tiene la jubilación.

Un elemento bien importante para destacar y que para nosotros ha sido uno de los elementos más llamativos en este momento, es que se crean nuevos instrumentos de ahorro voluntario y esto garantiza la sustentabilidad.

Pilar cero, nivel mínimo de protección; pilar uno, régimen de reparto; pilar dos, ahorro obligatorio; pilar cuatro o pilar tres si contamos el cero, ahora unitario y complementario. Básicamente esa es la estructura del sistema, cuatro pilares y la gran polémica y la gran diferencia, edad mínima de jubilación a los 65 años.

En la hipótesis de rebajar derechos, aumentar los aportes o aumentar la edad, que en definitiva son los tres lugares por donde un sistema va a terminar teniendo una modificación, en Uruguay se optó por aumentar la edad a 65 años, cuando además el promedio de jubilación era 62.6, nadie se jubilaba a los 60, la gente sigue trabajando. Me quedo por acá”.



**Moderadora Sra. Gina Magnolia Riaño Barón**

“Muchísimas gracias, al Señor Presidente del BPS del Uruguay, Señor Alfredo Cabrera Casas.

Ahora continúa con el uso de la palabra, el Señor Jaime Durán Chuquimia, Gerente General de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo de Bolivia, quien compartirá los procesos de reforma que han adelantado en el Estado Plurinacional de Bolivia”.

**“Un elemento bien importante para destacar y que para nosotros ha sido uno de los elementos más llamativos en este momento, es que se crean nuevos instrumentos de ahorro voluntario y esto garantiza la sustentabilidad”**

## Avances del Sistema Integral de Pensiones (SIP) en Bolivia

**Sr. Jaime Durán Chuquimia Gerente General Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo -Bolivia-**

“Excelente exposición de los retos de Costa Rica y Uruguay. Como bien se ha dicho, ningún país es igual a otro, en algunos países funcionan unas cosas y en otras funcionan otras cosas y en ese sentido lo que voy a compartir son algunos elementos, que es una visión particularmente boliviana, van a notar ciertas características. ¿Por qué razón? Porque nosotros precisamente hemos asumido la administración por parte del Estado de la totalidad de las pensiones.

Es decir, si bien en 2010 nosotros promulgamos la Ley 065, la Gestora que está precisamente a mi cargo, recién en esta Administración asume el mando de la totalidad de la gestión. Nosotros en Bolivia no tenemos administradoras de fondos privados, es totalmente estatal. Entonces es importante que ustedes lo conozcan porque van a notar ciertas particularidades. Quería empezar por mostrar que en realidad han existido varias críticas respecto a las privatizaciones y eso ha hecho que en varios países se vaya por un camino distinto.

Ahora bien, la historia más reciente de pensiones en Bolivia nace precisamente desde el año 2009, en que se promulga la nueva Constitución Política del Estado, que incorpora varios derechos, entre ellos, por ejemplo, se establecen con claridad dos temas importantes: primero el tema de dirección y administración debe ser realizado por el Estado, pero además se establece con claridad que estos sistemas no pueden privatizarse.

Esto se hace porque ha existido una crítica muy profunda en mi país a los procesos de privatización asociados al neoliberalismo, hay que decirlo, que han significado recortes para los derechos de los trabajadores, entonces tras 2009 se constitucionaliza esta mecánica.

## Caracterización del sistema pensional boliviano

Ahora bien, cómo funciona el sistema boliviano. El sistema se sustenta en tres grandes principios, el primero es el de la universalidad, esto significa que el sistema tiene que otorgar una garantía de ingresos absolutamente a todos los adultos mayores.

Imagen tomada de: [www.facebook.com/ABI.Bolivia](http://www.facebook.com/ABI.Bolivia)



Sr. Jaime Durán Chuquimia  
Gerente General Gestora Pública  
de la Seguridad Social de Largo  
Plazo -Bolivia-

Eso es una característica muy importante, quisiera explicarlo. Lo que ocurre es que, si ven la legislación comparada, van a notar que hay una serie de derechos que llaman de cuarta generación, que no necesariamente se ejercen en un momento dado del tiempo.

Para darles una idea, el derecho a la vivienda. Varias de las constituciones indican que todos tenemos derecho a la vivienda, pero eso no necesariamente significa que todos tengamos vivienda, porque se trata de derechos progresivos. En cambio, en el caso boliviano cuando hablamos de universalización, decimos que es un derecho que tiene que ejercerse ya. Es decir, cualquier persona por el solo hecho de cumplir 60 años y residir en territorio boliviano, ya tiene una pensión, independientemente de si en su vida ha aportado o no. Es una característica muy importante en el caso boliviano.

Una segunda característica es la solidaridad. Como lo vemos nosotros, consideramos que en las pensiones no sólo se debe calcular en función de lo que uno haya aportado, porque muchas veces se tiende a ver en estas reformas que esto funciona como una caja de ahorro, voy ahorrando, eso se invierte y con lo que he ahorrado me pagan.

El gran problema se da por las tasas de cotización que se tienen, que deben estar entre el 10% y 20%. Dependiendo también de cada país, es imposible tener una tasa de reemplazo equivalente al ingreso.



*Principios de la seguridad social de largo plazo. Diapositiva de la presentación Avances del Sistema Integral de Pensiones –SIP en Bolivia.*

Entonces lo que nosotros hacemos es establecer un sistema en el cual, los que ganan más aportan relativamente más. Pero no sólo para su pensión si no para ayudar a los que ganan menos, así entendemos la solidaridad y van a notar que esto tiene repercusiones importantes.

Y el tercer principio es el de la sostenibilidad, es decir que nuestro sistema no sólo tiene que brindar ingresos a las generaciones actuales, sino a las generaciones futuras. Entonces van a notar que el sistema tiene unas características muy interesantes, que ha hecho que el fondo vaya creciendo paulatinamente en el tiempo.

Resumiendo, se establecen tres regímenes para llevar adelante estos principios. El primero es el “no contributivo”, en el que para gozar de los beneficios no se necesita aportar, lo que damos es la “renta de dignidad” y por el otro lado los “gastos funerales”; es decir, que en Bolivia absolutamente todos tienen derecho a un entierro digno, que en muchos países eso es complicado. El segundo es “el contributivo”, que genera las pensiones de invalidez por muerte y de vejez, que son las tradicionales. Y el tercero, el “semi contributivo”, que genera la pensión solidaria de vejez.

## Renta Dignidad (No contributivo)

Bajo esta característica en realidad en Bolivia el acceso a la pensión es universal. Tampoco quiero mentirles, no es una maravilla, en realidad nosotros, desde el año 2007 (Ley 3791), hemos generado una ley que establece con claridad que toda persona mayor a 60 años y resida en territorio boliviano tiene derecho a esta pensión mínima.

Ha sido una de nuestras políticas más exitosas, en realidad ha nacido con un monto global de 2.400 bolivianos, que más o menos corresponden a 300 dólares. Ha ido subiendo en el tiempo y desde el año 2019 más o menos otorgamos esta pensión con un monto de 700 dólares anuales. Eso significa que, mensualmente a cada anciano le entregamos 50 dólares mensuales, que haciendo la comparación puede parecer un monto pequeño, pero es importante indicar que ese monto les cambia la vida a nuestros adultos mayores y es una de las políticas más exitosas que hemos tenido.

De hecho, actualmente, para el año 2023, tenemos 1.100.000 personas adultas mayores que ya se benefician de este “pilar universal de la renta dignidad” y para que tengamos un orden de cifras, más o menos, el 10% de la población boliviana, es decir la totalidad de los adultos mayores, reciben este beneficio.

Otra característica es su costo, que en bolivianos es 4927 millones de bolivianos, eso significa que esta política nos cuesta alrededor de 700 millones de dólares, que significa alrededor del 1,5% del producto interno bruto.

Otro asunto también importante es cómo funciona esta política. Tiene que ver con la forma en la que la financiamos. En mi país hay una fuerte presencia del Estado. En ese sentido, por ejemplo, se financia por un lado mediante un impuesto que hemos creado a la venta de gas; por otro lado, y esto es importante, se financia de los dividendos y las utilidades de las empresas públicas.

Hemos generado una amplia red de empresas públicas, cuya característica es que una parte de lo que ganan se destina a financiar políticas sociales. Eso nos permite que estas empresas puedan trabajar, por así decirlo, a favor del pueblo y otras fuentes de financiamiento que nos permiten dar sostenibilidad a esta política.

Pero además hemos generado una red de atención en asilos, en hospitales, en geriátricos, en reclusorios, etc. Y esto ha tenido un impacto muy importante porque muchas veces estas situaciones de vejez no solo tienen que ver con la vejez misma, sino que están combinadas. Por ejemplo, si uno es adulto mayor y por alguna situación de la propia ley está recluido, entonces esta “renta de dignidad” se constituye en un ingreso muy importante.

Fotografía tomada de <https://abi.bo/>



Para el año 2023, tenemos 1.100.000 personas adultas mayores que ya se benefician de este “pilar universal de la renta dignidad”.

También se ha estado trabajando en todo lo que es acercar la electrónica (digitalización, virtualización) al adulto mayor, de tal manera que por ejemplo los controles de vivencia o recibir el beneficio mediante la red bancaria, se ha constituido en un tema bastante importante. Hemos avanzado también en todo lo que significa la “biometrización”, para que podamos controlar todas las situaciones de fraude y un aspecto importante que también hemos hecho en este beneficio, que es más operativo, es habilitar prácticamente toda la red bancaria. Eso quiere decir que para ir a cobrar únicamente se necesita tener el carné de identidad y uno puede ir a cualquier banco, ya sea del barrio, para cobrar la pensión; entonces eso nos genera un tema de bajar costos en términos de logística y también ayudar a toda la gente. Eso por un lado en cuanto al pilar universal.

## El pilar contributivo

En cuanto a lo que significa el pilar contributivo, actualmente nosotros tenemos 2.6 millones de afiliados al sistema y una alta tasa de informalidad. ¿Cómo es que estamos atacando nosotros este tema? Consideramos que hay que hacer políticas de formalización, pero también mientras eso tiene sus efectos, lo que nosotros tenemos que hacer es que el informal también se acerque al sistema, de tal manera que pueda aportar.

¿Cómo se los “vendemos”? Les decimos que, con 120 cotizaciones, es decir, con 10 años y cumpliendo 58 años de edad, porque es la edad en la que uno se jubila en Bolivia, uno puede acceder a la pensión. Entonces para ellos es sumamente beneficioso, porque con 10 años tener una pensión prácticamente de por vida, les ayuda bastante.

Hay otros datos importantes. Actualmente nuestros jubilados alcanzan la cifra de 215.000, el 69% de todos esos jubilados la han obtenido mediante la pensión solidaria de vejez, eso quiere decir que están recibiendo más de lo que han ahorrado a lo largo de toda su vida.

Por otro lado, un tema importante también que hemos hecho en Bolivia es que actualmente la gestora estatal es más barata que las administradoras de fondos de pensiones, ellas cobraban cuatro comisiones, ahora se cobra una sola. De hecho, en realidad la comisión que se le cobraba a los jubilados la hemos eliminado, es decir la empresa asume todos los costos relacionados y como empresa estatal, porque son resultados de la empresa estatal, a julio de 2023 ya hemos aumentado el monto de nuestras utilidades en un 193%.

**“Actualmente nuestros jubilados alcanzan la cifra de 215.000, el 69% de todos esos jubilados la han obtenido mediante la pensión solidaria de vejez, eso quiere decir que están recibiendo más de lo que han ahorrado a lo largo de toda su vida”**

Otro tema también importante es la gestión del fondo, cómo estamos nosotros administrando. Todo esto tiene que funcionar como un fondo, es decir que debe tener ingresos, hay que invertirlos y con lo que tenemos estamos pagando.

Para que tengan una idea rápida de cómo funciona esto, en mayo de 2023 hemos recibido de las AFP el fondo de 24.000 millones de dólares, al 17 de agosto el tamaño de nuestro fondo es de 25.000 millones de dólares. Es decir, la administración estatal en tres meses ha logrado aumentar en 1000 millones de dólares el tamaño del fondo.

Entonces está ocurriendo que estamos pagando pensiones, pero a la vez el fondo grande, que administra estas pensiones, cada vez es más grande. Lo estamos logrando con la rentabilidad, porque como bien se ha dicho es importante que esto tenga sostenibilidad, entonces toda esta plata la invertimos en los mercados financieros, genera su rendimiento y eso nos permite mantener su sostenibilidad.

Las rentabilidades que tenían las administradoras de fondos de pensiones eran en promedio de 2,71%. La rentabilidad de la estatal, la hemos subido al 4%, que todavía está lejos de nuestro objetivo que es del 7%, porque como conocen los entendidos en la materia, con una tasa de rentabilidad del 7%, un capital se duplica en 10 años.

Entonces nuestra idea es dar mayores beneficios, aumentar la cobertura y por el otro lado garantizar la sostenibilidad, pero con el uso de instrumentos financieros. Esto es un resumen rápido de todo lo que estamos haciendo en Bolivia”.



**Moderadora Sra. Gina Magnolia Riaño Barón**

“Muchísimas gracias por su exposición sobre el sistema boliviano de pensiones, al Señor Jaime Durán Chuquimia, Gerente General Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo de Bolivia.

Ahora le daré paso a la Señora Mónica Guadalupe Ayala Guerrero, Directora General del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social. Adelante Señora Mónica Guadalupe”.

**“Nuestra idea es dar mayores beneficios, aumentar la cobertura y por el otro lado garantizar la sostenibilidad, pero con el uso de instrumentos financieros. Esto es un resumen rápido de todo lo que estamos haciendo en Bolivia”**

## Caso El Salvador

### Sra. Mónica Guadalupe Ayala Guerrero. Directora General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social – El Salvador –

“Buenas tardes a todos, gracias por la invitación, el esfuerzo vale la pena y se da mil veces cuando tenemos resultados de este tipo, donde se pueden compartir problemas comunes y probables soluciones que pueden funcionar según cada país.

Pues bien, yo trataré brevemente de hablar acerca de las reformas que hemos tenido a nivel de El Salvador y cómo hemos logrado fortalecer la Seguridad Social. Nosotros heredamos un seguro social con una cobertura de la población de alrededor del 26%; luego viene la pandemia que bajó cifras de cotizantes y debido a múltiples acciones, implementadas por el Presidente Bukele y también el esfuerzo que hemos hecho, como Seguro Social tenemos alrededor del 33% de la cobertura de la población.

Son números nunca vistos a nivel del Seguro Social, porque siempre han estado sumamente bajos. Tenemos un sector informal del 60 al 65%, esto varía según la tasa de vacaciones o fechas de feriados. Pero nosotros hemos visto un crecimiento de nuestros cotizantes y lo hemos logrado ampliando cobertura y estableciendo programas que nos hacen más atractivos para la población; para esto es el Instituto Salvadoreño del Seguro Social que ha optado por promover regímenes especiales de carácter voluntario.

Entonces eso está haciendo que la población cada vez pueda optar. Si no tiene un patrono, o es su propio patrón, o tiene empresas propias, o son gente emprendedora, no sabían que podían optar; ahora lo pueden hacer y básicamente ha sido una estrategia y una orden del Presidente de que mejoremos la salud de la población salvadoreña.

¿Cómo hemos logrado que la gente quiera entrar a estos regímenes? Mejorando la atención del Seguro Social y mejorando los programas; tenemos que llegar a ser la NASA de la salud para que la gente quiera optar por el Seguro Social.

## Protección al servicio doméstico

Uno de nuestros primeros regímenes que hemos puesto, que ha funcionado y del que ya se está hablando a nivel de Asamblea, que va a ser de carácter obligatorio, aunque por el momento ha sido voluntario, es introducir a los “trabajadores domésticos”. Es responsabilidad nuestra, como patronos,

Fotografía tomada de: <https://digitalmag.theceomagazine.com/>



Sra. Mónica Guadalupe Ayala Guerrero Directora General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social – El Salvador –

porque muchos tenemos personas que trabajan para nosotros en casa. Yo soy un ejemplo porque tengo dos personas que trabajan conmigo y están inscritas al Seguro Social.

Hemos logrado que personas que trabajan en ocupaciones domésticas varias, entre los 14 y los 60 años, que realizan estas tareas, puedan lograr ser afiliadas al Seguro Social por un monto de 38 dólares aproximadamente y hemos logrado inscribir a la fecha 5785 trabajadores, que antes era nulo y ahora ya son casi 6000 empleados que están gozando de este servicio. Tenemos 5141 mujeres y 644 hombres que están inscritos a este régimen.

## Régimen para independientes

Está nuestro otro régimen especial que es para trabajadores independientes. La población no sabía que esto existía y por lo mismo el Seguro Social se había caracterizado por malos tratos, normalización de conductas, citas a no sé cuántos años o no había; la gente no quería entrar, pero ahora eso es prohibido, decir que no hay citas es un pecado, tiene que haber.

Sobre las citas, estamos luchando con esas moras históricas; por ejemplo hablábamos hace unos minutos con otro expositor iberoamericano, sobre cómo una estrategia nos ayudaba hasta poder saldar en el 80% una mora de casi 10.000 pacientes en procedimientos de ortopedia.



*Diapositiva de la presentación: Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la Seguridad Social. Salvador.*

En este régimen para personas trabajadoras independientes, toda persona natural entre 18 y 60 años, que tiene su trabajo por su propia cuenta, puede hacer dos contratos diferentes, un contrato individual en el que sólo es la persona la que se afilia y una cobertura familiar, la cobertura individual alrededor de 48 dólares y la cobertura familiar de 57, en la cual afilia a su esposo o compañero de vida y a sus hijos menores de 18 años.

Hemos visto una creciente inscripción de este rubro, ya llevamos 9612 trabajadores inscritos post pandemia y de estas 4948 mujeres y 4664 hombres. Es interesante ver cómo las mujeres cada vez, no es porque sea mujer, pero estamos sacando adelante este tema y demostramos que cuidamos la familia desde el hogar.

## Atención al migrante salvadoreño

Otro régimen especial al que le estamos apostando y en el que ya estamos trabajando en conjunto con la Cancillería, es el “programa Salvadoreño Seguro”. Este programa es de atención al migrante salvadoreño en cualquier lugar del mundo y a su núcleo familiar. Consiste en que el compatriota nuestro que está en el extranjero se afilia en el país, porque muchas veces el migrante se va y deja a su hijo o a su esposa y tiene que estar mandando la remesa para poder dar la atención; pues ahora pueden inscribir a su compañero de vida y sus hijos menores de 18 años.

¿Qué pasa con ese migrante que tiene miedo de que lo deporten o que muchas veces está en condiciones de ilegalidad? Para eso hemos puesto un programa de telemedicina, en el cual el migrante en cualquier lugar del mundo, puede optar por consulta médica, con doctores, al menos a través de telemedicina y nosotros lo orientamos sobre qué hacer, si hay que ir a alguna emergencia, si puede tomar algo inmediatamente y si no hacemos llegar los medicamentos a través de valija diplomática con Cancillería. Es lo que hemos logrado hasta el momento.

Yo he ido a varias clínicas en Estados Unidos que son generalmente para población latina, viendo de qué manera ellos pudieran ayudarnos a prescribir y se han logrado muchos enlaces con varias clínicas, pero esto es “voluntad” y pensar en tu compatriota que está en otro país sufriendo.

A la fecha esta población ya subió, tenemos 303 inscritos. Este es el programa y se ha hecho el convenio con “relaciones exteriores”, porque para poder hacerlo debe tener continuidad, estemos o no estemos nosotros, porque esta silla la vamos a dejar tarde o temprano y sólo si dejamos cosas bien hechas, estructuradas y con buenos procesos, van a poder seguir con el tiempo. Y al final es la historia la que siempre juzga.



*Salvadoreño que reside en el extranjero.*

Fuente: Fotografía tomada de la presentación “Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la Seguridad Social”.

Otro régimen especial que también ha sido muy importante da respuesta a qué pasa con aquel o aquella persona que dejó su país hace 30 años, pero trabajó 10 años en El Salvador, ¿puede recuperar el dinero que cotizó para su fondo de pensiones? Pues ahora sí, tiene que inscribirse a este régimen en el cual las personas que no tuvieron su pensión por vejez pueden recuperar parte de lo que habían ahorrado y por un monto pequeño de 23 dólares pueden optar por salud, para que puedan seguir teniendo salud.

También una persona de 65 años que nadie va a contratar o que cuesta que contraten, que perdió su trabajo o dejó de trabajar a los 50 años, no logró su edad para la pensión, ¿qué pasa con su salud? Entonces ahora le damos esta opción, que pueden cotizar al sistema de salud y que se le regrese su ahorro y ya tenemos 3544 personas inscritas.

**«Otro régimen especial al que le estamos apostando y en el que ya estamos trabajando en conjunto con la Cancillería, es el “programa Salvadoreño Seguro”. Este programa es de atención al migrante salvadoreño en cualquier lugar del mundo y a su núcleo familiar»**

## El régimen de pensiones en El Salvador

En mi país en el año 1996 empezó la reforma del sistema de pensiones, antes era un sistema público, en el cual estaban los trabajadores afiliados al Instituto Nacional de Pensiones para Empleados Públicos (INPEP) o el Seguro Social.

Si eran empleados del área de salud se pasaban a un sistema privado en el que se abren las Asociaciones para Fondos de Ahorro de Pensiones (AFP) y esos trabajadores que tenían cuando entra esta reforma, se les dice: los que tienen 50, 55 años pueden escoger, se van al privado, se quedan con el Seguro Social o se quedan con el INPEP.

Para el resto no hay plan B, se tienen que ir a la nueva forma de pensiones que se hizo en 1998 y las personas tenían una pensión mínima de 207 dólares, pagaban una alta comisión a este fondo de ahorro de pensiones y pues nadie hizo nada más que regular un par de artículos en 26 años.

El Presidente Bukele iba a iniciar la Reforma y en eso llega la pandemia, entonces pasando la pandemia lo que hizo fue subir el monto de la pensión mínima a \$302 dólares que era el salario mínimo y a partir del 1 de enero de este año (2023), entró en vigencia la nueva ley del sistema de pensiones, en la cual se le da un incremento del 30% de la pensión, a todos los pensionados del pasado, con un techo de pensión de \$3000 dólares. Mucha gente no se retiraba, había secretarías de 75 años, no querían retirarse porque cómo iban a vivir con una pensión de \$207 dólares o un monto sumamente bajo.

Pensemos cuánto gastamos, cuánto gasta uno al ir al supermercado y si podríamos vivir con esas cantidades. Eso obligaba a que mucha gente pensionada siguiera trabajando o llegara a altas edades esperando una reforma. Entonces se incrementa el 30% de la pensión, ya no era \$207 dólares porque en el 2011 se pasó a \$304 dólares, ahora la pensión mínima es de \$400 dólares. (2023)

## “Viudas” que gozan de pensión de sobrevivencia

Y había “otra cosa” en el sistema antiguo, que si la viuda del pensionado volvía a tener una pareja o se casaba, le quitaban la pensión. Al hombre no, el hombre podía tener múltiples parejas y no se la quitaban. Esa medida se elimina, es “ridículo” pero cierto, existía en la ley. Ahora los compañeros de vida sobrevivientes pueden volver a tener pareja y siguen optando por la pensión. Igual los hijos menores de 18 años o aquellos menores de 25 años que continúan estudiando. Y también todos los hijos de pensionados o sobrevivientes que tengan alguna invalidez, tienen de manera vitalicia la pensión y también la atención en salud.

Entonces ahora el seguro social tiene una unidad de pensiones; tiene 38.802 pensionados, de los cuales 23.874 son pensiones por vejez, de aquellos que optaron o no les quedó de otra que quedarse en el Seguro Social y desde enero del 2023 ya gozan de ese incremento del 30%.



*Diapositiva de la presentación: Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la Seguridad Social. Salvador.*

Otro beneficio de esta ley integral del sistema de pensiones es que siempre la edad de retiro de mujeres es de 55 años y de hombres 60 años o 25 años cotizados, de forma continua o discontinua. Otro punto es que esta Administradora de Fondos de Pensiones ya no gana el 1,9% de los ahorros de los trabajadores, ahora es el 1%, todo lo demás va para aumentar el fondo de los trabajadores y la rentabilidad de los ahorros subió un 7%. Porque el dinero básicamente lo ponían a ganar intereses, pero nada iba para la persona.

Entonces eso es lo que hemos hecho en el tema de pensiones y todo gracias a los esfuerzos del Presidente de El Salvador.

## Innovaciones en salud en El Salvador

Ahora como ISSS (Instituto Salvadoreño del Seguro Social), también como parte de que la gente se puede afiliar, acabamos de abrir en marzo de este año, el primer Centro Especializado Integral de Atención ambulatoria La Ceiba. Fue un hotel que compró el gobierno pasado y lo “dejó tirado”. Nosotros lo ocupamos para tener la sede de cuidados paliativos.

También tenemos toda el área de geriatría, la primera área para rehabilitación en geriatría; cómo enseñarle a un anciano a andar con sus muletas, con su bastón, que nunca nadie se había preocupado por eso. Tenemos un área especializada de oftalmología, de ortopedia y es nuestro primer “centro con alma”, hemos incluido todos los componentes de humanización, al cual le estamos apostando mucho en la institución.



*Diapositiva de la presentación: Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la Seguridad Social. Salvador.*

Este centro es ganador del premio a la innovación de la Asociación Internacional de Seguridad Social - AISS. Nuestro primer “centro virtual cero quejas”, que en un Seguro Social es mucho, y tenemos una atención médica a través de telemedicina. Las personas pueden hacer sus citas y programar videollamadas o llamadas para atención médica. Tiene un porcentaje de resolución de alrededor del 94%, todo lo resuelven ellos absolutamente y son pocos los casos que derivan para atención.

Hemos brindado al momento 220.547 asistencias médicas; podemos integrar traslados, incluirlos en programas, hacer medidas de prevención, despacho domiciliar de medicamentos, incapacidad electrónica; todo eso está para el servicio de toda la población, sin importar si es asegurada o no y para nuestros salvadoreños en el exterior, nosotros vemos cómo hacer llegar sus medicamentos. Los adultos mayores en la pandemia fueron los que más ocuparon doctores en línea y hemos atendido pacientes hasta de 107 años, a través de este centro virtual.

El Seguro Social nunca había salido de sus paredes, se había caracterizado porque éramos “los dioses del Olimpo”; ahora el Seguro Social sale de sus paredes con dos programas, “cuidados domiciliarios en casa”, que son para todos aquellos pacientes que tienen curaciones, cambio de sonda transuretral, fisioterapia, rehabilitación y son ancianos que a veces estaban cuadripléjicos, personas con algún accidente y que no pueden moverse. Ahora vamos a hacer atención domiciliar programada, así como ingresos domiciliarios y cuidados paliativos. Tenemos ya 3288 atenciones en un año de este servicio al que también se pueden inscribir a través de “Doctor ISSS en Línea”.

También tenemos el “programa de atención de cuidados paliativos”. Así como estamos tratando que vivan dignamente y un buen morir, ofrecemos cuidados paliativos que son una ayuda para la familia. Hemos aumentado la sobrevivencia por más de seis meses en muchos pacientes.

Ya tenemos 1195 atenciones; se tiene también un *call center* 24/7 para estar atendiendo las dudas de la familia; les enseñamos hasta cómo estar pendiente de la aplicación de morfina, o parches de fentanilo; todo esto lo monitorizamos y podemos tener ingresos domiciliarios.

O sea que a diario se lleva un grupo de médicos y enfermeras sin necesidad de que el paciente oncológico esté con un medicamento ingresado y pueda morir con su familia, que creo es lo que todos queremos.

**«El Seguro Social nunca había salido de sus paredes, se había caracterizado porque éramos “los dioses del Olimpo”; ahora el Seguro Social sale de sus paredes con dos programas, “cuidados domiciliarios en casa” y “Doctor ISSS en Línea”»**

Para despacho domiciliario de medicamentos, usted se inscribe y tiene dos maneras, llega a su casa o llega a su trabajo. Tenemos un total de 367.072 recetas entregadas.

## Salud para recién nacidos y menores de edad

Por otra parte, tenemos la ley “Nacer con cariño”, impulsada por la primera dama de la República que lo que busca es un parto humanizado. También ha aumentado de 12 semanas a 18 semanas el periodo de incapacidad por maternidad, porque era una razón de ausentismo laboral.

Dos cosas importantes que ha traído esta ley es que hemos mejorado la infraestructura, hemos mejorado el trato y eliminamos muchas malas conductas a la hora del parto. Ha hecho obligatorio en todas las instituciones de gobierno y en todas las empresas públicas que tengan más de 100 empleados, que haya salas de lactancia en las cuales las mujeres



*Diapositiva de la presentación: Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la Seguridad Social. Salvador.*

pueden estar guardando su leche, se le da todo el equipo, hay refrigeradora y pueden ir a trabajar y estar extrayendo su leche, tienen derecho a ese tiempo, así como a retirarse una hora antes de su salida del trabajo.

A partir del 1 de enero de 2023 fue lanzado el programa de los “centros de cuidado para los menores”, desde 18 semanas hasta los cuatro años. Es obligatorio ahora tener salas de cunas y guarderías para que todos los hijos de los empleados puedan estar ahí, puedan recibir educación temprana y cuidados y va a ser obligatorio para todas aquellas empresas que tengan más de 100 empleados.

Seguimos avanzando hacia el mejor seguro social que queremos tener y eso a la larga se da en que aumenta la cobertura y disminuye la informalidad. Espero poder dejar ese Seguro Social con 40% de la población, para dar una mejor salud a los salvadoreños”.



**Moderadora Sra. Gina Magnolia Riaño Barón**

“Muchísimas gracias a la Señora Mónica Guadalupe Ayala Guerrero, Directora General del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social quien ha presentado la experiencia de seguridad social en su país.

Continuamos este panel con la presentación del Señor Juan Francisco Mendoza, Director de la Junta de Seguridad Social de Guatemala”.

## Caso Guatemala

**Sr. Juan Francisco Mendoza Estrada Director de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) – Guatemala –**

“Agradezco a la señora Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS, por la invitación y a todo el equipo de trabajo de OISS y el colectivo de coordinación de este evento (AECID- Colpensiones), que nos da bastantes herramientas para que podamos platicar y ampliar los temas sobre este asunto tan importante como lo que significa la Seguridad Social en nuestras regiones.

Previo a entrar a la parte técnica de la presentación, con el debido permiso, voy a hablar como parte de los trabajadores que formamos esa junta directiva que está compuesta por seis sectores, nosotros representamos a los trabajadores.

En ese sentido, creemos y consideramos fundamental e importante que en nuestros países se tome con suma seriedad la aplicación y el



*Sr. Juan Francisco Mendoza Estrada  
Director de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) – Guatemala*

cumplimiento de los compromisos de los ODS 2030, para empezar, y dentro de estos la agenda trascendental para los trabajadores, que es poder alcanzar un trabajo decente que nos permita llegar a una vida digna, que es lo que estamos promoviendo, impulsando y discutiendo sobre los procesos de la Seguridad Social en la región.

## Marco de referencia de la Seguridad Social en Guatemala

Ya en concreto, quiero hacer dos consideraciones que son fundamentales e importantes y que no se pueden descuidar, de todo lo que tiene que ver con los procesos de ampliación de cobertura, entre otros retos y desafíos que tenemos en la Seguridad Social.

Uno es la implementación de los sistemas tecnológicos, ya sea desde la perspectiva de la actualización, la modernización la transformación tecnológica y la digitalización. Todos los procesos de cobertura y todas las reformas y ajustes que hagamos, si no logramos adaptarles todas las nuevas herramientas tecnológicas, nos va a costar llegar especialmente a la gente que más lo demandan y más lo necesita. Y por el otro lado, toda una estrategia de comunicación, información y divulgación de nuestros programas y de todo lo que estamos haciendo para poder cumplir con los propósitos y los objetivos de nuestras instituciones.



- Institución pública creada en 1946, con un amplio margen de **autonomía económica, jurídica y funcional**.
- Otorga protección ante los distintos riesgos a través de los Seguros Institucionales de: Enfermedad, Maternidad y Accidentes.
- En materia de Pensiones, se da cobertura a través del **Seguro de Invalidez, Vejez y Supervivencia**.

*Diapositiva de la presentación Estudio Técnico de la ampliación de cobertura de los Programas EMA e IVS.*

Vale la pena destacar que nuestra institución, fundada el 30 de octubre de 1946, está cerca de cumplir 77 años de vida, y en ese periodo hemos tenido ciertamente muchos altibajos, perdurarán retos y desafíos, pero hay una particularidad que nos puede resultar interesante en estas discusiones que estamos viendo ahora, y es que Guatemala fue uno de los pocos países en el mundo al que no le hicieron “ajuste estructural”. (*Programa del Banco Mundial y el FMI de finales de los años 80 y comienzos de los 90*)

Tuvimos en su momento algunos resultados por no haber sido consecuentes con lo que estaba de moda en ese momento, pero creo que a estas alturas el Instituto de Seguro Social sigue siendo uno de los pocos compensadores sociales que nos va a quedando en el pueblo de Guatemala.

Ese sentido, la institución fue creada en 1946 con un amplio margen de autonomía económica, jurídica y funcional, eso es importante mencionarlo. El tema de la autonomía, porque a pesar de todas las circunstancias políticas y sociales de nuestro país, se ha respetado la autonomía y eso ha sido también un trabajo arduo, consecuente y valedero desde las juntas directivas de nuestra institución.

Se otorga protección ante los distintos riesgos a través de los seguros institucionales de enfermedad, maternidad y accidentes; pero también en materia de pensiones que tiene cobertura a través del seguro de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Aquí se resaltan las palabras: seguros institucionales, enfermedad, maternidad y accidentes, invalidez, vejez y sobrevivencia, aunque nuestra normativa defina y determina, en su momento, que eran programas de Seguridad Social.

## Ampliación de cobertura

La población económicamente activa (PEA) total en nuestro país ronda los 7,4 millones; la formal, 2,1 millones; entre estos 1,4 hombres y casi 640.000 mujeres. La PEA informal según los informes oficiales, ronda los 71.4%; la de los trabajadores consideramos que va a rebasar muy fácilmente el 76 o 77% de la economía informal o por cuenta propia. Y la cobertura del seguro social ronda el 20,1% del total de la población económicamente activa.

**“La institución fue creada en 1946 con un amplio margen de autonomía económica, jurídica y funcional, eso es importante mencionarlo. El tema de la autonomía, porque a pesar de todas las circunstancias políticas y sociales de nuestro país, se ha respetado la autonomía y eso ha sido también un trabajo arduo, consecuente y valedero desde las juntas directivas de nuestra institución (IGSS)”**

Entre los programas que se han estado impulsando en el marco de la ampliación de cobertura, está el acuerdo de junta directiva número 1529 de 17 de enero de 2023, que alude a empresas con menos de tres laborantes. Hay que recordar que la ley nos permitía únicamente afiliarse a empresas que contaban con más de tres trabajadores, ahora se rompió ese modelo y a partir de un trabajador es obligatorio que se suscriba a la Seguridad Social.

Las cifras estimadas que se espera alcanzar en el mediano plazo, pretendemos llegar a 376.361 afiliados, y con lo que incluye los beneficios a los que tienen derecho los familiares, los hijos, esperamos alcanzar una cobertura total de 1.1 millones.

Otro programa, ya está depositado en la secretaría general del poder ejecutivo y el Ministerio de Trabajo, para que sea promulgado, que será publicado en estos días, está dirigido a los “trabajadores migrantes y trabajadores de mar”. La OIT hace esa diferenciación entre la protección para los trabajadores migrantes y los trabajadores de mar, sin embargo nosotros los metimos a todos en un solo acuerdo de junta directiva y esperamos poder alcanzar en el corto plazo una cantidad estimada de 90 mil migrantes en tierra, especialmente trabajadoras y trabajadores que están en Estados Unidos y en Canadá, a veces en programas oficiales de acuerdos entre países y también a veces migrantes, la gran mayoría de ellos de manera informal.

Fotografía tomada de: PNUD Guatemala / Juan Luis Sacayón



Esperamos llegar a en el corto plazo también a los trabajadores de mar, los cruceros y etcétera, cerca de 5.000, para tener en los próximos dos o tres años unos 95.000 trabajadores cubiertos. Más la ampliación de la cobertura que esperaríamos alcanzar en cinco años 123.500 trabajadores.

## Trabajadores independientes

El tercer programa es la ampliación de cobertura del programa tanto de enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, vejez y sobrevivencia, “los profesionales liberales, técnicos independientes y patronos”. Esta es una iniciativa que está en los estudios actuariales y lo que tiene que ver con los aspectos técnicos y de conformidad con lo que nos pueda facilitar también nuestra ley orgánica.

La cantidad estimada del grupo objetivo de afiliados potenciales en el rubro de los “profesionales liberales” esperamos que en el corto plazo sea de 54.300, en “técnicos independientes” 183.410 y en “patronos” 22.906, para lograr alcanzar una ampliación de cobertura de 260.600 nuevos afiliados.

## Trabajadores informales cuentapropia

El cuarto programa es la extensión de cobertura de la seguridad social para “trabajadores informales o por cuenta propia”, tomando en consideración el dato estadístico que anticipé al inicio. Estamos en el proceso de hacer todos los estudios técnicos actuariales y financieros para la ampliación de cobertura del seguro de pensiones únicamente, empezando por ese rubro.

El grupo objetivo del “sector informal”, una cantidad estimada que esperamos alcanzar en el mediano plazo es de uno 4,8 millones de trabajadores y trabajadoras. Aquí es importante también hacer una desagregación del término de informalidad, porque hay trabajadores informales que por el tipo de actividad que desarrollan pueden obtener por su trabajo temporal o inmediato, ingresos importantes para su subsistencia o para su vivencia. Sin embargo, hay otro sector menos favorecido que prácticamente está logrando alcanzar lo que puede tener en el día a día; es muy complicado también tener esa desagregación para ver las posibilidades de que puedan tener acceso a estos programas.

## Sostenibilidad del Sistema

Para esto es necesario utilizar la categoría de los seguros facultativos simples; el Instituto analiza la posibilidad de otorgar progresivamente la cobertura de seguro de pensiones del régimen de protección social, a otros

sectores de la población que actualmente no cotizan y que no se encuentran contemplados en la descripción de las opciones de ampliación. Aquí hay un elemento fundamental en lo que tiene que ver con la sostenibilidad de los problemas de la Seguridad Social, especialmente en lo que le corresponde a la responsabilidad del Estado.

La normativa nuestra establece que el Estado de Guatemala tiene que contribuir a la Seguridad Social un 25% como Estado, para procurar ampliar la cobertura para los sectores no formales, como estos, o las personas que tienen menos posibilidades o son menos protegidas, y hacer una contribución del 25% del total de los ingresos del seguro social como Estado, situación que hasta la fecha y desde la creación del Instituto, nunca ha sido posible.

El estado en la actualidad le debe al Seguro Social el aproximado de los 58.000 millones de “quetzales”, que son casi 7.000 millones de dólares, 48% o 47% del total del presupuesto nacional. ¿De dónde vamos a sacar como Estado, los recursos para poder cumplir con esas obligaciones? No sé cómo vamos a hacer, pero si queremos alcanzar estos propósitos de llegar a otros sectores que no tienen la posibilidad del trabajo formal, entonces hay que buscar formas de financiamiento y de sostenibilidad de los programas, porque sólo con la contribución de los trabajadores y de los patrones, va a ser muy difícil lograr alcanzar estos propósitos. Es una responsabilidad que tienen que asumir los políticos y los gobernantes de nuestros países.

## Inclusión de trabajadoras domésticas

El programa especial de protección para “trabajadoras de casa particular” (*Trabajadores y trabajadoras domésticas*), es un acuerdo de junta directiva del año 2009, que ha tenido muchos altibajos, sus dificultades y sus problemas de implementación y también hay que hacer una desagregación de quiénes pueden ser denominadas con posibilidades de acceso a la Seguridad Social en la actividad de trabajo de casa particular, porque hay que recordar que quienes trabajan con patronos con capacidad económica de pago, tendrán posibilidad de acercarse a la Seguridad Social, de acceder a estos programas. Tenemos 554 trabajadoras y trabajadores inscritos, y de sus aportes 1,25% le corresponde a la trabajadora y 2,50% al patrono, pero no tiene acceso a todos los servicios de la seguridad social, sino que son parciales, en el caso de las mujeres atención a la maternidad, a los accidentes y al niño sano.

Para poder cumplir con esas aspiraciones y esos programas de ampliación de cobertura también hemos aprobado en el marco de las decisiones de la junta directiva, un plan maestro de infraestructura, que en primera instancia implica la ampliación acompañada de proyectos.

Estamos hablando de nuevos hospitales regionales de última generación, con los últimos estándares de OMS y OPS, luego de la pandemia; uno en el oriente del país que se va encargar de atender regionalmente a todos y todos los trabajadores del área Zacapa del oriente del país; otro en el departamento de Jutiapa que se va encargar de responder y atender a los trabajadores y trabajadoras de la costa suroriente del país; en el norte del país en San Benito Petén; otro en Santa Lucía que es en el en el sur y que va a complementar toda la parte productiva agrícola que se dan en ese sector del país; en el norte en Cobán; y en la capital que tenemos un hospital de alta especialidad, en la zona 11 y en la zona 5, que va a ayudar a descongestionar especialmente todos los trabajadores y trabajadoras que ahora están en el área metropolitana, pero que se trasladan en la mañana y en la noche a las ciudades dormitorio de los alrededores de la ciudad.

Esto tiene un costo aproximado de 2.500 a 3.500 millones de quetzales y el costo aproximado para el funcionamiento anual de estos hospitales ronda los 1.600 millones, según datos institucionales.

Para poder cumplir con todo el proceso de ampliación de cobertura, especialmente en los programas previsionales, también ofrecemos el modelo de atención y de servicios del Seguro Social en Guatemala. Todo lo que tiene que ver con atención a la salud está estrechamente vinculado, aunque son programas diferentes. Sus controles administrativos, funcionales, operativos y financieros son distintos.

### Futuro del IGSS

#### Plan Maestro de Infraestructura

Ampliación acompañada de Proyectos

- Zacapa
- Jutiapa
- San Benito Petén
- Santa Lucía Cotzumalguapa
- Cobán
- Zona 11 Guatemala
- Zona 5 Arrivillaga, Guatemala



Costo aproximado de edificación, de **Q.2,500 a Q.3,500 millones**  
 Costo aproximado de funcionamiento anual de los hospitales: **Q.1,600 millones**

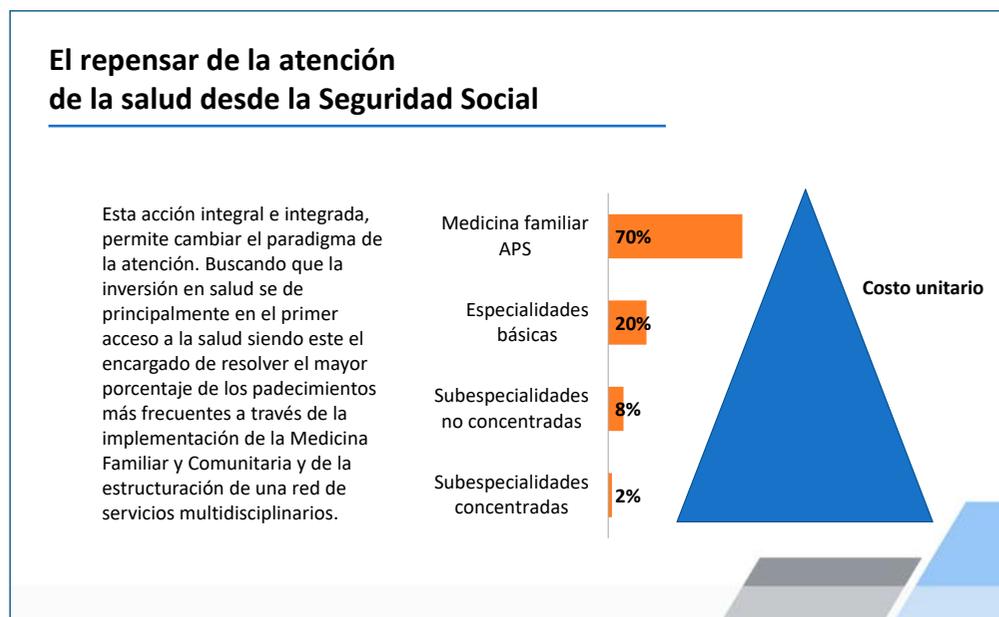
Fuente: Departamento de Infraestructura Institucional, Subgerencia de Planificación y Desarrollo, IGSS.

*Diapositiva de la presentación Estudio Técnico de la ampliación de cobertura de los Programas EMA e IVS.*

Dentro del modelo nacional está contemplada la previsión y la salud que está orientada a acercar los servicios de salud hacia la población bajo un régimen de la Seguridad Social, permitiendo que estos servicios sean adecuados, oportunos y de calidad, enfocados en la atención integral y continua de los pacientes, sus familias y sus entornos comunitarios y laborales, a través de la promoción de la salud, la prevención de enfermedad, la curación, la rehabilitación y los cuidados paliativos.

## Repensar la atención en salud: tres estrategias

Hay tres estrategias básicas, que debo mencionar porque me parece importante para poder trasladar la información verídica. La primera estrategia planteada desde la junta directiva es la política para la atención de la salud en la Seguridad Social. La segunda es el modelo de atención integral de la salud en el Seguro Social que incluye la atención primaria en salud, desarrollado en el Instituto (IGSS), la estructuración de la Red Integral de Servicios de Salud del Instituto y la implementación de la medicina familiar y comunitaria en el Instituto; este último nos va a ayudar enormemente a desarrollar e impulsar más políticas de prevención conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública de Guatemala. Y la tercera que es el desarrollo de tecnologías sanitarias y transformación tecnológica.



Diapositiva de la presentación Estudio Técnico de la ampliación de cobertura de los Programas EMA e IVS.

Esta es una forma de repensar la Seguridad Social empezando por el tema de la atención de la medicina familiar, que está orientada a la prevención, teniendo en cuenta lo que cuesta atender las enfermedades, especialmente empezando por las subespecialidades concentradas que tienen un alto costo, las subespecialidades no concentradas, las especialidades básicas y la medicina familiar. Esperamos con el apoyo de OPS y con una agencia de cooperación española, impulsar ese programa de prevención, llegar con la medicina familiar a las principales comunidades de todo el país”.



### **Moderadora Sra. Gina Magnolia Riaño Barón**

“Muchísimas gracias, a los expositores de Costa Rica, Uruguay, Bolivia, El Salvador y Guatemala, por esas experiencias maravillosas que van a enriquecer nuestro trabajo y también la discusión.

En las redes sociales hemos podido constatar la importancia y el impacto de sus intervenciones.

El Señor Juan Manuel Cordero, Viceministro de Costa Rica, nos habló sobre la estrategia de empleabilidad y talento humano, denominado “BRETE” y sobre el programa de una transferencia monetaria condicionada, denominada “búsqueda activa de empleo”, que consiste en una transferencia para aquellas personas que, una vez culminado su proceso de formación, el Estado les brinda un estipendio, a efectos de que logren cumplir con sus gastos mientras consiguen trabajo.

El Señor Alfredo Cabrera Casas, Presidente del Banco de la Previsión Social de Uruguay nos recordó que la política relacionada con la sostenibilidad del sistema de seguridad social se resume en el arte de hacer coincidir máxima cobertura con sostenibilidad. La política pública debe permitir que los sistemas sean sostenibles en el mediano y largo plazo y a su vez que tenga los mayores índices de cobertura.

El Señor Jaime Durán Chuquimia, Gerente General de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo de Bolivia nos manifestó que el sistema pensional boliviano está basado en los principios de Universalidad, Solidaridad y Sostenibilidad. Y nos recordó como ejemplo de universalidad la “Renta Dignidad”. En cuanto a la solidaridad, manifestó que el sistema se basa en que los afiliados que más ganan deben aportar más. Con respecto a la sostenibilidad, las políticas se deben diseñar para que el sistema no sólo brinde ingresos a las generaciones actuales, sino también a las generaciones futuras.

La Señora Mónica Guadalupe Ayala Guerrero, Directora General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, nos contó que en materia de pensiones el ISSS está adelantando varios programas: afiliación de trabajadores (as) domésticos; afiliación a los trabajadores independientes y atención al migrante salvadoreño. En lo que tiene que ver con el sistema de Salud nos ilustró sobre los programas “Centros con Alma”, “Centro virtual cero quejas”; programa de atención de cuidados paliativos y con los niños el programa “Nacer con Cariño”.

Por último el Señor Juan Francisco Mendoza Estrada, Director de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, nos indicó que el IGSS ha logrado que la afiliación sea obligatoria para todas las empresas que tengan desde un (1) empleado en adelante. Nos manifestó que existe un proyecto dirigido a los “Trabajadores migrantes y del Mar”. Otro proyecto dirigido a la afiliación de las “profesiones liberales” y otro para los trabajadores “informales cuentapropia”. En lo que tienen que ver con el campo de la salud se está impulsando una estrategia basada en la prevención y la medicina familiar”.

### **Presentadora**

“Agradecemos la participación desde Costa Rica el Señor Juan Manuel Cordero Viceministro de Trabajo del Área Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. (intervención virtual); y agradecemos las intervenciones presenciales del Señor Alfredo Cabrera Casas, Presidente del Banco de la Previsión Social (BPS) de Uruguay; el Señor Jaime Durán Chuquimia, Gerente General de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo de Bolivia; la Señora Mónica Guadalupe Ayala Guerrero, Directora General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social desde El Salvador y el Señor Juan Francisco Mendoza Estrada, Director de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – IGSS –. Además agradecemos a la moderadora Señora Gina Magnolia Riaño Barón.

Continuamos con el panel “Organismos internacionales”, que será moderado por la Señora Ana Mohedano, Vicesecretaria General de la OISS”.



# CAPÍTULO IV

PANEL:

## Organismos internacionales





**Moderadora Sra. Ana Mohedano, Vicesecretaria General de la OISS**

“A continuación, damos paso al segundo panel “Organismos internacionales”, en el cual participan el Señor Sebastián Nieto Parra, jefe para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y la Señora Claudia Coenjaerts, Directora Regional de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe”.

## Formalización Laboral, Ciclo de la Vida y Futuro del Trabajo

**Sr. Sebastián Nieto Parra, Jefe para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**

“Es un placer seguir colaborando con la OISS y con AECID. En las discusiones de formación que se hacen desde Madrid, hemos participado activamente. Y ahora desde el Centro de Formación de AECID en Cartagena de Indias, quisiéramos compartir con ustedes la visión que tenemos sobre la formalización laboral en América Latina. Qué oportunidades, pero también qué retos tenemos enfrente de nosotros para, precisamente, mejorar la vida de cada uno de los ciudadanos.

OCDE tiene 14 países que son miembros, 10 países además de los 4 que son miembros de América Latina, Costa Rica, Chile, Colombia y México. Como punto de partida en la presentación y que quisiera compartir con ustedes, es que con la crisis de la pandemia tuvimos que comprobar que cerca de un 40% de los trabajadores en América Latina no estaban cubiertos con asistencia o protección social.

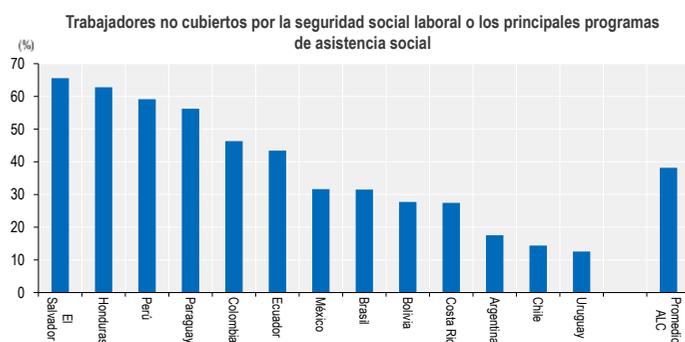


Fotografía tomada de: <https://mx5g.com.mx/>

*Sr. Sebastián Nieto Parra, Jefe para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*

Así llegamos a la pandemia en América Latina y una lección interesante para el futuro de políticas públicas, es que muy rápidamente se logró hacer políticas bien focalizadas, en coordinación con el sector privado, para cubrir a algunos de los ciudadanos, sobre todo los más vulnerables, que no están cubiertos por ningún régimen de protección social, ni de asistencia social.

### La crisis del Covid-19 afectó a los no cubiertos por ningún régimen de asistencia o protección social: numerosas políticas focalizadas en estos grupos



Diapositiva de la presentación *Formalización laboral, ciclo de la vida y el futuro del trabajo*.

Fuente: Perspectivas económicas de América Latina 2020 <https://doi.org/10.1787/e6e864fb-en> con base en Basto-Aguirre, Nieto-Parra y Vázquez-Zamora (2020), *Informality in Latin America in the post COVID-19 era: Towards a more formal "new normal"?*, Vox Lacea.

## Panorama de la informalidad en América Latina

Pensando sobre todo en qué tipo de políticas de asistencia social y cómo proteger a las poblaciones informales, algo que hemos venido insistiendo desde el Centro Desarrollo de la OCDE y siguiendo una metodología precisamente de la OIT que mide la informalidad de los hogares, encontramos que cerca de 45% de los hogares son informales en América Latina.

Estamos hablando de 45% de hogares que son totalmente informales en América Latina y cerca del 20% de hogares que son “mixtos”, es decir hogares en los cuales puede haber un trabajador que es formal, pero también otro trabajador que es informal. Solamente 1/3 de los hogares en América latina son totalmente formales.

Entonces frente a esta característica es importante tener en cuenta qué tipo de asistencia social se está dando, qué tipo de programas hay detrás de estos hogares, qué tipo de acompañamiento también se puede hacer diferenciado, dependiendo si los hogares son totalmente informales o son hogares mixtos y sobre todo cuáles son los dependientes, donde están los dependientes, tanto en los jóvenes como en los adultos mayores, dentro de estos hogares.

Precisamente cuando vemos la distribución de los trabajadores informales, vemos que están concentrados en personas entre 35 y 54 años, pero vemos que cerca del 22% de los trabajadores informales en América Latina tiene más de 55 años. Entonces vemos cómo, precisamente, tenemos que pensar en los adultos mayores y sobre todo cuando miramos en cada una de las categorías por edades, la proporción de informales es muy alta, tanto en los jóvenes como en las personas mayores.

Entonces tenemos al final una forma de U en cuanto a la distribución de la informalidad en América Latina, con una alta informalidad de los jóvenes, pero también en los adultos mayores y por eso el acompañamiento a las personas jóvenes es fundamental desde el inicio. Un acompañamiento de cómo promover la formalidad y también la asistencia social, para que tengan las “competencias para obtener trabajos dignos”.

Cuando ya entramos a ver precisamente la distribución de la población mayor de 60 años en América Latina, vemos que sobre todo está concentrada en los hogares informales; en esos hogares totalmente informales está cerca del 40% de la población de mayores de 60 años y se necesita un apoyo muy claro, bien identificado, dentro de estos hogares totalmente informales.

**“En los hogares totalmente informales está cerca del 40% de la población de mayores de 60 años y se necesita un apoyo muy claro, bien identificado, dentro de estos hogares totalmente informales”.**

## Desigualdades

Un punto fundamental es el de las desigualdades y cómo van aumentando en el tiempo, sobre todo en algunos países de América Latina, como en el caso de Colombia o de México. Al final las desigualdades son aún mayores para las personas mayores.

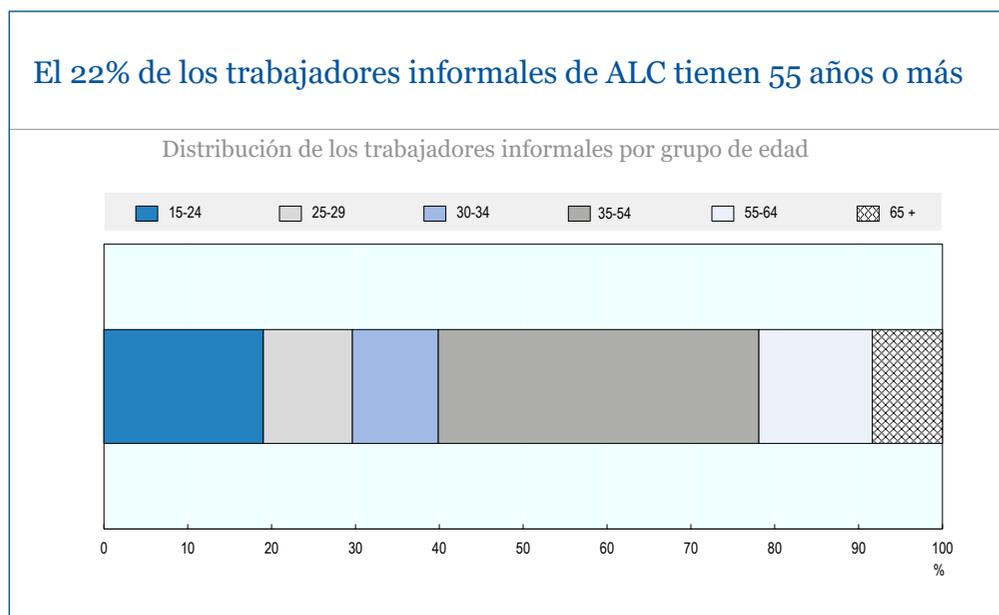
La desigualdad en América Latina sabemos es de las más altas, por no decir la más alta de todas las regiones del mundo y en algunos países, ya cuando miramos por edades, sobre todo para los adultos mayores. Es

importante un acompañamiento desde antes, por supuesto, pero también ver qué tipo de políticas se necesitan de una forma integral para estas personas mayores.

Algo que es fundamental, entonces, es entender cuál es la percepción de los ciudadanos, cuál la de los trabajadores; si piensan que van a alcanzar una pensión o no; qué tipo de reformas son importantes para dar mayor cobertura de pensión y un mejor sistema pensional. Lo que estamos viendo en América Latina, es que el porcentaje de trabajadores que dudan que van a tener una pensión es bastante alto, estamos hablando de cerca del 33%, que dudan ya de por sí de tener una pensión en el futuro.

Entonces hay acompañamiento, una discusión también con los ciudadanos para saber cómo lograr generar una credibilidad de las políticas que estamos realizando en América Latina y que pensamos van a fomentar una mayor cobertura de la pensión. Entonces por supuesto el diálogo con la ciudadanía, y en esto voy a insistir más adelante, es fundamental.

Dentro de los mayores vemos que hay una sobrerrepresentación de los cuentapropistas, cuando hablamos de los adultos mayores informales, y estos a su vez necesitan una solución diferenciada con respecto a los que son empleados.



*Diapositiva de la presentación Formalización laboral, ciclo de la vida y el futuro del trabajo.*

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basado en las estadísticas “Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIBIH)” [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=KIIBIH\\_B1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=KIIBIH_B1)

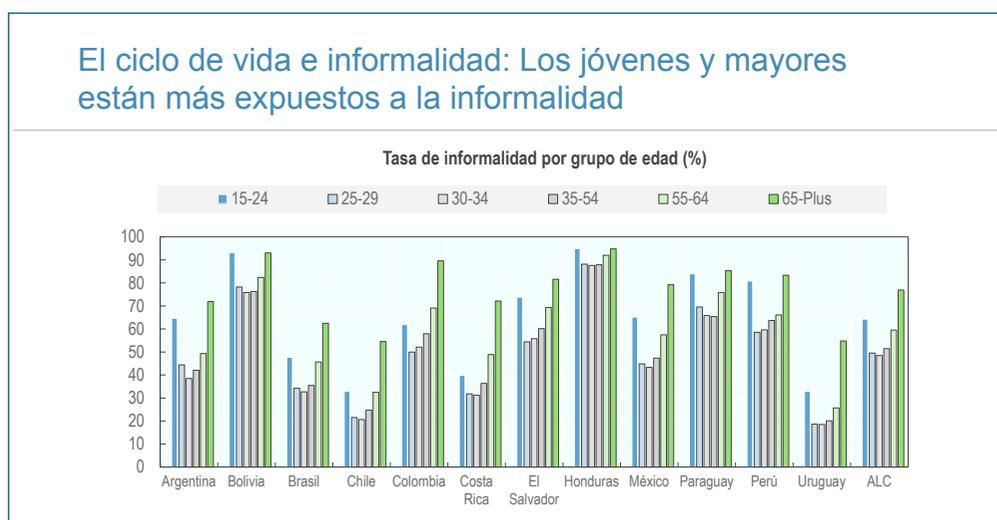
Nuevamente lo que estamos viendo es que, en comparación a los jóvenes, el tipo de acompañamiento es totalmente diferente, dada la categoría profesional que tienen los adultos mayores, mientras que los jóvenes son sobre todo empleados informales.

## Seguridad social y empleo

Algo que va más allá, por supuesto de cualquier política de protección o asistencia sociales, tiene que ver con todo lo que insistimos muchísimo desde la OCDE y es cómo podemos hacer políticas de desarrollo productivo que generen empleo.

Por un lado, vemos que en el sector rural la informalidad es muy alta, a pesar de que la proporción de la población rural viene disminuyendo en América Latina. Hay una proporción muy importante en lo urbano; no hay que olvidar todo el tema rural y el acompañamiento, por ejemplo, en todo lo que son políticas territoriales y políticas que definan *clusters* de productividad y generación de empleo.

Y a nivel urbano por supuesto el acompañamiento es fundamental dadas las discrepancias y las altas diferencias. En algunos casos vemos unas concentraciones muy importantes de sitios donde los hogares son totalmente informales y que tienen una falta de integración sobre el resto de la ciudad, por problemas que van más allá de la asistencia social,



Diapositiva de la presentación *Formalización laboral, ciclo de la vida y el futuro del trabajo*.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en encuestas de hogares, 2018 o último año disponible.  
Nota: La definición de informalidad se basa en OIT (2018).

como puede ser toda la política de transporte, que sin duda alguna es algo fundamental para promover precisamente la creación de empleo. Es una barrera que hemos visto, el transporte sobre la generación de empleo en el área urbana en América Latina.

## Transformación digital y destrucción de empleo

Otro tema fundamental, ya pensando en el trabajo del futuro, que en realidad es el trabajo del presente es todo lo que estamos viendo frente a la transformación digital y la transición verde. Si no formulamos las políticas adecuadas y nuevamente insistiendo en las políticas de transformación productiva, lo que tendríamos al final es un aumento mayor de la creación de empleo informal. Y en el caso de la transformación digital sería destrucción de empleo, donde puede llegar a ser cerca del 20% de destrucción de empleo en América Latina, si comparamos con el promedio de la OCDE, es inclusive mayor.

Aquí estamos mirándolo no por puestos de trabajo sino por tareas; algunas que hacemos como parte de las diferentes ocupaciones que tenemos. Entonces es dar las competencias, sin duda algunas indispensable, en estas tareas que necesitamos del trabajo del futuro, para evitar lo que tenemos de destrucción de empleo y donde nuevamente cualquier política de desarrollo productivo es fundamental.

## Transición verde, empleos “marrones” y destrucción de empleo

Pero no es solamente la transformación digital, una segunda tendencia y en la cual América Latina por supuesto juega un papel fundamental, es el de la transición verde y si cumplimos como debemos cumplir con el proceso de descarbonización, tenemos algunos sectores económicos que tienen altas emisiones de CO<sub>2</sub> y donde tendríamos un efecto importante de destrucción de empleo, dada la transición que queremos hacer a una economía verde.

Comparando el promedio de América Latina con respecto al promedio de la OCDE, tenemos que estas ocupaciones en “sectores marrones”, es decir sectores con altas emisiones de CO<sub>2</sub>, tienen una proporción mucho mayor de lo que tenemos en los países de la OCDE. Ahí nuevamente este tipo de políticas activas en el mercado laboral y cualquier política de desarrollo productivo sostenible, es aún más importante en América Latina.

Estamos hablando de un 35% de ocupación en sectores marrones, sobre todo en el sector de la agricultura, en el sector de transporte y de la industria manufacturera. Estos son sectores que después se pueden convertir en sectores verdes, si hacemos bien o hacemos la transformación verde que necesitamos en la región.

Podemos pasar a una economía agrícola sostenible, por ejemplo, todo el campo de la bioeconomía, todo el tema del transporte y movilidad sostenible es algo en lo cual también podemos entonces generar empleos verdes y por supuesto el acompañamiento de lo que es una industria manufacturera sostenible. Son algunos de los sectores, y por eso insisto mucho en la transición verde, que puede generar los empleos que necesitamos en el futuro.

Se habla mucho de la transición energética cuando se abra la transición verde, pero no es ahí donde están los empleos, los empleos están en el campo agrícola, en el campo industrial y donde por supuesto la transición energética puede jugar un papel importante, pero no es en la transición energética donde se van a generar los empleos formales en la proporción que necesitamos en América Latina.

Entonces en nuestro informe de América Latina, que lo conocemos como el LEO 2022, hicimos estimaciones de cuánto empleo podríamos perder en la región, si solamente nos concentramos en políticas de descarbonización. Podemos perder cerca de 10% del empleo en los sectores marrones.

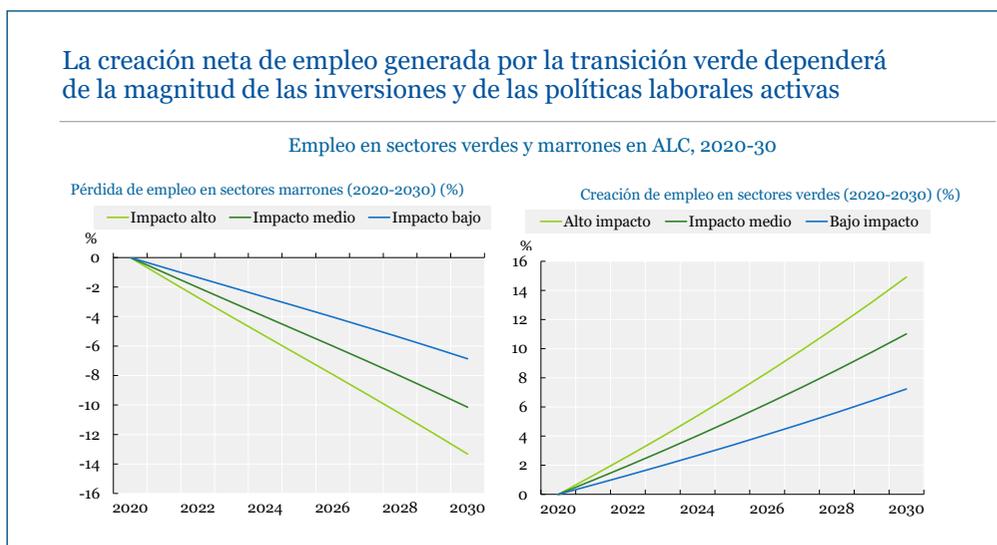
Y lo que insistimos, precisamente, es cómo la transición verde puede ser una oportunidad para América Latina si hacemos las inversiones necesarias en los sectores que vemos que tienen potencial de generación de empleo y en lo cual necesitamos una coordinación entre sector público y sector privado.

Son inversiones muy importantes, estamos hablando cerca de tres puntos porcentuales adicionales en los sectores verdes, para generar un efecto neto positivo de creación de empleo, gracias a la transición verde.

Y es algo que es fundamental, donde no son solamente inversiones en capital físico, también en capital humano en el que el papel del Estado debe estar en el centro, con un acompañamiento a los más vulnerables y con un acompañamiento específico a las mujeres, a las poblaciones de menor nivel de educación y a los informales. Así vemos que los que se benefician de la transición verde son sobre todo ocupaciones de personas que tienen un nivel de educación terciaria, hombres informales.

**“...los empleos están en el campo agrícola, en el campo industrial y donde por supuesto la transición energética puede jugar un papel importante, pero no es en la transición energética donde se van a generar los empleos formales en la proporción que necesitamos en América Latina”.**

La creación neta de empleo generada por la transición verde dependerá de la magnitud de las inversiones y de las políticas laborales activas



Diapositiva de la presentación *Formalización laboral, ciclo de la vida y el futuro del trabajo*.

Fuente: Perspectivas económicas de América Latina 2022, <https://doi.org/10.1787/3d5554fc-en>

## Mejorar competencias digitales

Entonces nuevamente son fundamentales los acompañamientos de política de asistencia social de mejores competencias que pueden estar también dentro de esos programas en asistencia social.

Cómo agregar tipos de condicionalidades en los programas de asistencias sociales es importante, pero también cómo tener centros de formación a nivel subnacional que tengan en cuenta los empleos del futuro y el acompañamiento a los que lo necesiten: las poblaciones más vulnerables informales, personas que tienen menores niveles de educación y las mujeres, pues vemos que hay un problema de género muy importante cuando hablamos de la transición verde.

Entonces, algo que insistimos muchísimo es en la transición verde, por los compromisos que tenemos frente al cambio climático, pero tiene que ser una transición verde justa, donde las políticas tienen que ir más allá de la asistencia social.

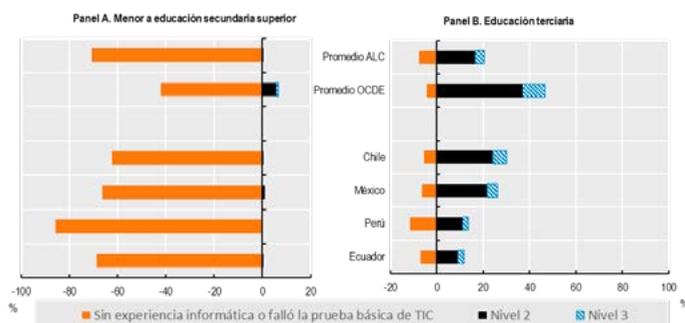
La transición verde va de la mano con la transformación digital. Muchas de las tareas verdes tienen un componente tecnológico muy importante y es lo que vemos precisamente en América Latina es una brecha importante en cuanto al conocimiento digital, con respecto a las economías de la OCDE.

Para los países de los que tenemos el análisis, Chile, México, Perú y Ecuador, vemos que inclusive hogares o trabajadores en este caso con educación terciaria, son la brecha más importante de lo que tenemos en el promedio de la OCDE. Entonces debe ser algo generalizado acompañar con mejores competencias digitales que van de la mano con la transición verde.

Algo en que quisiera insistir es precisamente, cuando hablamos de la generación de empleo verde en América Latina y las estimaciones que tenemos es que es generalizado. Por supuesto hay diferencias y una heterogeneidad en América Latina, pero aquí la heterogeneidad es menor. Los beneficios que tenemos de generación de empleo verde en América Latina son prácticamente en todos los países, donde si invertimos cerca de tres puntos porcentuales en los sectores verdes, podemos alcanzar cerca de un 14% o más de generación de empleo en esos sectores. Esto en el promedio en América Latina, pero tenemos casos, como los de Bolivia o México donde las oportunidades son aún mayores.

## Una gran parte de los adultos sin educación secundaria o superior carecen de las competencias digitales necesarias

Habilidades en la resolución de problemas por nivel formativo, países seleccionados de América Latina



*Diapositiva de la presentación Formalización laboral, ciclo de la vida y el futuro del trabajo.*

Fuente: Perspectivas económicas de América Latina 2020 <https://doi.org/10.1787/e6e864fb-en> con base en una elaboración propia a partir de OCDE/PIAAC (2018), *Evaluación de Competencias de Adultos* (base de datos), [www.oecd.org/skills/piaac/data/](http://www.oecd.org/skills/piaac/data/).

## La OCDE frente a las pensiones en América Latina

Volviendo al tema de los sistemas de pensiones en América Latina y sobre todo comparando dónde estamos con respecto a los países de la OCDE y ya insistiendo en temas paramétricos, digamos que son importantes, sin duda alguna en la acción de política pública, quisiera insistir en algunos puntos.

### Tasas de reemplazo

El primero es el de las tasas de reemplazo, donde en la gran mayoría de países de América Latina es mayor de lo que tenemos en las economías de la OCDE. Y estamos hablando de las personas que tienen una pensión, es decir, que han estado en la formalidad la gran parte de su vida. Con lo cual, en América Latina, tenemos países donde puede ser superior para los ingresos bajos, con una tasa de reemplazo no superior al 100%, como puede ser el caso de Colombia, donde hay un punto importante para tener en cuenta, de cómo las tasas de reemplazo son altas, pero para los que han logrado tener una pensión, lo cual nos lleva precisamente a una alta desigualdad de los adultos mayores en América Latina.

### Edad de Jubilación

Otro punto importante es el de la edad de jubilación. En varios países de América Latina la edad de jubilación es menor de lo que tenemos en los países de la OCDE, pero aquí no es tanto con respecto a los países de la OCDE, sino también a la esperanza de vida, que ha venido aumentando en América Latina. Frente a ese aumento de la esperanza de vida, también podemos acompañar las reformas paramétricas en pensiones con aumentos de la edad de jubilación, por supuesto está el caso de Colombia, lo comentábamos con el Presidente de Colpensiones anoche, donde todavía hay un margen importante de aumento de la edad de jubilación, tanto para las mujeres como para los hombres y el Señor Dussán (Presidente de Colpensiones) está precisamente trabajando en ese sentido.

El segundo punto importante es ver cómo en los países de la OCDE ha venido aumentando la edad de jubilación en los últimos años, ya estamos hablando que en la legislación los países de la OCDE la edad de jubilación ya es cercana a los 66 años, antes era por debajo de los 65, y cómo recientemente las diferentes legislaciones han ido aumentando la edad de jubilación. Cada vez más algunos países están atando esa edad de jubilación a la esperanza de vida.



Imagen de Freepik.

Por ejemplo, tenemos países como Dinamarca, como Estonia, como Grecia o Italia, donde un aumento de un año de la edad de esperanza de vida está atado totalmente a la edad de jubilación. En otros países, después de 2/3, como en Finlandia o en el caso de Países Bajos o de Portugal. También hemos visto como los años de revisiones de la jubilación, han venido reduciéndose. Entonces es ya una legislación que permite revisiones frecuentes de esta edad de jubilación en los países.

**Edad de jubilación y esperanza de vida**

**La edad de jubilación está vinculada a la esperanza de vida en siete países de la OCDE**

Características básicas de la conexión

	Aumento de la edad de jubilación en proporción al aumento de la esperanza de vida	Necesidad de parlamento de la aprobación parlamentaria de jubilación aumento de la jubilación	Enlace basado en la esperanza de vida a la edad	Años entre jubilación edad revisiones	Periodo entre la fijación de la nueva jubilación edad de jubilación y su que entra en vigor
Denmark	1	●	60	5	15 years
Estonia	1		65	1	2 years
Finland	2/3		65	1	3 years
Greece	1		65	3	Max 1 year
Italy	1		65	2	2 years
Netherlands	2/3		65	1	5 years
Portugal	2/3 *		65	1	2 years

*Diapositiva de la presentación Formalización laboral, ciclo de la vida y el futuro del trabajo.*

Fuente: OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>

## Diálogo Social (Ciudadano)

Pero para esto, por supuesto, el diálogo es fundamental. Saber qué tipo de reformas son las que los ciudadanos están más dispuestos para tener en cuenta y, en ese sentido, saber cómo podemos enfocar los esfuerzos de las reformas paramétricas de pensiones en América Latina.

Vemos sin duda alguna que, gran parte de los ciudadanos están de acuerdo en tener una mezcla de diferentes componentes en las reformas

pensionales, es decir, un componente sobre todo vinculado con el aumento de las aportaciones y con el aumento en la edad de jubilación. Lo que sí vemos en una menor proporción, es lo que se refiere al recorte de las pensiones, es ahí donde los ciudadanos no están dispuestos, o su proporción es mucho menor a ceder.

Entonces esto también dentro del diálogo con la ciudadanía es fundamental para evitar cualquier descontento social, que como sabemos en América Latina, es fundamental tenerlo en cuenta, pues nos puede ayudar también a entender la percepción de los ciudadanos en la región.

## Financiación de políticas públicas

Ya para ir terminando muchos de los aspectos que he venido mencionando, requieren recursos. Hablamos de una transición verde la cual lleva a inversiones importantes en los sectores verdes, donde también hablamos de cómo necesitamos programas de asistencia social más y mejor focalizados.

También necesitamos, por supuesto, un acompañamiento de la transformación digital, un cambio tecnológico y la estrategia de transformación productiva que necesitamos a nivel nacional y subnacional que requieren recursos públicos.

Algo adicional en cuanto al gasto, es tener en cuenta en el futuro y si le apostamos a una mayor formalización laboral, el gasto público y el pasivo pensional al final será mayor.

Entonces también es necesario tener en cuenta que hoy en día en América Latina el gasto público en prestaciones de vejez es bastante reducido, si comparamos con el promedio de la OCDE, salvo algunas excepciones como puede ser el caso de Brasil, pero sigue siendo bastante reducido. Entonces si le apostamos a la formalización laboral, sin duda alguna esto nos va a llevar a gastos públicos en temas vinculados con todo el sistema pensional, que van a ser similares a lo que tenemos en los países de la OCDE.

## Mejor focalización del gasto público

Entonces con todos estos ingredientes, he insistido en diferentes gastos que debemos tener en la región para generar empleo formal que es lo que queremos. Y quisiera entonces terminar con un aspecto más vinculado con el tema de los ingresos, de cómo todas estas acciones también tienen que ir con mejoras de la política fiscal en América Latina, una política fiscal donde por el lado del gasto hay mucho por hacer.

Tenemos casos de países donde hay gastos totalmente regresivos, donde hay subsidios, por ejemplo, en energía, que benefician sobre todo a las clases más pudientes de la región, por lo que necesitamos sin duda alguna mejor focalización del gasto en América Latina. Esto por el lado del gasto, donde sin duda alguna, es un gasto que necesitamos sea mayor en capital, en inversiones, para que generen el empleo formal que queremos.

## Mejorar Estructura Tributaria

Y por el lado de los ingresos, algo que tenemos en la OCDE y en lo que acompañamos al gobierno de Colombia en la reciente Reforma Tributaria. Tenemos que revisar cómo podemos mejorar la estructura tributaria y generar mayores ingresos, lo que vemos que tenemos todavía es una América Latina donde recaudamos solamente el 22% del PIB, mientras que en los países de la OCDE estamos hablando de cerca del 34% del PIB, y donde tenemos, por supuesto, una alta heterogeneidad en América Latina y el Caribe. Tenemos países como Brasil o Cuba o Uruguay, donde los impuestos sobre PIB ya son cercanos a los de la OCDE, o inclusive mayores. Pero en su gran mayoría tenemos unos ingresos muy bajos, 22% en promedio, con países como Guatemala o República Dominicana donde la recaudación no llega al 15%.

Entonces, sin duda alguna podemos hacer mucho más en cuanto a mejoras de la estructura tributaria, y ahí sobre todo pensando en mayor progresividad. La reducción del Gini después de impuestos en América Latina es prácticamente nula, estamos hablando de tres puntos. En los países de la Unión Europea estamos hablando de cerca de 16 puntos de reducción del Gini.

La mejor progresividad del sistema tributario es fundamental, va en línea con algunos de los puntos que se trataron en la Reforma Tributaria recientemente en Colombia, va con algunos puntos que están tratando actualmente en Chile con la Reforma Tributaria, y sin duda alguna dejar espacio también a las empresas. La carga tributaria de las empresas es muy alta en América Latina lo cual afecta también al emprendimiento.

Entonces, ya para ir cerrando vemos que tenemos una América Latina donde solamente recaudamos 2% del PIB en impuestos a personas físicas, o a personas naturales, como decimos en Colombia, mientras que los países de la OCDE estamos hablando de cerca de un 8% del PIB que recaudamos a personas físicas; en cambio, lo que sí vemos es que cerca del 15% del total de recaudación en América Latina es empresas, mientras que los países de la OCDE no llegan al 10%.

## Un nuevo Contrato Social

Entonces frente a esto tenemos mejoras en el sistema tributario, y en lo cual necesitamos un diálogo coordinado entre diferentes actores, la sociedad civil, el sector privado, la academia, que nos lleve a un contrato social donde tengamos en cuenta la transformación productiva que queremos, el pacto social que queremos. El Pacto de Toledo es un ejemplo importante para tener en cuenta.

Esos son los ingredientes que vemos importantes del contrato social y por supuesto dentro del pacto social, cómo repensar mejor los sistemas de asistencia social, también teniendo en cuenta el futuro del trabajo, la transición verde y la transformación digital, con acuerdos importantes entre grupos socioeconómicos, entre generaciones, teniendo en cuenta todo lo que se nos viene sobre el sistema pensional, pero también con el impacto del cambio climático y entre territorios, dadas las altas desigualdades que tenemos a nivel subnacional.

Finalmente, agradecimientos a la OISS con quien somos complementarios y a la OIT, aprovechando para mencionar la cooperación y algunas de las metodologías de esta presentación, sobre todo lo de informalidad a nivel del hogar, pues seguimos la metodología de la OIT”.



Diapositiva de la presentación *Formalización laboral, ciclo de la vida y el futuro del trabajo*.

Fuente: OECD et al. (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>



**Moderadora Sra. Ana Mohedano**

“Agradecemos la intervención del señor Sebastián Nieto Parra de la OCDE. Vamos ahora con otro de los grandes organismos internacionales que trabajan en este tema de la informalidad laboral. La Señora Claudia Coenjaerts, Directora Regional de la Oficina de OIT para América Latina y el Caribe”.

## “Trabajo Decente y Pisos de Protección Social”

**Sra. Claudia Coenjaerts, Directora Regional de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe**

“Quiero destacar que este seminario es muy importante y como siempre, queremos celebrar la alianza que tenemos con la OISS. Con la OCDE también estuvimos en la *Finance in Common2023*, hace unos días, una iniciativa para ver cómo los bancos públicos de desarrollo pueden ensamblarse y hacer esfuerzos para apoyar la financiación del cambio climático y los ODS. Muchas de las conversaciones de los paneles fueron sobre la importancia de los ODS y la interdependencia de los objetivos económicos sociales y del medio ambiente.

Para nosotros, para la OIT, fue una oportunidad de ver cómo podemos promover más vínculos con los bancos en el acelerador global. Yo no sé si ustedes lo conocen, pero es una iniciativa bastante nueva que ha sido lanzada por el secretario General de la Naciones Unidas y liderada por la OIT, en la cual estamos trabajando con países para tener una coherencia de políticas que pueden ayudar a la creación de empleos, a la protección social y a la transición justa; todos los retos de los que estamos hablando se han analizado de manera excelente.



Sra. Claudia Coenjaerts,  
Directora Regional de la  
Oficina de la OIT para  
América Latina y el Caribe

Fotografía tomada de: <https://www.linkedin.com/>

## Contexto laboral regional y perspectivas para el futuro

Voy a enfocarme en tres temas, la verdad es que todos van a ser bastante cortos, porque pienso que hay muchos otros temas que podemos profundizar más.

El primero es el contexto laboral regional y algunas perspectivas para el futuro, justo lo hemos entendido y escuchado de manera mucho más analítica

y profunda, pero quiero compartir unos puntos rápidos, después puedo hablar un poco sobre la protección social, su función y sus brechas.

Segundo, tengo que decir que es interesante conocer la situación de Costa Rica, Uruguay, de Bolivia, de El Salvador y Guatemala, realmente me da mucha esperanza ver que hay muchos desafíos, pero que ya tenemos sistemas donde hay muchos avances y que realmente corresponden mucho a la filosofía de la OIT.

El tercer punto es abordar la informalidad, que es el tema general de este foro. El contexto laboral, con un mercado laboral muy complejo y una ralentización del crecimiento. El PIB promedio regional en 2023, como lo dice la Cepal es 1,7. Sabemos que hay muchas diferencias entre países, pero esto es a nivel regional.

Hay un mercado laboral muy complejo, pero al mismo tiempo el panorama laboral del primer trimestre del año 2023 nos mostró que hay bastante recuperación del empleo y que de verdad la tasa de desempleo es más o menos un poco mejor que los números de 2019, entonces fue 8% y ahora estamos a 7,2%. Otra vez con mucha variación en países.

Pero lo importante y esto es lo más preocupante, Uruguay es una excepción y realmente tenemos que analizarlo más y comprender por qué fue que la informalidad no ha crecido, pero en la mayoría de la región hay un crecimiento entre 40% y 80% de los nuevos empleos que se han creado es en el sector informal.



Diapositiva de la presentación del Panel de organizaciones internacionales, II Foro Iberoamericano sobre retos de la formalización laboral.

Mirando los grupos más vulnerables, aunque no siempre lo son, depende de cómo lo definimos, pero el empleo juvenil aquí, tuvo una recuperación más rápida, pero todavía se mantiene al 16%, que es más o menos el doble que el de la población en general. Las mujeres también tienen una recuperación más rápida, pero se mantienen diferencias bastante grandes entre mujeres y hombres, 8,4% comparado con 5,6%.

Un tema muy importante que realmente construye un poco el contexto regional es la alta inflación en la región y el efecto que esto tiene en los salarios, en que hay un fenómeno de incremento del trabajador pobre, que la mayoría del tiempo es en la informalidad, pero lo que vemos ahora también es que personas en empleos formales pueden ser trabajadores pobres, porque hay muchos desafíos con los salarios.

El camino a seguir es un tema diferente, pero es un tema que también se ha abordado en términos de cuáles son las oportunidades y a dónde vamos. Una es las transiciones justas, es muy importante que se cierren las brechas en la protección social y tenemos un fuerte camino por recorrer en la región en esto. Otra, enfoque en formalización y mejorar la calidad de empleo, especialmente cuando hablamos de transiciones verdes y transiciones en el cuidado; tenemos que ver que estos empleos que vamos a crear sean empleos decentes, porque sin esto realmente no vamos a poder utilizar el empleo para poder salir de la pobreza.

Las proyecciones son que podamos crear 15 millones de empleos en el sector verde; podemos crear 25,8 millones de empleos en el sector del cuidado, que son sectores prioritarios. Mirando a El Salvador veo que el “sector cuidado” es realmente un sector que está creciendo enormemente y que tiene mucho potencial.

Los cuatro objetivos estratégicos de la OIT son la protección social, la promoción del empleo, la promoción del diálogo social y los derechos del trabajo, la idea es la interdependencia de todos estos cuatro, siempre con la igualdad de género y la no discriminación.

## Pisos de protección social y trabajo decente

Imagino que muchos conocen la filosofía de la estrategia de la OIT, que tiene dos direcciones en horizontal: garantizar el acceso a la atención

**“Las proyecciones son que podemos crear 15 millones de empleos en el sector verde; podemos crear 25,8 millones de empleos en el sector del cuidado, que son sectores prioritarios. Mirando a El Salvador veo que el “sector cuidado” es realmente un sector que está creciendo enormemente y que tiene mucho potencial”.**

sanitaria esencial y la seguridad de los ingresos mínimos. Entonces esto es un poco el piso y la dimensión vertical, son más los elementos contributivos que van a crecer como podemos, pero realmente la idea es ver cómo crecer en ambas dimensiones.

En los pisos de protección social está el acceso a atención sanitaria esencial; cuidados del niño; que cada persona en edad activa que no puede obtener ingresos suficientes tenga alguna seguridad y después finalmente cada persona mayor disfrute de una pensión básica segura.

La cobertura efectiva global en un informe de 2022 (OIT: “Informe Mundial sobre la Protección Social – 2020-2022), que seguro sigue cambiando, muestra que 46,9% de la población mundial está efectivamente cubierto por al menos una prestación de protección social.

Cuando miramos el global podemos ver que en América estamos en una mejor situación que los otros continentes, aparte de Europa. También sabemos que las instituciones de Seguridad Social en esta región son bastante fuertes, hay muchos desafíos, pero también hay muchas buenas prácticas que en este escenario hemos escuchado.

 Organización Internacional del Trabajo

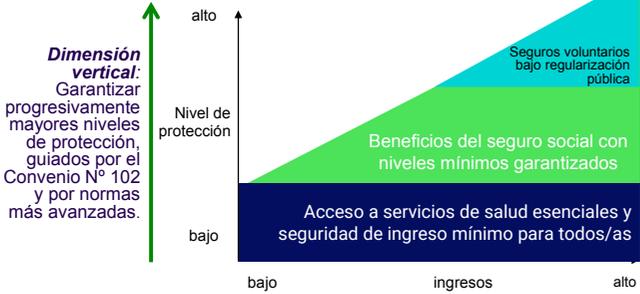
## ▶ La protección social y su rol central en la consecución de trabajo decente

### Pisos de protección social

- ▶ Acceso universal a la **atención sanitaria esencial**, incluida la atención a la maternidad
- ▶ Cada **niño disfruta de una seguridad de ingresos básica**, que le proporciona acceso a la nutrición, la educación, los cuidados y cualquier otro bien y servicio necesario
- ▶ Cada **persona en edad activa** que no puede obtener ingresos suficientes, disfruta de una **seguridad de ingresos básicos**, especialmente en casos de enfermedad, desempleo, maternidad, discapacidad
- ▶ Cada **persona mayor** disfruta de una **pensión básica segura**

Anclado en el marco de los derechos humanos y reflejado en los ODS 1.3 y 3.8

Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente



**Dimensión vertical:** Garantizar progresivamente mayores niveles de protección, guiados por el Convenio N° 102 y por normas más avanzadas.

**Dimensión horizontal:** Garantizar el acceso a la atención sanitaria esencial y la seguridad de los ingresos mínimos para todas las personas, guiados por la Recomendación N° 202

▶ ilo.org

Diapositiva de la presentación del Panel de organizaciones internacionales, II Foro Iberoamericano sobre retos de la formalización laboral.

## Informalidad en América Latina y el Caribe

Ahora voy a entrar un poco en el tema de la informalidad, donde pienso que hay unos elementos que son bastante importantes. Uno de cada dos trabajadores en América Latina y el Caribe está en una situación de informalidad. Sabemos que hay una heterogeneidad enorme en niveles y en tendencias en cada país, entonces no podemos generalizar.

Pero lo interesante es que entre 2002 y 2014 hubo episodios de reducción de informalidad laboral, especialmente al nivel urbano y esto fue en un contexto de expansión económica. El crecimiento económico realmente ha sido un factor muy importante, esto no es por decir que otras medidas en el mercado laboral no pueden ayudar; lo que hemos visto es que mejores soluciones se producen cuando hay una combinación entre el crecimiento económico y las medidas en el mercado laboral, pero sin el crecimiento no podemos realmente avanzar.

Por eso en la última década ha habido un estancamiento en la reducción de la informalidad, así como un menor crecimiento económico. Hay muchas ideas en esto y hablar de la informalidad es un tema muy complejo, pero hay muchos y distintos tipos de informalidad.

Primero está el sector informal que es el trabajador informal; hay también ocupaciones informales en el sector formal, empresas formales que tienen personas informales y también la ocupación informal en los hogares. Todos tienen condiciones bastante diferentes.

También cuando miramos empresas en el sector de las empresas informales, hay empresas informales realmente de subsistencia y hay también unidades con un potencial de crecimiento. Es en este lugar donde hay la posibilidad de salir de la informalidad y entrar en la formalidad.

Persiste el trabajo familiar auxiliar, llegando a niveles significativos en áreas rurales y que la informalidad sigue afectando más a segmentos específicos como mujeres, como jóvenes, personas menos educadas. Entonces hay esta necesidad de poner un enfoque en poblaciones especiales cuando queremos crear soluciones.

## Rutas para la transición a la economía formal

Sobre la estrategia de la OIT para facilitar la transición a la economía formal, lo primero a considerar es la productividad, un tema que no podemos ignorar y en el que en el pasado se han hecho muchos esfuerzos. La verdad es que fue también la estrategia de la OIT, con mucho enfoque

en América Latina, en nuestra estrategia F1. Ahora estamos pasando a la F2, para enfocarnos en medidas en el mercado laboral. Esto es importante, pero necesitamos también el ecosistema de productividad con niveles macro, niveles meso y niveles micro, que realmente tienen que ir juntos.

En el tema de la formalización, primero hay que abordar qué sabemos sobre la efectividad de iniciativas de formalización y aquí hay mucho por profundizar. Lo primero es que no sabemos mucho, es la verdad, y aunque estamos trabajando desde tantos años y con muchas iniciativas en todo el mundo, incluida esta región, realmente no hay tanta evidencia sobre la efectividad de iniciativas de formalización.

La OIT está enfocándose más y más a coleccionar los ejemplos y realmente hacer evaluaciones de impacto sobre cuáles son las medidas o la mezcla de medidas que tiene más impacto. La mayoría de las evaluaciones que tenemos se han enfocado en la formalización de unidades productivas y no de la formalización de trabajadores, porque son elementos diferentes.

También cuando vemos los efectos positivos del incremento de la capacidad, como la inspección laboral, muchos de los temas de seguridad social son elementos que realmente ayudan al proceso de formalización, pero para poder hacer un *jump*, tener un impacto grande, se necesita tener bases de crecimiento económico. Y realmente la mayoría de los efectos hallados han sido pequeños y de corto plazo, lo cual implica la necesidad de seguir innovando para mejorar la efectividad.

## Estrategias Integrales

Ahora voy a entrar un poco en los retos principales. Para esto hay necesidad de estrategias integrales; lo integral no es solamente una medida, es una mezcla de medidas, que pasan por el diálogo social tripartito. Lo vemos en todos los países, también cuando hicimos reformas laborales, esto siempre toca también al tema de la informalidad, hay perspectivas muy diferentes del mundo de empresas y el mundo de los trabajadores. Al final la medida, la más sostenible, es la medida del medio y aquí necesitamos el diálogo tripartito que no es fácil y lo sabemos, lo conocemos bien, también en todo el tema de pensiones y reformas de pensiones.

La estrategia es ir más allá de la dicotomía formal e informal porque realmente hay una multidimensionalidad

**“...hay necesidad de estrategias integrales; lo integral no es solamente una medida, es una mezcla de medidas, que pasan por el diálogo social tripartito. Lo vemos en todos los países, también cuando hicimos reformas laborales, esto siempre toca también al tema de la informalidad, hay perspectivas muy diferentes del mundo de empresas y el mundo de los trabajadores”.**

y el tema es también que la informalidad no es estática, es más dinámica; podemos ir de formalidad a informalidad y regresar a la formalidad, lo que hace las cosas más complejas, pero es realmente la naturaleza de este contexto.

## Digitalización y formalización (*E-formalization*)

En el tema de la digitalización, hay un pequeño informe que tenemos sobre la digitalización, tiene muchas transiciones, muchas oportunidades, muchos desafíos; pero lo importante es que esto es lo que en la OIT llamamos *E-formalization*, cómo la digitalización nos puede ayudar en el proceso de formalización y la verdad es que la pandemia nos ha mostrado caminos, porque todas las iniciativas que se tomaron durante la pandemia fueron digitales, hubo una aceleración en la digitalización.

Ha permitido que las actividades económicas que ocurren en contextos informales sean más visibles y más identificables, con registros. Entonces es una manera de identificar dónde están los informales y en el caso de Uruguay hubo también la ventaja de que se han visto los beneficios de ser registrado, esto ha ayudado a una formalización después de la pandemia.

Hay muchas cosas en términos de registrar, que nos ayudan en el proceso de formalización y estamos coleccionando buenas prácticas que se han hecho durante la pandemia, para ver realmente cómo esto se puede utilizar o también amplificar para poder asistir en el tema de la *E-formalization*.

Pero es verdad que no podemos olvidar tampoco que persisten múltiples desafíos y brechas digitales en infraestructura. No todos tienen acceso, pero son medidas que también a nivel rural, la mayoría de las personas tienen acceso. El tema del conocimiento, sobre cómo utilizar tecnologías y tener acceso, es un tema que necesita atención, pero hay mucha potencia en el tema de la *E-formalization* y de utilizar la tecnología de información y de comunicación para ayudarnos en estos procesos.

**“El tema del conocimiento, sobre cómo utilizar tecnologías y tener acceso, es un tema que necesita atención, pero hay mucha potencia en el tema de la *E-formalization* y de utilizar la tecnología de información y de comunicación para ayudarnos en estos procesos”.**

## Conclusiones

Solamente son cuatro puntos: **Primero**, la importancia absolutamente esencial del diálogo social; son diálogos muy complicados, pero los necesitamos y es la marca de la OIT, nosotros no trabajamos sin el diálogo social; avanzamos muy lentamente a veces, pero avanzamos de manera sostenible.

**Segundo**, la inversión en protección social para cerrar las brechas. Aquí quiero mencionar el tema de la importancia, especialmente cuando vamos a avanzar con los empleos verdes y vamos a tener que tocar los empleos morenos, por eso necesitamos instituciones laborales fuertes, necesitamos invertir en esto y hay muchas ventajas en una mejor combinación de políticas activas del mercado laboral con las pasivas, en términos de personas que están apoyadas por subsidios, que también pueden avanzar con formación, con ayuda, con servicios de empleos para entrar en el mercado laboral.

**Tercero**, formalizar como un esfuerzo integrado sigue siendo la recomendación, pero la manera de utilizar la digitalización es realmente un tema que tiene mucho potencial.

**Cuarto**, la importancia de priorizar políticas de empleo. Cuando hablamos de empleos verdes realmente se necesitan políticas integradas de protección social, de promoción de empleo, de formación y todo esto va un poco de la mano, para que podamos obtener resultados sostenibles”.



**Moderadora Sra. Ana Mohedano**

“Agradezco las excelentes exposiciones de OCDE y OIT, que acabamos de escuchar.

El Sr Nieto Parra de la OCDE insistió en que se necesita un diálogo coordinado entre diferentes actores, la sociedad civil, el sector privado, la academia, que nos lleve a un contrato social donde tengamos en cuenta la transformación productiva que queremos, el pacto social que queremos. Señaló además que el Pacto de Toledo es un ejemplo importante para tener en cuenta.

De otra parte, la Sra Claudia Coenjaerts de la OIT recordó los cuatro objetivos estratégicos de la OIT: la protección social, la promoción del empleo, la promoción del diálogo social y los derechos del trabajo, e insistió en que la idea es la interdependencia de todos estos cuatro objetivos, siempre con la igualdad de género y la no discriminación”.

Imagen de la presentación: Panel de organizaciones internacionales



*Una trabajadora del sector de la confección en una fábrica de Haití.*

 **Presentadora**

“Agradecemos las exposiciones del panel “Organismos internacionales”, en el cual participaron el Señor Sebastián Nieto Parra, jefe para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); la Señora Claudia Coenjaerts, Directora Regional de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe. Agradecemos también a la moderadora Señora Ana Mohedano, Vicesecretaria General de la OISS.

Acto seguido daremos la palabra al Sr. Francis Zúñiga, Director del Centro Regional de la OISS para Centroamérica y el Caribe, moderador del panel “Informalidad y Reforma a la Protección Social en Colombia””.



## CAPÍTULO V



PANEL:

# Informalidad y Reforma a la Protección Social en Colombia





**Moderador Sr. Francis Zúñiga**

**Director del Centro Regional de la OISS para Centroamérica y el Caribe**

“Continuamos con el panel sobre la experiencia colombiana en temas de informalidad y pensiones. Nos acompañan la Señora Alexandra Sánchez Vázquez, Docente de la Universidad Nacional de Colombia y la Señora Martha Adriana Amézquita Cárdenas, Directora de Estrategia y Evaluación de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) de Colombia.

Iniciamos este panel con la intervención de la Señora Alejandra Sánchez Vázquez, Docente de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en temas actuariales”.

## Bases Conceptuales de la Reforma Pensional en Colombia -2023-

**Sra. Alejandra Sánchez Vázquez. Actuaría. Docente de la Universidad Nacional de Colombia -Colombia-**

“Lo primero que voy a hacer es mencionar un poco en qué consiste la reforma pensional que está en este momento tramitándose en el Congreso de Colombia y la razones por las cuales creemos que esa reforma pensional supera algunas de los mayores problemas que hemos tenido en el sistema pensional colombiano los últimos 30 años.

Lo primero es mencionar que esta reforma pensional no es una reforma macroeconómica, pero sí es una reforma social, claramente. Entonces obviamente tiene que costar



*Sra. Alejandra Sánchez Vázquez. Actuaría. Docente de la Universidad Nacional de Colombia -Colombia-*

Fotografía tomada de: <https://www.larepublica.co/>

recursos, una reforma social cuesta dinero, pero debe ser sostenible financieramente y debe generar mayor equidad en la distribución del gasto social y esos son los dos elementos relevantes para nosotros en esta reforma.

## Los pilares del nuevo modelo

Con base en lo construido en el Ministerio del Trabajo de Colombia se muestra claramente la propuesta de la reforma. Hay un primer pilar que es el pilar solidario, en donde se le va a otorgar a las personas que se encuentran en estado de extrema pobreza, de pobreza o de vulnerabilidad, eso equivale al nivel C3, según la encuesta del **SISBEN** (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios) Es una herramienta de identificación, que organiza a los individuos de acuerdo con su estándar de vida y permite la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios de los programas sociales que maneja el Estado de Colombia de acuerdo con su condición socio económica particular, es una metodología utilizada en Colombia para focalizar a los más pobres). Y lo que se le va a otorgar a esa población es alrededor de 223.800 pesos que corresponden a lo que en nuestro contexto es el límite para superar el nivel de pobreza monetaria.

Luego viene el pilar semicontributivo, que es un pilar para nosotros muy importante, que corresponde a la población que alcanza una edad determinada en nuestro caso está por ahora 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, pero que no logran los requisitos para lograr una pensión.

Eso es importante en Colombia porque tres de cuatro personas que han cotizado al sistema no lo consiguen, las barreras para conseguir la pensión son extremadamente altas, es muy difícil porque el mercado laboral colombiano no permite lograr esas 1300 semanas. En otros mercados como en el mercado laboral europeo eso es posible y parecería bajito, pero en Colombia es una barrera muy alta. Entonces tres de cada cuatro no lo consiguen y llegan a la edad de 60 años mujeres, 65 hombres y quedan por fuera del sistema. ¿Qué hace el sistema en este momento? Les devuelve los recursos que aportaron.

Todos ustedes conocen cantidad de casos de personas mayores que recibieron la plata, sobre todo mujeres, a las que el hijo o el esposo le

**“...esta reforma pensional no es una reforma macroeconómica, pero sí es una reforma social. Entonces obviamente tiene que costar recursos, una reforma social cuesta dinero, pero debe ser sostenible financieramente y debe generar mayor equidad en la distribución del gasto social y esos son los dos elementos relevantes para nosotros en esta reforma”.**

dicen que va a comprar un taxi con eso o que se va a poner a manejar Uber y que va a garantizar un ingreso mensual, cosa que no ocurre, o que van a pagar una deuda y hasta ahí quedó todo.

¿Y qué sucede con estas personas?, que luego ingresan a la vulnerabilidad extrema y terminan siendo objeto de otros tipos de subsidios. Entonces lo que no resolvemos por aquí en algún lugar termina cobrándose al sistema, que es algo que quizás no se ha entendido suficientemente.

Luego está el pilar contributivo, que es el que todos conocemos y está dividido en dos partes y es la novedad de esta reforma pensional. En este pilar contributivo tenemos dos elementos fabulosos: el primero, y quizás en mi concepto el mejor de esta reforma, es lo que llamamos la pensión anticipada. Y es que en este momento de cada 10 personas que llegan al pilar contributivo y que contribuyeron al sistema, cuatro se quedan entre 1000 y 1299 semanas, o sea, casi a punto de lograr las metas y se nos quedan por fuera.

Para esos que se nos quedan por fuera la reforma propone que se les dé una pensión anticipada, que se le reconozca la pensión, pero durante el tiempo faltante hasta completar las 1300 semanas deben cotizar al sistema en pensiones; debe seguir cotizando a salud porque en Colombia es obligatorio cotizar a salud a cualquier edad, pero durante ese tiempo sigue cotizando además a pensión hasta que logre las 1300 y cuando esto ocurra, pasará a la plenitud del derecho, ya no se le seguirá descontando la cotización.

¿Por qué es importante? Por las cifras que acabamos de ver, porque cuatro de cada 10 se nos quedan sin pensión, están en este rango por encima de 1000 semanas. Los otros seis que se nos están quedando son los que no logran ni siquiera las 1000 semanas.

Lo que se va a hacer es darles una renta vitalicia a partir de los recursos que tenían ahorrados, que son fruto de sus contribuciones y de sus patronos, más un subsidio que el Estado va a aportar y que es el que está en discusión en este momento, acerca de cuánto será ese subsidio.

Entonces van a recibir una renta, no van a recibir la devolución plena como hoy se les da. Luego qué sucede aquí, que también es otra novedad que ha generado mucha confusión y es que en el sistema contributivo mientras esté aportando al sistema, sus aportes hasta tres salarios mínimos [2.3 fue el aprobado], que es alrededor del 83% de la población trabajadora que cotiza formalmente, irán a Colpensiones.

O sea, irán al sistema público que funciona con prima media o sistema de reparto que llamamos también. Mientras que lo que exceda a los tres salarios mínimos [2.3], ingresa a los fondos privados de pensiones que hoy existe, con los criterios que hoy existen para liquidar esa porción de la pensión allí.

La pensión, va a ser la totalidad de lo que reúna a un lado y al otro. Entonces estamos hablando de una pensión integral, no son dos pensiones. Una pensión integral que tendrá una parte en prima media y que será liquidada como se liquida hoy con Colpensiones, con una tasa de retorno mínima del 62% más o menos. El resto como hoy se liquida en los fondos privados, con una diferencia enorme que hasta hoy no se ha entendido y es que ahora van a ir más recursos al ahorro individual de los que iban antes.

Hoy en el sistema de los 16 puntos, 11,5 se van al ahorro individual. En este momento con la reforma como la tenemos, como está en curso en el congreso será 14,5 si no nos lo cambian. Eso significa un aumento muy importante esos 3 puntos implican un aumento en lo correspondiente a la pensión de un poco más del 30%. Así mismo está también la posibilidad de mejorar la pensión con un ahorro voluntario.

## Los retos de la reforma a la “Protección Social en Colombia”

Este sistema tiene unos retos que hay que superar. Aunque son bastantes, hay tres o cuatro que considero que son los más importantes. El primero es el problema de la cobertura, siempre que hablemos de cobertura trae como consecuencia plata y eso es verdad, no hay otra forma de resolver el problema. Pero si hay otra forma y es inyectándole más recursos y manejando mejor esos recursos, redistribuyendo en el sistema mejor los recursos.

Entonces el primer reto es la cobertura y aquí le apuntamos a una cosa que genera mucho escozor y es que la cobertura se va a ampliar, porque gústenos o no, creemos que va a haber solidaridad intergeneracional. A pesar de que sabemos que va a haber conflictos en un futuro por los pocos niños que nacen hoy.

Entonces, cómo está el sistema hoy, pues hay unas cifras tristísimas que tenemos del sistema. En el régimen

**“...el primer reto es la cobertura y aquí le apuntamos a una cosa que genera mucho escozor y es que la cobertura se va a ampliar, porque gústenos o no, creemos que va a haber solidaridad intergeneracional. A pesar de que sabemos que va a haber conflictos en un futuro por los pocos niños que nacen hoy”.**

de prima media, los que lograron la pensión, los que saltaron todos los obstáculos y lo consiguieron son en total 1.876.000 personas, alrededor del 72%. De ellos, en Colpensiones tenemos 1.570.000, en FOPEP 299 mil, que son las pensiones públicas que vienen de antes de la Ley 100, algunos dicen que cuesta mucho y es verdad, pero eso se está marchitando, entonces no hay que preocuparse, ahí no llega mucha gente nueva, eso va a terminar muriendo en algún momento. Y de los regímenes exceptuados, que cuestan, pero es una decisión de país, están la Fuerza Pública, donde solamente hay 199.312 y el Magisterio, los maestros de educación media y básica, que son 233.211 personas.

Luego está el régimen de ahorro individual. En este régimen tenemos 284.000 personas. Hay que mirar el contraste: en el régimen de prima media tenemos 1.876.000 pensionados y los fondos privados han logrado pensionar 284.000. Ahí ya hay un problema. En total tenemos 2.593.000, una cifra muy triste, uno de cada cuatro colombianos mayores que cotizaron al sistema.

## El reto de los ingresos

¿Cómo llegan los ingresos por cotizaciones? Aquí cambia totalmente el esquema. De los afiliados al sistema, es decir, los que alguna vez llenaron la afiliación porque encontraron un contrato de trabajo o porque firmaron un contrato trabajo, hay alrededor de 25 millones en total.

Pero los que están activos son alrededor de 10.5 millones; de estos, tenemos cerca de tres en Colpensiones y 7.5 en fondos privados, pero eso cambia cada mes ya que depende de que le renueven el contrato, entre otros factores.

El resto, es decir 14,5 millones, son los que se afiliaron pero que están inactivos; aparecen en el sistema porque consiguen trabajo y luego vuelven y desaparecen, este es otro de nuestros grandes problemas porque son 14.5 millones de 25. ¿Qué genera este problema gravísimo? Uno, claramente es la informalidad; pero uno muy importante es el problema de las órdenes de prestación de servicios que en mi concepto han precarizado el trabajo.

En la Costa Caribe las estadísticas son muy tristes, son personas a las que les hacen contrato por 1 o 2 salarios mínimos, por dos o tres meses y que tiene que esperar otros dos o tres meses para que les vuelvan a

**“En la Costa Caribe las estadísticas son muy tristes, son personas a las que les hacen contrato por 1 o 2 salarios mínimos, por dos o tres meses y que tiene que esperar otros dos o tres meses para que les vuelvan a renovar, si es que tienen la suerte de que se les renueve. Es decir, esas personas terminan cotizando al sistema si mucho seis meses de los doce, o sea, que su densidad de cotización es de un medio”.**

renovar, si es que tienen la suerte de qué se les renueve. Es decir, esas personas terminan cotizando al sistema si mucho seis meses de los doce, o sea, que su densidad de cotización es de un medio. Si es de un medio y esa persona tenía que completar 1300 semanas, que es aproximadamente 26 años, ¿cuántos años necesita con esa densidad de cotización para lograr la meta? 52 años trabajando; eso si tiene la suerte de caerle bien al jefe de turno, para que le renueven el contrato, con todo lo que eso significa adicional, de someterse a condiciones de acoso y demás que ustedes ya saben.

## El problema demográfico y la informalidad

¿Qué sucede cuando le devolvemos la plata a la gente? Comparando en un gráfico la plata que le hemos devuelto a personas que lograron la edad, pero que no tenían las semanas, contra las pensiones por vejez, sobrevivencia e invalidez, se ve el salto que empezó a dar el sistema partir del 2016, donde es más claro que empieza “precarizarse”.

Esto representó para ese año 2,7 millones de pesos, que devolvimos del sistema. Cualquier economista sabe que eso es un pésimo negocio, haber guardado la plata a lo largo de 20, 30 años y luego devolverla, pero además tiene un impacto social terrible.

No consiguieron la pensión, se frustraron, sus hijos no van a cotizar al sistema porque vieron que el papá por más que se “mató” no consiguió la pensión. O sea, hay unos problemas que se generan, pero además tenemos un problema que no podemos negar, es el problema demográfico asociado también a la informalidad.

Aquí se nos juntan los dos problemas en este país, el primero el de la población económicamente activa que corresponde bastante bien con los afiliados, a veces decimos que tenemos un sistema pensional muy bueno porque tenemos a todos afiliados, entonces esos son solamente los que alguna vez llenaron un formulario. Esas personas hoy están del orden de 25 millones.

Y la proyección a futuro hacia el 2041 o 2042 es que va a empezar a descender, con el crecimiento demográfico que hoy tenemos y que está proyectado. Por qué, claramente hoy no tenemos niños, entonces no va a haber jóvenes trabajando en 20 años.

Entonces la curva descenderá rápidamente y tendremos un problema, pero además está el problema de la informalidad. Nuestros trabajadores activos, arrancan más o menos en 10.5 millones y obviamente esa cifra también caerá.

Esto fue proyectado asumiendo que no hay reforma laboral o que si hay no tiene impacto, que esperamos que eso no sea así. Entonces lo que hay aquí es: no hay reforma laboral y el universo sigue como viene hasta ahora, que es muy triste como está; entonces va a seguir descendiendo, pero nuestros pensionados van a aumentar, van a aumentar poco, pero van a aumentar.

En este escenario, para el 2050 el sistema es inviable, no hay forma de sostener las pensiones con la población que habrá. El sistema no es sostenible, por eso requiere dos reformas: una reforma laboral que suba la población cotizante, es decir que disminuya la brecha para que se aleje de la de los pensionados. Y una reforma pensional que distribuya mejor los ingresos.

Otro tema es la equidad de género. La población de mujeres que tenían 36 años en 1994, que cotizaban entre dos y tres salarios mínimos de la época y que tenían para la fecha entre 416 y 442 semanas representa la mayor franja durante 25 años, alrededor del 50% y permanece allí estancada, no mejora laboralmente. Hay unas pocas que lo logran, hay otras que caen y otras que se van fuera del sistema, dejan de trabajar; esa es la evolución del mercado laboral.

Con la reforma creemos que lograremos mejorar la situación de muchas personas a las que en la situación actual se les devolverían saldos pero que podemos pasar a una renta vitalicia. El impacto es enorme, arrancamos alrededor de 66.000 personas al comienzo, pero muy rápidamente crecerá a casi 2.800.000 personas. También con los de pensión anticipada, que mejora enormemente nuestras posibilidades de aumentar cobertura y que arrancaría en 2025 con cerca de 60 mil personas para subir en 2050 a cerca de un millón 400 mil. El total de los beneficiarios en la propuesta de la reforma del sistema integral de pensión a 2050 alcanzaría los más de 14 millones. Y si no hiciéramos la reforma y siguiéramos como vamos, arrancamos con los 2.5 millones de pensionados que tenemos y terminaríamos en 2052 sin superar los 4 millones.

Con esta propuesta de reforma, con los cuatro pilares como lo tenemos pensado, de primera lograremos un impacto en la población de 4 millones, porque tendríamos alrededor de 2.800.000 personas con la renta del pilar solidario, más los que sumarían del semicontributivo y de la pensión anticipada, que subiría; de forma que en el 2052 tendríamos casi 14 millones de personas beneficiarias, que nos daría una protección del sistema de casi el 77%.

Imagen de Elias Shariff Falla Mardini en Pixabay



Agricultor en campo de arroz.

## El reto de la sostenibilidad financiera

¿Por qué tenemos problemas con la financiación del sistema? Hay un desequilibrio de los ingresos, si se analiza el número de personas que cotizaban en el Instituto del Seguro Social, hoy Colpensiones, y los fondos privados, se observan un quiebre importante, donde los fondos privados empiezan a superar rápidamente a los afiliados a Colpensiones y las normas, leyes y decretos hicieron posible que los fondos crecieron más rápido. Esa es una decisión importante, cada vez que se tome una decisión jurídica poder medir el impacto que la decisión tiene.

Entonces lo que sucede, no es que el sistema esté desfinanciado, lo que sucede es que la plata entra a un lado, se guarda allí y el gasto sale por el otro lado. El total de las cotizaciones, sorpréndase, salvo en el 2020 por la pandemia, fue más alta que el gasto, o sea, que además ha habido unos excedentes en el sistema. Lo que se ha pagado por mesadas pensionales siempre está por debajo, salvo en el 2020.

¿Qué pasó con esos recursos? Están invertidos, son el ahorro individual que hay en los fondos privados y que ha ido creciendo de forma que hoy está en los 370 billones de pesos. Esta reforma propone un cambio fundamental en eso. porque las cotizaciones ya no van a llegar todas allá, sino que todo el mundo va a entrar a cotizar en prima media, sólo que hasta 3 [2,3] salarios mínimos. Entonces eso implica un aumento de los ingresos por cotizaciones para la nación muy importante, pero también la garantía para todos los colombianos de tener al menos una base pensional.

Es una base común para todos que va a ser hasta tres salarios mínimos [2,3] que a un 83% de la población no la afectaría porque ese porcentaje ya gana hasta tres salarios mínimos. Entonces recibirá lo que en Colpensiones esperaba recibir; los que sí van a ganar enormemente son los que están en los fondos privados que tenían una expectativa de pensión mucho más bajita y que ahora se aumenta para ellos.

Con la reforma el primer año habrá un gasto un poco por encima del actual; si hacemos reforma estaremos por un buen tiempo por debajo. Por un buen tiempo nos estaremos ahorrando estos recursos que son los que van a ir al fondo de ahorro.

Y en algún momento lo alcanzaremos, siempre piensen en ese año clave 2041, 2042 porque van a caer las cotizaciones y ahí ya lo alcanzaremos y empezaremos a superarla”.



**Moderador Sr. Francis Zúñiga**

“Agradecemos la intervención de la Señora Alejandra Sánchez Vázquez, quien nos presentó un resumen de los objetivos y las bases conceptuales de la reforma pensional que se está discutiendo en Colombia.

A continuación, tenemos la presentación de la Señora Martha Adriana Amézquita Cárdenas Directora de Estrategia y Evaluación de la Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP de Colombia”.

**Sra. Martha Adriana Amézquita Cárdenas.  
Directora Estrategia y Evaluación UGPP de Colombia – Colombia –**

“Muchas gracias a la OISS y a AECID por esta invitación. Voy a iniciar contándoles qué es la UGPP, la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales y tiene unos 12 años de creación. Estamos a cargo de asegurar que los aportes al Sistema de Seguridad Social se hagan y se hagan correctamente.

Acompañamos a las empresas, pero acompañamos también a los independientes en el conocimiento del sistema y una vez identificamos quiénes potencialmente no lo están haciendo como debieron, revisamos también procesos de persuasión y de fiscalización para que los trabajadores tengan los derechos que les corresponden.

En ese marco hacemos diferentes análisis de lo que está sucediendo con el Sistema de Seguridad Social y es un poco lo que les voy a decir muy rápidamente.



*Sra. Martha Adriana Amézquita Cárdenas. Directora Estrategia y Evaluación UGPP de Colombia –Colombia–.*

Fotografía tomada de: <https://www.linkedin.com/>

## **Evolución del mercado laboral en Colombia**

Empiezo con los mensajes optimistas y positivos. Si comparamos el crecimiento de la fuerza de trabajo, la población ocupada y los cotizantes de los últimos 10 años, vemos que el crecimiento de los cotizantes está siempre por encima.

Hay un mensaje positivo de un conocimiento de la sociedad, un reconocimiento de que esto es importante, de que esto hay que hacerlo, tanto empresas como independientes y que hay que hacerlo correctamente. En la pandemia vemos que el número de cotizantes cae, pero cae mucho menos que la población ocupada. Los ocupados en el

país en abril de 2020 cayeron al 24%, mientras que los ocupados formales, es decir aquellos que hacen parte del sistema de Seguridad Social, solamente cayeron 7%. Ahí hay un mensaje importante de la formalidad, de sus beneficios, de cómo el trabajo formal está más protegido, de cómo fueron los más desprotegidos los informales y esto tiene diferentes explicaciones, pero una bien importante fueron los programas de apoyo al empleo formal.

¿El Estado a quién iba a apoyar con el subsidio de la nómina? No puede ser al informal, no sé sabe dónde está, dónde lo encuentro, cómo le pago; mientras que el empleo formal recibió una asistencia para el pago de las nóminas o trabajadores y para evitar que perdieran parte del empleo formal para ese tiempo.

Lo que vemos post pandemia es que ha habido un crecimiento de todos los factores, por supuesto la población ocupada crece mucho más porque era la que tenía más caída y la que tenía que recuperarse más; el esfuerzo para los cotizantes era menor, por decirlo de alguna manera. El crecimiento ha sido positivo en adelante y aunque vemos una desaceleración en ese crecimiento hacia 2022 y hasta mitad del año 2023, ahí hay una desaceleración en el crecimiento, pero hay crecimiento, había menos que recuperar en la economía y hay otros factores para tener en cuenta, pero nunca ha dejado de crecer la cotización y el volumen de los cotizantes.

¿Qué perdimos? Perdimos cotizaciones, es decir, en la medida en que cayeron los ingresos, cayeron también las cotizaciones y han sido difíciles de recuperar, y si bien el empleo formal fue el más protegido, el que menos cayó, los que salieron son muy difíciles de recuperar. Aseguramos a muchos, pero una vez te sales del sistema es bien difícil devolvarte, porque tiene barreras, porque es costoso, porque tus ingresos son menores de los que ganas; por diferentes razones, pero son de las experiencias que nos deja un choque como el de la pandemia.

Y ahí otro tema es la evasión al sistema de Seguridad Social. Nosotros nos encargamos de eso, miramos que el sistema esté recibiendo los recursos que tiene que recibir. Hacemos esta evaluación y ahí tenemos una estadística que nos llena de orgullo y es que la evasión al sistema ha bajado sostenidamente y a niveles bien importantes.

Nosotros empezamos en 2012 esta medición, con una evasión al sistema de Seguridad Social del 30,5%. La tercera parte de los recursos que tenía que entrar al sistema no estaban entrando y al final de 2021 teníamos una evasión al 5%.

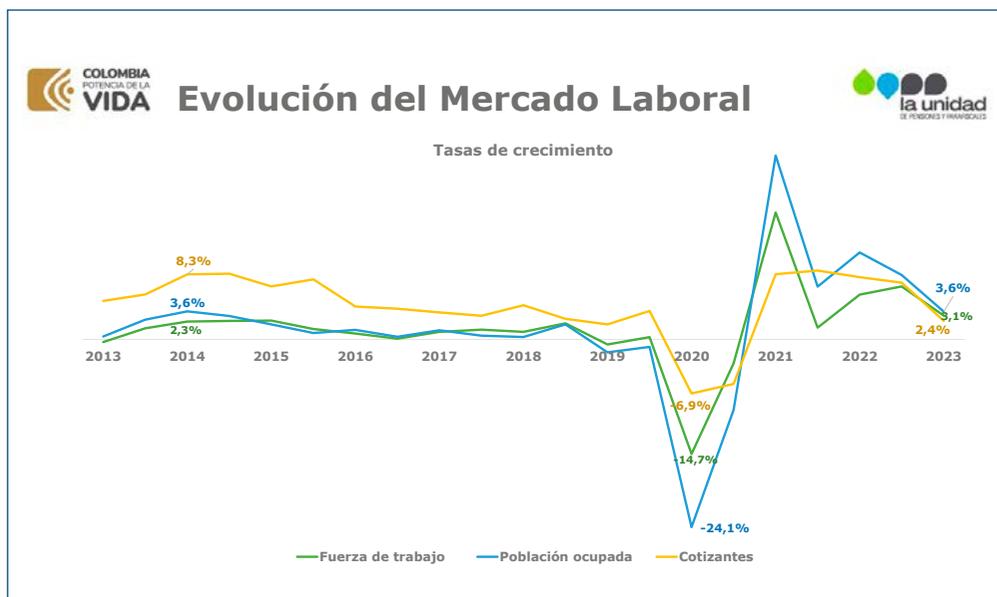
**“...hay un mensaje importante de la formalidad, de sus beneficios, de cómo el trabajo formal está más protegido, de cómo fueron los más desprotegidos los informales y esto tiene diferentes explicaciones, pero una bien importante fueron los programas de apoyo al empleo formal”.**

2020 y 2021 fueron años particulares porque yo no puedo evadir algo que no me estoy ganando, entonces en la medida en que perdí mis ingresos y perdí el trabajo no puedo ser evasor. Seguramente los resultados del 2022 se van a parecer más a los de 2020 y 2021, pero no contradicen la trayectoria con la que venimos.

En Colombia el sistema de Seguridad Social tiene diversos subsistemas, tiene el sistema de salud, el sistema de pensiones, el de riesgos profesionales, si uno tiene un accidente y yo estoy aquí en ejercicio de mis funciones y me partí un pie, no me atiende el sistema de salud si no la aseguradora de riesgos laborales; y la caja de compensación que es un subsistema de subsidio familiar donde se prestan servicios de recreación, educación, vivienda, subsidio al desempleo y otros complementos y todos aportamos en diversos porcentajes a cada uno de esos sistemas.

Es bien interesante ver de manera particular las pensiones, porque se acerca y se cierra la brecha en el tiempo. Cuando iniciamos la evasión del sistema era del 30,5% y la evasión a pensiones era casi del 37% y la brecha entre los dos se va achicando hasta llegar incluso en el 2021 a tener menos evasión en el sistema.

Otro mensaje positivo es que la gente sí se quiere pensionar, el mito de “yo nunca me voy a poder pensionar” no existe, la verdad es que a la gente sí le interesa y si hay conciencia de eso y sí se ha creado en este país una conciencia histórica que ha mejorado esos niveles.



Diapositiva de la presentación Retos de la Formalización Laboral en Colombia: La experiencia de la UGPP.

Esto nos llena de orgullo, pero nos presenta también unos retos bien importantes. Cuando uno está parado en el 30%, con una evasión de 34 billones de pesos, para una entidad como esta ir a buscar los evasores era relativamente fácil; era un reto porque era una empresa relativamente joven, pero esto era tirar una atarraya al mar, algo cae y entre más grande, más fácil que caiga.

Empresas muy grandes e importantes de este país han pasado por los escritorios de la UGPP, porque no había la suficiente confianza, porque no era importante para el contador, porque se podía cuadrar caja con el sistema, porque eso no estaba en la entraña del sistema y de los trabajadores. Hoy eso no pasa, hoy una empresa grande no se da el lujo en general de hacer mal sus aportes a Seguridad Social. Todas las empresas quieren ser *Great Place to Work* y no van a arriesgarse por eso, además los sistemas ahora están mejor parametrizados.

A esas empresas las seguimos mirando, para eso estamos, pero esas no son las que vamos a encontrar allá para buscar esos 4 billones de pesos que nos están faltando, tampoco está el abogado que cobra \$500 la hora por teléfono, ese no está ahí, ese también tienes un contador y no se va a arriesgar a tener problemas con la UGPP, ni con la DIAN. Entonces ¿quiénes están allá?, ¿será que en los que sí están aportando están los que más necesitan esa cobertura? Entonces nos hemos cuestionado mucho sobre quiénes están ahí y qué debemos hacer por ellos.

**“Hoy una empresa grande no se da el lujo en general de hacer mal sus aportes a Seguridad Social. Todas las empresas quieren ser *Great Place to Work* y no van a arriesgarse por eso, además los sistemas ahora están mejor parametrizados”.**

## Los problemas de la informalidad

En esta parte voy a empezar hablando sobre el sector agropecuario. Nosotros tenemos con cifras de nuestro Departamento Nacional de Estadística, a corte de junio, 23 millones de ocupados en el país; de esos 23 millones el 14% se dedican a las actividades de agricultura, ganadería y caza que son como una sola categoría, mientras que, en nuestros aportes a Seguridad Social, en la planilla PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes) que es a donde uno hace los aportes tanto de empleadores como de independientes, hay un poco más de 13 millones de cotizantes. Ya vamos a hablar de esa diferencia de esos 10 millones de personas.

Pero de esos 13 millones de cotizantes sólo el 3,4% se encuentran en la actividad de agricultura, ganadería y caza y están cotizando a Seguridad Social. 14% de los trabajadores están ahí pero solo 3,4% están cotizando a Seguridad Social. ¿Y la diferencia? ¿Son evasores informales y no están

haciendo lo que tienen que hacer? No. De los ocupados que son 3,3 millones de personas, calculamos que 586.000 son obligados y 2,6 millones, no obligados.

¿Quiénes son los no obligados? Son los trabajadores que están recibiendo un ingreso, pero no alcanzan el salario mínimo. Son personas que trabajan como jornaleros con las diferentes actividades que puede tener sector agricultura y en un mes no alcanzan a recoger el salario mínimo.

Para el sistema colombiano, para la normativa colombiana, ellos no están obligados a aportar al sistema, hay otras alternativas que tienen, la cobertura a través del SISBEN en asuntos de salud; pero no están obligados a hacer ese aporte a pensiones, por tanto, no son evasores y por tanto no están en mi gráfica de recaudo.

Pero son 2.600.000 trabajadores que no están aportando para pensión, que no van a estar nunca en el pilar contributivo, seguramente tampoco en el semi contributivo, porque no están contando ni una semana se su pensión.



*De izquierda a derecha: Juan Francisco Mendoza, Gina Magnolia Riaño Barón, Martha Adriana Amézquita, Jaime Dussán Calderón, Alejandra Sánchez y Francis Zúñiga, Director Regional de la OISS para Centroamérica y el Caribe.*

Son trabajadores que se ganan menos del salario mínimo, por la razón que sea, porque no lo lograron en el mes, pero también porque trabajan sólo la mitad de la semana, porque trabajan mediodía, por diferentes razones; y en el momento en que tienen un accidente de trabajo con incapacidad, esos 800.000 o 900.000 pesos que se ganaban nadie se los va a reponer y buena falta le hacen.

Son trabajadores que, si son mujeres y tienen un hijo, nadie les va a pagar una licencia de maternidad, van a tener que salir a trabajar nuevamente dejando sus niños con las consecuencias sociales que todos conocemos.

Son retos muy grandes porque el sistema no se trata solamente de recaudo, hay que pensar en la gente: si usted no logra ganar el mínimo no le voy a poner la carga de tener que hacer unos aportes adicionales al sistema de Seguridad Social. ¿Pero los beneficios, el aseguramiento y los riesgos laborales? Y la incidencia en el sector agropecuario es lo más extremo, esto pasa en otros sectores también, pero es un sector que nos preocupa de manera particular.

También nos preocupan las microempresas, de todos los sectores. En este país, y creo que en la mayoría de todos los que estamos aquí, los negocios y los empleadores son micronegocios, micro establecimientos, nos referimos a micronegocios de entre uno y nueve trabajadores; empresas más grandes que esas tienen sus propias problemáticas y sus propias dinámicas, pero no tienen las problemáticas de una microempresa, que no tiene contador, no tiene abogados. La mayoría de los micronegocios son auto empleadores, soy solo yo, soy yo con mi esposo, soy yo con mis hijos, tienden más a ser negocios familiares.

Y lo que vemos a corte 2022 es que solamente el 8% de los microempresarios aportó a salud y pensión por el propietario, y si no lo hacía por el propietario téngalo por seguro que no lo hacía por nadie más. El 8,2%; el 88% no aportó nada, 0,1% aportó solamente salud y ni siquiera se alcanzan a ver en un gráfico de barras lo que aportaron a pensión.

Hay unos sectores y unas poblaciones que merecen una mirada especial, pero son poblaciones que en la atarraya no van a volver a salir, se van por los huequitos porque son pequeñitos, tienen bajo ingreso, no están en los sistemas de información, son informales en todas las dimensiones.

**“Hay unos sectores y unas poblaciones que merecen una mirada especial, pero son poblaciones que en la atarraya no van a volver a salir, se van por los huequitos porque son pequeñitos, tienen bajo ingreso, no están en los sistemas de información, son informales en todas las dimensiones”.**

El Sr. viceministro Jaramillo decía que la informalidad es no aportar, pero también no llevar contabilidad y no tener un registro en Cámara de Comercio, no tener un nombre formal. Y ellos son informales. Entonces son un problema para toda la administración de los tributos, son un problema para nosotros, son un problema para ellos mismos porque no van a tener tampoco acceso ni a programas de emprendimiento, ni a ninguna otra estrategia que se esté generando desde el Gobierno Nacional.

Hay una clasificación que hicimos de un análisis de ellos, de los que son totalmente informales; los que sí parecieran ser formales, cómo son, qué nivel educativo tienen, quiénes están peor. Si miramos los del sector agropecuario van a estar peor, los que solamente tienen educación básica primaria están peor, quienes tienen la educación universitaria superior son más formales; cosas que no son sorpresa para nadie pero que implica unos esfuerzos desde la política pública, que son multidimensionales y que no se refiere solamente a fiscalizar, porque por esa vía no vamos a solucionar nada.

## Los retos de la formalización

Voy a tratar de ser muy rápida frente a cuáles son los retos actuales de la formalización, ya viendo cuáles son las problemáticas de estas poblaciones. Lo primero es que hay esquemas de afiliación y parámetros de pago complejos, esto es difícil para un independiente y para una empresa pequeña es igual de difícil.

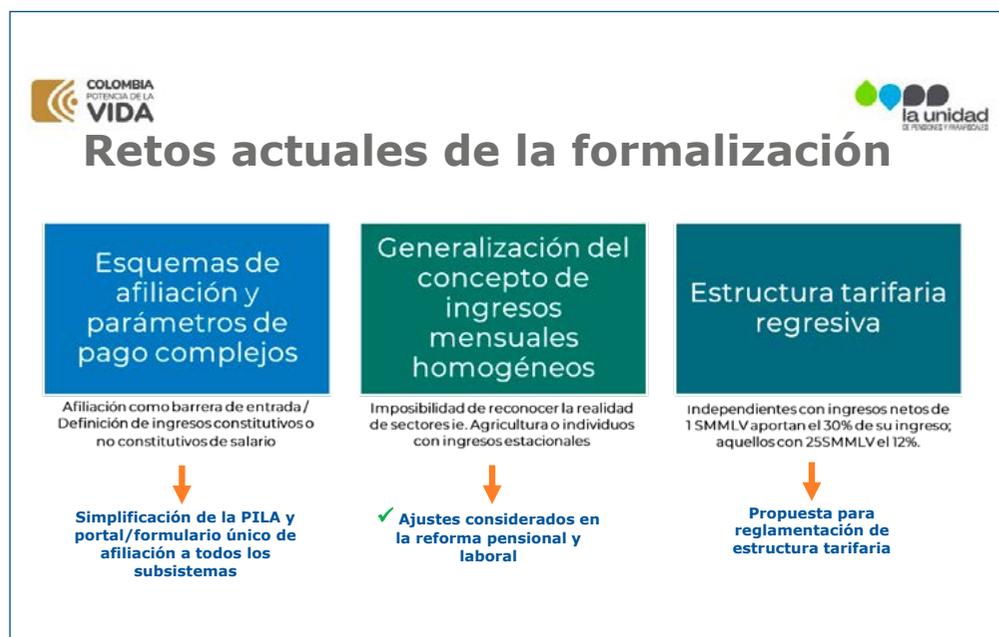
Aquí no estamos hablando de la empresa grande que tiene tres abogados, el departamento de contabilidad y puede ir a llenar formularios y leerse las 20 normas, estamos hablando de que el propietario es el que lleva la contabilidad probablemente en un cuaderno, o el independiente que es el que está vendiendo cosas en la calle y que para ir a afiliarse a todo tiene que dejar de trabajar un día, porque esto solamente está abierto en días hábiles.

Porque si quieres ser formal tienes que ir a pedir un formulario para el sistema de salud, otro para el sistema de pensión, otro para la caja de compensación. Si superas la barrera de diligenciar los formatos y los radicaste uno por uno, ahora lo tienes que saber pagar, porque saber pagar tampoco es fácil. Cada subsistema tiene sus porcentajes, sus excepciones, si este día sí trabajaste, si este no trabajaste, si tienes empleados, pero hoy los mandaste a Cartagena entonces es distinto porque los viáticos suben el ingreso a base de cotización. Estas son unas

barreras y tenemos que trabajar en la simplificación de la planilla PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes) usada para el pago de aportes a la seguridad social en Colombia, es prioritario.

La Sra Ministra del Trabajo tiene muy claro y con el resto del Gobierno Nacional hay acciones que se pueden implementar. El sistema está diseñado para gente que básicamente es asalariada e interpreta que los independientes también tienen las mismas condiciones, pero entonces el señor del sector agropecuario ya sea dueño de la parcela, tiene una cosecha con unos ciclos y este mes no ganó nada porque está cultivando, pero en tres meses y entonces pasa que este mes cotizo porque es el mes que me pagaron, pero luego duro unos tres meses sin cotizar, pero estoy trabajando para generar ingresos del otro mes, pero el sistema no lo entiende así.

Y en cambio el jornalero que tiene que seguir trabajando dos días y va a otra finca y le pagaron un poco más o menos, luego tuvo una calamidad familiar y no trabajó tres días; eso el sistema no lo entiende, no lo reconoce, no existen esos ingresos parciales y esa clase de ingresos estacionales, en las reformas tanto la pensional como la laboral tienen avances pensados para esta clase de problemáticas. La reforma está en curso y seguramente habrá formas de mejorar o de puntualizar más lo que está ahí escrito, pero es un punto de los que mejor aborda la reforma.



*Diapositiva de la presentación Retos de la Formalización Laboral en Colombia: La experiencia de la UGPP.*

Por último, y aquí un poco de palo para nosotros mismos y el gobierno nacional, es la estructura tarifaria regresiva. Un independiente con ingresos de un salario mínimo no puede hacer nada diferente que aportar a un salario mínimo, porque si usted gana menos de un salario mínimo no tiene que aportar, no está obligado. Si usted gana un salario mínimo usted está obligado y ese ingreso es su base de cotización. Si se gana un poco más, 1,2 salarios mínimos, tiene que aportar sobre el ingreso a base de cotización, pero si usted pasa los 2,5 salarios mínimos, ya puede aplicar una regla y es que usted multiplica eso por el 40% y ese 40% es su ingreso a base de cotización como independiente.

Entonces quiénes ganan menos están obligados a pagar por el techo, mientras que una persona que se gana 25 salarios mínimos está aportando sobre el 12%, se está gastando el 12% de ingresos en hacer pago de Seguridad Social; el que se gana un salario mínimo se gasta el 30: se gana 1.160.000 pesos, pero paga 300.000 pesos de Seguridad Social.

Yo puedo simplificar lo que yo quiera; poner esto en las plataformas de domicilios para que paguen la planilla por ahí, qué es lo que yo quisiera, poner la forma más sencilla. Yo no voy a convencer a nadie de que deje de pagar arriendo para que pague Seguridad Social, en esos niveles de ingreso, y en eso no estamos tan avanzados, ese es un problema que tenemos diagnosticado, que lo hemos discutido con los ministerios y hay una conciencia desde el Gobierno Nacional, sobre que hay que hacer un ejercicio de la propuesta de reglamentación de la estructura tarifaria, pero es un reto grande que tiene el sistema y que tenemos nosotros.

Hay otros retos un poco más “chiquitos”, más institucionales, más de nosotros. La identificación de indetectables; les decía que los micronegocios no están registrados en Cámara de Comercio, no tienen RUT, no están en todos lados, no pagan impuestos, entonces ¿cómo los encuentro? Digamos que tengo todas las mejores formas de darles la información, de capacitarlos, pero no sé dónde están, no los encuentro. Cuando yo cruzo toda la información con las agencias de tributos municipales, DIAN, con agencias de tributos distritales y hacemos convenios y compartimos la información, cuando hay inconsistencias entre uno y otro, yo los encuentro.

**“Hay otros retos un poco más “chiquitos”, más institucionales, más de nosotros. La identificación de indetectables; les decía que los micronegocios no están registrados en Cámara de Comercio, no tienen RUT, no están en todos lados, no pagan impuestos, entonces ¿cómo los encuentro? Digamos que tengo todas las mejores formas de darles la información, de capacitarlos, pero no sé dónde están, no los encuentro”.**

Pero los que no están ahí, los que no pagan impuestos, los que no tienen letreros, que no existen para el sistema de tributos, son indetectables para todo el mundo y por lo tanto no tengo cómo llegarles, ni hacer ejercicios de concientización y tampoco aplicar a las ofertas del Estado. Tampoco soy oportuno en los tratamientos, eso es mea culpa en la UGPP, y como lo hago en la mayoría de los casos con información tributaria y uno declara renta un año vencido mientras se consolida la información.

En Colombia en este semestre estamos declarando renta del 2022, la DIAN nos va a compartir esa información hacia marzo de 2024, eso quiere decir que por ahí en esta época de 2024 yo le estoy mandando una comunicación a alguien aquí diciéndole usted pagó mal en 2022 y tiene dos años de intereses para que vaya y pague y los intereses se lo van a comer.

Eso tampoco es correcto, porque ya dijimos que el sistema es difícil y no se trata solamente de la mala voluntad de no querer pagar y por eso tenemos esos retos. Aquí quería contarles un poquito que lo que estamos haciendo para solucionarlos, como en materia de otras herramientas de ingeniería espacial para poder decir: yo no tengo que saber esta es Martha, con cédula tal y le llego a su casa con una carta; pero yo sí puedo, usando diferentes herramientas y capas de información, saber dónde hay gente más informal o qué zona son focos de informalidad.



Diapositiva de la presentación Retos de la Formalización Laboral en Colombia: La experiencia de la UGPP.

Y esto ya lo hemos hecho; lo hicimos en Bogotá en un par de localidades y llegamos a puntos que nosotros definimos como manzana de la formalidad y entonces llegamos junto con las agencias de tributos, la nacional y la distrital, con información y nadie les había explicado que la Seguridad Social es obligatoria y que tienen unos derechos pegados ahí.

Y en este ejercicio yo no tuve que saber ni cómo se llamaba la señora de la panadería, después sí le puedo hacer seguimiento con este mismo ejercicio y darme cuenta de que gracias a la intervención que hicimos el año pasado, el 7% de la gente que visitamos cambió.

Hay otras formas, hay que buscar esas otras formas, hay que solucionar los problemas estructurales de los que hablamos antes, pero tenemos nosotros como autoridad que retornos y dar otra clase de mensajes, si el sistema es difícil yo no lo puedo hacer más difícil mandando una carta que solamente un abogado entiende, yo tengo que comunicarme con usted de otra manera, a mí no me sirve que le tenga miedo a la UGPP, eso no solucionada nada, al contrario necesito que usted quiera acercarse y quiera preguntar qué puede hacer mejor.

Y hemos incursionado en campañas en redes sociales, en tipos de comunicaciones más sencillas, que apelan a que esto no es tan difícil a decir; venga lo ayudo, o mira, hay otra gente que también lo hace y lo puedo hacer más fácil. Ya estamos haciendo esos experimentos de economía conductual, que esperamos también tengan uso y hemos recurrido incluso a la inteligencia artificial.

Este ejercicio lo estamos enviando a través de WhatsApp, entonces además de que le llegue la carta a su correo y usted tenga toda la norma, pero si además le llega esto a su WhatsApp, eso lo cambia todo, en los correos la tasa de respuesta en una red como WhatsApp es mucho más alta y pues es parte de lo que tenemos que hacer todos para hacer este ejercicio más útil”.



**Moderador Sr. Francis Zúñiga**

“Agradecemos los aportes de la Sra. Alejandra Sánchez, Profesora de la Universidad Nacional de Colombia y de la Sra. Martha Adriana Amézquita de la UGPP de Colombia quienes nos han compartido sus experiencias y conocimientos en este Foro.

**“...esto ya lo hemos hecho; lo hicimos en Bogotá en un par de localidades y llegamos a puntos que nosotros definimos como manzana de la formalidad y entonces llegamos junto con las agencias de tributos, la nacional y la distrital, con información y nadie les había explicado que la Seguridad Social es obligatoria y que tienen unos derechos pegados ahí”.**

La Señora Alexandra Sánchez Vázquez, docente de la Universidad Nacional de Colombia, manifestó que la propuesta de reforma pensional que se está discutiendo está basada en el modelo de pilares. Hay un primer pilar que es el pilar solidario, en donde se le va a otorgar un ingreso vitalicio a las personas que se encuentran en estado de extrema pobreza, de pobreza o de vulnerabilidad. Luego viene el pilar semicontributivo, que corresponde a la población que alcanza una edad determinada en nuestro caso está por ahora 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, pero que no logran los requisitos para lograr una pensión. Luego está el pilar contributivo, donde los actuales sistemas de reparto y de ahorro serían complementarios. Todos los colombianos estaría obligados a afiliarse en primer lugar a Colpensiones hasta por un ingreso de X salarios mínimos cotizados y lo que supere de ese umbral lo aportarían a los fondos privados de pensiones.

La Señora Martha Adriana Amézquita Cárdenas de la UGPP señaló que en Colombia hoy hay esquemas de afiliación a la Seguridad Social y parámetros de pago complejos. Indicó que esto es difícil para un trabajador independiente y para una empresa pequeña. Agregó que quería dejar un mensaje positivo y es que la gente en Colombia sí se quiere pensionar. Manifestó que el mito de “yo nunca me voy a poder pensionar” no existe; piensa que la verdad es que a la gente sí le interesa y si hay conciencia de la necesidad de pensionarse y cree que sí se ha creado en Colombia una conciencia histórica que ha mejorado esa cultura”.



### Presentadora

“Agradecemos al Sr. Francis Zúñiga por su moderación del panel “Informalidad y Reforma a la Protección Social en Colombia” y a las expositoras Sra. Alejandra Sánchez y Sra. Martha Adriana Amézquita.

Quiero agradecer también a los países que nos han reportado sintonía. Se han reportado desde 21 de los 22 países afiliados a la OISS, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

También desde este país, Colombia, nos han manifestado que están en sintonía funcionarios del Ministerio del Trabajo, UGPP, Colpensiones, Universidad Externado de Colombia, Universidad Manuela Beltrán, Universidad de Cartagena, Comfenalco Cartagena, Comfenalco Nariño y Cooperativa Cultural Cometa, FASECOLDA, ARL SURA, ARL Colmena y ARL Positiva, entre otros, y desde varias regiones de este país (Colombia).

Nos informan que se han conectado virtualmente más de 1.400 personas, desde diferentes sitios de Iberoamérica.

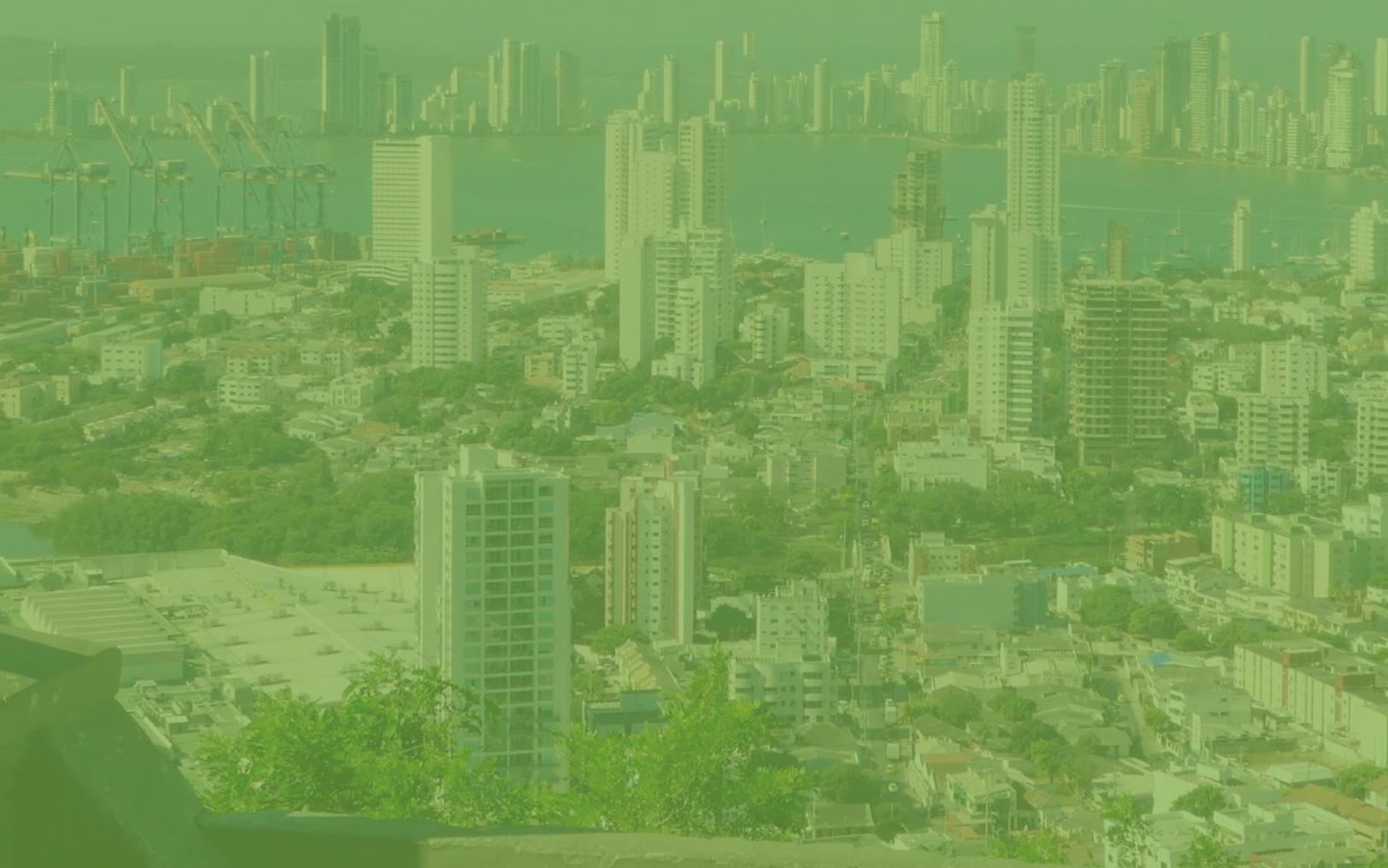
Muchas gracias a todos los panelistas y a los asistentes por su participación.

Para Colpensiones, AECID y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social-OISS es muy importante haber contado con la asistencia de ustedes el día de hoy.

Los esperamos mañana iniciando con el panel “La Seguridad Social como pilar fundamental de la cohesión social” que será moderado por el Sr. Gustavo Riveros Aponte, Director del Centro Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina”.



# SEGUNDA PARTE





## CAPÍTULO VI



# Experiencias con colectivos de difícil afiliación a la seguridad social y fortalecimiento de la Protección Social en Iberoamérica



**E**l segundo día del II Foro Iberoamericano sobre los Retos de la Formalización Laboral, estuvo enfocado en experiencias con colectivos de difícil afiliación a la seguridad social y en el fortalecimiento de la Protección Social en Iberoamérica.

La sesión se inició con un saludo muy especial a los representantes de las distintas organizaciones iberoamericanas presentes en este importante foro, realizado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, y a las personas que se conectaron a través de las redes sociales de Colpensiones y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

Igualmente se resaltó la voluntad y liderazgo de la OISS y Colpensiones para intercambiar experiencias y conocimientos sobre los retos de la formalización laboral y la ampliación de cobertura en Seguridad Social a través de sus sistemas previsionales.

## Panel: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la cohesión social”



**Moderador Sr. Gustavo Riveros Aponte**

**Director del Centro Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina**

“Este panel tuvo como invitados al Señor Hernando Torres Corredor, decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y el Señor Jorge Iván Palacio, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional.

El Señor Hernando Torres Corredor fue magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, actualmente es el decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, y hace casi 20 años, juntamente con el Señor Gerardo Arenas, crearon la Especialización en Seguridad Social en la Universidad de Cartagena. El Señor Torres ha escrito varios libros y tradicionalmente, desde hace muchos años, ha sentado su posición, no solamente sobre la Seguridad Social colombiana sino concretamente sobre el sistema general de pensiones”.

## Fundamentos conceptuales de la reforma pensional: Modelo de pilares

**Sr. Hernando Torres Corredor. Decano Facultad de Derecho Universidad Nacional de Colombia –Colombia–**

“La idea que vamos a desarrollar es ver cómo está el reto de la formalización y el reto de lo que es el sistema de Seguridad Social. Todos entendemos claramente que los sistemas de Seguridad Social tienen cuatro componentes: uno que tiene que ver con pensiones, otro con salud, otro con riesgos laborales y otro que articula el trabajo y la familia, que es el sistema de compensación familiar.

Voy a presentar algunas ideas, parte de las cuales están en el último libro que publicamos en la Universidad Nacional, bajo el título “*Reformas pensionales. Cómo superar las brechas del sistema dual*”.

### Los precedentes

Todos tenemos más o menos de qué se trata este tema. Entonces voy a tratar cinco segmentos muy concretos. El primer segmento, de dónde arrancamos, es el tema de los precedentes. Los temas de la Seguridad Social formalizados, a pesar de la larga historia de la protección de los seres humanos, de cómo nos hemos protegido de los riesgos permanentes, arranca de la modernidad. La sociedad moderna crea lo que llamamos el individuo soberano, para que sea el centro de la modernidad. Y para simplificar, porque sobre esto hay mucha literatura, se crea lo que llamamos la sociedad de los individuos, una sociedad donde quienes tienen activos tienen propiedad, tienen protección. Y quienes no tienen, aquellos ciudadanos que llamamos no propietarios o trabajadores, que son la mayoría, carecen de Seguridad Social. Por eso, parafraseando al profesor Castell, digo que la sociedad que tenemos es la sociedad de la inseguridad social.

Siempre hablamos de seguridad social, pero la otra cara es la inseguridad social, porque la sociedad solamente protege los derechos de propiedad y las libertades públicas, el liberalismo. Y la demanda de protección social solo es para los trabajadores sin propiedad.



Sr. Hernando Torres Corredor.  
Decano Facultad de Derecho  
Universidad Nacional de Colombia  
–Colombia–

Fotografía tomada de: <http://derecho.bogota.unal.edu.co>

Hay una tesis muy interesante, y es que, en el fondo, la ruta que se inicia de los derechos va a ser como la contrapartida de la propiedad privada. Por eso el profesor Castell habla de propiedad privada y de propiedad social, lo que es muy importante porque es el enfoque de derechos.

Esta sociedad, de manera muy concreta, tiene una legitimidad expresada en un Estado formal de Derecho y se expresa también en un derecho formal, que centraliza el ejercicio normativo en la propiedad privada, la igualdad formal, las libertades públicas y la seguridad ciudadana bajo sus propios activos. Eso significa que era necesario y pertinente, para lograr pasar de la inseguridad a la seguridad, hacer un contrato social. Esto está en los clásicos de toda la literatura económica y social.

Así que tenemos, entonces, un enfoque de derechos, donde los derechos que se protegen son los derechos a la propiedad y los derechos que no se protegen son los de la propiedad social, que es lo que clásicamente se llama “el problema de la cuestión social”, que son todos los derechos que la literatura siempre nos ha dicho sobre las personas no protegidas, los mendigos que son sancionados por serlo, y una cantidad de normas y de leyes, empezando por la Ley de Pobres de Inglaterra, del año 1500 hacia atrás.

Esto nos lleva necesariamente a establecer, de entrada y de partida, lo que es un riesgo social. De manera simplificada -porque la Seguridad Social es protegernos contra los riesgos sociales- se podría caracterizar el riesgo social como un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social. Eso es lo que está detrás de todo este escenario.

Ahora, frente a esa inseguridad, a ese mundo de la inseguridad, surgen las respuestas del mundo moderno, desde los siglos XVIII y XIX. De manera muy esquemática, podemos decir que la sociedad moderna se centra sobre el trabajo, que es la centralidad, y empieza a surgir lo que es el trabajo asalariado, que es trabajo ajeno: yo trabajo para otro, el producto es para otro. De donde se deriva la identidad social, es decir, nos identifican según el oficio que hagamos. De ahí surgen las rentas del trabajo, las prestaciones, la seguridad, llamada social inicialmente, y la familia.

El trabajo asalariado excluye la informalidad, el trabajo autónomo, el trabajo independiente, la precariedad, la subcontratación, la terciarización. Y asociado a él, empezamos a ver los estratos sociales.

**“Siempre hablamos de seguridad social, pero la otra cara es la inseguridad social, porque la sociedad solamente protege los derechos de propiedad y las libertades públicas, el liberalismo. Y la demanda de protección social solo es para los trabajadores sin propiedad”.**

## Surgimiento de los modelos de Seguridad Social

Desde 1919, año en que se crea la Organización Internacional del Trabajo, se vienen generando normativas, pero el Convenio 102 de 1952, que no ha sido ratificado por Colombia, es el que nos trae ya un resumen y el marco en el cual nos movemos, porque establece los riesgos en la vida del trabajo: riesgos físicos, riesgos económicos, riesgos de origen profesional, de origen no profesional y, obviamente, todas las posibles contingencias.

Entonces, cuando hablamos, por ejemplo, de pensiones, estamos hablando de invalidez, de vejez, de muerte, de viudez, y todo eso es el paquete de pensiones. Y se excluye lo que es la enfermedad general, que, sin embargo, sí se incluye como parte general de lo que es la seguridad social.

Y para tratar de solventar esa inseguridad social se han creado modelos. Se creó el modelo “bismarckiano” en la Alemania de finales del siglo XIX, de afiliación obligatoria, con sostenibilidad financiera por parte de los empleadores y los que más postaban es esto eran los trabajadores: las 2/3 de la cotización la hacían los trabajadores. Y había una triple relación de empleadores, trabajadores y Estado.



### MODELOS GENERACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Se establecen dos grandes corrientes:

**A. MODELO SEGURO SOCIAL (Bismark - XIX):**

**B. MODELO BRITÁNICO (Beveridge - XX):**

- Afiliación obligatoria a la gestión pública
- Sostenibilidad financiera a través de aportes (Empleadores, trabajadores y estado)

- Cubre riesgos sociales mediante reconocimiento de:
- **Ciudadanía social**
- Principios básicos de **UNIVERSALIDAD, UNIDAD y UNIFORMIDAD**

➤ **Recepción en América Latina y el Caribe:** el modelo **SEGURO SOCIAL** se implantará y expandirá a partir de la segunda década del **siglo XX** y hasta la década de los **60's**

Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.

En 1941 o 42, en medio de la guerra, el gobierno británico le encarga al académico Beveridge un estudio sobre el empleo, donde lo más importante era cómo cubrir los riesgos sociales. En este modelo el centro de todo es la ciudadanía social: no se necesita ser trabajador para que lo cobijen los sistemas de Seguridad Social. Solo necesita ser, en el lenguaje de ellos, ciudadano inglés. Así, todos los ciudadanos ingleses van a estar cubiertos por el sistema de Seguridad Social. Y eso es muy importante, porque nos da los conceptos de universalidad, unidad y uniformidad.

## Seguridad Social en América Latina

El modelo Bismarck es el que se introduce en América Latina. Brasil, Chile y los países del sur de nuestro subcontinente empiezan con el tema de la Seguridad Social. Colombia llega escasamente en el año 45, después de casi todos los países de la región.

El modelo tiene inicialmente una expansión en América Latina hasta los años 60 y 70 en los países del Caribe. Y algo muy importante, que va a llegar en los años 80, es que el gobierno autoritario del general Pinochet en Chile genera una ruptura con el modelo de Seguridad Social “bismarckiano”, rompe el concepto de sociedad del trabajo y surgen las reformas chilenas, que dan paso a otro modelo, impulsado por las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

Esto empieza a influir sobre todos los países y avanza un modelo como contraparte del modelo “bismarckiano”. ¿Qué es lo que caracteriza a este modelo que en el llamamos RAI - Régimen de Ahorro Individual o capitalización? Que expresa el gobierno del mercado en la seguridad social. Cambiamos el Estado por el gobierno del mercado. Y en relación con eso, hay un elemento que define todo: ya no hay el beneficio que se espera en el régimen “bismarckiano” o régimen de prima media, donde usted al entrar sabe lo que va a obtener al final. En el nuevo sistema usted entra y sabe que tiene que cotizar, pero no sabe qué va a recibir después porque está dependiendo del mercado, del movimiento, de las tasas de interés, etcétera. Entonces, las prestaciones no están definidas, hay incertidumbre. Es un régimen financiero de capitalización plena y administración privada de los bienes por parte de fondos privados, pero los recursos siguen siendo de naturaleza pública.

En Colombia no hay pensiones privadas, como en la salud, son regímenes de naturaleza pública en su origen, en la naturaleza de los recursos. Y eso es importante precisarlo porque en el caso de los fondos privados, están permanentemente diciéndonos que esos recursos son

privados, pero no, no son recursos privados, esos recursos son públicos. Y público no significa estatal, significa que es de todos, porque aquí también hay una diferencia importante: una cosa es lo estatal y otra cosa es lo público.

## Tres modelos de Seguridad Social

Después de la ruptura que se da con el modelo chileno, surgen tres modelos que son los que se expanden en América Latina. Un primer modelo, según el profesor Mesa Lago, es el modelo sustitutivo, o sea, reemplaza los públicos por los privados; el caso típico es Chile. El segundo es un modelo mixto, mezcla de pilares privado y público; el caso típico es el uruguayo. Y el tercero es el modelo paralelo; el caso típico y único es Colombia, Perú tiene algo parecido, ellos le han introducido algunas reformas, pero nos quedamos con la excepción.

Después de la década de los 80, el modelo de capitalización se expande a 30 países en el mundo. Llega a Hungría y a toda esa zona de Europa. Y después de la década 10 de este siglo, se inicia un proceso de reformas para volver otra vez hacia lo público y en América Latina superan eso Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Chile y Argentina, y se consolida un proceso de reforzamiento de la Seguridad Social hacia lo público.

**DE LA RUPTURA SURGEN:  
NUEVOS MODELOS**

● A partir de la reforma chilena, se establecen tres modelos de seguridad social en América Latina (profesor Mesa-lago), a más del público:

<p><b>MODELO SUSTITUTO</b> Remplaza los modelos públicos</p>	<p><b>MODELO MIXTO</b> Mezcla de pilares privado y público</p>	<p><b>MODELO PARALELO O DUAL</b> Compiten los sectores públicos y privados</p>
--	--	--

**NOTA:** Después de la década de los 80's, el modelo de capitalización se expandió a 30 países en el mundo; posteriormente.

Se inicia un proceso de **RE-REFORMAS** en 18 países.

En América Latina: Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), y en Chile y Argentina (2008)

Se consolida el proceso de **REFORZAMIENTO** de la SEGURIDAD SOCIAL → hacia **LO PÚBLICO**

*Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.*

El supuesto es que detrás del modelo de capitalización está el Estado retirándose de la obligación de proteger a sus ciudadanos en toda la etapa de la vida y delegando esa responsabilidad a los privados. Entonces, defiéndete como puedas. Pero es que nosotros somos una comunidad de ciudadanos y esas comunidades de ciudadanos, en lo básico, en el riesgo social, debemos protegernos.

En Colombia se implementó el modelo dual, que se denomina competitivo desde las primeras discusiones que se hicieron en el Congreso. Inicialmente se quería imponer el modelo chileno, tal cual, sino que estaba presente la lucha de los trabajadores del Seguro Social y una cantidad de sindicatos. Hubo un movimiento nacional y entonces sacamos dos sistemas paralelos, porque son dos regímenes paralelos que se denominan sistema de Seguridad Social, pero que en la naturaleza son distintos.

Uno es el régimen de prima media, del modelo “bismarckiano”, y el otro, el régimen de ahorro individual, de capitalización. En el primero hay subsidios, en el otro se dice que no hay subsidios, pero si se analiza el desarrollo del sistema, se va a encontrar que el régimen de capitalización también tiene subsidios; de diferente manera, pero tiene subsidios.

## **Evaluación del sistema dual (Prima media vs Ahorro o Capitalización Individual)**

El modelo dual es el origen de las desigualdades, es la base de la desigualdad. Su origen se produce en la heterogeneidad estructural de la producción y el empleo. Los estudios que ha hecho la Cepal en América Latina, mirando los mercados de trabajo, encuentran que hay una heterogeneidad estructural. ¿Qué es eso? Una diferencia entre los diversos estratos productivos. Y fíjense que el tema se va a medir es por productividad.

Nosotros medimos lo formal, lo informal, los autónomos, los independientes. Las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, miden los niveles de productividad, relacionados con el desempeño económico y social del país.

En esas mediciones se puede observar la cadena de desigualdades en Colombia. Las heterogeneidades estructurales. En nuestra estructura productiva hay tres estratos: estrato bajo, estrato medio y estrato alto.

En términos de producción tenemos que el estrato bajo escasamente genera el 10.6% del Producto Interno Bruto, o sea, la cantidad de riqueza que genera es muy poca, pero la cantidad de personas que emplea es de

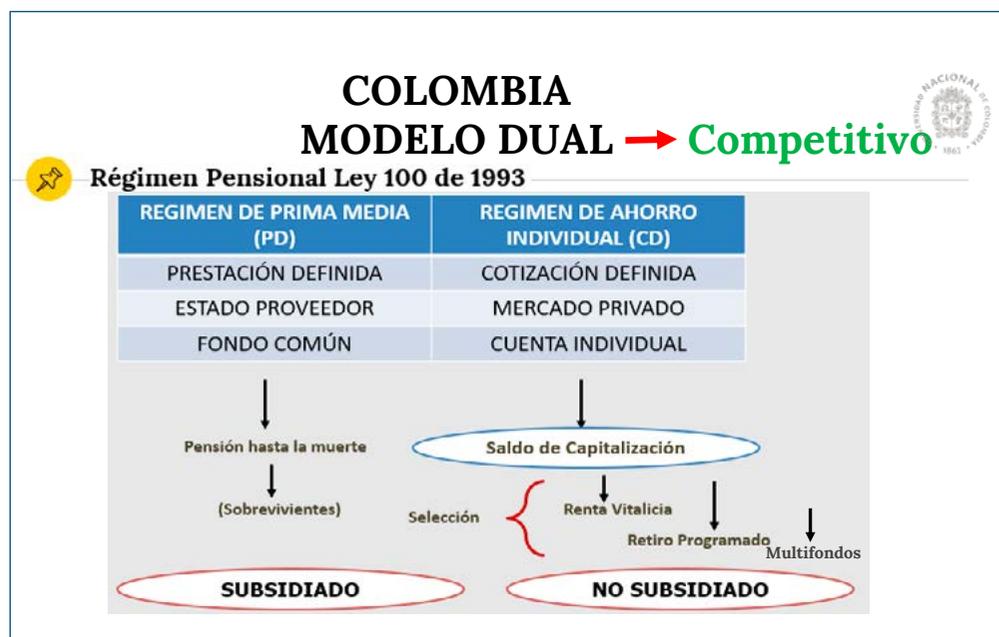
58 a 60% de 100 colombianos, en el sector informal, trabajo autónomo, trabajo independiente, trabajo doméstico, pequeña y mediana empresa. Igualmente, el sector agrario.

Eso es muy importante verlo para el tema de la cohesión social, porque no se trata de atacar en conjunto la informalidad, sino que hay que subdividir y mirar. De hecho, hay diferencias. Por ejemplo, el Convenio 189 de la OIT sobre trabajo doméstico, es un convenio que en Colombia se formalizó y se está tratando de aplicar, hoy cerca de un 10% está formalizado.

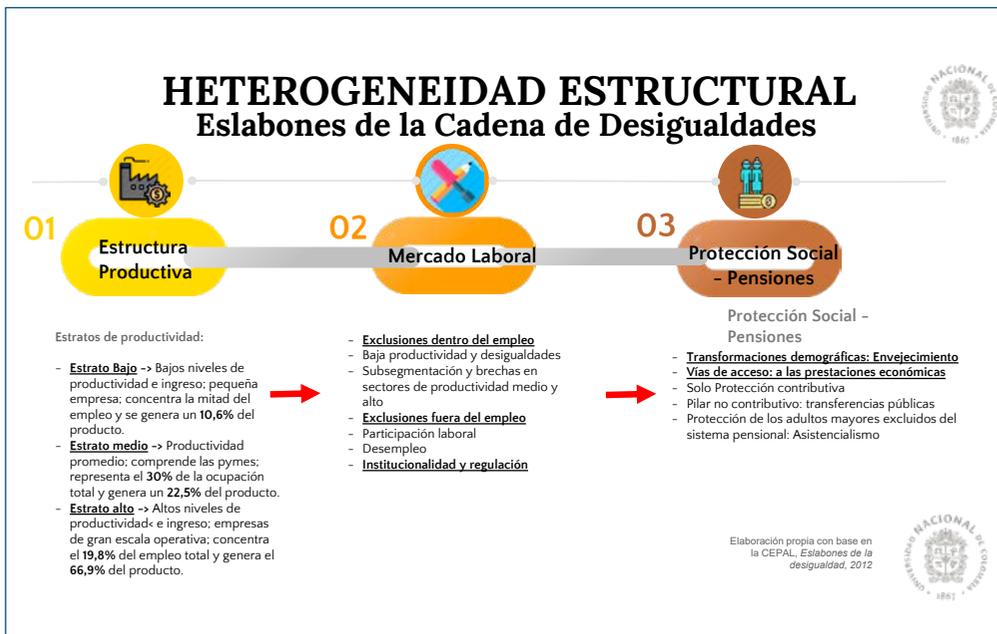
El estrato medio representa el 30% de la ocupación y genera el 22% del Producto Interno Bruto.

Y el segmento alto, genera el 20% del empleo, pero tiene el 67% del Producto Interno Bruto, porque ahí está la gran industria, las multinacionales, las que generan valor agregado y riqueza alta.

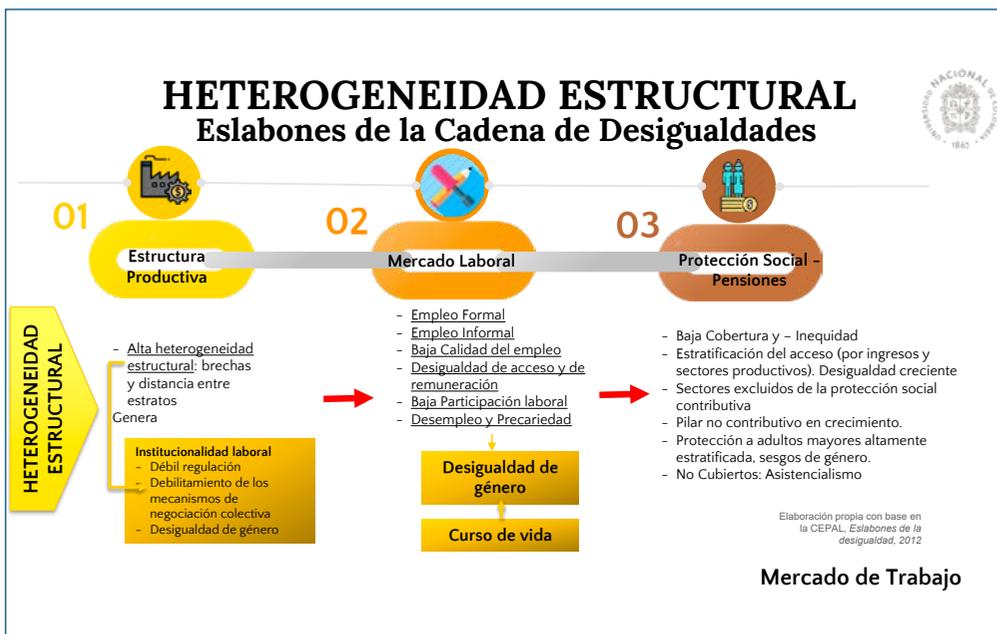
Eso va a significar lo que llamamos eslabones de la desigualdad, a lo que el mercado de trabajo hace referencia igualmente. Entonces, si se tienen personas en el estrato alto que están en el Banco de la República, en la Corte, en Avianca, en las grandes compañías y, desde el punto de vista de la Seguridad Social, si la entendemos como una correlación entre lo que yo apporto y lo que voy a recibir, tenemos un grupo de personas que tienen vocación de pensionarse.



Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.



Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.



Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.

En el estrato medio vulnerable, entran y salen, están en el sector formal, pasan al informal, etcétera. Y el estrato bajo está marginado de todo esto, de todo lo que es el mercado de pensiones.

Yo creo que aquí hay unas equivocaciones sobre el problema de pensiones, que he visto en todos los economistas, y es mirar el problema de las pensiones como una correlación de salarios y beneficios de las personas que pueden cotizar. Lo que se está planteando, por ejemplo, en esta reforma, es la necesidad de tener un sistema integrado, que cobije a todos los ciudadanos, porque el mercado laboral produce exclusiones, que para algunos haya institucionalidad laboral y para otros no haya institucionalidad laboral. Y obviamente eso se refleja en el sistema de pensiones.

La institucionalidad laboral tiene una débil regulación, debilitamiento de los mecanismos de negociación colectiva y desigualdades de género muy fuertes, que no es el tema de entrar o salir del empleo las mujeres, o de las diversidades, sino que es un tema de todo el curso de vida, como dicen los demógrafos hoy en día.

Entonces la protección social tiene baja cobertura, inequidad, estratificación de acceso. Es decir, hay barreras porque depende de los ingresos, hay desigualdad creciente, sectores excluidos de la protección social, un pilar no contributivo en crecimiento, la protección a adultos mayores altamente estratificada, hay sesgo de género y muchos no cubiertos, y cuando se cubre por el Estado, es a través del asistencialismo.

En términos de Seguridad Social, tenemos un universo externo, que es todo el mercado laboral, y una parte interna, que es el diseño de lo que puede ser el sistema pensional. Entonces, hay algunos indicadores básicos que nos dan la clave para incorporarnos en las reformas y que están relacionados con el origen de las desigualdades: la coexistencia de un régimen de capitalización y un régimen de prima media.

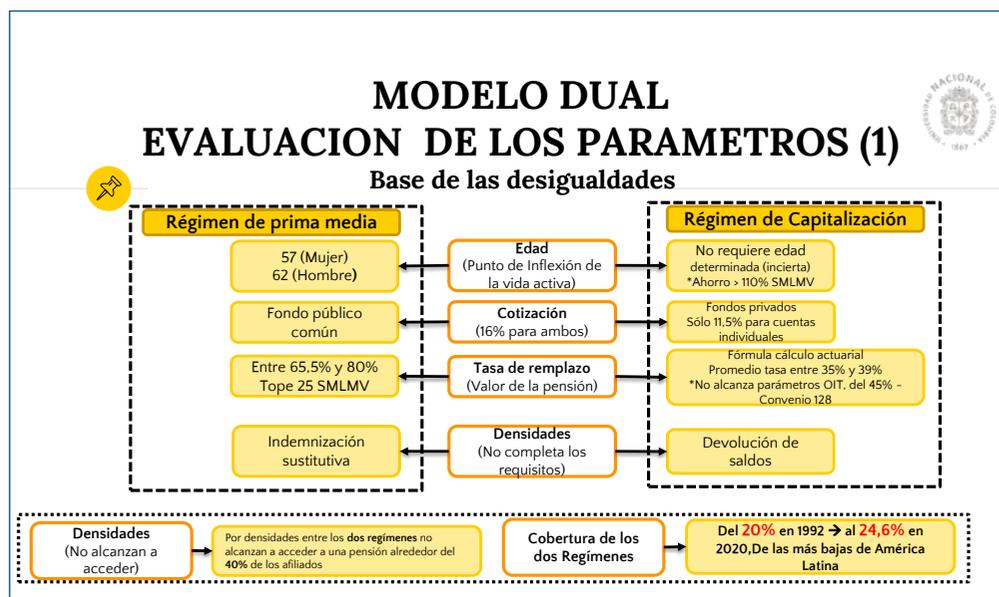
Tomamos algunos parámetros de este parámetro. La edad: en el Régimen de Prima Media la mujer tiene un parámetro de 57 años para pensionarse, el hombre de 62 años. Ese es el punto de inflexión de la vida activa, que por demás en Colombia se hace bastante invisible la gente que pasa de esas edades. Hay mucha discriminación por las personas de alta edad y eso es importante tenerlo presente porque ni siquiera se les mira. Además, en el imaginario social siempre se dice que hay otros grupos más privilegiados que las mismas personas de alta edad.

**“La institucionalidad laboral tiene una débil regulación, debilitamiento de los mecanismos de negociación colectiva y desigualdades de género muy fuertes, que no es el tema de entrar o salir del empleo las mujeres, o de las diversidades, sino que es un tema de todo el curso de vida, como dicen los demógrafos hoy en día”.**

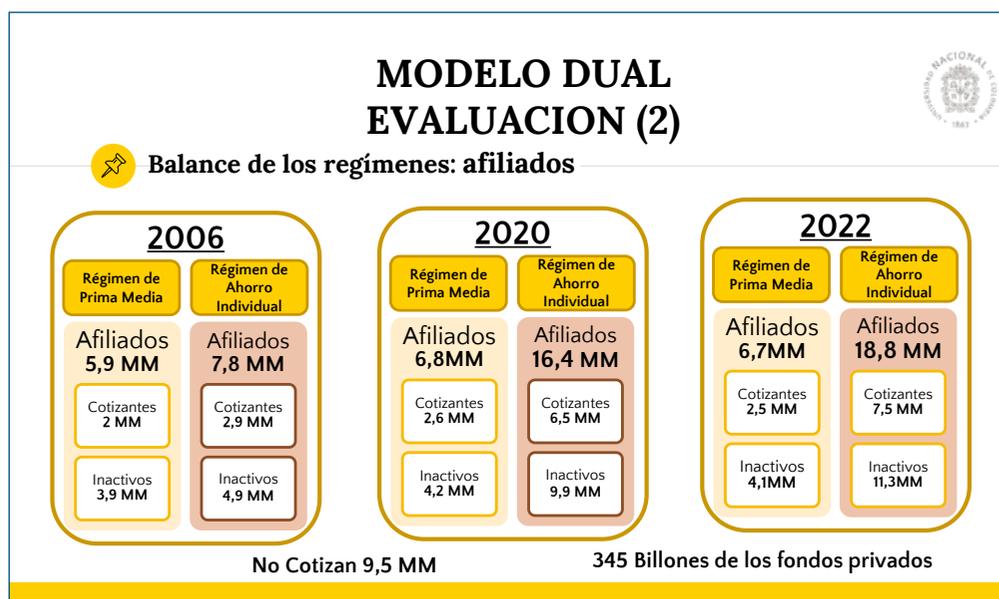
¿Qué pasa en el régimen de capitalización? Que no hay edad. Entonces, ¿qué es lo que se requiere? Un parámetro financiero: que, al momento de la liquidación, su ahorro debe ser equivalente al 110% del salario mínimo legal mensual. Ese es el parámetro que hay para tener en cuenta. En una sociedad, sobre todo tratándose de riesgos sociales, nos deben medir a todos con la misma vara todos. Y aquí hay trato igual para algunos y trato desigual para otros.

Otro parámetro es la cotización. En el fondo público, la cotización es de 16% para ambos géneros. Pero hay una desigualdad: para los que estamos en el régimen de prima media la cotización va a un fondo público porque se concibe que hay solidaridad, que es el elemento central de la Seguridad Social. En los fondos de administración privada solo el 11% va para las cuentas individuales, que es uno de los correctivos que introduce la reforma al elevar la capacidad de compra, de adquisición, por parte de los ciudadanos que están ahí al 14%.

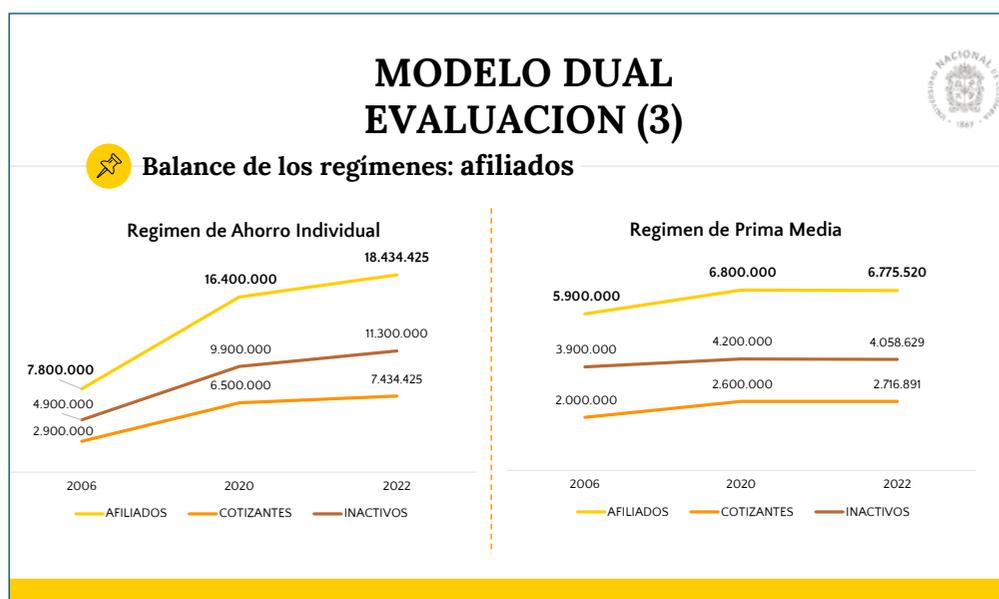
Entonces, aquí tenemos una un gran despropósito de desigualdades, según esté en uno o en otro sistema, entre el la tasa de reemplazo, que es un elemento clave porque es el elemento que me va a servir para decir cuánto va a tener usted al final de su vida para tasas de seguridad laboral entre el 65 y el 80% en el régimen público y en el fondo, en el régimen de capitalización la tasa de reemplazo está entre el 35 y el 39%, dato de 18 países del Banco Interamericano de Desarrollo que analiza eso y nos da esa cifra, que no alcanza el parámetro de la OIT, que la coloca en 45% según el Convenio 128.



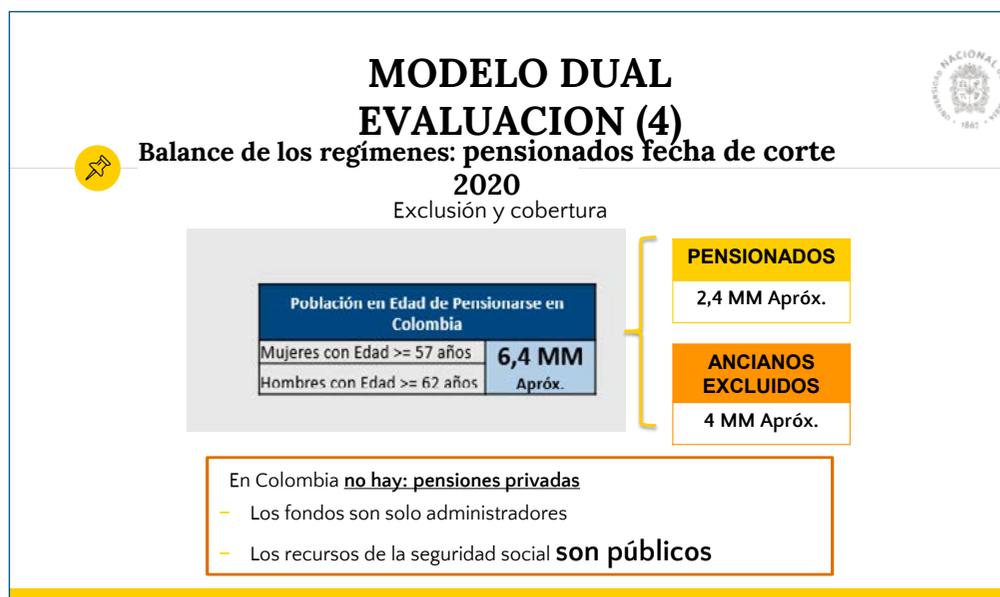
Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.



Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.



Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.



Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.

La indemnización sustitutiva también es un problema de devolución de saldos. Y es que el 40% de las personas en uno y en otro régimen no alcanzan a llegar a la pensión. Entonces, ¿qué hacen? Van a la ventanilla y les hacen una indemnización o una devolución de fondos. Eso es bastante inhumano hoy en día. Y la mayoría de esas personas son mujeres. ¿Por qué? Porque las mujeres tienen un componente super clave, sin el cual no viviríamos: tienen la función de la reproducción, por lo que entran y salen del mercado de trabajo, y las tratamos de manera desigual. Menos mal que la Corte Constitucional de Colombia, a través de una sentencia, ya dio unas líneas para que esto por lo menos se logre mejorar.

En 1992, cuando se discutió la Ley 100, la cobertura de Seguridad Social en Colombia era del 20%. El ponente de esta reforma fue Álvaro Uribe Vélez, Y después de 32 años, la cobertura en Colombia es del 24.6. Si cada diez años se agrega 1.5% de cobertura, a ese ritmo necesitamos 100 años para llegar al 40%. Entonces nos preguntamos si no es un fracaso este sistema y sí, es un fracaso. Profundizó las desigualdades, que es el tema fundamental, porque estamos hablando de cohesión social.

En Seguridad Social tenemos dos parámetros para medir el régimen. Uno, los balances externos, que llamamos el balance de los regímenes, que son los afiliados. En esencia, en el régimen de prima media pasamos de 5,9 millones en 2006 a 6,8 en 2020 y a 6,7 en 2022, de los cuales cotizan 2.5.

En el Régimen de Ahorro Individual pasamos de 7,8 millones en 2006 a 16,4 en 2020 y a 18,8 en 2022, de los cuales cotizan 7.57. O sea, 10 millones de personas cotizan, pero cotizan de una manera irregular. Si yo soy, por ejemplo, un contratista de una EPS del Estado, me obligan a estar en la Seguridad Social. Eso está bien. Pero a los tres meses salgo. Entonces, estos son cifras que van, que vienen y que se moldean permanentemente, porque ese modelo clásico industrial que teníamos de que la persona estaba toda la vida en la misma empresa, cotizaba y se pensiona, eso ya no existe.

Si consideramos el total de afiliados, 9.5 millones de personas que están dentro del sistema y que los fondos privados tienen 380 billones de pesos, entonces vemos un desequilibrio muy fuerte, que mientras al sector público le toca hacer grandes esfuerzos, el sector privado está capitalizando con grandes recursos.

El modelo dual, en la parte ya interna, de acuerdo con sus parámetros, muestra que la población en edad de pensionarse -mujeres por encima de 57 años y hombres por encima de 62 años- en el año 2020 sumaba 6.4 millones de personas, de los cuales solo estaban pensionados 2.5. Son 4 millones de personas que ya deberían tener pensión, ancianos excluidos. Pero entonces van a decir, no hay pensiones privadas, pero el sector público tiene otros programas asistenciales como Colombia Mayor. Y claro que son bienvenidos, pero eso no es igual a un sistema pensional; esos son recursos que el Estado puede dar o no dar, porque el ciudadano titular, el ciudadano social, es un titular de derechos y puede hacerlos exigibles. Si a uno de ellos le quitan los 84.000 pesos de Colombia Mayor, no tiene como reclamar porque no es ciudadano, ciudadano es el que es titular de derechos. Y esa es una de las cosas sobre las cuales quisiera subrayar en esta reforma que se está procesando, es reconocer antes que todo que somos ciudadanos, ciudadanos de un país, y que obviamente no es que vayamos a ganar todos igual, a recibir igual, pero sí que haya unas bases mínimas de reconocimiento como ciudadanos.

**“El modelo dual, en la parte ya interna, de acuerdo con sus parámetros, muestra que la población en edad de pensionarse -mujeres por encima de 57 años y hombres por encima de 62 años- en el año 2020 sumaba 6.4 millones de personas, de los cuales solo estaban pensionados 2.5. Son 4 millones de personas que ya deberían tener pensión, ancianos excluidos”.**

## Las brechas en Seguridad Social

Ya para terminar, las brechas. Reconocemos que hay un proceso de envejecimiento, que en América Latina estamos en el punto medio, con 13% de las personas en alta edad y aumento de gastos pensionales y

subsidios asistenciales. Cada vez hay más expansión de lo que se llama “economía de plata”. En los países de Europa el 40% del consumo lo tienen las personas jubiladas y en los Estados Unidos parecido. O sea, cada vez más esos recursos entran e irrigan el sistema económico. Pero en Colombia, esos recursos parece que no los tenemos en cuenta, no miramos cómo las pensiones son también un elemento de apalancamiento para el desarrollo y para la inversión. En cambio, hemos visto que los bancos sí ofrecen y miran a los pensionados.

La primera brecha, obviamente, es la de la cobertura, como sistema unificado. Es imposible expandir la cobertura del sistema de pensiones como está diseñado, porque necesitaríamos empleo formal, contratos de trabajo, etcétera; lo que tenemos que diseñar es un sistema para todos los colombianos, para superar ese 24.6%.

Tenemos una gran dispersión de sistemas de Seguridad Social. Los regímenes exceptuados, los regímenes especiales, los regímenes de cajas, de regímenes de transición, de régimen de prima media, de rendimiento. Necesitamos un solo sistema, donde entremos todos para hacer cohesión social, inclusión. Cohesión social es que todos estemos en el mismo sistema, en el mismo patio. Hay que superar esa gran inequidad entre los regímenes.

## ¿Cómo acercarnos a un concepto de Cohesión Social?

### REFORMAR EL SISTEMA DUAL ¿Por qué?



**Brechas Identificadas**

**Fundamentadas sobre dos tendencias insatisfactorias:**

>> **Proceso de Envejecimiento:** Magnitud de la población el “ALTA EDAD” 13%

>> Aumento de los gastos de los pensionados y/o subsidios asistenciales



## BRECHAS

- 1>> Muy **BAJA COBERTURA**, tanto de cotizantes como de pensionados: Solo se atiende al **24,6% (1 de cada 4 Colombianos)**
- 2>> Sea **DISPERSION** de los subsistemas de seguridad social:
  - Regímenes especiales, Regímenes excluidos
  - Regímenes de transición
  - Regímenes de prima media y de ahorro individual
  - Programas Asistenciales (Colombia Mayor, BEPS)
  - Piso de protección Social (Recomendación 202 de 2012-OIT)
- 3>> Gran **INEQUIDAD** entre los regímenes: **Prima media y Ahorro Individual**
- 4>> **Sostenibilidad Financiera** del Sistema: Desequilibrio entre los **dos regímenes** y regresividad



*Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.*

Eso de prima media y eso de ahorro individual ya nos demostró de que no funciona, que lo máximo que tendremos en 100 años es un 40% de cobertura y un desequilibrio financiero. Los fondos tienen unos recursos, el sector público tiene otros recursos, incluyendo como parte de esos recursos las cotizaciones de los trabajadores del sector público, apalancados por el presupuesto corriente de la Nación.

## Perspectivas de la Reforma

La Reforma tiene unos puntos críticos. Primero, la cobertura, que es del 24%, siendo el parámetro de la OIT el 50%. Los excluidos, los informales, la cuenta propia, los independientes, los precarios, los cuidadores, los indígenas y todos los grupos étnicos deben estar en el sistema. Segundo, las desigualdades: de género, de menor densidad, de más años de vida entre regímenes, de contribución y subsidios, deben ser resueltas por el principio de solidaridad. Tercero, las insuficiencias de las prestaciones, que es uno de los elementos importantes que hay, porque no es solamente estar pensionado. 75% de las pensiones en Colombia están entre uno y dos salarios mínimos legales mensuales. Entonces tampoco es, como dicen muchos, sea un privilegio, después de haber cotizado 1300 semanas. Se desconoce el trabajo y que lo que recibe el Estado es de todos los ciudadanos; no puede ir solo para unos, debe ir para todos.

El valor de la prestación mínima no puede quedarse entre 40 mil y 80 mil pesos mensuales con programas asistenciales. Eso en el diseño de la Reforma se redefine y dice que debe haber un sistema solidario, como el que en 2008 la presidenta Bachelet instauró en Chile, contra todas las corrientes privatista de la Seguridad Social.

Sobre la sostenibilidad financiera y actuarial se puede hablar de una deuda operacional actuarial del 116% del PIB, aportes del Estado a pensiones especiales y aportes a fondos de pensiones. Todo esto hay que agruparlo y hacer un solo bloque de las fuentes. No se trata de que sea una sola fuente, sino que la convergencia no se distribuya entre muchas fuentes.

## Seguridad Social como pilar fundamental de la cohesión social

La arquitectura del sistema de pilares introduce el concepto de pilar solidario, para incluir a los ciudadanos. No es una dádiva, como dicen por ahí, es una reforma no solamente social sino redistributiva de los recursos. No es una reforma financiera.

El pilar solidario, de acuerdo con los cálculos hechos por la Universidad Nacional, cubija a cerca de 2 millones y medio de personas que entrarían inicialmente. ¿Cuánto vale eso? ¿Quién dijo que el ejercicio de los derechos no tiene un costo? Lo que tiene que haber es un costo razonable, porque además de la Seguridad Social está la salud, están los niños, está la educación, hay otras cosas; pero es que el Estado Social de Derecho nos lleva a eso, no es solo un título, en el Estado Social de Derecho hay derechos sociales y eso implica un esfuerzo para los ciudadanos, implica un esfuerzo de que ese PIB que se está generando también se distribuya entre los ciudadanos.

El segundo pilar, el semi contributivo, donde hay una base inicial de reflexión que son los BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) para las personas con ingresos menores a un salario mínimo. Y está el pilar contributivo.

Eso genera una sola unidad de Renta Básica Solidaria para la línea de pobreza extrema. Este índice de pobreza no es solo pensiones, es protección a la vejez, es el sistema de pilares, es un sistema de protección integral a la vejez, donde hay un pedazo grande que son las pensiones, pero eso hace parte ya de otro sistema más grande. Es decir, pensiones pasó a ser un subsistema de un sistema mucho mayor, que es proteger a las personas de alta edad.

Entonces tenemos una renta básica solidaria, una renta vitalicia de máximo el 80% del salario mínimo legal mensual para cotizantes entre 150 y 1000 semanas y para aportantes a los BEPS, iguales requisitos para el Pilar Solidario. Tendremos un pilar contributivo donde obviamente vamos a tener a Colpensiones como eje central, al Estado, “recepcionando” toda la información. Aquí hay algo muy fuerte y es que la mayoría de los colombianos gana menos de tres salarios mínimos legales mensuales.

El componente de ahorro individual estaría ligado a ingresos adicionales a los tres salarios mínimos legales mensuales y hasta 25. Y es lo que va a generar la pensión integral, que en el componente de prima media exige a las mujeres 57 años y a los hombres 62, con 1300 semanas de cotización, IBL (Ingreso Base de Liquidación) de diez años e incremento de 1,5% por cada 50 semanas adicionales, pensión anticipada y todo lo que implica ese componente. Y, en el componente complementario, se integra a quienes hayan cotizado más de tres y hasta 25 salarios mínimos mensuales.

Una sola pensión que la integra Colpensiones y que es un gran desafío para la entidad, que tiene que transformarse para atender la magnitud de lo que viene, porque los ciudadanos no pueden quedar frustrados

con esta nueva dimensión, lo que implica que tengamos buenos sistemas de gobernanza, buenos sistemas de comunicación, buenos sistemas de socialización. Los ciudadanos no están informados de lo que está pasando, necesitamos fortalecer lo que significa este escenario general.

En conclusión, voy a subrayar, primero, que la Reforma Integral a la Seguridad Social debe tener como eje el reconocimiento de que todos los colombianos somos ciudadanos sociales. Segundo, que incorpora el concepto de solidaridad y redistribución de recursos, porque si unos pueden contribuir más y otros menos, tiene que darse una redistribución no solamente en la producción, sino también en la distribución. Tercero, diseñar modelos que tengan la capacidad de ser sostenibles, porque esto sin dinero no funciona; tampoco tienen que ser sostenibles en el tiempo y en eso el profesor Lago sugiere que siempre haya un ente que esté vigilando el desarrollo de todas las reformas, como tienen en Francia, porque entre otras cosas, necesitamos estar investigando permanentemente sobre esto; para eso son las universidades, para que coadyuven en esto, para que ayudemos a investigar. Cuarto, el concepto de universalidad, ya que estamos todos incorporados en esto. Quinto, una sola arquitectura del sistema, que supere las profundas desigualdades sociales. Sexto, que en tal sentido incluya a personas tradicionalmente excluidas, ahí tenemos que caber todos. Y séptimo, que se afirme el reconocimiento de las pensiones como derecho fundamental y la Seguridad Social como derecho fundamental. Y eso no es decir cualquier cosa; desde el derecho fundamental, es renovar el pacto social a través del ejercicio de los derechos sociales”.

**¿Que debe incluir una reforma que pretenda la Cohesión Social?**

**EN CONCLUSION**

**Transitar de La Inseguridad social → hacia → La Seguridad Social**

**De forma tal que:**

1. Reconozca la ciudadanía social : personas con derechos, exigibles.
2. Incorpore los conceptos de solidaridad y redistribución de los recursos que genera la sociedad.
3. Diseñar modelos que tengan la capacidad de ser sostenibles.
4. Afirmar el concepto de universalidad.
5. Una sola arquitectura , que logré superar las profundas Desigualdades Sociales.
6. En tal sentido: que incluyan las personas tradicionalmente excluidas.
7. Que se afirme el reconocimiento del derecho fundamental a la seguridad social con un marco jurídico que le permita su exigibilidad.

Diapositiva de la presentación: “La Seguridad Social como pilar fundamental de la Cohesión Social”. Fundamentos de la reforma pensional: modelo de pilares.



### **Moderador Sr. Gustavo Riveros Aponte**

“El Señor Hernando Torres nos ha mostrado muy rápidamente un panorama de lo que ha sido las pensiones en Colombia, partiendo desde Bismarck a finales del siglo XIX hasta llegar a la propuesta de reforma pensional el día de hoy, pasando por las reformas que se iniciaron hace 42 años, cuando se instauró el régimen de ahorro en Chile y posteriormente, en el año 1993 en Colombia, el modelo paralelo de prima media y de ahorro individual.

Hizo énfasis en que los dineros de la Seguridad Social, como lo dijo la Corte Constitucional en su momento, son de naturaleza pública, aunque no hagan parte del presupuesto nacional. Posteriormente hizo un rápido diagnóstico de la situación actual. Hizo énfasis en la brecha de cobertura y planteó las principales características de la reforma pensional que ha impulsado el gobierno colombiano. Mostró que era un sistema integrado de protección a la vejez y en sus conclusiones hace énfasis no solamente en que va a obtenerse una pensión integral basada en una estructura de pilares, sino que plantea algo nuevo y es el reconocimiento de la ciudadanía social para todos los colombianos.

Muchísimas gracias al Señor Hernando Torres.

A continuación, damos la palabra al el Señor Jorge Iván Palacio, quien fue Presidente de la Corte Constitucional de Colombia, magistrado de la Corte Suprema de Justicia y en este momento preside la Comisión Disciplinaria de la FIFA”.

## **La Salud como Pilar del Sistema de Seguridad Social en Colombia**

**Acceso al Nivel más Alto de Salud Posible. Sr. Jorge Iván Palacio. Exmagistrado Corte Suprema de Justicia y Expresidente de la Corte Constitucional de Colombia –Colombia–**

“El Sistema de Salud en Colombia es uno de los tres subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social, quizá uno de los más álgidos y controvertidos en el mundo contemporáneo. La garantía de este servicio como derecho fundamental, atado intrínsecamente a la vida y a la vida digna en países en vías de desarrollo, tiene como uno de sus principales retos el ampliar la cobertura y el disponer de los recursos financieros que lo hagan sostenible a corto, a mediano y a largo plazo.

Hoy, más que asumir una postura en cuanto a la prestación de este servicio en Colombia, de cara a lo que la experiencia me ha dejado percibir de él, pretendo traer ante ustedes las dificultades recurrentes que se presentan en su interior en nuestro país, con miras a despertar ese pensamiento crítico y entusiasta que nos lleva a plantearnos interrogantes y a trabajar por crear soluciones, de la mano de la comunidad internacional, que ha velado por promover y garantizar la efectiva prestación de los servicios en salud.

La metodología a desarrollar parte de una breve referencia histórica para mirar la Seguridad Social y la salud en el ámbito internacional de los derechos humanos y de nuestra Constitución Política de 1991. Ello nos permitirá abordar las principales situaciones que enfrenta el sistema y las respuestas generadas por la Corte Constitucional en orden a solucionar las fallas estructurales.

En seguida unas breves reflexiones sobre los principales desafíos que enfrenta nuestro país en la materia, resaltando la importante labor que cumplen los jueces de tutela para la garantía de los derechos humanos.

## Mirada histórica

Los orígenes más próximos de la Seguridad Social y particularmente del servicio de salud, pueden encontrarse en el mundo occidental, especialmente en Francia, Inglaterra y Alemania, a finales del siglo XIX, Alemania adoptó el primer programa de Seguro Social para la Vejez, diseñado por Bismarck.

Motivado el canciller alemán por introducir el Seguro Social en ese país, para promover el bienestar de los trabajadores, diseñó un plan que, combinado con el programa de indemnizaciones a los trabajadores y con el seguro de enfermedad, les dio a los alemanes un completo sistema de seguridad de los ingresos basados en los principios de la Seguridad Social. Después de la Primera Guerra Mundial y como respuesta a las grandes colisiones y deficiencias en las que quedó sumida Europa, los sistemas de seguridad de seguros sociales se desarrollaron rápidamente en diferentes regiones y la protección social se incluyó en los programas de las organizaciones internacionales recientemente creadas por como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la actual Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).



*Sr. Jorge Iván Palacio  
Exmagistrado Corte Suprema  
de Justicia y Expresidente de la  
Corte Constitucional de Colombia.*

Fotografía tomada de: <https://www.elespectador.com/judicial>

En pleno apogeo de la Segunda Guerra Mundial, en 1942, el gobierno del Reino Unido publicó el Plan Beveridge, llamado así por su principal autor, que dio lugar al primer Sistema Unificado de Seguridad Social, cimentado sobre la base de las relaciones obrero-patronales, seguido por el intento francés en cabeza de Pierre Laroque de extender la protección social a toda la población, con una fuerte influencia estatal, dando vida en 1946 al primer Sistema Nacional de Seguridad Social

Estas ideas cobraron importancia mayúscula con el giro de la Segunda Guerra Mundial, lo cual dio lugar a la Declaración de Filadelfia y volteó la mirada del mundo a la necesidad de ampliar las medidas de protección, promoción y cooperación a escala internacional de las instituciones de la Seguridad Social, materializándose un año más tarde en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual se especifica, en su artículo 22, que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, así como con la promulgación, por parte de la Organización Internacional del Trabajo, del Convenio número 102 de 1952, que consagra como norma mínima la Seguridad Social. Y en 2001, la campaña mundial en materia de Seguridad Social y cobertura para todos.

## La salud como derecho humano fundamental

Como vemos, la seguridad social y la salud han sido motivo de preocupación en el ámbito internacional de los derechos humanos. La necesidad de brindar a la población una protección mínima a la vida, a la salud, al empleo, a la vejez, a la invalidez y a la muerte, han provocado la imperativa implementación de instrumentos como la ya nombrada Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales de 1966, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de San Salvador, 1988, en los cuales se reafirman las nociones que fundan el concepto que hoy por hoy conocemos y que en últimas, deben convertirse en los pilares fundantes de cualquier reforma.

Entre ellos, uno, que toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos humanos carece de constitución; que toda persona tiene derecho a la Seguridad Social y a obtenerla mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado; dos, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad; tres, que todos los Estados deben reconocer el derecho

de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social, también al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; cuatro, que toda persona tiene derecho a la salud, pretendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Estas nociones han requerido la intervención de los intérpretes autorizados de los convenios y las organizaciones internacionales para colaborar con los Estados en el cumplimiento de las obligaciones de protección, garantía y efectividad de estos.

Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto en la Observación General número 6 de 1995, expuso que el término “seguro social” incluye de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de las medidas de subsistencia por circunstancias, ajenas a la voluntad de las personas. En la Observación General número 19 de 2007, dicho Comité sostuvo que la Seguridad Social comprende el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, bien sea en el sector público o en el privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales como elementos del desarrollo y la Seguridad Social.



*Diapositiva de la presentación: la salud como pilar del Sistema General de Seguridad Social en Colombia. Acceso al nivel más alto de salud posible.*

Esto apunta, uno, a la disponibilidad del Sistema de Seguro Social; dos, a los riesgos e imprevistos sociales que comprenden atención en salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos; tres, el nivel asistencial suficiente; en esta palabra hago énfasis; cuatro, la accesibilidad, que implica cobertura, condiciones, accesibilidad, participación e información de acceso físico; y cinco, la interrelación con otros derechos.

Entrando en materia y tomando el camino del derecho a la salud como derecho intrínseco al concepto de Seguridad Social, la observación general número 14 del año 2000, refiere que no debe entenderse sólo como un derecho a estar sano, toda vez que entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo con inclusión de la libertad sexual y el derecho a no padecer injerencias, como no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuados, concepto que ha experimentado cambios importantes teniendo en cuenta más elementos determinantes como la distribución de los recursos y las diferencias basadas en la perspectiva de género y las inquietudes de carácter social, como las relacionadas con la violencia o el conflicto armado.

Además, interpretando la salud como un derecho inclusivo que abarca también los principales factores determinantes como el acceso al agua limpia y potable y a las condiciones sanitarias adecuadas, el suministro apropiado de alimentos sanos, una nutrición balanceada, una vivienda digna, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, el acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

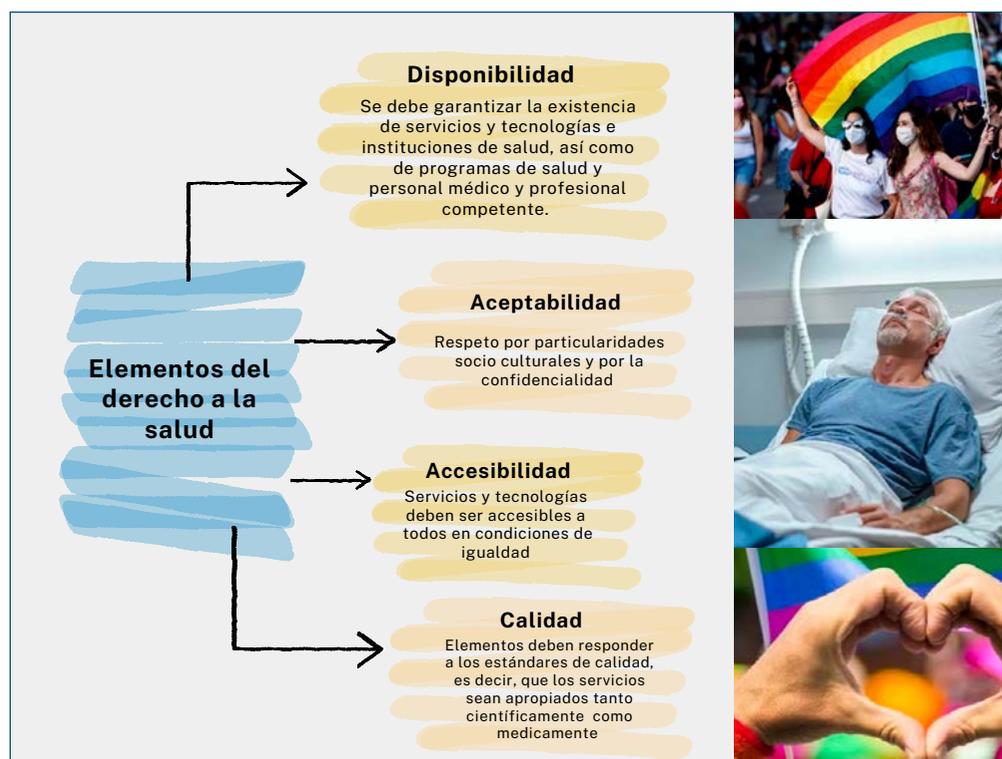
También se resalta la importancia de la participación de la población en todo proceso de adopción de decisiones relacionadas con la salud en los ámbitos comunitario, nacional e internacional, y concluye que abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

Esta importancia y enfoque dado al derecho a la salud han sido respaldados por la Organización Internacional del Trabajo OIT, la cual ha manifestado que el acceso a un nivel adecuado de protección social es un derecho fundamental de todos los individuos, reconocido por las normas internacionales del trabajo de las Naciones Unidas.

**“... se resalta la importancia de la participación de la población en todo proceso de adopción de decisiones relacionadas con la salud en los ámbitos comunitario, nacional e internacional, y concluye que abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad”.**

Además, es considerado un instrumento para la promoción del bienestar humano y el consenso social que favorece la paz social, sin abandonar la injerencia y las ilusiones que ha dejado en el camino la constitución de la Organización Mundial de la Salud, la cual dispone que en sí misma la salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social que no solamente se materializa en la ausencia de afecciones o enfermedades; se ha indicado que constituye aquello a conseguir para que todos los habitantes del mundo tengan el nivel de salud suficiente y puedan trabajar productivamente y participar activamente en la vida social de la comunidad.

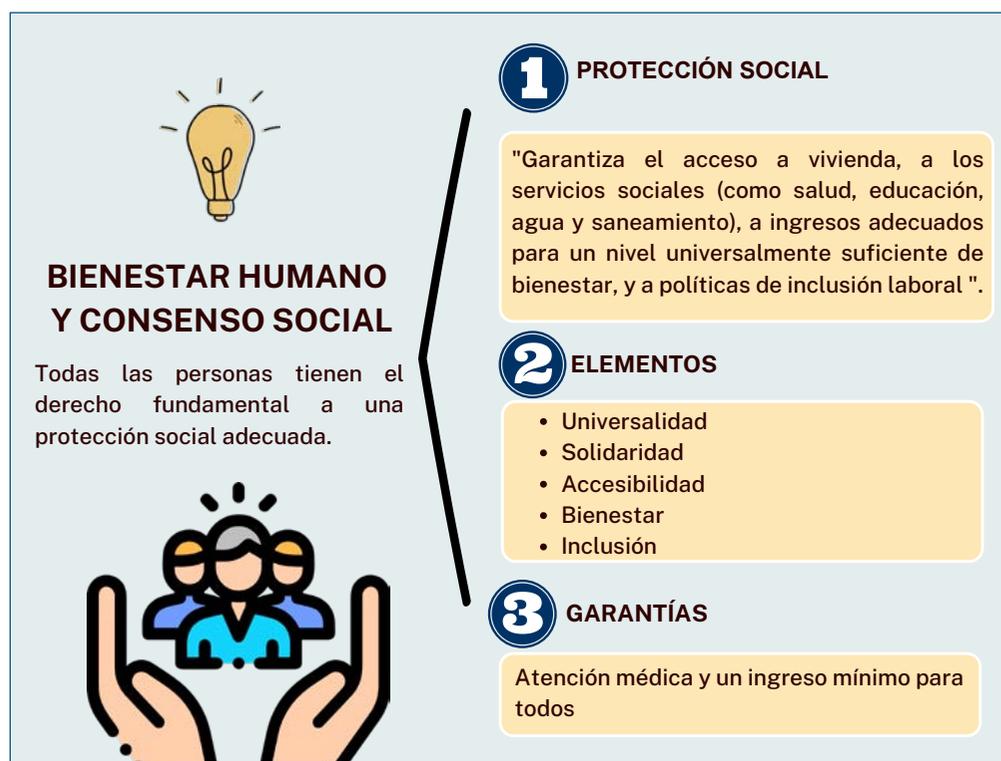
Como autoridad directiva y coordinadora de la acción sanitaria en el sistema de las Naciones Unidas, la OMS ha señalado que en el siglo XXI la salud es una responsabilidad compartida que exige el acceso equitativo a la atención sanitaria y a la defensa colectiva frente a amenazas transnacionales. Advirtió en el informe sobre la salud en el Mundo 2008, al referirse a la denominada atención primaria de la salud, que los sistemas no están funcionando todo lo bien que podrían y deberían para proporcionar un nivel de cobertura que satisfaga la demanda y las nuevas necesidades, ante el hecho de que los servicios prestados no son acordes



*Diapositiva de la presentación: la salud como pilar del Sistema General de Seguridad Social en Colombia. Acceso al nivel más alto de salud posible.*

con las expectativas, por lo que propuso cuatro reformas que deberíamos tener presente antes de continuar con el desarrollo del derecho a la salud en Colombia. Recomendó, uno, una reforma en pro de la cobertura universal que garantice que los sistemas de salud favorezcan la equidad sanitaria, la justicia social y el fin de la exclusión; dos, una reforma dirigida a reorganizar los servicios de salud en función de las necesidades y expectativas de la población; tres, otra que persiga que las políticas públicas mejoren la salud de las comunidades mediante la integración de la salud pública y la atención primaria, la aplicación de políticas públicas saludables en todos los sectores, el fortalecimiento de las intervenciones de salud pública transnacionales; y, por último, una reforma que genere liderazgo al interior del sistema con miras a sustituir la exagerada dependencia de los sistemas de mando y control.

Estos valiosos aportes de las organizaciones internacionales sobre Seguridad Social y particularmente en salud deben valorarse como referentes de la situación problemática que enfrentan distintos países y que debe ser objeto de apreciación de acuerdo con las particularidades que ofrece la realidad colombiana.



*Diapositiva de la presentación: la salud como pilar del Sistema General de Seguridad Social en Colombia. Acceso al nivel más alto de salud posible.*

Conforme a lo expuesto, los derechos a la Seguridad Social y a la salud en el ámbito internacional parten de una concepción universal y expansiva, en la medida que abarca un gran cuerpo de servicios y asistencias que se desconocen al ser humano por la sola existencia dentro del conglomerado social que se halla a cargo. Noción que, sin duda alguna debe ser el fundamento esencial del derecho a la salud en nuestro país, en nuestras instituciones, en cada una de las reformas que se promuevan al interior de nuestro ordenamiento y, sobre todo, en la respuesta que los jueces y las autoridades administrativas brinden ante las problemáticas que se presenten y sean puestas en su conocimiento.

## Mirada histórica a la Seguridad Social en Colombia

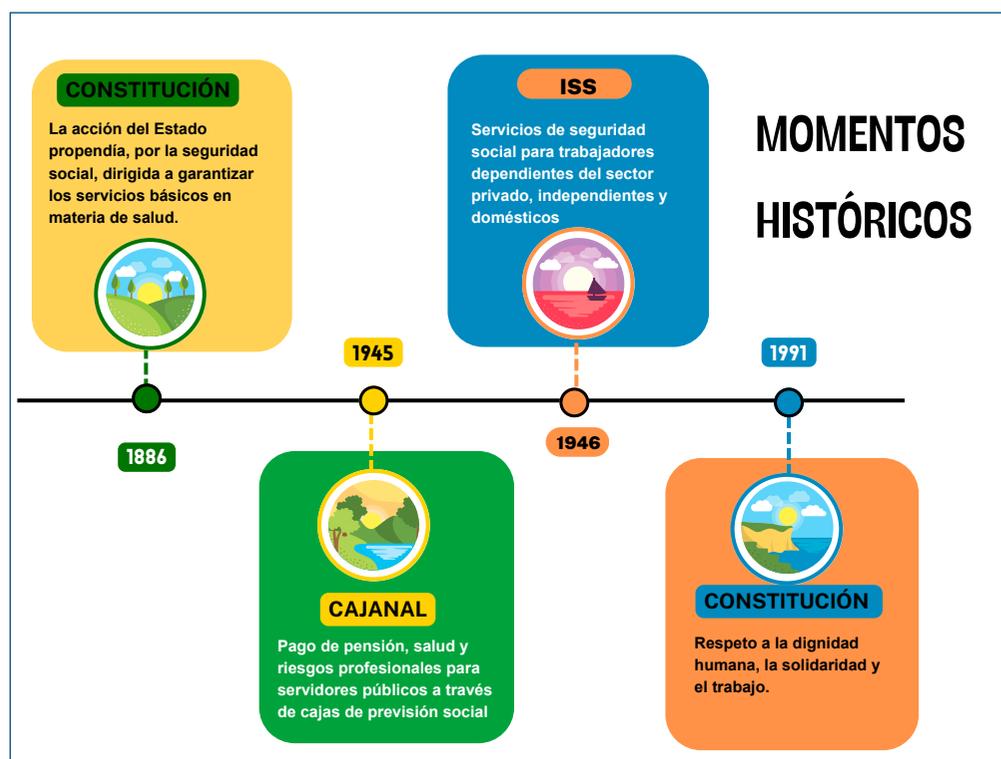
Colombia se acogió el modelo de Seguro Social, fundado en la relación de empleo basado en la cobertura obligatoria para asalariados, estructurado en programas disímiles encaminados a atender distintos riesgos y bajo la fuente de financiación de las cotizaciones efectuadas por los aportes del trabajador y de los empleadores con la regulación del Estado. Este sistema otorgó prestaciones asistenciales y económicas directamente relacionadas con las cotizaciones. A su vez, fundó un régimen de capitalización de pensiones que se nutre de los mismos aportes, bajo la Constitución Nacional de 1886.

La preocupación del Estado colombiano por la Seguridad Social estuvo dirigida particularmente a garantizar los servicios básicos en materia de salud. Como hitos de este servicio que hoy es un derecho en nuestro país, pueden mencionarse la creación de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal, con la Ley 6ª de 1945, a la que inicialmente le correspondió el pago de las pensiones para los servidores públicos y después se amplió a la salud y los riesgos profesionales; prestación de servicios que se hizo extensiva en todo el territorio nacional a través de las Cajas de Previsión Social. Mientras ello ocurría en el sector público, en el privado se construyó el ya conocido por muchos de los presentes, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, mediante la Ley 90 de 1946, el cual persiguió el cubrimiento de los servicios de Seguridad Social a todos los trabajadores dependientes de dicho sector, previendo la cobertura opcional para los trabajadores independientes e incluso del servicio doméstico. Lo que nos permite, a grandes rasgos, insistir en la idea de que primigeniamente el servicio de salud y la cobertura de los riesgos se ató estrictamente a las relaciones de trabajo obrero capital.

Sin embargo, el Constituyente de 1991 estableció la orientación social del Estado, fundado en otros principios, en el respeto a la dignidad humana, la solidaridad de las personas y el trabajo, por lo que dejó de lado

el carácter bipartito de la financiación del sistema empleador y trabajador y, por consiguiente, el alcance de su cobertura para asumir un modelo de fundamentación tripartito en el que se incluye no solo como aportante sino como garante, ya no el servicio de salud, sino el derecho a ésta.

La Seguridad Social y la salud son derechos reconocidos constitucionalmente que se garantizan a todos los habitantes, por lo que la injerencia del Estado no se ciñe netamente a vigilar su cumplimiento; por el contrario, debe garantizar su prestación, promoverlo y controlarlo, dando paso a que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tenga prioridad mayúscula sobre cualquier otra asignación. Empero, como la contribución es tripartita, es deber de todos los trabajadores dependientes e independientes y actualmente los rentistas de capital, contribuir a la financiación del sistema y al subsidio de toda la población, que no puede contribuir directamente al sistema en virtud de sus carencias económicas, en virtud del principio de solidaridad que lo funda, de acuerdo con lo advertido en la Ley 100 de 1993, por medio de la cual se integró nuestro actual sistema de Seguridad Social en el sistema de salud, el único verdaderamente solidario, aún sin la prestación continua del servicio.



*Diapositiva de la presentación: la salud como pilar del Sistema General de Seguridad Social en Colombia. Acceso al nivel más alto de salud posible.*

## Roles y compromisos en el Sistema de Seguridad Social

El sistema de salud solidario tiene una regulación variada que ha hecho que su entendimiento sea complejo, por lo que el legislador desde hace 30 años ha intentado generar una cadena de normas que nos ayuden a entender su implementación, desarrollo, manejo y trascendencia. Sin embargo, al tratarse de un derecho, deber y servicio interrelacionado con la vida misma del ser humano, los problemas en su estructuración y en la prestación efectiva de su servicio siempre tendrán aspectos por mejorar y solucionar, papel y postura que ha tenido que ser asumido por los jueces y cuidadores en cada uno de los casos particulares, por lo que será conveniente que nos vayamos a la labor de las diferentes autoridades judiciales y administrativas.

Aterrizamos en la labor de la Corte Constitucional, corporación que ha ocupado fuertemente su atención en la regulación y prestación del derecho a la salud como aspecto esencial de la vida y de la vida digna del ciudadano colombiano. Ese Tribunal, en ejercicio de sus competencias por vía de control abstracto, asuntos de constitucionalidad y de control concreto, asuntos de tutela y excepción de inconstitucionalidad, ha abordado y subsanado innumerables problemas que enfrenta el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Mecanismos que se han constituido en instrumentos fiscales eficaces en manos de toda la población para alcanzar la satisfacción efectiva y plena del derecho a la salud, que ciertamente ha permitido la salvación de muchas vidas. Esta acción se ha constituido en el mecanismo en el que la mayoría de los colombianos han centrado sus esperanzas de defensa de la salud, particularmente los más desvalidos, ante la dureza del Estado sobre sus pretensiones.

Numerosas y reiterativas han sido las decisiones judiciales en orden a garantizar el derecho de salud. Concretamente, podría citarles que para el año 2018 la Corte Constitucional concluyó un total de 207.734 tutelas en salud, número que con la pandemia de covid19 en 2021 descendió a 80.325. Incluso la falta de adopción oportuna y efectiva por las autoridades responsables de las medidas indispensables para corregir las fallas del sistema, llevaron finalmente a la Corte Constitucional a proferir el 31 de julio del año 2008, la sentencia de tutela 760 de ese año, en la cual se estableció la declaración de un Estado de cosas inconstitucional a partir de la legislación existente en ese momento sobre el derecho a la seguridad Social en Salud, producto de la selección de 22 asuntos de tutela.

La Sala Segunda de revisión de la Corte constató la concurrente violación del derecho y el reflejo de las dificultades estructurales del Sistema General de Seguridad Social, generadas principalmente por fallas

en su regulación y teniendo en cuenta que la adopción de las órdenes dirigidas a resolver los casos resultaban insuficientes para superar las fallas existentes, se hizo necesario transferir órdenes generales a las autoridades responsables de la regulación del sistema de salud encaminadas principalmente a: primero los planes de beneficio; segundo, la cobertura universal; tercero, el manejo de flujos de recursos para financiar los servicios de salud y, cuarto, el acceso a la información. Se dispuso, así, la creación de una sala de seguimiento que tuvo la oportunidad de presidir y liderar a partir de 2009 y hasta el 2017, y que a la fecha sigue funcionando, la cual se encarga de realizar una vigilancia a las órdenes generales otorgadas, directrices que, de la mano con las consideraciones de la Providencia, dieron paso a la formulación de la reforma constitucional y la regulación del derecho a la salud con la Ley 1751 del año 2015.

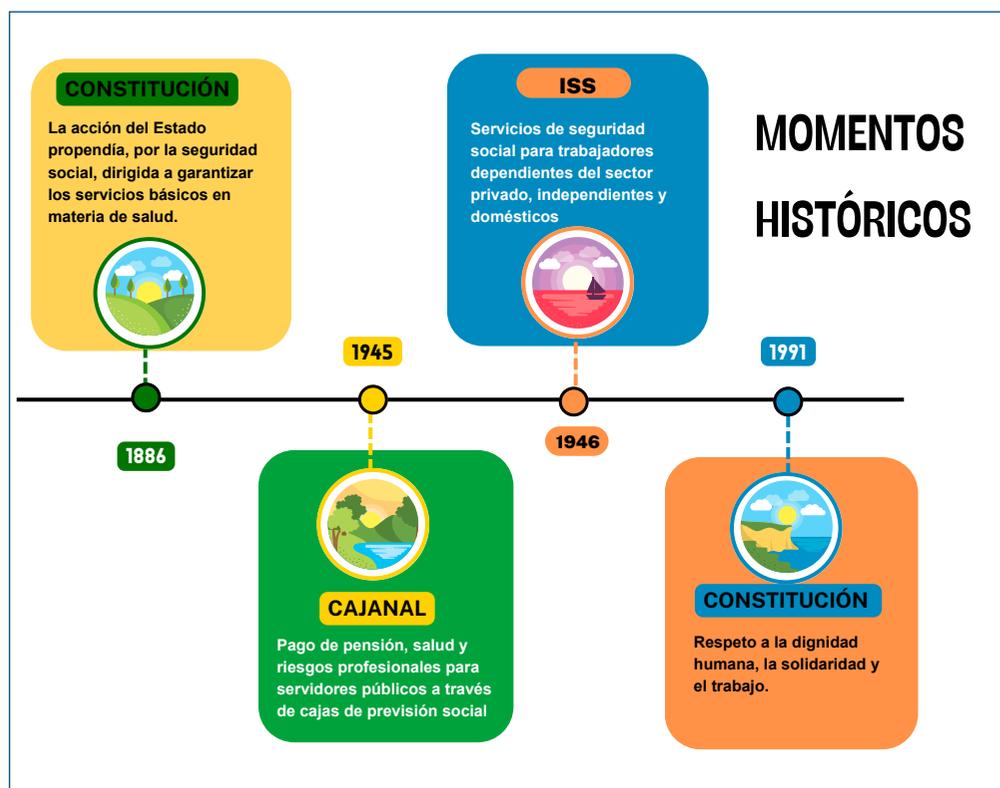
Todo lo anterior resulta interesante y, en el papel, maravilloso. Sin embargo, los derechos humanos, con independencia de su clasificación histórica en derechos de libertad, en derechos asistenciales y en derechos solidarios, constituyen una unidad, por cuanto son independientes, interdependientes, integrales y universales. De ahí que la Corte Constitucional haya avanzado en reconocerle el carácter de derecho fundamental autónomo. Ello no significa que el derecho a la salud sea absoluto o ilimitado, ni el tipo de prestaciones que abriga el plan de beneficios no tiene que ser infinito, toda vez que puede circunscribirse a las necesidades y prioridades que determinen los órganos competentes para asignar de manera eficiente los recursos disponibles.

Las limitaciones que se establezcan deben observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el contexto de la asignación de recursos a las prioridades de la salud. Es necesario justificar cuidadosamente la supresión de un servicio como una medida que permita atender de una mejor manera las nuevas prioridades de salud y no como una reducción del alcance del derecho. Como una de las facetas del derecho a la salud se encuentra la prestacional, que implica para los Estados el compromiso de adoptar todas las medidas indispensables hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr de manera progresiva la plena efectividad del derecho. La insuficiencia de recursos no debe tomarse como una verdad en principio, sino que ha de ser acreditada por el Estado y en periodos de crisis estos deben estar en condiciones de asegurar unos niveles mínimos de satisfacción de los derechos. De

**“... los derechos humanos, con independencia de su clasificación histórica en derechos de libertad, en derechos asistenciales y en derechos solidarios, constituyen una unidad, por cuanto son independientes, interdependientes, integrales y universales”.**

lo contrario se estaría frente a la culpabilidad estatal respecto al incumplimiento de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador.

Así toma importancia el principio de progresividad. No obstante, el deber de realización progresiva no significa que su exigibilidad se traduzca en una facultad atemporal y, por lo tanto, que eternamente pueda ser incumplido conforme a los principios de Edimburgo y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Todos los Estados tienen la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto. De modo que pesa sobre el Estado colombiano, desde la misma adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966, con vigencia a partir de 1978 (1976), la obligación de adoptar inmediata y continuamente todas y cada una de las medidas legislativas, políticas, administrativas y financieras indispensables para garantizar el derecho a la salud.



Diapositiva de la presentación: la salud como pilar del Sistema General de Seguridad Social en Colombia. Acceso al nivel más alto de salud posible.

## Seguridad Social en Salud, un compromiso de solidaridad

Todo avance hacia la ampliación de los servicios de salud tiene como deber correlativo el contribuir financieramente en su realización. Por ello, la solidaridad se constituye en el punto cardinal que sustenta el progreso de este derecho en cualquier sociedad. El avanzar lo más pronto posible hacia la satisfacción del servicio de salud deriva en lo que se ha denominado la prohibición prima fase de retrocesos, es decir, toda pretensión de regresividad respecto al nivel de protección constitucional alcanzado debe presumirse inconstitucional al contradecir precisamente el mandato de progresividad. En esa medida no se puede dar marcha atrás en los niveles de realización alcanzados. Al Estado colombiano le está prohibido en principio, retroceder en los avances obtenidos. Y en esto quiero hacer especial énfasis en virtud de las reformas que a la fecha el legislador tendrá el deber de analizar.

Un ejemplo claro de la materialización de esta prohibición se encuentra en la Sentencia 1165 del año 2000, por medio de la cual se declaró la inexequibilidad del artículo 34 de la Ley 344 de 1996, que reducía sustancialmente el porcentaje de los recursos del presupuesto nacional invertidos en el régimen subsidiado de salud, sin que existiera justificación imperiosa alguna. Advirtió contundentemente la Corporación que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación; para la Corte, las referencias vagas y generales a la situación fiscal no son razones constitucionalmente suficientes para desviar los escasos recursos destinados a la prestación del servicio para los sectores más pobres del Estado.

El legislador está habilitado constitucionalmente para acoger el modelo de salud que más se compadezca con las particularidades que ofrezca la realidad colombiana, en orden a abandonar toda forma de discriminación. Además, le compete regular a través del trámite de proyectos de leyes estatutarias, los derechos fundamentales como los procedimientos y recursos para su protección. En palabras de la Corte Constitucional, las leyes estatutarias se ocupan de los aspectos estructurales y de modo principalísimo del derecho fundamental, para garantizar su núcleo esencial. Sin embargo, las determinaciones que sobre el asunto se tomen deberán garantizar el nivel de progresividad que se haya alcanzado y, eventualmente, de plantearse una disposición materialmente regresiva, deberá justificarse con razones suficientes, claras, probadas y demostradas el porqué de esta regresividad.

El Gobierno Nacional tiene asignado un papel trascendental en el acceso efectivo y pleno a los servicios de salud en Colombia. El legislador, a su vez, como órgano representativo, asume la misma posición, siendo imperante que las leyes que expida guarden la misma línea de progresividad, protección y coordinación. Y los jueces, en su función de interpretación de la ley aplicada al caso particular, cargan la responsabilidad de otorgar el acceso efectivo al derecho, cuando los obstáculos y los problemas estructurales de la norma impiden su materialización, actividad que procede a partir de la resolución de los recursos legales y administrativos diseñados para ello.

Tratándose del derecho a la salud, que nos trae a realizar esta disertación, el juez de tutela ha cumplido un papel trascendental como garante de los derechos humanos. El fortalecimiento del Poder Judicial para la defensa del orden institucional y la democracia es constitucional y resulta legítimo y necesario en el Estado Social de Derecho. La labor del juez constitucional implica principalmente ser portador de la visión institucional del interés general, toda vez que le corresponde relacionar la Constitución y los convenios internacionales de derechos humanos con la ley y esa realidad social, económica, política y cultural colmada de dificultades.



*Diapositiva de la presentación: la salud como pilar del Sistema General de Seguridad Social en Colombia. Acceso al nivel más alto de salud posible.*

Sin embargo, su injerencia ha de ser cautelosa consultando la gravedad de la situación y apreciando las posibilidades económicas de solución en el marco de los recursos y la sostenibilidad financiera; siempre bajo los principios de dignidad humana, igualdad y justicia social y a la luz del texto constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Recordemos que la protección y materialización del derecho a la salud no es autónomo, sino por el contrario, debe verse como una unidad y será el resultado del trabajo coordinado y conjunto entre los poderes del Estado, sin que con ello se comprometa la independencia de cada uno. Dentro de los desafíos que enfrenta la humanidad en materia de Seguridad Social, se haya superar la falta de cobertura en la protección social, atender o prevenir el envejecimiento demográfico de la población, las estructuras familiares cambiantes, el aumento de la migración, el impacto de la globalización económica, el crecimiento de los mercados de trabajo informales, la evolución epidemiológica y medioambiental y la innovación tecnológica en la información y las telecomunicaciones.

Los estudios realizados por la Asociación Internacional para la Seguridad Social – AISS demuestran que recientemente algunos países han empezado a crear y ampliar fondos de reserva para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de sus sistemas y así disponer de una salvaguarda para todos en períodos de dificultad. La clave está en que las instituciones de Seguridad Social deben permanecer alerta y minimizar los riesgos asociados, adoptando estructuras de gobernanza sólidas, en esto hago especial énfasis, y garantizando que las fuentes de ingreso resulten en regímenes de Seguridad Social sostenibles financieramente.

De allí que se propone el enfoque de Seguridad Social dinámica, el cual busca brindar a las instituciones, políticas y estrategias eficientes para restablecer la confianza en los programas públicos, contribuir a revitalizar lo económico y ofrecer una mayor garantía de cohesión social, protegiendo de modo adecuado a los más vulnerables. No basta consagrar el derecho a la salud, es imperativo que este se materialice, que se haga efectivo, que el acceso sea eficiente, que sus coberturas sean eficaces que el sistema que lo regula sea idóneo y solidario. Y para lograrlo se requiere que la sociedad en su conjunto participe y esté al tanto de lo que se necesita.

Finalmente, es nuestro deber como ciudadanos, como jueces, como académicos, legisladores y el ejecutivo, entender la estructura de nuestro sistema, las necesidades de la población, la posibilidad de que esta también haga parte de la sostenibilidad de este y la capacidad del país para dar una respuesta pronta y eficaz. Solo entendiendo lo anterior, las reformas que se postulen al sistema de salud serán efectivas y atacarán las deficiencias que se presentan a la fecha.

La Corte Constitucional, en sus sentencias de tutela ha sido demasiado rica, sobre todo en pronunciamientos a raíz de la migración de venezolanos, el paso del Darién y todo lo que se está padeciendo en la zona fronteriza con Venezuela. Hay una sentencia que me llamó mucho la atención, del año 2018, con ponencia de la Señora Gloria Ortiz Delgado, en donde trae dos casos de inmigrantes ilegales completamente sin inscripción y sin nada. Una de una mujer con un cáncer muy avanzado que necesita una intervención quirúrgica muy rápida. Y otra de un niño de dos años con un problema de una hernia que se le salía del escroto casi hasta la pierna; casos muy lamentables. Y el hospital de Cúcuta Erasmo Meoz les dio la atención primaria de emergencia, pero después los sacó porque no había recursos para para sostenerlos. Y la Corte en una sentencia que vale la pena leer, porque señala unas pautas, le garantizó a esta gente la atención adecuada en todo el proceso y al mismo tiempo ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores tratar de inscribir a estas personas lo más pronto posible a través de la agencia “Migración Colombia”, para que sean atendidos oficialmente.

Es una sentencia novedosa y por eso yo he sostenido que los jueces ya no deben aplicar esa diosa Temis, que es la balanza, la espada y la venda. Yo creo que los jueces de Colombia y de todo el mundo deben quitarse esa venda para mirar lo que hay en las calles, lo que hay en la realidad, lo que vive la gente. Y yo creo que ese es el ideal de un juez que esté comprometido con la gente, que sean los portavoces de los que no tienen voz”.



#### **Moderador Sr. Gustavo Riveros Aponte**

“El Señor Jorge Iván Palacio nos ha recordado muy rápidamente el tema de los derechos humanos planteados desde los organismos internacionales, el derecho a la Seguridad Social y concretamente el derecho a la salud; ha hecho énfasis en que, aunque en el caso colombiano la cobertura en salud supera el 99%, para el año 2021 se presentaron más o menos 80.000 tutelas, lo que muestra todo ese proceso de judicialización del tema de la salud en Colombia y la labor que ejercen los jueces de tutela”.



#### **Presentadora**

“Agradecemos las exposiciones de Señor Hernando Torres Corredor, decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y el Señor Jorge Iván Palacio, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional. Agradecemos también al moderador Sr. Gustavo Riveros Aponte.

A continuación daremos paso al último Panel, titulado “Estrategias para Colectivos de Difícil Cobertura”, que será moderado por el Sr Juan Carlos Hernández”.



## CAPÍTULO VII



PANEL:

# Estrategias para colectivos de difícil cobertura

Imagen de la presentación Estrategias para colectivos de difícil cobertura.





**Moderador Sr. Juan Carlos Hernández. Director de Pensiones y Otras Prestaciones del Ministerio del Trabajo de Colombia –Colombia–**

“En este panel participarán: Sr. José Miguel Hernández, Asesor de Cometa Cooperativa Cultural; Sra. Ligia Helena Borrero, Directora Jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia; Sr. Horacio Gustavo Muñoz, Supervisor de Fiscalización de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina y Sra. Ana Mohedano, Vicesecretaria General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.

El solo nombre del Foro nos lleva a decir que la formalización laboral es en sí un reto. El buscar que efectivamente la mayor actividad económica y productiva desde la fuerza de trabajo esté formalizada, es un reto de por sí. Y dentro de ese trasegar histórico que se ha venido haciendo por parte de las naciones, hay grupos poblacionales a los que les cuesta más llegar. Propio de su actividad económica, propio de la ubicación donde se encuentran. Y también, efectivamente, los sistemas de protección social también son difíciles de llegar a ellos. Es decir, no solamente que ellos lleguen al sistema, sino que el sistema les dé efectivamente una cobertura sin más y más. Entonces, en este grupo poblacional, que es difícil, al cual es difícil llegarle y que es difícil que se acerquen, pues hoy oiremos cuatro exposiciones que pretenderán efectivamente contarnos desde su punto de vista las ideas o los avances que han tenido en sus regiones.

Para iniciar le damos la palabra al economista Sr. José Miguel Hernández, experto en cooperativismo y formalización laboral de jóvenes”.

## **Jóvenes y Vecinas. Alternativa cooperativa frente a la informalidad**

**Sr. José Miguel Hernández. Asesor. Asociado de Cometa Cooperativa Cultural –Colombia–**

“Muchas gracias a la OISS por la invitación para participar en este importante evento.

Voy a compartirles dos experiencias de trabajo con grupos sociales de difícil formalización: jóvenes y vecinas, y cómo la experiencia de trabajo en torno a cooperativas ha abierto un camino, sugerente, llamémoslo así.

Primer punto, el hilo conductor de lo que vamos a conversar; segundo, la experiencia con juventudes alternativas cooperativas; tercer punto, la experiencia del proyecto Vecinas, Trabajemos Juntas y algunos elementos para pensar.

El hilo conductor. En primer lugar, me parece interesante compartirles que son experiencias desde el trabajo cooperativo. Yo hago parte de la Cooperativa Cometa, que tiene un énfasis en proyectos de tipo cultural, educativo, y hemos vivido las dificultades del acceso a los mercados en general y algunas dificultades de tipo ideológico, por ser una cooperativa, a diferencia de ser una empresa de sociedad anónima. Y hago parte también de la Cooperativa de Profesores de la Universidad Nacional, que me ha permitido conocer las dificultades que viven las cooperativas de ahorro y crédito y de servicios financieros en este mercado oligopólico nacional y global.

Entonces, es muy interesante pensar las alternativas que pueden tener las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia y en particular la alternativa de unirse para poder prestar servicios equivalentes a los grandes bancos de Colombia. En conjunto, las cooperativas de ahorro y crédito pueden tener 4 millones de asociados, que son básicamente quienes utilizan sus servicios, al lado de los grupos financieros grandes, que tienen 15, 16, 18, millones de clientes. Entonces, la alternativa es: o nos unimos o nos unimos. No hay condiciones.

El hilo conductor que quiero proponer es que la inclusión social en formas cooperativas de jóvenes y mujeres cuidadoras es una alternativa para su formalización y para su integración en los sistemas de Seguridad Social. Pero eso es importante discutirlo: cómo la forma cooperativa, la forma de organización, es una alternativa.

## Las experiencias con los jóvenes

En Cometa desarrollamos un trabajo sistemático con jóvenes, desde hace unos cinco años, que se llama Jóvenes sin Fronteras, que es proponer a los jóvenes que participen en cooperativas. El eslogan es “Más jóvenes en



Sr. José Miguel Hernández  
Asesor. Asociado de Cometa  
Cooperativa Cultural –Colombia–

cooperativas y más cooperativas de jóvenes”; no solamente que se asocien en las cooperativas ya existentes, en particular de ahorro y crédito, sino también que formen sus propias cooperativas productivas. Y la filosofía es “lo hacemos juntos”, como una alternativa al emprendimiento individual. O sea, unámonos para entrar al mercado con los productos y servicios que podamos reunir como jóvenes.

**¿Qué puede significar una cooperativa juvenil productiva?** Esa categoría es muy importante y está hoy en la agenda. Cooperativas juveniles productivas, es decir, cooperativas de jóvenes para la producción, para estar en el mercado. Entonces, en primer lugar, se asocian grupos de jóvenes, lo que es diferente a la unión de capitales, que es lo que se hace en una empresa con ánimo de lucro. Cuando se unen capitales no importa tanto la persona; en el caso de la cooperativa es una unión de personas. Unirse con otros amigos, compañeros de trabajo, de universidad, de cuadra, de barrio, de vereda, les permite superar el sálvese quien pueda, que es lo que lleva al rebusque y a la informalidad. Y uno ya comienza a ver una posibilidad interesante.

En segundo lugar, se suman las motivaciones, los intereses, los entusiasmos de los jóvenes. **La cooperativa es una forma muy flexible, muy básica, donde se trata de unir los intereses y las motivaciones de cada uno de los jóvenes en un objetivo común, no de renunciar a sus propios intereses, ni económicos, ni culturales, ni sociales.** Esa unión permite potenciar los saberes de los jóvenes, los conocimientos, las experiencias, el capital social que tienen los jóvenes para aportar en una sola empresa cooperativa y mejorar su productividad. Y al formar una cooperativa productiva juvenil, los jóvenes se hacen partícipes de la propiedad colectiva, que es una figura cultural muy importante e innovadora en nuestro contexto cultural. No es la propiedad privada de “mi empresa” particular, es una propiedad de todos, que nos sirve para salir adelante en conjunto. Y por ese hecho de ser partícipes de la propiedad colectiva, participan de los excedentes económicos; en las cooperativas las “utilidades” que se generan en el período económico, de trabajo, se llaman “excedentes”, y todos los participantes tienen acceso a esos excedentes.

El segundo elemento clave es que **todos participan de las decisiones estratégicas de su propia cooperativa.** No hay jefes, no hay propietarios, por encima. Ellos mismos son sus jefes y propietarios. Entonces, participar de la toma de decisiones estratégicas es clave.

**“La inclusión social en formas cooperativas de Jóvenes y Mujeres cuidadoras son una alternativa para su formalización, para su integración en los sistemas de seguridad social”.**

Eso es básicamente lo que puede significar la cooperativa juvenil bajo los parámetros de la Alianza Cooperativa Internacional. Una cooperativa es igual en cualquier lugar del mundo, independiente del marco legal de cada país.

Y quiero mencionarles muy rápidamente cuatro experiencias de Iberoamérica que son muy sugerentes. La primera, es la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento. Son 30 cooperativas de profesionales y en general jóvenes que participan del desarrollo de software, del desarrollo de inteligencia artificial y otras innovaciones, que han encontrado en la cooperativa su forma de organización empresarial. Y es muy interesante, 30 organizaciones cooperativas unidas para los grandes proyectos. O sea, cada una tiene su mercado y su organización interna, pero se unen cuando son proyectos más grandes y están unidos con muchas otras cooperativas de desarrollo tecnológico a nivel mundial en una organización que se llama “Patio” y ya son más de 60 cooperativas de tecnología a nivel internacional. Hay cooperativas de Rumania, del Reino Unido, de Rusia, de América Latina.

La segunda experiencia es la cooperativa de un periódico en Uruguay, que es el segundo más importante en circulación y en influencia, que es “la diaria”. Se unieron un grupo de intelectuales interesados en crear una alternativa informativa con los periodistas en el año 2006 y crearon “la diaria” y en el año 2010 se miraron a los ojos y dijeron: nosotros que hacemos en una sociedad anónima, si en realidad somos una cooperativa, y se transformaron jurídicamente. Y hoy “la diaria” es una cooperativa donde participan todos los periodistas, los del área comercial, los del desarrollo tecnológico, los de redes sociales, bajo el principio de la libertad de asociación, que es la premisa. Ellos han desarrollado un trabajo cultural en Uruguay muy sugerente. Hacen, por ejemplo, “El Día del Futuro” en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, la academia, el gobierno, para pensar el futuro de Uruguay y del mundo. Y tienen una comunidad de suscriptores porque solo circula por suscripción. Eso representa el 97% de sus ingresos, por lo cual no dependen de la publicidad, no dependen de proyectos con el gobierno, ni otros.

La tercera experiencia es muy linda, de tipo cultural, que se llama “Liga Cooperativa de Baloncesto”, de España. Jóvenes basquetbolistas de barrio que se aburrían de los reglamentos, de las ligas oficiales, de los costos de la Liga, etcétera, crearon su liga hace como unos cinco años. Eran cinco grupos de baloncesto de barrio en Madrid y ya van como 48 grupos. O sea, los barrios van creciendo, se van sumando, además ya tienen liga cooperativa de fútbol sala y liga cooperativa de baloncesto femenino. Lo bonito es que



es autogestión en torno a la cultura y definen, por ejemplo, el elemento central de su reglamento: no necesitamos árbitros en nuestros partidos, no hay árbitro. ¿Por qué? Porque nos interesa el otro ser humano que está enfrente de nosotros. No le vamos a hacer algún daño por el hecho de que queramos ganar el partido. Es una experiencia muy linda de tipo cultural, de autogestión de los mismos jóvenes en torno al deporte, al baloncesto.

Y la cuarta experiencia es de Colombia. Se llama Coopmente, que es Cooperativa de Mentes Diferentes, de producción. Son jóvenes con discapacidad intelectual, con síndrome de Down y sus familias. Tienen varias líneas de producción en las cuales esos jóvenes han encontrado una alternativa de vida. El joven con síndrome de Down está excluido socialmente; la familia tiene muchas dificultades de qué hacer con él. Entonces, crearon su cooperativa desde el año 2012 y siguen avanzando. Tienen ya un mercado en torno a frutas deshidratadas que ellos producen con el nombre de “Frutos del parche”. Ellos crean el nombre, ellos hacen el producto.

Esto para mostrarles experiencias diversas que muestran las posibilidades que ofrece la forma cooperativa. Sin embargo, enfrentamos dificultades para que eso avance hoy. Y he agrupado cuatro tipos de dificultades. Las primeras son las educativas. No se hace educación cooperativa en economía solidaria y en economía cooperativa; en las instituciones educativas en Colombia y creo que, en América Latina, hay muchas limitaciones en eso. Aunque en Colombia hay una ley en particular, la Ley de Emprendimiento Juvenil, que establece en un artículo específico que debería haber educación cooperativa en todos los niveles, desde el preescolar hasta la universidad, pues eso no existe.

Las segundas dificultades son a nivel cultural. En general, se sigue incentivando el individualismo en torno al emprendimiento individual. Los datos en Colombia son durísimos, no solamente la informalidad de los micronegocios, sino de los que se formalizan. Solamente tres de cada diez microempresas formales superan el “valle de la muerte”, que son los primeros cinco años. Siete se quedan por el camino, lo que significa un grado de frustración gigantesco para esa familia que invirtió sus recursos, sus ahorros o para el joven que invirtió

En tercer lugar, hay también unas limitaciones de tipo político, no hay unas políticas sistemáticas del Estado para fomentar el emprendimiento cooperativo. Ahora, con el Plan de Desarrollo comienza a abrirse ese

**“En Colombia hay una ley en particular, la Ley de Emprendimiento Juvenil, que establece en un artículo específico que debería haber educación cooperativa en todos los niveles, desde el preescolar hasta la universidad, pues eso no existe”.**

compás y el Estado colombiano, no solo el Gobierno, sino el Estado, está muy interesado en encontrar alternativas de tipo asociativo, cooperativo para la economía popular. Explícitamente lo formuló el Plan de Desarrollo de Colombia y ya se está manifestando en expresiones de política. En el Congreso Nacional Cooperativo, el ministro de Hacienda, Sr. Ricardo Bonilla, hizo una descripción excelente, diciéndole a las cooperativas de Colombia: miren, hay todas estas alternativas y es con ustedes, es a través de las cooperativas existentes hoy. Y uno de los mensajes es que se tiene que apoyar la formación de cooperativas de producción, porque en Colombia las cooperativas son fundamentalmente de servicios financieros.

El cuarto grupo de dificultades son las socioeconómicas, la informalidad, la escasez de recursos a nivel personal y familiar, que se vuelve también una traba. Si los jóvenes no encuentran ese camino y no hay un contexto cultural que los oriente, no van a avanzar en esa dirección.



## Significados posibles de la cooperativa juvenil productiva

- 1 Se asocian grupos de jóvenes ▶ Superar el *sálvese quien pueda* que lleva al rebusque, a la informalidad.
- 2 Se asocian grupos de jóvenes ▶ Potenciar los saberes, conocimientos, experiencias y relaciones para mayor productividad.
- 3 Ser partícipes de la propiedad y de la autogestión colectiva ▶ Es participar de los excedentes y de las decisiones

Jóvenes Sin Fronteras  
¡Lo hacemos juntos!



Cometa  
Innovación · Colaboración

## “Vecinas Trabajemos Juntas”

La segunda experiencia es el programa Vecinas Trabajemos Juntas, un programa de la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, en convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue un programa para fomentar el emprendimiento asociativo de las mujeres cuidadoras específicamente. El convenio buscó al gremio de las cooperativas para su ejecución.

Es una experiencia muy linda de muchas mujeres vecinas de Bogotá, participando para trabajar no solo “tú” sino “junto con...”. Lo desarrollamos a través de un convenio de cooperación entre Confecoop, que es el gremio nacional de las cooperativas y el equipo de Cometa Cooperativa. O sea, el equipo técnico de ejecución era el grupo de profesionales de Cometa con otros profesionales. El objetivo, lo interesante, era promover la autonomía económica de las mujeres cuidadoras. Son mujeres que dedican al día entre seis y ocho horas a trabajos de cuidado en casa y la pandemia las afectó muchísimo, porque salieron del empleo, porque se afectaron sus micronegocios y se multiplicaron sus labores de cuidado.

El programa de la Secretaría de la Mujer buscaba promover la autonomía económica de esas mujeres a través de una estrategia que fortaleciera la organización productiva de esas mujeres y del trabajo del



cuidado. Fueron 269 mujeres participantes, cuidadoras y productoras en colectivos solidarios, muy informales, pues de las 29 organizaciones había sólo seis con personería jurídica, entre ellas una cooperativa de mujeres de la localidad de Usme, una zona rural. Simple y sencillamente eran la señora con la vecina, con la hermana, con la cuñada, con la sobrina. Esos eran los colectivos de muy diverso tamaño, donde había grupos de producción rural, de turismo rural, de mujeres que producen carne y derivados cárnicos, productoras de alimentos, de dulces, de arequipe, un colectivo afro en torno a la tradición afrocolombiana del peinado, con toda una historia cultural muy linda. Y ese era su producto, su producto mínimo viable.

Había varios grupos de víctimas del conflicto armado y un grupo de indígenas radicados o nativos de Bogotá; grupos de joyería, de bisutería, de servicios profesionales. Un abanico muy sugerente de alternativas distintas.

El trabajo partió de poner a las mujeres, al ser humano, en el centro del proceso, que es el fundamento de una cooperativa, Es el reconocimiento y el auto reconocimiento de ellas como mujeres cuidadoras, productivas y solidarias.

El segundo punto, la autogestión colectiva, que fue una dificultad muy interesante porque estamos acostumbrados a la autogestión individual, cada uno hace su trabajo y su proceso y ya, pero cuando es para gestionarlo en equipo y tomar decisiones colectivas, aparecen toda suerte de dificultades culturales. Y el último punto es la dimensión asociativa-cooperativa: fomentar el trabajo en equipo, la democracia, la propiedad colectiva. El programa tenía un aporte de la cooperación de Estados Unidos, de USAID, de 23 millones de pesos para cada colectivo.

Entonces hicimos todo un trabajo cultural, de comprensión, que los dineros eran para el colectivo, no individual, no para repartirse los 23 millones entre las siete o entre las diez mujeres. Entonces fue experiencia muy linda de formación y las estrategias fueron en torno a la formación personal, la educación, la capacitación en habilidades blandas, el fortalecimiento de sus organizaciones y el acercamiento a los mercados, que es un enfoque muy sistemático que tiene el PNUD.

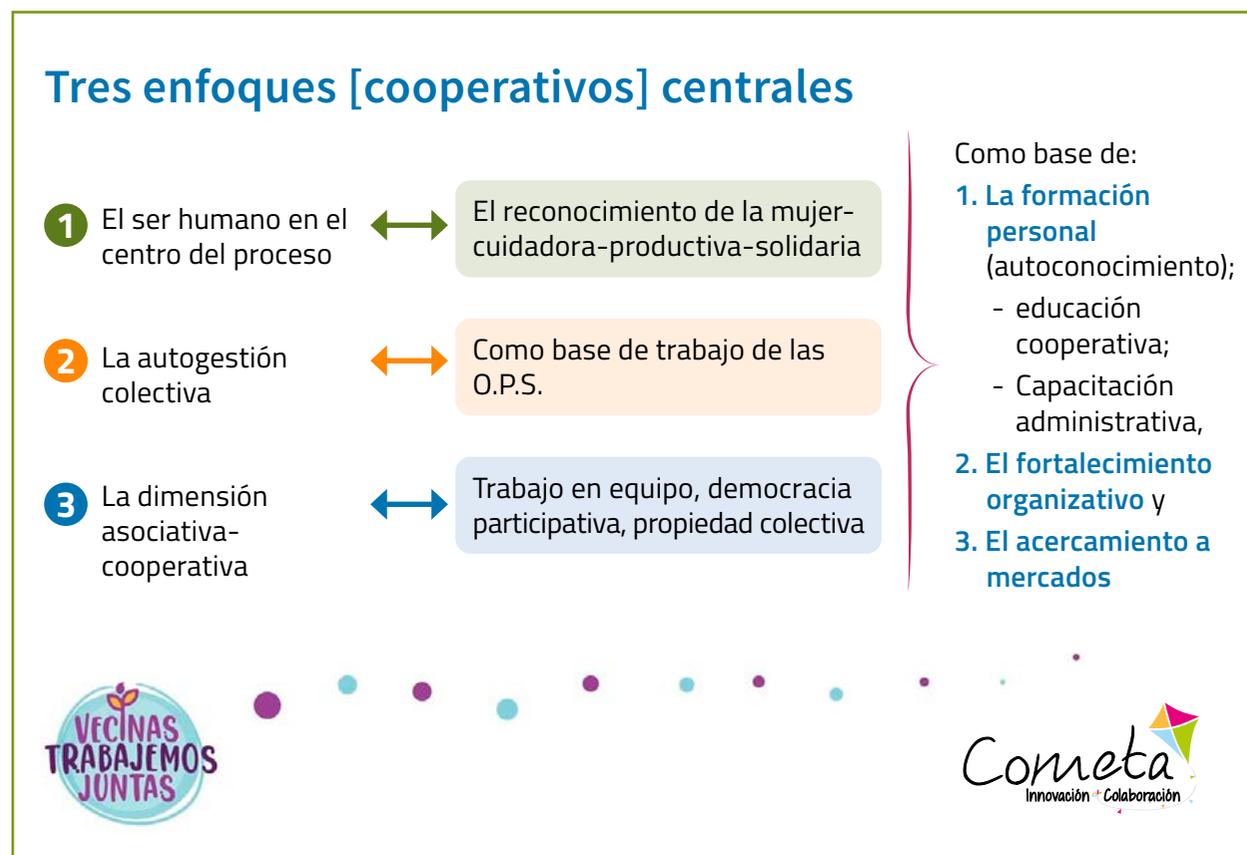
Así que con ellas trabajamos mucho el proceso de integración a los mercados, pues las mujeres, las vecinas, son mujeres cuidadoras. La economía del cuidado en clave de solidaridad, el trabajo de equidad de

**“Son mujeres que dedican al día entre seis y ocho horas a trabajos de cuidado en casa y la pandemia las afectó muchísimo, porque salieron del empleo, porque se afectaron sus micronegocios y se multiplicaron sus labores de cuidado”.**

género, lo construimos con ellas. Y lo bonito es que la mujer cuidadora sí tiene la solidaridad en su ADN. Vive para eso, vive para cuidar a su padre, a su hijo, a sus hijos, a los enfermos en casa. Para efectos de estrategias de promoción de la formalización, es muy interesante partir de ese hecho de que en general todas las mujeres son cuidadoras, a diferencia de los hombres que vamos aprendiendo, pero no lo tenemos históricamente en la cultura, las mujeres sí. Y es solidario si es un trabajo no remunerado por definición.

## Las formas cooperativas como alternativa de inclusión

Entonces, las formas cooperativas son una alternativa de inclusión social, económica, financiera y cultural. Primero, son grupos que padecen la exclusión social en múltiples formas y la organización en cooperativas permite esa inclusión social, económica, cultural. Segundo, esas formas organizativas pueden ser viables, sostenibles.



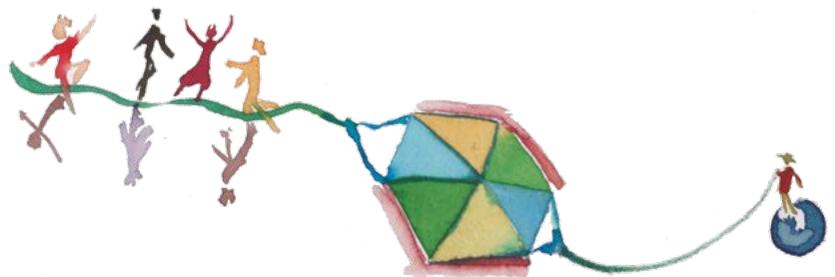
Los ejemplos que mencioné, las cooperativas de jóvenes, todas, llevan muchos años y están compitiendo en el mercado. Y lo tercero, que permite la creación de trabajo decente y la realización humana, que es no solamente cómo se gana la vida cada uno. Hay que ganarse la vida, pero es cómo al mismo tiempo logramos, avanzar en la realización integral como seres humanos.

Otro elemento es el compromiso del movimiento cooperativo que está avanzando en Colombia en torno a eso, a formar un ecosistema cooperativo por el bien común. Hay pasos, o sea, hay los gremios cooperativos, pero el movimiento como tal está avanzando en esa filosofía.

Se requieren políticas públicas integrales. Ese punto es clave para que pueda ser realmente una extensión de esas formas cooperativas. Y lo otro es que, la organización en cooperativas puede promover la Seguridad Social. Se requiere información y motivación porque el grueso de la población no sabe que existe esa posibilidad de cooperativas, entonces hay que informar y motivar. Hay que mostrar en la práctica la forma cooperativa, la experiencia de tener una cooperativa, de ser una cooperativa. Y se necesita el apoyo de parte de las instancias tanto privadas como cooperativas, como del Estado para apoyar el nacimiento y la consolidación de esas cooperativas. Y eso con un trabajo de educación y motivación para la formalización. Es decir, que ese elemento cultural esté presente a lo largo de todo el trabajo de formación de una cooperativa y de motivación para integrarse en el sistema de Seguridad Social, en el régimen contributivo.

Y hay un elemento muy interesante que son equipos productivos, muy incipientes, pero puede aparecer la opción de que hagan sus aportes a pensiones a través de BEPS, si no la pensión completa, seguramente sí que comiencen a aportar al régimen, para integrarse en el régimen de la Seguridad Social. Cultivamos la esperanza, avanzamos por un mundo más humano”.

**“Otro elemento es el compromiso del movimiento cooperativo que está avanzando en Colombia en torno a formar un ecosistema cooperativo por el bien común. Hay pasos, o sea, hay los gremios cooperativos, pero el movimiento como tal está avanzando en esa filosofía”.**





Ligia Helena Borrero, José Miguel Hernández y Juan Carlos Hernández.



#### **Moderador Sr. Juan Carlos Hernández**

“Creo que el sector cooperativo es una de las apuestas más grandes que tiene el Gobierno Nacional con el Plan Nacional de Desarrollo, que nos invita efectivamente a esos nuevos mecanismos de asociación cooperativa, que han tenido algún rechazo social históricamente porque fueron en alguna época mal usados. La invitación que nos hace el expositor, con los ejemplos que nos plantea, es bastante interesante.

A continuación, le damos la palabra a la Sra. Ligia Helena Borrero, directora jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y con quien hemos trabajado históricamente en temas de inclusión”.

## Protección Social para los Pequeños Caficultores

**Sra. Ligia Helena Borrero. Directora Jurídica  
de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia  
–Colombia–**

“Voy a hablar de un tema que está sobre diagnosticado, pero es la gran preocupación y por eso nada más provocador. El problema es cómo integrar a quienes no están integrados al tema de la Seguridad Social. Y ahí nos lanzan rápidamente el tema del sector agropecuario. Pensemos. Situémonos todos nosotros en nuestros campos, montañas, separados por ríos, por cordilleras, extensiones grandes. No hay conectividad. Las vías de acceso son difíciles. Pero necesitamos que haya incentivos para que nuestros campesinos sigan allá.

Recordemos la pandemia. Yo creo que todavía no hemos hecho los suficientes análisis sobre lo que nos dejó la pandemia. Fueron tres los sectores que sacaron la cara por el mundo en la pandemia: primero, el sector salud. Segundo, las plataformas, la tecnología; gracias a la tecnología quienes vivíamos en las ciudades y estuvimos encerrados, pudimos tener comida, servicios, trabajamos desde casa. A nosotros nos dijeron un buen día: usted se lleva su computador, todo y empezamos a trabajar desde casa, y lo pudimos hacer. Y tercero, los agricultores; nosotros tuvimos comida en nuestras casas llevadas por los servicios de reparto desde los rincones de nuestros países. Y seguimos comiendo y tuvimos atención en salud.

Entonces esos son los tres sectores que hoy nos están poniendo los mayores retos para ver cómo los integramos a la Seguridad Social y cómo tienen una buena cobertura y un buen reconocimiento. Uno estudia las legislaciones sobre qué ha pasado con el tema del sector agropecuario, el sector rural, en materia de Seguridad Social. Y, paradójicamente, las legislaciones se han hecho desde la ciudad y para los que tienen una empresa que les da un trabajo; uno revisa las legislaciones y ve algunas cosas en los viñedos, en los países que producen vino; ve un esfuerzo de políticas públicas para dar subsidios, para que la gente se quede en el campo.



*Sra. Ligia Helena Borrero. Directora Jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.*

Entonces, todos sabemos el tema de la Unión Europea y cómo fue ese traspaso de subsidios agrícolas y cómo en Estados Unidos se subsidia para que se produzca en el campo, porque necesitamos que siga habiendo producción y que la gente se quede en el campo.

El tema de la Seguridad Social es un poco como el piso y la mesa. Abajo hay mucha gente, pensemos en las hormiguitas, ¿cómo hacen para subir? Pensemos en aquellas personas que tienen discapacidad, ¿cómo hacen para subir? Y como en nuestros países nos encanta es salir a cazar al zoológico; entonces está muy bien ponerle todos los requisitos a la empresa que se regulariza, al negocio que paga impuesto. A veces le ponemos todo, pero no hacemos nada para que la gente se suba a la tarima. Entonces qué incentivo puede haber si esto está lleno de personas, de inspectores mirando, controlando que este impuesto, este requisito, este formulario, todos allá abajo. ¿Quién se sube? Nadie. Entonces tenemos que hacer eso paso a paso, como escalones. Y ha habido unos ensayos importantes.

**“Llegar de la semilla a la taza no es fácil, hay un camino largo, costoso, difícil, que empieza por un campesino que tiene su propia tierra. Y aquí quiero dividir el problema en dos, porque en el caso del campo, hablemos del productor y el ingreso con propiedad y del trabajador y el ingreso sin propiedad”.**

## Cifras del sector rural y del café

Es de los departamentos que producen café, hablamos de 658.000 fincas cafeteras. Y cuando uno mira, 96,7% son pequeños, tienen menos de cinco hectáreas. Todos habrán visto la novela *Café*, en muchos países. Esas fincas de las telenovelas son el 4% que está ahí para el cine. Nosotros tenemos pequeños caficultores y así pasa en Costa Rica y en Kenia y en El Salvador. Son pequeñas fincas de caficultores que tienen que unirse para poder generar esos cafés que ustedes se toman. Llegar de la semilla a la taza no es fácil, hay un camino largo, costoso, difícil, que empieza por un campesino que tiene su propia tierra. Y aquí quiero dividir el problema en dos, porque en el caso del campo, hablemos del productor y el ingreso con propiedad y del trabajador y el ingreso sin propiedad.

Entonces tenemos productores que son sus propios jefes, que producen ingresos en predios pequeños. Y no los podemos castigar y decirles que son informales porque no son capaces de producir un salario mínimo al mes; entonces, como no es capaz de producir un salario mínimo al mes, es informal. Y él nos proporciona un producto que es valorado y que el mundo lo pide en todas partes y que es nuestro primer contacto con la humanidad. Todas las mañanas nos levantamos, la mayoría de nosotros

con un café. Entonces esas personas están ahí haciendo una producción y son sus propios jefes. Y yo me preguntaba, si todo productor debe tener un diálogo tripartito, ¿ese productor con qué empresa es que tiene que hacer el diálogo tripartito? Y ahí entonces empezamos a ponerle nombres diferentes a las cosas.

En las regulaciones sobre el tema agropecuario, son regulaciones tardías. El señor Bismarck para la industrialización y el señor Beveridge para la Inglaterra industrial, no para los campos. Primero hicieron las reformas de los fondos de pensiones, los acuerdos de la OIT, todo; después se acordaron de que eso en el campo no cuadraba nada. Entonces hay que decir si esto está sobre diagnosticado. Colombia es un país de 1100 y pico de municipios. En la mitad hay café, en 23 de 32 departamentos hay café; ya vimos que en pequeñas parcelas. Y el 30% están en cabeza de mujeres. Si uno mira esta cifra en el resto del sector agropecuario, más o menos es la misma. Y en el sector agropecuario, la mayoría son poseedores y son poseedores por muchas razones, los propietarios son los menores, les siguen los arrendatarios y el 50% son poseedores por muchas razones, porque son cultivos que vienen de vieja data y los padres les dejan a los hijos y nadie hace las sucesiones.



Diapositiva de la presentación: Estrategias para colectivos de difícil cobertura. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

También hay muchas razones, que desigualdad, que mala asignación de la tierra. Todos esos factores los conocemos, pero también otros factores como que no hay incentivo para ser propietario porque se debaten entre dos cosas: me dan crédito para crecer, pero si tengo que ser propietario, pero si soy propietario me llegan impuestos; si soy propietario quedó registrado, empiezo a ser visible. Entonces, mejor tener eso en sucesión entre muchos. Y como se venden poquitas cantidades, hay otro incentivo; hacer las operaciones en efectivo.

Y cuando la UGPP y la Dian empezaron a cruzar con todo, han pasado cosas muy interesantes, porque el incentivo de no ser propietarios ya no es tan válido. Y hay otra clase de incentivos, además de las dificultades de la inequidad en la distribución de la tierra. Pero hay un 50% de poseedores de café que vale la pena entregarles sus títulos para que se formalicen y generar los incentivos para hacerlo.

## Perfil del caficultor colombiano

El 51% tiene un cultivo menor a una hectárea, son micro territorios. Entonces, cuando pensemos en la Seguridad Social, hay que pensar en esos ingresos. Nos decían que era regresivo que una persona de un salario mínimo tiene que disponer del 30% de sus ingresos para tener afiliación a la Seguridad Social. ¿Quién ganando un millón cien mil dedica 300 mil a eso? Nadie. En cambio, para una persona que gana dos y medio salarios mínimos es apenas el 12%.

Y ahí es donde viene un concepto que tenemos que analizar y que es muy importante en las reformas: el ingreso bruto y el ingreso neto, porque el acceso a la Seguridad Social, a la protección social, no debe ser solo basado en salario, sino en ingreso. Los ciudadanos para la Seguridad Social necesitan tener en consideración sus ingresos. Entonces, las reformas deben tener en cuenta que la base no debe ser solo el salario, sino el ingreso. Y cuando el ingreso es derivado de algo diferente a un trabajo, tiene que hacerse la diferencia entre el salario neto y el salario bruto. Porque los asalariados no cotizamos por el 100% de nuestro ingreso, cotizamos por un porcentaje. Entonces, por qué un productor sí tiene que cotizar por el 100% de su ingreso y no puede descontar la semilla, el fertilizante, la mano de obra, etcétera. Ahí viene un trabajo que está haciendo en las distintas actividades la UGPP, que es la depuración de los ingresos para el ingreso base de cotización.

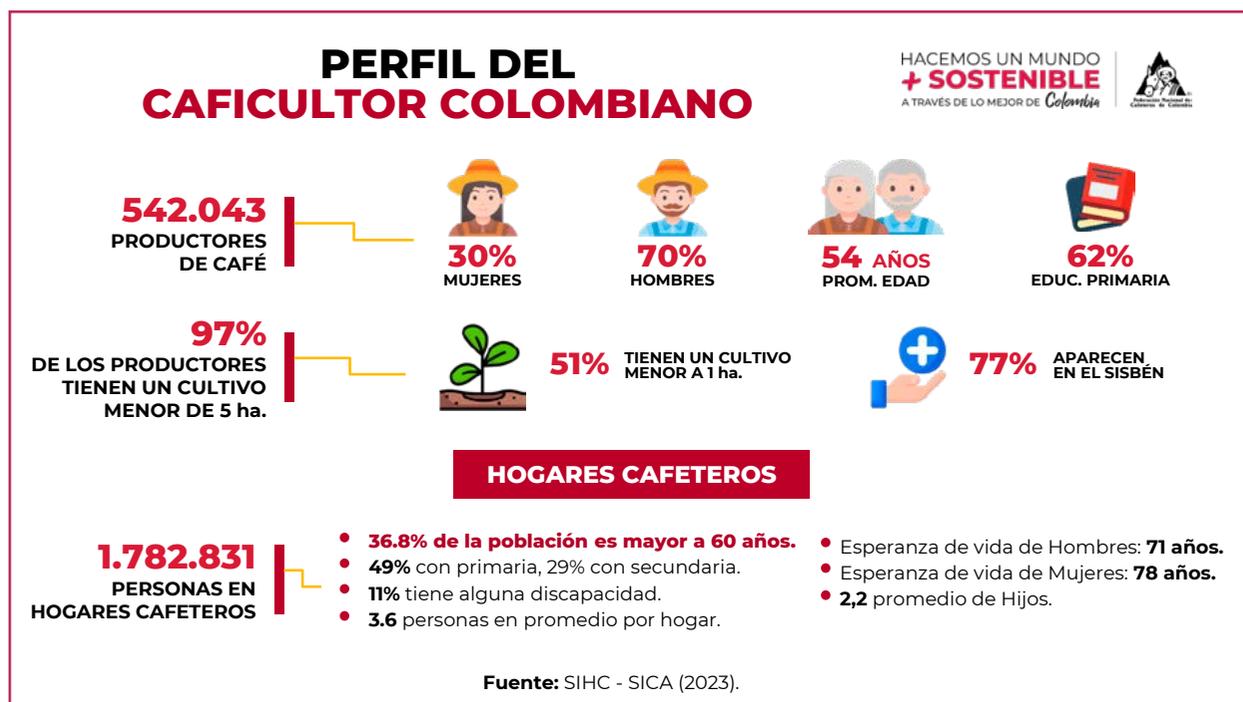
Además de esto, el 37% de la población es mayor a 60 años; el 49% tiene primaria y el 30% secundaria; el 11% tiene alguna discapacidad; hay 3,6

personas en promedio por hogar. La esperanza de vida de hombres es de 71 años, la de mujeres de 78 y 2.2 hijos promedio por familia. Y el 77% está en el Sisben, que es nuestra encuesta de pobreza vulnerable.

Si trasladan esto al resto del campo, que tenga una demografía similar y que sea de pequeñas parcelas, esto se va a repetir en todo y pueden extrapolar.

## Diversidad en la cultura cafetera

Ahora, de las personas en la caficultura, 22% son víctimas del conflicto armado, 3% son indígenas y apenas 2.5% jóvenes. Tenemos una población envejecida, pero necesitamos gente en el campo, si no hay una oferta estatal de bienes públicos en el campo, los jóvenes se van y no vamos a poder volver a tener buen cafecito porque no va a haber quien lo cultive. Y hay que recordar que el cultivo de nuestro café colombiano, a diferencia del que se cultiva en Brasil, es un cultivo de algo de altura. Es un cultivo que es recogido a mano y que requiere varios pasos para poderlo tener.



Diapositiva de la presentación: Estrategias para colectivos de difícil cobertura. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

En salud, no tenemos problema de cobertura, es de 95% en el campo y de 94.2% en el sector cafetero, pero sólo el 16% de los caficultores están en régimen contributivo. Mientras que en pensión la desprotección social es un drama porque apenas tenemos que en el sector rural es el 12,7% y en el café 12.6 y en mujeres y en hombres un poquito más, pero no es gran cosa. Lo que ven ustedes en negro es en el resto del sector agropecuario. Eso nos dice que lo que estamos haciendo no está bien, no lo estamos haciendo bien, que, si seguimos haciendo lo mismo para tener resultados distintos, pues no es por ahí, que tenemos que hacerlo diferente y diferente para el campo.

Pero a esto le agregamos unos temas que están pasando en este momento en el mundo. Nuestro producto es de exportación, piensen en el consumidor. Los países compradores están exigiendo que todo producto que llegue ahora, por una nueva directriz de la Unión Europea, tiene que venir no solo de un área de cero deforestación, sino que además debe provenir de un cultivo donde se ha hecho la debida diligencia, incluida el cumplimiento de las normas laborales. Entonces, para que nuestro café llegue a Europa y Nestlé, Nespresso y Costa y la Vaca y las multinacionales lo compre, tienen que indagar si en Colombia viene de una finca de cero deforestación y en cumplimiento de las normas.

Y resulta que aquí para cultivar café, tenemos un propietario que es de economía familiar, pero también necesita mano de obra para recogerlo en una pequeña finca. Ese caficultor, dueño de esa finca, que no tiene él mismo protección social y no tiene conectividad, creen que va a entrar a la Pila a inscribir en AP, en EPS, en ARP a la persona que llega a recogerle el café, que además como recolector de café tiene dos características: puede ser un mero jornalero, que son más bien los de edad avanzada, o es de los que cobran por kilo recogido y que si está en una finca y le dicen por el WhatsApp, que en la finca de al lado están pagando mejor, al otro día le dan el desayuno y dice me voy para la otra finca. Esa realidad no se recoge en una legislación que, primero, está mensualizada. Los jornales, están en la reforma que se prevé. Pero el jornal se asume que como mínimo, pero implica como mínimo cotización por semana e implica que usted entre por internet a hacer esas afiliaciones; pero no hay internet. Entonces, o hacemos todo difícil y costoso e impráctico y seguimos obteniendo los mismos resultados y viéndonos en los foros hablando de la informalidad en el sector agropecuario. O damos opciones distintas. Aquí tenemos un reto,

**“Entonces, o hacemos todo difícil y costoso e impráctico y seguimos obteniendo los mismos resultados y viéndonos en los foros hablando de la informalidad en el sector agropecuario. O damos opciones distintas. Aquí tenemos un reto, si no hacemos todo con las autoridades, nuestros productos nos los van a detener, a los de América; a los de África puede que sí se los compren porque tienen otros tratados”.**

si no hacemos todo con las autoridades, nuestros productos nos los van a detener, a los de América; a los de África puede que sí se los compren porque tienen otros tratados.

## Experiencias positivas en el sector

Yo he visto tres cosas que han funcionado, que no las hemos dejado mucho tiempo ni hemos estudiado lo suficiente porque hemos cambiado las reglas de juego. Nos falta estudio, pero tienen potencialidad. El primero, el Fondo de Solidaridad Pensional con el Programa Adulto Mayor. Los caficultores que tienen pensión fue porque se hizo todo un proyecto durante muchos años para ayudarles a pagar y a organizar y hacer toda la logística del programa adulto mayor. Nos apoyamos en las cooperativas, nos apoyamos en los compradores de café. Cuando lo que se iba para el Fondo de Solidaridad Pensional empezó a desplazarse a los consejos, a los ediles, a los toreros, a las madres cabeza de familia, a las madres del ICBF y se le quitó plata, el tema se detuvo, pero fue una cosa que dio resultado. Si se hace de manera consistente, si se hace organizadamente puede hacer la diferencia.



Diapositiva de la presentación: Estrategias para colectivos de difícil cobertura. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Segundo tema, el piso de Protección Social, que fue declarado inconstitucional por la Corte, por vicios de forma, pero dijo que era un buen primer paso, un ascensor de subida. Y la Contraloría acaba de sacar un informe sobre las formas atípicas de contratación, informe muy interesante donde dice que hubo 60.000 afiliaciones, de los cuales 50.000 fue por el voluntario, de los cuales el 60% eran mujeres. No fue en el obligatorio, en ese solo fueron 9000 personas, en el voluntario 60.000. Entonces la pregunta es por qué el voluntario, quiere decir qué lo que había en voluntario era bueno, tuvo algún incentivo porque tuvo respuesta. Es un tema que invito a que lo profundicemos.

Y el tercer programa, el tema de los BEPS. Yo creo que los BEPS pueden ser ese primer paso, con el pilar semi contributivo, para que se haga. Y es una invitación para que las autoridades hagan que podamos tener, primero, cotizaciones por días; si no hay cotizaciones por días y solo hay pagos por días, no hacemos nada. Segundo, romper el esquema entre salud y pensiones; la salud ya todo el mundo la tiene, ya sabe cómo es y qué servicios son; con la UGPP se pueden hacer cruces, entonces no importa, ya no es que usted tenga que cotizar a los tres, y a los tres, y a los tres.

La Señora Amézquita nos mostraba que allá había personas que cotizaban solo a salud y solo a pensiones. Si nosotros separamos cotización a pensiones, en el pilar semi contributivo, BEPS y sector agropecuario con flexibilidades de por días, lo de salud se organiza al final de mes. Se miran los ingresos y se dice: a usted le faltó tanto, pague más. Pero la gente empieza a cotizar al sector, al tema de salud y a pensiones.

Nosotros tenemos unos logros que hemos hecho con la OIT, pequeños programas, pero en esencia el mensaje es: tenemos que hacer cosas distintas y enfocadas al sector agropecuario en nuestros países”.



**Moderador Sr. Juan Carlos Hernández**

“Interesante el planteamiento de la Sra. Ligia Helena Borrero. Pero aprovecho para aclarar que efectivamente, el sector caficultor nos muestra las cifras más relevantes, más importantes y es un sector que tiene todo el cariño de nosotros los colombianos y es por lo que nos reconocen. No está demás decir se han hecho varios intentos para buscar una mayor formalidad en este sector, como se les puso muy de presente: el piso de protección social, el de los mecanismos de BEPS, que es un aporte para las personas de otros países, un aporte voluntario a un mecanismo de protección social

**“Nosotros tenemos unos logros que hemos hecho con la OIT, pequeños programas, pero en esencia el mensaje es: tenemos que hacer cosas distintas y enfocadas al sector agropecuario en nuestros países”.**

que no es Seguridad Social, pero que constituye una cuenta de ahorro individual para ese momento de su vejez, junto con un subsidio del Estado, y se le entrega una renta vitalicia.

Muchas de esos elementos están planteados en la reforma. Seguramente dentro de la reglamentación contaremos con el apoyo de ustedes para que podamos acercar la Seguridad Social, puntualmente el tema de pensiones, al sector agricultor, permitiendo que efectivamente podamos ir hasta la punta de la montaña, donde haya una mata de café.

Y continuando entonces con este panel, tenemos al Señor Horacio Gustavo Muñoz, por parte de Argentina y la Administración Federal de Ingresos Públicos AFIP”.

## Fiscalización a Empresas de Plataforma Virtual. Ejemplo de Argentina

**Sr. Horacio Gustavo Muñoz. Administración Federal de Ingresos Públicos AFIP de Argentina –Argentina–**

“Lo que voy a tratar es un tema de fiscalización que se hizo a una empresa que tiene su actividad basada en una aplicación telefónica, una app. Sabemos todos el avance tecnológico informático que hay en todo campo y más con la pandemia que tuvimos todos nos tuvimos que familiarizar obligatoriamente para realizar muchas transacciones a través del celular.

Pero encontramos una empresa que su actividad principal es el reparto de determinados productos. Tienen una aplicación telefónica donde previamente firmaron convenios con comercios que ofrecen sus productos. Imagínense la cantidad de comercios, porque la aplicación está vigente en todo el país. Y el consumidor final lo que hace es entrar a esa aplicación, elige el producto que quiere comprar y la empresa se encarga de que un repartidor en moto o bicicleta, principalmente, pero también en auto, retire el producto, del comercio y se lo entregue al consumidor final.

El Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires hizo varios relevamientos en los comercios donde estaban ubicados estos repartidores. Les hicieron varias preguntas y el Ministerio de Trabajo les aplicó una



Sr. Horacio Gustavo Muñoz.  
Administración Federal de Ingresos  
Públicos AFIP de Argentina.

multa, considerando que eran empleados en relación de dependencia. Por supuesto, esta empresa apeló la sanción, pero hoy en día ya tenemos una sentencia a favor del Ministerio de Trabajo. Así que AFIP lo que pudo hacer es, a partir de esos relevamientos y usando también los sistemas informáticos nuestros, empezar a fiscalizar un poquito más en profundidad que esta empresa se quería defender diciendo que los repartidores son proveedores o colocadores de servicios. Todos sabemos cómo son las empresas y sabemos bien quién es empleado y quién es proveedor. Los repartidores obviamente estaban disfrazados como proveedores, o la empresa quería disfrazarlo como proveedores, para evadir todos los recursos de la Seguridad Social que les correspondía.

Estuvimos averiguando que la persona que quería ser repartidor de esta empresa tenía que entrar a la página web y la única opción que le daba la empresa era ser “monotributista”, esto significa que está inscrito en un régimen especial nuestro y que con el pago de una sola cuota se comprende tanto los impuestos como los recursos de la Seguridad Social, de trabajadores independientes, no de empleados en relación de dependencia. Esa figura era la única opción que la empresa le daba al repartidor, ser “monotributista” o nada y tener un celular de cierta tecnología y poseer, obviamente, una bicicleta o una moto.

Conociendo la empresa, ¿cuáles son los elementos? La empresa, tratando de protegerse de las herramientas con las que contamos nosotros, decía: bueno, los empleados no tienen esto, ellos ponen sus propias herramientas de trabajo, que eran la bicicleta y el teléfono celular, cosa en la que no estamos de acuerdo porque ese repartidor depende pura y exclusivamente de la aplicación para entregar el pedido. El repartidor no conoce la identidad del comercio donde va a retirar el producto y tampoco conoce la identidad del consumidor final que compra ese producto. Entonces, ese repartidor solamente depende de las órdenes que le da la empresa y le dice: anda a determinado lugar, retira el producto y entrégalo en determinado domicilio.

A su vez, esta empresa repartidora tenía a otra empresa que contrataba para que confeccione las facturas de cada repartidor a la empresa repartidora, o sea, el repartidor encima no sabía a quién le facturaba o cuánto le tenía que facturar. Todo lo determinaba la empresa. Imagínense que el muchacho este, cuando quería ser repartidor, le hacían firmar un contrato donde él no podía discutir cuál era la retribución que iba a percibir.

Todo era definido unilateralmente por la empresa repartidora, si bien no le exigía un horario de trabajo, pero sí le exigía un cumplimiento en los horarios o en los requisitos para entregar los productos. Entonces, indirectamente había un sistema de premios y castigos. Ejemplo el

Fotografía tomada de: [www.forbesargentina.com](http://www.forbesargentina.com)



Bici domiciliario argentino.

repartidor tenía que entregar un producto en una determinada cantidad de minutos, si no lo hacía la empresa no le daba un nuevo pedido en la inmediatez; tenía que esperar y eso al repartidor no le servía porque si él estaba trabajando necesitaba tener un pedido tras de otro para hacer una diferencia. Entonces, en cierta medida la empresa estaba castigando o premiando a quien cumplía el horario.

Así mismo, estos repartidores estaban obligados a usar la indumentaria de la empresa con su marca comercial. Y la empresa repartidora tenía contratada a una compañía de seguros para cubrir por accidente de tránsito a cualquier repartidor. O sea, son todas características y elementos que determinan la relación de trabajo. Nosotros tomamos el principio de primacía de la realidad económica y dejamos afuera un poco las formas, más que cuando quieren engañar al fisco e ir un poco más a la realidad. Lo que hicimos fue determinar las remuneraciones imponibles en función a las facturas que los repartidores habían hecho a la empresa repartidora. Eso lo hicimos gracias a los sistemas de AFIP, que con la factura electrónica podemos nosotros observar a quién le factura, cuánto le factura, el concepto facturado y sin tener que estar mediando con requerimientos a las empresas que a veces empiezan a estirar los tiempos y los plazos.

Hubo otro caso de una empresa de idéntica actividad de repartos, pero los repartidores en vez de facturarle a la empresa repartidora le facturaban al consumidor final. Peor todavía. O sea, el repartidor no sabía a quién le facturaba esta empresa y tampoco conocía la identidad del consumidor final. Así que, para ejemplificar un poquito, consideren que en un periodo teníamos un sueldo mínimo, vital y móvil de 16.875 pesos argentinos, o sea, que, si un repartidor trabajaba 25 días al mes, necesitaba realizar 675 envíos porque por cada envío le pagaban 25 pesos. Eso en 25 días representaba 27 envíos por día.

¿Cuánto tiempo le puede demorar a una persona realizar un envío? Cinco minutos, aproximadamente, siendo rápidos. Cuando el muchacho llega al comercio, se presenta y espera que el comercio le prepare el envío que tiene que llevarse; de ahí diez minutos hasta el domicilio del cliente, cinco minutos hasta que el cliente baja o lo atiende, le paga, le entrega el paquete y diez minutos hasta que vuelve al comercio o a otro comercio. Son 30 minutos. O sea que un empleado tendría que trabajar más de 13 horas por día durante 25 días al mes para cobrar solamente un sueldo mínimo, vital y móvil. Ni hablar si al repartidor

**“...el repartidor tenía que entregar un producto en una determinada cantidad de minutos, si no lo hacía la empresa no le daba un nuevo pedido en la inmediatez; tenía que esperar y eso al repartidor no le servía porque si él estaba trabajando necesitaba tener un pedido tras de otro para hacer una diferencia. Entonces, en cierta medida la empresa estaba castigando o premiando a quien cumplía el horario”.**

se le rompe la bicicleta o se le rompe la moto. Es imposible. Además, la continuidad de los días de trabajo y la cantidad de horas que le lleva, ya supera las ocho o nueve horas de estar conduciendo en la calle. Están más propensos a estar cansados, a enfermarse, a tener un accidente. Y estos chicos no tienen vacaciones, no tienen nada. Es así de simple.

Entonces, hay una desprotección total para estos chicos. Y gracias a esta fiscalización a tres empresas, determinamos la regularización de 60.000 empleados. Así que bueno, por ahora esperamos que todo tenga sus frutos y que tomen la fiscalización como un elemento más para ayudar a todo el sistema de Seguridad Social”.

**Moderador Juan Carlos Hernández: Director de Pensiones y Otras Prestaciones del Ministerio del Trabajo de Colombia**

“El Sr. Horacio Gustavo Muñoz, de la Administración Federal de Ingresos Públicos AFIP de Argentina nos trae un caso que estamos discutiendo en todos los países actualmente.

En el caso de las empresas de plataforma virtual, en Colombia con esto del *delivery*, efectivamente hemos llegado a un acuerdo y hay una propuesta de reglamentación dentro de nuestra reforma laboral.

A continuación, tiene la palabra la Sra. Ana Mohedano Vicesecretaria General de la OISS”.

## El Acceso de las Personas Trabajadoras Domésticas a la Seguridad Social en Iberoamérica

**Sra. Ana Mohedano Vicesecretaria General de la OISS**

“Hemos escuchado de estos colectivos de difícil cobertura, hemos escuchado de las personas jóvenes en movimiento cooperativista, también de las personas cuidadoras, las personas que trabajan en el ámbito agrícola, en concreto en la caficultura; hemos escuchado también de las personas que trabajan en reparto a través de plataformas y yo les vengo a hablar de otro sector también tradicionalmente difícil de cubrir en los sistemas de Seguridad Social, como son las personas trabajadoras domésticas.



Sra. Ana Mohedano Vicesecretaria General de la OISS

Les quiero presentar las conclusiones de un estudio que realizamos en colaboración con ONU Mujeres y con la Organización Internacional del Trabajo y cuyos resultados se presentaron formalmente en el ámbito de la Conferencia Regional de la Mujer en América Latina y Caribe, que se celebró en Buenos Aires en noviembre de 2022. El título del trabajo, que tienen a su disposición en la página web tanto de la OISS como de ONU Mujeres y de OIT, es “El acceso de las personas trabajadoras domésticas a la Seguridad Social en Iberoamérica”.

## Antecedentes y contexto del estudio

¿Por qué hemos hecho un estudio concretamente sobre las personas trabajadoras domésticas? Bueno, es un colectivo que tiene difícil encaje en los sistemas de Seguridad Social porque es un trabajo que se realiza en los domicilios con toda la protección que supone trabajar en un domicilio, que es un espacio inviolable, donde no se puede fiscalizar a priori lo que está sucediendo, y con unas condiciones de trabajo que son bastante particulares.

### ¿Por qué un estudio sobre PTD?



- Lo desempeñan mujeres, en el 90% de los casos
- 72,3% del empleo se realiza en la informalidad
- El sector emplea a 1 de cada 9 mujeres ocupadas en la región
- Interseccionalidad (afrodescendientes, población rural, etc.)
- 15 países iberoamericanos han ratificado el Convenio 189 de OIT

*Diapositiva de la presentación: El acceso de las personas trabajadoras domésticas a la seguridad social en Iberoamérica.*

En el 90% de los casos lo desempeñan mujeres y esto es así en toda la región. Tenemos un pequeño 10% que desempeñan varones. El 72,3% de este empleo se desarrolla en la informalidad y es uno de los sectores donde más informalidad se concentra. El sector emplea a una de cada nueve mujeres ocupadas en la región. Es, por tanto, una fuente importantísima de empleo femenino y además tiene muchos elementos de interseccionalidad.

El empleo doméstico genera mucho trabajo para personas de poblaciones afrodescendientes, de comunidades rurales que se trasladan a las ciudades. Son cadenas globales de los cuidados, personas que se desplazan de un país a otro para ejercer esas tareas de cuidado, normalmente de países de menor renta a países con mayor renta. Y esto en una escala creciente.

Son ya 15 los países iberoamericanos que han firmado el Convenio 189 de la OIT, que se refiere precisamente a este trabajo doméstico. Pero lo importante no es firmar el convenio sino llevarlo a la práctica, desarrollar y aplicar las medidas que permiten que este trabajo doméstico sea un trabajo de calidad.

Ese estudio tiene como contenidos principales dos grandes bloques. En primer lugar, hay un análisis de toda la región iberoamericana y después hay una ficha por cada uno de los 22 países de la región, que analiza la situación específica en estos países. El material que hemos usado para hacer este estudio no es solamente el material y la normativa, las legislaciones públicas que tiene cada uno de los países, sino que como algo bastante novedoso, hemos usado también entrevistas directas tanto a personas especialistas en el ámbito de la Seguridad Social como a las propias personas trabajadoras domésticas y sus entidades de referencia, que las están representando.

## Regulaciones más determinantes

Comenzamos por las regulaciones laborales más determinantes para la Seguridad Social. Como decía, son los avances en la ratificación del Convenio 189. Los países que aún no lo han ratificado son ya muy poquitos en cuanto a las regulaciones laborales más determinantes para la Seguridad Social. Hemos identificado cinco grandes ámbitos de trabajo que son determinantes para que ese colectivo de personas trabajadoras domésticas tenga acceso a los sistemas de Seguridad Social. El primero, el establecimiento de un salario mínimo.

En este ámbito les puedo decir que se ha dado un gran avance. Tan solo dos países de la región no tienen establecido un salario mínimo para

el trabajo doméstico. Sin embargo, es cierto que hay algunos países que establecen un salario mínimo específico para el sector de las trabajadoras domésticas, es decir, que hacen una diferencia con respecto al resto de personas trabajadoras.

Otro ámbito, en el que no se ha avanzado mucho lamentablemente, es el de permitir el pago en especie. Todavía se sigue permitiendo el pago en especie, sea a través de alimentación, sea a través de darles un espacio en el domicilio, una habitación donde puedan residir, etcétera. Se permite ese pago en especie para las trabajadoras domésticas y no se permite para otros muchos sectores de la población.

Otra de las regulaciones laborales importantes es la duración, el establecimiento del límite máximo de duración de la jornada de trabajo. En este sentido se ha avanzado bastante. Ya los países están limitando la jornada laboral máxima que pueden realizar las trabajadoras domésticas. Sin embargo, de nuevo hay países en los que se permite una jornada laboral máxima diferente a la que se permite al resto de las personas trabajadoras, haciendo una diferencia, una discriminación con respecto al resto de la población trabajadora.

- Regulaciones laborales más determinantes para la seguridad social: Avances en la ratificación del Convenio 189 y datos generales



Diapositiva de la presentación: El acceso de las personas trabajadoras domésticas a la seguridad social en Iberoamérica.

Otro de los elementos clave es que el contrato de trabajo se tenga que hacer por escrito. Lamentablemente, se sigue permitiendo en muchos países que el contrato de trabajo no sea por escrito. En concreto, en nueve países de la región todavía se sigue permitiendo un contrato verbal, un contrato oral que después puede dejar desprotegidas a estas personas trabajadoras.

La posibilidad de cotización multiempleo y multipatrón, es también un elemento muy importante porque cada vez más las personas trabajadoras domésticas no trabajan en un único domicilio, sino que trabajan con varias familias por un número de horas en cada una de ellas. Hasta ahora, los sistemas de Seguridad Social no permitían esa cotización multipatrón, pero cada vez más países se están sumando a esta medida que flexibiliza también las condiciones de afiliación en cuanto a la cobertura efectiva de las personas trabajadoras domésticas en la Seguridad Social.

En cuanto a la cobertura, se puede hacer una comparación entre personas asalariadas en el empleo doméstico sin cobertura en Seguridad Social y el resto de las asalariadas sin cobertura en Seguridad Social. La diferencia en todos los casos es altísima. De hecho, las personas que trabajan en el ámbito doméstico sin cobertura de Seguridad Social, en muchos países sobrepasa el 95%. Realmente quienes están en la formalidad son casi una anécdota en estos países.

## Formas de discriminación de las personas trabajadoras domésticas

En cuanto a las causas de exclusión o de limitada cobertura de las trabajadoras domésticas en la Seguridad Social tenemos que hacer una distinción. Lo que sigue siendo la discriminación directa y lo que es la discriminación indirecta, que seguimos encontrando en la normativa. Por discriminación directa en este estudio hemos entendido la exclusión explícita en la normativa de las personas trabajadoras domésticas o un trato menos favorable explícito en la normativa, en relación con el resto del empleo asalariado. Como formas de discriminación directa hemos identificado la exclusión de ciertos regímenes o de ciertas contingencias para las trabajadoras domésticas, como es excluirlas de los regímenes de vejez, de invalidez y muerte, excluirlas de los riesgos laborales, excluirlas de las prestaciones por maternidad o excluirlas del desempleo; también el que sea una afiliación voluntaria, mientras que para el resto de personas trabajadoras es obligatoria; la exclusión del tiempo de trabajo o por trabajo ocasional, o un trato menos favorable en salario o en jornada de trabajo.

Las diferentes causas de exclusión consideradas se pueden ver por cada uno de los países de la región. Se pueden ver aquellos países que se considera que tienen una situación discriminatoria en su normativa en ámbitos específicos, tanto en regulación de la duración de la jornada de trabajo, de salario mínimo, de regímenes voluntarios o subsidiarios, la exclusión por tiempo de trabajo o por trabajo ocasional, la exclusión explícita de determinadas prestaciones, jubilaciones, pensiones o la exclusión o trato diferencial en otros regímenes diferentes. La situación ha avanzado mucho, ha mejorado, pero seguimos teniendo muchas casillas marcadas en rojo en distintos países de la región.

En cuanto a la discriminación indirecta, mucho más sutil, ya no es tan explícita; hay diferentes valoraciones en la discriminación indirecta. Entendemos que es todo tratamiento y las normas o las políticas que establecen una distinción o incluso un tratamiento que puede ser formalmente neutro, pero que cuyo impacto real termina siendo perjudicial o discriminatorio, termina teniendo un resultado negativo para la persona. Por ejemplo, el que haya requisitos y trámites de afiliación y de cotización que sean diferentes, o la existencia de pagos en especie que inciden negativamente en el monto final de las cotizaciones.

Hay otros aspectos, que, por supuesto influyen, como es la cultura previsional, la solidaridad, la solidez de las instituciones o la gobernanza institucional. En este estudio hemos completado también un análisis de

Imagen de Later.Jay Photography en Pixabay



lo que hemos considerado buenas prácticas en la región, referencias para aquellos países que quieran mejorar su normativa en esta materia.

¿Qué criterios hemos seguido para determinar qué es una buena práctica en este sentido? Como criterios hemos seleccionado el que sea obligatoria la afiliación, la posibilidad de que haya afiliación multipatrón y encuadramiento y cotización en línea, la existencia de una recaudación unificada, la disponibilidad de mecanismos de ayuda, de asistencia a las trabajadoras domésticas y que se hayan realizado campañas sostenidas en el tiempo, no una cosa puntual, para incentivar el acceso de las personas trabajadoras domésticas a la Seguridad Social.

## Buenas prácticas en países de la región

Así, hemos determinado que 13 países de la región tienen al menos una de estas buenas prácticas, lo que no significa que tengan buenas prácticas en todos los ámbitos. Hay países que tienen buenas prácticas en uno de estos criterios y tienen prácticas terribles en otros de ellos. Entonces no es un sistema generalizado, sino que son elementos puntuales. He seleccionado solo dos buenas prácticas para tener al menos un botón de muestra de los países que más están avanzando en esta materia.

El primero de ellos sería Uruguay, que tiene una legislación muy avanzada en este sentido y estos son los indicadores que hemos seleccionado sobre cobertura de personas trabajadoras domésticas a la Seguridad Social. En cuanto a las personas ocupadas que no aportan a la Seguridad Social, podemos ver la diferencia entre el trabajo doméstico y el resto del empleo; las personas jubiladas en el trabajo doméstico y las cotizantes en el trabajo doméstico, son líneas crecientes que se mantienen sostenidas; en los últimos años existe un salario mínimo y una jornada de trabajo igual que el resto de los trabajadores; es obligatoria la afiliación; existe un sistema multiempleo, un registro unificado, un sistema de recaudación en línea, un servicio de ayuda, campañas de difusión y una política de inspección, que es una buena práctica, muy relevante porque no existe en otros países de la región; la inviolabilidad del domicilio se puede cuestionar en algunas circunstancias que permitan saber si esa persona trabajadora doméstica está teniendo unas condiciones de trato digno en su empleo.

Chile sería la segunda de estas buenas prácticas como lo muestran los indicadores seleccionados de cobertura de las personas trabajadoras domésticas a la Seguridad Social. Primero, se puede comparar el porcentaje

de personas asalariadas que cotiza a Seguridad Social, a jubilaciones y pensiones y el porcentaje de personas trabajadoras domésticas que cotiza a Seguridad Social y a Salud; todos tienen un salario mínimo que es igual para las personas trabajadoras domésticas que para el resto de la población; la afiliación es obligatoria; cuentan con sistema multiempleo, tienen un sistema amigable, accesible, de registro y de realización del pago de las cotizaciones, tienen campañas de difusión y cuentan con programas de formación a los inspectores e inspectoras de Seguridad Social y de riesgos laborales para que puedan realizar en mejores condiciones esas inspecciones laborales.

## Desafíos y propuestas

¿Qué cambios normativos e institucionales concluye este estudio? En primer lugar, que tenemos que asegurar una definición clara y a la vez amplia de lo que consideramos trabajo doméstico porque no está claro que sea la misma definición en todos los países y algunos ni siquiera cuentan con esa definición. Segundo, que exista la obligatoriedad de un trabajo, de un contrato de trabajo por escrito y un registro de las obligaciones que

### Buenas prácticas

#### Criterios:

- Obligatoriedad de afiliación para el empleo doméstico
- Posibilidades de afiliación multiempleo y de encuadramiento y cotización en línea
- Existencia de una recaudación unificada
- Disponibilidad de mecanismos de ayuda
- Realización de campañas sostenidas para incentivar el acceso de las personas trabajadoras domésticas a la seguridad social

**13 de países tienen una o más de estas buenas prácticas**

*Diapositiva de la presentación: El acceso de las personas trabajadoras domésticas a la seguridad social en Iberoamérica.*

después permita a esa persona trabajadora doméstica acceder a la justicia, reclamar sus derechos laborales y previsionales. Tercero, avanzar en materia de igualdad en la duración de la jornada laboral, que sean unas condiciones iguales que el resto de las personas trabajadoras y sobre todo de la modalidad de empleo sin retiro. Cuarto, reducir el pago de salario en especie y en lo posible no admitirlo porque tiene efectos negativos en el monto que finalmente se cotiza a los sistemas de Seguridad Social. Quinto, establecer la obligatoriedad en la afiliación de las personas trabajadoras domésticas a distintas ramas de la Seguridad Social en igualdad de condiciones que se realiza con el resto de las personas asalariadas.

También que en los diseños institucionales de los sistemas de Seguridad Social se tengan en cuenta las particularidades que tiene el empleo doméstico, como puede ser el empleo a tiempo parcial y la cotización multipatrón; que haya procedimientos de afiliación y de cotización que sean amigables, que sean fácilmente entendibles, que las personas, incluso sin una formación media, puedan comprender cómo se realiza ese sistema de afiliación y de cotización, eliminando todos aquellos requisitos que no sean necesarios y en lo posible digitalizando estos procesos y contando con mecanismos de ayuda; y, por supuesto, sistematizar y evaluar todas las medidas que se pongan en marcha para saber si están sirviendo de algo o no.

La inspección laboral y la generación de una conciencia también entre las personas que realizan esas tareas de inspección laboral, campañas de difusión de derechos y obligaciones de cambio de cultura con respecto a la informalidad laboral entre las personas trabajadoras domésticas; capacitación a los inspectores e inspectoras de trabajo, y combinar y equilibrar políticas promocionales, políticas informativas, campañas con otros procedimientos sancionadores efectivos. Es decir, vamos a informar qué derechos tienen, pero también pongamos en marcha sistemas sancionatorios en el caso de que identifiquemos que no se están cumpliendo.

En cuanto a las personas migrantes, que son un colectivo importantísimo también entre las trabajadoras domésticas, a esas cadenas globales hay que darles a conocer, por supuesto, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, porque es una herramienta clave para que puedan reclamar sus derechos, sus cotizaciones y poder acceder a pensiones una vez que decidan retirarse, sumando las cotizaciones que hayan realizado en los distintos países en los que se aplica el convenio multilateral.

El fomento del diálogo social y la generación y difusión de información estadística es clave. Contamos con muy poca información estadística sobre el sector del trabajo doméstico, que nos permita generar políticas públicas de calidad, políticas públicas sólidas.

Y finalmente, algunas propuestas de las propias protagonistas, de las personas trabajadoras domésticas que fueron entrevistadas en el ámbito de este estudio. Se propone integrar estas acciones sobre empleo doméstico con las demandas de políticas públicas que se realizan en otras materias para que no sean demandas aparte, sino que estén integradas en el resto de los procesos de política pública, laboral y en materia de cuidados; establecer sistemas, observatorios de monitoreo de leyes sobre empleo doméstico; nos proponen también profesionalizar el sector, promover la especialización por áreas para que las trabajadoras domésticas dejen de ser multiuso, que igual limpian, cocinan, cuidan de una persona adulta mayor en situación de dependencia; que esto venga de la mano de un mayor reconocimiento social sobre esas tareas que ya se están realizando y unos mejores salarios; terminar con la modalidad de empleo sin retiro, que solo acontece ahora mismo en España; mejorar los canales de diálogo con los gobiernos porque encuentran bastantes dificultades en esa interlocución política, y establecer alianzas con los movimientos feministas; también las trabajadoras domésticas se quejaban de que los movimientos en pro de los derechos de las mujeres no tienen muy en cuenta las demandas que realizan las trabajadoras domésticas, que están perfectamente organizadas, que cuentan con movimientos sociales y con organizaciones que la representan”.

## V. Desafíos y propuestas

### Cambios normativos e institucionales:

- Asegurar una **definición** amplia de trabajo doméstico
- Obligatoriedad del contrato por escrito y **registro de las obligaciones**, que luego condiciona el acceso a la justicia.
- Avanzar en materia de igualdad de la **jornada** laboral, sobre todo en la modalidad de empleo sin retiro
- Reducir el pago de salario en **pago en especie** y en lo posible no admitirlo, pues tiene efectos negativos en el monto cotizable
- Establecer la **obligatoriedad en la afiliación** de las personas trabajadoras domésticas a las distintas ramas de la seguridad social en igualdad de condiciones con el resto del empleo asalariado.

*Diapositiva de la presentación: El acceso de las personas trabajadoras domésticas a la seguridad social en Iberoamérica.*



José Miguel Hernández, Gina Magnolia Riaño Barón, Juan Carlos Hernández, Ligia Helena Borrero, Horacio Gustavo Muñoz, Jaime Dussán Calderón y Ana Mohedano.



#### **Moderador Sr. Juan Carlos Hernández**

“Gracias a todos por su tiempo, su disposición, el interés por llegar a sectores a los que no están llegando la Seguridad Social y la Protección Social y mostrarnos ejemplos y caminos que como países tenemos que buscar recorrer”.



#### **Presentadora**

“En nombre de la OISS, AECID y Colpensiones queremos agradecer a las más de 120 personas que nos acompañaron presencialmente en esta sede de la Cooperación Española en Cartagena.

Para Colpensiones, AECID y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS ha sido importante haber contado con la asistencia de todos ustedes en este evento.

Esperamos que toda las personas que han participado en este evento, de manera presencial o virtual, se lleven ideas y buenas prácticas que le permitan a los países iberoamericanos desarrollar planes y programas orientados a la formalización del trabajo y a ampliar la cobertura tanto de la Seguridad Social, como de la Protección Social”.



# TERCERA PARTE





## CAPÍTULO VIII



# Reconocimientos Declaración del evento

*Equipo de trabajo de la OISS y Colpensiones que apoyaron  
el II Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral*



**Presentadora**

“A continuación pasaremos a la parte de reconocimientos que hacen la OISS y Colpensiones a algunas entidades de Seguridad Social y además se hará la lectura de la Declaración del Evento y se presentarán las principales conclusiones”.

## Reconocimiento a COMFENALCO Cartagena (Colombia)

**Presentadora**

“A continuación, se hizo la entrega de una placa de reconocimiento a COMFENALCO -Cartagena, representada por el Sr. Jaime Trucco del Castillo, Director General. Esta placa fué entregada por la Señora Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la OISS”.

**Sra. Gina Magnolia Riaño Barón.  
Secretaria General de OISS**

“La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) entregó placa de reconocimiento a la Caja de Compensación Familiar (COMFENALCO) Cartagena por su invaluable aporte a la Seguridad Social de Colombia.

El Sr. Jaime Trucco del Castillo, Director General de Comfenalco Cartagena, recibió la placa de la OISS y agradeció el reconocimiento y el apoyo recibido; en nombre de empleados y empleadores de la región resaltó la colaboración de la OISS en la capacitación en “Formalización para los empleados y colaboradores de las “Pyme” del Departamento de Bolívar”.

Se resaltan todas las actividades desarrolladas en conjunto por las dos organizaciones entre las que se destacan: La suscripción del acuerdo de cooperación, en el Centro Iberoamericano de Estudios y Formación de la OISS, con el fin de mejorar las capacidades institucionales de

COMFENALCO Cartagena en la consolidación del tejido empresarial de las pequeñas y medianas empresas del Departamento de Bolívar. Igualmente, por la capacitación de un número importante de beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante – FOSFEC, desarrollada en el marco del Convenio suscrito entre la OISS y la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO – Cartagena, con el propósito de fortalecer las competencias laborales de los trabajadores cesantes, beneficiarios de dicho mecanismo”.

## Reconocimiento a JUPEMA de Costa Rica



### PRESENTADORA

“A continuación, se hizo la entrega de la placa de reconocimiento por sus aportes a la seguridad social, a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional de Costa Rica – JUPEMA –, representada por José Antonio Segura, quien es el director de Pensiones. Esta placa fué entregada por la Señora Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la OISS y el Presidente de Colpensiones, Señor Jaime Dussán Calderón”.

### Sra. Gina Magnolia Riaño Barón. Secretaria General de OISS

“La Organización Iberoamericana de Seguridad Social otorga un reconocimiento a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional de Costa Rica por su invaluable aporte a la Seguridad Social de los países iberoamericanos y porque está permanentemente participando en todas las actividades de la OISS. Sabemos que defienden mucho la Seguridad Social y los derechos de sus afiliados, que son también de alguna manera, por los que ha trabajado durante toda su trayectoria el Presidente de Colpensiones. Así que felicitaciones”.

### Sr. José Antonio Segura. Director de Pensiones Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional de Costa Rica (JUPEMA) –Costa Rica–

“Muchas gracias. Recibimos esta placa precisamente cuando estamos cumpliendo 65 años. Y desde luego que el compromiso que hemos tenido en Costa Rica para lograr un régimen estable para los trabajadores de la educación ha sido un esfuerzo enorme y todo el aprendizaje que siempre tenemos en estas lindísimas experiencias y el calor humano que nos han reflejado todas y todos acá, ha sido sumamente valioso. De veras, con el corazón, con mucho orgullo y agradecimiento, muchas gracias por el espacio y el aprendizaje que nos dieron por acá”.

## Reconocimiento a la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) de Colombia

“Se otorgó placa a la Unidad de Pensiones y Parafiscales por su esfuerzo en la lucha contra la evasión de aportes a la seguridad social y su aporte a la formalización laboral de los colombianos; la placa fue recibida por el Sr. Luis Fernando Granados, Director de Pensiones de la UGPP”.



## Declaración del evento II Foro sobre retos de la formalización laboral en Iberoamérica: “Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la seguridad social en Iberoamérica”

Reunidos/as en Cartagena, Colombia, los días 7 y 8 de septiembre de 2023, las personas asistentes al Segundo Foro sobre retos de la formalización laboral en Iberoamérica: **“Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la seguridad social en Iberoamérica”**, organizado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y COLPENSIONES, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID);

- HABIDA CUENTA del problema estructural que supone la informalidad laboral en los países iberoamericanos, que afecta a una de la cada dos personas trabajadoras en la región, y que supone que el 65% de los hogares se encuentren total o parcialmente en la informalidad;
- HABIENDO RECORDADO que la informalidad laboral es un fenómeno complejo y multidimensional que, aunque incluye a las personas profesionales independientes, muestra sus efectos más negativos en las personas trabajadoras de baja cualificación -minería, agricultura, trabajo doméstico, venta ambulante y cuentapropistas-, lastrando el crecimiento económico y la cohesión social de nuestros países;
- CONSIDERANDO que el empleo informal limita el ejercicio de los derechos de ciudadanía social, de los derechos laborales y de seguridad social de las personas trabajadoras, dificultando el acceso a servicios de salud, de prevención de riesgos laborales y de prestaciones ante contingencias, que afecta especialmente a las mujeres y a quienes se encuentran en mayor situación

de vulnerabilidad, así como a la población afrodescendiente, las personas adultas mayores, las personas jóvenes y las personas con discapacidad, entre otras;

- OBSERVANDO los diversos procesos de reformas de los sistemas de seguridad social que se están desarrollando en los países iberoamericanos y, en particular, en Colombia, en el que instituciones como COLPENSIONES presentan un rol fundamental;
- EN VISTA DE lo señalado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)- Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal y las Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.ª reunión (2002), así como la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal de 2015 (núm. 204)- en esta materia;
- RECOGIENDO las conclusiones del Primer Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral celebrado en Bogotá, Colombia, en octubre de 2022, impulsado por la OISS en colaboración con el Ministerio del Trabajo de Colombia;
- CONSIDERANDO la labor realizada por la OISS en esta materia, que incluye los estudios del Observatorio Iberoamericano sobre Empleo, Emprendimiento y Seguridad Social de Jóvenes, el Observatorio Iberoamericano sobre Personas Adultas Mayores, el estudio sobre acceso de artistas a la seguridad social, el estudio sobre personas trabajadoras domésticas y seguridad social, y el V Encuentro Iberoamericano sobre Equidad de Género y Seguridad Social, en el que se abordó la informalidad laboral en el empleo femenino.
- DANDO SEGUIMIENTO a lo mandatado en la Declaración de Santo Domingo, adoptada en el marco del XVIII Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en República Dominicana en diciembre de 2021, que señaló la necesidad de *“Fortalecer los sistemas para alcanzar la mayor cobertura posible en los colectivos más necesitados, renovar sus prestaciones y esquemas sostenibles que permitan superar la pobreza, combatir la discriminación y la desigualdad”*;

### ACUERDAN SEÑALAR

1. La oportunidad de incluir medidas de fomento de la formalización laboral, con perspectiva de género y de derechos, en los **procesos de reformas previsionales** que se están desarrollando en varios países de

la región, con el fin de ampliar el porcentaje de población cubierta por los sistemas de seguridad social, y reforzando así la labor de estos;

2. La importancia de diseñar **estrategias combinadas e integradas** que impulsen la formalización desde diversos ámbitos de la política pública (laboral, seguridad social, formación, políticas sociales, etc.) superando la dicotomía de formalidad-informalidad y considerando las múltiples dimensiones de este fenómeno;
3. El valor del **diálogo social** como mecanismo de trabajo que ofrece más garantías de sostenibilidad de las medidas acordadas y de aceptación social;
4. La necesidad de avanzar en **mecanismos innovadores** para promover la formalización, que consideren las especificidades de los diversos colectivos asegurados, sin detrimento en sus derechos laborales y previsionales;



*Jaime Dussán Calderón y Gina Magnolia Riaño Barón en la lectura final de la Declaración del evento II Foro sobre retos de la formalización laboral en Iberoamérica: “Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la seguridad social en Iberoamérica”*

5. El valor de **reducir el número de sectores que quedan exentos de afiliación** (como quienes reciben salarios bajos, cuentapropistas, etc.) al tiempo que se impulsan mecanismos innovadores que les permitan acceder a sistemas de protección social y se procura que los **sectores que tradicionalmente se encuentran en la informalidad** (trabajo doméstico, agrícola, etc.) accedan a los sistemas contributivos;
6. La necesidad de impulsar **mecanismos de afiliación y cotización simples, dinámicos y unificados**, fácilmente manejables por los sectores más vulnerables, especialmente mediante la **digitalización de procesos**, que facilite los trámites y evite la evasión, y ajustados a los diferentes **niveles salariales**;
7. La importancia de que los sistemas de seguridad social ofrezcan, en la medida de lo posible, **prestaciones que atraigan a un mayor número de personas** trabajadoras, facilitando el pago de cotizaciones de la manera más conveniente;
8. La oportunidad de reforzar los **sistemas de inspección laboral** existentes en los diversos países y sus sistemas sancionadores, que informen a las personas trabajadoras y a las empresas acerca de las consecuencias de la informalidad y que identifiquen el incumplimiento de la normativa vigente;
9. La urgencia de analizar esta materia desde un ámbito regional, identificando buenas prácticas y retos pendientes desde la **cooperación en el ámbito iberoamericano**;
10. El aporte que el **Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social** supone en esta materia, en tanto que herramienta para procurar derechos a las personas migrantes en países de la región;
11. Fomentar la **cultura previsional y el conocimiento de los derechos de seguridad social**, especialmente entre las **personas jóvenes**;

Por todo ello, **instan a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social** a continuar monitorizando los avances en formalización laboral en la región e identificando buenas prácticas, así como a impulsar estudios e investigaciones en esta materia y **agradecen a COLPENSIONES**, en cabeza de su presidente y de su equipo, como institución de referencia en la seguridad social en la región, por el gran apoyo brindado para la realización del II Foro Iberoamericano sobre Informalidad Laboral con la participación de representantes de 9 países iberoamericanos, organismos internacionales, académicos/as, y personas expertas en seguridad social;

En Cartagena (Colombia), a 8 de septiembre de 2023.

## Cierre del evento. Agradecimientos

### PRESENTADORA

“En nombre de la OISS, AECID y Colpensiones queremos agradecer a las más de 120 personas que nos acompañaron presencialmente en esta hermosa casa administrada por la Cooperación Española en Cartagena, conocida como “Antiguo Claustro de Santo Domingo”.

Agradecemos la presencia de los señores y señoras representantes de los gobiernos o entidades de Colombia, Chile, Uruguay, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Argentina, Costa Rica, Ecuador y España.

Agradecemos a los más de 1.400 personas que se conectaron virtualmente y reportaron sintonía desde 21 países afiliados a la OISS, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Muchas gracias a los veintidós (22) expositores y panelistas y a los cinco (5) moderadores.

Queremos agradecer especialmente a los funcionarios del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional - ISSPOL del Ecuador y de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional - JUPEMA de Costa Rica que nos acompañaron.

A los trabajadores, directivos y empresas y microempresas afiliadas a la Caja de Compensación Familiar – Comfenalco Cartagena y a los abogados y abogadas miembros del Colegio Colombiano de Derecho Social.

Para Colpensiones, AECID y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS es muy importante haber contado con la asistencia de todos ustedes en este evento. Esperamos que se hayan sentido como en su casa y confiamos en vernos nuevamente”.



## CAPÍTULO IX



Conclusiones y recomendaciones:  
**¡Seis aprendizajes compartidos y  
lecciones sugerentes para  
avanzar en nuestros retos!**

*Preparados por el equipo organizador una vez finalizado el  
II Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral,  
Experiencias de Reformas Previsionales y Fortalecimiento  
de la Seguridad Social en Iberoamérica.*

**A modo de conclusiones y recomendaciones:  
¡Seis aprendizajes compartidos y lecciones sugerentes  
para avanzar en nuestros retos!, preparados una vez concluido  
el II Foro Iberoamericano sobre Retos de la Formalización Laboral**

## Introducción

A continuación, a modo de conclusiones y recomendaciones, presentamos un conjunto de consideraciones que nos ofrece el **II Foro Iberoamericano de retos de la formalización laboral**, preparadas por el equipo organizador una vez concluido el evento. Con ellas buscamos reunir -entre muchos otros del II Foro- seis aprendizajes que resultan significativos, y que nos pueden servir como referentes de los caminos a seguir tanto para la OISS, como organización que nos agrupa, como para cada país y para cada organización participante.

Estos **Aprendizajes y lecciones** tienen una característica interesante: recogen algunos elementos que en cierta forma nos pueden interesar a todos, nos pueden servir a todos en tanto nos ofrecen líneas para pensar y enriquecer los procesos de reformas en los que avanza cada uno de nuestros países. Por tanto, no resaltan o recogen alguna experiencia en particular, siendo todas ellas de gran valor, como lo hemos podido corroborar con la lectura de estas Memorias del II Foro: se inspiran en la riqueza y la diversidad, la profundidad y la importancia de las experiencias presentadas y las reflexiones expuestas y desarrolladas en nuestro **II Foro Iberoamericano de retos de la formalización laboral**.

Esta es, entonces, la invitación para que avancemos juntos en este diálogo de intercambio de experiencias y saberes para enriquecer nuestros procesos de fortalecimiento de los sistemas de seguridad social en cada país y en Iberoamérica.

### **1. Un primer aprendizaje compartido: estamos frente a unos derechos fundamentales y en curso de construcción**

Un reconocimiento central: en los diversos países y en sus diferentes procesos de reformas previsionales, estamos trabajando en

el reconocimiento y garantía efectiva de los derechos ciudadanos, los derechos sociales que conllevan las cuatro componentes de la seguridad social. Este es, podemos decir, el fundamento de nuestra labor. Y estos derechos son esenciales para la vida, para la vida digna de las personas, en todas las edades de la vida: los relacionados con la salud, con las pensiones, con la seguridad en el trabajo y los derechos de poblaciones que afrontan condiciones de especial discriminación como las comunidades afrodescendientes, indígenas, las personas en situación de discapacidad, las personas migrantes, las mujeres jóvenes, entre otras.

El reconocimiento y garantía de estos derechos en curso de construcción responden históricamente, a las tensiones centrales que genera la relación estado-mercado, y en general, derechos-mercado, que se han expresado a lo largo de los procesos históricos de nuestros países y que se reflejan, en especial, en las opciones de desarrollo y los modelos para resolver las necesidades de seguridad social de la población, en particular, de la población trabajadora, tanto la que goza de los derechos laborales como de la población que vive en la informalidad -en general excluida de los derechos de la seguridad social-.

Y, de igual forma, el reconocimiento y garantía de estos derechos en curso de construcción afrontan las nuevas tendencias sociales, económicas y culturales que generan nuevas realidades socioeconómicas. Entre las tendencias más importantes aparecen los cambios demográficos, marcado por el envejecimiento progresivo de las poblaciones y la reducción de la fecundidad, de los nuevos nacimientos, con todo lo que ello implica para los sistemas pensionales; la revolución digital y la revolución verde con los cambios que traen y que ya avanzan en el mundo laboral; y las migraciones que vivimos, en particular sur norte en las que tiene una importancia especial la juventud.

## **2. Un segundo aprendizaje compartido: la clave es el diálogo social en los diferentes niveles y espacios de la sociedad**

El cómo dar vida a estos derechos se expresa en cómo responder a las metas combinadas de aumentar la cobertura -llegar al universo de la población-, la suficiencia de dichas prestaciones para garantizar una vida digna, y la sostenibilidad -en particular la financiera, dado que se ponen en juego recursos significativos de la sociedad-.

La complejidad y magnitud de este desafío para nuestras sociedades requiere, como lo muestran muchas de las experiencias que hemos conocido en el II Foro, de un profundo y continuado diálogo de la sociedad: diálogo entre los partidos y fuerzas políticas, diálogo con la

sociedad civil y la ciudadanía, diálogo entre las fuerzas sindicales y de trabajadores y los sectores empresariales y la sociedad en general.

Y, dado que las reformas previsionales que transforman la seguridad social se deben convertir en marcos legales y políticas públicas -estables, de corto y largo plazo-, es claro que este diálogo es la primera condición para que las reformas previsionales puedan tener la profundidad, permanencia, trascendencia y sostenibilidad que requieren. Profundidad para garantizar ampliar la cobertura a toda la población y la suficiencia de las prestaciones, trascendencia para impactar y cohesionar la sociedad en su conjunto, y sostenibilidad económica y financiera, así como política y social, para que sea un acuerdo histórico, un compromiso irrenunciable, de nuestras sociedades.

Por ello, vemos de tanta importancia y pertinencia el ejercicio que hemos realizado en este II Foro de intercambio de experiencias, intercambio de saberes, intercambio de conocimiento. La invitación es, por tanto, que cada uno de nuestros países continúe aprendiendo de las experiencias de otros países.

### **3. Un tercer aprendizaje compartido: para reducir la informalidad es indispensable fortalecer los sistemas de seguridad social en Iberoamérica**

Si bien cada país enfrenta una realidad particular en sus condiciones de informalidad, los datos de Iberoamérica son preocupantes: la informalidad laboral se eleva al 53% de los y las trabajadoras. Lo que significa que cerca de 142 millones de personas se encuentran en la informalidad.

Esta es una realidad que afecta tanto a profesionales independientes como a micros y pequeñas empresas -y con ellas, tanto sus propietarios como sus empleados-, los autónomos o trabajadores por cuenta propia, los campesinos y los jornaleros del campo, así como las personas mayores -ya en muchos casos excluidas de los procesos económicos, de trabajo, para la generación de sus ingresos-, los jóvenes y con mayor gravedad las mujeres jóvenes -que viven el desempleo y el subempleo-, las personas en discapacidad, las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Es este el gran desafío que compartimos: cómo avanzar en reformas previsionales que integren estas poblaciones a la seguridad social y puedan gozar de los derechos a la salud, a la pensión, al trabajo y la vida digna. Un desafío muy grande por cuanto debemos encontrar el equilibrio entre el aumento de la cobertura, la suficiencia de las prestaciones que se brindan y la sostenibilidad financiera. Y, como parte de este desafío, desde las entidades responsables de la seguridad social, debemos contribuir a la

formulación y ejecución de políticas que incidan en el mundo laboral para la generación de empleo, que sea empleo digno, un empleo con derechos, un empleo con seguridad social.

La informalidad es uno de los elementos centrales de las brechas sociales de nuestros países y se constituye en uno de los principales obstáculos para avanzar en el bienestar social; en otras palabras, la informalidad es una de las principales manifestaciones de desigualdad social con profundas consecuencias en el deterioro de la confianza y la cohesión social. Por ello, es que debemos valorar en su justa importancia, las reformas previsionales que impulsamos.

Visto de conjunto, entonces, avanzar en la seguridad social, en fortalecer los sistemas públicos que conforman la protección social para todos los ciudadanos en nuestros países significa una contribución central al fortalecimiento de la democracia y en dar vida a los fundamentos éticos que compartimos en nuestras constituciones como repúblicas, en los valores de libertad, dignidad, igualdad y fraternidad.

#### **4. Un cuarto aprendizaje compartido: una visión integral de las pensiones como dimensión central de la seguridad social**

La dignidad humana y la calidad de vida de las personas mayores en nuestras sociedades requieren una seguridad económica en la vejez o un ingreso mínimo vital no contributivo y el acceso a servicios de salud de calidad, adecuados a la realidad de su edad. Esto es, asumir la gran responsabilidad con las personas mayores que han servido a la sociedad durante toda su vida -en todos los casos productiva- y ahora necesitan un ingreso de dignidad, una prestación económica y social básica.

La realidad en nuestros países hoy, sin embargo, es que alrededor de dos de cada tres personas mayores no recibe una pensión. Se requiere, por tanto, avanzar en una visión integral de nuestros sistemas de pensiones que nos permita, entre otros logros, los siguientes:

- Avanzar en cobertura, hacia una cobertura universal, esto es, superar la exclusión de cobertura a la que están sometidas amplias capas de la población y al mismo tiempo, garantizar que los ingresos de estas personas mayores no se disminuyan y en lo posible, no decrezcan por factores inflacionarios;
- Trabajar en la superación de las brechas de género presentes en nuestra realidad, una problemática que es universal, la discriminación estructural de las mujeres en el mundo laboral, que se proyecta sobre la seguridad social, y en particular en las pensiones, de tal forma que se reconozca el cuidado que las

mujeres brindan en sus hogares -que en general no es reconocido ni valorado ni remunerado- y el tiempo que las mujeres a través de diversas etapas de su vida en las que, por dicha dedicación al cuidado, no cotizan, están en la informalidad;

- Garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, lo cual exige considerar las tendencias demográficas que viven nuestros países, marcadas por procesos de reducción de la natalidad y de envejecimiento poblacional, lo cual implica que se van a presentar periodos en los que se reducen el número de personas trabajadoras -aportantes a los sistemas de seguridad social- y se aumentan el número de personas mayores que ya no trabajan y deben recibir su pensión, de manera adecuada, vitalicia y garantice una vida digna.
- Para afrontar los problemas de sostenibilidad es conveniente no sólo mirar el ámbito del gasto público -con criterios de equidad y de racionalidad-, sino mirar también al ámbito de los ingresos públicos, encontrando fuentes diversas de financiamiento de las pensiones, fuentes que se basen en la equidad y la solidaridad, de tal forma que tanto las empresas como los trabajadores con mayor capacidad para aportar más en la cotización hagan mayores aportes;
- Frente a la realidad de los trabajadores independientes, autónomos, por cuenta propia, presentes tanto en el sector rural como en el urbano, es necesario diseñar modelos pertinentes para garantizar que estos autónomos -en general hoy en la informalidad- puedan acceder al sistema de seguridad social y puedan aportar en función de sus ingresos, y puedan tener garantizado un régimen prestacional que les garantice el acceso a una pensión digna y vitalicia;
- Si bien en la diversidad de los sistemas previsionales y de protección social de nuestros países encontramos diferentes situaciones o tendencias o “modelos”, es indispensable tener el foco claro de garantizar el derecho de toda la población mayor a un ingreso mínimo, que sea vitalicio y le dé condiciones de dignidad.

## **5. Un quinto aprendizaje compartido: caminos para incluir a grupos sociales de difícil inclusión en la seguridad social**

Reconocer que hay sectores sociales que ofrecen una mayor dificultad para que puedan incorporarse a los sistemas de seguridad social es necesario identificar cuáles son esos grupos sociales en cada uno de nuestros países y sopesar las barreras de acceso de tal forma que podamos enfrentarlas de manera adecuada, eficiente. Las y los jóvenes, los campesinos y pobladores rurales, las comunidades y poblaciones

afrodescendientes, las comunidades indígenas, así como algunos segmentos de mujeres trabajadoras como las mujeres cuidadoras -en general es un trabajo no remunerado-, y las personas trabajadoras en servicios domésticos, son algunos de los grupos de mayor rezago en su incorporación a los sistemas de seguridad social en nuestra región.

Dadas sus características socioeconómicas y culturales tan marcadas y significativas, para estos grupos, en general, puede no ser una estrategia viable ni pertinente la pretensión de generar empleos dependientes y, recogiendo múltiples experiencias históricas, más bien sí la conformación de formas cooperativas y asociativas, solidarias, que favorezcan la incorporación de estos grupos sociales en los sistemas de seguridad social. Algunas características favorables en este sentido pueden ser las siguientes:

- Son formas de la economía social y solidaria, que al ser alternativas de autogestión -esto es, que consisten en la creación de sus propios “puestos” de trabajo y entrar al mercado con sus productos y servicios- pueden garantizar ingresos suficientes para cubrir su vinculación a los sistemas de seguridad social, en las condiciones que el acuerdo social -y legal- lo determine;
- Estas formas de empresa cooperativa autogestionada hacen posible y requieren de la participación colectiva de sus participantes tanto en la gestión -todos aportan en las labores de producción, como en las decisiones y órganos de dirección de manera democrática, y en los beneficios y en la propiedad colectiva, de tal forma que pueden incorporar en su sentido de sostenibilidad -en sus costos y compromisos- la vinculación y los aportes a la seguridad social de todos sus asociados y contribuir a generar una cultura de seguridad social, de su importancia para todas las personas;
- Estas formas cooperativas, asociativas pueden constituirse respetando y valorando las tradiciones culturales de sus asociados, sus valores y culturas ancestrales y las expresiones propias de cada grupo que se organiza en la cooperativa, de tal forma que las comunidades afrodescendientes, las comunidades indígenas, y campesinas pueden organizarse y de esta forma incluirse en la seguridad social, respetando sus culturas y sus cosmogonías;
- De igual forma, las cooperativas -que pueden ser de mujeres- se constituyen en caminos adecuados para las mujeres cuidadoras, que pueden participar de procesos productivos generando sus ingresos y valorando y respetando su actividad productiva y sus necesidades de cuidado en el hogar;

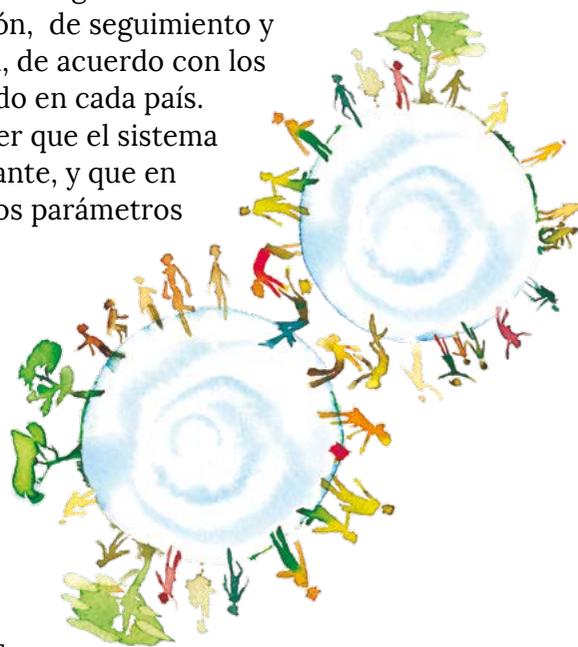
- Y para las y los jóvenes -de diversas condiciones socioculturales y educativas- pueden ser una oportunidad de unirse con otros pares para sumar sus fortalezas y entusiasmos, sus intereses y necesidades, y sus gustos y sus sueños por contribuir a mejorar la sociedad y a defender el planeta, y conformar cooperativas juveniles que les permitan producir bienes y servicios y acceder juntos al mercado, garantizando sus condiciones de remuneración digna lo cual significa que se integran a la seguridad social, a participar de sus derechos y deberes.

## 6. Un sexto aprendizaje compartido: construir sistemas de seguimiento y monitoreo de los avances de la seguridad social

Superar la informalidad que está presente en nuestros países significa que amplias capas de la población trabajadora que no acceden a los sistemas de seguridad social puedan hoy acceder. Para ello, desde nuestras instituciones responsables de la seguridad social debemos contribuir para que las políticas públicas fomenten “modelos laborales” que generen empleo decente, empleo con derechos, empleos formales que garanticen la inclusión en la seguridad social; y, al mismo tiempo, fomenten las formas de organización asociativa, cooperativa de las comunidades y de los grupos poblacionales de características históricas propias como camino para su inclusión en los sistemas de seguridad social.

Para avanzar en esta dirección es conveniente generar unos espacios sociales-institucionales, de adaptación, de seguimiento y monitoreo de cómo avanza la seguridad social, de acuerdo con los derroteros de razonabilidad que se han definido en cada país. Este sistema de gobernanza parte de reconocer que el sistema de seguridad social es vivo, y por tanto cambiante, y que en consecuencia debe ser ajustado con los mismos parámetros de inclusión y sostenibilidad que se vienen implementando en cada país.

En fin, como una gran lección y un camino por continuar y avanzar en el compromiso adoptado en el XVII Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en República Dominicana en diciembre del 2021, de promover la extensión de la protección social contributiva y no contributiva y fomentar la formalización laboral en los países iberoamericanos.



### **A modo de colofón**

La informalidad laboral, que afecta a más de la mitad del empleo en la región, es uno de los grandes problemas estructurales que impide el acceso de las personas trabajadoras a los sistemas de seguridad social.

Por ello las instituciones de seguridad social de la región están poniendo en marcha diversas medidas dirigidas a ampliar los niveles de cobertura, especialmente en los sectores que tradicionalmente han quedado fuera de los mismos: trabajo doméstico, jóvenes, agricultura, independientes, etc. y la mejora de prestaciones.

