

# Redes de poder y política social para la vejez: Colombia 2000-2009

*Power Networks of Social Policy for the Elderly: Colombia 2000-2009*

**Deisy Arrubla**

Universidad Santo Tomás, Bogotá D.C., Colombia  
djarrublas@gmail.com

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

**Fecha de recepción:** 7 de febrero de 2018 · **Fecha de aprobación:** 6 de mayo de 2018

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.70283>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Arrubla, D. (2018). Redes de poder y política social para la vejez: Colombia 2000-2009. *Ciencia Política*, 13(26), 225-260.

MLA: Arrubla, D. "Redes de poder y política social para la vejez: Colombia 2000-2009". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 225-260.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

En los años noventa el gobierno colombiano realizó la reforma del sistema de pensiones e introdujo el ahorro individual. La reforma pese a haber sido estudiada, se descuida al develar la organización del proceso político que subyace a la Política Social de Vejez (PSV). Cabe preguntar: ¿cuáles son las fuentes de poder y cómo este se organiza? Se realizó un estudio de caso, se analizaron 78 anteproyectos de ley presentados en el Congreso de la República entre el año 2000 y 2009. Los resultados describen la organización del poder político, la conformación de la Coalición política, una red económica, la sostenibilidad fiscal y la vejez merecedora de la pobreza. Se discute que el poder político logra sus objetivos por el establecimiento de un poder estructural del Estado que articula la red ideológico-económica y penetra la vida cotidiana de las personas. Este es un aporte en la comprensión de la organización del poder del Estado y la PSV.

*Palabras clave:* Colombia; economía; poder; política; pensión; reforma; social; vejez.

### Abstract

In the nineties Colombia reformed its pension system and introduced the individual saving fund. The economic globalization argument quite didn't explain how different sources of power were organized. We can ask, it's necessary to know what are the sources of power and how are they organized? A case study design was done, reviewing 78 legal projects of Colombian Congress during 2000-2009. The results described a structural government, government coalition, economic network and inquired about fiscal sustainability and old age worthy of poverty. The State achieves the objectives in The Social Policy for the elderly through a structural power that articulates the economic-ideological network and penetrates the life of the population.

*Keywords:* Colombia; Economy; Elderly; Power; Policy; Pension; Reform.

## Introducción

Hay un interés académico a nivel mundial por el análisis de las reformas de los sistemas de la seguridad social que tienden a la privatización, al recorte de beneficios y al aumento de la edad para la obtención de la pensión social (Guillemard, 1980; Walker, 2006; Walker y Naegele, 2009). Estas investigaciones buscan comprender los aspectos que subyacen a la toma de decisiones político/administrativas y han llevado a un grupo de académicos a volver la mirada sobre el papel del Estado en el proceso político de la política social (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1999; Fernández y García, 2012).

La globalización económica es considerada un aspecto explicativo de estas reformas, que potencia los fondos de ahorro individual, los cuales son considerados como expresión material de nuevas maneras de acumulación de riqueza (Estes y Phillipson, 2002; Giraldo, 2007; Phillipson, 2013; Vincent, 2005). Se argumenta la existencia de un discurso demógrafo-economicista que presenta a las personas mayores como una carga económica (Arrubla, 2014; Walker, 2006), y, junto a otras formas de discriminación étnico/racial y socioeconómicas, establecen una manera de comprender la vejez y la relación de esta con las reformas (Estes, 1983; Sagner, 2000; Quadagno, 1999).

En el sur global también se han realizado las reformas antes mencionadas, si bien hay similitudes, se debe tener presente que esta región del mundo tiene particularidades por su lugar en la economía global: las altas tasas de la pobreza y la exclusión social de las personas mayores. Colombia no es ajena a este debate, con un índice Gini 0,52 es el tercer país con mayor inequidad en América Latina (Jiménez, 2015). Se estima que solo el 31 % de las personas mayores de sesenta años tienen pensión social y el panorama a futuro no parece ser alentador (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015).

Ahora bien, la respuesta del Estado colombiano a la situación social de las personas mayores tiene raíces en la Seguridad social, con características de un sistema Bismarkiano y de políticas de asistencia pública configuradas a lo largo del siglo XX (Rodríguez, 2006; Rodríguez y Arévalo, 1992). En la década de los noventa se crearon los fondos de ahorro individual y pese a los escasos logros de la reforma en términos de cobertura pensional, en la primera década del siglo XXI, la tecnocracia colombiana promovió una nueva reforma mediante el proyecto de Ley

56 de 2002. La reforma aumentó los requisitos para obtener la pensión social, incrementando la edad de pensión, pasando de 55 a 57 años en las mujeres y de 60 a 62 años en hombres. Además, incrementó las semanas de cotización obligatorias para obtener la pensión, que pasaron de mil a mil trescientas semanas. De forma paralela se estableció el piso jurídico de los subsidios para la categoría de ancianos que no han cotizado en el sistema de pensiones, a través de la creación de la subcuenta de subsistencia. Lo anterior constituyó un punto de inflexión en la política pues, en toda la historia de la asistencia social, el Estado colombiano fue reuente a establecer beneficios económicos (Castro, 2007, 2009). La nueva generación de mecanismos de protección deriva de la Seguridad Social (el Fondo de Solidaridad Social) pero no están ligados al salario del beneficiario (ver Tabla 1).

En el ámbito nacional las investigaciones sobre las reformas señalan la estrecha relación entre los procesos de globalización económica y las reformas privatizadoras (Giraldo, 2007; Rodríguez, 2006). No obstante, descuidan la relación entre el proceso económico y el marco de significados que se configura sobre las personas mayores en relación con la reforma en la sociedad colombiana. Tampoco dan cuenta de la forma cómo se organiza el poder ni del proceso micropolítico en el cual interactúan los actores que toman decisiones sobre la política. Para la comprensión se requiere ampliar el lente analítico e identificar la organización de la sociedad colombiana respecto de la Política Social de Vejez (PSV).

Esto hizo necesario develar las fuentes del poder social además de los medios y recursos a través de los cuales se organiza el poder durante la disputa de la política social (Mann, 1986; Skocpol, 1998). Las preguntas que guiaron la investigación fueron: ¿cuáles son las fuentes y cómo se organiza el poder social que subyace la política de vejez en Colombia en este periodo? ¿Cuáles son los actores políticos y qué recursos utilizan para disputar la política social?

La investigación se desarrolló en el marco de la tesis doctoral *Vejez y asistencialismo en épocas neoliberales: Colombia 1971-2009*. Por su contemporaneidad y la posibilidad que brinda aportar en la actual discusión de la PSV en Colombia, en este documento se priorizó la presentación de los resultados del periodo 2000-2009. Para ello se presenta una síntesis de los referentes conceptuales utilizados en la investigación, el marco metodológico, los resultados de la investigación, la discusión y conclusiones.

Tabla 1. Reformas del Régimen pensional (1976-2003)

	<b>Decreto Ley 4 de 1976- 71 de 1988</b>	<b>Ley 100 de 1993</b>	<b>Proyecto de Ley 56 de 2002</b>	<b>Ley 797 de 2003</b>
<b>Prima Media Edad-Jubilación (años)</b>	M:50 H:55	M:55 H:60 Periodo de transición M:57 H:62 (2014)	M:58 H:62 (2009) M:62 H:65 (2018)	M:57 H:62 (2014)
<b>Régimen de Ahorro individual Edad-Pensión Mínima</b>	No aplica	M:57 H:62	M:60 H:62 (2009) M:62 H:65 (2018)	M:57 H:62
<b>Tasa de cotización</b>	8,5 % (Incluía salud y pensión)	8 % (1994) 9 % (1995) 10 % (1996)	14,5 % (2004) + 0,25 % hasta 15,5 % (2005-2008)	14,5 % (2004) + 0,5 % anual en 2005- 2006. 1 % discrecional del ejecutivo y ligado al crecimiento del PIB (a partir del 2008)
<b>% de aporte al Fondo de Solidaridad (RAI)</b>	No aplica	>4 smmlv: 1 %	>4 smmlv: 1 %	>4 smmlv 1 %
<b>% de aporte subcuenta de subsistencia</b>	No aplica	No aplica	>20 smmlv: 1 %	16 smmlv (0,2 %) 17-18 smmlv (0,4 %) 18-19 smmlv (0,6 %) 19-20 smmlv (0,8 %) >20 smmlv (1 %)
<b>Prima Media Tiempo de cotización (semanas)</b>	500	1000 1150 (Ahorro Individual)	1200 (2009) 1300 (2018)	1000 1300 (2015)
<b>Garantía pensión mínima (RAI) (semanas)</b>	No aplica	1150	1200 (2009) 1300 (2018)	1150 1325 (2015)
<b>Tasa de remplazo</b>	75 % último salario devengado	1000: 65 % 1200: 73 % 1400: 85 % (semanas)	65 % a 55 % del Ingreso Base de Liquidación (2013)	Entre 65 %>80 %
<b>Piso y Techo del Beneficio</b>	1 a 22 smmlv (Ley 4) 15 smmlv (Ley 71)	1 -20 smmlv	1 smmlv 25 % del Ingreso Base de Liquidación	1 smmlv 25 % del Ingreso Base de Liquidación
<b>Descuentos en la mesada</b>				
<b>% de solidaridad a salud (Régimen Subsidiado)</b>		(Ley 1122 de 2007) 0,5 %		
<b>% de aporte a copagos y cuotas moderadoras en salud</b>	No aplica	100 %		< 3 smmlv (50 %) >3 smmlv (100 %)
<b>% de aporte a solidaridad (Pensión)</b>	No aplica	No aplica	>10 smmlv (3 %) >20 smmlv (10 %)	>10 a 20 smmlv (1 %) >20 smmlv (2 %)
<b>Asociaciones de pensionados</b>	0,5 %		Vigente	
<b>Auxilios anciano indigente</b>				
<b>Edad (años)</b>		65	65	3 años más que la edad de Jubilación
<b>Beneficio</b>		Hasta ½ smmlv	Hasta ½ smmlv	Hasta ½ smmlv

Nota. Elaboración propia. RAI= Régimen de Ahorro Individual; smmlv= salario mínimo mensual legal vigente; M= Mujer; H= Hombre. Las fechas hacen referencia al año a partir del cual la ley establece cambio de requisito.

## **Análisis de política y política social de vejez**

La PSV ha sido propuesta en la literatura como el resultado de un ejercicio actuarial, demográfico y económico (ONU, 1978; World Bank, 1994). En América Latina se pueden citar los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2003) y de Mesa-Lago (2008), consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante los años noventa (Bertranou, 2005; Bertranou y Rofman, 2002; CELADE, 2012; Guzmán, 2002; Mesa-Lago y Müller, 2002). Al respecto diferentes autores han señalado que más que un ejercicio técnico-racional, la PSV deriva de un proceso político que es influenciado por los determinantes económicos, políticos e ideológicos (Ginn, Fachinger y Schmähl, 2009; Guillemard, 1980; Walker, 2006). Estos trabajos se inscriben en el institucionalismo histórico (Guillemard, 2002), el cual coloca el acento en la configuración del sistema político, las comunidades políticas y la oportunidad política que diferentes actores logran permitiendo disputar los recursos de la política con el Estado (Evans et al., 1999; Skocpol, 1998).

En este mismo camino los aportes de la Sociología Política –particularmente los realizados por Mann (1986, 1993, 2005)– señalan que el cambio social es explicado por la organización de las sociedades humanas. El autor plantea que las sociedades no son unidades cerradas o totalitarias definidas por límites espaciales o geográficos; por el contrario, están constituidas por redes socioespaciales que se entrelazan y organizan a partir de la interacción de cuatro fuentes de poder social: económica, política, ideológica y militar.

Mann (1986) propone que el alcance de uno u otro objetivo no se explica por el fin, el interés o la motivación, sino por el medio que utilizan los actores, y se organiza a partir de las interrelaciones de las fuentes de poder de la sociedad. La organización del poder tiene diferentes características: poder colectivo y distributivo, extensivo e intensivo y autoritario y difuso.

Parsons (como se citó en Mann, 1986), indica que varias personas en cooperación aumentan su poder sobre terceros o sobre la naturaleza, es decir, aumentan el poder colectivo para ejercer el poder de A sobre B. El poder extensivo es la capacidad de organizar grandes cantidades de personas y territorios, y el intensivo es la capacidad de obtener compromiso de grandes o pequeños colectivos. Las organizaciones e instituciones buscan un poder autoritario, el cual es impuesto y centralizado; de otro lado, el poder difuso se extiende de manera espontánea, inconsciente y

descentralizada, es interiorizado y puede obedecer a una respuesta moral o de interés común. La fuente del poder económico, es conceptualizada a partir de una mixtura teórica. La estratificación social analizada desde la postura marxista indica que la clase social se estructura con relación al control de los medios de producción, y la mirada neoweberiana destaca el control en los medios de intercambio.

Mann (1986) señala que el poder económico se refiere a la satisfacción de necesidades materiales de existencia mediante la organización social en el circuito de producción, intercambio y consumo. Alimentado del trabajo de Polanyi (1997), Mann (1986) plantea que “el mercado se caracteriza por ser extensivo y difuso, y la tenencia de los medios de producción se caracteriza por generar un poder local intensivo, que es a la vez cooperativo” (Mann, 1986, p. 24). En este sentido “la clase dominante controla el poder colectivo y distributivo de la sociedad” (Mann, 1986, p. 25).

Para Mann (1986, 1993, 2006) el Estado es la principal fuente del poder político, el cual es centralizado y territorial. El poder del Estado puede ser despótico, muy cercano al poder militar o infraestructural. Mientras el poder político es territorial el poder económico es extensivo, esto implica que cada uno puede tener objetivos políticos diferentes. Es decir, el Estado tiene autonomía relativa que le permite a los funcionarios tomar decisiones aún en contra de la élite económica.

Desde el punto de vista neoweberiano la autonomía relativa se comprende por la independencia cognitiva y moral de los funcionarios públicos respecto de otras formas de poder, como el económico, para ejecutar una u otra acción (Evans et al., 1999). Poulantzas (1969) señala que la autonomía relativa del Estado, en el Estado capitalista, es concebida como la separación existente entre las clases políticas dominantes y los grupos económicos, la separación permite que la clase dominante constituya una unidad o bloque de poder, separado de otras fracciones de clase. Siguiendo las dos posturas, marxismo y neoweberianismo, se puede afirmar que en el análisis de la PSV, el Estado es actor y arena, y tiene autonomía relativa para participar a través del aparato burocrático en la disputa por los recursos políticos-ideológicos y económicos que la definen.

La comprensión de la fuente de poder ideológico implica reconocer que la apropiación del mundo social pasa por la imposición de conceptos y categorías de significados a la percepción de los sentidos, el establecimiento de supuestos morales de las relaciones sociales y la realización de prácticas (Mann, 1986). Therborn (1995) identifica la coexistencia de

diferentes tipos de ideologías que se establecen según la relación de las subjetividades ser-mundo, las cuales hacen referencia a las explicaciones existentes sobre la naturaleza de los seres vivos y su relación con el mundo que cohabitan. Para el autor (Therborn, 1995) las subjetividades del ser son de orden existencialistas e históricas y las subjetividades “en el mundo” son inclusivas y posicionales.

### Metodología

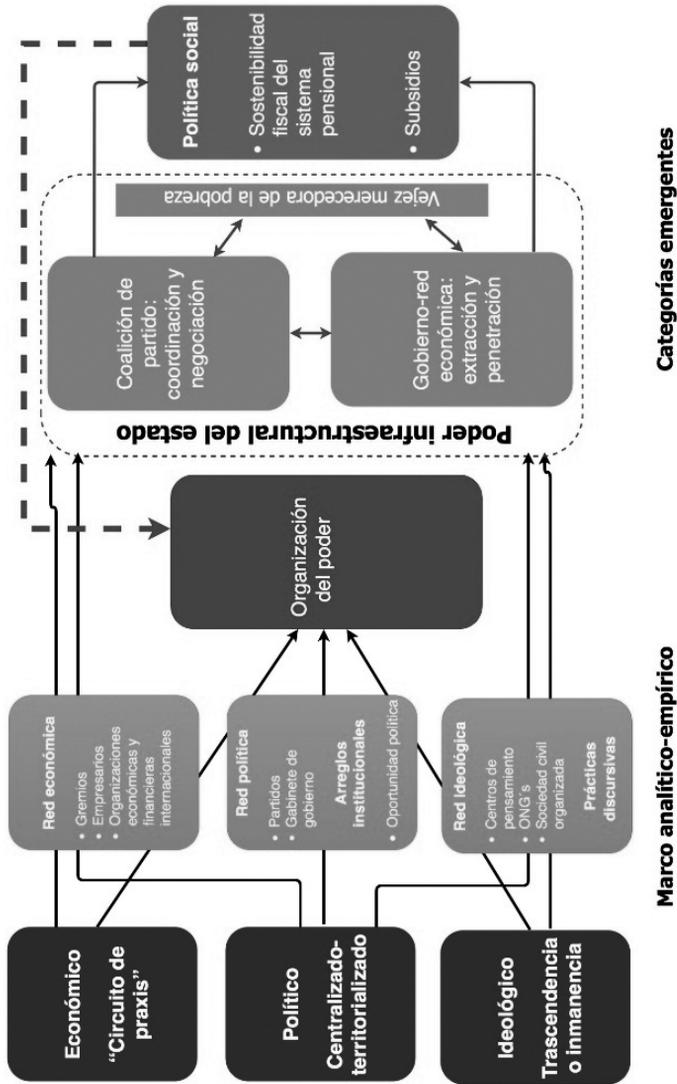
Se realizó un estudio de caso que permitió establecer la configuración de la política en un espacio socio-temporal definido. Para ello se armonizaron las categorías analíticas del marco teórico con categorías empíricas: las redes socio-espaciales, las prácticas discursivas y los arreglos institucionales (Castel, 1995; Guillemard, 2002; Skocpol, 1998).

Las fuentes de información utilizadas para el periodo fueron 78 proyectos de ley sobre la política social y la vejez radicados en el Congreso durante el periodo 2000-2009, consultados en el archivo de leyes autógrafas del Congreso de la República de Colombia; archivos privados de organizaciones, como la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriátrica (SCGG), la Confederación de Pensionados de Colombia (CPC) y la Fundación Cepsiger. Para la exploración del pensamiento de los grupos económicos y la tecnocracia económica se seleccionaron cuatro series de revistas: *Coyuntura social*, *Coyuntura Económica*, *ANDI* y *Dinero*, además de información de prensa la cual se rastreó en periódicos de circulación masiva y de carácter nacional como *El Tiempo*, *Portafolio* y *Semana*.

Para el análisis se realizó una matriz de síntesis de los proyectos de ley, en ella se rastrearon las categorías empíricas ya mencionadas. El análisis de organización del poder mostró la configuración de un poder infraestructural, que permitió al Estado colombiano concretar los objetivos políticos en arreglos institucionales particulares e implementarlos en el territorio (Mann, 1986). Estos son descritos en las categorías emergentes que explican la manera como el Estado colombiano se organizó, qué instituciones se establecieron, qué las caracteriza, y qué relaciones se establecieron en la sociedad durante el periodo (ver Cuadro 1).

La contrastación de las fuentes permitió realizar la triangulación de la información, el proceso de saturación se logró durante el análisis de las fuentes. Es importante señalar que la exploración de las fuentes requería mayor acceso a información relacionada con las decisiones del Ejecutivo, no obstante, esta no siempre estuvo disponible.

Cuadro 1. Organización del poder social y la política social



Nota. Elaboración propia.

## Resultados

Para el periodo 2000-2009 se estimó que el 7,73 % de la población tenía sesenta años y más, si bien el dato era inferior al de otros países de la región como Uruguay (17,3 %), Cuba (15,5 %) y Argentina (12,4 %), era un indicio del proceso de envejecimiento (CEPAL, 2003). La esperanza de vida proyectada mostró aumento en el periodo 2000-2015 (ver Tabla 2).

**Tabla 2.** Esperanza de vida en personas de 60 años y más entre el 2000 y el 2020

Año	2000-2005		2005-2010		2010-2015		2015-2020	
	H	M	H	M	H	M	H	M
<b>60-64</b>	19,67	22,04	19,69	22,49	19,71	22,92	19,73	23,28
<b>65-69</b>	16,03	18,09	16,02	18,47	16,01	18,82	16,01	19,12
<b>70-74</b>	12,74	14,49	12,71	14,78	12,69	15,04	12,68	15,27
<b>75-79</b>	9,78	11,29	9,78	11,47	9,78	11,64	9,78	11,79
<b>80 o más</b>	7,35	8,49	7,37	8,59	7,39	8,68	7,4	8,75

*Nota.* Adaptado de DANE (2005). H= hombre; M= mujer. Todos los datos están en %

Este cambio poblacional no se acompañó del cambio en la situación socioeconómica de la población mayor, en el año 2002 el informe de la Asociación Interdisciplinaria de Gerontología (AIG) para los encuentros regionales de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, señaló que el 50,9 % de los mayores de 65 años se encontraba cerca de la línea de pobreza y el 15 % estaba por debajo de la línea de indigencia (AIG, 2001). Lo anterior indicaba que la reforma a la seguridad social realizada en el periodo de los años noventa no daba respuesta a la situación económica de las personas mayores.

En el ámbito político, La Gran Alianza para el Cambio conformada por filias del Partido Liberal y el Partido Conservador en el año de 1998 marcó un cambio en el sistema político, el cual abandonó el bipartidismo tradicional y dio inicio a partidos políticos independientes (Gutiérrez, 2006). En materia económica, el desempleo (18 %) y la crisis de la seguridad social ambientaron la nueva reforma de la seguridad social (“Inseguridad y desempleo”, 1999). Al respecto los grupos económicos señalaron que la reforma pensional requería de un cambio constitucional que permitiera limitar el gasto fiscal (“La Santísima Trinidad”, 2000), esto dialogaba con la solicitud del Fondo Monetario Internacional de limitar el gasto y pagar la deuda externa (“Lo que nos trae el FMI”, 1999).

Para el momento, el candidato presidencial Uribe Vélez propuso ajustar los beneficios y los requisitos de pensión, para evitar mayor desequilibrio financiero en el régimen de prima media y en el de ahorro individual, y reorganizar el fondo de solidaridad pensional en pro de incluir el sector informal y la tercera edad en estado de miseria. Una vez elegido presidente estos elementos fueron establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (Decreto 890, 2003).

### **Poder infraestructural del Estado y Política Social**

Los resultados evidenciaron la capacidad del Estado colombiano para el logro de los objetivos políticos propuestos por el Ejecutivo y la implementación de las decisiones políticas en el territorio nacional. Esto obedeció al fortalecimiento del poder infraestructural del Estado que le permitió al Ejecutivo mayor negociación en el Congreso, incluso a expensas de políticas que podrían considerarse impopulares, y aseguró arreglos institucionales para la coordinación de recursos de la seguridad social dirigidos a la asistencia social, vía subsidios al anciano indigente.

Siguiendo a Mann (1993), se puede decir que el poder infraestructural aumentó el poder colectivo del Estado central para coordinar la vida social en los territorios, esto debido a que los cambios introducidos en el sistema pensional, el incremento de las semanas de cotización y de la edad de pensión, generaron repercusiones directas en el curso de vida de las personas al aumentar el tiempo que estas deben permanecer en el mercado laboral. A la vez, las políticas de subsidio fueron dirigidas a todo el territorio nacional, manteniendo el nexo entre la población mayor, los partidos políticos y el Estado central.

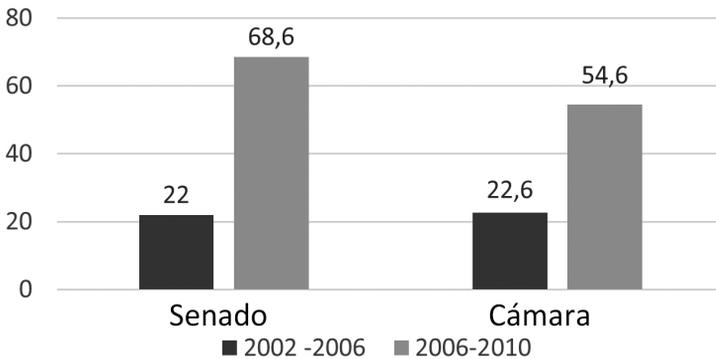
La cooperación de recursos que se visualiza en la red político-económica permitió que la sociedad civil, en este caso los grupos económicos, incrementaran su posibilidad de maniobra. Si bien el Estado colombiano mantuvo cierta autonomía en las decisiones tomadas, en el sistema de pensiones se presentó una convergencia con los grupos económicos respecto a limitar los beneficios económicos, aumentar los requisitos de pensión y establecer la sostenibilidad fiscal como principio constitucional.

Las políticas dirigidas al sistema pensional y las políticas de subsidios se lograron a través de la coalición de partidos y el afianzamiento de la red socioespacial económica, estas posibilitaron la cooperación para el uso de recursos logísticos e ideológicos.

## Coalición de partidos: coordinación y negociación

El contexto institucional de las decisiones político-administrativas del periodo tiene dos características: la conformación de la coalición uribista durante el periodo 2002-2010 y una oposición política débil. La coalición liderada por el entonces presidente Uribe reunió partidos políticos que emergieron al final de los años noventa, como Cambio Radical, cuyo origen ha sido relacionado con los grupos económicos y la fragmentación del Liberalismo en el año 1998, y partidos que se sumaron en el periodo 2002-2006 como el Partido Conservador, disidentes del Partido Liberal, el Partido Social de Unidad Nacional (U), junto a los partidos Alas por Colombia y Colombia Demócrata, así como los grupos económicos (Moreno, 2006). La coalición obtuvo el 22 % de la curules en el Senado y el 22,6 % de la Cámara de Representantes para el periodo 2000-2006, valores que prácticamente se triplicaron en el periodo 2006-2010 (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1.** Proporción de curules de la coalición uribista en el Congreso colombiano, 2000-2010



*Nota.* Elaboración propia.

La oposición política fue representada por la Alianza Democrática y el Polo Democrático Independiente –más tarde Polo Democrático Alternativo–, que reunió movimientos independientes, organizaciones sindicales, la Confederación de Pensionados de Colombia, entre otros, con un 9,8 % de curules en el Senado y 8,2 % en la Cámara para el periodo 2006-2010 (ver Tabla 3 y Tabla 4).

**Tabla 3. Fuerzas políticas en el Senado de la República periodos 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010**

	1998-2002			2002-2006			2006-2010		
	Partido	Esaños	%	Partido	Esaños	%	Partido	Esaños	%
Liberal		48	47,5	Liberal	29	29,0	Liberal	18	17,6
Conservador		15	14,9	Conservador	13	13,0	Conservador	18	17,6
Movimiento Nacional		7	6,9	Movimiento Nacional	6	6,0	Cambio Radical	15	14,7
Oxígeno liberal		2	2,0	Movimiento Equipo Colombia	4	4,0	Partido Social de Unidad Nacional (U)	20	19,6
Coalición		2	2,0	Movimiento de Integración popular	4	4,0	Polo Democrático Independiente	10	9,8
Movimiento Nacional progresista		2	2,0	Cambio Radical	2	2,0	Convergencia ciudadana	7	6,9
Defensa ciudadana		2	2,0	Vía Alterna	2	2,0	Alas Equipo Colombia	5	4,9
Independiente y otros movimientos		23	22,8	Colombia siempre	2	2,0	Colombia democrática	3	2,9
				Movimiento popular unido	2	2,0	MIRA	2	2,0
				Independiente y otros movimientos	36	36,0	Movimiento Colombia viva en Unidad Cristiana	2	2,0
Total votos por partidos: 101				Total votos por partido: 100			Circunscripción especial indígena	2	2,0
Alianza para el cambio: 15% de curules				Coalición uribista: 22%			Total votos por partido: 102		
							Coalición uribista: 68,6%		

Nota. Elaboración propia. En el periodo 1998-2002 tuvo un escaño cada uno de los siguientes partidos: ANAPO, Movimiento Bolivariano, Movimiento de Salvación Nacional, Nueva Fuerza Democrática, Movimiento Conservador Independiente, Laicos por Colombia, Alianza Social Indígena, Movimiento C4, Educación, Trabajo y Cambio, Frente de Esperanza, Convergencia Popular Cívica, Movimiento Ciudadano, Partido Popular Colombiano, Vamos Colombia, Movimiento 98, Reconstrucción Democrática y Colombia Mi País. Cinco coaliciones con un escaño cada una. En el periodo 2002-2006, tuvo un escaño cada uno de los siguientes partidos: ANAPO, Frente Social y Político, Movimiento. Renovación Acción Laboral, Partido Socialdemócrata Colombiano, Nueva Fuerza Democrática, Movimiento Unionista, Alianza Social Indígena, Convergencia Ciudadana, Movimiento MIRA, Movimiento ALAS, Dejen Jugar al Moreno, Movimiento por la Seguridad Social, Somos Colombia, Movimiento Nacional Progresista, Vamos Colombia, Movimiento C4, Voluntad Popular, Fuerza Progresista, Convergencia Popular Cívica, Nuevo Liberalismo, Partido Unidad Democrática, Movimiento Si Colombia, Frente de Esperanza, MOIR, Movimiento Cívico Independiente, Ciudadanos por Boyacá, Progresismo Democrático, Partido Nacional Cristiano, Autoridades Indígenas de Colombia. Seis coaliciones con un escaño cada una.

Tabla 4. Fuerzas políticas en la Cámara de Representantes periodos 1998-2002, 2000-2006, 2006-2010

Partido	1998-2002			2002-2006			2006-2010		
	Escaños	%	Partido	Escaños	%	Partido	Escaños	%	Partido
Liberal	82	51,9	Liberal	54	32,9	Liberal	31	19,0	
Conservador	27	17,1	Conservador	21	12,8	Partido Social de Unidad Nacional (U)	28	16,7	
Movimiento Nacional	3	1,9	Movimiento Equipo Colombia	4	2,4	Conservador Colombiano	26	15,8	
Movimiento Nacional progresista	4	2,5	Cambio Radical	7	4,3	Cambio Radical	18	10,7	
Nueva Fuerza Democrática	3	1,9	Apertura liberal	5	3,0	Polo Democrático Independiente	10	8,2	
Alianza Social Indígena	2	1,3	Convergencia popular	4	2,4	Alas Equipo Colombia	8	4,3	
Movimiento Participación Ciudadana	2	1,3	Colombia siempre	3	1,8	Convergencia Ciudadana	8	4,6	
Movimiento Conservatismo Independiente	2	1,3	Movimiento de integración regional	3	1,8	Colombia Democrática	5	2,5	
Movimiento de Integración Regional	2	1,3	Movimiento popular unido	2	1,2	MIRA	5	2,7	
Independiente y otros movimientos	18	11,4	Convergencia ciudadana	2	1,2	Movimiento Nacional	4	2,0	
Coaliciones	13	8,2	Fuerza progresista	2	1,2	Apertura Liberal	4	2,3	
Total votos de partidos: 158			Frente social y político	2	1,2	Movimiento Integración Regional	2	1,1	
Con un escaño cada uno: Movimiento Alternativa Democrática, Apertura Liberal, Partido Nacional Cristiano, Movimiento Nacional Progresista, entre otros.			Movimiento progresismo democrático	2	1,2	Movimiento Popular Unido	3	1,5	
			Movimiento de participación popular	2	1,2	Por el País que soñamos	2	1,1	
			Movimiento de salvación nacional	2	1,2	Huila y Nuevo Liberalismo	2	0,9	
			Movimiento de renovación de acción laboral	2	1,2				
			Movimiento comunal y comunitario	2	1,2	Total votos por partidos: 162			
			Nuevo liberalismo	2	1,2				
Alianza para el Cambio: 17,1%			Independientes y otros movimientos	43	26,2				
			Total votos por partidos: 164						
			Coalición uribista: 22,6%						
			Coalición uribista: 54,6%						

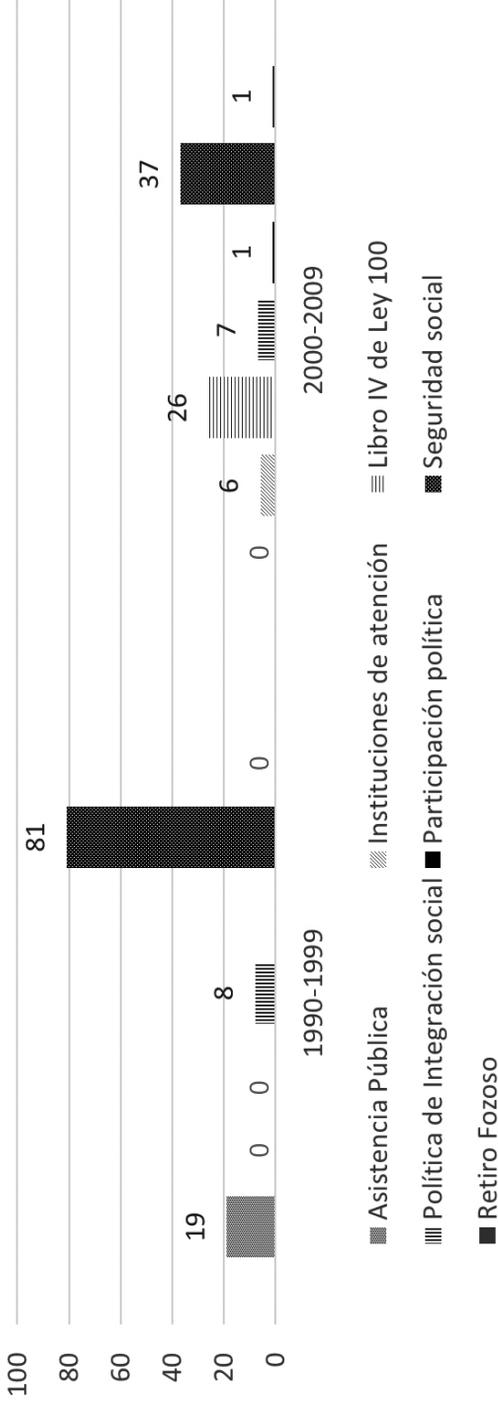
Nota. Elaboración propia.

Esta conformación del Congreso y la posibilidad de hacer coalición entre partidos, se constituyó en la regla que al interior del sistema político colombiano le dio capacidad de coordinación y negociación al Ejecutivo para adelantar las reformas del periodo. La actividad legislativa de la política social transcurrió en paralelo al cambio del sistema político y fue un punto importante en la negociación. En el año 2003 el Ejecutivo logró la aprobación del referendo reeleccionista que incluía entre otros aspectos: reelección del presidente de la República, la congelación de salarios de los servidores públicos y la eliminación de los regímenes especiales de seguridad social. Sin embargo, el llamado a la abstención del Partido Liberal, el Polo Democrático Independiente, las centrales obreras en cabeza de la Central Única de Trabajadores y grupos como la Confederación de Pensionados y una fracción conservadora logró que el referendo no obtuviera el umbral de votación exigido por el Consejo Nacional Electoral (Amezquita, 2008; Romani, 2003).

En el año 2004, el Ejecutivo presentó un nuevo proyecto de ley que incluyó la reelección presidencial y omitió otros aspectos que motivaron la oposición en el año anterior, este fue discutido en el Congreso logrando la mayoría de votos de la coalición. El Acto Legislativo 02 le permitió al gobierno de Uribe continuar en el mandato durante el periodo 2006-2010. Se puede decir que, si bien las políticas de control fiscal como la eliminación del régimen especial de pensiones fueron retiradas del proyecto, el Ejecutivo logró sus intereses políticos al incluir la reelección en la carta constitucional, permitiendo que la coalición uribista se hiciera más fuerte en el Congreso.

Lo anterior fue decisivo en el periodo legislativo el cual mostró: disminución de los proyectos relacionados con la seguridad social, pasando de 81 proyectos en el periodo de 1990-1998 a 31 en el periodo 2000-2009; aumento de los proyectos de ley relacionados con el Libro IV de la Ley 100 de 1993, dirigidos al anciano en miseria; y mantuvo los proyectos relacionados con la integración social del anciano (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Tendencia temática de iniciativas legislativas, periodos 1990-1999 y 2000-2009



Nota. Elaboración propia.

## Gobierno-red económica: extracción y penetración de la vida social

De acuerdo con Mann (1986) la organización económica tiene un poder que se caracteriza por ser intensivo y extensivo o con alta capacidad de penetración del territorio. En el caso de los fondos de pensión privados, la capacidad que estos han logrado para obtener resultados económicos tuvo estrecha relación con el ejercicio regulatorio del Estado. Los fondos creados con la Ley 100 de 1993, fueron considerados el tercer músculo financiero del país en 1995, con un crecimiento de la rentabilidad estimado en 11,66 % entre 1995-1997. Sin embargo, la bonanza de los fondos no se reflejó ni en el aumento de la cobertura pensional, que presentaba escasos cambios si se comparaba el año de 1994 (22,46 %) con el año 2003 (23,2 %) ni en una mayor distribución de riqueza para las personas mayores. Para la época se estimaba que el 76 % de los pensionados tenían ingresos de cuatro dólares al día.

El crecimiento económico le dio a la Asociación de Fondos Privados (Asofondos) un lugar central en la discusión del sistema pensional a nivel nacional. Asofondos utilizó una serie de estrategias discursivas que desplegó a través de diferentes mecanismos de comunicación masiva y especializada en economía, cuyo propósito era difundir sus propuestas respecto del sistema de pensión. Los puntos de la reforma propuestos por la Asociación de bancos de Colombia (Asobancaria) y Asofondos fueron: disminuir la tasa de reposición a 48 %, aumentar las semanas de cotización a 1300 y la edad de pensión a 65 años y marchitar el componente público del sistema (“Pensiones sube la presión”, 1998).

Por su parte el Ejecutivo, a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), propuso una reforma que calificó como heterodoxa y viable políticamente. La propuesta del Ejecutivo giró en torno a los mismos aspectos identificados por Asobancaria, pero fue menos agresiva respecto a la disminución de los beneficios económicos del pensionado, incluyó estrategias para favorecer la supervivencia del sistema público de pensión y la creación del fondo de solidaridad, y la subcuenta de subsistencia para el anciano indigente (ver Tabla 5).

Los académicos de Fedesarrollo, *think tank* del pensamiento económico en el país, argumentaron que el déficit fiscal del Estado colombiano obedecía al porcentaje del PIB que representaba el sistema pensional, “en otras palabras, las edades de pensión, las semanas cotizadas y las tasas de cotización deberían aumentar, las tasas de reemplazo deberían bajar y los regímenes de excepción deberían converger en un solo sistema

administrado por el [Instituto de Seguros Sociales]” (“Su pensión está en juego”, 2002). Los académicos planteaban que la pensión mínima del sistema de ahorro individual y de prima media resultaba onerosa para el Estado, toda vez que el Estado debía colocar el 55 % de los recursos (Ayala y Acosta, 2000).

Esta convergencia en la manera de comprender el problema fue un nexo común entre los gremios económicos, Fedesarrollo y las instituciones del Estado, y, con los matices ya señalados, dieron lugar a dos propuestas gestionadas por el Ejecutivo en el año 2002 en el Congreso de la República: el proyecto de Ley 56 dirigido a la reforma pensional y el proyecto de Ley 57 sobre la empleabilidad (Ley 797, 2003; Ley, 789, 2002).

Ambos proyectos sostuvieron que el desempleo obedecía a los altos costos salariales, para ese momento ya era claro que los fondos no aumentaban la cobertura del sistema de pensiones y que las personas que cotizaban en los fondos sobre un salario mínimo no lograrían los requisitos de pensión. Esto justificaba los cambios introducidos en el proyecto para garantizar el fondo de solidaridad, que le daría el piso a la pensión mínima. En síntesis, la crisis fiscal generada por la carga económica de los pensionados en el Instituto de Seguros Sociales (ISS), el mercado como el principio del sistema pensional, el aumento de requisitos de pensión y la necesidad de acabar con el régimen especial, conformaron los ejes centrales de la reforma (ver Tabla 5).

**Tabla 5.** Propuesta de reforma del sistema pensional comparada: ejecutivo y gremios económicos

	<b>Asobancaria 2000</b>	<b>Departamento Nacional de Planeación 2001</b>	<b>Proyecto de Ley 56 de 2002. Ministerio de Protección Social y Ministerio de Hacienda</b>
<b>Edad (años)</b>	65	M: 55 y H: 60 (2013) M: 58 y H: 63 (2014- 2019) M:60 y H: 65 (después del 2020)	M:58 y H:62 (2009) M:63 y H:65 (2018) M:60 y H:62 (2009) M:62 y H:65 (2018)
<b>Tasa de cotización</b>		En el año 2002 pasa del 13,5 % al 14,5 % Incremento de 0,25 % año entre 2005-2008 hasta 15,5 %	14,5 %. (2004) + 0,25 % hasta 15,5 % (2005-2008)
<b>Tiempo de cotización en semanas</b>	1300	1000 semanas en el año 2013. Aumento de 35 semanas al año, hasta 1210 (2014-2019). 1250 semanas para el año 2020	Prima media 1200 (2009) 1300 (2018) Régimen de Ahorro Individual 1200 (2009) 1300 (2018)

Continúa

	<b>Asobancaria 2000</b>	<b>Departamento Nacional de Planeación 2001</b>	<b>Proyecto de Ley 56 de 2002. Ministerio de Protección Social y Ministerio de Hacienda</b>
<b>Tasa de reemplazo</b>	48 %	Año 2013 hasta el 75 % del IBL. 1250 semanas 90 % del IBL. A partir del año 2014 hasta el 65 % del IBL	65 % al 55 % del IBL (2013)
<b>Políticas anciano indigente</b>		Creación de fondo de subsistencia	Creación de fondo de subsistencia

*Nota.* Elaboración propia a partir de "Pensiones Gran Polémica" (2001) y el proyecto de Ley 56 de 2002.

En el Congreso la oposición política, en cabeza del Polo Democrático Alternativo, se opuso a la reforma pensional, era claro que había marcos de sentido diferentes sobre el problema y sobre lo justo. Para el Polo la baja cobertura del sistema pensional se explicaba por la estructura del mercado laboral: la informalidad (60,7 %) y el desempleo (18 %), y no por la edad de pensión o la tasa de reposición (DANE, 2004; Proyecto de Ley 44, 2002). Para estos congresistas se debía tener un sistema mixto de pensiones y no mantener el sistema dual, esto iría en contravía de la propuesta de los gremios económicos, quienes han insistido en la necesidad de marchitar el sistema público.

Durante los debates en el Congreso la coalición uribista y la oposición política encontraron un punto de afinidad; el mercado laboral informal era causante de la baja cobertura pensional y era necesario formular propuestas dirigidas al logro de la pensión no contributiva por debajo de dos dólares al día. Lo anterior fue un argumento más para la creación del fondo de solidaridad con dos subcuentas –una de ellas la de subsistencia– y abrió un camino legislativo para propuestas dirigidas a los ancianos indigentes relacionadas con beneficios económicos inferiores al medio salario mínimo.

Los proyectos de reforma pensional y empleabilidad fueron aprobados en el Congreso por mayorías representadas por la coalición uribista, dando origen a la Ley 797 de 2003 y la Ley 789 de 2002. Si bien la oposición y los trabajadores dieron argumentos en contra, se puede afirmar que la coalición uribista logró establecer las políticas de control fiscal mediante la reforma pensional que incluyó la eliminación, a partir del año 2007, de los regímenes especiales y exceptuados de la Ley 100 de 1993, y estableció un nuevo arreglo institucional: el fondo de solidaridad con las subcuentas de solidaridad y subsistencia.

La combinación de estrategias permitieron al Estado colombiano aumentar el valor de la cotización, los años de vida en el mercado y la disminución de la tasa de reposición, es decir, que aumentaron la capacidad de extracción del Estado. Estas políticas se legitimaron ante la población colombiana a través de prácticas discursivas presentadas en medios de comunicación masiva y especializados. La red económica compartió recursos ideológicos y materiales, como el dinero para las campañas presidenciales y el uso de los medios de comunicación, comprometió a los funcionarios, los cuales ocuparon cargos en el sector público y posteriormente en la empresa privada.

### **La sostenibilidad fiscal**

El arreglo institucional puede ser comprendido como una estructura de reglas formales o informales que deriva de acciones humanas, que requieren de la organización de un poder colectivo para el alcance de sus objetivos (Mann, 1986). Estos expresan ideas que se han construido a través de diferentes caminos y con diferentes actores que comparten recursos. A la vez, los arreglos institucionales se convierten en un recurso en sí mismo para el logro de los objetivos políticos en el largo plazo (Skocpol, 1998).

En el caso colombiano, se encontró que la sostenibilidad fiscal es un arreglo institucional formal, propuesto inicialmente por los grupos económicos y compartido por los partidos políticos de la coalición uribista y el poder Ejecutivo. La sostenibilidad fiscal expresa el pensamiento racional económico, que tomó fuerza en la década de los noventa con la conformación de los fondos privados y logró ser presentado en la primera década del siglo XXI como el bien común de la sociedad colombiana. El camino legislativo de la sostenibilidad fiscal fue antecedido por una cadena de eventos: la crisis económica del ISS y las cajas de previsión social (declarada a finales de los años noventa), las discusiones sobre el referendo reeleccionista y las discusiones del proyecto de la Ley 797 de 2003.

En el año 2004 en la Cámara de Representantes se retomó la discusión de la sostenibilidad fiscal dando origen al Acto Legislativo 01 de 2005 (Acto Legislativo 01, 2005). El Ejecutivo, en cabeza del Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó la sostenibilidad fiscal como un sistema de cuentas donde los egresos (los beneficios) no debían ser superiores a los ingresos, esto requería la eliminación de los regímenes especiales y exceptuados de la seguridad

social y de la mesada decimocuarta para los nuevos pensionados, la homologación del mínimo vital al salario mínimo y la restricción del poder de la negociación colectiva.

Lo anterior limitaba el margen de acción de la Corte Constitucional que en diferentes ocasiones se había pronunciado sobre el principio de igualdad de los pensionados y los derechos adquiridos de los trabajadores. Para la Corte Constitucional el objetivo del equilibrio financiero era la viabilidad del sistema a fin de garantizar el beneficio social, es decir, que la razón de ser del equilibrio financiero era el hombre y no el sistema financiero (Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión de Tutelas, T-878, 2001).

La postura del Ejecutivo fue difundida en diferentes espacios como la convención bancaria del año 2004, allí el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó a la comunidad financiera dos alternativas para el logro de la sostenibilidad fiscal: disminuir la pensión mínima a dos dólares por día o establecer que los pensionados aportaran de la mesada pensional recursos para sostener su propia pensión. La postura se acercaba más a las expresadas en periodos anteriores por Asofondos y el centro de pensamiento Fedesarrollo.

[...] establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo (sanear el problema pensional) pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema. Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2121, 2012)

También se utilizaron medios de comunicación masiva para indicar que las personas mayores no habían ahorrado lo suficiente y exponer que la eliminación de la mesada decimocuarta era un criterio de equidad con las nuevas generaciones (“No ahorramos lo suficiente”, 2004). Las declaraciones del Ejecutivo, el intento de congelar las pensiones, particularmente en el caso de los ex congresistas en el referendo reeleccionista, así como los antecedentes de la disminución de la pensión en el caso de Argentina en el año 1992, colocaron una alerta en el Congreso sobre las posibles consecuencias del principio de sostenibilidad fiscal en la mesada pensional.

Los congresistas lideraron una serie de foros a nivel regional con diferentes grupos de interés –empresarios, sindicatos, trabajadores, pensio-

nados y otros ciudadanos– para conocer la opinión pública sobre el particular. La conclusión fue que el principio de sostenibilidad fiscal era un aspecto requerido, sin embargo, no debía ser interpretado en términos de disminuir o congelar el valor de la mesada pensional ante una situación de crisis fiscal, dado que la mesada era concebida como un derecho adquirido de los trabajadores. Estos resultados fueron presentados en los diferentes debates del Congreso por la oposición política.

El proceso de negociación del Ejecutivo se dio en el Senado y la Cámara e incluyó la redacción conjunta del principio de sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones. El Ejecutivo logró que se aprobara la eliminación de los regímenes exceptuados a partir del año 2007 y que la mesada pensional solo fuera aceptada para aquellos que tenían un derecho adquirido. Temas como la igualación del mínimo vital a la pensión mínima y la limitación de la negociación colectiva fueron retirados del proyecto. De esta manera, se obtuvo la aprobación del principio de sostenibilidad fiscal.

Se puede decir que el argumento jurídico de los derechos adquiridos de los trabajadores fue un punto de unión entre la Corte Constitucional, los grupos de oposición política y otros grupos de la sociedad. Este argumento permitió que prevaleciera el derecho para la generación presente, pero no para las generaciones futuras. La sostenibilidad fiscal como principio constitucional es un arreglo institucional fundamental para evitar acciones restrictivas que el Estado pueda tomar frente a la mesada pensional, y a la vez, es un timón para evitar la pensión social no contributiva.

### **Vejez merecedora de la pobreza**

Seguendo a Mann (1993) y Therbon (1995) se puede decir que la ideología logra un poder colectivo dado su carácter difuso y transformador. Para los autores, la ideología se establece en un mundo signifiante y moral, que se materializa en prácticas dentro de los grupos sociales. A nivel internacional se ha indicado que el discurso que hace referencia a las personas viejas como carga económica se constituye en una ideología, dado que ha sido utilizado de norte a sur como un argumento constante de diferentes reformas de los sistemas pensionales (Vincent, 2005).

En el caso colombiano, el discurso de la vejez como carga económica fue expresado por la Red económica, la coalición uribista y el poder Ejecutivo en diferentes escenarios y medios de comunicación. Este dis-

curso tiene dos aspectos que, si bien parecen contradictorios, en realidad se tejen y logran ser útiles en el proceso político: la vejez como recurso productivo y la vejez merecedora de la pobreza.

El primero se estructuró alrededor de la idea de la conformación de un contingente de personas viejas, que son generadores de la carga fiscal del sistema pensional y que deberían aportar a su propio sostenimiento, incluso durante la vejez. Esta idea justificó el aumento de los años de permanencia en el mundo del trabajo, que se materializó en el aumento de la edad y de las semanas de cotización para la pensión. La idea de Ser productivo se entrelazó con la idea de Ser persona vieja carente, este fue el hilo conductor para establecer la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional.

En el primer caso, el significado de la vejez se construye como expresión de la relación capital-trabajo, de allí la importancia de indicar que los viejos son carga económica para las generaciones jóvenes, es decir, las generaciones que trabajan. Esto fue explicitó en el debate generando un componente moralizante, que se tradujo en la aceptación de la responsabilidad de los viejos respecto de la sostenibilidad fiscal del sistema pensional. En el segundo caso, la carencia funcional del cuerpo, relacional o familiar, es la base del soporte discursivo para las propuestas legislativas que se desarrollaron el Libro IV de la Ley 100 de 1993 y que, para la primera década del siglo XXI, sentaron las bases jurídicas a las ayudas domiciliarias en dinero para las generaciones viejas del presente y el futuro.

Como se dijo, las políticas para el anciano indigente formaron parte de la exposición de motivos del Ejecutivo en la discusión de la Ley 797 de 2003. Los argumentos sobre qué hacer con los trabajadores informales del pasado y del presente se fue tornando similar entre los argumentos de la coalición y la oposición. De esta manera, para algunos parlamentarios de la oposición, los ciudadanos de la economía informal podían cotizar entre 4 % o 5 % de sus ingresos, lo cual les permitiría alcanzar una pensión que obviamente no sería del salario mínimo. Al respecto, la coalición argumentó que la carta constitucional no permitía pensiones inferiores al salario mínimo, aprobar una pensión por debajo del mínimo tenía como repercusión que el Estado colombiano solventara la diferencia y con ello se aumentara el déficit fiscal. Estos elementos favorecieron la aprobación del articulado que estableció la subcuenta de subsistencia y dieron el marco jurídico a los beneficios económicos, establecidos por debajo del medio salario mínimo para el anciano indigente,

y reforzando la idea de una vejez que solo merece el techo y la comida para la subsistencia.

La explicación de carencia se expresó con relación al Ser persona vieja en un mundo sin pensión social, pero no fue lo mismo en otros escenarios. Esto fue evidente en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (llevada a cabo en Madrid en el año 2002) en la cual participaron ONG nacionales con el apoyo económico de ONG internacionales como Help Age International. Este espacio fomentó en algunos miembros de la sociedad civil colombiana la noción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organizándose una serie de denuncias sobre el incumplimiento del gobierno de Uribe con respecto a los compromisos establecidos en la Asamblea (Uribe, 2004). En el año 2006, nuevamente en el Congreso de la República, se informó que la pobreza y la indigencia en la población mayor habían aumentado: en el año 1993 las cifras eran 23,2 % y 9,8 %, respectivamente, y en 1997, 50 % y 20,9 % (Defensoría del pueblo, 2006).

Lo anterior fue la antesala a una serie de propuestas legislativas, cuya base técnico-política fueron las tres orientaciones prioritarias de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (ONU, 2002) y los principios del manejo social de riesgo, propuesto por el Banco Mundial para los países en desarrollo (Holzmann y Hinz, 2005; Holzmann y Jørgersen, 2000). Estas propuestas fueron respaldadas por diferentes grupos que conformaban la coalición o movimientos políticos independientes, entre ellos los de origen religioso. Las propuestas contemplaron diferentes ejes dirigidos a la integración social de las personas mayores en diferentes dimensiones de la vida social, como el ámbito cultural, familiar y educacional. No obstante, la política de los subsidios fue la principal respuesta del Estado colombiano a las personas mayores durante el periodo. La cobertura y el valor del subsidio se estableció mediante documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, con un carácter de discrecionalidad sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, a un techo máximo de dos dólares al día y con concurrencia centro-periferia.

Se puede decir que la asistencia pública se transformó en el periodo. De una sociedad renuente a la ayuda económica, se pasó a reconocer la necesidad del auxilio económico para aquellos que vivían en indigencia. La solución se planteó por el camino jurídico sobre el canon moral de Ser persona vieja y merecedora de la pobreza, lo cual legitimó que la política de pensión social no tuviera un carácter universal.

En los intersticios del poder infraestructural se observaron otras formas de organización colectiva, una Red doméstica que aprende en espacios internacionales y promueve el discurso de la integración social y los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) para las personas mayores, para ello utilizan recursos como los foros académicos o la literatura gris. En estos espacios se presentaron viejas y nuevas demandas sociales respecto de los derechos de las personas mayores en Colombia. Finalmente, se puede decir que la Red económica logró mayor penetración en la sociedad dado que usó diferentes mecanismos de persuasión, por ejemplo, los medios de comunicación masiva.

### Discusión

Volver la mirada sobre el Estado implicó centrar el foco en la manera como el Estado colombiano interacciona con la sociedad civil durante el proceso legislativo de la PSV. La propuesta teórica de Mann (1986, 1993) respecto de las fuentes y la organización del poder social, aportó una perspectiva comprensiva de las relaciones entre las estructuras y los sujetos, posibilitando hacer visible la existencia de un poder organizado, a saber, el poder infraestructural, base de la capacidad del Estado colombiano para la toma de decisiones con respecto a la PSV.

Para algunos académicos, como el propio Mann (1993), Hall e Ikenberry (1993), el poder infraestructural ha sido relevante para el desarrollo de las democracias liberales del siglo XX, es a través de este que los Estados ejercen el control de las poblaciones y no a través del poder militar; no obstante, esta afirmación no niega la existencia del poder autoritario de los Estados (Mann, 2006). En el caso de los Estados de bienestar algunos aspectos como la penetración de la sociedad, el cambio social y la cooperación entre actores, constituyen elementos comprensivos de cómo se relaciona la política social y el poder infraestructural del Estado (Hall e Ikenberry, 1993). En Colombia, como en otras economías de la región de las Américas, no se puede decir que exista un Estado de bienestar, pero sí hay una política social para la vejez que se organizó en estrecha relación con el poder colectivo.

Un primer aspecto en esta organización tiene que ver con el sistema político. Al respecto se evidenció la conformación de una coalición de partidos, la cual fue posible por los cambios instaurados en el sistema político durante la Constitución de 1991. Esta organización le permitió

al Ejecutivo el desarrollo de una estructura organizativa para incrementar su capacidad de coordinación y negociación dentro del Congreso. Lo anterior fue descrito durante la discusión legislativa de la reelección presidencial, observando que los intereses políticos fueron alcanzados como parte del proceso de negociación de la política social de pensiones. Esto reforzó la capacidad de la coalición uribista, en su segundo periodo de gobierno, para tomar decisiones en los temas de la política social, en contravía de las propuestas de otros grupos políticos y sociales. Skocpol (1987, 1998) ha encontrado para el caso de las pensiones en Estados Unidos, que los líderes políticos han utilizado las instituciones y los partidos para proponer políticas sociales afines a ciertos grupos. Para la autora existe una relación en doble vía entre el sistema político y la política social, esto se observó en el caso colombiano en el periodo aquí presentado.

Un segundo aspecto es la cooperación del Ejecutivo con otros grupos de la sociedad colombiana, particularmente los grupos económicos. El caso permitió ver la existencia de una Red económica, con permanencia en el tiempo, conformada por actores económicos que son eficientes para alcanzar sus objetivos económicos. Si bien se identificó que hay convergencia de las ideas con organismos financieros internacionales, resultó más provechoso el papel de los tecnócratas colombianos, formados en el pensamiento económico ortodoxo, quienes han abanderado propuestas de control del gasto fiscal. Doner y Ramsay (2003) detallan el caso del Estado tailandés en la implementación del segundo Consenso de Washington, y señalan que las reglas internas tienen un papel mayor en el proceso de liberalización económica que el propio Consenso. En el caso de la PSV en Colombia, los hallazgos indican que el resultado de la PSV responde particularmente a negociaciones domésticas en lugar de determinaciones externas, en estas negociaciones la Red económica nacional ha sido protagónica.

La cooperación entre los grupos económicos, los centros de pensamiento, los partidos y el Ejecutivo, incrementa el poder infraestructural del Estado colombiano para mantener los principios del mercado en la PSV y ubicar los intereses de la Red económica en los instrumentos normativos que se legislan en el periodo. A esto se suma que los fondos son actores de los circuitos de praxis económica. Con la Ley 100 de 1993 fueron dotados de competencia para realizar la captación y uso del recurso económico del sistema pensional. En promedio el 1,33 % de la cotización es comisión de administración de aportes obligatorios y solo el 11,5 % de

la cotización es abonado a la cuenta de ahorro individual. “Los fondos tienen la potestad de la decisión sobre las inversiones que se realizan con los ahorros de pensión” (Rodríguez, 2015, p. 192).

El Estado ha generado políticas que regulan el mercado de los fondos y revierten en su crecimiento, como la movilidad del mercado de capitales. Para el 2014 “se estima que el 18,7 % del portafolio de inversión de los fondos lo constituye la inversión en valores o participación de inversiones en el exterior” (Rodríguez, 2015, p. 196). Esto permite afirmar que es a través de la cooperación que se realiza la penetración y extracción de recursos de las familias colombianas, aspectos que caracterizan el poder infraestructural (Mann, 1986).

Para Weiss (2006), el poder infraestructural es transformativo y se da por la construcción de una Gobernanza Interdependiente, comprendida como acuerdos de cooperación entre las agencias de gobierno y otros grupos de la sociedad para compartir los recursos y lograr los objetivos, pero con intereses independientes. En el caso de la PSV, se puede afirmar que la Red provee los recursos económicos a los partidos políticos para el logro de las campañas presidenciales; comparte los marcos comprensivos que permean las instituciones del aparato burocrático del Estado colombiano; establecen los procesos de formación para sí mismos y para otros actores; y utilizan los medios de persuasión dirigidos a la opinión pública.

Si bien los intereses entre los grupos políticos y los grupos económicos son compartidos, no son iguales. Esto explica las propuestas más heterodoxas y políticamente viables, como calificó el DNP al proyecto legislativo 56 de 2002, que dio lugar a la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad. De ahí que la aparente contradicción entre la búsqueda de la centralidad de los recursos en términos del objetivo político, es mitigada con la posibilidad del subsidio, el cual se comporta como una organización social propia a nivel local.

De otra parte, el arreglo institucional no es el resultado de un proceso determinístico estructural ni tampoco el resultado del interés de los líderes políticos (Mann, 1993). El Acto Legislativo 01 de 2005 incorporó la idea de sostenibilidad fiscal como un principio constitucional, el cual ante un arduo debate cambió la intencionalidad de disminuir el beneficio económico de la mesada pensional por la garantía de esta frente a una crisis fiscal. También estableció la inconstitucionalidad si se reconocen demandas ciudadanas relacionadas con la pensión que no estén amparadas fiscalmente. Siguiendo a los académicos del Institucionalismo

Histórico (Pierson, 2004), se puede decir que hay un sendero iniciado a finales de la década de los noventa y cultivado durante la discusión de la Ley 797 de 2003 que se refuerza y da lugar al cambio constitucional; no obstante, la presión de las fuerzas políticas opositoras, logran un cambio en la intencionalidad de la norma.

A la vez, el Acto Legislativo 01 estableció la regla interna que marca la ruta normativa del sistema pensional y que deja por fuera del mismo a la población que está al margen del trabajo formal, para quienes el camino legislativo es el subsidio inferior al medio salario mínimo.

El Estado colombiano ha sido moldeado por las fuerzas sociales, políticas, económicas e ideológicas, y la configuración de la política social atrae nuevamente dichas fuerzas (Hall e Ikenberry, 1993). Lo anterior se evidencia en la participación del sector financiero en la formulación de la política de pensiones y, a la vez, en la deuda fiscal que el Estado colombiano tiene con los fondos (Rodríguez, 2015).

### **Ser persona vieja: lo que existe, lo justo y lo posible**

Las ideas y su papel en la política pública han sido un tema de interés de los científicos sociales. En esta investigación se eligió el marco teórico de la ideología como poder organizado, dado que este permite comprender que la misma se da en medio de relaciones de poder social, que logra trascender los territorios y genera nuevas maneras de organización de la vida social (Mann, 1986, 1993; Therborn, 1995). Siguiendo estos planteamientos se observó que las personas mayores viven la vida en un mundo estructurado y significativo, que se construye sobre el fenotipo del cuerpo viejo, como Ser productivo, para justificar el aumento de la edad de pensión, o como Ser decadente e instrumento de constatación para adquirir el subsidio. Lo anterior permite afirmar que hay una ideología sobre la vejez y esta se refiere a manifestaciones del particular ser-en-el-mundo de actores conscientes que trascienden el discurso (Therborn, 1995).

La relación de la ideología con la PSV se identifica en dos caminos: el primero, la descripción de la causa del problema. Este fue presentado por la Red económica, los centros de pensamientos y la tecnocracia como el envejecimiento demográfico. Para ello, los actores retomaron conceptos científicos sobre el cambio demográfico de la sociedad colombiana, acompañados de argumentos sobre la crisis financiera del sistema pensional público y la necesidad de la sostenibilidad fiscal del Estado. Estos

elementos han estado presentes en otros procesos políticos de reforma de los sistemas pensionales, como en el caso estadounidense (Estes, 1983, Quadagno, 1999), marcando un camino o ruta de la política que parece convergente con otros contextos.

Al respecto, los trabajos del institucionalismo histórico han señalado que las ideas actúan como un mapa que traza objetivos y responden a tiempos y circunstancias particulares (Ikenberry, 1993). En el caso colombiano, se puede decir que la crisis económica de la seguridad social fue un evento coyuntural, donde el discurso demográfico tomó fuerza explicativa ocultando la situación social de las personas mayores.

Gorski (2006) plantea que la ideología es inmanente dado que genera un sentido de identidad en grupos sociales específicos, al respecto se identificó que la ideología sobre la vejez es moralizante, dado que se indica que las personas mayores son las causantes de la crisis de la seguridad social. Este pensamiento se impone sobre otras maneras de comprender el problema que darían respuestas diferentes de la sociedad colombiana. Sin embargo, no se puede afirmar que la PSV ha sido formulada solo en relación con los intereses de los grupos económicos; por el contrario, los matices que se han introducido, dejan claro que se han dado algunas ventanas de oportunidad que han abierto el camino para introducir una nueva concepción de asistencia pública para la vejez.

El segundo camino es la institucionalización de la ideología (Goldstein y Keohane, 1993). Al respecto, se debe indicar que la PSV, se ha cimentado sobre una idea de justicia social estructurada sobre el concepto de equidad generacional. Al comprenderse la vejez como carga económica para otras generaciones, también se señala una respuesta social basada en el ahorro individual, que acude a los principios libertarios donde lo justo obedece a la capacidad de cada uno e “imponer un sistema de solidaridad resulta arbitrario” (Gargarella, 1999, p. 55). Los grupos económicos han abogado por el sistema dual de pensión y este ha prevalecido, incluso en oposición al planteamiento de los organismos financieros internacionales, que desde el año 1995 hicieron referencia a la importancia de un sistema público obligatorio que actuaría como la base del sistema pensional. Esto refuerza la explicación que se da en esta investigación sobre el papel central de Red doméstica en la toma de decisiones, para la cual la ideología ha sido útil en la medida que moviliza la acción colectiva y con ello la cooperación en el campo legislativo (Hardin, como se citó en Snyder, 2006).

Lo anterior se plasma en arreglos institucionales que fortalecen los fondos privados y aumentan la capacidad del Estado para tomar decisiones con respecto a las políticas de asistencia pública, estas son un medio para el logro de los objetivos políticos. La institucionalización opera en el marco jurídico y genera nuevas identidades en la población, las personas mayores se definen bien sea por el acceso a la pensión (pensionado) o el acceso al subsidio.

## Conclusiones

El recurso analítico-empírico utilizado permitió dar cuenta de los objetivos planteados en la investigación, en términos de develar las fuentes y la manera como se organizó el poder social. Se concluye que el Estado utiliza el poder infraestructural como medio para alcanzar sus objetivos políticos. El poder infraestructural se logra a través de la cooperación que se establece entre la Red económica, las comunidades políticas, los centros de pensamiento y la tecnocracia colombiana. La cooperación le da capacidades al Ejecutivo de coordinar y negociar los objetivos políticos en el Congreso, y la política social resulta útil en esa negociación. Esto es posible en un sistema político particular que ha sido reformado con la Constitución de 1991.

El poder infraestructural como recurso analítico permite elementos explicativos contextualizados del por qué, ante necesidades particulares de la población, se da una u otra respuesta social. La organización del poder social trasciende las posturas que explican el resultado político solo a partir de los intereses del tomador de decisión. Sin embargo, no cierra la puerta a marcos comprensivos que vinculen la capacidad de agencia de los sujetos.

Combinar el marco de organización del poder social de Mann (1986, 1993) y el análisis histórico de las instituciones (Evans et al., 1999; Pierson, 2004) favorece la capacidad explicativa de este último al ampliar la noción del contexto y del tiempo contingente. En este sentido se puede indicar que el contexto institucional no es solo el sistema político, este es un elemento que se estructura de acuerdo con cómo se organiza el poder social. A la vez, comprender la interacción del sistema político y la política social, aporta para contrastar las posturas funcionales que indican que esta es una respuesta a las necesidades de la población. La política social es en sí misma un mecanismo que refuerza el contexto institucional.

Lo anterior, abre la puerta a nuevas investigaciones que incluyan la voz de las personas mayores respecto a la PSV y las relaciones con el sistema político. Esto debe ser analizado empíricamente para identificar cuáles son estas relaciones, pues esta afirmación aún queda en abstracto. Esto permitiría generar propuestas específicas respecto a cómo fortalecer las instituciones de cara al logro de sociedades más justas.



## Reconocimientos

La investigación se desarrolló en el marco de la tesis doctoral *Vejez y asistencialismo en épocas neoliberales: Colombia 1971-2009*.



## Deisy J. Arrubla Sánchez

Médica, Doctora en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del grupo de investigación Protección social y salud pública de la Universidad Santo Tomás. Miembro del grupo de estudios socio históricos de la salud y protección social de la Universidad Nacional de Colombia.

## Referencias

- AIG, Asociación Interdisciplinaria de Gerontología. (2001). *El envejecimiento y su atención en Colombia: un balance y perspectivas*. Ponencia presentada en el II Foro Internacional sobre envejecimiento, Bolivia.
- Amezquita, C. (2008). Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003 en Colombia. *Análisis Político*, 21(63), 78-102.
- Arrubla, D. (2014). Globalización y envejecimiento. El Sur Global sin pensión. En M. Arrivillaga, Y. Borrero y J.P. Salcedo (Eds.), *Globalización, libre comercio y salud* (pp. 56-71). Cali: Aurora.
- Ayala, U. y Acosta, O. (2000). Necesidad de una nueva reforma pensional. *Coyuntura Social*. Recuperado de [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1766/Co\\_So\\_Mayo\\_2000\\_Fedesarrollo.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1766/Co_So_Mayo_2000_Fedesarrollo.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Bertranou, F. (2005). Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: Enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad. *Bienestar y Política Social*, 1(1), 35-58.

- Bertranou, F. y Rofman, R. (2002). Providing social security in a context of change: Experience and challenges in Latin America. *International Social Security Review*, 55(1), 67-82. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-246X.00115>
- Castel, R. (1995). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Páidos.
- Castro, B. (2007). Inicio y consolidación de la ayuda domiciliaria en Colombia. *Economía y Sociedad*, (10), 7-45.
- Castro, B. (2009). *Caridad y Beneficiencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- CELADE, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. (2012). *Ageing, Solidarity and Social Protection: Time for Progress Towards Equality*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2003, noviembre). *Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid*. Recuperado de <https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/1/13611/FINAL-DSC-1-Espanol.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2002). Normativas de apoyo al empleo y la protección social. [Ley 789 de 2002]. DO: 45046
- Congreso de la República de Colombia. (29 de enero de 2003). Disposiciones sobre Regímenes Pensionales. [Ley 797 de 2003]. DO: 45079
- Congreso de la República de Colombia. (9 de Abril de 2003). Reglamentación del artículo 58 de la Ley 794 de 2003. [Decreto 890 de 2003]. DO: 45155
- Congreso de la República de Colombia. (25 de julio de 2005). Adición del artículo 48 de la Constitución Política. [Acto Legislativo 01 de 2005]. DO: 45980
- Consejo de Estado, Sala de consulta y Servicio Civil. (18 de octubre de 2012) Concepto 2121. [CP. Luis Fernando Álvarez]
- Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión de Tutelas. (16 de agosto de 2001) Sentencia T-878. [MP. Clara Inés Vargas]
- DANE (2004). *Documentos técnicos sobre el mercado laboral*. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/mercado\\_lab\\_colombiano/analisis\\_informalidad\\_urbana.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/mercado_lab_colombiano/analisis_informalidad_urbana.pdf)
- DANE (2005). *Microdatos Censo 2005*. Recuperado de <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/ddibrowser/421/export/?format=pdf&generate=yes>
- Defensoría del Pueblo. (2006). *La mendicidad no es delito ni contravención, ni puede ser sancionada*. Recuperado de [http://www.defensoria.org.co/?\\_s=ojc&\\_a=7&\\_b=1892&\\_es=0](http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_a=7&_b=1892&_es=0)
- Doner, R. y Ramsay, A. (2003). *The Challenges of Economic Upgrading in Liberalising Thailand*. En L. Weiss (Ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic institutions Back In* (pp. 121-141). Cambridge: Cambridge University Press.

- Estes, C. (1983) Social Security: The Social Construction of a Crisis. The Milbank Memorial Fund Quarterly. *Health and Society*, 61(3), 445-461.
- Estes, C. y Phillipson, C. (2002). *The Globalization of capital, the welfare state, and old age policy*. *International Journal of Health Services*, 32(2), 279-297
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., y Skocpol, T. (Eds.) (1999). *Bringing The State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). *Misión Colombia Envejece. Cifras, retos y recomendaciones*. Bogotá D.C.: Fundación Saldarriaga Concha.
- Fernández, V. y García, M. (2012). Revisando el Estado: Perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano. *Perfiles Latinoamericanos*, 20(40), 35-60. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=Soi188-76532012000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=Soi188-76532012000200002)
- Gargarella, R. (1999) *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- Ginn, J., Fachinger, U. y Schmähl, W. (2009). Pension Reform and the Socio-Economic Status of Older people. En A. Walker y G. Naeyele (Eds.), *Social Policy in Ageing Societies* (pp. 22-47). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Giraldo, C. (2007). *¿Protección o desprotección social?* [1 ed.]. Bogotá D.C.: desde abajo.
- Goldstein, J. y Keohane, R. (1993). *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gorski, P. (2006). Mann's Theory and Ideological Power: Sources Applications and Elaborations. In J. Hall and R. Schroeder (Eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann* (pp. 101-134). Cambridge: Cambridge University Press.
- Guillemard, A. M. (1980). *La vieillesse et L'état*. Paris: Presses Universitaires.
- Guillemard, A. M. (2002). L'Europe continentale face a la retraite anticipée: Barrières institutionnelles et innovations en matière de réforme. *Reveu Francais de sociologie*, 43(2), 333-368.
- Gutiérrez, F. (2006). Estrenando sistema de partidos. *Análisis político*, 19(57), 106-125.
- Guzmán, J. (2002). *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ikenberry, J. (1993). Creating Yesterday's New World Order: Keynesian "New Thinking" and the Anglo-American Postwar Settlement. In J. Goldstein and R. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change* (pp. 57-86). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Inseguridad y desempleo. (1999, febrero). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-879828>
- Hall, J. e Ikenberry, G. (1993). *El Estado*. Madrid: Alianza.

- Holzmann, R. y Hinz, R. (2005). *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo XXI. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*. Washington: Banco Mundial.
- Holzmann, R. y Jørgensen, S. (2000). Manejo Social de Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1), 73-106. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/120/12021106.pdf>
- Jiménez, J. (Ed.) (2015). *Desigualdad concentración en el ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- La Santísima Trinidad: Ahorro, inversión, mercado externo y disciplina fiscal. (2000, agosto 18). *Revista Dinero*, (115), pp. 104-107.
- Lo que nos trae el FMI. (1999, julio 30). *Revista Dinero*, (89), pp. 92-94.
- Mann, M. (1986). Societies as Organized Power Networks. In M. Mann (Ed.), *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to AD 1760* (pp. 1-34). New York, NY: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1993). A Theory of the Modern State. In M. Mann, *The Sources of Social Powers* (pp. 44-91). New York, NY: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados [trad. P. Sánchez]. *Zona Abierta*, (57-58), 15-50. Recuperado de [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/413979/mod\\_resource/content/1/Mann\\_2007\\_%20\(1\).pdf](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/413979/mod_resource/content/1/Mann_2007_%20(1).pdf)
- Mesa-Lago, C. (2008). Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de seguridad social. *América Latina Hoy*, (48), 67-81. Recuperado de [https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/72689/1/Un\\_reto\\_de\\_iberamerica\\_en\\_el\\_siglo\\_XXI\\_.pdf](https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/72689/1/Un_reto_de_iberamerica_en_el_siglo_XXI_.pdf)
- Mesa-Lago, C. y Müller, K. (2002). The Politics of Pension Reform in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 34(3), 687-714. DOI: 10.1017/S0022216X02006454
- Moreno, M. F. (2006, febrero 20). Los patrocinadores de uribe. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-patrocinadores-uribe/77490-3>
- No ahorramos lo suficiente. (2004, junio 28). *Revista Semana*, pp. 58-59.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. (1978). Consecuencias de las tendencias Demográficas. En Autor (Ed.), *Factores determinantes y consecuencias de las tendencias Demográficas* (pp. 300-350). New York, NY: Autor.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2002). *Informe de la Segunda Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento*. Recuperado de [http://www.monitoringris.org/documents/norm\\_glob/mipaa\\_spanish.pdf](http://www.monitoringris.org/documents/norm_glob/mipaa_spanish.pdf)

- Pensiones Gran Polémica. (2001, noviembre). *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/pais/articulo/pensiones-gran-polemica/6830>
- Pensiones: sube la presión. (1998, abril). *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/agenda-publica/edicion-impresa/articulo/pensiones-sube-presion/16283>
- Phillipson, C. (2013). *Ageing*. Cambridge: Polity.
- Pierson, P. (2004). Positive Feedback and Path Dependence. In P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis* (pp. 17-53). Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, K. (1997). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Poulantzas, N. (1969). *Poder político, y clases sociales en el Estado Capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Quadagno, J (1999). Creating a Capital Investment Welfare State: The New American Exceptionalism. *American Sociological Review*, 64(1), 1-10. DOI: 10.2307/2657274
- Rodríguez, O. (2006). Del patronato al aseguramiento en el sistema de la protección social en Colombia: asistencia, identificación y legitimidad. En Y. Le Bonniec y O. Rodríguez (Eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social* (pp. 197-272). Bogotá D.C.: Centro de la Investigación para el Desarrollo; Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, O. (2015). El aseguramiento social en pensiones: ¿una forma de protección económica para la vejez? En P. Rodríguez y F. Vejarano (Eds.), *Envejecer en Colombia* (pp.173-214). Bogotá D.C.: Universidad Externado.
- Rodríguez, O. y Arévalo, D. (1992). *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia. 1946-1992*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Romani, M. (2003, octubre 24). La oposición defiende la abstención activa para derrotar la consulta. El referéndum de Uribe divide a los colombianos. *Americaeconomica.com*. Reucperado de <http://www.americaeconomica.com/numeros4/236/reportajes/miki236.htm>
- Sagner, A. (2000). Ageing and Social Policy in South Africa: Historical Perspectives with Particular Reference to the Eastern Cape. *Journal of Southern African Studies*, 26(3), 523-553. DOI: <https://doi.org/10.1080/713683587>
- Senado de la República de Colombia. (6 de agosto de 2002). Reforma al sistema general de pensiones. [Proyecto de Ley 44 de 2002]. GO: 325
- Senado de la República de Colombia. (22 de agosto de 2002). Modificación a los regímenes pensionales exceptuados y especiales. [Proyecto de Ley 56 de 2002]. GO: 350

- Skocpol, T. (1987). A Society without a 'State'? Political Organization, Social Conflict, and Welfare Provision in the United States. *Journal of Public Policy*, 7(4), 349-371. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004554>
- Skocpol, T. (1998). *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales.
- Snyder, J. (2006). Networks and Ideologies: The Fusion of "Is" and "Ought" as a Mean and Social Power. In J. Hall and R. Schroeder (Eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann* (pp. 306 -327). Cambridge: Cambridge University Press.
- Su pensión está en juego. (2002, febrero). *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/caratula/edicion-impresa/articulo/su-pension-esta-juego/5985>
- Therborn, G. (1995). *La ideología del poder y el poder de la ideología*. Madrid: Siglo XXI.
- Uribe, M. (2004). La Dimensión ausente. Derecho de las personas mayores. En C. Borrero (Ed.), *Reelección: el embrujo continúa* (pp. 269-275). Bogotá D.C.: Escuela Nacional Sindical.
- Vincent, J. (2005). Globalization and Critical Theory: Political Economy of World. Population Issues. In J. Baars, D. Dannefer, C. Phillipson y A. Walker (Eds.), *Aging, Globalization and Inequality. The New Critical Gerontology* (pp. 245-272). Amityville, NY: Baywood.
- Walker, A. (2006). Aging and Politics An International Perspective. In R. H. Binstock and L. K. George (Eds.), *Handbook of Aging and the social Sciences* (pp. 339-479). Cambridge: Academic Press.
- Walker, A. y Naegele, G. (2009). *Social Policy in Ageing Societies. Britain and Germany Compared*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weiss, L. (2006). Infraestructural Power, Economic Transformation, and Globalization. In J. Hall and R. Schroeder (Eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann* (pp. 167-187). Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank. (1994). Averting the Old Age crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Washington: Oxford University Press. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>