

## **Pensiones precarias en el Gobierno Petro**

Nelly Montoya Castillo

Profesora de la Maestría de Derechos Humanos y postconflicto  
ESAP

### **1. Antecedentes.**

El concepto precariedad es más conocido en la tensión entre el capital y trabajo como consecuencia de la reconfiguración de las relaciones laborales que se han dado en las diferentes fases del capitalismo; sin embargo, este término tiene una amplia acepción, en el resultado que ha dejado el neoliberalismo en todos los aspectos de la vida tanto individual como colectiva, en palabras de Franco Bifo<sup>1</sup> “Toda nuestra vida precaria está sometida a este imperativo: la competencia. Todas nuestras energías colectivas se alinean hacia la consecución de un único objetivo: luchar contra los demás para sobrevivir. La movilización da paso al frenesí y en última instancia al pánico, que deja vía libre a la depresión. La imposición de un sistema generalizado de deuda sobre todo el cuerpo social provoca los mismos efectos de sumisión, empobrecimiento y explotación.” (Franco Berardi Bifo, 2016, p. 10)

Es de conocimiento público, que, en América Latina, Chile fue el laboratorio para implantar el neoliberalismo por la vía violenta a través del golpe militar. En la construcción del Estado neoliberal chileno, se combinaron varios campos de poder<sup>2</sup>(el económico, el político, el cultural, el jurídico, el militar, el cultural, etc.) tanto nacionales como internacionales, los que se fueron entrelazando paulatinamente para dar un golpe certero a la embrionaria alternativa de poder, en cabeza por Salvador Allende para establecer en Chile un Estado socialista. El campo de poder que tuvo mayor incidencia fue el cultural, ya que las medidas de corte neoliberal implementadas en el régimen de Pinochet, tuvo su sustento teórico en los postulados de Hayek y Milton Friedman principales exponentes del neoliberalismo e

---

<sup>1</sup> Franco Bifo Belardi escritor, filósofo, pensador italiano, activista de izquierda

<sup>2</sup> Término acuñado por el sociólogo francés Pierre Bourdieu en el entendido que el campo de poder es “un campo de fuerzas definido en sus estructuras por el estadio de la relación de fuerzas entre formas de poder o distintos tipos de capital” (BOURDIEU, Pierre. La nobleza del Estado, p.369)

impartidas a 25 estudiantes chilenos asistentes al posgrado dirigido por Milton Friedman en la Universidad de Chicago en los Estados Unidos, a quienes se conoció como los Chicago Boys.

La barbarie que vivió el pueblo chileno desde el golpe militar el 11 septiembre de 1973 hasta el 11 de marzo de 1990 cuando terminó la dictadura militar, son el resultado de medidas autoritarias que no fueron otra cosa que fascismo, “En el caso extremo, la decisión de suprimir las libertades civiles en aras del cumplimiento de las leyes, tomada por el Estado autoritario, es algo mejor descrito como fascismo, como en el caso del bien documentado apoyo a Pinochet por Hayek y Friedman” (POLANYI, Kary,. 2018. p. 76).

Con el golpe militar contra Salvador Allende, en 1973, comenzó la construcción del Estado neoliberal chileno: *“el golpe contra el gobierno democráticamente elegido de Salvador Allende fue promovido por las elites económicas domésticas que se sentían amenazadas por el rumbo hacia el socialismo de su presidente”* (HARVEY, David. 2005. p. 8). La utilización de la violencia durante la dictadura militar en Chile fue el instrumento utilizado para realizar las transformaciones económicas, de un modelo económico caracterizado por una economía cerrada en perspectiva de priorizar el aparato productivo como generador de riqueza, se pasa a un modelo especulativo o como lo denominan algunos autores de financiarización económica, bajo los postulados de los exponentes del neoliberalismo. Si bien es cierto, el sistema capitalista tiene como esencia la especulación del dinero, porque “la especulación es la flor más sublime y la raíz más profunda del capitalismo.”(HILFERDING, 1963, p.247) es a partir de la década de los 70 cuando el capital financiero se convierte en poder hegemónico. En esa perspectiva, todos los actores que representan el capital financiero desde el año 1971, crearon estrategias que tendían a marchitar el poder político, porque lo fueron cooptando; así, las reformas normativas en materia económica y social eran adecuadas a los intereses del capital financiero.

Es por esta razón, que el régimen dictatorial de Pinochet implementó las medidas de corte neoliberal, entre otras: la reforma tributaria apuntando a la estabilidad de las finanzas públicas, la apertura del comercio internacional, lo que implicó un arancel uniforme del 10% en todas las importaciones, privatización de entidades del Estado, desregulación financiera, flexibilización laboral y la privatización de la seguridad social. Reformas que en su esencia

disminuyeron el poder del Estado Chileno para garantizar los derechos a la educación, a la seguridad social (pensiones, salud y riesgos laborales), a un trabajo digno, porque estos derechos adquirieron la connotación de mercancía, que se venden y se compran por los precios del mercado que rigen la oferta y la demanda; cada vez más se fueron privilegiando las transacciones financieras porque con la desregulación financiera el Estado no ejerce control alguno sobre estos negocios, como consecuencia tampoco contribuyen con las cargas tributarias al Estado, porque los agentes realizan una gran cantidad de operaciones financieras en muy corto plazo, puesto que “en los mercados financieros los agentes participantes pueden realizar transacciones de cualquier tamaño sin estar sometidos a ningún tipo de tributación” (STIGLITZ, 2010, p.9) .

Dentro de esa lógica de reformas, Chile fue pionero en privatizar las pensiones, puesto que “para ajustar el sistema, las pensiones “deben proceder del esfuerzo capitalizado de los beneficiarios” (Hayek, 1996, 357), así en 1981 la dictadura implantó el sistema de capitalización gobernado por las Administradoras de Fondos de Pensiones que son instituciones financieras privadas; a pesar de que el sistema de pensiones de Chile se mostró como ejemplo paradigmático en la mayoría de países de América Latina, por los rendimientos económicos que obtenían las Administradoras de Fondos de Pensiones, la realidad de las condiciones de vida de la mayor parte de población jubilada fue y sigue siendo de precariedad. Cuando se terminó la dictadura, los gobiernos democráticos que entraron a gobernar no hicieron reformas de fondo, que transformara el sistema de capitalización creado por el régimen de Pinochet, sino que matizaron el sistema volviéndolo cada vez más asistencialista, esta situación se evidenció con mayor fuerza en el estallido social del 2019, donde los jóvenes reclamaban una reforma al sistema pensional que beneficiara realmente a toda la población.

Es claro que el sistema pensional impuesto por la dictadura de Pinochet tuvo bastante influencia en la mayoría de los países latinoamericanos, Colombia no fue la excepción, porque mostrando el experimento chileno como exitoso, a comienzos de los 90, la mayor parte de países del continente incursionaron en el Programa del Consenso de Washington, que dentro de sus componentes está la privatización de la seguridad social (salud, pensiones y riesgos laborales).

## **2. Colombia abre la puerta a la privatización de las pensiones con la Ley 100 de 1993**

Colombia abrió la puerta a la privatización de las pensiones con la Ley 100 de 1993, desde ese año hasta el presente (2024) el país contó con un sistema de pensiones paralelo; es decir, que coexistieron por más de tres décadas el Régimen de Ahorro Individual con solidaridad y el Régimen Solidario de Prima Media. Es de precisar que este sistema paralelo fue producto de una negociación entre los tecnócratas neoliberales que seguían los lineamientos del Banco Mundial y algunos actores políticos, como resultado de la Constituyente para la elaboración de la Constitución de 1991.

Antes de esta Ley 100, la intención de varios tecnócratas y políticos colombianos, entre otros, Álvaro Uribe Vélez y Cesar Gaviria era privatizar totalmente el sistema de pensiones, siguiendo los lineamientos del Banco Mundial contenidos en el documento Envejecimiento sin crisis y teniendo en cuenta la experiencia chilena, esto se evidencia en el anteproyecto de ley 155 que presentaron al Congreso de la República en el que “Los cambios propuestos por el entonces ministro de Trabajo, Luis Fernando Ramírez, -que contó con la asesoría de Ulpiano Ayala y Mauricio Perfetti- seguían de cerca el modelo chileno implementado durante la dictadura militar de Pinochet. Entre las modificaciones más sobresalientes se contaba la privatización del sistema y la instauración del modelo de fondos de pensiones con la consecuente liquidación del ISS, el aumento en la edad para obtener el derecho a una pensión y la disminución de la tasa de remplazo.” (RODRIGUEZ, Oscar, 2002, p. 78).

Las empresas administradoras de los Fondos privados realizaron una estrategia de marketing, con el fin de tener la mayor cantidad de cotizantes, es así que los inscritos en el RAIS (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad) a julio de 2023 eran 18.734.425 y a esa fecha los Fondos privados de pensiones habían jubilado solo a 284.746 pensionados, mientras que a esa misma fecha los inscritos en el sistema de reparto RPM (régimen de prima media) los inscritos eran 6.775.520 y el fondo público había pensionado a 1.985.236 (la fuente de estos datos es el anteproyecto presentado por el Gobierno Petro a comienzos de 2022).

Al igual que el sistema chileno de pensiones, la tasa de reemplazo para los pensionados con los Fondos privados es muy baja, razón por la cual, cuando los trabajadores próximos a pensionarse se dieron cuenta que después de tantos años de trabajo, la mesada pensional iba a ser pírrica, como consecuencia de pensionarse con un fondo privado, los prepensionados solicitaron traslado de los Fondos privados a Colpensiones, algunos por vía administrativa dentro del término que establece la Ley 100 y otros vía procesos judiciales, como resultado de estas solicitudes se encuentra que entre 2010 a 2020 fueron trasladados del RAIS (Régimen de Ahorro Individual Solidario) a RPM (Régimen de Prima Media) 1.389.484.

Esta cifra demuestra la falta de claridad de los trabajadores sobre las consecuencias de inscribirse en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), porque con el marketing utilizado por las Sociedades Administradoras de los Fondos privados los engañaron, en la medida que los promotores de los fondos les prometían mesadas pensionales más altas que las del fondo público, por esta razón, gran parte de las cotizaciones de los trabajadores ingresaron a los flujos financieros nacionales e internacionales, toda vez que la administración de las pensiones se convirtió en un negocio financiero.

El problema de Colpensiones de tener pocos afiliados se estaba resolviendo con estos traslados y sobre todo porque con la experiencia negativa de muchos afiliados a los Fondos privados, la mayor parte de los trabajadores estaban tomando conciencia que las Administradoras de los Fondos de Pensiones obtienen grandes rendimientos, pero las pensiones que otorgan los fondos privados son precarias. Dado el fracaso del Régimen de capitalización individual, en estos 30 años de funcionamiento, muchos países están regresando a los sistemas públicos de pensión, como se evidencia en el estudio realizado por la OIT El documento: “ *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*”, elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo describe el fracaso de los sistemas de pensiones privados y señala como entre 1981 y el año 2014, treinta países incursionaron en la privatización total o parcial de los sistemas pensionales, pero en el año de 2018, 18

países regresaron al sistema público de pensiones. Sin embargo, Colombia va en contravía de esa tendencia a pesar de la elección en el 2022 de un presidente progresista.

### **3. Precariedad en la Reforma Pensional del Gobierno Petro.**

El Gobierno Petro se comprometió en campaña a transitar “hacia un sistema de pensiones unificado mayoritariamente público, complementario no competitivo, que garantice el derecho fuera del negocio, dejando atrás la incertidumbre y la desprotección de quienes habiendo aportado a la sociedad no reciben pensión...” (Programa de Gobierno Potencia de vida, 2021, p.40). El gobierno Petro presentó al inicio de la legislatura 2023 las reformas sociales, el proyecto de ley de salud, lo radicó el 13 de febrero de 2023, en un acto público en la Plaza de Armas el presidente Petro manifestó: “hemos llegado a otro momento clave de este gobierno. Después de la Reforma Tributaria, hoy entramos a las reformas sociales. Esperamos que nadie quede excluido, para mejorar el diario vivir de todos los colombianos”. (<https://www.senado.gov.co>, 13 -02-203x24 [consultado 15 de junio de 2024]. El 16 de marzo de 2023 radicó el proyecto de ley de reforma laboral y el 22 del mismo mes hizo la presentación de la reforma pensional denominada “El sistema de protección social integral para la vejez”. A pesar de haber sido el último proyecto de ley presentado por el Gobierno en la legislatura 2023, fue el único proyecto que tuvo consensos para ser aprobado por el Congreso de la República y convertirse en ley en dicha legislatura, ¿Por qué logró los consensos necesarios?

Para resolver este interrogante se parte de la premisa que la reforma pensional de Petro beneficia los intereses del capital financiero y los actores que representan este poder hegemónico, incidieron en el proceso político dentro del Congreso de la República para que se expidiera una reforma pensional que beneficia sus intereses financieros.

El candidato Petro en el discurso de campaña, se comprometió con el fortalecimiento de Colpensiones administradora del Régimen de Prima Media; sin embargo, el proyecto de reforma pensional del Gobierno Petro se basa en el documento “*Envejecimiento sin crisis, políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*” elaborado por el Banco Mundial en el año 1994, este texto sigue los postulados teóricos de los principales

exponentes del neoliberalismo. Adicionalmente, señala que todos los gobiernos deben tener sistema de pilares múltiples en el sistema pensional.

Con el fin de lograr la aceptación de la reforma de pensiones en gran parte de la población, durante el trámite en el Congreso, el presidente y los funcionarios responsables de presentar el proyecto reforma pensional, hicieron mayor énfasis en el pilar solidario, este pilar consiste en incrementar el monto de la renta de \$80000 (ochenta mil pesos) que venían otorgando a través del Programa del Adulto mayor a una renta de \$223.000 (doscientos veintitrés mil pesos). El presidente Petro desarrolló una estrategia discursiva frente a la problemática de los viejos y viejas que no cuentan con una pensión, enfatizaba que, con la renta de \$223.000 (doscientos veintitrés mil pesos) del pilar solidario, se dignificaría la vida de los adultos mayores.

El pilar solidario se enmarca en lo que se denomina protección asistencialista, porque “Entre las características de la política social de corte neoliberal están la focalización del gasto hacia los más pobres; la creación de políticas de asistencia social, de privatización y de descentralización; y el llamado a la participación comunitaria.” (RODRIGUEZ, 2007, p.18 ). Si bien es cierto, las víctimas de 30 años de políticas neoliberales y para el caso específico, privatización de las pensiones son los 4 millones de adultos mayores que se encuentran en la pobreza absoluta, el Gobierno Nacional no requería de una reforma pensional para incrementar el monto de la renta para los ancianos y ancianas, porque vía decreto presidencial y con recursos del presupuesto nacional se podía realizar este incremento; es más, antes de que el Congreso de la República aprobara la nueva ley de pensiones, el presidente Petro incrementó el monto de la renta para los adultos mayores de 80 años a \$225000 (doscientos veinticinco mil pesos).

Esta reforma pensional es más drástica que la Ley 100 de 1993, en cuanto eliminó la libre elección de fondo, toda vez que estableció la obligatoriedad del pilar contributivo, que conlleva al deterioro del régimen de prima media, el fortalecimiento de los fondos privados, y como tal, condiciones precarias para los futuros pensionados; en la medida que este pilar tiene dos componentes: “b) el componente de Prima Media, está integrado por todos los (as)

afiliados (as) al pilar contributivo y recibirá las cotizaciones por los ingresos base de cotización entre un (1) salario mínimo legal y hasta dos punto tres (2.3) salarios mínimos legales vigentes. c) El Componente Complementario de Ahorro Individual, recibirá las cotizaciones por parte del ingreso base de cotización que exceda los dos punto tres (2.3) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” (Art. 19, Ley 2381 de 2024).

Al fortalecer los fondos privados, la lógica en que se mueve el capital en el mundo de hoy, que es la fase del capitalismo globalizado, las cotizaciones de los trabajadores se van para los flujos financieros nacionales e internacionales, porque los fondos de pensiones se rigen por la normatividad de entidades financieras, esto es por el Decreto 2555 de 2010 (por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones”, entonces las pensiones siendo un derecho por el trabajo de toda la vida del pensionado, se convierte en un negocio financiero, muy rentable para las sociedades administradoras de Fondos privados, porque como se mencionó, el poder hegemónico del capital financiero privilegia lo especulativo, esto es, obtiene una excesiva ganancia sin invertir en el proceso productivo, porque con la "economía internacional de la especulación", como la llama Drouin, se aceleró la acumulación de grandes capitales en pocas manos a expensas sobre todo de los trabajadores, de los jubilados y de los pequeños ahorristas” (TEITELBAUM,2021, p.6) : .

La ley de pensiones del Gobierno Petro sigue los lineamientos del Banco Mundial, y en esa dirección los actores que más beneficios obtienen son la Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, no solo por los rendimientos que obtienen en el flujo financiero internacional por el manejo de las cotizaciones de los trabajadores, sino que el gobierno Petro, les dio otra gabela, la cual se evidencia en el artículo 23 de la Ley 2381 “por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones”, “Parágrafo transitorio. Con ocasión al manejo temporal de los recursos de los afiliados que a partir de la entrada en vigor de esta ley integren el Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media, conforme a lo estipulado en el literal o) del artículo 19 de la presente ley, las Sociedades Administradoras

de Fondos de Pensiones descontarán a título de comisión de administración máximo el 0,7% sobre la totalidad de los activos bajo administración y hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez.” (Ley 2381, 2024, Art. 23). Esta gabela, solo se llegó a concretarse a través del Lobby de las sociedades administradoras de los Fondos Privados, en el Congreso de la República; este hecho es uno de los elementos que confirma la tesis planteada en este escrito, el capital financiero utiliza estrategias de mercado dentro del proceso político en el Congreso, que hace que las normas que se expidan beneficien sus intereses.

Otro aspecto que evidencia lo que podríamos denominar dictadura del capital financiero, en términos de Teitelbam, es la transformación del carácter de Colpensiones, toda vez que esta ley de reforma pensional la organiza como una Entidad Financiera. Adicionalmente, le da facultades para convertirse en administradora del componente complementario de Ahorro Individual, así lo señala el artículo 70 la Ley de reforma pensional: “ ARTÍCULO 70. ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONESCOLPENSIONES. La Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como Entidad financiera de carácter especial vinculada al Ministerio del Trabajo, será la administradora del Componente de Prima Media, y podrá ser administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual, que adelantará las actividades derivadas y las modificaciones institucionales, presupuestales y de operación que garanticen el pago de las mesadas pensionales de su competencia y las demás actividades necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley...”

Como se ha descrito, esta norma es lesiva para la mayoría de los futuros pensionados, sobre todo para los jóvenes trabajadores de hoy, que se están formando para ubicarse en un trabajo como profesionales, si lo logran con mucho esfuerzo ascenderán socialmente durante su vida laboral, pero al momento de pensionarse verán como sus condiciones de vida precarias porque la tasa de reemplazo de la mesa pensional será inferior al 40% del salario que estén percibiendo, menor a la tasa de reemplazo establecida por la OIT.

La esencia de esta reforma pensional es pro-fondos privados, a pesar de que no tuvo mayor resistencia por parte de los afectados, por la estrategia discursiva tanto del presidente como

por los funcionarios responsables del proceso en el Congreso de la República, el trámite político en el Congreso de la República brilló por la ausencia de seriedad. Fue tal la situación, que en estos 30 años de neoliberalismo en Colombia nunca los ministros de trabajo dejaron de defender los derechos sociales de los trabajadores, por lo general entraban en disputas con los ministros de hacienda, porque en este periodo de neoliberalismo los ministros de hacienda tenían el poder hegemónico en las decisiones de las política públicas, fueron los perfiles perfectos que necesitaba el capital financiero, para que las política estatales estuvieran en la dirección de sus intereses; la ministra de trabajo se convirtió en el perfil perfecto pro intereses de los actores que representan el capital financiero en vez de defender una pensión digna para toda la población, en sus presentaciones en los medios de comunicación y en el Congreso de la República mencionaba con cierto acento, que la reforma sacaba de la pobreza a los ancianos de Colombia, y lo mejor que cumplía con la regla fiscal, siempre se le vio más preocupada por el cumplimiento de la regla fiscal que por el derecho a una pensión digna de la población colombiana.

Con el neoliberalismo, la democracia entra a ser un concepto sin contenido, pues se habla mucho de la democracia, pero a la hora de los procesos que se requiere la participación de todos los actores políticos, movimientos sociales, academia, gremios, grupos de presión se aparenta participación pero de fondo las decisiones que se toman, excluye a los afectados, esto fue muy evidente en todo el proceso que surtió el proyecto de reforma pensional para convertirse en Ley, se propiciaron audiencias públicas con la academia, sindicatos que estuvieran con el Gobierno, gremios, etc, pero los actores en el Congreso y en el ejecutivo solo escuchaban lo que beneficiaba a una reforma pro-fondos privados.

Otro aspecto muy dicente en esta dirección, fue el procedimiento utilizado para la aprobación de la reforma en el último debate en la Cámara de Representantes, en la medida que los ponentes se dieron cuenta que el tiempo se les agotaba, no tuvieron problema de saltarse el debate, toda vez que el proyecto de Ley de pensiones del Gobierno Petro fue aprobado el 14 de junio de 2024, por la Cámara de Representantes de Colombia a través de la siguiente proposición : “Aprobar en cuarto debate el texto definitivo aprobado por el pleno del Senado de la República debidamente publicado en la Gaceta del Congreso 497 de 2024”

(Secretaria General, 2024). Esta forma de aprobar un proyecto de ley que afecta tanto, a los futuros pensionados, es extraña por decirlo menos, en Colombia que constitucionalmente se cataloga como Estado Social de Derecho.

## Bibliografía.

BOURDIEU, Pierre. (2013) La Nobleza de Estado. Buenos Aires: Siglo veintiuno XXI editores.

Franco Berardi Bifo, (2016)Héroes, traducción de Pilar Cáceres, Madrid, Akal, 2016,

Rodríguez, Salazar O. (2017). El rentismo financiero y la vulnerabilidad social: El caso de las pensiones en Colombia. En O. Rodríguez (ed.), La protección social bajo el reino del mercado (pp. 227-298). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

AREVALO, Decsi y RODRÍGUEZ, Oscar , O. (2021). El cambio en pensiones. Del beneficio financiero a la protección en la vejez. En Cambio, de rumbo, Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable, Darío I. Restrepo B y Jairo Alfonso Villabona R. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

HILFERBING, Rudolf, (1963), Capital Financiero, Editorial Tecnos, S.A, Madrid.

Banco Mundial. (1994). Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Washington D.C.: Banco Mundial.

TEITELBAUM, Alejandro, (2021), La Dictadura del Capitalismo Financiero, La Alianza Global Jus Semper.

Proyecto de Ley No. 293 DE 2023 Senado; Proyecto de Ley 433 de 2024  
Cámara de Representantes.

Ley 2381 de 2024

