

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

127

Enero 2013



Editorial: El debate sobre la protección al cesante en Colombia

Actualidad: Los BEPS y la cobertura en el sistema pensional colombiano

EDITORES TENDENCIA ECONÓMICA

Leonardo Villar
Juan Mauricio Ramírez

DIRECTOR EJECUTIVO

Leonardo Villar

SUBDIRECTOR

Juan Mauricio Ramírez

DIRECTOR DE ESTUDIOS MACROECONÓMICOS Y SECTORIALES

Jonathan Malagón

INVESTIGADORES ASISTENTES

Alex Cañas
María Alejandra Peláez
Carlos Ruíz
Julio César Vaca

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 27A-39
laimprenta@etb.net.co
Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91 | Tel.: 325 97 77 | Fax: 325 97 70 | A.A.: 75074
<http://www.fedesarrollo.org.co> | Bogotá, D.C., Colombia

El debate sobre la protección al cesante en Colombia

Los mecanismos de protección al cesante, y en particular los seguros de desempleo, son un instrumento de política económica ampliamente utilizado por los países desarrollados, pero relativamente nuevo en las economías emergentes. En efecto, cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señalan que los seguros de desempleo ostentan una cobertura cercana al 80% de los trabajadores en América del Norte y Europa, mientras que en América Latina y en el África los niveles de cobertura escasamente rondan el 40% y el 10% de los trabajadores, respectivamente.

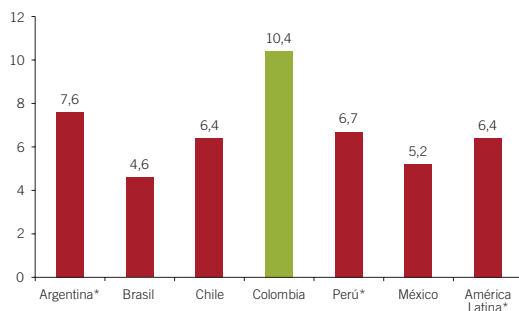
Aunque se considera una medida altamente costosa desde el punto de vista fiscal, la figura exhibe varias virtudes a resaltar. La natural, es que permite a los hogares reducir su vulnerabilidad frente al comportamiento del ciclo económico, suavizando el consumo en épocas de crisis. Del mismo modo, tiene un favorable impacto contracíclico a nivel macroeconómico, aumentando el gasto en épocas de desaceleración y conteniéndolo durante expansiones, lo cual lo convierte en un estabilizador automático del producto. Finalmente, puede ser un valioso mecanismo redistributivo de la renta. De hecho, en los países desarrollados constituye quizás el factor más importante para reducir el índice de Gini cuando se lo mide con los ingresos de las personas después de impuestos y transferencias públicas.

En Colombia, la ausencia de un seguro efectivo contra el desempleo ha motivado a la administración Santos a tramitar en el Congreso de la República un proyecto de Ley que busca crear un mecanismo de protección al trabajador cesante, el cual fue aprobado en segundo debate en noviembre pasado y se espera que sea llevado a plenarias de Senado y Cámara en el primer semestre de 2013. Este editorial de Tendencia Económica se propone destacar las características más importantes del proyecto de Ley, así como llamar la atención sobre sus principales implicaciones.

Mercado laboral colombiano y los seguros de desempleo

En la última década, la tasa de desempleo promedio en la economía colombiana ha descendido desde 15,6% en 2002 hasta 10,5% en 2012. A esta tendencia favorable se suma el incremento de la oferta laboral, con una tasa global de participación que pasó de cerca del 50% a casi el 60% en el mismo periodo. Pese a lo anterior, Colombia exhibe de manera persistente una de las tasas de desempleo más altas de toda la región, estando entre 3 y 6 puntos porcentuales por encima de economías como Brasil, Argentina o Perú (Gráfico 1).

Gráfico 1
TASA DE DESEMPLEO DE CIERRE EN 2012



* Para el caso de Argentina y Perú, corresponde al tercer trimestre de 2012. Para América Latina, corresponde a las estimaciones de cierre de 2012 hechas por la OIT.

Fuente: DANE, OIT, INEI y INDEC.

2,4 millones de personas en promedio permanecieron en situación de desempleo en Colombia durante el 2012. La cifra es considerablemente más alta cuando se trata de cuantificar el número de personas que en algún momento del año se vieron afectadas por ese flagelo. En efecto, el empleo en Colombia se caracteriza por una alta volatilidad

como consecuencia de la dinámica propia de creación y destrucción del mismo en las actividades productivas. La duración promedio del desempleo es de 6 meses, con una mayor probabilidad de permanecer este tiempo en situación de desempleo en las mujeres (57,5%) que en los hombres (35,5%) (Ministerio de Trabajo, 2011).

En el año de 1999 se creó un seguro de desempleo que funciona en forma de subsidio, equivalente a 1,5 salarios mínimos legales vigentes. El subsidio es otorgado por una sola vez y en cuotas mensuales equivalentes por un periodo de seis meses. El auxilio se hace efectivo a través de cuotas al sistema de salud y bonos educativos o para alimentación, dependiendo de la elección del beneficiario. La magnitud del subsidio sin embargo es demasiado pequeña para ser considerada un mecanismo efectivo de protección al cesante¹.

El mecanismo tradicional de protección de los trabajadores en caso de pérdida de empleo ha sido el de las cesantías, las cuales fueron creadas desde la primera mitad del siglo pasado como un salario diferido con carácter de ahorro forzoso. Sin embargo, ni siquiera en su concepción original las cesantías tuvieron propiamente el carácter de auxilio de desempleo por cuanto debían pagarse al trabajador al retirarse de un empleo, independientemente de que quedara cesante o cambiara de ocupación². Además, los asalariados pueden utilizar estos recursos en educación, adquisición y/o mejora de vivienda. En la práctica, las cesantías son utilizadas principalmente para cubrir gastos asociados a estos últimos propósitos más que para protegerse ante una situación de desempleo. Más aun, la facilidad para retirar estos recursos promueve que muchas veces gastos corrientes se escondan tras el

¹ Un trabajo reciente de Medina, Núñez & Tamayo (2013) presenta una evaluación de este programa y encuentran que es favorable en términos de suavizar el consumo y proveer asistencia social, sin ser un mecanismo que mejore la eficiencia en el mercado laboral.

² Los orígenes del régimen de cesantías se describen en Ocampo y Villar (1982).

rubro de mejoras locativas. Cifras de la Superintendencia Financiera muestran que el retiro de cesantías en 2011 motivados por gastos en educación, y los asociados a la compra y mejora de la vivienda, superaron el 50%. Esto se traduce en un mayor riesgo de sufrir un cambio abrupto en el nivel de ingresos frente a una situación de desempleo.

De lo anterior se desprende la necesidad de contar con un sistema efectivo de protección al cesante en Colombia. El ahorro de los trabajadores, cuando hay, no es suficiente para cubrir su propio desempleo, bien sea por limitaciones en la capacidad de ahorro dados sus ingresos, o por la subestimación de los riesgos asociados a la pérdida de empleo. Por esa razón, un sistema de protección al cesante ayudaría a reducir la probabilidad de caer en la informalidad o incluso de sufrir trampas de pobreza, tales como las que se generan cuando el desempleado se ve forzado a tomar créditos por fuera del sistema financiero formal, con tasas de interés muy superiores a las de usura, o cuando conlleva el retiro de los hijos del colegio y aumenta con ello la deserción escolar.. Finalmente, favorece al emparejamiento entre la demanda y la oferta laboral, pues al generar un flujo de ingresos durante el período de desempleo, los trabajadores cuentan con mayores chances de emplearse en un trabajo que se ajuste mejor a su capital humano y sus aspiraciones.

No obstante, este tipo de mecanismos tiene asociados problemas relacionados con asimetrías de información. Por una parte, existe un problema de selección adversa que implica que aquellos trabajadores con mayor riesgo en caer en situación de desempleo son los que tienen los mayores incentivos para participar del seguro. Por otra parte, se pueden producir comportamientos de riesgo moral que incrementen el riesgo de desempleo por la presencia del aseguramiento. Teóricamente existen dos

mecanismos por los cuales se presenta dicho riesgo moral. El primero de ellos se atribuye al incremento del salario de reserva de los trabajadores –esto es, el salario a partir del cual están dispuestos a aceptar un empleo- lo cual puede inducir un aumento en la duración esperada en el período de desempleo. El segundo, sostiene que la presencia del seguro puede reducir los incentivos de los asegurados a conservar su trabajo y en consecuencia la productividad de los trabajadores ocupados. La disminución de los problemas de riesgo moral está intrínsecamente relacionado con la magnitud de los beneficios y el período cubierto por el seguro (Bardey et al, 2009).

Una segunda limitación de los seguros de desempleo es que suelen ser financieramente insostenibles a través de mecanismos privados, por lo que terminan convirtiéndose -a la postre- en una inmensa carga fiscal para el Estado. La presión sobre el gasto público puede verse exacerbada en sociedades con altos niveles de informalidad, como la colombiana.

Proyecto de Ley de protección al cesante

El proyecto de Ley que crea el mecanismo de protección al cesante fue aprobado en su segundo debate el día 13 de noviembre de 2012 y se abordará en tercer y cuarto debate en Cámara en el primer semestre de 2013³. Es importante señalar que en el debate público y político el proyecto ha sufrido modificaciones desde su versión inicial, que han cambiado una parte importante de su sustancia. En su concepción seminal, el proyecto buscaba garantizar un ingreso proporcional decreciente del salario que se recibió el último año durante los primeros seis meses en los que se está sin empleo, así como un acompañamiento que permita un pronto retorno al mercado laboral. Esto se financiaría a través de un sistema de ahorro individual de carácter obligatorio complementado con un Fondo Solidario. Nótese

³ El 28 de noviembre fue publicado el texto de ponencia para el tercer debate.

que la obligatoriedad del ahorro individual eliminaba los problemas de selección adversa, donde los trabajadores con mayor probabilidad de caer desempleados son quienes realmente se afilian. Asimismo, en la primera iniciativa presentada por el Gobierno Nacional se buscaba restringir el uso de las cesantías al 50% para la compra o construcción de vivienda. Con esto último se buscaba devolver a las cesantías el propósito primigenio de generar ahorros de los trabajadores para cuando estuvieran cesantes. Sin embargo, su potencial impacto negativo sobre el mercado de vivienda generó una reacción negativa frente al proyecto por parte del Ministerio del ramo y condujo a algunas de las modificaciones que se describen a continuación.

En efecto, el texto que será discutido en el primer semestre de 2013 presenta cambios significativos respecto a la versión inicial del proyecto, principalmente en lo referente a la financiación y los beneficios. En primer lugar, hay que señalar que el mecanismo de protección al cesante está diseñado para los trabajadores asalariados que hagan aportes a las cajas de compensación familiar, es decir, que se excluyen los trabajadores independientes. El esquema de financiación continúa siendo mixto, es decir un sistema de ahorro individual con un componente solidario, pero los aportes individuales se determinan de manera voluntaria. En otras palabras, cada trabajador dependiente decide el monto de sus cesantías destinado al seguro de desempleo.

El componente solidario se estructura a partir de la creación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), el cual permitiría cubrir las prestaciones de los cesantes que no alcanzan a ahorrar los recursos suficientes para protegerse en su etapa de desempleo, garantizando que esta población mantenga por lo menos los beneficios del Sistema General de Salud y Pensiones, así como los beneficios del Subsidio Familiar. El FOSFEC se alimentaría de una redistribución de los aportes de los recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo (FONEDE) y, a partir de 2015, recibiría un

cuarto de punto porcentual de los recursos aportados a las Cajas de Compensación Familiar por parte de los empleadores. Hay que añadir que el proyecto de Ley contempla la posibilidad de que el FOSFEC se pueda financiar en períodos de recesión a través del Presupuesto General de la Nación con concepto previo favorable del CONFIS.

De ser aprobado, el Mecanismo de Protección al Cesante irá muy de la mano con una mayor articulación institucional, pues el Proyecto de Ley comprende la creación del Servicio Público de Empleo (SPE), cuyo objetivo principal es disminuir los costos de información y la duración del desempleo, a la vez que ayuda a encontrar una mayor correspondencia entre características de los trabajadores y los requerimientos de las vacantes, para mejorar el emparejamiento entre la oferta y la demanda de trabajo. El SPE se articularía con el seguro de desempleo con el propósito de reducir las posibilidades de riesgo moral, al asegurarse que el trabajador en su condición de cesante realice un esfuerzo en la búsqueda de empleo.

Consideraciones de política

En opinión de Fedesarrollo, los esfuerzos de la actual administración para crear un mecanismo de protección al cesante son oportunos. No obstante, la implementación de un seguro de desempleo en Colombia cuenta con varios elementos a considerar.

El primero de ellos está relacionado con la definición de los parámetros de financiación del programa, a partir de las restricciones fiscales que enfrenta el Gobierno Nacional Central. Ciertamente, el uso de las cesantías individuales para el propósito para el cual fueron creadas inicialmente –apoyar económicamente los períodos de cesantía– es un propósito altamente loable del proyecto, pero resulta claro que su impacto estará limitado por el grado en que esos ahorros individuales sean apalancados por recursos estatales. En este contexto, el hecho de que el

FOSFEC pueda ser financiado con recursos de la Nación, abre un peligroso boquete para la sostenibilidad fiscal de nuestro país. Preocupa el nivel de avance de este proyecto de ley sin que se conozcan públicamente los estudios y simulaciones sobre su impacto fiscal. Esos costos se pueden hacer mayores en la medida en que la utilización del sistema sea voluntaria, tal como quedó en las últimas versiones del proyecto, con todas las implicaciones que ello conlleva en términos de riesgo moral.

En segundo lugar, el Servicio Público de Empleo debe ser más que un mero sistema de información. Debe contener un sistema de incentivos, que aún no se ha diseñado, que promueva que las empresas revelen sus necesidades de contratación. Más aun, demanda retos de coordinación institucional muy profundos, como la puesta en servicio de la oferta de capacitación del SENA para terminar de afinar aquellos perfiles que no cumplan con la totalidad de los requisitos de capacitación exigidos por los empleadores.

Una limitación adicional tiene que ver con las características mismas del mercado laboral colombiano, pues el seguro corre el riesgo de convertirse en un subsidio a la informalidad. La toma de una decisión de política de esta envergadura requiere un buen mecanismo para diferenciar desempleados de empleados informales. El proyecto no contempla definiciones claras al respecto y podría facilitar el registro como desempleados de muchas personas que hoy trabajan en la informalidad. En síntesis, el tema de la protección al cesante es una bien intencionada iniciativa, siempre que sea financieramente sostenible. La inclusión del Estado como financiador del sistema, posibilidad claramente contemplada en el Proyecto de Ley, demanda un debate técnico mucho más profundo. Los niveles de informalidad, los mecanismos de incentivos para eliminar las asimetrías de información y el financiamiento, y el eventual impacto fiscal de la medida son los grandes temas que deben guiar la discusión sobre un seguro público de desempleo.

Bibliografía

- Bardey, D., Kiuhan, S. & Suárez, J. (2009). *Seguros de desempleo: revisión de literatura y propuesta para Colombia*. Universidad del Rosario, Series de documentos de trabajo, No. 66, julio.
- Medina, C., Núñez, J. & Tamayo, J. (2013). *The Unemployment Subsidy Program in Colombia: An Assessment*. Banco de la República. Borradores de Economía, No. 750.
- Ocampo, J. A. & Villar L. (1982), *Evaluación del Régimen de Cesantías del Sector Privado*, Universidad de los Andes, CEDE, Desarrollo y Sociedad, Cuaderno 5 de Estudiosn Laborales, noviembre.

Los BEPS y la cobertura en el sistema pensional colombiano

Los problemas del sistema pensional colombiano

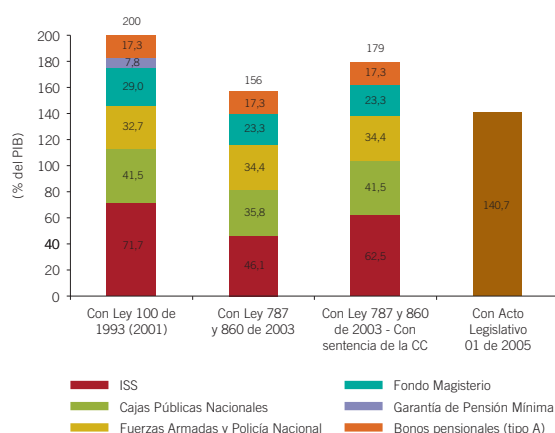
El sistema de pensiones en Colombia se ha caracterizado por sufrir tres grandes problemas estructurales: inequidad, baja cobertura e insostenibilidad financiera. En consecuencia, distintas iniciativas de tipo legislativo han sido desplegadas procurando la corrección de dichos problemas. Ejemplo de ello es la Ley 100 de 1993, con la cual se pasó de un modelo basado en el Régimen de Prima Media (RPM) a uno de tipo dual, en el cual coexisten el RPM y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Asimismo, con el Acto Legislativo 01 de julio de 2005 se buscó incluir elementos que mejoraran la equidad y sostenibilidad financiera del sistema pensional. Para ello se adoptaron medidas como la eliminación de la mesada 14, inicialmente para todos aquellos que ganaran más de tres salarios mínimos y posteriormente, a partir de 2011, para todos los nuevos pensionados. De igual manera, se eliminaron los regímenes especiales, exceptuando el del Presidente de la República y el de las Fuerzas Armadas; se puso un tope máximo de 25 salarios mínimos a las pensiones en el RPM y se redujo el periodo previsto para el régimen de transición⁴.

Cumplidas dos décadas de la primera reforma, los objetivos que se perseguían se han cumplido parcialmente. En primer lugar se logró una reducción importante del pasivo pensional. El DNP (2005) estimó que con la Ley 100 la deuda pensional del SGP ascendía a cerca de 200 puntos del PIB (Gráfico 1), cifra que se redujo en cerca de 60 puntos del PIB. Por su parte, con la eliminación de los regímenes especiales se espera que en términos de equidad el sistema mejore sustancialmente. No obstante, este importante logro no ha sido acorde con un aumento en la cobertura. A junio de 2012 los pensionados en Colombia eran tan solo el 30,1% de la población en edad de pensionarse, lo cual equivale a cerca de 1,5 millones de personas (Gráfico 2). Además, dentro de la población económicamente activa la cantidad de afiliados que cotizan al sistema se ha mantenido en un porcentaje similar, cercano al 30%. La dinámica reciente resulta aún más preocupante, al observar la clara tendencia decreciente que tiene la relación afiliados/ocupados en los

⁴ Con el Acto Legislativo 01 de 2005 se redujo el régimen de transición, anticipándolo al 31 de julio de 2010 para los hombres menores de 35 años y las mujeres menores de 30 años que hubieran cotizado menos de 15 años o 750 semanas.

últimos años (Gráfico 3)⁵ la cual refleja las ineficiencias del mercado laboral colombiano, con tasas de desempleo e informalidad que se ubican entre las más altas de América Latina. De una parte, el porcentaje de ocupados sin afiliación a pensiones está alrededor del 70% (Gráfico 4). Por otro lado, aunque la tasa de desempleo se ha reducido en los últimos años, sigue ubicándose en cifras cercanas al 10%. Lo anterior lleva a que de los casi 18,8 millones de afiliados, solo 6,3 millones sean cotizantes activos⁶. Más grave aún, tan solo una fracción de esos cotizantes alcanzará una pensión dado que muchos de ellos entran y salen de la formalidad laboral y no alcanzan a cotizar el tiempo requerido para cumplir las condiciones exigidas

Gráfico 1
REDUCCIÓN DEUDA PENSIONAL



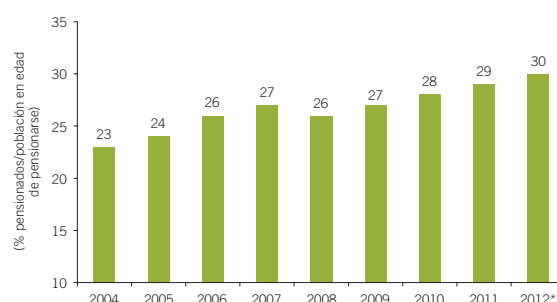
Nota: El gráfico muestra la estimación del valor presente neto de la deuda del sistema general de pensiones como porcentaje del PIB.

CC: Corte Constitucional.

Fuente: Resultado del Modelo DNP Pensión, 2005.

para jubilarse. Esto indica que un alto porcentaje de la población económicamente activa, no realiza aportes de forma estable al SGP⁷. En estas condiciones, la cobertura

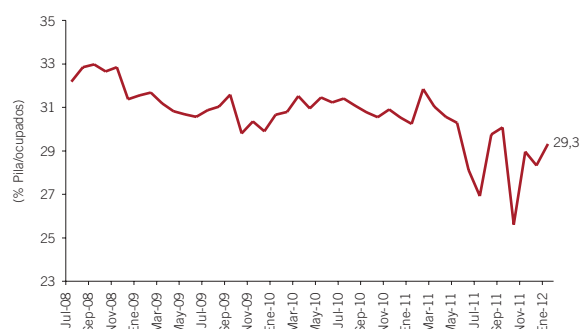
Gráfico 2
COBERTURA DEL SISTEMA PENSIONAL



* Valores calculados hasta junio de 2012.

Fuente: ECH - DANE, Superintendencia Financiera, cálculos Fedesarrollo.

Gráfico 3
COTIZANTES A PENSIONES/OCUPADOS



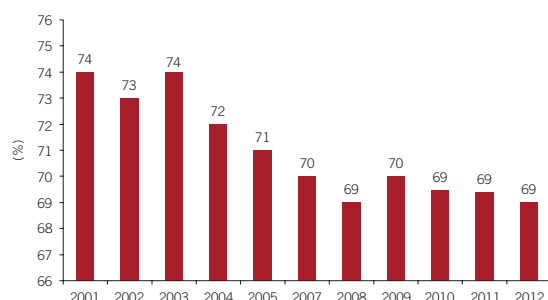
Fuente: Datos de cotizantes según la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Tomado de Núñez y Castañeda (2012). "Retos del sistema pensional colombiano: Nueva evidencia utilizando información de la PILA", Fedesarrollo, Mimeo.

⁵ Para mayor información consultar Fuente: Núñez y Castañeda (2012). "Retos del sistema pensional colombiano: Nueva evidencia utilizando información de la PILA, Fedesarrollo, Mimeo.

⁶ Valores con corte a junio de 2012.

⁷ El concepto de cotizante activo puede esconder una menor fidelidad, ya que para ser considerado activo tiene que haber realizado por lo menos una cotización en los últimos seis meses, esto implica que una persona cuyo empleo fluctúe entre el sector formal e informal y que logre cotizar dos veces en el año es considerada activa.

Gráfico 4
TASA DE INFORMALIDAD*
TRIMESTRE ABRIL-JUNIO 2001-2012



* Porcentaje de los ocupados sin afiliación a pensiones. Dato no disponible para 2006.

Fuente: DANE y Ministerio del Trabajo.

del sistema pensional colombiano resulta muy inferior a la alcanzada por otros países latinoamericanos como Argentina y Brasil, que para 2007 exhibían tasas de cobertura de 68,7 y 86,3% respectivamente⁸.

Teniendo en cuenta las bajas tasas de cotización y los altos niveles de rotación de los trabajadores entre la formalidad, la informalidad y el desempleo, varios documentos recientes han intentado estimar la probabilidad que tiene una persona de pensionarse bajo los actuales parámetros. López y Lasso (2012)⁹ hacen este ejercicio y obtienen resultados poco alentadores, especialmente para la población sin educación superior. Bajo los parámetros que regirán a partir de 2015 solo el 1,6% de la población sin educación superior que cotiza al RPM obtendría su pensión, mientras el 35,7% de los que tiene educación

superior accederían a ella, para un total del 8,7% (Cuadro 1). Una situación similar ocurriría en el RAIS, donde el 1,4% de las personas sin educación superior obtendrían una pensión, mientras que el 47,9% de los que tiene educación superior accederían a ella, para un total del 11,1%. Por su parte Vaca (2012)¹⁰, utilizó la base total de afiliados de Asofondos para calcular las sendas de cotización promedio¹¹ y con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE calculó las sendas de probabilidad de semanas cotizadas. Con estos elementos, calculó la probabilidad de pensionarse. Los resultados encontrados son ligeramente superiores a los de Lasso pero igualmente preocupantes (Cuadro 2)¹². Estos son más alarmantes para

Cuadro 2
PROBABILIDAD DE OBTENER UNA PENSIÓN PARA LOS
TRABAJADORES COTIZANTES BAJO EL RPM Y EL RAIS
(Porcentajes)

	Total	Mujeres	Hombres
RAIS	35	32	36
RPM	13	10	16

Fuente: Vaca (2012).

Cuadro 1
PROBABILIDAD DE OBTENER UNA PENSIÓN SEGÚN
NIVEL DE ESCOLARIDAD BAJO EL RPM Y EL RAIS
(Porcentajes)

	Sin educación superior	Con educación superior	Total
RPM	1,6	35,7	8,7
RAIS	1,4	47,9	11,1

Fuente: López y Lasso (2012).

⁸ Castilla, L. (Ed.) (2007). "Oportunidades en América Latina. Hacia una mejor política social", CAF, Caracas.

⁹ López, H. y Lasso, F., 2012 "El mercado laboral y el problema pensional colombiano", Borradores de economía No. 736.

¹⁰ Vaca, J. (2012) "El sistema pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad?", Tesis de maestría, Universidad de los Andes.

¹¹ Calculadas por decil, edad y género.

¹² Las diferencias entre los resultados citados surgen de sus respectivas metodologías. Mientras López y Lasso (2012) toman un promedio de semanas cotizadas para cada uno de los cohortes de edad, Vaca (2012) divide cada cohorte en deciles, obteniendo una mejor aproximación. Adicionalmente, López y Lasso (2012) no tienen en cuenta las personas que se benefician con la garantía de pensión mínima.

las mujeres, las cuales tienen una menor probabilidad de pensionarse que los hombres. Este hallazgo está en línea con lo encontrado por Núñez y Castañeda (2012). Ellos realizaron un seguimiento a los cotizantes con base en la información de las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes (PILA) y calcularon las densidades de cotización para los diferentes deciles¹³. El cuadro 3 muestra que entre las mujeres, solamente las ubicadas en el decil más alto alcanzarán a obtener una pensión. Entre los hombres, solo los ubicados los tres últimos deciles alcanzaran a acumular las 1.300 semanas requeridas para adquirir una pensión de vejez. Esta diferencia se da como resultado de dos factores. El primero de ellos es las menores densidades de cotización que tienen las mujeres y el segundo se da como consecuencia del menor tiempo de vida laboral

que tienen las mujeres al pensionarse 5 años antes que los hombres.

Instrumentos de política para mejorar la cobertura: PPSAM y BEPS

La baja cobertura del SGP llevó al Gobierno a introducir mecanismos alternativos que buscaban proteger a la población más vulnerable. Así, desde 2004¹⁴ se implementaron iniciativas como el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta” -PNAAM- y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -PPSAM, los cuales hacen parte del Sistema de Protección para la Vejez (SPV).

Como su nombre lo indica el PPSAM, tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor que se encuentra en estado de indigencia o de pobreza extrema. En efecto, para poder aspirar a ser beneficiario de este programa, el adulto mayor debe pertenecer a los niveles de Sisbén 1 y 2 y cumplir con unos requisitos de edad mínima. En la actualidad, el PPSAM tiene cerca de 842 mil beneficiarios y el Gobierno aspira a aumentar esta cifra en 2013 a un millón de adultos mayores. A cada uno de los beneficiarios del programa se le otorga un subsidio mensual que oscila entre 40.000 y 75.000 pesos y que en promedio se ubica en 62.500 pesos. Si bien esto representa un gran avance, la población mayor que se encuentra en estado de indigencia o pobreza extrema alcanza los 2,2 millones de personas, por lo que aún si se cumple la meta planteada de un millón de subsidios, la cobertura sería inferior al 50% para ese grupo de población. Adicionalmente, los montos de subsidio que reciben los beneficiarios de estos programas se encuentran muy alejados de lo requerido para una vejez con dignidad.

Cuadro 3
AÑOS NECESARIOS PARA PENSIONARSE Y SEMANAS COTIZADAS A LA EDAD DE PENSIÓN POR DECIL DE IBC Y SEXO

	Años necesarios para pensionarse	Semanas faltantes para pensión (edad laboral 25 años)	
		Hombre	Mujer
1	221	1.094	1.124
2	92	808	878
3	54	462	582
4	43	240	392
5	41	178	339
6	37	74	249
7	35	0	186
8	34	-55	138
9	32	-139	66
10	29	-255	-33
Promedio	42	222	376

Fuente: Núñez y Castañeda (2012).

¹³ La densidad de cotización se define por el número de semanas efectivamente cotizadas sobre el total de semanas en el año. Los deciles se construyeron teniendo en cuenta el ingreso base de cotización registrado por los cotizantes a la PILA.

¹⁴ Se reglamentó con el documento CONPES 86 del 6 de diciembre de 2004.

Para complementar la política de subsidios a la vejez indigente, el Gobierno, mediante la Ley 1328 de 2009 y el CONPES 156 de 2012 reglamentó los llamados Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), los cuales habían sido introducidos en la Constitución por el Acto Legislativo 01 de 2005. Si bien los BEPS no corrigen el problema de cobertura del sistema pensional y del mercado laboral colombiano si logran reducir la población mayor en estado de indigencia, ya que a diferencia de las pensiones estos no están sujetos a la restricción de pensión mínima, razón por la cual es posible otorgar beneficios inferiores a un salario mínimo a aquellas personas de escasos recursos (Sisbén 1, 2 y 3) que hayan aportado al SGP pero que no alcancen a cumplir con los requisitos para obtener una pensión. Este mecanismo es complementario a los subsidios del Sistema de Protección a la Vejez (SPV) descrito anteriormente y funciona de manera similar a la nueva política adoptada internacionalmente conocida como *“matching contributions”*, en la cual se busca apoyar las contribuciones realizadas por los individuos y no subsidiar el pago de pensiones¹⁵. De esta forma se lograría un aumento en la cobertura al brindarles mayores incentivos a las personas y a su vez no se aumenta el pasivo pensional.

El CONPES 156 de 2012 establece que los beneficios otorgados por el SGP y el SPV (entre los que están incluidos los BEPS) son excluyentes y en ningún caso se podrá recibir ambos beneficios de manera simultánea. No obstante, el programa permite una libre movilidad entre el SGP y el SVP. Esto significa que las personas vinculadas al mecanismo de ahorro individual en BEPS, que en algún momento puedan acceder a un empleo formal cuyo ingreso sea igual o superior a un salario mínimo (y que por ello estén obligadas a cotizar al SGP), podrán hacerlo sin que estén obligados a aportar simultáneamente a ambas

cuentas. Esto permite mantener el ahorro de las cotizaciones hechas tanto en el SGP como en BEPS. Al final de su vida laboral, estas personas pueden optar de manera voluntaria por trasladar los recursos provenientes del SGP de manera total o parcial a su cuenta individual de BEPS y de esta forma obtener los beneficios que otorga el Gobierno.

Con este mecanismo, el Gobierno no solo busca mejorar el ingreso en la vejez, sino que también busca aumentar las tasas de ahorro de la población, así como la fidelización de las personas al SGP. Para lograr dicho objetivo se le otorgará a cada individuo un subsidio equivalente al 20% sobre el saldo que haya logrado acumular a lo largo de su vida laboral en su cuenta individual de BEPS. Para realizar la liquidación del beneficio periódico para la vejez se utilizará lo ahorrado por la persona más el subsidio otorgado por el Gobierno. Este beneficio en ningún caso podrá superar el 85% de un salario mínimo.

Consideraciones sobre la reglamentación de los BEPS

Con la reglamentación de los BEPS se logrará aumentar la cobertura pensional, logrando mejorar los ingresos de la población mayor y de esta forma reducir la pobreza extrema. En opinión de Fedesarrollo, la forma en la cual está concebido este mecanismo es la adecuada; sin embargo, presenta una serie de problemas que podrían poner en riesgo su efectividad. El primero de ellos consiste en el monto aportado por el gobierno para fomentar el ahorro. Si bien el 20% representa un esfuerzo fiscal entre el 0,07 y el 0,13% del PIB anualmente, éste puede ser demasiado pequeño para estimular de manera efectiva el ahorro. En un principio se planteaba que el porcentaje subsidiado por el Gobierno sería cercano al 50%, la cual representaría un impacto fiscal anual que oscilaría entre

¹⁵ Para mayor información dirigirse al libro “Hinz, Richard, Holzmann, Robert, Tuesta, David, Takayama, Noriyuki.(2013) *“Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience”*, Washington, DC: World Bank.

el 0,11 y 0,20%, suma que podría ser más efectiva para fomentar el ahorro en este segmento de la población ya que los individuos valoran mucho más su ingreso presente que el futuro, lo cual los induce a no realizar contribución alguna al sistema. Debe tenerse en cuenta que el costo fiscal de la contribución, si ella induce un ahorro complementario del beneficiario, es a la postre menor que el costo de los subsidios que se otorgan a las personas en situación de indigencia sin ahorro individual alguno. En segundo lugar, el límite máximo impuesto para el valor del beneficio (85% del salario mínimo) plantea problemas de equidad para aquellas personas que no alcanzan una pensión de salario mínimo pero cuyos beneficios superan el 85% de ese valor.

En este contexto, sería deseable ajustar la política de BEPS reglamentada por el Gobierno para mejorar su efectividad. En primer lugar se debería aumentar el porcentaje subsidiado por el Gobierno, incentivando a las personas

para que aumenten la cantidad ahorrada. En segundo lugar, los BEPS deberían ser otorgados a todas las personas que no alcancen a cumplir los requisitos necesarios para obtener una pensión y no solamente a aquellas que al calcular su ingreso mensual sea igual o inferior al 85% de un salario mínimo. Con el paso del tiempo es probable que la mayoría de las personas se ubiquen precisamente en este tramo. Por lo tanto, excluirlas del subsidio sería contrario a los objetivos buscados por la política.

En cualquier caso, debe enfatizarse que el esquema de los BEPS, por muy ingenioso y bien intencionado que sea, no logra solucionar los problemas de fondo del sistema pensional, y en particular la extremadamente alta incidencia de la informalidad. No es posible aumentar la cobertura, tanto de pensionados como de afiliados activos, sin reducir drásticamente la informalidad laboral y empresarial. La recientemente aprobada reforma tributaria en un avance en la dirección correcta.

Una Prospectiva Económica de manos expertas



Incluye:

- ▣ Servicio de acompañamiento macroeconómico a suscriptores
- ▣ Tres actualizaciones al año
- ▣ Doce informes mensuales de seguimiento

Informes oficina comercial

Teléfono (571) 325 97 77 Ext.: 340 | 365 | 332

E-mail: comercial@fedesarrollo.org.co | www.fedesarrollo.org.co

Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia