

## **PROPUESTA ALTERNATIVA PARA EL MERCADO LABORAL**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

El crecimiento económico de largo plazo en Colombia ha sido mediocre: en los 56 años transcurridos entre 1960 y 2016 su promedio fue del 3,95%, y el último quinquenio terminó en la recesión del 2020. Es un crecimiento que está por debajo de los mejores resultados de las economías emergentes, y lejos de las expectativas de un país en desarrollo. Sus causas no son la pandemia ni las recesiones (solo dos en el mismo período: en 1998-1999 y en 2020), sino la persistencia de un modelo primario exportador concentrado en pocos productos minero-energéticos y agrícolas (petróleo, carbón y café), que no hace mayores esfuerzos para diversificarlos ni les incorpora valor agregado.

Como consecuencia padecemos la enfermedad holandesa y sus efectos: desindustrialización, desruralización, detrimento del trabajo nacional, tasa de desempleo de largo plazo (superior al 10%), desigualdad, pobreza, concentración de la riqueza, oligopolización de la estructura productiva y desequilibrios fundamentales en cuenta corriente, fiscal y en la relación ahorro-inversión. Lo único que tenemos a favor es el control de la inflación, que es el resultado de las dos recesiones y de la política del Banco de la República; sin embargo, no hay suficiente poder de compra para hacer efectiva la estabilidad de precios. El mayor castigo que sufre hoy la población colombiana es tener estabilidad de precios, pero ninguna fuente de ingresos ni capacidad de compra.

La desigualdad, el desempleo y la violencia son los males endémicos del país. A pesar de las múltiples promesas de los últimos 60 años, ninguno de estos problemas se ha resuelto, solo se han ensayado paliativos. Los gobiernos han preferido disminuir la pobreza que reducir la desigualdad. Por eso se han limitado a entregar subsidios, pero no resuelven la tenencia de tierra ni los costos financieros

y de transporte; tampoco se han propuesto recentrar las ciudades, construir bienes públicos de calidad, dar acceso universal y efectivo a la salud y la educación, y generar oportunidades de trabajo decente. El conflicto interno tampoco se resuelve: unos lo niegan y otros intentan unos acuerdos de paz que los primeros se encargan de destruir. De esta forma se hacen muy complicados los escenarios de paz y no se logran mejoras en la construcción económica.

Para reducir el desempleo y resolver los temas laborales, diferentes gobiernos, con intenciones similares, han convocado tres misiones internacionales: i) la de la OIT, en 1970, ii) la Misión Chenery, en 1984, y iii) la Misión Levy, en 2020. Las dos primeras entregaron informes y propuestas, y la tercera se encuentra en proceso de construcción.

Las sugerencias de la Misión Chenery son las que más se han aplicado, pero se hicieron con la pretensión de reducir costos en la contratación laboral, asumida como el principal obstáculo al pleno empleo: *i)* con la Ley 50 de 1990 se eliminó la retroactividad de las cesantías en los contratos privados, se facilitó la contratación temporal y se redujeron los trámites y los costos de despido; *ii)* con la Ley 100 de 1993 se ajustaron las tarifas de seguridad social y se pusieron a competir las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), reduciendo el papel del ISS; *iii)* con la Ley 789 de 2002 se eliminaron los recargos hasta las 10:00 p.m. y se redujeron los costos de horas extras, y *iv)* con la Ley 1607 de 2012, de reforma tributaria, se eliminaron del impuesto de nómina las contribuciones al Sena y al Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), y el aporte patronal a la salud para las unidades productivas del régimen tributario ordinario.

Después de estas reformas la situación del mercado laboral antes de la pandemia (a diciembre de 2019), no fue muy diferente a la que analizó el equipo Chenery hace 35 años: la tasa de desempleo sigue siendo de dos dígitos (y el promedio de largo plazo ha sido superior al 10%); la informalidad supera el 50%; la baja productividad total de factores productivos; la inactividad es esencialmente

femenina en todas las edades, y en los hombres de edad escolar; la brecha en las tasas de participación entre hombres y mujeres es de 20 puntos (74% y 54%); la tasa de desempleo femenina dobla a la de los hombres; la de jóvenes es el doble de la general, y hay un gran desequilibrio en las remuneraciones entre hombres y mujeres. Así las cosas, los grupos vulnerables son las mujeres de todas las edades, la juventud y las minorías étnicas y de orientación sexual diversa.

Desde la vigencia de la Ley 100 (1993), a pesar de la reducción de los costos, el mercado laboral colombiano se ha segmentado, y la contratación asalariada es lo menos dinámico del último cuarto de siglo (1994-2019). En los 25 años transcurridos la población se incrementó en 17 millones de personas, de los cuales, 10 millones se agregaron a la población económicamente activa (PEA) y solo 8,8 millones encontraron algo que hacer. De ellos, 5,8 millones lo hicieron como trabajadores por cuenta propia o independientes y sin vínculo laboral (un promedio de 232.000 anuales). Los empleos nuevos propiamente dichos —personas con contrato de trabajo y salario—, solo fueron 1,7 millones, o sea, un promedio de 68.000 cada año, que son menos del 20% de la necesidad total. Todo esto es el resultado de la falta de oportunidades en una economía poco diversa, no del costo de contratación.

Después del desempleo, la informalidad es el principal problema de las personas ocupadas. La ambigua definición que da el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) crea dudas en las estrategias de formalización. Por un lado: *i)* el tamaño T5: que son aquellas unidades productivas donde trabajan menos de cinco personas en las áreas urbanas, incluyendo su propietario y exceptuando a los profesionales independientes que explotan su profesión y, por otro lado, *ii)* son informales quienes no estén afiliados a la seguridad social contributiva en salud y pensiones.

Con la primera definición, los informales son el 80% de los trabajadores por cuenta propia, el 100% del servicio doméstico, el 95% de los familiares no remunerados, el 78% de los empleadores y el 20% de los empleados de las

empresas particulares. Es decir, ser formal significa estar contratado en una empresa de más de seis personas, crecer como unidad productiva, o volverse profesional y explotar su profesión. Con la segunda definición, el informal no cotiza a pensiones porque el aporte patronal en salud lo paga el gobierno: ¿ser formal significa que alguien pague esa cotización?

Además, la informalidad es vista de forma negativa: mientras la microempresa es lo más que más se acerca a la libre competencia, lo formal se asimila a una estructura oligopólica de competencia imperfecta.

En nuestro modelo económico la productividad es baja y las mediciones no son precisas porque: *i)* en el valor del capital están incluidos múltiples activos improductivos: latifundios, viviendas, fincas de recreo, acciones en clubes sociales, vehículos suntuarios, aviones privados, activos financieros, etc., es decir, hay cosas que no tienen nada que ver con el objeto social ni con la actividad de la unidad productiva; *ii)* el valor de los ingresos incluye rentas diferenciales, mineras y financieras, generadas por las cotizaciones internacionales de los *commodities* y la elevada tasa de intermediación financiera, asuntos que distorsionan la capacidad productiva nacional y hacen más costoso adquirir un crédito que contratar un trabajador; *iii)* no hay homogeneidad en la forma de medir el trabajo, ni razones para su pérdida en la participación en el PIB. Se requieren indicadores claros y eficientes, contruidos con una información más clara sobre la realidad de la producción nacional.

El mundo rural colombiano es menos conocido y sus indicadores sorprenden: con o sin pandemia tiene la tasa de desempleo más baja del país, sus habitantes están acostumbrados al trabajo pesado mal remunerado y, a diferencia del urbano, la preocupación no es la falta de trabajo sino su mala remuneración y la pobreza. En el campo predomina el trabajo por cuenta propia y de familiares no remunerados, que son el resultado de una economía de minifundio, la cual, en conjunto con la agricultura comercial, participa con el 4,7% del PIB en siete millones de hectáreas, mientras, “otras actividades” participan con el 1,5% del PIB en 38 millones de

hectáreas. Pensar en contratar por horas el trabajo jornalero y con salario mínimo diferencial inferior al urbano, no es lo que se requiere para modernizar el campo. Lo que se necesita es aplicar el Punto 1 del Acuerdo de La Habana: recuperar 10 millones de hectáreas para la agricultura, promover la propiedad rural productiva, diversificar su producción y reducir la improductividad del latifundio.

La contratación asalariada en el país está por debajo del 50% de la población ocupada, solo hay contratados 9,7 millones de trabajadores públicos y privados; mientras la densidad sindical es una de las más bajas para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que la estima en el 9,2% de los trabajadores asalariados, formales e informales, y en el 4,5% de la fuerza laboral total del país. Las prácticas restrictivas de la libertad de asociación y negociación colectiva, en las que las empresas priorizan los pactos colectivos para desanimar la afiliación, son recurrentes, a pesar de que Colombia ha ratificado todos los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y de que el derecho a la libre asociación está reconocido en la Constitución Política y el Código Sustantivo del Trabajo. El gobierno no aplica las recomendaciones de la OIT ni las de la OCDE, ni se atiene a los compromisos adquiridos con la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Si hubiese paz laboral y se dejara de estigmatizar a las organizaciones sindicales, se abrirían las puertas para unas mejores relaciones laborales en el país.

Ahora bien, el 9% de los impuestos a la nómina (o parafiscales) se destinan a la financiación del Sena, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y de las cajas de compensación familiar, que tienen 52 años de vigencia (el aporte a las cajas y al Sena fue aprobado en 1957, y el del ICBF en 1968). Las contribuciones a salud, pensiones y riesgos profesionales se han ajustado en el tiempo, y la organización de su destino se consolidó con la Ley 100 de 1993. Las diferentes propuestas de reforma que se han presentado desde entonces han pretendido su desmonte. Fue la reforma tributaria de 2012, la Ley 1509, la que trasladó el 13,5% del impuesto de nómina al impuesto de renta corporativo, transfiriendo los aportes

que las empresas hacían al Sena y al ICBF y la contribución patronal en salud contributiva de recaudo, desde las empresas a ser financiado con presupuesto público, en el caso de los contribuyentes de renta corporativa de régimen ordinario, garantizado con el tratamiento de destinación específica del 9% de lo recaudado por impuesto de renta corporativo. Las entidades públicas, las empresas sin ánimo de lucro (ESAL), que corresponden al régimen tributario especial, las microempresas con un trabajador y los empleados con salario integral superior a 10 salarios mínimos mensuales, continúan aportando directamente. El aporte a las cajas y la contribución patronal por pensiones se sigue recaudando directamente desde las empresas y desde los trabajadores independientes. Todo esto hace que sea necesario unificar la reglamentación.

Después de la Ley 1509 de 2012, la cotización patronal para salud en el régimen contributivo la paga el Estado con dineros del presupuesto general de la nación; la de los regímenes especiales y exceptuados, todos públicos, sigue saliendo de la nómina, es decir, también la paga el Estado. El régimen subsidiado, bajo la modalidad de subsidio de demanda y entrega de carné, también lo paga el Estado, mientras a los “vinculados” los pagan los gobiernos territoriales. ¿Qué pagan los particulares?: *i)* en los regímenes contributivo, especial y exceptuado, los empleados y trabajadores pagan lo correspondiente a su aporte individual, 4% descontado de la nómina; *ii)* los trabajadores independientes pagan la totalidad de la cotización, 12,5% liquidado sobre el 40% del ingreso; *iii)* los pensionados con mesadas superiores a dos salarios mínimos pagan el 12%; entre uno y dos, el 10%, y con mesada de un salario mínimo, el 8%; *iv)* el aporte patronal de los empleadores de las ESAL de régimen tributario especial, pagan el 8,5%, y *v)* los empleadores que contratan un solo trabajador o los empleados de más de 10 salarios mínimos siguen pagando la contribución patronal del 8,5%. Es necesario que haya transparencia en el sistema y que se organice esa dispersión. Mientras tanto, se debe revisar el papel de las EPS y las transferencias directas de la Administradora

de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) hacia las IPS.

Los reportes de la Superintendencia Financiera sobre cotizaciones en pensiones incluyen a los afiliados en los Regímenes de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y los Regímenes de Prima Media (RPM) de Colpensiones, pero no dan información sobre los afiliados cotizantes en regímenes especiales vigentes, si aún hay, y exceptuados (Fomag, Cremil, Casur y Ecopetrol), lo que deja un segmento importante sin reportar, posiblemente de 600.000 cotizantes activos. Los requisitos para acceder a una pensión no son uniformes, y persiste la inequidad en la aplicación de parámetros de edad, tiempo cotizado, ingreso base de liquidación y tasa de reemplazo, que impiden hablar de un sistema único nacional. De la población que cumplió requisitos y accedió a una pensión tampoco hay información consolidada en la Superintendencia Financiera: de nuevo solo RAIS y Colpensiones. En este caso faltan los datos de los especiales Fopep y Fonpet, los exceptuados de las Fuerzas Militares y la Policía, el Magisterio y Ecopetrol, que sumados constituyen la tercera parte de los pensionados de Colombia. Ahora bien, esta desinformación es la fuente de afirmaciones erradas, como aquella de que las altas pensiones están en Colpensiones y en el sobrecosto fiscal del RPM, cuando lo real es que las altas pensiones y el costo fiscal están en los regímenes especiales y exceptuados, que son los insostenibles.

El costo fiscal por pensiones equivale a los desembolsos que hace el Ministerio de Hacienda para cubrir requerimientos del sistema, y corresponde a cuatro tipos de gasto: *i)* el principal, el pago a pensionados, que lo respalda el Estado y se asigna al Presupuesto General de la Nación (PGN), el 4% del PIB, con destino al Fopep y al Fonpet, el 1,3% del PIB; para Cremil y Casur, que es el 0,75% del PIB; para el Fomag el 0,74% del PIB, y para RPM Colpensiones el 1,2%; *ii)* la redención de bonos Tipo A, solicitados por RAIS en 2019, corresponde al 0,3% del PIB; la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda informó haber pagado a RAIS \$18,9 billones por este concepto desde 1995 y estima en \$28

billones los pagos para el período 2020-2029; *iii*) el reconocimiento de intereses por el servicio de deuda pública, en TES B y otros, adquiridos por las administradoras de pensiones RAIS y que constituyen la fuente principal de los rendimientos incluidos en las cuentas individuales, son \$108,5 billones en títulos de deuda, equivalentes al 40,2% del acumulado de los fondos, y una retribución de \$7,6 billones, a una tasa efectiva del 7% anual, y *iv*) una que no ha sido cuantificada: la asignación de recursos para cubrir el aporte patronal por empleados públicos y trabajadores oficiales, proyectados en los presupuestos de personal. El Estado le entrega a Colpensiones el 1,2% de PIB para complementar el pago de sus pensionados, y a RAIS 1,1% del PIB en intereses por títulos de deuda y redención de TES A, con pocos pensionados.

Ahora veamos los indicadores que reflejan la situación de las mujeres: *i*) ellas son el 50,5% de la población colombiana; *ii*) son el 51% de la población en edad de trabajar (PET), lo que significa que tienen menor propensión a la mortalidad infantil y adolescente; *iii*) solo son el 42,8% de población económicamente activa (PEA) y el 41,4% de la población ocupada, lo que significa que, al menos, el 18% de las mujeres tiene alguna limitación para vincularse al mercado de trabajo; *iv*) son el 65,7% de la población inactiva (PEI), lo que significa que hay un número considerable, de 5,6 millones, dedicadas al trabajo doméstico y al cuidado no remunerado en las familias; *v*) de las mujeres que trabajan en las 23 ciudades y áreas metropolitanas reportadas por el Dane, el 49% son informales, y *vi*) son el 56,6% de la población desempleada, con una tasa de desempleo del 12,6%, muy por encima de la del 7,2% de los hombres. Para poder construir una política inclusiva es necesario reconocer la economía del cuidado y el trabajo no remunerado, lo que redundaría en la construcción de nuevas relaciones económicas y sociales en la familia, extender el campo de acción de las mujeres al conjunto de actividades, y tumbar los techos de cristal.

La juventud, aquella población que está entre los 14 y los 28 años de edad, se encuentra en alguna de las siguientes cuatro situaciones, en función de su edad:

*i)* estudia y tiene la convicción de seguirlo haciendo hasta completar el ciclo escolar más alto al que pueda llegar: la educación superior; *ii)* estudia, y trabaja como alternativa para poder financiar la continuidad de sus estudios y obtener la experiencia requerida; *iii)* trabaja o busca trabajo, sea porque completó sus estudios o porque desertó de ellos o porque no tuvo medios para continuar y decidió explorar el mercado de trabajo, y *iv)* ni estudia ni trabaja, los NiNi: se retiraron tempranamente del sistema educativo, sin completar ciclos; no tienen competencias para el mercado de trabajo, y no adquirieron experiencia. La solución al desempleo juvenil no es un ingreso mínimo de inserción por debajo del salario mínimo, esta se obtiene a través de una política integral de juventud que estimule la formación pertinente, fomente la creatividad y cree oportunidades para involucrarse al mundo productivo, y hay que acabar con el mito de la falta de competencias y experiencia.

Ahora bien, cualquier nivel educativo es insuficiente ante a los retos del mundo moderno: los avances de la Cuarta Revolución Industrial y las transformaciones del mundo del trabajo. La automatización y robotización reemplazarán muchas funciones repetitivas, y a las personas les corresponderá ampliar su imaginación, crear, programar y diversificarse hacia alternativas no rutinarias, artísticas y de lenguaje corporal; no obstante, seguirá siendo necesaria la producción y transformación de alimentos y el saneamiento básico, las competencias serán diversas y se requerirá de una formación menos rígida y que responda más a las exigencias de la vida. Las poblaciones que el mercado laboral discrimina, negándoles el trabajo decente, deberían tener la oportunidad de prepararse para el futuro del trabajo virtual y no repetitivo. El debate serio sobre la pertinencia de la educación es un debate que tienen pendiente el Ministerio de Educación y las autoridades educativas.

Los problemas a resolver en relación al mercado de trabajo son los del alto desempleo permanente y estructural, la informalidad, la baja productividad, la discriminación, la competencia imperfecta y la ineficiente asignación de subsidios. Las soluciones tramitadas durante medio siglo no han dado los resultados

esperados y, por el contrario, han agudizado los problemas al no estimular la contratación laboral. La concentración y la poca diversidad del aparato productivo es lo que impide crear mayores y mejores oportunidades de trabajo, no son los costos laborales. La política pública para el mercado de trabajo no puede olvidar los problemas estructurales del modelo económico ni las restricciones de acceso a las mujeres y a los jóvenes, No se puede seguir intentando hacer malabares sin evaluar las propuestas que ya fracasaron. Para encontrar propuestas diferentes, esta Misión Alternativa de Empleo e Ingresos propone concentrarnos en el siguiente decálogo:

1) Consolidar un acuerdo nacional de compromiso por la paz.

Los impactos de una guerra no declarada de más de medio siglo son desafortunados sobre la economía: más del 1% del PIB perdido por año, incertidumbre e inestabilidad, guerra sucia, desplazamiento y desconfianza. Construir confianza debe ser un propósito nacional, que es la base para fomentar nuevas, mayores y mejores oportunidades de trabajo.

2) Diversificar la estructura productiva y superar el rentismo.

El modelo minero-energético y de intermediación financiera de altos costos se agotó: no resultaron ser las locomotoras del crecimiento y no contribuyeron a generar suficientes oportunidades de trabajo. Es el momento de transitar hacia un modelo complejo de industria y de servicios inteligentes a partir de la inversión en ciencia y tecnología; se deben asimilar e impulsar los avances del desarrollo científico, tecnológico y de plataformas virtuales, los cuales requieren trabajo humano más calificado y formado para la vida.

3) Fomentar la economía campesina y la soberanía alimentaria.

La transformación del campo colombiano es una deuda histórica. Los campesinos de minifundio limitado en extensión son más productivos y eficientes que la hacienda tradicional. La importación de 12 millones de toneladas de alimentos impide el desarrollo rural integral. La canasta alimenticia y los nuevos productos de exportación provienen de la economía campesina y no del latifundio extensivo y la agricultura de plantación. Fomentar la economía campesina significa

usar mejor la tierra, recuperar 10 millones de hectáreas para la agricultura y dotar a las familias campesinas de tierra, servicios y tecnologías modernas, hacerlos propietarios y empresarios del campo incluyendo esquemas asociativos de producción y comercialización. Un buen comienzo sería cumplir con el Punto 1 de Acuerdo de la Habana y acelerar el catastro multipropósito.

4) Financiar de manera justa y equitativa al Estado, con progresividad.

El objetivo de la democracia es modernizar y empoderar al Estado como representante de toda la sociedad. El Estado colombiano debe superar la cooptación de los grupos económicos, y debe romper con un oligopolio altamente concentrado que recibe beneficios, exenciones y privilegios a través de las regulaciones, la contratación pública y el sistema fiscal y financiero. Para ello se requiere al menos de dos ejercicios de democratización: reforma tributaria progresiva y equilibrio de requisitos para la economía popular.

5) Poner en pie de igualdad la economía popular con la oligopólica.

El papel de las mipymes en un país no es ser el furgón de cola de las grandes empresas y conglomerados con control corporativo del gobierno. Los encadenamientos productivos son importantes y la inserción en cadenas de valor es positiva, pero eso no se logra en una estructura de competencia donde el oligopolio tiene ventajas y excluye a los demás al relegarlos al papel de subcontratistas. Lo pequeño también es necesario y tiene derecho a participar en las decisiones económicas. Por eso, es necesario reformar las normas de contratación, de participación en los servicios públicos y el acceso a la oferta financiera y asistencia técnica, con la perspectiva de fortalecer una nueva alianza público-popular. No es excluyéndolos y declarándolos informales como se construye la economía: es incluyéndolos.

6) Mejorar productividad depurando activos y corrigiendo la medición

La productividad no mejora pagándole menos a la gente ni menos impuestos al Estado, sino organizando mejor los activos y mejorando la medición de la productividad. Valorizar los activos improductivos para sacarlos de las empresas y

trasladarlos a las personas naturales es un buen comienzo. Así las empresas consolidarían solamente los activos que hacen parte de su objeto social y podrían hacer más eficiente los costos financieros y los propósitos de innovación. Sobre la medición de la productividad, es importante avanzar hacia metodologías que ponderen mejor la verdadera participación de los factores productivos. Empezar a medir bajo la productividad media es un buen avance.

7) Eliminar la discriminación de género y remunerar el trabajo de las mujeres.

La participación de la mujer en el mercado de trabajo, el reconocimiento y la remuneración adecuada de todas sus actividades, son la respuesta para su inclusión socioeconómica. No se trata solo de que el trabajo no remunerado aparezca en el PIB, sino de redistribuir tareas, romper el techo de cristal y combatir las brechas de género para que ellas puedan acceder a las distintas fuentes de empleo y tener una remuneración justa y equitativa. Además de que hay que reconocer el inmenso aporte del cuidado remunerado, hay que hacerlo también con el no remunerado que ellas realizan prioritariamente. Es hora de identificarlo como un sector productivo tan valioso como la salud y la educación. Solo cuando se distribuya esta carga entre el Estado y el mercado se equilibrarán las oportunidades y se impulsará el desarrollo de sus capacidades.

8) Garantizar el derecho de asociación y libertad sindical.

La libertad de asociación sindical es una de los grandes déficits de la democracia colombiana, producto de campañas de desprestigio de los diferentes gobiernos y de los gremios de la producción. Para revitalizar el mundo del trabajo y democratizarlo es urgente y muy importante poner en práctica las recomendaciones de la OIT y de los gobiernos extranjeros con los que se han firmado acuerdos (Estados Unidos, OCDE, etc.).

9) El sistema de salud, que ya financia el Estado, hay que convertirlo en preventivo.

Los esfuerzos por consolidar un sistema de salud eficiente y con cobertura universal han sido insuficientes. La cobertura terminó siendo un programa de

carnetización que no garantiza el acceso ni el buen servicio. La salud pública quedó convertida en programa accesorio y sin capacidad resolutoria. Las EPS quedaron en manos de grupos económicos y agremiaciones de políticos, que no son efectivas y solo presumen. El financiamiento que, inicialmente era tripartito, se redujo a trabajadores y Estado. Para que el sistema de salud sea preventivo se requiere de una reorganización que no da espera.

10) Construir un verdadero piso de protección social sin subsidios a los altos ingresos.

Los mayores fracasos de la Ley 100 de 1993 fueron universalizar el sistema pensional y hacer imposible la construcción de un sistema único, con un estándar en sus parámetros. El Estado asumió el costo de los regímenes especiales y exceptuados, todos del sector público y con subsidios altos, y le entregó al RAIS el conjunto de empleados particulares, abandonando el antiguo ISS. Hoy Colpensiones está expuesto y será culpado del fracaso. Ni el RAIS, ni especiales ni exceptuados son sostenibles: lo único viable es un sistema público que recoja al conjunto de trabajadores y empleados del país, públicos y privados, hasta un límite de cotización y con tope a la pensión máxima que puede cubrir el Estado.