

¿Hacia dónde va la política pensional colombiana en el 2020? Una mirada desde el marco de las coaliciones promotoras

**Manuela Pineda Posada
Jorge Mario Ocampo Zuluaga**

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Escuela de Humanidades

Universidad EAFIT

2019

¿Hacia dónde va la política pensional colombiana en el 2020? Una mirada desde el marco de las coaliciones promotoras

**Manuela Pineda Posada
Jorge Mario Ocampo Zuluaga**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en
Gobierno y Políticas Públicas**

Asesor: Carlos Andrés Olaya Mesa

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Escuela de Humanidades

Universidad EAFIT

2019

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
ANTECEDENTES	7
APROXIMACIÓN TEÓRICA	10
Marco de Coaliciones Promotoras	10
Política social y política pensional	13
La relevancia de la prospectiva en el proceso de las políticas	17
EL CASO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS EN LA POSIBLE REFORMA PENSIONAL COLOMBIANA EN 2020	18
El momento de la polarización	18
Coalición residualista: ¿hegemonía o decadencia?	19
Coalición corporativista: la búsqueda de la equidad	24
La coalición universalista: una forma de ampliar la cobertura pensional	27
DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	33
REFERENCIAS	35

ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Evolución de la política pensional en el Colombia.	¡Error! Marcador no
definido. Ilustración 2: Modelo del Marco de las Coaliciones Promotoras	11
Ilustración 3: Propuesta de un Sistema de Pilares	25
Ilustración 4: Sistema de creencias de las coaliciones promotoras	31

RESUMEN

El presente trabajo identifica los tres escenarios probables para el rumbo de la posible reforma pensional en Colombia: el residualista, el corporativista y el universalista, a partir de las coaliciones promotoras identificadas, para establecer de esa manera el más factible a darse desde la configuración del subsistema de política. Partiendo de los problemas de baja cobertura, desfinanciación e inequidad que actualmente afectan el Sistema General de Pensiones, realiza un análisis prospectivo a través de estudios, publicaciones, foros, prensa y literatura, recursos a los que se aplica las categorías de política social y las categorías propias del Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF).

PALABRAS CLAVE: política social, pensión, políticas públicas, coaliciones promotoras, riesgos sociales.

INTRODUCCIÓN

La política pensional en Colombia presenta problemas de baja cobertura, desfinanciación, inequidad vertical y horizontal, intra e inter regímenes. Tal desprotección de la vejez conduce a concebirla como un riesgo de clase, de trayectoria vital e intergeneracional. Dicho riesgo supera las capacidades del individuo, requiere de la solidaridad organizada y la actuación de las instituciones presentes en la sociedad -familia, Estado y mercado-.

En consecuencia, el panorama nacional de la política pensional, trazado por la incertidumbre del corto y mediano plazo de una reforma en el país -para el año 2020-, alienta a reflexionar desde el campo multidisciplinar del gobierno y las políticas públicas sobre los posibles escenarios para dicha política.

Son tres posibilidades de reforma: universalista, residualista y corporativista. El presente trabajo define el rumbo que esta tomará, planteando el más probable de los escenarios al seguir el marco de las coaliciones promotoras (ACF, por sus siglas en inglés) en la metodología propuesta por Guamán (2016). Para ello se hace una descripción del subsistema de política desde su configuración; un estudio de las coaliciones que lo integran, sus creencias, estrategias y recursos; una problematización de los tres escenarios; por último, una indagación sobre los eventos del subsistema externo que tienen incidencia y permean las decisiones de la política de protección.

Para el desarrollo de estos pasos, el trabajo se nutre de las exposiciones hechas a la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez,¹ además de estudios, publicaciones, textos, noticias, foros e intervenciones que han realizado los actores con claros objetivos políticos en la reforma. La delimitación de ellos dependerá de la capacidad de incidencia que han demostrado tener tanto en los decisores públicos como en la opinión pública, además de contar con recursos necesarios para llevar a cabo una estrategia informada e influyente.

Finalmente, el presente trabajo, a diferencia de otros que se han realizado desde el ACF, tales como el estudio de la política ambiental (Roth, 2017) o sobre la reforma al sistema de salud colombiano (Álvarez-Rosete y Hawkins, 2018), comprende las coaliciones promotoras

¹ Esta comisión fue creada por el Gobierno de Iván Duque con el fin de diseñar una propuesta de reforma pensional consensuada con todos los actores. Tal comisión está conformada por el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Superintendencia Financiera, la Unidad de Regulación Financiera y Colpensiones. Una gran cantidad de actores fueron invitados para exponer sus propuestas frente a dicha comisión. Algunos de ellos serán citados a lo largo del trabajo. Ver <http://mintrabajo.gov.co/web/comisionvejez/inicio>

no sólo desde los políticos, sino también desde una perspectiva más amplia: técnicos, think tanks, organismos multilaterales o sus representantes, organizaciones, entre otros.

El trabajo está dividido en cinco partes, asumiendo como primera esta introducción. En la segunda parte se hace una breve narración de los antecedentes, tomando como punto de partida la década de los años 90, específicamente a partir de la Ley 100 de 1993. La tercera parte expone el marco teórico con el cual se aborda el trabajo, describiendo el ACF y conceptualizando aspectos relacionados con la política social y la política pensional. La cuarta parte problematiza el subsistema de política pública, haciendo una descripción detallada de las coaliciones en disputa. Por último, en la quinta parte, se plantean conclusiones y discusiones que deja el estudio desarrollado.

ANTECEDENTES

A inicios de los años 90 el sistema pensional se caracterizaba por tener una alta heterogeneidad de regímenes con una gran inequidad entre los mismos, baja cobertura, desfinanciación e ineficiencia administrativa. El Gobierno de aquel entonces pretendió dar respuesta a esto presentando al Congreso un proyecto de ley que proponía establecer un sistema de capitalización individual en pensiones, incorporando al sector privado en la administración de los recursos y prestación de los servicios.²

Varios factores actuaban a favor de dichas reformas, a saber, las influencias del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que abogaban por mayor apertura económica, modernización del Estado y privatizaciones de las entidades públicas;³ y la reforma chilena al sistema de pensiones llevada a cabo en 1980 que sirvió como modelo para América Latina.

El resultado de la reforma, después de lograr un acuerdo político, fue el desmantelamiento progresivo de las cajas de previsión existentes, la creación de un régimen de transición hasta el año 2014 y la implementación de dos regímenes pensionales que competirían

² Ver: Proyecto de Ley 155 de 1992.

³ También se puede hacer referencia al Consenso de Washington de 1989, el cual se convirtió en un programa político y de directrices para los gobiernos de América Latina, en el que se apelaba por mayor disciplina fiscal, privatizaciones, desregulación, liberalización comercial y financiera, reformas tributarias y cambios en las prioridades del gasto público (Ramírez, 2008).

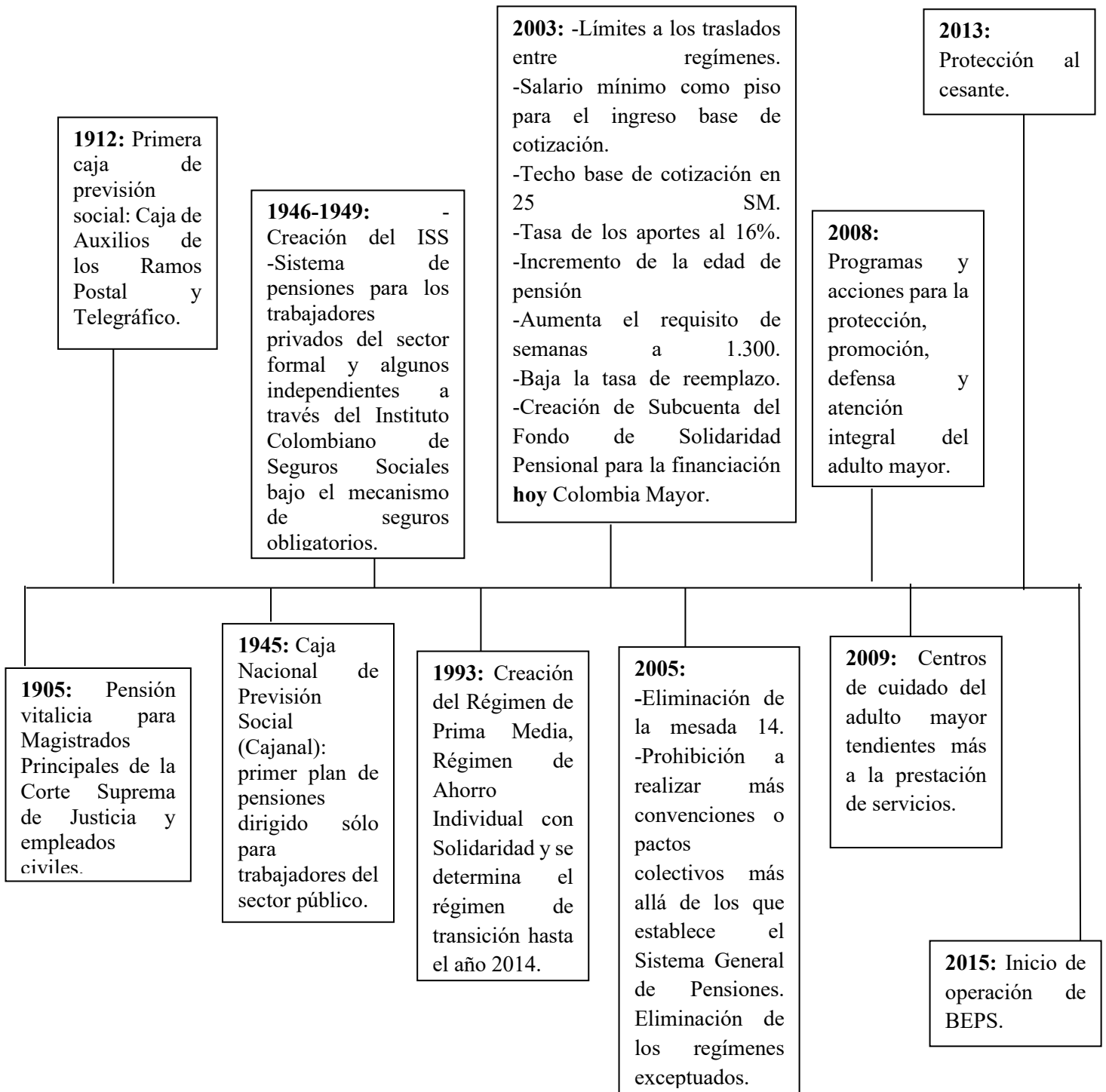
entre sí: el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

El primero es un sistema de reparto con prestación definida en el que las pensiones que reciben los adultos mayores están parcialmente financiadas con aportes realizados por los trabajadores activos, más subsidios que otorga el Estado con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN). En este se aplica el principio de solidaridad contributiva e intergeneracional, asumiendo el riesgo de vejez, invalidez y sobrevivencia colectivamente a partir de un fondo común. El derecho a pensión está condicionado por el cumplimiento de 1.300 semanas de cotización, 57 años de edad en mujeres y 62 en hombres. El valor de la mesada depende del Ingreso Base de Liquidación (IBL) -promedio de los últimos 10 años de cotización- y la tasa de reemplazo⁴ que determine la ley.

El segundo régimen es un ahorro individual manejado por una Administradora de Fondos Pensionales (AFP), con el fin de invertirlos en los mercados financieros, persiguiendo una rentabilidad. Tanto el valor de la mesada pensional como el derecho a la misma dependen de la acumulación del capital suficiente para cubrir una renta vitalicia equivalente al 110% del Salario Mínimo (SM) como piso (199 millones para el año 2017) (Clavijo, et. al. 2017, p. 29). En este régimen el riesgo se asume individualmente y depende en gran medida de la capacidad de las AFP de incrementar el ahorro de sus afiliados, a partir de las inversiones que realizan. No obstante, también cuentan con el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) que financia el faltante de la pensión a quienes no lograron el capital necesario para adquirir una renta vitalicia en el mercado asegurador, pero sí cumplieron con las semanas y edades requeridas (1.150 semanas y las mismas edades que el RPM), con la condición de que no cuenten con otros ingresos superiores a 1 SM.

⁴ La tasa de reemplazo es el porcentaje de ingresos en la jubilación respecto a los ingresos que percibía como trabajador en la etapa activa.

Ilustración 1: Evolución de la política pensional en el Colombia.



Fuente: elaboración propia

Para el año 2003 las reservas del RPM se acabaron, lo cual presionó al gobierno para llevar a cabo reformas paramétricas y algunas reformas estructurales al SGP (Leyes 828, 860, 797 de 2003) tales como: aumentar el valor de las contribuciones (13,5% a 16%); imponer

límites a los subsidios (25 SMMLV); ampliar la cobertura hacia los trabajadores independientes; incrementar la edad de jubilación en dos años (antes era de 55 años mujeres y 60 hombres); reducir la tasa de reemplazo y crear un régimen no contributivo como mecanismo de protección para los adultos mayores en extrema pobreza (hoy programa Colombia Mayor).

Con el Acto Legislativo 01 de 2005 se dio fin a los regímenes exceptuados y se fijó 1 SM como piso de pensión. Esto significa que se anexó el crecimiento de las pensiones a las dinámicas de negociaciones colectivas sobre tal aspecto. También se incluyó otro régimen contributivo flexible, con apoyo estatal de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como alternativa de ahorro para la población con ingresos inferiores al SM. Es decir, por un lado se prohibía dar una pensión por debajo de dicho límite y por el otro se abría la puerta para dar beneficios económicos por debajo del mismo.

Hoy día hay un acuerdo en el diagnóstico de los problemas que sufre el Sistema, los cuales, 26 años después del comienzo de su implementación, siguen siendo los mismos que antes de la reforma de 1993. Autores como Maya (2018), Lora (2019) y Chávez y Gómez (2017) coinciden en que la baja cobertura (32,26% en el 2017), la desfinanciación (22% del PGN) y la inequidad vertical (entre pensionados de un mismo régimen) y horizontal (entre regímenes) siguen siendo los problemas que aquejan al SGP, lo cual obliga nuevamente a la reevaluación y reformulación de la política pensional.

APROXIMACIÓN TEÓRICA

Marco de Coaliciones Promotoras

Este trabajo se enmarca en el tema de política social y se comprende como la gestión pública de los riesgos sociales, a través del estudio de la política pensional en Colombia. Se subraya de entrada la necesidad de llevar a cabo un análisis del proceso de política pública, esto es, comprenderlo y explicarlo desde su construcción, las ideas, los actores, los recursos, los intereses y las instituciones allí involucradas.

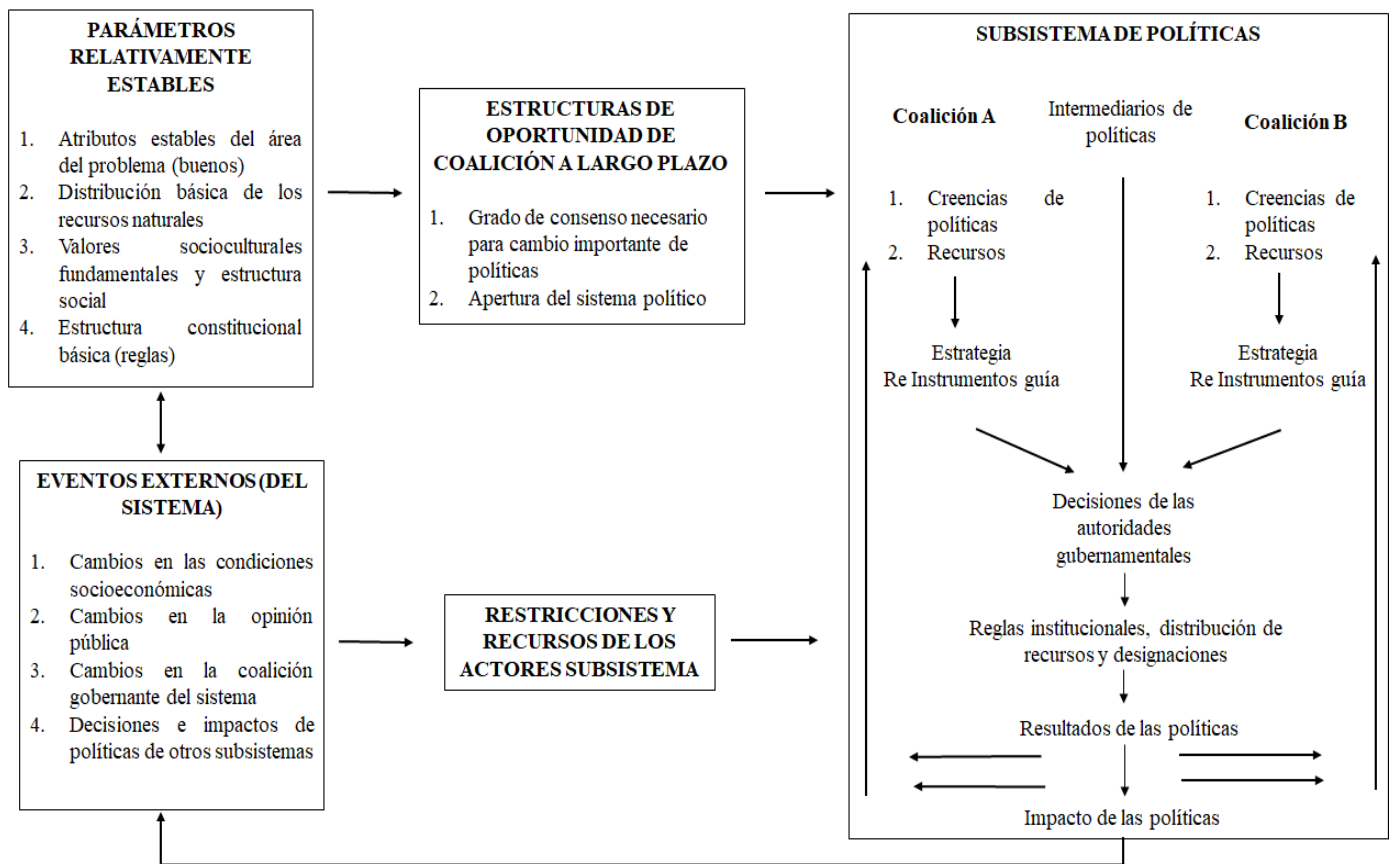
Retomando a Massardier (2003) en Fontaine (2015), una política pública se materializa en dispositivos tangibles que regulan un sector de la sociedad o una actividad y quienes participan son actores, ya sean individuales o colectivos. Estos conducen a recordar y concebir las políticas como acervos de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre

actores públicos y privados, cuyos comportamientos se ven influenciados por recursos y reglas institucionales disponibles (Muller y Surel, 2006, p. 25).

Mintrom y Williams (2013) señalan que existe un riesgo latente en la actualidad de un estiramiento conceptual, debido a la proliferación de un interés por lo público que no coadyuva al entendimiento de los temas, intersecciones socio políticas y estructuras que los atraviesan. De allí la necesidad de encontrar herramientas y métodos novedosos que estén acordes con la complejidad y tomen en cuenta la diversidad de actores participantes en un proceso político.

En consecuencia, el Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF) se consolida como uno de los métodos más adecuados para analizar el papel de los actores estatales y no estatales en la acción pública, a través de un marco analítico reflexivo. Este enfoque, que cuenta con más de tres décadas de investigación y fue desarrollado por Paul Sabatier y Hank Jenkins Smith (1988), ofrece la posibilidad de responder a preguntas y problemas de investigación en que las coaliciones, el aprendizaje y el cambio de políticas son esenciales (Weible & Jenkins Smith, 2016).

Ilustración 2: Modelo del Marco de las Coaliciones Promotoras



Fuente: elaboración propia

El ACF asume que las políticas públicas, entendidas como aquellas respuestas que el Estado puede dar (o no dar) a situaciones socialmente problemáticas, se construyen a partir del proceso político en que compiten diferentes grupos de actores interesados. Estos conforman coaliciones a partir del compartimento de un mismo sistema de creencias, los cuales pueden actuar de manera organizada o no, por medio de una coordinación formal o informal, con el fin de incidir en las decisiones públicas e imponer su propia lectura de los problemas y posibles soluciones. El subsistema se convierte en aquel escenario en que se dan tales disputas, donde cada coalición defiende y promueve, de acuerdo a sus intereses y con diferentes métodos, su propio sistema de creencias.

El análisis de actores no se limita al poder político ni en quienes tienen capacidad de decisión, sino en personas informadas sobre el tema específico, gremios interesados, investigadores, expertos e incluso periodistas. Son actores que tienen recursos de información, análisis y conocimiento, lo cual les permite gozar de legitimidad y credibilidad frente a los decisores públicos. Es un enfoque que reivindica la capacidad de influencia del trabajo científico y del mundo de las ideas en los cambios de las políticas públicas.

Los sistemas de creencias se componen de tres núcleos organizados de manera jerárquica que varían en su intensidad y alterabilidad: el núcleo duro, el núcleo de política y los aspectos secundarios. El primero hace referencia a las creencias más profundas de fundamentación tales como valores, dogmas, normas y axiomas. Es el más estable y por tanto el más difícil de sufrir cambios. Los actores pueden agruparse en torno a un núcleo duro de creencias, pero, al ser tan inamovible, no es el que adquiere mayor importancia a la hora de conformar coaliciones.

El segundo núcleo -el de política- es el que más capacidad de convergencia y divergencia tiene. Este se refiere a percepciones causales y posiciones políticas. Es aquí donde se ubican las expresiones más visibles y las que mayor promoción tendrán frente a los actores con capacidad de decisión. Es también muy estable dentro del sistema de creencias y sus cambios sólo son posibles si se adquieren nuevos conocimientos por medio de la evidencia y el aprendizaje, o por factores externos al subsistema.

El último nivel hace referencia a los aspectos secundarios, los cuales se refieren a temas instrumentales para la implementación de posiciones políticas del núcleo anterior. En este

puede haber divergencias entre los actores de una misma coalición, pero sin amenaza de separación, ya que son temas negociables y factibles de sufrir cambios.

Cada coalición promueve su sistema de creencias implementando estrategias y utilizando sus propios recursos. Sin embargo, hay limitaciones que restringen la capacidad de incidencia de las coaliciones: el primero son los parámetros estables, tales como los atributos del problema, la distribución de los recursos naturales, los valores socioculturales y la estructura constitucional; y el segundo, son los eventos externos al subsistema tales como los cambios socioeconómicos, cambios de gobierno, decisiones políticas e impactos de otros subsistemas. Estos factores actúan como restricciones, pero también como promotores del cambio, por ejemplo: una disminución de los recursos de una coalición puede llevar al posicionamiento y dominio de otra coalición. Lo mismo puede ocurrir con un cambio de gobierno o nuevas variables económicas.

Así mismo, las coaliciones trabajan por aumentar sus recursos (por ejemplo, atrayendo nuevos actores a la coalición) exagerando los daños del sistema de creencias de las coaliciones opositoras (recurso del diablo) o magnificando los beneficios de sus propias soluciones. Tanto los parámetros relativamente estables, las variables externas al subsistema y las dinámicas propias dentro del mismo, juegan un papel en el cambio o no de la política pública.

Para el presente trabajo problematiza cada uno de los elementos mencionados, pero previo a ello se requiere comprender de qué se habla, qué se entiende en el presente trabajo y desde qué autores se ha abordado la política pensional -desde la política social- para, de esa manera, aplicar el método al caso de estudio.

Política social y política pensional

Esping-Andersen (2000) es quien proporciona el bagaje teórico y conceptual que posibilita comprender la política social como “la gestión pública de los riesgos sociales”. Ella funciona como una garantía colectiva frente a los riesgos propios del ser humano y como un instrumento estatal que encara las necesidades sociales, individuales y colectivas. Este sistema parte del supuesto de que tales riesgos y necesidades superan la capacidad de respuesta del individuo, por tanto, apela a la solidaridad organizada a través del Estado para enfrentarlos. Por un lado, asume una actitud preventiva en cuanto a la incertidumbre de los riesgos y, por el otro, una función reparadora y recuperadora de las carencias que se asumen como necesidades sociales que merecen intervención.

Existen contingencias que son inherentes al ciclo de vida tales como la vejez, la niñez, la adolescencia y la muerte; así como también otras que están relacionadas con las dinámicas económicas, sociales, familiares y de reproducción social, tales como la desocupación, los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, la maternidad, el descanso y la invalidez.

Por tanto, la política pensional, asunto central de este trabajo, es la respuesta del Estado a tres de esas contingencias: la vejez, invalidez y muerte (esta última, también entendida como riesgo de sobrevivencia, referente a los riesgos de orfandad y viudez), y que para el resto del texto se entenderá como el Sistema General de Pensiones (SGP)

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desarrolla varios ejes temáticos: las opciones de diseño de un sistema de pensiones; la tipología de éstos; el conflicto entre eficiencia y solidaridad; la sustentabilidad asociada al proceso de envejecimiento; los principios fundamentales en solidaridad social, entre otros. Esto permite al presente trabajo aclarar que muchos de estos ejes o preguntas dependen del contexto y desarrollos institucionales, así como de los actores que allí confluyen. Además, define a los sistemas de pensiones como:

Parte de la política de protección social en su componente de seguridad social (también llamada seguro social o previsión social), cuyo objetivo es suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida, asegurar ingresos en casos de invalidez y sobrevivencia y aliviar la pobreza en la vejez. Estos sistemas deben adaptarse a diferentes contextos que, en lo esencial, difieren por la demografía, las condiciones laborales de sus afiliados, el rol que se le asigna al Estado para recaudar y administrar recursos y el nivel de desarrollo económico e institucional en el país donde se aplican (CEPAL, 2016, p. 8).

Hinrichs y Lynch (2010) se adentran en un proceso de indagación y análisis acerca de los orígenes, organización y consecuencias de los sistemas de pensiones en los Estados de bienestar desarrollados. También analizan los desafíos planteados en dichos sistemas, a partir de 1970, en torno a las transformaciones sociales, económicas y demográficas.

Los autores señalan que los sistemas de pensiones se extendieron en Europa a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, como respuesta política a la industrialización y a los riesgos sociales concomitantes del salario de los trabajadores. Luego, dan cuenta de que estos son ahora desafiados por los cambios en los mercados laborales, las estructuras familiares y el envejecimiento de la población. Además, aseveran que los sistemas de pensiones tienen como objetivo alivianar la pobreza cuando se dan beneficios a personas por encima de determinada

edad o están dirigidos a quienes no cuentan con los recursos suficientes. (Hinrichs y Lynch, 2010, p. 354). Por tanto, apuntan a que el objetivo primario de éstos es la redistribución de los ingresos.

Por otra parte, los autores exponen la distinción entre dos enfoques: tipo bismarckian⁵ y tipo beveridgean⁶ y también entre dos tipos de reformas, a saber, las paramétricas y las estructurales. Las primeras tienen como objetivo contener o estabilizar un nuevo aumento en las tasas de cotización de las pensiones e impedir que se altere la relación entre trabajador/empleador, por ejemplo, mediante nuevas fuentes de financiación; las segundas son en cambio modificaciones sistémicas o estructurales.

Dichas reformas no han sido fáciles de implementar ni en los países con Estados de bienestar desarrollados, ni en los de un desarrollo incipiente. Generalmente, implican una serie de conflictos y dificultades políticas e institucionales. De allí la importancia de que los gobiernos a través del tiempo hayan optado por estrategias dentro de las que, precisamente, se encuentra formar coaliciones con diferentes actores para crear mayorías en los órganos legislativos. Adicional a esto, también las estrategias permiten buscar cooperación con grupos de interés de la sociedad civil, o acudir y apelar a la conformación de grupos de expertos o *think tanks* que proporcionen información técnica para validar y legitimar decisiones trascendentales de política pensional (Hinrichs y Lynch, 2010).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2000), por su parte, señala que en el ámbito de la política social, al ser un campo extenso, son muchos los temas debatidos, especialmente para el aspecto laboral. Son muchos puesto que es un elemento que sobresale en la sociedad y en la cotidianidad, esto es, en las diferentes formas de empleo existentes, las formas de acceso, la repartición del trabajo, entre otros. Además, se señala como propósitos fundamentales brindar protección a todas las personas, generalmente trabajadores que no cuentan con ésta o que están desprotegidas en cierto nivel y, además, garantizar un ingreso mínimo y óptimo a toda la población.

En ese sentido, para dicha organización hacen falta planteamientos innovadores que impulsen la protección social a nivel mundial. De hecho, la solidaridad entre las personas

⁵ Este enfoque se centra en un pilar o nivel que es público y financiado por contribución.

⁶ Este enfoque se orienta al alivio de la pobreza a través de un plano universalista de pensiones financiadas con impuestos o contribuciones similares.

amparadas y la de las demás ha sido insuficiente para el logro de una cobertura amplia a lo largo de la historia.

También es importante resaltar que la proliferación actual de voces contra los defensores del Estado social y voces a favor de la flexibilización del mercado laboral chocan tajantemente con este y, en definitiva, como señala la misma OIT:

El problema de la extensión de la cobertura es sobre todo político, pese a lo cual carece de toda lógica pretender que la política social sea el medio primordial de alcanzar los objetivos sociales: ésta puede procurar resolver los asuntos que deje pendientes la política macroeconómica, pero no puede ponerle remedio si es equivocada. [...] Aunque sea difícil de alcanzar, debe recordarse que el propósito no es sólo conseguir la supervivencia de los seres humanos, sino garantizar su integración en la colectividad y su dignidad, lo cual es indispensable en una sociedad de bien (2000, p. 125).

En consecuencia, con miras a dar respuesta a los interrogantes y objetivos anteriormente trazados, el presente trabajo se consolida como una apuesta novedosa y significativa al conocimiento en la medida en que, en general -y especialmente en América Latina-, los temas de política social y pensiones se suelen abordar desde un análisis *para* las políticas más que *del* proceso. Otra novedad es el uso del ACF de manera prospectiva: si bien son pocos los trabajos académicos que se han realizado desde este marco, en su mayoría responden a un análisis *ex-post* y no *ex-ante*. Adicional a ello, dentro de las temáticas que han sido abordadas, escasamente se ha tratado la seguridad social como tema o problema de investigación. De allí el carácter oportuno, novedoso y significativo para un enfoque de políticas públicas que, con el paso de las décadas, viene consolidándose como prometedor para el análisis.

La relevancia de la prospectiva en el proceso de las políticas

El presente trabajo lleva a cabo un análisis del proceso de política de manera prospectiva, es decir, un análisis *ex-ante* que sintetiza la información y extrae las alternativas y preferencias de políticas predecibles y comparables. Es un análisis previo a la toma de decisiones, enfocado en la valoración de alternativas en clave de proceso de política pública, que en este caso es la probable reforma a la política pensional en el año 2020 en Colombia.

Para ello, es necesario, en el desarrollo del estudio de caso, tener como carta de navegación los tres tipos de estados sociales futuros planteados por Dunn (2008), a saber, futuros plausibles, futuros potenciales y futuros normativos.

Los futuros plausibles se definen como estados que, a partir de causalidades en la sociedad y en la naturaleza, son probables si los tomadores de decisiones no intervienen para redireccionar el curso de los hechos. Estos responden a la pregunta de ¿qué será? Los futuros potenciales, en ocasiones, son llamados futuros alternativos, hay gran proliferación de estos y eventualmente ocurren. Generalmente responden a la pregunta del ¿qué podría ser? Finalmente, los futuros normativos son a la vez potenciales y plausibles y son consistentes con las concepciones de analistas de los valores, las oportunidades y las necesidades próximas. Estos, por su parte, responden a la pregunta de ¿qué deberá pasar?

Para Dror, el objetivo del análisis de políticas es permitir “mejoras en la toma de decisiones y en la formulación de políticas por medio de una consideración más detallada de un conjunto más amplio de alternativas, dentro de un contexto más amplio, con la ayuda de herramientas más sistemáticas” (Citado en Vieira, 2017, p. 23). Lo anterior cobra sentido puesto que la prospectiva es una disciplina que busca proporcionar directrices para disminuir la incertidumbre, mejorar la toma de decisiones y construir escenarios por medio del análisis del subsistema de política. Esto ocurre mediante la aplicación de un modelo (ACF) que tenga en cuenta parámetros relativamente estables, grados de consenso preexistentes, restricciones y recursos, y los eventos del sistema que permiten esbozar escenarios posibles a partir del análisis.

EL CASO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS EN LA POSIBLE REFORMA PENSIONAL COLOMBIANA EN 2020

El momento de la polarización

El enfoque ACF permite responder a la cuestión de por qué cambia una política pública. Más importante aún, por qué cambia hacia una alternativa y no otra. Parte de dos supuestos: primero, las políticas generalmente son estables y es muy difícil lograr un cambio en ellas y, segundo, de llegar a darse, se debe a un cambio de coalición dominante, a que existen variables

externas que ejercen presión o a que se dieron nuevos aprendizajes opuesto al sistema de creencias que se tenía.

Hay varios pasos durante el proceso de cambio de política pública: hegemonía, polarización, transición y nuevamente hegemonía: la hegemonía hace referencia al dominio del subsistema por parte de una coalición; la polarización surge cuando se abre la ventana de oportunidad que empuja hacia la modificación de la política, y allí se agrupan las coaliciones e inician la activación de estrategias para influir tanto en el poder político como en la opinión pública; en la transición se toma la decisión y la coalición ganadora se implanta para una nueva etapa de hegemonía.

Colombia está en presencia del momento de la polarización, cruzado por varios factores incidentes: primero, un cambio de Gobierno que podría inclinar la balanza hacia la coalición residualista; segundo, una transformación en el sistema de creencias tanto de actores internos (Fedesarrollo, Eduardo Lora) como externos (BID, Banco Mundial, Cepal, OCDE) que proponen la implementación de un sistema corporativista de varios niveles o un modelo universalista; y tercero, variables externas e internas que imponen urgencia al poder político y a la coalición residualista para buscar la reforma.

Dentro de las variables internas está la tensión fiscal generada por la caída de los precios del petróleo desde el año 2014, una mayor volatilidad en los mercados financieros internacionales y un bajo crecimiento de los socios comerciales del país (Cárdenas, 2016, p. 9), lo cual genera presión sobre el PGN y crea un *momentum* para reformas y ajustes presupuestales. También está el aumento de traslados de afiliados desde el RAIS al RPM, tema que será ampliado más adelante.

Entre los factores externos que amenazan la sostenibilidad del sistema y presionan por una reforma pensada a largo plazo están: primero, el cambio demográfico, medido por el crecimiento proporcional de adultos mayores de 65 años (9,5% para el año 2018) (DANE, 2018), a esto se añade la longevidad extendida (la expectativa de vida pasó de 54 en 1960 a 74 en 2014) (Chávez y Gómez, 2018, p. 96) y las nuevas tipologías de familia que ya no pueden suplir la seguridad de los adultos en etapa de vejez (las familias de 5 personas y más se redujo de 33,2% en 2005 a 16,8% en 2018) (DANE, 2018); segundo, la informalidad laboral, entendida como trabajadores ocupados que no cotizan a la seguridad social (65% para el 2018) (Montenegro, 2018); tercero, la flexibilización laboral, referente a los mecanismos de

tercerización, prestación de servicios y contratación a término fijo;⁷ cuarto, la globalización, alusivo a la deslocalización productiva, lo cual presiona los costos laborales a la baja al generar una competencia global entre trabajadores (Giraldo, 2013), sumado a esto, la pérdida de soberanía fiscal y monetaria (referente a la competencia por el capital entre Estados con el fin de ofrecer mejores condiciones de inversión) (Piketty, 2015) y la migración;⁸ quinto, la baja rentabilidad del capital (Lora, 2019, p.162) y por último, el cambio tecnológico, referente a la digitalización, robotización y algoritmización que están reemplazando a los trabajadores y que, por supuesto, no cotizan a la seguridad social (Montenegro, 2018, p. 10) .

De acuerdo a este panorama del subsistema, se ha originado una ventana de oportunidad para el surgimiento de la polarización en la que las coaliciones implementan estrategias con objeto de tomar dominio del subsistema. Esto significa apropiarse de: la definición del problema, la definición de las causas, la imposición de los objetivos de reforma (núcleo de la política), la definición de las soluciones, la ganancia de legitimidad y credibilidad y, finalmente, la deslegitimación de las opciones contrarias (recurso del diablo) pronosticando escenarios catastróficos al no contemplarse sus propuestas.

De acuerdo a lo anterior, se procede con el planteamiento de las coaliciones promotoras que implantan posibles escenarios de reforma pensional en Colombia para el año 2020.

Coalición residualista: ¿hegemonía o decadencia?

Como se refirió en antecedentes, en la década de los años 90 se incluyó al mercado en la provisión de seguridad social. Había consenso sobre la creencia en que los modelos de gestión privados eran más eficientes que los del sector público, en que el involucramiento de la competencia y la libertad de elección serían sello de garantía de eficiencia en la distribución de los bienes y servicios sociales, en que los incentivos de rentabilidad entre los operadores privados permitirían superar las buropatologías atribuidas al sector público, se alimentaría la necesidad de competencia y mejoramiento de la oferta, y presionaría por la disminución de los costos de entrada al sistema, de tal forma que ampliaría así la cobertura.

Para el año 2000, se creía que el modelo estaba funcionando y que el proceso debería continuar hacia esa dirección. Casi el 50% de los afiliados al SGP estaban en el RAIS (Acosta

⁷ Ver Ley 50 de 1990 y Ley 789 de 2002.

⁸ La migración genera dos tipos de tendencias: por un lado como “imanes de bienestar”, en los que las personas emigran hacia países que ofrecen mejores condiciones de vida, generando así mayor presión fiscal y, por el otro, la movilidad transnacional del capital, en el que los capitalistas buscan Estados con mejores condiciones impositivas para ubicar tanto su capital como su residencia (Van Parijs y Vanderborght, 2017).

y Ayala, 2001, p. 13), había una rentabilidad aceptable de los ahorros pensionales en los primeros años de operación (oscilaban entre el 13% y 21%) (Farné, Rodríguez y Ríos, 2017, p. 100) que brindaban un alto grado de certidumbre frente al buen manejo de los recursos, el mercado de rentas vitalicias, las tasas de reemplazo que se iban a ofrecer y la tasa de retorno de los inversionistas.

También había alineación con el poder político. Como se referenció anteriormente, en el año 2003 se llevaron a cabo reformas encaminadas a reducir aún más la participación del sector público y del RPM en la provisión de seguridad pensional.

El contexto se alineaba a favor del núcleo duro del sistema de creencias de la coalición residualista, a saber: el desarrollo de la libertad individual, entendida en términos de autosuficiencia y autodeterminación, esto es “la satisfacción de las necesidades individuales de deseo y consumo mediante relaciones contractuales a través de las cuales se accede al mercado de trabajo y de consumo” (Giraldo, 2013, p. 48).

Desde esta perspectiva, el auto-desarrollo se convierte en el centro del sistema. El individuo debe pasar del estado de dependencia al estado de autosuficiencia para el logro de su libertad, no solo formal, sino también material. El crecimiento económico, por su parte, es la estrategia para lograr tal desarrollo de las individualidades, pues permite la redistribución de la riqueza, a través del mismo mercado, en espera de un “goteo”.⁹

La desregulación, flexibilización y no intervención del Estado es la manera de lograr el crecimiento económico. Cualquier injerencia de este es visto como una amenaza a la libertad individual, a la libertad de empresa y al equilibrio propio del mercado. La equidad es ser “premiado de acuerdo a su voluntad” (Clavijo, et. al., 2017, p. 9), en relación a su esfuerzo, sin verse exigido, por ejemplo, a una solidaridad obligada.

Sin embargo, dicha alineación, favorable a la coalición residualista, empieza a sufrir cambios desde el año 2000, cuando las tasas de interés real caen y dificultan el calce entre la tasa de interés técnico del 4% exigida a las AFP y las tasas de interés real que ofrece el mercado (Salazar y Arbeláez, 2006, p. 15). También cuando la actualización de las tablas de mortalidad no parecen estar acordes con la longevidad extendida que empieza a evidenciarse en un contexto de cambio demográfico (Arbeláez, Botero, González, Salamanca, Suárez, 2011, p. 46). Asimismo, el Acto Legislativo 01 de 2005, que anexó el aumento de las pensiones al

⁹ “Entendido como la llegada de beneficios (económicos y sociales) para los grupos vulnerables como consecuencia del crecimiento económico” (Filgueira, Molina, Papadópulos, Tobar, 2006, p. 23)

salario mínimo, agregó riesgos políticos y económicos imposibles de prever en el cálculo actuarial de las aseguradoras (Arbeláez, et. al. 2011, p. 48). Todo lo anterior se tradujo en mayores dificultades para desarrollar un mercado de rentas vitalicias que complementen al sistema RAIS y brinden tasas de reemplazo acordes a lo esperado por los cotizantes.

Tales reveses, para el año 2007, se reflejaron en el aumento de los traslados de afiliados desde el RAIS al RPM (155.729 en el año 2018) (López y Sarmiento, 2019, p. 22). Este cambio de tendencia impone una variable de urgencia a la coalición residualista y suma motivos para que desde ella se promueva un cambio de la política pública pensional.¹⁰

Esto marca el objetivo político (núcleo de la política) de la coalición: el fin del RPM. Para ellos, este representa una afectación a la libertad y un elemento de insostenibilidad fiscal puesto que trae consigo la necesidad de subsidios.¹¹ Para la implementación (aspectos secundarios) de dicha política se proponen: reformas paramétricas, reducción de la informalidad a través de la eliminación de los sobrecostos laborales, potenciación de la flexibilización laboral, reducción de los impuestos a las empresas y eliminación de las rigideces impuestas al SGP por vía legislativa y judicial, tanto al mercado laboral como a las condiciones de pensión.¹²

La priorización del problema está en el desequilibrio fiscal del sistema y en la competencia inequitativa existente entre los dos regímenes. Su racionalidad se basa en que la provisión de subsidios por parte del presupuesto nacional, para el cumplimiento de las pensiones, terminan afectando las finanzas públicas. Por tanto, será necesario aumentar los impuestos, lo cual terminaría impactando el funcionamiento del mercado y, con ello, el mismo desarrollo de las individualidades.

Esta coalición se compone de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), la Asociación Colombiana de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos), el Consejo Gremial Nacional (CGN), la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) y la Bolsa de Valores de Colombia (BVC). Algunos actores visibles dentro de esta coalición son el

¹⁰ A esto se suma la experiencia chilena de protestas sociales en contra de las AFP, las cuales pueden ser un factor de incidencia y elemento dentro de las estrategias de las coaliciones para influir en la decisión política de reforma pensional en Colombia (Paúl, 2019).

¹¹ Esfuerzo presupuestal por parte del PGN para completar las mesadas pensionales de los pensionados.

¹² Por ejemplo, al indexar la pensión mínima al SM o al ampliar el derecho de pensión de sobrevivencia a la familia extendida, tal como se dio en la Sentencia T-074 de 2016 de la Corte Constitucional, que determinó que los nietos son también beneficiarios de la pensión de sobrevivientes cuando sus abuelos asumen solidariamente la paternidad (Ruíz y Prieto, 2018, p. 84).

economista Santiago Montenegro, actual presidente de Asofondos, y Sergio Clavijo, presidente de Anif.

Se debe recordar que una de las hipótesis del enfoque ACF es que todas las coaliciones siempre intentan aumentar sus recursos. Una forma de hacerlo es por medio del “recurso del diablo” (demonizando a su oponente) y otra es magnificando los beneficios de su sistema de creencias. También el ACF nos dice que las coaliciones buscan mantener el debate bajo el manto del tecnicismo y del dominio experto, con el fin de ganar legitimidad, credibilidad, dominio del problema y de la solución.

La coalición residualista ha optado por el recurso del diablo contra el RPM. Lo muestran como la amenaza a la sostenibilidad fiscal del país, utilizando argumentos cuantitativos que, de continuar con él, proyectan un futuro sombrío referente al costo fiscal que habría que asumir como sociedad. Lo exponen también como un sistema regresivo, tanto intergeneracional como intra-régimen, arguyendo de nuevo la deuda que deberán pagar las generaciones futuras, por un lado, y los subsidios que se asignan a las pensiones más altas, por el otro (Clavijo, et. al. 2017).

Igualmente, arrojan la discusión bajo el manto del tecnicismo. Por ejemplo, Montenegro en entrevista con Portafolio dice “el tema no debe ser politizado, ni ideologizado, la discusión debe ser técnica e ilustrada” (Melgarejo, 2019). También recurren a términos peyorativos frente a las decisiones contrarias a sus intereses por parte del poder político y judicial, tales como “error político”, “miopía fiscal”, “presiones populistas”, “pensiones Hood-Robin”, “trucos pensionales” y “competencia desleal”. Hablan de “bomba social” y “bomba fiscal” para referirse a escenarios catastróficos de no darse la reforma pensional que ellos proponen (Clavijo, et. al. 2017).

Su sistema de creencias defiende una solidaridad residual, es decir, aquella que asigna un papel marginal al Estado destinado sólo para poblaciones específicas que escapan a las posibilidades del mercado, bien porque sufren riesgos demasiado costosos, o bien porque no cuentan con ingresos suficientes para pagar el precio de entrada al sistema. Es decir, la acción del Estado sólo es válida en tanto sea para casos en que se producen fallas del mercado y se intervenga bajo un enfoque de focalización, sustentado en el principio de escasez de los recursos y búsqueda de eficiencia de los mismos.

Los recursos de esta coalición son amplios, ya que tienen información, conocimiento, incidencia y credibilidad tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo. Su capacidad se

expresa en informes, estudios, investigaciones, foros, exposición en los medios de comunicación y publicaciones referentes al tema. Con estas herramientas pueden posicionar el tema en la agenda y direccionar la visión con que se mira el problema en la opinión pública.

Sin embargo, existen limitantes a sus recursos tanto desde la estructura constitucional como desde los cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública y desde otros subsistemas. Estas limitantes, como lo afirma el ACF, reducen la capacidad de acción de las coaliciones, generan estancamiento, minimizan el cambio a aspectos meramente secundarios e inciden en el análisis y posibilidades de intervención del problema.

Dentro de estas limitantes, como se citó anteriormente, están: primero, la exigencia de una rentabilidad mínima de los ahorros en un contexto de baja rentabilidad del capital; segundo, el aumento en la longevidad de la población que desarticula el cálculo actuarial de las aseguradoras; tercero, el incremento de los traslados desde el RAIS hacia el RPM que exhibe un cambio en la opinión pública; cuarto, las decisiones judiciales que han ampliado el derecho de pensión de sobrevivencia, y por último, la indexación de las pensiones al salario mínimo que agrega riesgos políticos a la industria pensional.

Este último es tal vez el mayor limitante que tiene la coalición residualista y el que le agrega el más alto grado de urgencia hacia una reforma pensional. Como se sabe, no puede haber pensión por debajo de 1 SM mientras que “el RAIS tan solo es capaz de garantizar una tasa de reemplazo en el rango de 45%-50%” (Clavijo, et. al. 2017, p. 64). Hoy en día a 3 de cada 4 personas se les devuelve el saldo de sus ahorros en el RAIS (Rodríguez, 2018, p. 110) debido a que no alcanzan el capital requerido para adquirir en el mercado una renta vitalicia. Tal condición estable actúa como un riesgo a la viabilidad misma de la industria pensional y, según Anif (2017, p. 74), aleja la posibilidad de desarrollar un mercado asegurador profundo de rentas vitalicias accesible para los ahorradores del sistema.

De acuerdo a lo anterior, son varios los factores que amenazan la continuidad de dominio del subsistema por parte de la coalición residualista. La falta de acuerdo entre las coaliciones, en temas referentes a la priorización del problema y al núcleo de la política, han llevado a la conformación de otra coalición: la corporativista. Ésta defiende la continuidad del Estado como actor importante en la provisión de seguridad frente a los riesgos sociales, aboga a una solidaridad contributiva propia de los sistemas de seguridad social, ofrece la posibilidad de provisión del mínimo pensional exigido por las condiciones constitucionales, reúne mayor

número de actores dispuestos a aceptar su núcleo de política y comparte puntos comunes con las demás coaliciones que podrían posibilitar un consenso frente a la posible reforma pensional.

Coalición corporativista: la búsqueda de la equidad

La segunda coalición es definida en torno a la propuesta del sistema multipilar para la seguridad social, esbozada en la década de 1990 por el Banco Mundial y que se materializa en las propuestas de Fedesarrollo (2018), la Escuela Nacional Sindical (Orgulloso, A; Vásquez, H, 2018), el BID (2015), la OCDE, la CEPAL, la OIT, Consultora Mercer, la Universidad Externado, Mauricio Olivera (2018) y el Banco de la República (2019). El actor principal de los corporativistas es Fedesarrollo, una entidad privada que desde 1970 se dedica a la investigación, estudios, debates y publicaciones en torno a la política social y económica, buscando contribuir al mejoramiento de las políticas, y adoptando una definición similar a la planteada por el Banco Mundial en 1994.

Dicha propuesta fue revisada años después, tras una serie de reformas en América Latina, concibiendo entonces al sistema multipilar como aquel que contiene una combinación de cinco elementos: primero, un pilar cero o no contributivo, encargado de proveer un nivel mínimo de protección; segundo, un sistema contributivo de primer pilar que varía dependiendo del ingreso; tercero, un segundo pilar que se traduce en una cuenta de ahorro individual obligatorio; cuarto, un tercer pilar o “arreglos voluntarios” el cual es flexible y voluntario, y quinto, un último elemento que el Banco denomina fuentes de apoyo intrafamiliares o intergeneracionales (Holzmann y Hinz, 2006).

La coalición está compuesta por un sistema de creencias en el que su eje gira en torno a que el Estado continuaría manteniendo una base de pensión y en la desconfianza que se tiene frente al mercado para poder suplir dichas labores. Su núcleo duro está compuesto por la defensa de la estabilidad en el ingreso del trabajador formal y de dos concepciones de ciudadanía: el ciudadano industrial o laboralizado y el ciudadano vulnerable. De allí que su modelo solidario sea colectivo pero con límites, donde el Estado y el mercado deberán ocuparse de este. En consecuencia, la coalición define el problema del SGP partiendo de la inequidad y la necesidad de encontrar alternativas para el mantenimiento de los ingresos en la vejez.

Lo que respecta al núcleo de política, esta coalición aboga para que la financiación del sistema continúe siendo una suerte de combinación entre los tipos bismarckian y beveridgean de la seguridad social, a saber, contributivo y subsidiado. Los destinatarios de los subsidios

serían los empleados formales que cotizan hasta 1 SM y la estabilidad del ingreso estaría dada por el crecimiento del mismo. Dentro de las estrategias propuestas está la implementación del sistema de pilares como cambio estructural, la contemplación de medidas que puedan tomar elementos beneficiosos de cada régimen existente, el mantenimiento del programa BEPS, la exposición de las ineficiencias del RAIS, entre otras. Para esta coalición, el origen del problema actual se halla en la inexistencia de límites a tiempo de las megapensiones y a los subsidios de las pensiones más altas.

Finalmente, en lo que respecta a los aspectos secundarios, se aboga por cambios paramétricos tales como la necesidad de incrementar la edad de pensión, elevar la tasa de cotización, flexibilizar el esquema de focalización, elevar a la línea de pobreza el subsidio de vejez, mantener el programa Colombia Mayor exclusivamente para mayores de 65 años, unificar las semanas requeridas en los dos regímenes e implementar un régimen de transición de diez años.

La propuesta de la coalición corporativista puede sintetizarse en la ilustración 3, la cual da indicios, a grandes rasgos, de cómo funcionaría el sistema de pilares y de la similitud con la propuesta del Banco Mundial.

Está compuesta por cuatro pilares: en el pilar cero, que guarda una serie de similitudes con el modelo universalista planteado por la OIT y que podría concebirse como un “ingreso vital de ciudadanía” focalizado a la población adulta más vulnerable, se ubica el programa Colombia Mayor y BEPS. Este último funciona como pilar intermedio, el cual pretende subsidiar, con un 20% adicional, el valor de los aportes de aquellas personas con ingresos inferiores a 1 SM, los cuales, si bien hacen aportes, no son suficientes para acceder a una pensión.

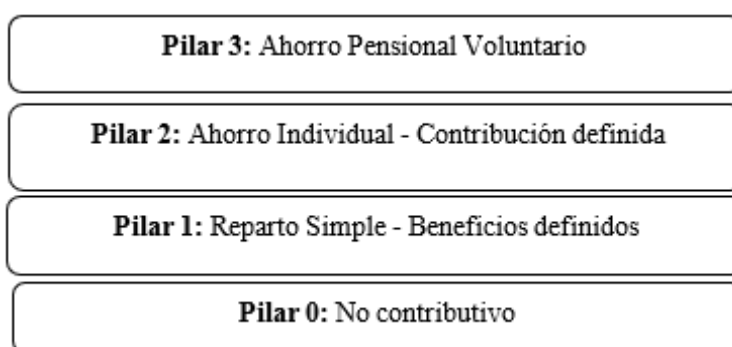
El pilar uno se refiere a un sistema de reparto, obligatorio, con beneficios definidos, administrado por el Estado y parcialmente financiado por este (Fedesarrollo, 2018). Representa la continuación del sistema de RPM, garantizando el acceso a una pensión básica a todos aquellos que cumplan las condiciones mínimas a lo largo de su trayectoria laboral. Su objetivo es garantizar pensión a los cotizantes, con una tasa de reemplazo del 100%, eliminando la regresividad del sistema actual al limitarlo tan sólo a 1 SM.

Por otro lado, se encuentra el segundo pilar caracterizado por ser un régimen de contribución individual, obligatorio y privado -independiente del Estado-, en el cual se busca

mejorar la tasa de reemplazo para los empleados con mayores ingresos, gracias a su funcionamiento en torno a las cuentas individuales de ahorro que generan rentabilidad financiera. La diferencia con el pilar uno es que mientras los retornos que este genera dependen de las variables del mercado, en el pilar uno la tasa de reemplazo es definida (1 SM).

El pilar tres hace referencia a los esquemas de ahorro voluntario que buscan canalizar los excesos de ahorro privado pertenecientes a las personas y que, frecuentemente, cuentan con beneficios tributarios como incentivos al ahorro a largo plazo. Podrían hallarse acá trabajadores que cotizan por encima de cuatro salarios mínimos.

Ilustración 3: Propuesta de un Sistema de Pilares



Fuente: elaboración propia con base en : Villar, Forero y Becerra (2015).

Ahora bien, la coalición corporativista cuenta con conocimiento informado, recursos de información, evaluación y análisis que les ofrecen y los blindan de alta credibilidad y legitimidad, no sólo frente a los tomadores de decisiones, sino frente a la comunidad en general. El ACF permite reconocer que esta coalición tiene gran capacidad para influir a partir del trabajo científico e investigativo realizado. Ello sin dejar de lado la capacidad de *lobby* que trasciende del mundo de las ideas al mundo político.

En consecuencia, la propuesta de la coalición corporativista parece ser la más concreta y realizable con miras a los parámetros relativamente estables del subsistema y a los eventos externos del mismo. También se puede aseverar que al trabajar por el aumento de sus recursos opta generalmente por la magnificación de los beneficios de las soluciones que propone. Respaldada en actores internacionales como el Banco Mundial, partiendo de experiencias latinoamericanas *exitosas*, tomando como causas objetivas la inequidad, la regresividad y falta de cobertura, esta coalición, de la mano con las publicaciones, investigaciones y presencia en

medios, se consolida como la más viable y sensata ante un panorama nacional aparentemente turbulento y polarizado.¹³

Por tanto, gracias a su carácter corporativista, es decir, la combinación de lo contributivo y lo subsidiado, al no representar una amenaza directa contra actores del subsistema de política y al contener elementos en su núcleo de política que concilian en mejor medida con los parámetros estables del país y con los intereses de las otras coaliciones, se consolida como la propuesta de reforma más factible a darse para el año 2020.

El punto común que tiene la coalición corporativista con la residualista es la continuidad del mercado en la provisión de la seguridad social, la cual está representada en el pilar dos y tres. Por otro lado, el punto común que podría llegar a compartir con la coalición universalista se refleja en el pilar cero, el cual, a pesar de estar planteado bajo un enfoque de focalización, podría concebirse como el principio hacia una protección universal. En el siguiente capítulo se ahondará más sobre éste tema.

No obstante, entre las coaliciones corporativistas y residualistas no es posible una unión plena, debido a que la implementación del pilar uno representaría el traslado de todos los cotizantes de 1 SM a Colpensiones, es decir la pérdida de aproximadamente el 64,9% de los afiliados de las AFP (López y Sarmiento, 2019, p. 14). De allí que el problema radique en definir hasta dónde se aplicaría el sistema de prestación definida del pilar uno y a partir de qué valor comenzaría el de ahorro individual obligatorio del pilar dos. Solo a partir de la conciliación en este punto podría darse un encuentro entre los núcleos de política de ambas coaliciones. Se trata entonces de que la residualista ceda hasta el límite que propone la corporativista (1 SM), escenario complejo y poco probable.

La pregunta final gira en torno a la solución, la cual puede estar en el régimen de transición que mantenga lo que ya existe en el RAIS y tan solo a partir de una nueva fecha se comenzaría con el sistema de pilares en el que el pilar uno se traduzca en la continuación del RPM.

¹³Ejemplo de ello puede observarse en la prensa a nivel nacional al señalar que “la expectativa de una reforma pensional tiene encendidas las alarmas en el país” (Ver: <https://www.semana.com/economia/articulo/como-va-el-debate-por-la-reforma-pensional/611290>), que estamos en medio de una “bomba pensional” o titulares como: “Se calienta la pelea por la pensional y la laboral” (Ver: <https://www.dinero.com/economia/articulo/en-que-va-el-debate-por-las-reformas-pensional-y-laboral/278192>).

La coalición universalista: una forma de ampliar la cobertura pensional

La tercera coalición es definida en torno a las ideas universalistas de la seguridad social que se vislumbran en las propuestas de reforma pensional, publicadas por actores tales como Eduardo Lora (2018; 2019), la Escuela Nacional Sindical (Vásquez, 2018), el BID (Bosch, Berstein, Castellani, Oliveri, Villa, 2015; Molina, 2006),¹⁴ la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Confederación General del Trabajo (CGT). A pesar de que no parece factible el dominio del subsistema, por parte de esta coalición, se exponen los componentes de su sistema de creencias y la afectación perteneciente a los eventos externos y parámetros estables en su intención de influenciar la decisión pública.

El núcleo duro se compone de la defensa de los principios de igualdad, equidad, cohesión social, derechos sociales y construcción de ciudadanía. Parten del supuesto de que aquellos derechos sociales, adquiridos por el hecho de ser ciudadano, son lo que le da razón, sentido y sustancia a la idea de vivir en sociedad.

Su objetivo político es lograr la “cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía” (Filgueira, et. al. 2006, p. 21). Esto implica el aumento de la intervención del Estado en términos de gestión, dirección, regulación, evaluación, coordinación, recaudador, prestador y financiador de los riesgos sociales. Supone reivindicar el papel de lo público como base primordial del sistema y el aminoramiento de la incidencia del mercado, puesto que la protección social se asumiría bajo un enfoque de derechos y no como bienes y servicios mercantilizables.

Los aspectos secundarios van dirigidos a aumentar la base fiscal en pro de brindarle estabilidad financiera al sistema pensional, tanto en acceso como en calidad y suficiencia. Esto puede darse a través de nuevos impuestos (por ejemplo, con el aumento del impuesto al capital y a los dividendos), aportes y cotizaciones a través de la relación laboral (pero ya no como condicionantes para obtener el derecho a pensión), eliminación de las exenciones tributarias y cambios en la destinación de los recursos de las regalías.

¹⁴ Tanto la Escuela Nacional Sindical como el BID pueden ser incluidos tanto dentro de la coalición universalista como de la coalición corporativista. Esto debido a que para ellos el objetivo utópico es lograr la cobertura universal bajo un régimen no contributivo para toda la población adulta mayor. No obstante, debido a los obstáculos políticos, sociales y económicos que tiene dicha propuesta, optan por promover la implementación de un sistema de pilares con el objetivo de llegar, en algún momento, a una protección universal de vejez.

La estrategia discursiva de la coalición universalista consiste en exponer las debilidades de los regímenes que continúan anclados en sistemas contributivos de la seguridad social, lo cual se convierte en umbrales de acceso para quienes quieren gozar del derecho de protección. Desde su concepción, tales regímenes contributivos terminan generando estructuras duales de seguridad social al marcar diferencias entre formales e informales, incluidos y excluidos, ricos y pobres, cotizantes y no cotizantes. Esto, desde la perspectiva universalista, aleja el objetivo de cohesión social que se desea alcanzar.

Para el universalismo, ninguna de las otras coaliciones propugna por solucionar en su integralidad los temas descritos en el diagnóstico del problema social (baja cobertura, inequidad pensional e insostenibilidad fiscal).

Por ejemplo, el núcleo de política de la coalición residualista se enfoca en la tensión fiscal del RPM. Postura debatible y ambigua, si se somete a prueba con los cuestionamientos planteados por el BID al preguntar “¿cuánto ahorro se necesita?, ¿qué nivel pensional se desea?, ¿cuánta solidaridad es deseable?, ¿cuánto es un aceptable costo fiscal?” (2015. p. 39).¹⁵ Las respuestas a dichas preguntas, a diferencia de lo que propugnan los residualistas, deben ser resultado de un proceso de discusión, diálogo social y acuerdos políticos (no técnicos), por tanto, no existirá una única respuesta.

Sumado a lo anterior, la implementación de un sistema contributivo único en el sistema RAIS continúa reproduciendo en la vejez las desigualdades de ingresos que existían en la etapa productiva, puesto que la pensión depende de la capacidad de ahorro individual, no social. Esto último, evidencia la falta de respuesta por parte de la coalición residualista frente al problema de inequidad pensional enfáticamente expuesto por ellos mismos dentro de su estrategia de ataque al RPM.

Por otro lado, el núcleo de política de la coalición corporativista (el sistema de pilares) busca solucionar el problema de inequidad pensional, pero no aporta nada al problema de cobertura al continuar operando bajo el mismo esquema contributivo. Su propuesta se limita a darle solución a la inequidad entre los incluidos dentro del sistema, reproduciendo así una sociedad segmentada.

¹⁵Esping-Andersen (2000) habla de la falacia de la sostenibilidad fiscal, puesto que el hecho de que el Estado no asuma el costo fiscal de los riesgos sociales no significa que tales riesgos desaparezcan, sino que otras instituciones tendrán que asumirlos, por ejemplo la familia.

Por su parte, la concepción política de la coalición en desarrollo propende por la socialización del riesgo a partir de la construcción de un piso de protección, garantizado bajo un enfoque de derechos, que facilite los procesos de reproducción social y planificación individual y familiar. Si la protección de los riesgos está supeditada a variables del mercado laboral y a los vaivenes macroeconómicos y financieros, se seguiría atado a un sistema de seguridad social marcado por la incertidumbre. El derecho pensional no puede verse como otro programa más anti pobreza, ni como resultado del esfuerzo individual o de las buenas dinámicas económicas, sino como fruto de la planificación social.

Debido a los costos transicionales que involucra el objetivo político de la coalición universalista, los cuales requieren aumentar la intervención del Estado, disminuir el papel del mercado, desmontar los dos regímenes contributivos existentes, reformar la política laboral y tributaria, modificar la Constitución Política (por ejemplo a la legislación vigente sobre pensiones de sobrevivencia), resolver tensiones entre derechos sociales y equilibrio fiscal y entre universalidad de los derechos y eficiencia de los recursos públicos. Desde las hipótesis del ACF, las posibilidades de dominio del subsistema por parte de ellos son lejanas.

El posible dominio del subsistema de la coalición universalista, implicaría dar marcha atrás a acuerdos institucionales preexistentes, especialmente con el sector privado que administra los recursos del RAIS, quien reaccionaría para evitar cualquier intento de quedar por fuera.

¿Cómo lograr consenso con las demás coaliciones? El universalismo hace énfasis entre provisión y producción de la seguridad social. La producción debe corresponder al Estado, pero la provisión puede darse tanto desde el Estado como desde el mercado (Grynspan, R., 2015, p.76). Si se quiere evitar oposición por parte de los residualistas, se debe prometer una ganancia mayor para ellos en torno a la provisión.

Algunos eventos externos y parámetros estables también podrían jugar a favor de los universalistas. Por un lado, los objetivos políticos encajan en mayor grado con los atributos del problema, ya que hacen frente tanto a la baja cobertura como a la inequidad pensional. También se acomoda de mejor manera a las condiciones socioeconómicas actuales referentes a la flexibilización, inestabilidad y alta informalidad laboral, al eliminar la dependencia del derecho de protección de la relación laboral formal anclándola al derecho de ciudadanía.

De acuerdo a esto último, la coalición podría sumar recursos atrayendo nuevos actores tales como empresarios (al exponer los menores costos laborales que representaría un cambio

hacia la universalización) (Galindo, 2019, p. 106), trabajadores por cuenta propia y sector rural. No obstante, es factible que dicha estrategia active la oposición por parte de los sindicatos y trabajadores formales que verían este cambio como una pérdida de derechos adquiridos. El grado de oposición o no por parte del sector formal dependería de la tasa de reemplazo que se ofrezca en un esquema de pensión universal.

Paradójicamente, son los programas de focalización los que construyen la vía más asequible hacia la universalización del derecho de protección pensional (Simoes, 2006). Éstos son válidos para los valores universalistas, en tanto se asuman como complemento para la consecución de los derechos sociales del ciudadano y no como un fin en sí mismo. Es decir, en tanto aporten para el logro de una igualdad de resultado, teniendo en cuenta las especificidades del individuo que impiden que intervenciones homogéneas generen resultados iguales. Por tanto, un aumento de cobertura del programa Colombia Mayor, además de que cuenta con el apoyo de las tres coaliciones, puede ser la forma de abonar camino hacia la universalización.

A pesar de las herramientas que podría utilizar la coalición universalista y de que sus propuestas han podido ser expresadas a la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez, el debate se ha limitado en torno a las propuestas de las coaliciones residualista y corporativista, es decir, con miras a acabar con el RPM o implementar un sistema de pilares. La idea de una universalización pensional sólo parece ser visible a partir de la ampliación o no del programa Colombia Mayor.

Ilustración 4: Sistema de creencias de las coaliciones promotoras

Sistema de creencias de las coaliciones promotoras				
Unidad básica		Coalición 1: Residualista	Coalición 2: Corporativista	Coalición 3: Universalistas
Núcleo duro	Eje central	Estado para el pobre Fundamentos: Principio de escasez de los recursos. Libertad como autosuficiencia	Estado para el trabajador formal Fundamentos: Búsqueda de la protección de los ingresos del trabajador.	Estado para el ciudadano Fundamentos: principio de solidaridad social
	Definición del problema	Sostenibilidad fiscal	Inequidad y mantenimiento de los ingresos en la vejez	Ampliación de la cobertura
	Lugar de solidaridad	Mercado	Estado y mercado	Estado

	Modelo solidario	Individual	Colectivo con límites	Social	
	Concepción de ciudadanía	Ciudadano consumidor y ciudadano vulnerable	Ciudadano industrial o laboralizado y ciudadano vulnerable	Ciudadano universal	
	Papel del estado	Regulador	Proveedor parcial	Proveedor central	
	Concepción de libertad	Autosuficiencia	Estabilidad	Cohesión social	
Núcleo de la política	Eje central	Eliminación del RPM	Sistema de pilares	Pensión Básica Universal	
	Financiación del sistema	Contributivo	Contributivo y subsidiado	Presupuesto nacional, varias fuentes	
	Destinatario de los subsidios	El pobre y quienes no hayan alcanzado el ahorro requerido, pero cumplen con la comprobación de medios	Los empleados formales que cotizan hasta 1 SM	Ciudadano	
	Nivel de seguridad o certidumbre	Nivel bajo: de acuerdo al ahorro y a las dinámicas del mercado	Alto: prestación definida con un piso mínimo, más otro variable de acuerdo al ahorro y a las dinámicas del mercado	De acuerdo a la línea de pobreza, más lo que ahorre individualmente	
	Origen causal del problema	El RPM es demasiado generoso. No está acorde con la realidad. Los fallos judiciales, los límites de pensión en 1SM. Las rigideces laborales.	El no haberle puesto límites a las megapensiones a tiempo, los subsidios a las pensiones altas	Los intereses privados, la miopía frente a las realidades laborales de Colombia	
	Estabilidad del ingreso	De acuerdo a la rentabilidad del ahorro	Al crecimiento del salario mínimo	A la línea de pobreza	
	Estrategias	Mostrar la ineficiencia fiscal del RPM y magnificar el panorama desastroso de no tomar medidas	Proponer una medida que tome las bondades de cada régimen y mostrar las ineficiencias del RAIS	Exponer la falta de coherencia de las propuestas de las demás coaliciones que solo están dirigidas a cumplir con los intereses particulares y proponen cambios solo para quienes ya están en el sistema	
	Aspectos secundarios	Tasa de reemplazo	Reducirla	Piso mínimo de protección	-

Régimen de transición	12 años	20 años	-
Edad de pensión	Aumentarla	Aumentarla	Aumentarla
Semanas requeridas	Sin cambios	Pilar 1 y pilar 2: 1.150 semanas	-
Base de cotización	Sin cambios	Subirla	-
Esquema de focalización	Flexibilizar	Flexibilizar	-
Pensión de sobrevivencia	75% o 100% si hay hijos menores a 25 años	75%	-
Beps	Reforzar esquema vía "hipotecas reversibles" ¹⁶	Dentro del pilar 0	-
Colombia mayor	Duplicar presupuesto	Integrarlo con Beps pero manteniendo los beneficios actuales	-

Fuente: elaboración propia

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de este trabajo se han expuesto los diferentes sistemas de creencias, recursos y estrategias que las coaliciones tienen y han implementado con el fin de tomar dominio del subsistema. En el núcleo duro son visibles las diferentes concepciones de solidaridad contenidas en cada una: la coalición residualista propende por una solidaridad residual o asistencialista (el Estado para los pobres), la coalición corporativista apela a una solidaridad contributiva e intergeneracional (el Estado para el trabajador formal),¹⁷ mientras que la coalición universalista demanda una solidaridad extendida en torno al concepto de ciudadanía, es decir, el Estado para el ciudadano.

En referencia al núcleo de política, la coalición residualista busca la eliminación del RPM, la corporativista la implementación del sistema de pilares y la universalista la garantía de pensión como derecho social para todos los ciudadanos. En los aspectos secundarios existen

¹⁶ Las hipotecas reversibles son un instrumento financiero que permite que la vivienda, adquirida durante la vida laboral, se tenga en cuenta como activo líquido sumada a los ahorros pensionales del individuo, y así completar el capital suficiente para adquirir una renta vitalicia en el mercado asegurador. Esto permitiría que la persona continúe viviendo en su bien inmueble hasta su muerte, cosa que después del deceso del usuario la vivienda pasaría a ser propiedad de la aseguradora como pago de la renta vitalicia adquirida previamente.

¹⁷ Como fue expuesto, también incluyen otros tipos de solidaridades: por ejemplo, el mantenimiento del Fondo de Garantía de Pensión Mínima en la coalición residualista se podría asumir como una especie de solidaridad corporativa, y la continuación del programa Colombia Mayor por parte de la coalición corporativista se entendería como un complemento residualista a la solidaridad corporativa defendida. Sin embargo, la esencia de las solidaridades primarias son evidentes.

mayores diferencias, no obstante, como afirma el ACF, son aspectos que pueden ser negociables.

Por otro lado, la estrategia de la coalición residualista ha sido el “recurso del diablo” contra el RPM. Los corporativistas, por su parte, han optado por la magnificación de sus beneficios a partir de la evidencia, la investigación y la política comparada, aprovechando las experiencias internacionales existentes en la implementación de los sistemas de pilares. Por su parte, los universalistas han basado la estrategia en exponer las falencias argumentativas tanto de una coalición como de la otra.

También fueron expuestos los parámetros estables que delimitan las aspiraciones de todas las coaliciones, a saber: la exigencia de una rentabilidad mínima de los ahorros pensionales, la extensión de la pensión de sobrevivencia a la familia extendida, la regulación de las tablas de mortalidad y la negación a una pensión por debajo de 1 SM. No obstante, también fue visible cómo este último parámetro estable fue sobrepasado con el programa BEPS.

Entre los eventos externos que interfieren son visibles el cambio de gobierno, la tensión fiscal presente, el aumento de los traslados desde el RAIS al RPM y las dinámicas socioeconómicas, demográficas, tecnológicas, laborales y tributarias.¹⁸

Tras la aplicación del enfoque al caso de la posible reforma pensional colombiana, se puede observar que es factible utilizar el ACF en prospectiva. A pesar de que el margen para su empleo son los acontecimientos de una década o más, el presente trabajo muestra que la prospectiva como disciplina brinda altos grados de certidumbre, permitiendo construir y analizar escenarios y decisiones a partir de la síntesis de información y extracción de alternativas y preferencias de política comparables y predecibles. Todo lo anterior desde la configuración, los parámetros estables, los grados de consenso, los recursos, los eventos y las restricciones del sistema y el subsistema.

Como se dijo anteriormente, el ACF reivindica el trabajo científico y el mundo de las ideas en los cambios de política. Ello supone que debe haber alto nivel de pluralidad de ideas y que todos tienen la misma posibilidad de exponerlas. No obstante, ¿hasta qué punto es esto lo que realmente incide en la decisión y no los recursos de las coaliciones, por ejemplo? La Comisión de Reforma de Protección a la Vejez ha escuchado a todos los actores y ello brinda

¹⁸ En este sentido cabe preguntarse si la decisión de inexecutable de la ley de financiamiento por parte de la Corte Constitucional va a aplazar la intención de reformar el SGP (Amat, 2019).

una aparente pluralidad. Pero no significa que vaya a haber una incidencia real. El estudio acá realizado deja abierta la discusión de en qué medida la coalición universalista, por ejemplo, ha sido invisibilizada o no ha tenido los suficientes recursos para posicionarse, al punto de reflejar que, tanto en el sistema como en el subsistema, existe una hegemonía de ideas por dos de las tres coaliciones identificadas.

En ese mismo sentido, se observa que una disminución en los recursos de una coalición puede conducir a una polarización en la que otra coalición tome dominio del subsistema. En este caso, el debilitamiento de la coalición dominante -residualista- implicó llegar a dicha polarización, además de los factores externos y parámetros estables que también influyeron. Sin embargo, ello no cambia el hecho de que la coalición residualista tiene un elemento importante en sus recursos: un Gobierno aparentemente en línea con su núcleo de política. En entrevista realizada al ministro de hacienda Alberto Carrasquilla el 21 de octubre de 2019 al preguntársele por la continuación o no del RPM, dio indicios de que la eliminación de dicho régimen es una opción que puede ser altamente factible (Amat, 2019).

El presente trabajo también confirma la hipótesis que indica que un cambio en los parámetros relativamente estables y en las variables externas puede generar un reemplazo de la coalición dominante. Por un lado, los parámetros estables acá definidos hacen que el sistema de pilares de la coalición corporativista sea el que mayor posibilidades tiene de dominar el subsistema. Ella requiere menores cambios institucionales y agrupa valores e intereses políticos de las demás coaliciones. Por otro lado, es la coalición universalista la que se acomoda, en mayor medida, a las variables externas y a los atributos del problema. ¿Qué pesará más en la decisión?, ¿los sistemas de creencias del poder político, los parámetros estables constitucionales, la variables externas o los atributos del problema?

Vale la pena poner en discusión que, de no darse un consenso entre la coalición corporativista y residualista, seguramente no llegaría a darse una reforma. O sólo se daría en aspectos secundarios, los cuales muy posiblemente serían, por un lado, una ampliación de la cobertura del programa Colombia Mayor y BEPS (una ganancia para la coalición universalista) o, por otro, una reducción a los subsidios, esto es, disminuir la tasa de reemplazo a las pensiones por encima de un salario mínimo dentro del RPM (un triunfo para los residualistas).

Finalmente, puede señalarse que ante la proliferación de actores con intereses de incidir en el sistema político, existe un riesgo del llamado ‘estiramiento conceptual’ que no aporta a la comprensión y entendimiento de los temas allí presentes. Por tanto, es necesario el empleo de herramientas y métodos de análisis acordes con la complejidad y trascendencia que no dejen por fuera el conocimiento, los actores y el sistema de creencias que allí confluyen. Este es el

caso del presente trabajo, el cual aporta elementos a la teoría tales como: la posibilidad de emplear la prospectiva en el ACF; una categorización, descripción y análisis de las coaliciones promotoras presentes en Colombia alrededor de las pensiones; el establecimiento del escenario más probable a darse y el hecho de comprender dichas coaliciones, no sólo como profesionales de la política, sino también como técnicos, organizaciones, organismos multilaterales o centros de pensamiento.

REFERENCIAS

- Acosta, O., L., y Ayala, U., (2001). Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia (116). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Alvarez-Rosete, A., y Hawkins, B. (2018). Advocacy Coalitions, Contestation, and Policy Stasis: The 20 Year Reform Process of the Colombian Health System. *Latin American Policy*, 9(1), 27-54.
- Amat, Y., (21 de octubre de 2019). Toda persona en edad de jubilación tendrá una mesada: Carrasquilla. El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/toda-persona-en-edad-de-jubilacion-tendra-una-mesada-carrasquilla-424890>
- Arbeláez, M., A., Botero, J., H., González, A., Salamanca, C., Suárez, D., (2011). *Sostenibilidad del seguro previsional en Colombia*, Bogotá, Colombia, Fundación para la educación y el desarrollo (FEDESARROLLO)
- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M., Villa, J., (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*, Nota técnica del BID (825). Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Cañón, O., L., (2017). *Una visión integral de la seguridad social*, Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Cárdenas, M., (2016). Situación fiscal de Colombia: ¿En qué consiste la austeridad inteligente?, *Economía colombiana. Crisis fiscal ¿más impuestos?*, (345), 9-14. Recuperado de

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/publicaciones/revista-economia-colombiana>.

Clavijo, S., Vera, A., Vera, N., Cuéllar, E., Ríos, A., (2017). *Elementos para una reforma estructural pensional*, Bogotá, Colombia: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF).

Contraloría General de la República. (Abril - junio de 2018). La reforma pensional en Colombia: controversia analítica. *Economía colombiana* (352). Recuperado de https://www.contraloria.gov.co/contraloria/talento-humano/directorio-completo-de-funcionarios-y-contratistas?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=472052&_101_ty

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina. *Serie Políticas Sociales* (221), 5-67.

Chávez, M., D. A., y Gómez, A., M. E., (2018, abril-junio). Cobertura pensional en Colombia: Situación actual y desafíos. *Economía colombiana. Edición*, (352), 90-101.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2018). Censo nacional de población y vivienda (3ra entrega). Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2019). Medición de empleo informal y seguridad social (abril-junio). Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_abr19_jun19.pdf

Dunn, W. (2008). The process of policy analysis. En W. Dunn, *Public policy analysis. And introduction* (p. 1-33). New Jersey.

Esping-Andersen, G., (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, España: Editorial Planeta.

- Farné, S., Rodríguez, D., Ríos, P., (2017). *Protección económica para la vejez en Colombia*. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/pagss/article/view/4847>.
- Filgueira, F., Molina, C., G., Papadópulos, J., Tobar, F., (2006). Universalismo básico. En Molina, C., G., (Eds.). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* (19-58). México, D.F.: Planeta Mexicana.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Galindo M., (2019). *¿Cómo nos vamos a pensionar?: La cuestión que pone en juego el futuro de cada colombiano*. Bogotá, Colombia: Intermedio Editores.
- Giraldo, C., (2013). Política social contemporánea. En Giraldo, C., (Eds.), *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado* (p. 9-116). Bogotá, Colombia: Ediciones Desde Abajo.
- Grynspar, R., (2006). Universalismo básico y Estado: principios y desafíos. En Molina, C., G., (Eds.). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* (75-81). México, D.F.: Planeta Mexicana.
- Guamán, V. (Agosto de 2016). Método del Marco de Coaliciones Promotoras para el Análisis del Cambio de Políticas Públicas. Recuperado de https://www.academia.edu/29580688/M%C3%A9todo_del_Marco_de_Coaliciones_Promotoras_para_el_An%C3%A1lisis_del_Cambio_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas
- Hinrichs, K., Lynch, J. F. (2010). Old-Age Pension. En *The Oxford Handbook of the Welfare State* (p. 354-367).
- Holzmann, R., Hinz, R., (2006). *Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas*. Bogotá, Colombia, Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones.
- Krugman, P., (2016). *La era de las expectativas limitadas*, Bogotá, Colombia: Planeta Colombia.
- López, M., Sarmiento, E., (2019). El sistema pensional en Colombia. *Borradores de economía*, (1078). Banco de la República de Colombia.
- Lora, E., (2018, abril-junio). Un escrutinio al régimen de ahorro individual con solidaridad. *Economía colombiana. Edición*, (352), 18-29.

- Lora, E., (2019). *Economía esencial de Colombia*, Bogotá, Colombia: Penguin Random House.
- Maya, V., E. J., (2018, abril-junio). El debate sobre pensiones. *Economía colombiana. Edición, (352)*, 4-5.
- Melgarejo, C., (26 de marzo de 2019). Reforma pensional: Discusión no debe ser politizada ni ideologizada. En *Portafolio*. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/reforma-pensional-discusion-no-debe-ser-politizada-ni-ideologizada-527864>
- Ministerio de Trabajo. (2010). Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/pensiones/cartilla-preguntas-frecuentes-sistema-general-de-pensiones>
- Mintrom, M., & Williams, C. (2013). Public policy debate and the rise of policy analysis. En *Routledge Handbook of Public Policy* (p. 3-16). Routledge Taylor & Francis Group.
- Molina, C., G., (Eds.) (2006). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. México, D.F.: Planeta Mexicana.
- Montenegro, S., (2018, abril-junio). Principios para una reforma del sistema de protección a la vejez en Colombia. En *Economía colombiana. Edición, (352)*, 7-17
- Muller, Pierre, Yves Surel. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Núñez, A., O. (2018, abril-junio). Apuntes históricos al régimen pensional. En *Economía colombiana. Edición, (352)*, 147-153.
- Ocampo, J. A., (2018). La desigualdad en Colombia: Una visión histórica comparativa. En Ocampo, J. A. (Eds.), *La desigualdad en Colombia* (p. 9-30). Bogotá, Colombia: La Oveja Negra.
- Organización Internacional del Trabajo. (2000). Política social y protección social. En *Política Revista Internacional del Trabajo, 119*, 123-127.
- Piketty, T., (2015). *El capital en el siglo XXI*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Paúl, F., (21 de octubre de 2019). Protestas en Chile: Las 6 grandes deudas sociales por las que muchos chilenos dicen sentirse “abusados”. BBC News Mundo. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50124583>
- Ramírez, B., M. F., (2009, enero-junio). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. En *Estudios Políticos*, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (p. 115-141).
- Rodríguez, P., J. L., (2018, abril-junio). Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del sistema general de pensiones y sus efectos. En *Economía colombiana. Edición*, (352), 102-115.
- Roth Deubel, A. N. (2017). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, Ruiz, C., E., Prieto, Vaca, C., M., (2018, abril-junio). Reflexiones en torno a la normatividad e institucionalidad del sistema general de pensiones. En *Economía colombiana. Edición*, (352), 79-89
- Salazar, N., Arbeláez, M., A., (2006). *El negocio de las rentas vitalicias en Colombia: Riesgos y desafíos hacia el futuro*, Fundación para la educación y el desarrollo (FEDESARROLLO).
- Simoës, Armando, A., (2006). Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable. En Molina, C., G., (Eds.). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* (19-58). México, D.F.: Planeta Mexicana.
- Vieira Silva, J. G. (Julio-Diciembre de 2017). Los fundamentos del análisis prospectivo de políticas públicas. En *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1, 17-41.
- Van Parijs, P., y Vanderborght, Y., (2017). *Ingreso básico: Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*. Ciudad de México, México: Libros Grano de Sal.
- Vásquez, F., (2018, abril-junio). Reforma pensional: Por un piso de protección social para la población adulta mayor. En *Economía colombiana. Edición*, (352), 71-77.
- Weible, C., y Jenkins-Smith, H. (2016). The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. En

Contemporary Approaches to Public Policy (p. 15-34). Palgrave Macmillan.
DOI:10.1057/978-1-137-50494-4_2