

**EJERCICIO DE GOBERNANZA PARA LA PROTECCIÓN DE LA VEJEZ EN COLOMBIA
A PARTIR DEL PROGRAMA BENEFICIOS ECONOMICOS PERIÓDICOS -BEPS**

MARIA PAULINA MURILLO CASTAÑEDA

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en Gerencia
de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local

Asesor: MARIO ENRIQUE VARGAS SAENZ

**MEDELLIN
UNIVERSIDAD EAFIT
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
2018**

NOTA DE ACEPTACIÓN

PRESIDENTE DEL JURADO

JURADO

JURADO

Medellin, 16 de mayo de 2018

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
1. SITUACIÓN EN ESTUDIO	12
2. LA VEJEZ EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA	16
3. BEPS Y SU ENFOQUE DE GOBERNANZA	20
4. PROGRAMA BEPS Y SU APLICACIÓN DE GOBERNANZA	25
5. CONCLUSIONES	30
6. BIBLIOGRAFÍA	33

GLOSARIO

- **ANUALIDAD VITALICIA:** es un seguro vitalicio para el pago de una suma de dinero que recibirá el beneficiario cada dos meses hasta su muerte y no es objeto de aplicación de exclusiones.
- **BEPS (Beneficios Económicos Periódicos):** es un programa de ahorro voluntario diseñado para proteger a las personas a quienes sus recursos no alcanza para cotizar a pensión. Las personas que ahorran en BEPS construyen el capital que les permitirá disfrutar en su vejez de un ingreso económico de por vida. el programa es flexible y permite a los ciudadanos ahorrar de acuerdo con sus capacidades económicas de manera diaria, semanal o mensual.
- **CIUDADANOS VIABLES:** Son aquellos que cumplen con los requisitos de ingreso al programa BEPS.
- **CIUDADANOS NO VIABLES:** Son los ciudadanos que al realizar los cruces de viabilidad no cumplen con los requisitos para vincularse al programa BEPS.
- **CONTRIBUCIÓN VOLUNTARIA DE TERCEROS:** Corresponde a una suma de dinero que un tercero da por una vez o periódicamente, de forma voluntaria, para una persona o grupo vinculado al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).
- **CUENTA INDIVIDUAL:** Es el mecanismo que permite recibir los ahorros del vinculado. Se genera al momento de la vinculación, la administra el programa BEPS y no genera costo para el vinculado
- **DIVULGACIÓN:** Explicación clara y suficiente de las reglas, beneficios y condiciones del programa BEPS como requisito para poder vincular al ciudadano.
- **LISTA DE POSTULADOS:** son los ciudadanos que postula directamente el tercero para recibir aportes en la cuenta individual o financiar una anualidad vitalicia.

- **LISTA DE PRIORIZADOS:** Son los ciudadanos que el tercero solicita a Colpensiones de acuerdo con lo definido en el Artículo 2.2.13.12.6 del Decreto 295 de 2017 para realizar aportes a las cuentas individuales como ahorro o para la financiación de anualidades vitalicias.
- **SERVICIO SOCIAL COMPLEMENTARIO:** Estos servicios hacen parte del Sistema de Seguridad Social y están dirigidos a proteger a las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, no cuentan con una pensión o viven en la indigencia y/o en extrema pobreza (Programa Colombia Mayor y BEPS).
- **SGP (SISTEMA GENERAL DE PENSIONES):** El Sistema General de Pensiones tiene como objetivo garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, invalidez o muerte, mediante el reconocimiento de una pensión y prestaciones determinadas en la Ley. Está compuesto por el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).
- **SISBEN:** Es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas, administrado por el Departamento Nacional de Planeación.
- **Tercero:** Es toda persona natural o jurídica, que realiza contribuciones a favor de una persona o grupo vinculado a BEPS, con el fin de contribuir a mejorar su protección en la vejez, y cuyo uso se establece en el artículo 2.2.13.12.3. del Decreto 295 de 2017.
- **Vinculado:** Ciudadano colombiano, mayor de edad, aceptado en el Servicio Social Complementario (BEPS), a través del proceso de ingreso al mismo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.13.2.1 del Decreto 295 de 2017.
- **VINCULACIÓN:** Proceso mediante el cual un ciudadano colombiano, que cumple con los requisitos se inscribe como ahorrador al servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos a través de la apertura de su cuenta de ahorro individual.

- **VINCULADO BENEFICIARIO:** Persona vinculada al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), que recibe una contribución voluntaria de un tercero.

RESUMEN

En el marco de la Maestría de Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local de la Universidad EAFIT aunado a la experiencia laboral actual, en la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES; se estructura un método para aplicar un modelo de Gobernanza que permita a través de la sinergia de actores públicos, privados y ciudadanos; el aporte de recursos económicos, para mejorar los ingresos futuros de la población más adulta del país, aumentando la cobertura de protección a la vejez de más de 11 millones de Colombianos que no logran una pensión (DANE 2017), siendo este un proceso que desde su naturaleza y aplicación considera elementos de innovación social denominado como “un mecanismo para buscar y desarrollar soluciones novedosas a los problemas sociales y principalmente la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población”. (BID Banco Interamericano de Desarrollo, 2015)

INTRODUCCIÓN

Cada sociedad independiente de su cultura, creencias y costumbres propende por el bienestar de sus habitantes, en diferentes niveles y con diferentes alcances; donde se pueden identificar actores locales como grupos barriales, actores municipales, actores departamentales, todos de diferente naturaleza pública o privada y obviamente el Estado, entendido como “aquel sistema organizado de normas, leyes, instituciones y organizaciones que portan la representación legal y legítima de los intereses públicos de una sociedad particular asentada en un territorio específico” donde uno de sus principales objetivos es “asegurar e incrementar el capital físico, el capital humano y el capital social; así como el de posibilitar el desarrollo integral de las personas, familias y comunidades con el propósito de mejorar la calidad y el nivel de vida de la población de un país” (Rodas Salas, Luis Julian).

El Estado Colombiano no es ajeno a este objetivo, por lo que ha definido leyes y normas para lograrlo, así para comprender el servicio complementario de protección a la vejez, es necesario analizar las bases del Sistema de Seguridad Social, definido a partir de la ley 100 de 1993 (http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html, s.f.), el cual reúne de manera coordinada un conjunto de entidades, normas y procedimientos a los cuales pueden tener acceso las personas y la comunidad con el fin principal de garantizar una calidad de vida que esté acorde con la dignidad humana.

El Sistema de Seguridad Social en Colombia, está compuesto a su vez por cuatro Sistemas que buscan proteger a los ciudadanos de las contingencias como la enfermedad, la maternidad, los accidentes, el desempleo y la vejez entre otros; pero nos concentraremos en el Sistema General de Pensiones que tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones determinadas en la Ley 100 de 1993; así como también propende por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

Precisamente, para ampliar la cobertura de los que no tienen la posibilidad de cotizar al sistema pensional, más si se concentra en el análisis de estudios pensionales del país que refieren que solo 4 de cada 10 personas en Colombia lograran acceder a una pensión, siendo para el Gobierno un problema a largo plazo y perverso para la sociedad, ya que tendrá a futuro que asumir la responsabilidad de aquellos que queden desamparados.

Por esto, el Gobierno creó el Programa de protección a la vejez BEPS, un servicio social complementario, administrado por Colpensiones, el cual está diseñado para los colombianos mayores de 18 años, con ingresos inferiores a un salario mínimo, pertenecientes al régimen subsidiado en salud o beneficiarios del régimen contributivo en salud.

BEPS es un programa de ahorro voluntario y flexible, que favorece a los colombianos que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar a una pensión, o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla. Permite a los ciudadanos vinculados ahorrar la cantidad que quieran y cuando puedan sin multas o intereses y el Gobierno premia el esfuerzo al ahorro con un subsidio del 20% sobre los ahorros realizados.

Los ahorros se realizan desde \$5.000 COP hasta un máximo al año de \$990.000 COP, la red de recaudo es a través de sistemas de bajo costo, un modelo de negocio que permite a través de un punto de atención acercar diferentes servicios de pago y recaudo a comunidades, presentes normalmente en los barrios y comunas de las ciudades, tanto grandes como pequeñas; los ahorros se pueden disfrutar después de los 57 años (mujeres) y de los 62 años (hombres), representados en un **ingreso vitalicio**, según el esfuerzo de ahorro más subsidio 20%, el cual se paga de forma bimestral.

Este programa, se analizará desde el punto de vista de cómo el Estado crea mecanismos para que los ciudadanos contribuyan con su futuro, manteniendo una responsabilidad compartida, así mismo se analizará la necesidad de involucrar otros actores para que el programa tenga mayor aceptación y transforme culturalmente el concepto de ahorro y protección a la vejez.

Existen numerosos esfuerzos de diferentes actores, que están comprometidos con el tema de la vejez en el territorio, pero no existe un trabajo conjunto que permita acciones articuladas y responsabilidades compartidas, reto que se construye a través de acciones de gobernanza que coloquen en un mismo escenario al Estado, la empresa y la sociedad civil.

La preocupación por una vejez digna y tranquila es de todos, pero es precisamente un proceso de intervención de diferentes actores lo que hace y hará la diferencia; desde el punto de vista analítico “la gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública” (Cerillo I Martínez Agustí, 2005) lo que en realidad genera transformaciones de la sociedad en los territorios.

1. SITUACIÓN EN ESTUDIO

Los sistemas pensionales en el mundo, según el estudio de Fedesarrollo 2016, deben conservar tres pilares fundamentales: cobertura, valor reconocido y sostenibilidad; donde el objetivo es proteger contra la pobreza en la vejez a la mayor proporción posible de los adultos mayores, en particular aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad; otorgándoles un valor periódico que debe alcanzar a cubrir unos mínimos vitales de subsistencia, que garantice la viabilidad fiscal y financiera del sistema en el corto y largo plazo, y que los beneficios otorgados por el sistema en el presente no afecten de manera estructural los beneficios que puede llegar a brindar en periodos futuros.

Para lograr un sistema equilibrado entre estos tres pilares, es necesario comprender los orígenes de los sistemas de pensionales, definidos como los distintos programas económicos que buscan garantizar un ingreso mínimo durante la vejez y prevenir la pobreza, se remontan a los programas sociales que se implementaron en Europa hacia finales del siglo XIX. Es posible encasillar la tipología y los beneficios que ofrecían estos programas bajo los fundamentos principalmente de dos esquemas pensionales: la protección al trabajador del esquema alemán (esquema Contributivo), y la protección focalizada en la población vulnerable del modelo danés (esquema Solidario Puro). A partir de estas dos lógicas, diferentes países alrededor del mundo decidieron adoptar alguno de estos dos esquemas para el diseño de sus sistemas pensionales.

En primer lugar, el esquema contributivo, nacido en la Alemania de Bismark (1889), tenía una visión corporativa en la que el principal objetivo era proporcionar un ingreso adecuado en la vejez sólo a los trabajadores, y no a todos los ciudadanos de una determinada edad. Dado que por construcción su objetivo es cubrir sólo a la población trabajadora, este tipo de esquema pensional fue diseñado para financiarse con las contribuciones que hacían estos trabajadores y empleadores al sistema.

Los países europeos que adoptaron el esquema alemán fueron Hungría, Austria, Republica Checa, Croacia Bélgica, Francia, Italia y España (Butzbach). Igualmente, en Latinoamérica este esquema se

adoptó debido a las limitaciones para recaudar impuestos, lo que hacía poco factible el establecimiento de un modelo tipo danés (Kaplan y Levy, 2015). Sin embargo, su principal inconveniente es que aquellos ciudadanos que no pasan por el mercado laboral o lo hacen irregularmente no van a estar cubiertos, quedando totalmente desprotegidos. Por ende, economías caracterizadas por un mercado laboral segmentado y con alta incidencia de informalidad laboral como Colombia, representan una barrera estructural a la cobertura de los sistemas contributivos. Superar este obstáculo para lograr cerrar la brecha de cobertura en pensiones para la población por fuera del trabajo formal, es la razón por la que países que desde un principio adoptaron un régimen contributivo han venido incorporando diferentes programas no contributivos al sistema pensional. El gran reto en este caso es el diseño de mecanismos de integración y transición entre los pilares, debido al conflicto entre los incentivos para recibir el beneficio no contributivo y aquellos para formalizarse y cotizar por una prestación contributiva.

Con respecto al esquema pensional solidario puro, el cual tiene sus orígenes en Dinamarca (1891), éste tiene un enfoque radicalmente diferente al esquema adoptado por Alemania, debido a que su financiamiento se realiza solamente a través de impuestos generales, y proporciona unos beneficios mínimos que pueden dirigirse de manera universal a toda la población adulta mayor o focalizarse en las personas de bajos ingresos o que se encuentran en situación de pobreza.

Los países que adoptaron el esquema danés fueron principalmente los anglosajones (Australia, Reino Unido, Irlanda, Canadá, Estados Unidos y Sudáfrica) y los nórdicos (Suecia, Noruega y Finlandia). En un principio este tipo de sistema pensional ofrecía una pensión mínima focalizada a las personas mayores que vivían en situación de pobreza (Overbye, 1996). Con el paso de los años estos esquemas empezaron a ofrecer una cobertura universal, independiente del nivel de ingresos de los individuos.

El modelo danés tiene la gran ventaja de no tener que enfrentar los problemas de cerrar brechas en cobertura, como sí se presentan en el caso del modelo alemán. Sin embargo, la forma de implementación de este modelo pensional depende de dos criterios básicos: la suficiencia del beneficio que otorga el sistema pensional, y el criterio de sostenibilidad financiera. Con respecto al valor de los beneficios, el objetivo de cada sistema pensional puede afectar la forma como se define el subsidio: por ejemplo, algunos países pueden definir sus beneficios enfocados en suavizar el

consumo, mientras otros países la prestación puede estar orientada más a la reducción de la pobreza.

En el mundo se pueden distinguir dos caminos diferenciados en la construcción de sistemas de seguridad social para la protección de la vejez: el Corporativista alemán, basado en las contribuciones de los trabajadores formales, y el Solidario Puro danés, que ofrece protección a la población más vulnerable a partir del presupuesto general del Estado. Sin embargo, a pesar del enfoque diferenciador de ambos tipos de sistemas, se puede observar cómo a lo largo de la evolución histórica de los sistemas pensionales se han ido transformando, buscando la complementariedad entre diferentes tipos de esquemas para suplir los diversos objetivos de la seguridad social y la protección a la vejez. Así, mientras los sistemas solidarios han avanzado en la consolidación de un esquema contributivo que permita incentivar el ahorro y garantizar mayores ingresos en la vejez para la población que tuvo mayor capacidad económica durante su vida laboral, los países con esquemas contributivos tipo Corporativo han venido esforzándose por implementar programas no contributivos, que le den herramientas al sistema de seguridad social para extender su cobertura por fuera de la fuerza laboral formal, en particular a los más pobres.

Finalmente, por el lado de la transición desde un esquema solidario puro, en países en los que se ha superado el tema de la cobertura y se busca elevar el nivel de prestaciones sociales otorgadas por el sistema a partir de la inclusión de un esquema de cuentas individuales de ahorro, el gran reto es el de generar y fortalecer una cultura de ahorro para la vejez. La experiencia de Suráfrica y Nueva Zelanda muestra como los resultados y el éxito de esquemas voluntarios de ahorro individual dependen en gran medida de la sencillez en su diseño y de la facilidad que ofrece el sistema para que los usuarios tomen decisiones entre el consumo presente y el ahorro y consumo futuros. En las experiencias en ambos países se ha resaltado la importancia de la educación financiera a la población para que entiendan los costos, beneficios y opciones con las que cuentan en el sistema pensional, un aspecto que se vuelve crucial en cualquier política de ahorro y seguridad social.

En Colombia el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) se puede definir como un elemento complementario de seguridad social que permite una sana mezcla entre el sistema

contributivo y el sistema solidario, el cual busca como objetivo beneficiar a 11 millones de Colombianos (DANE 2017) los más vulnerables del país. Esta estrategia nacional, lanzada en el año 2015 ha tenido grandes avances, es así como en el departamento de Antioquia, se ha logrado avanzar en este sentido que además de los ciudadanos vinculados, otras instituciones privadas y públicas de diferente jerarquía, con representación local en su mayoría; se han vinculado para canalizar sus estrategias a través del programa, bajo el esquema de la complementariedad y la sinergia, regidos por los principios de participación, transparencia, eficacia, coherencia y rendición de cuentas, (Cerillo I Martínez Agustí, 2005); todos elementos clave para contribuir así con una solución más integral, en este caso de la protección en la tercera edad.

En el programa existen además diferentes opciones de patrocinio, a través de la contribución voluntaria de un tercero, que corresponde a una suma de dinero que un tercero da por una vez o periódicamente, para una persona o grupo de vinculados al Servicio Social Complementario BEPS. Siendo esta una estrategia que puede verse el punto de vista de involucrar a otros.

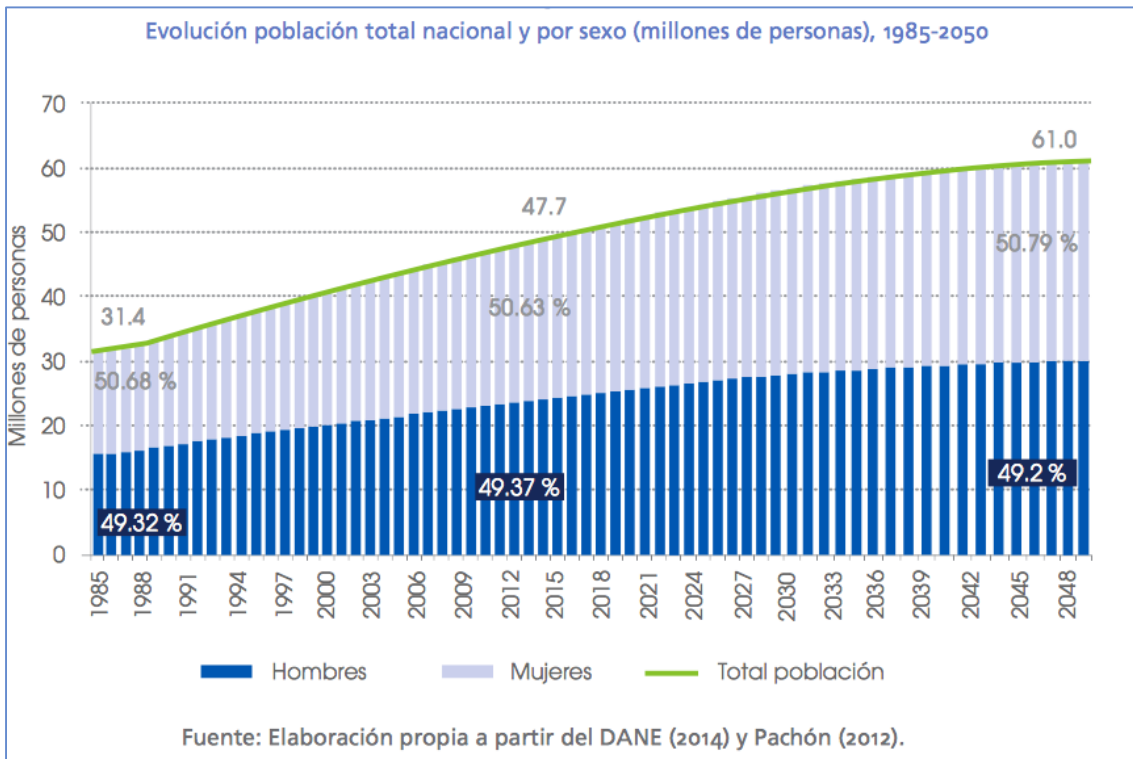
Los aportes de los terceros pueden ser utilizados para alguno de estos fines: financiar una anualidad vitalicia o para la financiación de aportes al servicio social complementario (ahorro), la primera se refiere a la contribución en dinero que los terceros consideren pertinentes para una persona o grupo con el fin de financiar en su totalidad una anualidad vitalicia (renta de por vida) que no podrá superar el 85% de un SMMLV, definida la anualidad a partir de estudios técnicos a través de un mecanismo actuarial y segundo como contribución que hará parte del ahorro de los vinculados al programa.

Así las cosas, y buscando un equilibrio entre los pilares propios de los sistemas de Seguridad Social: cobertura, valor reconocido y sostenibilidad; BEPS se puede denominar una innovación social, (González) que transforma y mejora la calidad de vida de las personas con menos oportunidades, siendo importante para Colpensiones, administradora actual del programa; aplicar modelos de Gobernanza que ayuden a aumentar la cobertura y el ahorro para la protección en edad futura.

2. LA VEJEZ EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA

Teniendo como punto de referencia el estudio consolidado en el documento MISIÓN: COLOMBIA ENVEJECE, donde se afirma hoy en Colombia hay mas viejos que nunca: 5,2 millones de personas (10,8% de la población) con 60 años o más, y para 2050 se calcula que serán 14,1 millones (el 23% de la población). (FEDESARROLLO - FUNDACIÓN SALDARRIAGA CONCHA, 2014), estamos frente a una situación que merece especial atención, más si se es consciente de que lo que se haga hoy, será el fruto que recibirán las generaciones futuras, cuando hagan parte de esa población de adultos mayores.

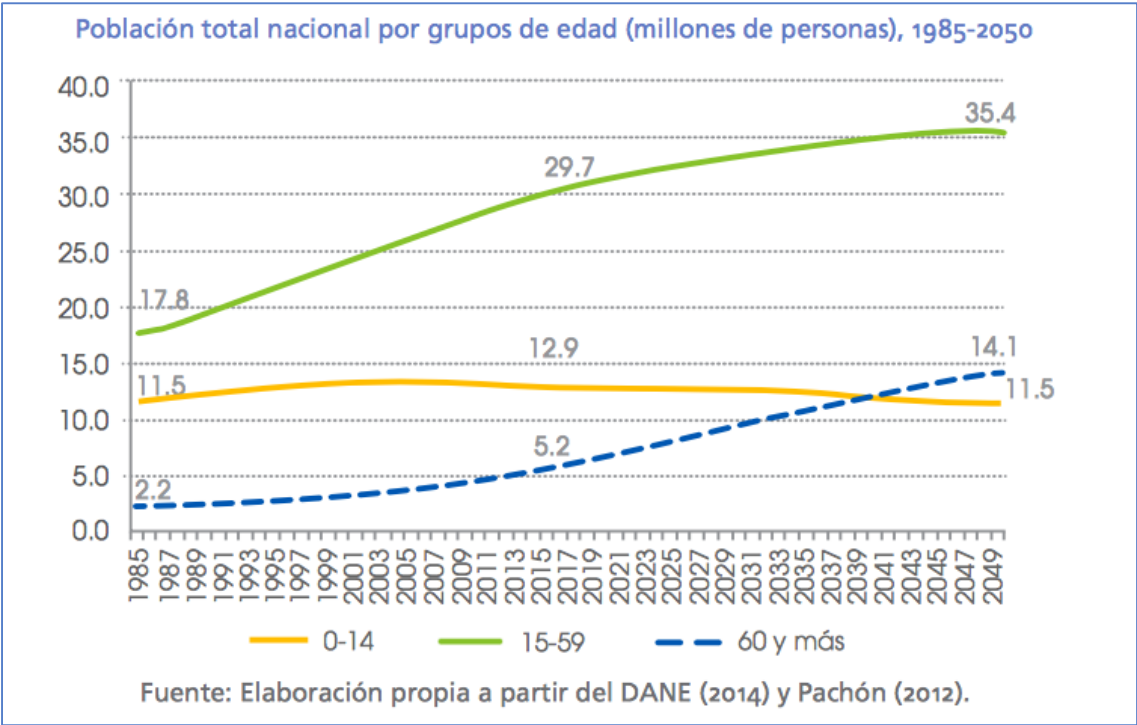
En la siguiente gráfica, se puede notar como al año 2050 la población colombiana será el doble de lo que fue en el año 1985 donde las mujeres mantendrán la mayor composición de la población total.



Grafica 1. Evolución población total nacional sexo

Los rasgos de envejecimiento por grupos etarios, permiten identificar los diferentes grupos poblacionales y su distribución en el tiempo, así como se muestra en la siguiente gráfica se puede inferir que hoy en el año 2018 se tienen 5 millones de adultos mayores (Javier Guzman Vicepresidnete BEPS Colpensiones, 2018) y para el año 2050 alcanza a ser un poco más del doble esta población, notándose también una constante a la baja frente a tasas de natalidad y manteniéndose la tendencia de los países de América Latina donde la tasa de fecundidad se ubica por debajo del nivel de reemplazo (menos de 2,1 hijos por mujer) que produce un decrecimiento poblacional y un aumento de la población adulta.

De igual forma se puede analizar cómo la población potencialmente dependiente (menores de 14 años y de 60 años o más) tienen una relación con la población activa (15 a 59 años) y entre mayor sea esta relación se debe asignar un mayor número de recursos a la población dependiente y una oferta de servicios diferenciados, frente a los costos que esto implica para el Estado y la misma sociedad.



Grafica 2. Población nacional por grupo de edad

Actualmente de los 5 millones de adultos mayores, solo 1,5 millones cuentan con una pensión, 1,5 millones acceden a los subsidios económicos que otorga el Estado a través del Programa Colombia Mayor (www.colombiamayor.gov.co, s.f.); lo que significa que 2 millones de ciudadanos adultos mayores quedan en el mejor de los casos a merced de la familia cuando están atravesando un proceso de envejecimiento inevitable, el cual es percibido en la sociedad como un fenómeno negativo que encana pérdidas, deficiencias, enfermedades, dependencia, excusión e incluso la soledad (BID Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

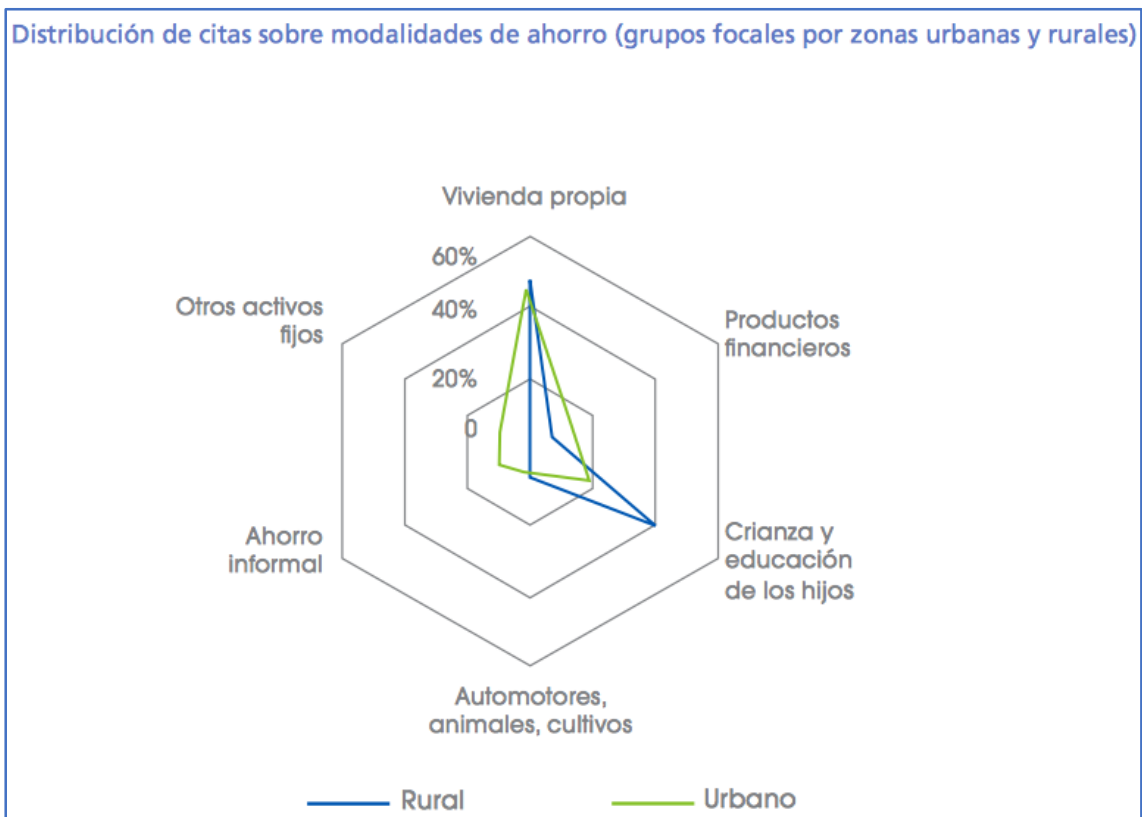
Lo ideal fuera tener un sistema pensional de amplia cobertura, donde la mayoría de la población pueda acceder a una pensión futura, pero esto no es posible debido a los altos niveles de informalidad laboral (DANE) desempleo, falta de educación financiera y ausencia de incentivos previsionales para cotizar al sistema pensional.

Según estudios de CEPAL 2015, en la áreas rurales las actividades económicas se limitan a las de jornaleo y restringe a la mujer a labores domésticas y actividades agrícolas de autoconsumo llegando al 70% de informalidad laboral, superando el 55% de informalidad en la zona urbana, lo que concluye que las personas están menos preparadas para enfrentar la vejez en el campo, siendo más aguda la situación para las mujeres, que de continuar con esta misma dinámica la pobreza continuaría siendo una característica propia del país.

De esta manera con el programa BEPS y su implementación como un mecanismo social, innovador, de pensiones no contributivas; contribuye a la reducción de la pobreza en la vejez y reducción de brechas sociales (Pensiones Sociales y Pobreza en América Latina, 2016). Sin embargo y a pesar de su intensión, la mayor dificultad es la poca capacidad de ahorro sumado a la conciencia de futuro de los más jóvenes.

Culturalmente y sobre todo en las zonas rurales, se da importancia a los hijos como medio de ahorro e inversión para la vejez. Las personas mayores confían en que sus hijos van a cuidar de ellos en la vejez y por tanto tienden a tener más hijos como forma de diversificar el riesgo. (FEDESARROLLO - FUNDACIÓN SALDARRIAGA CONCHA, 2014). Aparte de los hijos, los colombianos ahorran e invierten en vivienda (75%) pero este tipo de inversión difícilmente se convierte en liquidez en la vejez y por último los ahorros se realizan en sistemas informales como grupos de ahorro o el hábito de guardar dinero en la casa, normalmente para imprevistos y emergencias.

A continuación, una gráfica de sobre las modalidades de ahorro de los Colombianos, según el estudio de Fedesarrollo en el año 2014.



Gráfica 3: inversión y ahorro de los colombianos

Si se revisan las prioridades de los Colombianos, dada la baja educación financiera y la poca previsibilidad de futuro, el panorama en la vejez es solo privilegiado para unos pocos, sobre todo de las zonas urbanas y más cerrado aún para las personas de mayores ingresos quienes tienen acceso a mejores niveles educativos y probabilidades de ahorro mayor o cobertura en el sistema general de pensiones.

Así es necesario contemplar el mecanismo BEPS, tal como lo contempla la ley, de tener diferentes fuentes de financiación, tanto de ahorros de los ciudadanos que sean conscientes de un futuro y del envejecimiento como un proceso natural inevitable, como de recursos trasladados del sistema general de pensiones, así como el aporte de terceros sean éstos públicos o privados, naturales o jurídicos, pero todos en pro de sumar para contribuir con una población envejecida con ingresos vitalicios para una mejor calidad de vida.

3. BEPS Y SU ENFOQUE DE GOBERNANZA

El término Gobernanza fue utilizado primera vez por el Banco Mundial en 1989, en un documento que hablaba de la situación imperante en África, como “*crisis in governance*”. En dicho documento se estudiaban los mecanismos de control y de poder efectivo en países con estados débiles; a la luz de ese contexto, la “gobernanza” resultaba útil para hacer referencia a las formas de poder realmente existentes sin emitir juicios sobre la legitimidad de la autoridad, contrariamente a lo que hubiera ocurrido al utilizar la palabra “gobierno”. (Fernanda, 2010).

Por otra parte, la Real Academia lo define como “el arte o la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

El término, con el avanzar del tiempo y con la aplicación en diversos contextos se puede sintetizar como el aumento de actores no gubernamentales participando en la tarea de gobierno y la definición de políticas, donde el poder no proviene de arriba (Estado) sino que existe un equilibrio entre las partes.

Bajo esta perspectiva de Gobernanza, se analiza el caso de estudio seleccionado BEPS, delimitado en el territorio antioqueño, donde existen diferentes actores trabajando por un objetivo común, protección a la vejez.

Un ejemplo de ello es la Cooperativa de Cafeteros, que se vincula a BEPS, como patrocinador, con la financiación del servicio social complementario apoyando en el ahorro individual a sus caficultores asociados de estratos 1, 2 y 3; menores de 55 años, con un ahorro de \$150.000 por primera vez y \$5.000 bimestrales como beneficio, de los excedentes de la cooperativa, dinero que es trasladado al programa para las cuentas individuales de los ahorradores, logrando que las personas sientan la colaboración de varias entidades en la construcción de su futuro y una vejez digna.

Otro ejemplo de ello, la Alcaldía del municipio de Rionegro, un actor de naturaleza pública que aportó más de 8.000 millones para entregarle el beneficio de la anualidad vitalicia a más de 1.400 adultos mayores, garantizándoles a cada uno de ellos un ingreso bimestral de por vida, reduciendo la pobreza y mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

En cada uno de estos ejemplos puede verse reflejada la gobernanza, ya que el tema pensional en Colombia es preocupante y el estado no puede ser el único responsable de la calidad de vida de los adultos mayores, esta complejidad del sistema está siendo afrontado desde diferentes niveles de gobierno, junto con la participación de los actores sociales como fuente de intercambio de experiencias y conocimiento. (Germán, 2013) PETERS y PIERRE (2005, p. 51).

En este sentido, puede observarse como se ha desarrollado una gobernanza multinivel, donde participan actores locales, municipales y nacionales; representados por el Estado a través de una institución de presencia a nivel nacional (Colpensiones), por la administración municipal, que en todos los territorios apoya la estrategia de convocatoria y divulgación, las organizaciones de la sociedad civil, como en el caso de la Cooperativa de Antioquia, las entidades privadas que a través de sus redes de recaudo recolectan los ahorros y los ciudadanos beneficiarios vinculados, todos enfocados en un mismo propósito, con un alto compromiso de cooperación que responde positivamente al logro del objetivo del Estado, ampliar la cobertura, logrando una protección a la vejez.

Esta movilización conjunta representa para cada uno de los actores un papel, unos objetivos; pero estos se potencializan con la sinergia generada. De igual forma se evita la duplicidad de esfuerzos, incluso con la misma intervención, muchas veces a la misma población beneficiaria, sin avanzar en una solución real.

Cada uno de los ejemplos, puede definirse como una red que intercambia recursos para alcanzar ese propósito compartido, cada uno desde su visión aporta a esta realidad. Así el Estado comparte

la responsabilidad y hace parte de ésta a los mismos ciudadanos y a otros actores en un equilibrio más justo.

Sin embargo, a pesar de este trabajo mancomunado, el Estado continúa siendo un actor principal, pues entrega los lineamientos, a través de leyes y normas, que permite la interacción y participación de los distintos actores. Este liderazgo lo asume a través de la presencia institucional que administra el programa BEPS, quien tiene claro los conceptos, la normatividad y el alcance, pero sin imponer sus reglas sobre los actores, simplemente flexibilizando y adaptando la organización y el programa a los objetivos de los otros actores, sin imponerse y de forma totalmente voluntaria.

En estos ejercicios, se notan los principios de la gobernanza, que le permitan garantizar la mayor democraticidad posible y la consecución de sus propios objetivos. (Cerillo I Martinez Agustí, 2005). La gobernanza europea plantea 5 principios, los cuales se pueden identificar fácilmente en el caso de estudio.

Principio de Participación: Desde la perspectiva del principio de participación, todos aquellos actores que ostenten intereses, recursos o visiones deberán poderse incorporar en las redes de acuerdo con las normas y pautas que en cada momento se establezcan (Cerillo I Martinez Agustí, 2005), cada actor desde sus objetivos se involucra para lograr en conjunto un objetivo mayor. (Ver capítulo actores).

Principio de Transparencia: Con los altos niveles de corrupción que presenta actualmente el país, es necesario aumentar los procesos participativos, donde las comunidades se apropien de los programas estatales; para este caso, los ciudadanos son los principales actores, tanto como divulgadores así como beneficiarios, son los veedores finalmente y dan testimonio de la utilidad del programa. La empresa y las organizaciones civiles están más acostumbrados a hacer procesos visibles; en el programa otro factor de transparencia es frente a los postulados, ya que, para hacer un patrocinio de financiamiento, tanto de anualidad vitalicia como de ahorro, existen unos criterios de priorización cuando se trata de grupos, así a través de una selección abierta se determinan los beneficiarios de dicho beneficio.

Para el caso de la Cooperativa de Cafeteros, los criterios están previamente establecidos así:

- Ser caficultor asociado a la cooperativa
- Ser menor de 55 años
- Tener un tiempo de antigüedad en la cooperativa de más de un año
- Estar en los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3

Para el caso de la administración municipal de Rionegro los criterios de selección fueron:

- Vivir en el municipio de Rionegro Antioquia
- Pertenecer a los estratos 1 y 2 del SISBEN
- Pertenecer al Programa de Subsidio Económico de Colombia Mayor, el cual otorga hasta \$150.000 bimestrales a cada adulto mayor beneficiario.
- Ser mayor de 57 años mujeres y 62 años hombres

Como se puede observar el Estado, a pesar de tener políticas y normas claras con respecto al programa se adapta a los objetivos de cada uno de los actores que para que de una forma conjunta se logre el objetivo de un mayor número de personas protegidas en la vejez.

Principio de Rendición de Cuentas (Accountability): Cada entidad participante rinde cuentas a sus propias organizaciones, así como a los ciudadanos; existe gran cantidad de información, incluso pública en la web, que rinde el estado actual de cada uno de los convenios citados. El Estado y la entidad pública que administra el programa, además tiene una vigilancia permanente por parte de la Contraloría, la Procuraduría, la Personería y la Superintendencia Financiera de Colombia.

Principio de Eficacia: Tal como lo define Cerillo, la eficacia es la consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización. El deber de actuar de forma eficaz, que se deriva del principio de eficacia a que nos estamos refiriendo, tiene como consecuencia también la necesidad de actuar de forma eficiente y económica, es decir, que del principio de eficacia se derivan también los criterios de eficiencia y economía (Cerillo I Martínez Agustí, 2005).

Este principio también aplica a los convenios citados (Cooperativa de Cafeteros y Alcaldía de Rionegro) con el programa BEPS, ya que cada uno de los actores cumple su objetivo de forma individual, desde una óptica distinta cada uno beneficia a su población determinada, la cual considera más vulnerable, los recursos se distribuyen de forma transparente, se reducen las costosas intervenciones aisladas, se aumenta el trabajo y la presencia institucional en las regiones, los desplazamientos y esfuerzos logísticos se asumen conjuntamente y finalmente el Estado cumple con su gran objetivo de ampliar la cobertura para aquellos que no tienen la posibilidad de cotizar a pensión, pero pueden tener la oportunidad de contar con un ingreso vitalicio y digno en la vejez.

Principio de Coherencia: Existe gran aplicación de este principio en el caso de estudio, pues las entidades se han adaptado a los lineamientos estatales y se están haciendo acciones para beneficio de los ciudadanos objeto de la política en materia de seguridad social en pensión. Se ha notado gran cooperación y coordinación entre lo planteado y lo ejecutado que finalmente permite medir la coherencia existente.

Todos estos principios de Gobernanza se aplican al programa BEPS y a la contribución de terceros para lograr una vejez más tranquila de ciudadanos que a lo largo de su vida han trabajado, seguramente, sin unas condiciones favorables, estables de seguridad social pero que hoy con la edad de jubilación necesitan ingresos para mantenerse de forma independiente en la sociedad.

4. PROGRAMA BEPS Y SU APLICACIÓN DE GOBERNANZA

El programa BEPS es un mecanismo creado por el gobierno nacional como un Servicio Social Complementario (Trabajo, 2016), que con el Acto Legislativo 001 de 2005 adicionado al artículo 48 de la Constitución Política de 1991, consagró la posibilidad de determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión; permitiendo a los Colombianos ahorrar lo que puedan, cuando puedan con un incentivo periódico del 20% por cada peso ahorrado, para lograr alguno de los siguientes fines en la protección de la vejez:

1. Completar semanas o capital para una pensión en cualquiera de los dos regímenes (RPM Régimen de Prima Media, administrado por Colpensiones – RAIS Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad administrado por fondos privados de pensiones AFP).
2. Un ingreso vitalicio, proporcional a los ahorros acumulados y al subsidio otorgado por el Gobierno Nacional equivalente al 20% del monto ahorrado, pagadero cada dos meses.

Cualquiera de estos dos fines, indiscutiblemente van a contribuir con adultos mayores más independientes económicamente, pues contarán con un ingreso vitalicio, sea pensión o BEPS que mejorará sus condiciones de vida.

Buscando que más Colombianos estén protegidos y recibiendo si no es una pensión, un BEPS – Beneficio Económico Periódico, se plantea a través de un proceso de Gobernanza dar aplicación al decreto 295 de febrero de 2017 que permite el aporte de terceros como un mecanismo para financiar una anualidad vitalicia, realizando contribuciones en dinero que consideren pertinentes para una persona o grupo de vinculados BEPS, con el objetivo de financiar una anualidad vitalicia que no podrá superar el 85% del SMMLV.

- ¿Cuáles son las diferencias entre una pensión y los beneficios económicos periódicos?

Existen diferencias significativas, pues la pensión es el resultado de un sistema contributivo de aportes, mientras que BEPS es un ahorro voluntario, las principales diferencias son:

DIFERENCIAS ENTRE UNA PENSIÓN Y BEPS		
CARACTERISTICAS	PENSIÓN	BEPS
Frecuencia de pago	Mensual	Bimestral (Cada dos meses)
Monto	Por constitución no puede ser inferior a un salario mínimo legal vigente	No podrá superar el 85% de un salario mínimo legal vigente.
Subsidio del Gobierno Nacional	No aplica	20% adicional sobre el total ahorrado. Por cada \$100.000 pesos ahorrados el Gobierno Nacional entregará \$20.000 más.

Grafica 4. Diferencias entre una pensión y BEPS

- ¿Cómo se realiza el proceso de vinculación al programa BEPS?

Proceso mediante el cual un ciudadano colombiano, que cumple con los requisitos se inscribe como ahorrador al servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos a través de la apertura de su cuenta de ahorro individual, deben presentar su cédula de ciudadanía original, diligenciar y firmar un formulario de ingreso.

- ¿Quién puede financiar una anualidad vitalicia?

Una anualidad vitalicia es un pago que recibe bimestralmente un vinculado al programa BEPS en su etapa de disfrute, posterior a la edad de pensión (57 años mujeres y 62 años hombres) y el monto es proporcional a la sumatoria de su esfuerzo de ahorro, traslado de cotizaciones del Sistema General de Pensiones, subsidio del 20% como aporte del Estado por cada peso ahorrado y aportes económicos de terceros, sean estas personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

- ¿Qué procedimiento debe realizar un tercero aportante?

Los terceros aportantes, personas naturales o jurídicas deben hacer una solicitud escrita, diligenciando los siguientes formularios:

1. Solicitud donde manifieste su intención, el monto que tiene estimado aportar al (los) postulado(s) y/o el valor del BEP que desea que reciba(n). Relacionar el número de identidad de los postulados o en caso de no contar con postulados, solicitud de una lista de priorizados.
2. Inscripción de Tercero Aportante: Es toda persona natural o jurídica, que realiza contribuciones a favor de una persona o grupo vinculado a BEPS, con el fin de contribuir a mejorar su protección en la vejez, y cuyo uso se establece en el artículo 2.2.13.12.3. del Decreto 295 de 2017.
3. Formato Conocimiento del Cliente, en este se identifican posibles riesgos SARLAFT (Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo) se compone de dos fases: la primera corresponde a la prevención del riesgo y cuyo objetivo es prevenir que se introduzcan al sistema financiero recursos provenientes de actividades relacionadas con el lavado de activos y/o de la financiación del terrorismo. La segunda, que corresponde al control y cuyo propósito consiste en detectar y reportar las operaciones que se pretendan realizar o se hayan realizado, para intentar dar apariencia de legalidad a operaciones vinculadas al LA/FT.

- ¿A quién puede financiar un tercero aportante?

El tercero aportante puede financiar a una persona o un grupo de personas, estas pueden hacer parte de su cadena de valor y pueden estar representadas en grupos de proveedores, clientes, distribuidores y diferentes grupos de interés que representen un colectivo con una baja protección en seguridad social en pensión. Si este es el caso, el aportante identifica las personas a ser postuladas beneficiarias; sin embargo, puede darse el caso que un aportante no tenga una lista de postulados pero quiera contribuir, así puede manifestar su intención de apoyo y solicitar una lista de priorización, donde indique cuantas personas, de una región específica, sexo o edad. Los aportantes pueden definir a quién, de qué condiciones socioeconómicas o de que región geográfica apoyara con recursos voluntarios para ofrecer a estas personas mejores condiciones de vida.

- ¿Cuánto puede financiar un tercero aportante?

El tercero aportante puede financiar el costo de una anualidad vitalicia de hasta el 85% de un SMMLV, o el valor que considere reciba el beneficiario de su aporte cada dos meses, estos montos están asociados a la edad y al género, pues a mayor edad menor el valor a aportar.

- ¿Cómo se realiza el cálculo?

Cada persona beneficiaria de BEPS recibirá un valor diferente que puede oscilar entre un valor mínimo de \$60.000 pesos para este año 2018 y un máximo del 85% de un SMMLV calculado mensual y pagadero bimestralmente. Los cálculos se aplican según la esperanza de vida según el género y la edad de la persona vinculada al programa. El tercero puede definir el valor que quiere que reciba en vinculado beneficiario del aporte cada dos meses y se hace el cálculo por parte de la administradora Colpnesiones determinando el monto que debe girar el tercero.

- ¿A qué personas se les puede hacer el aporte de terceros?

El aporte se le puede hacer a los Colombianos vinculados al programa BEPS, que cumplan los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano Colombiano
2. Mayor de 18 años
3. Percibir ingresos inferiores a (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente: Esto se verifica porque es afiliado al régimen contributivo en salud o beneficiario del régimen contributivo en salud.

- ¿Cómo se realiza el pago?

El pago se realiza por canales electrónicos dispuestos como Botón PSE (Pagos Seguros en Línea) que permite realizar pagos de forma segura y rápida, solo es necesario que el tercero tenga una cuenta de banco registrada con segunda clave para transacciones electrónicas.

- ¿Cuándo empieza a disfrutar el ingreso vitalicio el beneficiario?

El ingreso vitalicio, pagadero bimestralmente se empezará a disfrutar pasados dos meses de la solicitud inicial del tercero aportante, siempre y cuando el ciudadano cumpla los requisitos y esté vinculado al programa.

5. CONCLUSIONES

En Colombia, cada vez más son las personas que alcanzan edades avanzadas, el milagro de la longevidad está presente, aunque esto no representa necesariamente mejor calidad de vida, incluso gran parte de esta población siente el rechazo y el abandono pues alcanzan edades donde ya no representan lo que fueron en el pasado, y solo este panorama se cambia si en la edad adulta se cuenta con una pensión, fruto de más de 25 años de trabajo y dedicación.

Sin embargo, por múltiples factores las personas durante su etapa productiva no alcanzan a cotizar el tiempo o el capital suficiente para una pensión, según el régimen al que pertenezcan (RPM –RAIS), lo que significa adultos mayores sin ingresos, convirtiéndose este en un problema perverso de la sociedad, pues existe mayor dependencia y responsabilidad de otros, con suerte se cuenta con la protección de familiares y para el caso de adultos abandonados el Estado como responsable de sus necesidades básicas; el mayor desafío es tener a los ciudadanos en la edad adulta con la mejor calidad de vida posible, situación que requiere la sumatoria de diferentes fuerzas de la sociedad, para diseñar y desarrollar estrategias que permitan a todos llegar a esta etapa de la vida de una forma digna y tranquila.

Pero, precisamente la definición de estas estrategias y su aplicación, para la solución de este problema perverso, como el envejecimiento de la población y su calidad de vida; requiere procesos articulados, innovadores, que lleve adelante nuevas combinaciones y los actores se replanteen su participación.

Aquí, el Estado juega un papel preponderante, pues por años se ha visto como el responsable de la calidad de vida, donde su mayor reto es aumentar la flexibilidad para tomar decisiones que le permita responder con mayor rapidez a las necesidades de la población.

Así es, como desde las políticas gubernamentales hasta la sociedad en sí, debe alinearse para asumir la etapa de la edad tal vez más improductiva económicamente hablando, pero más regocijada de experiencias, conocimientos y tradiciones que hacen que un país mantenga su memoria.

Tener niveles óptimos de calidad de vida y aumentar la cobertura del sistema pensional no es tarea fácil, requiere que todos los stakeholders (grupos de interés) que se involucran directa o

indirectamente en el ciclo de vida de los habitantes del país, estén comprometidos e interesados en que los resultados de sus intervenciones se vean reflejados en el largo plazo, esto es, acceso a un mejor sistema de salud, mejores condiciones nutricionales, educación de calidad, mayores oportunidades de empleabilidad y formalización laboral, entre muchas otras.

Sin embargo y a pesar del largo camino que falta por recorrer, existen alternativas como BEPS que le permite a los adultos mayores, disfrutar hoy, de un ingreso que no alcanza a ser el salario mínimo, pero que representa un ingreso vitalicio en la vejez, el cual se diseñó como una alternativa complementaria, estrategia del Gobierno Nacional, para las personas que no tienen la posibilidad de cotizar a una pensión, sea porque nunca en su vida incursionaron en el ámbito laboral o incluso habiéndolo hecho no alcanzaron a acumular el capital o las semanas suficientes para lograr una pensión, que tiene como misión proteger a las personas en la contingencia de la vejez.

Este tipo de mecanismos creados por el Estado puede denominarse como una acción de innovación en el sector público, ya que fue necesario desarrollar nuevos métodos (procesos, procedimientos, formas de gestión), políticas, productos y servicios con la intención de responder de manera eficaz a los cambios en las necesidades y en las expectativas de los ciudadanos; y que tiene como fin último generar valor a la sociedad (Mulgan y Albury, 2003; Bermúdez, 2009).

El programa BEPS cumple con las características de innovación, pues fue necesario para aliviar el problema de calidad de vida en la vejez, crear un mecanismo complementario al sistema pensional para que los ciudadanos contribuyan con su futuro, manteniendo una responsabilidad compartida, así mismo se da la posibilidad de involucrar otros actores para que contribuyan con aportes voluntarios a posibles beneficiarios, transformando culturalmente el concepto de ahorro y protección a la vejez y ejerciendo acciones de gobernanza, demostrando que existen transformaciones profundas que pretenden resolver necesidades complejas a partir de procesos de innovación social, que como lo define la Universidad de Stanford es: “la solución novedosa a un problema social, que es más efectiva, eficiente y sostenible que las soluciones existentes, donde el valor creado es apropiado por la sociedad en general”.

A pesar de que queda camino por recorrer, seguramente probar este programa en el país, como una potencial solución a mejorar la calidad de vida en la edad más adulta, puede llegar a ser un referente de desarrollo e innovación social, inicialmente para Amé

rica Latina, replicable en países con condiciones similares y problemáticas compartidas, quienes tendrán los aprendizajes más exitosos y las acciones de gobernanza que disponen en un mismo escenario al Estado, la empresa y la sociedad civil.

Definitivamente soluciones como estas, dan cuenta de que el Estado es parte activa de cualquier proceso de innovación, y que Colombia ha estado dando pasos agigantados con la transformación de sus propios procesos, el uso de las nuevas tecnologías para acercar la ciudadanía al Estado, (como el proceso de transformación GEL de MinTic por citar algún ejemplo), la modernización de las entidades estatales, los procesos de transparencia y la rendición de cuentas, todas ellas aproximaciones y cambios incrementales de innovación, que aportan y mejoran las condiciones, mientras alcanzan objetivos sociales, aumentando la capacidad de la sociedad misma para tomar la acción y ser partícipes de contribuir con una mejor calidad de vida.

Recorrer la senda de la innovación puede ser el camino para dar solución a otras muchas problemáticas, pero se requiere mayor ejercicio en la aprobación de políticas públicas, donde se involucren actores con importantes aportes como el sector privado y la academia, que generen sinergias y acuerdos de cooperación; otorgando la importancia a la innovación como fuente de desarrollo económico y social.

En el futuro cercano, seguramente diferentes actores del territorio se sumarán a contribuir con aportes para una mejor calidad de vida de los adultos mayores y será más frecuente hablar de estrategias reguladas como crowdfunding y procesos colaborativos en pro de una mejor sociedad.

6. BIBLIOGRAFÍA

BID Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Panorama Actual de la Innovación Social en Colombia*. BID.

Butzbach, E. R. (s.f.). Crowdfunding. En E. R. Butzbach.

Cerillo I Martínez Agustí. (2005). *LA GOBERNANZA DE HOY: 10 Textos de Referencia*. Madrid, España: Universitat Oberta de Catalunya.

DANE, I. T. (s.f.). www.dane.gov.co.

FEDESARROLLO - FUNDACIÓN SALDARRIAGA CONCHA. (2014). *MISIÓN: COLOMBIA ENVEJECE*.

Fernanda, R. B. (2010). GOBERNANZA Y LEGITIMIDAD DEMOCRATICA. *INVESTIGACIÓN EAFIT*, 12.

García, J. F. (2010). *Innovación en Modelos de Negocio*.

Germán, P. I. (2013). *La Gobernanza multinivel como alternativa de gestión de desarrollo rural*.

González, N. E. (s.f.). *Discusión del término innovación soial* . Medellín.

Javier Guzman Vicepresidnete BEPS Colpensiones. (2018). *Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html. (s.f.).
Obtenido de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html.

Pensiones Sociales y Pobreza en América Latina. (2016 de 2016). www.asofondos.org.co.

Rodas Salas, Luis Julian. (2007). *ESTADO, EMPRESA PRIVADA Y SECTOR SOCIAL: UNA RELACIÓN ENTRE SECTORES QUE FORTALECE LA SOCIEDAD CIVIL*.

Trabajo, M. d. (2016). Decreto 1833 de 2016.

Universidad del Pacífico . (s.f.). www.asofondos.org.co.

www.colombiamayor.gov.co. (s.f.).

