

EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES COLOMBIANO

UN DIGNÓSTICO EN CONTEXTO*¹

JAIME MARTINEZ REINA**

Octubre 2018

Introducción

La reforma estructural aplicada en Colombia en 1993 sobre el disperso y desordenado mapa de regímenes pensionales que existía, agrupó en dos regímenes diferentes a la gran mayoría de población trabajadora con la obligatoriedad de cotizar y acogerse a regulaciones diferentes para cubrir las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia. Un régimen de prima media con prestación definida – RPMPD y un régimen de ahorro individual con solidaridad-RAIS.

Un efecto inmediato de la reforma fue visibilizar la desaparición de recursos financieros que los inadecuados manejos de la tecnocracia y las políticas públicas de privatización hicieron de los que materializaban las reservas del Instituto de Seguros Sociales. Consecuencia de ello es que los pasivos actuariales (por las cotizaciones de afiliados durante los 25 años previos) se quedaron sin soporte financiero, y se constituyeron en pasivos corrientes de cada vigencia anual para ser sufragados por el presupuesto nacional.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

► (presupuesto para pensiones en billones de pesos)

2016.....	33,2	<u>2018</u>	
2017.....	37.8	\$	%
2018.....	39.6	Colpensiones *.....	12 30
(2.4% del PIB)*		Fondo Pensiones Publicas	10 25
La Comisión del Gasto afirma que este		Sector Defensa.....	7 18
gasto es 3,9 del PIB		FOMAG.....	6.3 16
O sea, que el de Colpensiones es de		Bonos y otros.....	4.3 11
1,5%.		* MinHda afirma que Colpens recauda 14,8 bills También es diferente a 6 bills (2016) que afirma la Comisión de Gasto	

* Ensayo para la Escuela Nacional Sindical –ENS, para ser una sección del Informe de Trabajo Decente 2018

** Analista económico. Investigador independiente. Email: martinezjaim@gmail.com

Por eso, para los pagos pensionales del RPMPD en cabeza de Colpensiones reciben transferencias desde el presupuesto nacional. Sin embargo, estas transferencias del presupuesto nacional para pensiones ni son las mayores, ni parecen proyectar un ritmo de crecimiento alarmista como el sugerido por diferentes actores, ni en el presupuesto general de la nación aparecen los rubros que deben asumir las fuentes fiscales por la insuficiencia del RAIS para hacer cubrimientos pensionales.

En efecto, las transferencias a Colpensiones (entidad que administra el RPMPD, calificado por los gremios financieros como la base del conflicto pensional a resolver) significan menos de un tercio de las transferencias para pago de obligaciones pensionales públicas. Incluso, cada vez significan una proporción menor de ese total de transferencias.

Como se detalla adelante, el RAIS se proyecta con una ineficiente capacidad de cobertura en los reconocimientos pensionales de la población afiliada al mismo, traduciéndose ello en el traslado de una población de mayor edad a programas asistenciales o de cobertura de ingresos pensionales subsidiados.

Con la reforma de 1993 se creó el **Fondo de Pensiones Públicas del orden nacional (Fopep)**, cuyo objetivo fue sustituir el pago de pensiones que se encontraban a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y de todos los fondos insolventes del sector público del orden nacional y demás entidades oficiales que tuvieran a su cargo el pago directo de pensiones con aportes de la nación. Por razones obvias de la gradual desaparición de sus pensionados, esta institución y su gasto deberán venir en proceso de marchitamiento.

Al contrario de lo que se buscaba con su creación en la vieja concepción de bienestar, el Sistema General de Pensiones - SGP colombiano vigente no es un mecanismo solidario entre generaciones ni dentro de ellas para hacer frente colectivamente a contingencias (riesgos de magnitud y ocurrencia inciertas) de invalidez, vejez ni desamparo por muerte.

Se transformó en un campo financiero para canalizar hacia agentes de intermediación recursos de flujo corriente (cotizaciones o contribuciones) como captaciones de largo plazo pero con rentabilidades de corto plazo para el ahorrista forzado. De hecho, ni mucho menos, contribuye a reducir ni la pobreza ni la desigualdad. La estructura de pagos pensionales es una reproducción de la inequitativa estructura salarial del mercado laboral, excluye contingentes crecientes de población vieja² que no acceden al derecho pensional, las obligatorias cotizaciones son sufragadas en su totalidad por el factor trabajo,

El SGP colombiano está constituido por una gama de aspectos que sintetizan las relaciones desbalanceadas de la estructura económica e institucional del país. Lo conforman dos regímenes en los que una creciente población sexagenaria tiene cada vez menos posibilidades de acceder al goce del beneficio pensional; pese a lo forzoso de la afiliación como actor contributivo, la mayoría de los ocupados transita durante su vida activa de trabajador en precarias condiciones que se traducen en que la creciente mayoría de oferta laboral cumple parcialmente con los aportes, disminuyendo al cabo sus opciones de pensión; la totalidad de las cotizaciones a la seguridad

² Que en su vida económicamente activa fueron con más o menos dedicación trabajadores activos. Y en su gran mayoría son viejos en condición de pobreza o abandono

social³ las paga exclusivamente el factor trabajo; hay una competencia insana por afiliados entre los dos regímenes, que enfrenta dos bienes intangibles diferenciados, uno de ellos un producto financiero-mercantil aunque con ropaje de bien público; los dos regímenes conllevan cada uno desequilibrios que se materializan al cabo en gasto público; la estructura de la nómina pensional reproduce una estructura de ingresos laborales profundamente inequitativa; el mapa institucional (la legislación, las entidades y su incidencia) del SGP es enrevesado y disperso, lo que es aprovechado para hacer más inequitativo la apropiación de recursos pensionales por parte de sectores con capacidad de incidencia dentro de ese mapa.

1. Cada vez tenemos menos posibilidad de lograr una pensión

La población pensionada en Colombia hoy está mayoritariamente en el RPMPD, por obvias razones de la madurez de este régimen. Los pensionados en este régimen se asimilan a los de renta vitalicia, una de las modalidades que aparece en la canasta del RAIS. Al contrario, de los 142000 pensionados del RAIS, solo 43% lo son por renta vitalicia; y en ellos los de vejez apenas llegan a 4000. Contrasta, para los usuarios de los regímenes, que el de Colpensiones brinda certidumbre a todos sus beneficiarios del producto, en tanto en el RAIS mucho menos de la mitad de sus beneficiarios disfrutan de esa ventaja cualitativa

Los cerca de 2.3 millones de pensionados (faltan unos datos dispersos) actuales en Colombia equivaldrían a cerca del 40% de la población mayor de 60 años del país (que se estima alrededor de 6 millones).

Distribución de Pensionados por Régimen

Tipo de Régimen	Número de Pensionados	% del Total
A. Prima Media (RPM)	1.606.649	73%
1. Colpensiones	1.284.178	58%
2. FOPEP	322.471	15%
B. Ahorro Individual (RAIS)	130.615	6%
C. Regímenes Exceptuados	462.303	21%
1. Sector defensa	242.376	11%
2. Magisterio	219.927	10%
TOTAL A+B+C	2.199.567	100%

Tomado: [Olivera, 2018, pág. 34]
Fuente: Pila Superfinanciera y entidades reportantes a MinTrabajo. (Datos a noviembre y diciembre de 2017)

³ Por Salud y Pensiones paga el 28.5% del pago laboral, disminuyendo así el Ingreso Personal Disponible. El pago compartido entre empleador y trabajador sucede solo en el empleo laboralizado, que hoy es alrededor del 35% de la ocupación

TOMADO DE: Universidad Nacional-CUT (2018) Diagnostico alternativo sobre el sistema de pensiones de Colombia (estadísticas predominantemente del 2016)

Esta proporción es engañosa. Hay pensionados con edades inferiores a las del sistema general de pensiones por pertenecer a regímenes exceptuados o especiales, o por provenir su reconocimiento pensional de ellos. O por ser pensionados por invalidez, o por sustitución pensional. Incluso beneficiarios de más de una pensión (adicional a la propia se le reconoció la de sobreviviente). De allí que se insiste por analistas que la cobertura sobre la población sexagenaria, del conjunto de pensionados, es alrededor del 34% (incluso que son apenas el 25%).

Aquí cabe anotar que la parte del universo de población sexagenaria no cubierta por beneficios pensionales es justamente la población más pobre de Colombia. Precisamente este universo de adultos mayores lo constituyen las personas que en su vida laboral activa fueron excluidas de los circuitos ocupacionales que cumplían con las condiciones de la institucionalidad previsional y salarial. Según los indicadores oficiales, es en estas edades sexagenarias en donde el índice de pobreza es significativamente superior al de la población en general (45% frente a 19.5%). Además de que las dos tasas presentan la mayor diferencia, la tasa de pobreza de los adultos mayores en Colombia es la más alta de los países de la región.

Eso quiere decir que actualmente la población adulta mayor pobre es alrededor de 2.8 millones. De los cuales son registrados como beneficiarios de Colombia Mayor alrededor de la mitad.

Mayores condiciones y parámetros hacen difícil pensionarse

A partir de 1993 (ley 100) se inició un *continuum* de reformas al conjunto pensional del país, que modificaron las opciones de acceder al reconocimiento pensional por parte de la mayoría de la PEA. En términos directos, además de la ley 100, en el 2003 la ley 797, y en el 2005 el Acto Legislativo 01.

La reforma aprobada en 1993 estableció los dos regímenes vigentes hoy, e introdujo y estandarizó para el universo de trabajadores (con diferencias entre los dos regímenes adoptados) mayores niveles de cotización, más rigurosas condiciones y mayores parámetros para acceder a la pensión, y acotó los beneficios pensionales. Los trabajadores que cumplieran unas características a la fecha⁴ de la reforma, podrían pensionarse con los términos que regían el régimen en el que viniera vinculado hasta esa fecha; se llamó *Régimen de transición*. Ese régimen de transición tuvo sus últimos beneficiarios hasta el 2014.

Es a partir del 2003 con la ley 797 que se incrementan paulatinamente las semanas desde 1000 hasta 1300 entre 2004 y 2015, ajustando la edad a partir de 2015 y ajustando la tasa de reemplazo por una nueva fórmula decreciente en función del salario acreditado en los últimos 10 años de cotizante. En consecuencia, los ajustes conjugados en la Ley 797/2003 y el acto legislativo 001/2005 tienen plena vigencia desde 2017. En este año ya había terminado la cobertura y los beneficios de la transición. A partir de entonces, todos los trabajadores se rigen por unas condiciones reforzadas: 1300 semanas de cotización, 62 años hombres y 57 mujeres y tan solo se retornará entre un 65% a 70% del promedio salarial base para la pensión, que deberá corresponder a los diez (10) últimos años cotizados o toda la vida laboral y únicamente se recibirán 13 mesadas.

⁴ Quienes a Abril de 1994 tuviesen 40 años de edad (hombre, o 35 mujeres)

Estas nuevas condiciones, para acceder a la pensión, aún no han sido evaluadas, pero según cálculos y proyecciones efectuadas en 2012 al interior del ISS, se evidenciaba que muy pocas personas llegarán a la pensión, por cuanto el incremento a 1300 semanas es muy impactante; en el caso de las mujeres si bien su edad de pensión se fija en 57, son muy pocas las que logran acreditar en un ciclo laboral generalmente entre los 24 o 25 años hasta los 57 (escasos 32 años laborales) un total de 26 años efectivos. Eso significa una densidad de cotización superior al 80% (difícil para el caso colombiano y menos para mujeres). Si bien la condición es muy severa con las mujeres, lo mismo ocurrirá con los hombres.

Es decir que si bien la regulación establece reconocimiento pensional a los 57 años para mujeres y 62 para hombres, en la práctica, la mayoría de los colombianos llegará a esas edades con pocas semanas de cotización, debiendo extender su permanencia activa en el mercado laboral esforzándose en cotizar hasta los 65 años o más.

En resumen, los ajustes continuos que comienzan a manifestar sus efectos recién desde el 2018 impactará de manera negativa la cobertura, ya de por si baja, generando un mayor desequilibrio en la proporción de pensionados frente a los adultos mayores.

La suma de ajustes señalada constituyo un tamizaje con el que se selecciona a una población trabajadora que, en su gran mayoría, por diferentes razones, no alcanza a cubrir las nuevas condiciones ni parámetros para acceder al reconocimiento pensional. El cumplimiento de 26 años de cotizaciones le exige al trabajador una continuidad sostenida que se lo impide la creciente volatilidad del empleo; por ejemplo, la creciente exigencia de competencias para calificar como trabajador a ser enganchado laboralmente, aplaza la edad inicial como oferente laboral mientras adquiere las competencias.

En paralelo a los ajustes al SGP se hicieron reformas en la legislación laboral, con los que se *legalizaron* formas flexibles de enganches laborales (tercerización, etc) y de liquidaciones y cancelaciones de contrataciones laborales. La desregulación de las relaciones contractuales entre empresariado y trabajadores se formalizo mediante tales reformas, materializando así unas condiciones en las que la volatilidad del empleo se tradujo en periodización de los enganches y desenganches, en la contratación periódica, en la normalización de periodos interanuales de desempleo (entre contrato y contrato), en la prolongación de los periodos de desempleo, entre diferentes precarizaciones del trabajo.

La conjunción de estos dos campos de reformas ha configurado un fenómeno de creciente contingente de población adulta y mayor que no alcanza a cumplir con las condiciones ni parámetros con los que lograr el reconocimiento pensional.

Entonces....¿A ahorrar en el RAIS ?

La promoción del RAIS pregona que no es necesario llegar a la edad de pensión (62 años para hombre o 57 para mujeres), ni completar las 1300 semanas de cotización, para obtener la pensión. Es suficiente alcanzar un nivel de ahorro con el que, según el cálculo actuarial, logre una pensión mínima de 1.1 salario mínimo mensual legal – smml. Obvio, en el marco de una cotización establecida por el SGP: 16% sobre el Ingreso Base de Cotización –IBC.

La inquietud frente a esta promoción es: ¿cuál es el nivel de ahorro suficiente para lograr el reconocimiento pensional? ¿Conque nivel de IBC lo logra? ¿Prevalecen esos niveles en el mercado laboral del país?

Los afiliados a cualquiera de los regímenes del SGP deben cotizar el 16% del IBC con el que se registra en la respectiva entidad elegida por el afiliado. De esos 16 puntos (o más para trabajadores que devengan cuatro (4) salarios mínimos o más), sólo 11,5 puntos llegan a la cuenta de ahorros individual del trabajador afiliado. ¿Por qué? : 1,41 puntos (en promedio) financian los seguros previsionales, mientras 1,59 puntos porcentuales (en promedio) se destinan a gastos administrativos. Los puntos restantes son destinados a financiar el Fondo de Garantía Pensión Mínima (1,5 puntos) y el Fondo de Solidaridad Pensional (entre 1 y 2 puntos para trabajadores que devengan 4 o más salarios mínimos).

Realmente la cuenta de ahorros individual recibe solo 11.5 puntos de los 16 cotizados. Es decir, el ahorro corriente del cotizante solo recibe el 72% del descuento que se le hace al trabajador. Sobre estos ahorros actúa una rentabilidad anual, sobre la cual hay una confusa controversia entre analistas y financieros.

Al cabo, el nivel pensional (tasa de reemplazo: porcentaje del IBC), en términos muy genéricos, se obtiene de la relación entre el nivel de ahorro alcanzado y el factor actuarial (esperanza de vida, personas dependientes, etc). O sea; un mayor nivel pensional se obtiene con mayor ahorro, y con menor factor actuarial. A menor expectativa de vida, mejora el nivel pensional.

En la práctica, como se señaló, el numerador es muy bajo por cuanto la proporción del aporte que finalmente llega a la cuenta individual es pequeño (comisiones, seguros, fondo de garantía de pensión mínima no llegan a la cuenta individual) y el denominador ha ido al aumento puesto que la Esperanza de vida cada día aumenta. La tendencia decreciente de esta relación genera un riesgo permanente en el régimen de Ahorro Individual (RAIS) que da lugar a que las pensiones apenas correspondan a un 25 - 40% del salario del trabajador.

La tasa de reemplazo es un cálculo con diferentes resultados entre los analistas. Para unos apenas es de solo 25% del IBC; para otros es de 40%. Cualquiera de esos cálculos conduce a estimar que la gran mayoría de cotizantes no alcanzara una pensión ni siquiera del SMMLV, porque el gran porcentaje de trabajadores en el mercado laboral colombiano (alrededor del 90%) recibe salarios de menos de 4 smmlv, y específicamente hasta 2 smmlv. Con estos niveles de IBC, la tasa de reemplazo no alcanza ni siquiera el salario mínimo legal.

Incluso el gremio financiero representante del régimen RAIS (Asofondos) informa que, en 2017 el 81,4% de los afiliados al régimen individual cotizó entre 1 y 2 salarios mínimos legales - smmlv, lo cual significa que el 81,4% de los afiliados a estos fondos a duras penas se acercaría a las condiciones con que se logra una mesada pensional equivalente a un salario mínimo. Es reconocido que el ahorro constituido de cotizantes fieles por debajo de 4 smmlv es insuficiente para reconocimientos pensionales cercanos al salario mínimo. Quienes hayan cumplido las condiciones y parámetros, pueden recurrir al Fondo de Garantía de Pensión.

Cabe señalar una característica del mercado laboral colombiano incidente en forma importante en estos cálculos. La reiterada condición y periodos de desempleo o trabajadores cesantes. Las personas que no cotizan regularmente son afectadas en sus cuentas individuales, toda vez que las Administradoras debitan de las cuentas de ahorro de por si bajas, comisiones sobre los rendimientos. Ello ha significado que las AFP, por trabajadores desempleados hayan recibido en el último año más de \$70 mil millones. Por supuesto, el efecto opuesto es contraer los niveles de ahorro de la población afiliada.

Dadas estas relaciones, la experiencia reciente en las AFPs es que de las solicitudes de liquidación pensional el 82.3% no lograron completar las condiciones⁵ (entre ellas el nivel de ahorro suficiente), y se convirtieron en devoluciones de ahorros.

Una perspectiva simulada

Un experto grupo interdisciplinario⁶ en temas laborales elaboró una simulación sobre las viabilidades de pensionarse en Colombia, dadas unas características del mercado laboral (ciclo de vida laboral), la legislación vigente del SGP, y haciendo uso de la Encuesta Nacional de Hogares 2007 (tercer trimestre, que tiene información especial de seguridad social y de cobertura nacional).

Del ejercicio se pudo estimar que cohortes de 22 años (en 2007) y vivieran laboralmente activos hasta los 62 años, cotizarían anualmente semanas así: los hombres sin educación superior (10.5), y con educación superior (29.5). Y las mujeres (cohorte de edad 22 a 57 años) cotizarían 8.3 semanas anuales en promedio y 30.3 semanas respectivamente.

De acuerdo con la legislación vigente, y las fechas (2014 y 2017) en que rigen plenamente las condiciones y parámetros de las reformas aplicadas en este siglo, nadie que no tenga educación superior podrá pensionarse. Y si tiene educación superior, la simulación del grupo de expertos concluye que se podrían pensionar el 39.9% de los hombres y el 24.5% de las mujeres. En el agregado, sin tener en cuenta los niveles educativos (o sea, con y sin nivel superior) podrían pensionarse el 7.5% de la población que llega a la edad sexagenaria para pensión por vejez.

2. La afiliación

La pobre cobertura contributiva de la afiliación al SGP es una de las preocupaciones básicas de la institucionalidad estatal, gremial y social del país, pues sobre este universo cotizante se basa la sostenibilidad del Sistema.

¿Cuáles factores inciden en esa bajísima cobertura?

A continuación se enuncian algunos eventos particularmente subrayados durante los recientes 40 años en la economía colombiana, que se sugieren relacionados con esa preocupación.

- i) La volatilidad del trabajo, traducido en gran rotación de las ocupaciones y de los empleos, alta frecuencia en enganches y desenganches laborales, prolongados periodos de desocupación (mayores como aspirante y con efectos más depredantes como cesante), generalización del “ciclo de vida laboral” (inicio laboral mediante vínculo laboral, conversión en contratista, transformación en cuentapropia, terminar como trabajador familiar *informal*). Crecimiento de enganches por vía de tercerización. Entre varias características de los cambios en las formas por las que viene transitando la oferta laboral colombiana. Tales oscilaciones debilitan y

⁵ FEDESARROLLO (2018). Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Informe Final

⁶ López C H- Lasso V F (2012), El Mercado laboral y el problema pensional colombiano. Borradores de Economía #736, Banco de la república.

convierten en incierta y oscilante la gestión de cotización por parte trabajador, aun en las eventualidades de ocupado.

- ii) La reducción del ingreso real en que se materializa la volatilidad señalada en el punto anterior, se refleja en la disminución del Ingreso Personal Disponible de la oferta laboral. Esta precarización del ingreso obliga a la priorización del gasto corriente (bienes y servicios de consumo inmediato) y al aplazamiento de consumos diferidos y no tangibles (como las cotizaciones para protección de contingencias) por parte del trabajador. Tal conducta se refuerza cuando la totalidad de la cotización previsional (salud y pensiones) debe sufragarla el Ingreso Corriente del trabajador, y equivale a mucho más de la cuarta parte de esos ingresos, como en el caso colombiano.
- iii) Los ajustes que recurrentemente se dirigen al SGP no involucran iniciativas estimulantes para ampliar la cobertura. Al contrario, en el afán del equilibrio financiero factico proponen condiciones y parámetros más estrictos, y beneficios menores, propiciando animadversión en el universo de cotizantes. La reiteración sobre estos aspectos en las propuestas de reforma son rechazadas con actitudes de resistencia por parte del conjunto potencial de cotizantes. Eventuales iniciativas de estímulo (BEPs, monotributo, etc), tampoco son de buen recibo por el universo potencial de cotizantes dados sus caracteres asistencialistas y de míseros beneficios.
- iv) El diseño y operacionalización de las regulaciones públicas, en ocasiones son contradictorios. Las de coberturas de subsidios o asistencialistas a veces desestimulan las de obligatoriedad contributiva en actores que se acomodan a las primeras teniendo la capacidad circunstancial o eventual de ser actores contributivos.
- v) Entre los vacíos seculares de las políticas públicas está la de no generalizar y promocionar una cultura previsional entre las practicas ciudadanas

La conjugación de aspectos como los señalados se traduce en la oscilatoria y decreciente vinculación contributiva de la PEA al conjunto del Sistema de Protección Social, con particular frugalidad al Sistema General de Pensiones –SGP. Ello obviamente se manifiesta al cabo en incumplimiento de las condiciones y parámetros por parte de la mayoría de la población trabajadora, y su fracaso para acceder al beneficio pensional.

Los cotizantes

La relación laboralizada que en algún momento de su *ciclo de vida laboral*⁷ tiene una persona de la Población Económicamente Activa - PEA, lo vincula al SGP como afiliado. Vinculo laboralizado que se refiere al enganche como trabajador con relación indefinida en la empresa privada o en la administración pública de cualquier jurisdicción. Para el efecto de este tema, ahora se asimilan los contratistas, sean de nóminas paralelas o de vinculación temporal mediante contratación a términos definidos en el tiempo y en sus compromisos laborales.

⁷ En diferentes publicaciones, incluida la citada en este documento, el investigador Hugo López Castaño ha venido exponiendo esta tesis, que sirve para sostener distintos aspectos del presente documento. El CEDE de la Universidad de los Andes cuenta con estadísticas (encuestas longitudinales sobre el recorrido ocupacional de sujetos de observación) que sería de gran utilidad procesar para hacer verificaciones paralelas.

Una vez vinculado al SGP, su registro como afiliado permanece en la entidad por donde entró al sistema, continúe o no cotizando. De allí la afirmación de Fedesarrollo sobre el universo de afiliados al SGP⁸

CIFRA EN MILLONES a enero 2018	AFPs	COLPENSIONES
Afiliados cotizantes	5.7	2.1
Afiliados no cotizantes	9.2	4.4
Afiliados activos	7.7	3.0
Afiliados inactivos	7.2	3.5

No cotizantes: afiliado que no ha cotizado en el mes que reporta

Inactivo. No han cotizado por lo menos en los últimos 6 meses

Una vez terminada la relación *laboralizada*, la afiliación de la persona sigue figurando en los registros del Sistema. Sea que trabaje en otra condición laboralizada o contractual en otra condición ocupacional como contratista, independiente, patrón, cuenta propia, etc. O en condición de desocupado.

En esa “traslación” ocupacional las personas cotizan o no al SGP. De allí que del universo de afiliados, menos de la mitad aparecen como cotizantes activos. Se asegura que, debido a los vaivenes en la ocupación de la oferta laboral, el promedio anual de cotización por afiliado es cercano a los seis meses.

Los efectos de esta volatilidad del mercado laboral colombiano, se manifiestan en la oscilación de las cotizaciones a la seguridad social. Y se materializan en la disminución de las posibilidades de cumplir las condiciones para reconocimiento pensional analizadas en el punto uno del presente documento.

En el RPMPD por no cumplir las condiciones ni los niveles de los parámetros. En el RAIS por las contracciones del ahorro que se requiere, tanto por no hacer aportes como por las sustracciones que del ahorro le hace el intermediario financiero (la AFP), sea o no activo como cotizante el afiliado.

El fenómeno de volatilidad del mercado laboral (sintetizado en el análisis referenciado del investigador Hugo López) queda oculto con el término de *informalidad laboral* que lo reduce a empleo-no-laboralizado, o a empleo-no-contributivo de los regímenes de seguridad social; salud y pensiones.

⁸ “En Colombia hay 20.7 millones de afiliados al sistema general de pensiones (6.5 millones en el RPM y 14.2 en el RAIS). En los dos regímenes, la participación de los cotizantes activos en el total es baja (44% en el RPM y 53% en el RAIS). FEDESARROLLO (2018). Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Informe Final

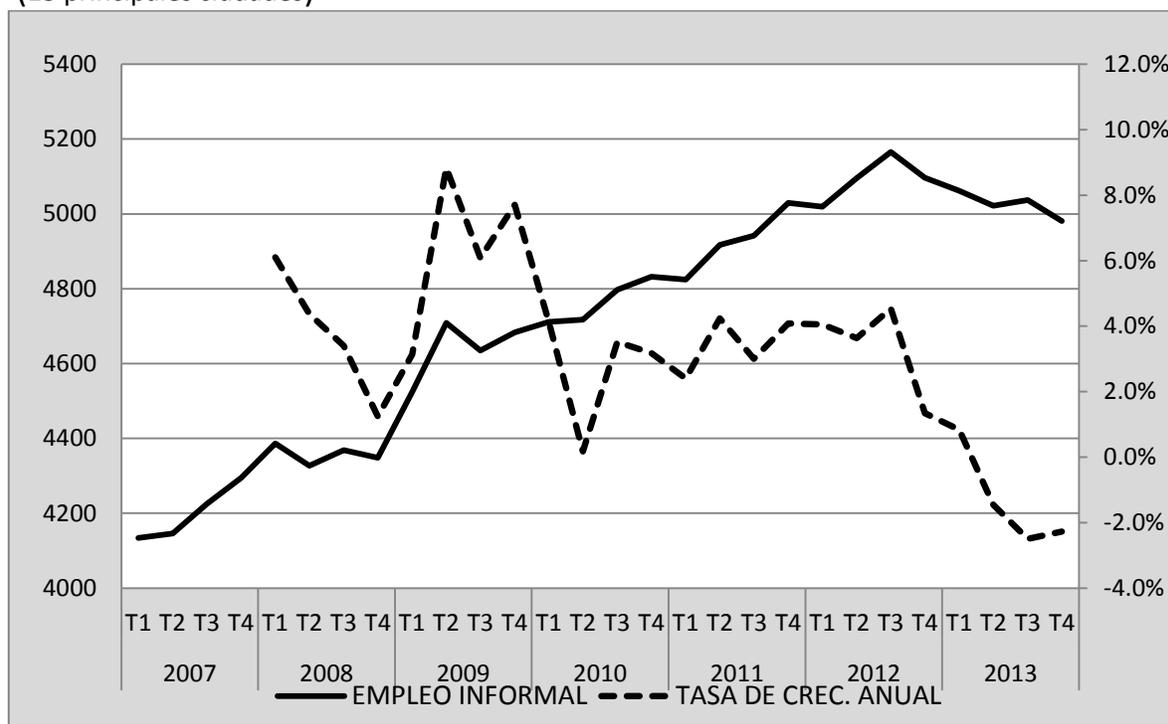
¿El empleo informal, es responsable de la baja afiliación?

La propuesta generalizada para aumentar la cobertura de la afiliación a la seguridad social es la formalización del empleo. Una breve mirada al comportamiento del tema sirve para ilustrar el paradigma.

El peso absoluto de la informalidad en el empleo en la economía colombiana no es coyuntural. Por el contrario, es la forma en que se basa el aumento de los ocupados. Según Pineda (Pineda J. 2015)⁹, el crecimiento sostenido del empleo informal durante este siglo hace que signifique más de la mitad del total de ocupados.

Empleo informal en miles y tasa de crecimiento anual

(13 principales ciudades)



Lo observado por Pineda en el mediano-largo plazo, se confirma con observaciones similares más recientes, y con el corto plazo. En lo corrido de la segunda década del presente siglo, la ocupación de la oferta laboral experimenta la misma oscilación observada antes.

La ocupación informal (medido como porcentaje de trabajo en micro establecimientos de 1-5 personas, excluyendo profesionales) durante la primera parte de la segunda década experimenta una temporal disminución del 51.6% a 47.2%. Visto por ramas de actividad se observa, sin embargo, que en el último año creció el porcentaje de trabajo informal en el sector Agrícola (2.7 puntos porcentuales), en la industria manufacturera (1.4 puntos porcentuales), en la construcción (0.5 puntos porcentuales) y en la intermediación financiera (2.4 pp). No sobra anotar que en los

⁹ Pineda J (2015). Colombia: el sesgo antilaboral del modelo de desarrollo y las políticas de formalización. Cuadernos del Cendes # 89

últimos siete años el 48% de la ocupación sucedió en los sectores con mayor informalidad durante el periodo Comercio, hoteles y restaurantes, construcción y transporte y almacenamiento.

Informalidad (%)

INFORMALIDAD POR SECTOR	2010	2016	2017
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	48.5%	48.8%	51.5%
Explotación de minas y canteras	14.0%	14.1%	13.5%
Industria Manufacturera	42.0%	36.4%	37.8%
Suministro de electricidad, gas y agua	2.4%	3.3%	2.3%
Construcción	62.5%	59.6%	60.1%
Comercio, hoteles y restaurantes	69.3%	66.2%	65.4%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	61.8%	58.5%	58.7%
Intermediación financiera	9.5%	8.3%	10.7%
Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	40.0%	33.1%	31.1%
Servicios comunales, sociales y personales			
	38.1%	34.7%	34.6%

TOTAL 47.2% 51.6% 47.5%

FUENTE. CEDETRABAJO

Cotización a Seguridad social	2010	2016	2017
SALUD	88.70%	93.10%	93.20%
Régimen Contributivo	44.60%	49%	49%
Régimen Especial	2.60%	2.80%	2.9%
Régimen Subsidiado	41.50%	41%	41%
PENSIONES(COTIZANTES)	29.90%	36.30%	37%

FUENTE. CEDETRABAJO

Esa proporción se modifica alternativamente entre periodos de corto plazo, pero siempre gira en torno o por encima del 50% del empleo del país. Así es que actualmente según la medición oficial¹⁰, lo ubica en el 48%; actualmente se refiere a la medición de lo corrido hasta julio del 2018.

El porcentaje de cotizantes señalado por la fuente del cuadro anterior informa que los ocupados no cotizantes a ningún régimen pensional supera el 60% de la ocupación. Eso quiere decir que el empleo formal tampoco es garantía de cotización al SGP.

Como quiera que no existe una única forma estandarizada de medir la informalidad laboral, la ENS¹¹ basándose en conceptos y cálculos oficiales, informa que los niveles de informalidad, medida por el acceso a los tres sistemas básicos: salud, pensión y riesgos laborales, bordean dos tercios de la ocupación total del país.

Tasa de informalidad por rama de actividad económica (%), 2016-2017.

Rama de Actividad Económica	2016	2017
Actividades inmobiliarias	49,0%	47,5%
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	91,0%	90,7%
Comercio, hoteles y restaurantes	79,5%	78,2%
Construcción	74,2%	74,1%
Electricidad, gas y agua	8,1%	8,3%
Explotación de minas y canteras	50,5%	49,7%
Industria manufacturera	56,1%	56,3%
Intermediación financiera	19,1%	17,5%
No informa	67,7%	62,0%
Servicios comunales, sociales y personales	45,7%	44,5%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	65,4%	64,4%
Total Nacional	66,7%	65,9%

Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO) con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ministerio del Trabajo.

La tasa de informalidad laboral, medida por acceso a los tres sistemas básicos: salud, pensión y riesgos laborales, presentó una muy leve disminución (menos de un punto) al **pasar de 66,7% en**

¹⁰ Dane. <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

¹¹ Escuela Nacional Sindical (abril 2018). Saldar la deuda con las trabajadoras y trabajadores. Informe Nacional de Coyuntura Social y Laboral

2016 a 65,9% en 2017. En otras palabras, cerca de 14.750.000 ocupados siguen excluidos de estos sistemas. Por sexo, la tasa de informalidad de los hombres fue de 66,0% y la de las mujeres se ubicó en 65,8%. Los centros poblados y rural disperso (**zonas rurales**) reportaron una tasa de **informalidad de 87,3%**, alrededor de 4.280.000 ocupados. En el caso de las **cabeceras** municipales, la informalidad fue de **59,9% (en 2016 estas tasas fueron de 87,9% y 60,8% respectivamente)**.

En la misma línea conceptual oficial, el líder del gremio financiero (Asofondos) precisa que “Según las encuestas de hogares, de los 22 millones de ocupados que hay en Colombia, solo ocho millones cotizaron salud y pensiones el mes anterior, por lo que la informalidad laboral es de un 64 %. Pero si se investiga cuántos cotizaron regularmente todos los meses en el último año, la respuesta es de solo 2,4 millones, de acuerdo a esta cifra, ¡la informalidad laboral sería de un 89 %!”¹²

3. El negocio financiero

La columna vertebral del SGP colombiano la conforman dos regímenes, sólo a uno de los cuales debe afiliarse forzosamente todo trabajador.

El Régimen de Prima Media-RPMPD es constituido por un fondo común de carácter público, al cual se dirigen las cotizaciones de sus afiliados. Este fondo es administrado por Colpensiones, una empresa industrial y comercial del Estado. Los cotizantes del RPMPD obtienen una pensión conforme a unos requisitos previamente definidos en la ley, a partir de cierta edad y después de cotizar durante un cierto número de semanas. De ahí que también se denomine régimen con prestaciones definidas.

Por su lado, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad-RAIS es un régimen de contribuciones definidas, en el que los aportes del afiliado se usan para obtener rentabilidades con las que se le reconocerá el beneficio pensional futuro; es decir, los beneficios no son garantizados a priori. De hecho, el otorgamiento de la prestación depende de que la persona logre acumular un ahorro suficiente para financiar una pensión del 110 por ciento del salario mínimo.

El RAIS es administrado por agentes financieros privados configurados como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Existen cuatro, y dos de ellas concentran el 81 por ciento de los ahorros totales captados desde cuando se constituyó el RAIS.

Al igual que otros actores del sistema, la preocupación principal del financiero es la cobertura. Por supuesto, por consideraciones pragmáticas, pues en la medida que mayor es ésta mayores son las magnitudes financieras que intermedian, y en consecuencia, la rentabilidad.

En el caso del agente financiero privado su preocupación misional no es la dignificación de las pensiones en la población sino ejercer manejo sobre magnitudes cada vez mayores de activos financieros, con las que fortalecen posiciones en el mercado monetario y de valores. Las AFPs, con el registro de 15 millones de afiliados (que no cotizantes activos), tenían constituido ahorros

¹² Santiago Montenegro. El Espectador. Septiembre 24 de 2018 (<https://www.elespectador.com/opinion/la-informalidad-que-hacer-columna-813910>)

financieros por \$234 billones a mitad del 2018¹³, sobre los cuales se estima que tienen ganancias como intermediarios de alrededor de \$1.6 billones anuales, solo por comisiones

Quien gana y quien pierde en estas transacciones, o intermediación de ahorros financieros que constituye el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad – RAIS ?

Según el gremio financiero (ANIF), el éxito de las AFP¹⁴ se atribuye a los altos retornos que han logrado sobre los ahorros de sus afiliados (entre 6 y 8% real anual). Pero esta rentabilidad no se refleja en pensiones mejores para los afiliados; es decir, que ellas cubran una mayor proporción del salario que se tomó como base de sus cotizaciones.

La rentabilidad efectiva de los fondos es bastante menor de lo que dice ANIF. Según reportes de la Superintendencia Financiera (circular 59), la rentabilidad desde el inicio del sistema en 1994 hasta junio de 2017, fue de cinco por ciento anual a lo largo de estos 23 años.

Si de la cifra anterior se descuentan los costos de administración explícitos (porque hay costos ocultos), como la comisión que deben pagar los afiliados, los rendimientos reales se aproximan apenas al dos por ciento anual. Y esto sin tener en cuenta el costo de los seguros previsionales para los pensionados ni el aporte del 1,5 por ciento que deben realizar al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Además, la AFP cobra una comisión por administración correspondiente al 1,3 por ciento del valor de los aportes. Y aquí debe aclararse que se trata del 1,3 por ciento del Ingreso Base de Cotización (IBC) -esto es, del ingreso del asalariado que sirve como base para liquidar sus aportes a la seguridad social- lo cual en plata blanca significa una comisión que puede equivaler hasta un 8, 13 por ciento de los aportes efectivos del trabajador.

Si a esto se suma el 1,7 por ciento de seguro previsional para los pensionados, el costo para los contribuyentes puede ascender hasta un 18,75 por ciento del total de los aportes que la persona ha realizado a lo largo de su vida laboral.

A lo anterior debe sumarse las comisiones que las AFP cobran a quienes se retiran de sus fondos, las comisiones por traspasos y otros costos ocultos (costos de todos los procesos de inversión de los fondos), que por supuesto acaban siendo cubiertos por los afiliados.

Para completar el panorama habría que añadir los costos que asumen los afiliados en el momento de acceder a su pensión, que en el caso de rentas vitalicias pueden ser superiores al cinco por ciento.

Aun en condiciones de crisis en el mercado de afiliados (desempleo, específicamente de población cesante), que se manifiesta en no-cotizantes, las AFP debitan de las respectivas cuentas de ahorro de los afiliados las comisiones sobre rendimientos, afectando obviamente los de por si precarios saldos de tales cuentas.

En resumen: los costos totales para los afiliados llegan a ser superiores al 20 por ciento.

¹³ http://www.asofondos.org.co/sites/default/files/21.09.18%20comunicado_asofondos.pdf

¹⁴ Los párrafos subsiguientes son una síntesis de la descripción publicada en Diciembre en el portal Razón Pública. (<https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10736-reforma-pensional-estructural-y-equilibrada.html>)

Y ellos constituyen ingresos para las AFPs por la intermediación financiera de los aportes o cotizaciones de sus afiliados. De allí que estos ingresos propios del agente financiero se han constituido en una de las remuneraciones de mayor magnitud del sector financiero, superando los de otros empresarios económicos, pero con impuestos mucho más bajos que los que gravan las utilidades de otros sectores.

Por su parte, la población afiliada aporta 16% de su IBC (y los de más de 4 smmlv hasta 18%), pero a su cuenta llega menos. Luego el nivel de ahorros de los cotizantes se constituye con flujos inferiores a los que “consigna” el afiliado. Y si bien depende de los rendimientos que obtenga de la canasta de inversiones en que la AFP los coloque, estos son objeto de una discusión en la que poca participación decisiva tiene la población usuaria.

La ecuación genérica para determinar la pensión en el RAIS es: pensión = ahorro/ factor actuarial (que dependen de la esperanza de vida).

Como se ha señalado, el numerador (ahorro) es muy bajo por cuanto la proporción del aporte que finalmente llega a la cuenta individual es pequeño, teniendo en cuenta que comisiones, seguros, fondo de garantía de pensión mínima no llegan a la cuenta individual, y el denominador (factor actuarial) ha ido al aumento puesto que la Esperanza de Vida cada día crece. Esta relación y comportamiento de sus componentes da origen a una incertidumbre tal que se manifiesta en que las pensiones en este régimen correspondan a un 25, o 30, o en el mejor de los casos al 40% del salario del trabajador (de los últimos 10 años).

4. Inequidad

Es reiterada la referencia pública a que Colombia figura entre los cuatro países con mayor concentración de la riqueza y del ingreso en el mundo. Para esos efectos se cita lo elevado del índice de Gini de tenencia de la tierra y del ingreso.

¿Cómo se ha configurado y se sostiene esa concentración, y su coetánea desigualdad (pobres, sectores medios en precarización)?. A través de diversos mecanismos económico-sociales-institucionales-culturales, uno de los cuales son las políticas públicas y su aprovechamiento. De allí la importancia del lobby y manipulación del congreso (dónde se formalizan las políticas públicas) por parte del poder del gran empresariado.

En lo referente a lucrarse de los recursos financieros públicos de los regímenes pensionales, el gran beneficiado es el empresariado del sector financiero. Pero también a través de remuneraciones ostentosas (en lo absoluto y comparadas con los niveles pensionales de más del 95% de los pensionados del país) se ha construido y perpetuado un conjunto de privilegiados que extiende a la nómina de pensionados la segregación del mercado laboral.

Pensiones del Régimen del SGP

Rangos de salarios mínimos	Número de pensionados	Participación pensionados (%)	Valor Nómina	Participación Valor Nómina (%)	Aporte Nación	Participación Aporte Nación (%)	Aporte Nación/ Nómina (%)
Hasta 1	632.521	50,98	5.465,2	27,87	3.987,7	38,52	72,97
>1 y <=2	310.389	25,02	3.604,3	18,38	1.992,1	19,24	55,27
Subtotal <=2	942.910	76,00	9.069,5	46,25	5.979,8	57,76	65,93
>2 y <=3	129.309	10,42	2.624,8	13,39	1.227,9	11,86	46,78
>3 y <=4	61.682	4,97	1.763,0	8,99	776,9	7,50	44,07
>4 y <=5	34.076	2,75	1.273,2	6,49	529,0	5,11	41,55
>5 y <=10	56.305	4,54	3.114,5	15,88	1.228,4	11,87	39,44
Subtotal >2 y <=10	281.372	22,70	8.775,5	44,75	3.762,2	36,34	42,87
>10 y <=15	12.509	1,01	1.175,3	5,99	432,6	4,18	36,81
>15 y <=20	3.288	0,27	489,7	2,50	145,9	1,41	29,79
>20 y <=25	576	0,05	97,9	0,50	31,7	0,31	32,38
Subtotal >10 y <=25	16.373	1,30	1.762,9	8,99	610,2	5,89	34,61
Total	1.240.655	100,00	19.607,9	100,00	10.352,2	100,00	52,80

Tomado de: (Rodríguez, 2018)

Fuente: Adaptada con base en la presentación de Colpensiones al grupo DEES-SOCIAL de la CGR, Agosto 2017.

TOMADO DE: Universidad Nacional-CUT (2018) Diagnostico alternativo sobre el sistema de pensiones de Colombia

Aunque las estadísticas conocidas no lo reproducen en detalle, las megapensiones¹⁵ en el RPMPD significan el 10% de la nómina y se lo apropia solo el 1% de los pensionados. Está por elaborar el impacto financiero y en las finanzas públicas de esta concentración (con información afinada, incluyendo las de otros regímenes), pero eso no oculta la evidente inequidad.

Si bien todos los reconocimientos pensionales (mesada) de todos los RPMPD vigentes en Colombia llevan un subsidio implícito, este subsidio crece a medida que el ingreso aumenta, lo que indica que es un subsidio con impacto regresivo sobre la distribución del ingreso. Diferentes estudios convergen a esta verificación, con cálculos que comparan “el subsidio en términos del valor presente de las pensiones que otorga y su comparación con el valor capitalizado de las contribuciones recibidas. Este subsidio puede calcularse como la diferencia entre lo que recibe el pensionado y la renta vitalicia que recibiría en un sistema de capitalización individual con base en las cotizaciones realizadas a lo largo de su vida. Los cálculos que se hacen al respecto suponen típicamente tasas de rentabilidad del 4% real y densidades de cotización iguales para cada nivel de ingreso”¹⁶

De hecho, estos beneficios actuales son defendidos y amparados bajo la figura de “derechos adquiridos”. Y en efecto; fueron construidos en el marco del *Estado Garantista*¹⁷ que opera eficientemente para élites que lo tienen capturado con posiciones dominantes.

¹⁵ Rango cuyo piso es controvertido. Pero se asegura que puede ser a partir de 10 smmlv.

¹⁶ Cardona, J. (2015). Diagnóstico y retos del sistema pensional y protección en la vejez. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*.pdf

¹⁷ <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7957-la-historia-de-las-mega-pensiones-en-colombia.html> Octubre 2014

Las decisiones judiciales mayoritariamente favorecen niveles altos de pensiones. Lo enrevesado y disperso de la regulación legislada sobre el SGP es aprovechado en la mayoría de los casos por grupos elitistas demandantes con “posiciones dominantes” (magistrados, congresistas, altos directivos públicos y privados) para sacar provecho con demandas que al cabo reciben fallos traducidos en mega pensiones. Por algo, un codirector del Banco de la Republica advirtió la conveniencia de poner “límites a los beneficios pensionales adicionales que puedan decretar las autoridades judiciales, para evitar que se generen costos no financiados o nuevas inequidades”. Paradójicamente, entre las élites con megapensiones están los codirectores de esta entidad.

El impacto no despreciable de inequidades traducidas en opulentos niveles pensionales¹⁸ sobre las finanzas públicas es desconocido en términos rigurosos, pero inciden en presupuestos de nóminas pensionales señaladas en las preocupaciones del desequilibrio fiscal invocado por las tecnocracias pública y gremial financiera. Sin embargo, no ha sido preocupación de estas tecnocracias precisar las cifras y su origen, reemplazándolas por sus estimaciones propias¹⁹, con las que sostienen que el desbalance financiero es responsabilidad de todos.

Un ejemplo de ello es que en el 2005 (Acto legislativo) se estableció que no se causarían pensiones mayores a 25 smmlv desde el 2010. Según denuncias de medios de comunicación, mediante demandas ante jueces se siguen obteniendo ordenamientos legales contrarios a lo regulado.

Con la figura garantista de derechos adquiridos, los elevados niveles pensionales vigentes hoy basados en subsidios financiados con recursos públicos, están blindados también en el campo tributario.

Sería equitativo que **todos** los niveles pensionales vigentes, originados en **todos** los regímenes pensionales vigentes y desaparecidos, generales y especiales, a partir de diez (10) salarios mensuales mínimos legales-smmlv contribuyeran con aportes con tasas marginales crecientes a partir del 10% de gravamen a mayores niveles pensionales, a la conformación de un fondo de recursos que contribuya a la financiación de un primer pilar de pensiones para poblaciones sin ese derecho.

A manera de síntesis

El actual SGP colombiano no es adecuado para lograr los objetivos de coberturas pensionales por parte de la mayoría de personas que llegan a edades sexagenarias.

Las propuestas de reforma que se vienen planteando por parte de diferentes actores (con escasa participación de la ciudadanía afectada) no tocan los elementos estructurales intrínsecos ni

¹⁸ Son frecuentes las noticias de fallos que se convierten en megapensiones a favor de elites. Por ejemplo en abril de 2018 se informó que “.. en por lo menos en 12 fallos conocidos por EL TIEMPO, el Consejo de Estado ha,.... afectando la estabilidad del sistema pensional en el que el Estado da subsidios de 18,4 billones de pesos, pero que se reparten inequitativamente, **pues mientras los que más ganan reciben más del 50 por ciento (9,3 billones), los que menos ganan solo se quedan con el 4,3 por ciento.**” (<https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/decisiones-del-consejo-de-estado-que-evitan-regulacion-de-megapensiones-205314>)

¹⁹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012-2013.

externos realmente incidentes en lo inadecuado de lo vigente. Son propuestas de ajustes manteniendo el SGP como tal con sus limitaciones.

Las propuestas del empresariado financiero se dirigen a fortalecer los recaudos de las cotizaciones con los que se aumente el ahorro de los afiliados, O sea, la magnitud de los activos financieros bajo su administración como intermediarios. No es de su interés que aumente la población pensionada contributiva, que en las condiciones vigentes del RAIS es una proporción decreciente de sus afiliados.

La canasta de condiciones y de parámetros con los que funciona la afiliación y se rigen los reconocimientos pensionales en el RPMPD de Colpensiones hace inviable en forma creciente para la PEA presente y futura acceder al goce pensional contributivo. Las características del deambular ocupacional, de transitar de ocupado a cesante y a ocupados precarios, de reenganche o no, de convertirse en cuentapropia, o pequeño empleador, etc., por la que oscila la PEA del país, se materializan en no-cumplimiento de las condiciones cuando las personas llegan a edades adultas. Resultado: no acceder a la pensión

La invocada formalización del empleo por parte de todos los actores gremiales como solución para aumentar la cobertura del SGP es un recurso inane con el que se disfraza la volatilidad del mercado laboral del país. Realmente, en este fenómeno se localizan diferentes aspectos de la precariedad económica social, incluyendo las limitaciones del SGP.

Luego ajustes a los regímenes contributivos componentes del SGP que no tengan presente este fenómeno precarista del mercado laboral, incidirán si acaso solo en cambios temporales y oscilantes de contribuciones (cotizaciones). No en la cobertura pensional contributiva

Lo inadecuado de uno y otro régimen del SGP se traduce al cabo en el crecimiento del gasto público, solo que bajo los rubros de asistencialismo a una creciente población adulta mayor-no-pensionada en forma contributiva. Habría un efecto oculto: el empobrecimiento relativo de sectores medios en los niveles más bajos (conocido como pobreza oculta en análisis sociológicos).

Los aspectos no debatidos del SGP (regímenes especiales, tratamientos preferenciales normados en el pasado, pasivos territoriales, bonos, etc) constituyen una maraña de normatividad que es aprovechada por élites con influencias sobre instancias decisorias para obtener fallos favorables para elevadas mesadas pensionales

Por eso en las nóminas de pensiones publicas figuran niveles pensionales mucho mayores a los del promedio. Amparados en figuras garantistas, estas pensiones ocasionan costos sociales mayores (los mayores subsidios), y no retornan ningún aporte equilibrador o que disminuya la inequidad. En los ajustes inmediatos, estos privilegios deberían retornar a la sociedad parte de ellos con gravámenes con destinación específica a fondos sociales de pensiones del sistema-

La maraña de normatividad señalada debe ser objeto de alguna sincronía a través de una Ley Estatutaria u Orgánica del Sistema Pensional. Con ello, al menos, se agruparían y armonizarían la diversidad de temas que han sido base para que instancias burocráticas hayan tomado decisiones contradictorias siempre a favor de actores con influencia en esos círculos estatales.