



DOCUMENTOS DE TRABAJO

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universalidad, pensiones y comunidades rurales en Colombia*



* Documento de trabajo producto de la investigación *“El derecho a una pensión para las comunidades rurales en Colombia”*. Investigación inscrita ante el Comité para el Desarrollo de la Investigación -CODI- de la Universidad de Antioquia.

Medellín, septiembre 6 de 2021

Universalidad, pensiones y comunidades rurales en Colombia

Sandra Patricia Duque Quintero¹

Mónica Duque Quintero²

Patricia González Sánchez³

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por todos los países del mundo en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 reflejan el compromiso de los países de implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos o pisos de protección social, a fin de reducir y prevenir la pobreza (meta 1.3 de desarrollo sostenible). Este compromiso con la universalización reafirma el acuerdo mundial de extender la seguridad social alcanzado por la Recomendación sobre los pisos de protección social núm. 202, adoptada en 2012 por los representantes de los gobiernos y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de todos los países (OIT, 2019).

La universalidad, como principio, consiste en garantizar a todos los ciudadanos, determinadas protecciones o beneficios (derechos) fundamentales asociados con ciertas características (cantidad y calidad), que se consideran necesarios para que sus perceptores participen plenamente en la sociedad en que viven, como es el caso de una pensión. El principio de universalidad busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos. Con el propósito de generar sistemas sociales integrados y no excluyentes, deben ser explícitas las definiciones y la organización del régimen de garantía universal de la protección social a las personas, a fin de que

¹ Doctora en Educación, Magíster en Derecho, Especialista en Gestión ambiental y Abogada de la Universidad de Antioquia, profesora vinculada a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia-Colombia. Coordinadora de la Línea de investigación Derecho Laboral y de la Seguridad Social, Grupo Derecho y Sociedad. Investigadora Grupo Estudios de Derecho y Política, reconocidos Colciencias. Email: spatricia.duque@udea.edu.co. Dirección de correspondencia: Calle 70 No 52-72, oficina 401, Edificio de Extensión. Dirección postal: 1226, Universidad de Antioquia.

² Doctora en Ciencias Animales. Magíster en Nutrición Animal. Especialista en Producción Animal. Zootecnista. Profesora Titular de la Facultad de Medicina Veterinaria, Corporación Universitaria Remington. Medellín, Antioquia, Colombia. Email: monica.duque@uniremington.edu.co. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-7877-715X>. <https://scholar.google.es/citations?user=Xr-I6jTTvaoC&hl=es>

³ Doctora en Historia. Profesora Titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Antioquia, Colombia. E-mail: derpgs@gmail.com. Orcid ID: orcid.org/0000-0001-7618-7738, <https://scholar.google.com/citations?user=jPYFH-EAAAAJ&hl=es>

no haya exclusiones por niveles de ingreso, género, tipo de vinculación laboral o niveles de riesgo (salud, desempleo, etc.). Como la falta de universalidad afecta principalmente a los más pobres, la selectividad debe entenderse como el instrumento, o conjunto de instrumentos, que permiten orientar la acción, y particularmente la asignación de subsidios, para que la población carente pueda acceder a los servicios y garantías sociales. (CEPAL, 2000).

La política social universalista es un enfoque institucional redistributivo, el cual considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad (Titmuss, 1981, pág. 39). Beveridge (1946) introdujo este principio como “comprensividad en la cobertura de las personas” (pág.25) y lo considera un instrumento para abolir la pobreza. Por su parte, la Declaración de Filadelfia de 1944 proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos, de ahí la necesidad de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten. Por otra parte, una Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo de 1944 establece que el seguro social debería proteger a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas a su cargo (Humblet & Silva, 2002).

El universalismo promueve que todos los ciudadanos deben ser titulares de un estándar de vida decente y que todos los derechos de la ciudadanía deben ser garantizados incondicionalmente. Una segunda característica de este principio es que tiende a desmercantilizar las preferencias como la base económica del individuo, es decir, las mercancías no es lo único que genera bienestar en el individuo. En esta perspectiva prima la fortaleza de los derechos y el grado de comodidad de los individuos. Esto se evalúa de acuerdo con dos aspectos: el primero es cómo son satisfechas las necesidades humanas normales de los individuos, y si dichas necesidades se satisfacen o no a través de programas sociales; y el segundo aspecto es valorando que tan adecuado es el estándar de vida de la población. Una tercera característica del universalismo es que el Estado debe promover mecanismos de amplia solidaridad social en razón a que los beneficiarios de la política social es toda la población, base de la ciudadanía compartida. El universalismo en la política social es el derecho que reconoce a sus ciudadanos, el acceso gratis, o lo más barato que sea posible, y universalmente a aquellos bienes que son indispensables para ampliar las capacidades y lograr la libertad real (Gosta Espring & Walter, 1987, pág. 196). El principio de universalidad significa específicamente que el derecho en cuestión se define para

toda la población. Es un principio en virtud del cual los beneficios de la seguridad social deben proyectarse sobre todos los integrantes de la población de un determinado país (Uthoff, 1999).

No obstante, pese a que el principio de universalidad es consagrado un principio de la seguridad social, el derecho fundamental a una pensión sigue sin realizarse para la mayoría de la población mundial. Las estimaciones de la OIT indican que solo el 29 por ciento de la población mundial está protegida por un sistema de seguridad social integral que abarca toda la gama de prestaciones, desde beneficios familiares hasta pensiones de vejez, y que la amplia mayoría de la población mundial –el 71 por ciento, esto es, 5200 millones de personas– tiene solo una cobertura parcial o ninguna (OIT, 2019). Este panorama se evidencia en Colombia y de una forma dramática en la poca cobertura del sistema pensional para las comunidades rurales en el país.

Garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores en las comunidades rurales debe ser un objetivo del Estado Colombiano. Si bien, durante su vida laboral, las comunidades rurales gozan de buena salud y capacidad productiva y contribuyen al desarrollo y progreso de su país, es justo que al envejecer tengan derechos que les permitan tener una vida en condiciones dignas. Para lograr este objetivo, se necesitan sistemas pensionales que garanticen la protección sistemática contra el riesgo de vulnerabilidad en la vejez que corren los adultos mayores basados en el principio de universalidad.

La Agenda 2030, en particular la meta 1.3 de los Objetivos de desarrollo sostenible –ODS–, exhorta a los Estados a implementar a nivel nacional sistemas de protección social para todos, prestando especial atención a las personas pobres y vulnerables. La Recomendación núm. 202 de la OIT en 2012, insta a que se combinen las pensiones públicas contributivas con regímenes de pensiones no contributivos para garantizar la protección de toda la población, propuesta que debería impulsarse en el país (OIT, 2019).

En este sentido, es importante plantear la necesidad de un sistema no contributivo pensional para las comunidades rurales en Colombia, que reconozca desde los derechos humanos que tienen estas comunidades, sus particularidades, necesidades y la respuesta diferenciada que deben recibir por parte del Estado, diseñar esquemas alternativos de acceso al sistema pensional que no estén atados a la vinculación tradicional del empleo formal y que tengan en cuenta las

dinámicas de producción y vida que caracterizan la zona rural es apremiante. En un país como el nuestro, con altos índices de pobreza y desigualdad en el campo, un sistema de pensiones básicas no contributivas aportaría sustancialmente al cumplimiento del principio de universalidad en la búsqueda de una mayor equidad para las comunidades rurales.

El mayor desafío de la política de pensiones al que se enfrentan en la actualidad la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) es la baja cobertura de los sistemas de pensiones, tanto en términos de proporción de trabajadores que participan en los sistemas pensionales como la proporción de personas mayores que reciben algún tipo de pensión. La pobreza refleja la falta de una amplia cobertura de la pensión, lo que deja a muchas personas de la tercera edad sin ningún ingreso (OCDE, 2015). En Colombia, el problema más significativo que ha tenido el régimen de pensiones es la cobertura, el número de personas a las que llega el seguro de vejez no ha sido y no es el que debería tener una sociedad que busca la protección y la garantía de derechos mínimos para la población, a pesar de las reformas que se han realizado, se está muy lejos de la universalización que debería ser el objetivo prioritario en el régimen de pensiones. No obstante, las reformas, su justificación y los objetivos por las cuales se aprueban éstas, giran en torno principalmente a solucionar los problemas fiscales presentados dentro del régimen, por encima de la búsqueda de ampliar la cobertura, el problema a solucionar por parte de los planeadores del país y de los consejeros externos como el Banco Mundial es solucionar la crisis financiera del sistema (Sánchez, 2008).

La baja cobertura del sistema pensional en el campo se explica por factores como los altos niveles de informalidad, las formas de producción y la segmentación del trabajo rural. La mayor parte de las comunidades rurales trabajan en actividades económicas de bajos niveles de ingresos que en la mayoría de los casos no llegan al salario mínimo legal vigente, por tanto, la cotización de las comunidades campesinas, indígenas y afro como independientes a los regímenes pensionales no es una prioridad, en una realidad donde los recursos económicos son escasos y la subsistencia es lo primordial.

Los altos niveles de desprotección que registran los habitantes rurales, particularmente los adultos mayores, se derivan igualmente de la segmentación y las fallas propias de los mercados laborales y de un sistema pensional no adaptado a las particularidades del campo y sus

comunidades. Dadas las tendencias demográficas actuales, el problema puede agravarse si no se toman acciones, dado que existe un porcentaje significativo de población mayor desprotegida que, por su edad, no tendrá una pensión, indemnización sustitutiva o devolución de aportes porque una gran proporción de campesinos, afros o indígenas nunca han cotizado a los sistemas pensionales.

En este punto, es importante analizar programas como “Colombia Mayor”, Subsidio al Aporte a la Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional y Beneficios económicos Periódicos, ya que no cumplen la finalidad de ampliar la cobertura y acceso al sistema pensional, veamos: el programa “Colombia Mayor”, que protege a las personas de la tercera edad desamparadas, brinda un subsidio bimestral para financiar necesidades de alimento, pero no puede compararse este subsidio, que es un 10% del salario mínimo cada mes, a los beneficios que tiene una pensión. El programa de Subsidio al Aporte a la Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional –FSP- que, si bien estableció un subsidio de 90% de la cotización a pensiones a empleados informales rurales, en el año 2009 disminuyó el subsidio al 70% del aporte, nivel que comparten también los trabajadores informales de las ciudades. Es importante anotar que la Ley 797 de 2003, adiciona al Fondo de Solidaridad Pensional, la subcuenta de subsistencia, destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico (Congreso la República de Colombia, 2003), de esta forma los recursos del FSP fueron destinados a financiar no solo la Subcuenta de Solidaridad (subsidio parcial y temporal al régimen general de pensiones), sino también la de Subsistencia (subsidio económico de subsistencia). En una investigación realizada por Duque, et al (2014), sobre el Fondo de Solidaridad Pensional se señala:

De acuerdo con las altas cifras de pérdida del subsidio de la población que logró acceder al sistema por mora en los aportes y el número insignificante de individuos que lograron pensionarse, se evidencia una carencia de eficacia material en cuanto al objeto principal de la norma que implementa el Régimen Subsidiado. Para la selección y permanencia de los beneficiarios del régimen, es importante anotar que no se tienen en cuenta factores que impiden mantener una fidelidad en los aportes por parte de ellos, como por ejemplo la inestabilidad laboral, la falta de oportunidades de trabajo, la situación económica deficiente, entre otras (Duque, et, al; 2014).

Ahora bien, a través del Decreto 604 del 1 de abril de 2013, Modificado por el Decreto 2983 de 2013, se reglamentó el acceso y la operación de los Beneficios Económicos Periódicos –BEPS-. En el artículo 2 se definió este como un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se ofrece como parte de los Servicios Sociales Complementarios y que se integra al Sistema de Protección a la Vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen en este mecanismo obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e individual. El artículo 6 define que el incentivo es un subsidio periódico que consiste en un aporte económico otorgado por el Estado, que se calcula anualmente de manera individual para cada beneficiario, sobre los aportes que haya realizado en el respectivo año y, por lo tanto, se constituye en un apoyo al esfuerzo de ahorro, cuya finalidad última es desarrollar el principio de solidaridad con la población de menor ingreso. Su monto anual es un subsidio periódico al ahorro y se contabiliza anualmente. De la misma manera se prescribió que la administración estaría a cargo de Colpensiones (art. 17), misma que no tendrá para el beneficiario ningún costo (art. 20).

Como puede observarse, la creación del programa BEPS, como modelo para fomentar el ahorro de la población que no cotiza al sistema pensional, no van en pos de la universalidad del derecho fundamental a una pensión, la cobertura es muy baja en el campo y la población rural carece de recursos, dados los niveles de pobreza para el aporte voluntario. Además, en estricto sentido es un subsidio periódico y no una pensión.

Una de las funciones de una pensión es reemplazar los ingresos que tienen los trabajadores, de tal manera que cuando se pensionen bien sea por vejez, invalidez o muerte, se mantenga un soporte económico que permita una subsistencia digna, Programas como Colombia Mayor” y Beneficios Económicos Periódicos, están por debajo de una pensión mínima y el propósito de lograr una vejez digna. El programa al Subsidio al Aporte a la Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional, que inicialmente era una buena opción para la población rural, tiene una ineficacia material y una baja tasa de afiliación.

Sin lugar a duda, esta situación nos obliga a pensar en estrategias que apunten a un desarrollo rural integral que busque la igualdad de oportunidades para los pobladores rurales. Esto será posible a partir de la definición de medidas específicas que logren un cambio estructural que

rompa los mecanismos de reproducción intergeneracional de pobreza y desigualdad, con el fin último de mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes rurales mediante la inclusión, tanto social como productiva.

La implementación de un sistema de pensiones básicas no contributivas tiene un amplio sustento a nivel constitucional y en la normativa internacional. Los sistemas de pensiones de carácter contributivo han mostrado sus limitaciones de cobertura, sobre todo en países como el nuestro con altos índices de trabajo independiente e informalidad. El reconocimiento del principio de universalidad constituye un mandato para la ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones. La implementación de un sistema de pensiones básicas no contributivas significaría un importante paso adelante en la construcción de un sistema de pensiones de alcance universal. Los tratados internacionales que reconocen el derecho a la seguridad social inciden en el carácter universal de este derecho; este reconocimiento es consustancial a su concepción como derecho humano (Vidal, 2011).

Las pensiones no contributivas, tienen una clara función redistributiva, toda vez que son financiadas vía impuestos y contribuciones a la seguridad social y dirigidas a los adultos mayores que no han sido económicamente capaces de contribuir a un sistema de pensiones. Hay elementos de justicia distributiva en este tipo de pensiones que el Estado no puede desatender. Que los ciudadanos afronten su vejez sin una pensión o ahorros implica en general que éstos han desarrollado su vida laboral en condiciones más precarias, sin contratos formales que les permitan contribuir a un sistema de pensiones y con ingresos bajos. Estas personas también habrán tenido niveles más bajos de educación y habrán accedido a lo largo de su vida a peores condiciones de vida que los trabajadores afiliados a algún sistema de pensiones. Por tanto, una pensión no contributiva ayudaría a solucionar los problemas que no se resolvieron en el pasado. Asimismo, la idea persistente en el debate público señalando que las personas que nunca han contribuido a un sistema de pensiones no merecen obtener una pensión del Estado, deja de ser válida si consideramos que hasta el trabajador más humilde paga impuestos por los productos que consume a lo largo de su vida y casi nunca ve algún beneficio (Olivera, 2011).

Avanzar hacia una protección universal en la vejez en las zonas rurales es un reto importante para el país, sobre todo si queremos alcanzar paz, equidad y justicia social en el campo, por eso se

debe estructurar una pensión no contributiva para los adultos mayores sin capacidad de pago y que nunca han cotizado al sistema pensional, que seguramente posibilitara la aplicación de una verdadera política de protección social, que contribuya a sentar las bases para una transformación estructural del campo orientada a crear condiciones de bienestar para la población rural, combatir la exclusión y el atraso histórico de las comunidades rurales.

Referencias bibliográficas

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas
- Duque, S, Quintero, & Villadiego, Á. (2014). Régimen subsidiado pensional: el caso en Medellín durante el periodo 1996-2008. *Opinión Jurídica*, 13(25), 105-120.
- Humblet, M., & Silva, R. (2002). *Seguridad Social: Normas para el Siglo XXI*. Ginebra: OIT.
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys, Colombia*, OECD Publishing, Paris.
- Olivera, J (2011) Estudio sobre el diseño y costo de una pensión no contributiva en Perú. En “Foro Envejecimiento con dignidad por una pensión no contributiva”. Pág. 85. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_24600.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo (2019). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Ginebra.
- Sánchez, R (2008). La crisis del sistema pensional colombiano. Análisis de cobertura y críticas a las fallidas reformas. *Ensayos de economía*, 32:135-164.
- Uthoff, A. (1999). La universalización de la seguridad social en pensiones en América Latina: reforma a la seguridad social y mercados de trabajo. ¿Cuál debe adaptarse al otro?. . // *Foro Internacional de Política Social* (págs. 15-29). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Vidal, A (2011) Necesidad, *fundamento e importancia de un sistema de pensiones básicas no contributivas en el Perú*”. En “Foro Envejecimiento con dignidad por una pensión no contributiva”. Pág. 85. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_24600.pdf.