

EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA: RETOS Y ALTERNATIVAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA

INFORME FINAL

Bogotá, Abril 12 de 2010



MAURICIO SANTA MARÍA

Director del Proyecto

**ROBERTO STEINER
JORGE HUMBERTO BOTERO
MARIANA MARTÍNEZ
NATALIA MILLÁN**

Investigadores

**MARÍA ALEJANDRA ARIAS
ERIKA SCHUTT**

Asistentes de Investigación

Introducción

El presente estudio busca identificar los problemas, riesgos y debilidades que enfrenta el Sistema General de Pensiones (SGP), con el fin de plantear una propuesta, financiera y técnicamente viable, que permita mejorar su funcionamiento futuro y, en particular, aumentar su cobertura y reducir las inequidades que lo caracterizan, producto, en su mayoría, de los subsidios cuantiosos a las poblaciones más ricas propios del Régimen de Prima Media (RPM). En el estudio se desarrolla el análisis tanto de diagnóstico, como de alternativas de solución a la problemática identificada, que incluye algunas estrategias de mitigación a los riesgos descritos en el informe. El documento consta de cuatro secciones: (i) los antecedentes; (ii) el análisis de la perversa relación entre los resultados del sistema pensional y la estructura del mercado laboral; (iii) la situación fiscal y financiera del sistema pensional y su impacto sobre las finanzas públicas; y (iv) un conjunto de recomendaciones de política que apuntan a mejorar la cobertura, la equidad y la situación fiscal y financiera del SGP, siempre subrayando que la cobertura y los problemas fiscales terminan, casi por definición, siendo también un tema de equidad. Es decir, la baja cobertura afecta directamente a la población más pobre, mientras que los problemas fiscales siempre redundan en reducciones de cobertura entre esa misma población, y, de manera importante, restringiendo gravemente la disponibilidad de recursos para poner en marcha programas sociales focalizados también en esas poblaciones.

La primera sección hace un breve recorrido por la historia del sistema pensional en Colombia. Para empezar, se describe la situación que existía antes de 1994, ilustrando el funcionamiento y exponiendo las falencias y grandes limitaciones del esquema vigente en ese entonces. Se realza la importancia de la introducción de la Ley 100 de 1993 y se describen los avances que introdujo y los principales resultados. Al mismo tiempo, se ponen de presente los grandes problemas que subsistieron aún después de la reforma de 1993 y de las llevadas a cabo en 2003 y 2005. A pesar de los avances logrados con ese conjunto de reformas, el capítulo muestra que el sistema sigue presentando los mismos problemas estructurales que se han buscado solucionar durante los últimos 14 años: baja cobertura, falta de equidad e insostenibilidad fiscal. Lo más grave de esos problemas es que todos terminan reflejándose en exclusión de los más pobres, hecho que manifiesta la urgencia de acometer las reformas que aquí se proponen.

En la sección segunda se analiza la relación entre el sistema pensional y el mercado laboral, que será uno de los principales argumentos del estudio para justificar algunas de las recomendaciones de política. Específicamente, se argumenta que el sistema pensional refleja las fallas del mercado laboral, pues su baja cobertura (tanto de afiliados como de pensionados) y la baja fidelidad de los cotizantes se debe primordialmente a los altos niveles de informalidad y desempleo y a la inestabilidad del empleo asalariado. Las fallas en el mercado laboral, a su vez, se explican principalmente por los altos impuestos a la generación de empleo (o costos no salariales), a un salario mínimo elevado e inflexible en relación con la productividad media de la economía colombiana y a la presencia de subsidios focalizados en la población informal que desincentivan la formalidad y la afiliación a la seguridad social.

Se muestra que la informalidad y el desempleo afectan desproporcionadamente a los jóvenes, a los trabajadores menos calificados y a los trabajadores por cuenta propia, quienes son precisamente los que menor cobertura en pensiones tienen. Ante el alto nivel de informalidad y desempleo, es claro que un avance importante en la cobertura de afiliados al SGP, en el porcentaje de cotizantes y en su fidelidad al sistema pensional, solo se podrá lograr con una profunda reforma que remueva esas restricciones propias del mercado laboral. El país no puede continuar generando informalidad por un lado, al cargarle impuestos a la generación de empleo formal (y rebajando el costo de uso del capital a través de gabelas tributarias), mientras por el otro subsidia el empleo informal.

El capítulo tercero analiza los aspectos fiscales y financieros del sistema general de pensiones (y algunos aspectos conceptuales) y su impacto sobre las finanzas públicas, la cobertura y la probabilidad de pensionarse, comenzando por identificar los riesgos que enfrenta el sistema en cada uno de sus regímenes (RPM y Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS) y el impacto del cambio demográfico y del ciclo económico sobre ellos y sobre la probabilidad de acceder a una pensión. Más adelante se trata de responder la pregunta de si, aún después de las reformas de 2003-05, el sistema, en su componente de prima media, sigue desfinanciado y se realiza un breve análisis de qué habría pasado si la ley 100 no hubiera sido expedida. Por último, se presenta una aproximación a la evolución de las fases de acumulación y des-acumulación para estudiar la sostenibilidad del sistema hacia futuro y la probabilidad de acceder a una pensión. Así, se incluyen los comentarios que se han recibido a versiones anteriores de este estudio, un análisis más profundo a algunas de las reformas más importantes hechas al sistema, la actualización de cifras en la sección del mercado laboral y el desarrollo de ejercicios estadísticos que confirman el alto impacto que tienen los costos no salariales y el salario mínimo sobre la tasa de desempleo y la informalidad.

El último capítulo contiene las recomendaciones del estudio que, como ya se ha dicho, apuntan a mejorar los problemas de cobertura, equidad e insostenibilidad fiscal que han caracterizado al SGP. Siempre debe tenerse en cuenta que el fin último de estas recomendaciones es mejorar el acceso de las personas más pobres al sistema pensional, removiendo los principales obstáculos que hoy lo impiden. Es decir, esas recomendaciones persiguen un verdadero objetivo de equidad.

Es importante resaltar que se han incluido los comentarios que surgieron de diferentes reuniones llevadas a cabo para discutir las primeras versiones del documento. Primero y, siguiendo el plan de trabajo, hubo tres reuniones con el comité académico del estudio (conformado por expertos, académicos, gobierno y otros importantes interesados en el SGP) y, más adelante, con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). Adicionalmente, Fedesarrollo se reunió con Porvenir para escuchar sugerencias y comentarios adicionales al estudio. Por último, hubo reuniones pequeñas con Asofondos en las cuales se realizaron nuevos comentarios que fueron valorados por Fedesarrollo.

Tabla de contenido

1.	ANTECEDENTES: BREVE HISTORIA DEL SISTEMA PENSIONAL Y LA TRANSFORMACIÓN DE 1993	5
1.1	Ley 100 de 1993.....	8
1.2	Otras Reformas.....	15
2.	EL MERCADO LABORAL Y EL SISTEMA PENSIONAL: DOS MANIFESTACIONES DE UN MISMO PROBLEMA	19
2.1	El mercado laboral colombiano: alta informalidad/cuenta propismo, desempleo y las causas relacionadas	20
2.1.1	Costos laborales, informalidad y desempleo	20
2.1.2	Salario mínimo, informalidad y desempleo.....	36
2.1.3	Altos costos del trabajo en relación con el costo de capital	42
2.1.4	Estimaciones del efecto de los costos no salariales y salario mínimo sobre el cuenta propismo y el desempleo	43
2.1.5	Subsidios e incentivos: el instrumento que cierra el círculo	46
2.2	Conclusiones.....	49
3.	COBERTURA, EQUIDAD Y ASPECTOS FISCALES DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES: ¿HEMOS AVANZADO?	51
3.1	Caracterización del sistema de pensiones: reflejo de los problemas del mercado laboral	51
3.1.1	Cobertura	51
3.1.2	Infidelidad: otra mala consecuencia de la informalidad	56
3.1.3	Equidad	56
3.2	¿Cuáles son los riesgos financieros que afronta el Sistema General de Pensiones?	59
3.2.1	Desequilibrio Demográfico.....	59
3.2.2	¿Qué riesgos genera un ciclo económico recesivo y quién lo asume?	68
3.3	Pago de pensiones y su impacto sobre las finanzas públicas.....	77
3.4	Inequidad: subsidios en el Régimen de Prima Media y su costo fiscal ¿Continúa el sistema desfinanciado? .	81
3.5	¿Qué habría pasado sin la Ley 100?.....	84
3.5.1	¿Por qué el RPM era un esquema inviable desde el punto de vista fiscal?.....	85
3.5.2	¿Qué impacto fiscal tendría el no haber introducido los cambios de la Ley 100?	87
3.6	Cuantificación de la evolución del déficit y de la probabilidad de pensionarse	90
3.6.1	Fase de “acumulación”.....	90
3.6.2	Efectos de la normatividad reciente sobre la fidelidad al sistema	103
3.6.3	Fase de “disfrute”	109
4.	RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	116

1. ANTECEDENTES: BREVE HISTORIA DEL SISTEMA PENSIONAL Y LA TRANSFORMACIÓN DE 1993

La historia de la seguridad social en Colombia se remonta al año 1946, cuando se introdujo el primer régimen pensional. En ese entonces se gestó un incipiente plan de pensiones mediante la creación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y la instauración de otras cajas a nivel local, que cubrían únicamente a los empleados del sector público (era usual que cada empresa pública, o sector, tuviera su propia caja de previsión para la administración de los riesgos de vejez, accidente o salud). En 1967 las pensiones de los empleados privados se reglamentaron y se volvieron obligatorias, delegando su administración al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS), que en 1977 cambiaría su nombre al actual Instituto de Seguros Sociales (ISS). El modelo de seguridad social (pensiones) que se implantó era uno de prima media (o de reparto con beneficio definido) en el que los aportantes en edad de trabajar realizaban sus contribuciones a un fondo común del cual se pagaban las mesadas a las personas que se pensionaran. Es decir, se “repartían” los recursos de ese fondo entre los pensionados¹.

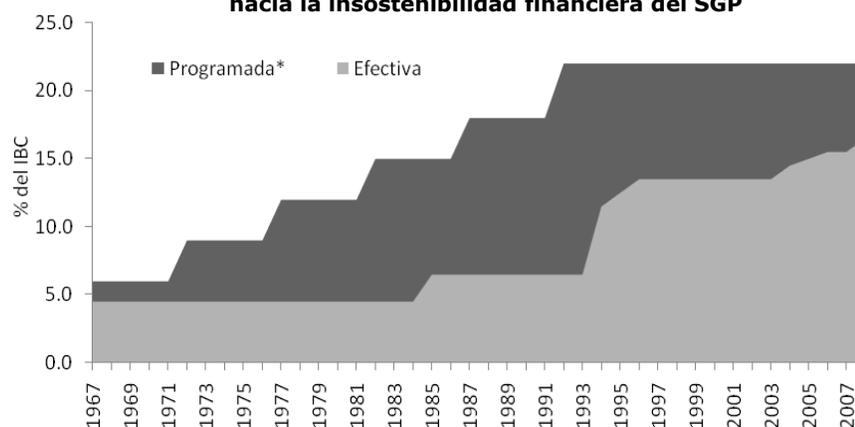
Si bien la implementación del RPM trajo beneficios a una parte de la población y creó las bases para el desarrollo del sistema pensional, después de veinte años de funcionamiento el esquema comenzó a mostrar señales de insostenibilidad financiera, baja cobertura e inequidad, originadas principalmente en cinco factores: (i) la tasa de cotización no se incrementó gradualmente como se había previsto desde el principio; (ii) el Estado incumplió su parte de la cotización; (iii) los excesivos beneficios, relativos a los aportes; (iv) la existencia de una amplia gama de regímenes especiales y de cajas administradoras; y (v) el cambio demográfico, que implicó menores aportes (cada vez menos jóvenes) y mayores gastos (la gente vivía más años). Todos estos elementos propinaron una estocada certera a la sanidad financiera del sistema, fenómeno que se hizo evidente cuando la gente empezó a llegar a la edad de pensión. Con el fin de entender el funcionamiento del antiguo régimen pensional y las razones de su evidente fracaso, es necesario abordar cada problema por separado y examinar sus implicaciones.

Para comenzar, el sistema funcionaba de manera diferente para los empleados públicos y los privados. El sub-sistema encargado de administrar las pensiones de los trabajadores privados se constituía con aportes de los empleadores, empleados y del gobierno (es decir, de impuestos generales). Las contribuciones iniciales debían representar 6% del salario (1.5% pagado por el afiliado, 3% por el empleador y 1.5%

¹ En realidad, los conceptos “prima media”, “reparto” y beneficio definido son diferentes. Prima Media se refiere a un sistema en el que los aportes “pagan” adecuadamente las contingencias, en el promedio. Es decir, la prima, en el promedio, equilibra todos los riesgos, cosa que, como se verá, no sucede actualmente. El de reparto simplemente “reparte” los aportes entre los beneficiarios, lo que si pasa actualmente en Colombia por la extinción de las reservas. Beneficio definido, por su parte, se refiere al hecho que, generalmente, en este tipo de esquemas se conoce el beneficio desde el inicio del período de cotización, que usualmente se expresa como un porcentaje del salario de la última etapa de la vida laboral del individuo (la “tasa de reemplazo”).

por el Estado/contribuyente) y, según cálculos actuariales hechos en ese momento, deberían aumentar 3 puntos cada 5 años hasta alcanzar 22% en 1993 (Gráfico 1). A raíz del incumplimiento de los pagos que correspondían al Estado, las contribuciones se establecieron inicialmente en 4.5% y sólo se incrementaron a 6.5% en 1985 (2/3 a cargo del empleador, 1/3 a cargo del empleado). La creciente diferencia entre la tasa efectiva y la programada llevó a que se marcara, desde un inicio, la insostenibilidad del régimen administrado por el ISS y a que, con el tiempo, el pasivo pensional (que, además, no se conocía) se hiciera cada vez mayor. Adicionalmente, el aporte de los trabajadores públicos era muy bajo. Aunque variaba entre diferentes cajas, el Estado financiaba la mayor parte de la contribución.

Gráfico 1. La diferencia entre las tasas de cotización programada y efectiva marcó el camino hacia la insostenibilidad financiera del SGP



Fuente: Rodríguez (1992). Elaboración: Fedesarrollo

* Se refiere a la cotización establecida en el Decreto 3041 de 1966
IBC: Ingreso Base de Cotización

Nota: el gráfico contiene las tasas de cotización programada y efectiva desde 1967 hasta 2007

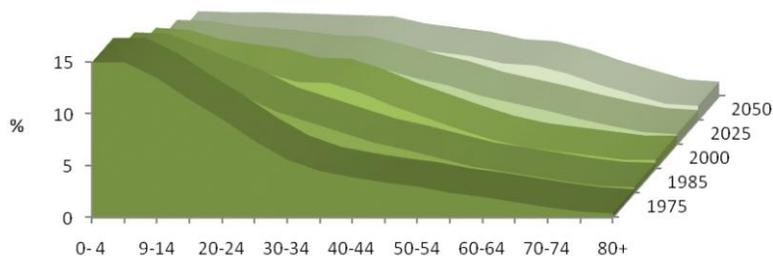
De la misma manera como variaban los aportes entre caja y caja, (i) los beneficios que se otorgaban también eran diferentes. Según Téllez *et. al.* (2009), se llegó un punto en el cual los beneficios otorgados a los empleados públicos eran 66% superiores a los otorgados por el ISS. Algunas cajas otorgaban pensiones de vejez 150% y hasta 350% superiores a las pensiones de vejez del ISS. Adicionalmente y lo más grave, (ii) los beneficios eran muy superiores al valor capitalizado de las cotizaciones. En Cajanal, por ejemplo, se llegaron a otorgar pensiones equivalentes al 75% del salario promedio del último año cotizado. En 1992 las obligaciones pensionales del ISS, en valor presente, equivalían a \$4.7 billones a precios constantes de ese mismo año, mientras que las reservas tan sólo alcanzaban \$0,4 billones (Téllez *et. al.*, 2009). En la mayoría de los casos, las pensiones tenían que ser financiadas por el gobierno (es decir, por el contribuyente) pues no existía una reserva que estuviera vinculada con el nivel de beneficios. El sistema nació con una creciente desvinculación entre los beneficios y los aportes, la cual nunca se pudo corregir.

Otro problema tenía que ver con los regímenes especiales que generaban una alta carga fiscal. En ECOPETROL los empleados no cotizaban y recibían una pensión del 75% del último salario (con menos de 55 años). Los afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (maestros públicos), además de la pensión, tenían derecho a

recibir una pensión de concurrencia (es decir, hasta la edad de retiro reciben salario y un ingreso adicional por la pensión). Esta nula vinculación entre beneficios y cotizaciones agravaba los problemas de sostenibilidad del sistema. Adicionalmente, antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 existían más de un millar de cajas de previsión social, lo que dificultaba una administración eficiente y hacía imposible llevar cuentas adecuadas de los pasivos (tanto a nivel de cada caja, como del sistema en general).

Como se mencionó antes, el RPM se ve afectado por la dinámica de crecimiento y la composición de la población. Este problema fue fundamental para el mal desempeño del sistema por dos razones: el aumento en la expectativa de vida y la disminución de las tasas de natalidad y fecundidad. Estos dos fenómenos determinaron un importante incremento en la población en edad de pensionarse (que, adicionalmente, disfruta de la pensión más tiempo, en promedio) y una caída relativa en el número de cotizantes, como lo sugiere el Gráfico 2. Allí se nota que la estructura poblacional, que en 1975 parecía una montaña, cada vez más se acerca a una meseta, resumiendo ese problema de manera muy dicente. Así, mientras en 1980 había alrededor de 30 contribuyentes por pensionado, para 1990 la razón llegó a ser de 13 a 1 y actualmente es de 2 a 1. Aunque el ISS constituyó algunas reservas que se agotaron en 2004, las pensiones de todo el sistema eran pagadas por transferencias del gobierno provenientes del contribuyente.

Gráfico 2. La distribución de la población por cohortes de edad cada vez se hace más plana, mostrando una reducción en el número de cotizantes



Fuente: DANE. **Elaboración:** Fedesarrollo

Nota: el gráfico representa la distribución de la población por cohortes de edad desde 1975 con proyecciones hasta el año 2050.

Después de un cuarto de siglo de existencia, cuando el ISS se enfrentó al hecho de tener una menor proporción de contribuyentes por el efecto demográfico, el sistema empezó a mostrar muchas de las limitaciones típicas de un esquema público de Prima Media, a saber: alto número de cajas administradoras que se manejaban sin ningún criterio de sostenibilidad ni eficiencia; heterogeneidad en la normatividad; enorme y creciente diferencia entre las tasas de cotización esperada y efectiva; contribuciones y beneficios que se diferenciaban a través de varios sub-sistemas; enormes transferencias a favor de las primeras generaciones de pensionados, con cargo a las más recientes; vínculo débil entre contribuciones y beneficios esperados; ineficiente administración; falta de reservas; y, por lo tanto, crecientes transferencias fiscales.

A comienzos de los 1990s la cobertura de afiliación en pensiones, medida como los afiliados sobre la población económicamente activa (PEA)², escasamente superaba 21%, mientras que el promedio latinoamericano estaba entre 40% y 50%. Además, generaba terribles resultados en cuanto a equidad, tanto desde el punto de vista de su baja cobertura, como desde el de los subsidios que entregaba. Según Vélez (1996), el 50% de los afiliados al ISS pertenecían al 30% más rico de los hogares y el 5% al 20% más pobre. Peor aún, los beneficiarios también se distribuían regresivamente. Por último, se estaba fraguando un escenario fiscal insostenible: el sistema pensional era una bomba de tiempo que urgía de una ambiciosa reforma estructural, una que incluyera tanto ajustes a los parámetros (beneficios, aportes y requisitos), como la introducción de un esquema que fuera, en lo posible, auto-financiado y que garantizara que, por lo menos, los nuevos afiliados no generaran pasivos no fondeados.

1.1 Ley 100 de 1993

Dos años después de la promulgación de la Constitución de 1991 y con el ánimo de corregir las distorsiones que existían en el sistema (que se acaban de describir)³, se aprobó la Ley 100 de 1993. Esta reforma creó el sistema general de pensiones, compuesto por dos regímenes mutuamente excluyentes: un RPM con beneficios definidos que agrupó todas las cajas existentes, el ISS y Cajanal y un régimen de ahorro individual con solidaridad, manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). Como se desprende de la exposición de motivos que presentó el Gobierno cuando radicó el proyecto de Ley, los objetivos más importantes de la reforma eran (i) lograr el equilibrio fiscal; (ii) aumentar la cobertura, especialmente para los más vulnerables y mejorar la equidad; (iii) fortalecer el sistema financiero (ahorro); y (iv) mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos. Vale la pena anotar, también, que el proyecto que se radicó, en su versión original, eliminaba el RPM.

Las diferencias entre los dos regímenes son fundamentales. En primer lugar, en el RPM las contribuciones van a un fondo común del que se retiran recursos para pagar la pensión. Por eso, ese régimen establece una serie de requisitos en términos de edad, ingreso base de cotización (IBC), y semanas cotizadas que, una vez se cumplen, permiten obtener unos beneficios fijos en función de estos factores (no en valores monetarios). El supuesto es que los requisitos son suficientes para que los aportes alcancen a financiar esa pensión, que se conoce desde el inicio del período de cotización (por eso, ese régimen también se conoce como de "Beneficio Definido"). Sin embargo, como se verá más adelante, ese supuesto no es cierto, pues no se obtienen los recursos suficientes para financiar una pensión. En el RAIS los aportes se depositan en cuentas individuales que son propiedad de los afiliados. Los beneficios, entonces, varían según el monto y oportunidad del capital ahorrado y el rendimiento que se obtenga con las inversiones en el mercado de capitales. Adicionalmente, no se tienen que cumplir requisitos específicos de edad u otros parámetros para poderlos obtener,

² Teniendo en cuenta, además, que los afiliados cotizantes tienden a ser menos que los afiliados totales.

³ Es importante mencionar que otra razón para la creación del RAIS fue para mejorar la calidad inversionista del Estado y así mejorar la gestión del Portafolio.

ya que no dependen de ellos, sino de la magnitud del ahorro y los intereses, y de su capacidad para generar un monto de pensión por el tiempo estimado de vida que le quede al individuo al momento de pensionarse. Vale la pena aclarar que para acceder a la Garantía de Pensión Mínima, aún en el RAIS, sí se deben cumplir unos requisitos (se expondrán más adelante) y que, en la actualidad, gran número de personas afiliadas apenas pueden aspirar a obtener una pensión mínima. En 2008, el 75% de los afiliados al RAIS cotizaron por debajo de dos salarios mínimos, que como ya se explicará en detalle, son las personas que terminarán accediendo al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Después del tránsito del proyecto en el Congreso y, en contra de la propuesta del Gobierno, que consistía en que el RAIS sustituyera al RPM, los dos regímenes permanecieron, permitiendo los movimientos de los afiliados entre ellos varias veces durante la vida laboral. El sistema siguió siendo obligatorio para los empleados de los sectores público y privado y para aquellos que, por su precaria situación, serían beneficiarios de subsidios por medio de un fondo de solidaridad pensional (FSP), que pretendía subsidiar las cotizaciones de los individuos y no su pensión. La ley definió los nuevos parámetros de afiliación y de pensión, modificándolos para el RPM (Cuadro 1). Atendiendo el mandato de la Constitución de 1991, la Ley 100 adoptó la Garantía de Pensión Mínima (GPM), que consistía en asegurarle a los afiliados que cumplieran ciertos requisitos, una pensión que no podría ser menor al salario mínimo legal vigente (SMLV). La reforma también estableció que los miembros de las fuerzas armadas y la policía, los profesores públicos (Magisterio) y los empleados de ECOPETROL estarían por fuera del SGP, aunque todos los trabajadores tenían que contribuir al FSP. De la misma manera, las mujeres mayores de 35 años en 1994, los hombres mayores de 40 o las personas que llevaran al menos 15 años de cotizaciones, formarían parte del régimen de transición (RT) y seguirían cubiertas por el régimen anterior. Ese régimen finalizaría en 2014. Es decir, un régimen de transición de 21 años de duración.

Para aquellos cobijados por el RT, el monto de la pensión se calcula con base en las primeras 1.000 semanas de cotización, a las que se aplica una tasa de reemplazo del 65% del ingreso base de liquidación (IBL). Por cada 50 semanas adicionales hasta 1.200, ese porcentaje se incrementa en 2%, hasta llegar a 73%. Por cada semana adicional a 1.200 y, hasta 1.400, el porcentaje se incrementa en 3%, hasta completar 85% del IBL. Los pensionados de ese régimen continúan con derecho a recibir una mensualidad adicional. Posteriormente y por un grave error de comprensión, la Corte Constitucional extendió esta mesada (conocida como "la mesada catorce") a todos los pensionados. En ningún caso (RT, RPM o RAIS), la pensión podrá ser inferior a 1 SMLV. Así mismo, la pensión deberá ser reajustada cada año con base en la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC), salvo las que sean equivalentes a 1 SMLV, que se ajustan con el indicador de mayor incremento entre el IPC y el SMLV.

Los dos regímenes (prima media y ahorro individual) presentan semejanzas en la forma de financiamiento, basada en una contribución del 13,5% del salario hasta 2003, hoy 16%, y en un subsidio del presupuesto nacional o de los contribuyentes de altos ingresos para garantizar los casos de pensión mínima. Las diferencias tienen que

ver con los beneficios. En el RPM, al cumplir cierta edad y, si se ha contribuido durante el tiempo suficiente, se otorga una pensión proporcional al promedio salarial de los últimos 10 años⁴. Nótese que, por construcción, esto implica que si lo que ahorró el individuo no es suficiente para financiar ese beneficio definido, el individuo recibirá un subsidio directo del presupuesto. A su turno, en el RAIS los beneficios dependen del total ahorrado por la persona durante su vida laboral y de los rendimientos que haya obtenido ese ahorro (sin embargo, como se mencionó, para poder acceder a la pensión mínima se debe cumplir con un tiempo mínimo de cotización de 1.150 semanas). Adicionalmente, la Ley 100 y otras regulaciones anteriores incrementaron la edad de jubilación a 60 años para hombres y a 55 para mujeres en el RPM. Esas medidas no aplicaban a los trabajadores beneficiarios de los regímenes especiales que se mencionaron anteriormente.

Cuadro 1. La Ley 100 de 1993 modificó los parámetros del régimen de Prima Media y estableció los del régimen de Ahorro Individual y régimen de transición, que dura 21 años

Tipo de Afiliación	Régimen de Transición (RT)	Régimen de Prima Media (RPM)	Régimen de Ahorro Individual (RAIS)
Edad para la pensión por vejez	Hombres: 60 años Mujeres: 55 años	Hombres: 60 años Mujeres: 55 años	Capital suficiente (110% de una pensión mínima)
Tiempo mínimo de cotización	1.000 semanas en cualquier tiempo o 500 semanas en los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad.	1.000 En el 2005 se aumenta a 1.050, a partir de cuándo se aumenta 25 semanas anuales hasta alcanzar 1.300 en el 2015.	No se requiere tiempo mínimo sino capital mínimo. (para acceder a la pensión mínima debe tener un tiempo mínimo de cotización de 1.150 semanas)
Tasa de Cotización	2005: 15%; 2006: 15,5%; 2009: 16% ⁵		
Repartición de la Tasa	75% el empleador y 25% el trabajador		
Tasa de reemplazo	Entre 65% y 85% del IBL	Entre 65% y 85% del IBL	Depende del ahorro realizado y de la rentabilidad del portafolio
Pensión Mínima y Máxima	Mínimo 1 SMMLV	Mínimo 1 SMMLV y máximo hasta 25 SMMLV	Mínimo 1 SMMLV
Calculo de la Pensión	65% del IBL + 2% adicional por cada 50 hasta las 1200 semanas + 3% por cada 50 semanas hasta 1400 semanas	Entre 65% y 85% del IBL decreciente con el nivel de ingresos. $r = 65,5 - 0,5 s$ $s = \# \text{ SMLV en el IBL}$ + 1.5% por cada 50 semanas adicionales	Retiro Programado o renta vitalicia: Se calcula con base en el capital ahorrado y en la expectativa de vida.

Fuente: Ley 100 de 1993 y 797 de 2003. **Elaboración:** Fedesarrollo
IBL: Ingreso Base de Liquidación

Nota: el cuadro resume las características principales (parámetros) de cada régimen pensional incluyendo el régimen de transición

⁴ Se estableció que la tasa de reemplazo (la relación entre la pensión y el salario de los últimos diez años) debía ubicarse entre 65% y 85%, dependiendo de las semanas cotizadas.

⁵ A partir de 2008 se aumentó 1 punto porque el PIB creció más de 4 puntos. Adicionalmente 1% para quienes devenguen más de 4 SMLV, más un porcentaje adicional entre 0,2% y 1% para salarios superiores a 16 SMLV.

Casi 15 años después de la implementación de la Ley 100 de 1993, no cabe duda que ha habido logros importantes. Primero, la creación del régimen de ahorro individual promovió, de manera significativa, el ahorro nacional, pues se comenzó a fomentar la cultura financiera y se estableció un nivel mínimo de ahorro para las personas. Muchas de ellas, probablemente, no hubieran ahorrado de manera voluntaria para recibir un beneficio que se percibe en el muy largo plazo. Para septiembre de 2009 las AFPs administraban un portafolio de casi \$74 billones, aproximadamente 14.7% del PIB. Las AFPs también le han dado un importante impulso al desarrollo del mercado de capitales. Como lo menciona Uribe Mallarino (2002), esto se ha logrado por el fortalecimiento de las carteras de inversión, propiedad colectiva de los trabajadores afiliados a las AFP. La rentabilidad anual de las AFPs en los últimos once años fue de cerca del 15% nominal, es decir, rendimientos reales anuales del orden del 7-8% (el rendimiento real corresponde al nominal descontando la inflación). Este es un rendimiento bueno, si se tiene en cuenta que, por ejemplo, los CDTs a 90 días han rendido, en promedio, cerca de 7% efectivo anual en los últimos 9 años.

Gracias a la introducción del RAIS, también se le dio un alivio a la sostenibilidad del sistema, ya que se evitó que siguiera aumentando su componente no financiado en la misma proporción. Las pensiones de las personas pertenecientes al RAIS son financiadas por ellas mismas durante su vida laboral (exceptuando aquellas que, cumpliendo los requisitos, no alcanzan a acumular el capital para financiar una pensión mínima), reduciendo la vulnerabilidad fiscal y la acumulación de deuda pública. Adicionalmente, las contribuciones fueron aumentando gradualmente hasta alcanzar 13,5% del salario (con 3.5 puntos porcentuales para administración) en 1996. Otros parámetros, como la edad de retiro, las semanas de cotización y tasa de reemplazo también fueron ajustados para el RPM, aunque muy poco y en un período de tiempo muy largo.

Otro resultado positivo de la introducción del RAIS es que se generó transparencia y confianza en el sistema, en el sentido que ahora los contribuyentes pueden saber exactamente el saldo de su ahorro a la fecha y la rentabilidad del fondo. Valga decir, se fortalecieron los derechos de propiedad. Este enorme beneficio se replicó, aunque parcialmente, en el RPM, donde se le comenzó a informar a los afiliados cuánto habían contribuido y las características de sus contribuciones a lo largo del tiempo. Aunque, en estricto sentido, las cotizaciones no son de propiedad del afiliado en el RPM, el hecho de que la información exista hace que se tenga más confianza en el sistema y que los afiliados puedan, en cualquier momento del tiempo, reconstruir sus historias pensionales.

Así, se podría decir que con la introducción de la ley 100 y, desde el punto de vista de las personas, hubo un progreso importante en cuanto a la protección de los derechos pensionales por tres razones principales: (i) la transparencia que se introdujo al sistema; (ii) el aumento en cobertura entre los más vulnerables; y (iii) el hecho que la reforma obligó a que los problemas estructurales del RPM se hicieran evidentes, lo que resultó en que, al final, el gobierno garantizara los pagos pensionales. Aunque este

hecho es un problema para el futuro, los derechos pensionales de las personas se vieron favorecidos.

Pero, a principios de este siglo, parecía evidente que los logros no habían sido suficientes. Por ejemplo, el incremento en cobertura no fue, ni mucho menos, el que se esperaba. El número de afiliados creció, pasando de niveles del 20% del población económicamente activa (PEA) a principios de los noventa, a 45% a finales de la década⁶. Pero como se verá más adelante, esos avances en cobertura y los logrados en cuanto a equidad fueron insuficientes, pues para el año 2001 la cobertura real, excluyendo a los afiliados no cotizantes, tan solo era 25% de la PEA (aunque por el problema de multifiliación la cobertura pudo ser aún menor). Por otro lado, los subsidios se distribuían de manera regresiva, favoreciendo a los menos vulnerables.

Adicionalmente, era claro que subsistían otros graves problemas, como los siguientes: (i) un proceso de transición extremadamente largo y, por lo tanto, bastante costoso; (ii) parámetros que, a pesar de la reforma, no iban acorde a las realidades demográficas; e (iii) incentivos de arbitraje entre regímenes. Es decir, posibilidades de que la gente se moviera entre regímenes de acuerdo a su conveniencia particular, con un grave impacto sobre las finanzas y la estabilidad de los dos regímenes y del SGP en general. Según Ayala (1995), el problema principal con el nuevo sistema era de origen fiscal por cuenta del proceso lento de transición. Un ejemplo claro de que los ajustes fueron insuficientes es el inusitado hecho que la reforma de 1993 implicó un período 21 años de transición para incrementar las edades de retiro en tan sólo 2 años. En esos 21 años la expectativa de vida se espera que aumente en cerca de 11 años. Este hecho contribuía al aumento del pasivo pensional que, para el año 2000, en valor presente neto era de 206% del PIB. Esto, combinado con la recesión de finales de los noventa que redujo las cotizaciones, se tradujo en un problema de caja para la nación. Desde 2004, el gobierno nacional, por cuenta del agotamiento de las reservas del ISS, ha pagado las mesadas pensionales en cuantía anual que empezó en 0.8 puntos del PIB y ya se acerca a los 5.

El problema de sostenibilidad, aún después de la reforma de 1993, continuó siendo uno de los más graves, porque la dinámica de afiliación fue diferente a la esperada. El hecho de que los contribuyentes pudieran movilizarse entre regímenes y que los requisitos que se establecieron para el RAIS fueran distintos a los anteriores del ISS, crearon incentivos para los trabajadores a contribuir a las AFP y devolverse al ISS más tarde en sus vidas laborales si sentían que sus contribuciones no serían suficientes para financiar una pensión. Es decir, la tasa de rendimiento implícita de largo plazo del RPM es excesivamente alta pues los beneficios son bastante superiores a los aportes, por lo que se podría decir que el rendimiento de un fondo de pensiones no es suficiente para financiar una pensión de monto igual en el RPM. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la tasa de rendimiento de los fondos puede ser superior con lo que se pueden pensiones más generosas, tal y como se muestra en el último capítulo de este documento. De manera importante, esas pensiones en el RAIS están totalmente fondeados y no se amenaza, por tanto, la viabilidad del sistema ni se requieren

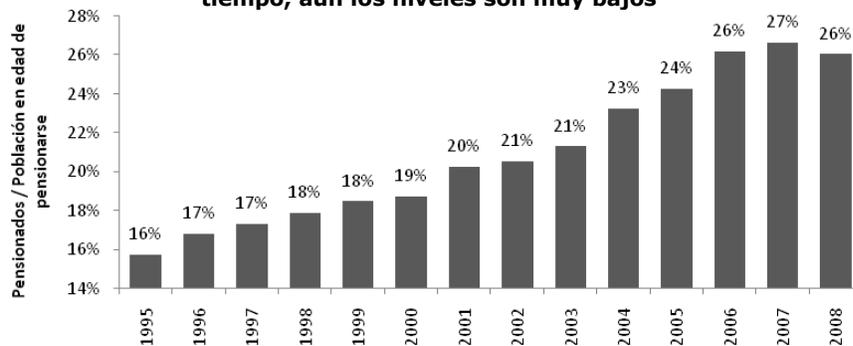
⁶ Uribe Mallarino, C. (2002)

recursos del contribuyente como sucede actualmente en el RPM. Esta es la prueba evidente de que el RPM implica la transferencia de subsidios cuyo monto se puede aproximar con la diferencia entre la pensión que se obtiene en el RPM y en el RAIS.

Algunas estimaciones muestran que entre el 42% y el 72% del monto de las pensiones otorgadas por el RPM son subsidiadas, lo que significa una enorme carga fiscal, cerca del 2% del PIB para finales de los 1990s y 4% actualmente. Adicionalmente, se generó una transferencia intergeneracional en la que actuales y futuros contribuyentes, con sus impuestos y cotizaciones, financian no sólo la deuda ya causada que correspondía a las pensiones de generaciones pasadas, sino su propio gasto social y pensiones. Las cargas fiscales también se derivaron de las nuevas obligaciones que adquirió el Estado con el fondo de solidaridad pensional, las pensiones asistenciales y, en particular, con la garantía de pensión mínima.

Y como ya se mencionó, aunque hubo progreso en cuanto a cobertura, éste fue parcial. Partiendo de la base de que la cobertura era extremadamente baja en 1993, es desalentador notar que 15 años y tres reformas después, la cobertura, tanto de afiliación como de pensión, aún no ha alcanzado los niveles deseados (Gráfico 3). Para 2008 tan solo el 26% de la población en edad de pensionarse obtuvo una pensión. Es importante anotar que esta cobertura en términos de pensionados hace referencia al RPM, ya que el RAIS había pensionado muy poca gente en 2008. La afiliación entre la población más vulnerable sigue siendo muy baja. Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), el 92% de los encuestados que recibían menos de un salario mínimo en 2008 no estaban afiliados al SGP. Por eso, es claro que la cobertura, en términos de afiliación, tampoco aumentó entre la población más necesitada. El capítulo siguiente muestra como este resultado está estrechamente relacionado con la nefasta legislación laboral que caracteriza a Colombia.

Gráfico 3. Aunque la cobertura de pensionados del RPM se ha ido incrementado a lo largo del tiempo, aún los niveles son muy bajos



Fuente: Asofondos - ECH Dane. **Elaboración:** Fedesarrollo

Nota: el gráfico muestra la cobertura de pensionados del RPM, medida como la participación de los pensionados dentro de la población en edad de pensionarse (1995-2008).

Si los datos de cobertura son desalentadores, la equidad, específicamente la distribución de los subsidios, es aún peor. Históricamente, el sistema de pensiones ha contenido una significativa cantidad de subsidios dado el bajo nivel de contribuciones y

el relativamente alto nivel de beneficios en el RPM. Como la cobertura es baja y en beneficio de los más favorecidos, no sorprende que la distribución de los subsidios según quintiles de ingreso del hogar esté mal focalizada, con el 20% más pobre recibiendo un subsidio mínimo y el más alto recibiendo el 80% del total (Cuadro 2).

El RPM ha generado otros problemas adicionales en términos de equidad. En particular, las contribuciones de los trabajadores de menores ingresos, que tienen una vida laboral inestable y que generalmente no alcanzaban a cumplir los requisitos para obtener una pensión, estaban financiando las pensiones de la población más favorecida y de las personas que pertenecían al régimen de transición.

Cuadro 2. El 20% más rico de la población se apropia del 81% de los subsidios pensionales del RPM, mientras que al 40% más pobre no le llega ni el 2%

Sectores	Magnitud del subsidio			Focalización							Efecto redistributivo		
	% PIB	% Ing.	% Subs.	QUINTILES DE INGRESO					PROGRESIVIDAD		Cambio neto GINI		ERRE
	PIB	Hogar	Total	1	2	3	4	5	Csi	Psi %	Absoluto	% Vertical	
Pensiones	3,31	5,00	39,95	0,22	1,61	4,54	12,83	80,80	0,73	12,11	0,01	-20,95	-0,52
Educación	2,35	3,55	28,36	14,57	20,59	21,58	23,60	19,67	0,05	-55,74	-0,02	50,96	1,80
Salud Subs. + Oferta	1,29	1,96	15,61	27,50	28,31	21,03	15,49	7,67	-0,22	-83,12	-0,01	33,94	2,17
Rég. Subsidiado	0,60	0,91	7,27	33,49	33,65	18,67	10,13	4,06	-0,34	-95,33	-0,01	19,06	2,62
Subsidios de oferta	0,69	1,04	8,34	22,27	23,66	23,10	20,16	10,81	-0,12	-72,48	-0,01	14,99	1,80
Salud Rég. Contributivo	0,14	0,21	1,69	18,94	62,17	127,80	191,00	-299,91	-2,36	-296,60	0,00	10,86	6,41
Servicios públicos	0,46	0,69	5,51	12,08	20,24	29,64	36,90	1,15	-0,06	-66,45	0,00	9,63	1,75
Acueducto-San. Básico	0,16	0,24	1,92	13,72	23,53	33,62	43,29	-14,16	-0,20	-81,11	0,00	4,14	2,15

Fuente: Lasso (2006)

Nota: el cuadro contiene el porcentaje de los subsidios por cada concepto que llegan a cada quintil de la distribución del ingreso del hogar, el porcentaje del PIB que representan esos subsidios y algunas medidas de concentración (p. ej. GINI).

Para completar el panorama, a finales de 1990s Colombia atravesaba una situación económica muy difícil. La economía evidenció su más fuerte contracción en lo corrido del siglo durante 1998-1999, las cuentas fiscales estaban en su peor situación, el desempleo era alarmante y el sistema público de pensiones amenazaba con volver el problema fiscal aún peor. A pesar de las mejoras que introdujo la Ley 100 de 1993, sus fallas y las secuelas de la crisis económica obligaron a hacer una serie de reformas adicionales, en las que la fuerza conductora siempre fue la necesidad de poner al SGP en una posición financiera sostenible, mejorar la equidad, fortalecer la solidaridad y aumentar la cobertura que, como se ha mencionado, era muy baja, especialmente entre la población más vulnerable.

Recuadro 1: Sistemas de pensiones: algunos ejemplos de sistemas multipilares

Actualmente, alrededor del mundo y, especialmente, en América Latina existen varios países que cuentan con un sistema multipilar de pensiones, donde se busca dividir entre varios pilares la responsabilidad de optimizar el ahorro, redistribución y seguro para la vejez. Generalmente está basado en dos (o tres) pilares: un pilar público de beneficios definidos financiado con impuestos generales y limitado para la población más pobre; y un pilar de contribución definida obligatorio. En varios países hay un tercer pilar de ahorro voluntario en el cual se provee protección para las personas de altos ingresos que deciden cotizar. Algunos de los beneficios de un sistema multipilar es que se mejora la viabilidad financiera y se integran elementos de solidaridad bien definidos y focalizados hacia la población más necesitada.

El diseño de los sistemas mixtos varía en cada país, por ejemplo Suiza, cuenta con tres pilares, dos de beneficios definidos y uno de ahorro privado. Por su parte, Croacia cuenta con tres pilares: el primero es de beneficio definido financiado con los ingresos del presupuesto, el segundo es un pilar obligatorio basado en el ahorro individual capitalizado y el último consiste en un sistema voluntario basado en la capitalización individual del ahorro. Así mismo, el sistema pensional ucraniano cuenta con estos tres pilares.

De igual manera, varios países de la región han adoptado un sistema multi-pilar de pensiones. Argentina, cuenta con dos: uno de prima media y uno de capitalización individual obligatorio. A su vez, Uruguay cuenta con tres pilares que surgieron de la reforma de 1995 en donde los dos primeros son de reparto puro y de capitalización individual y tiene un último pilar de ahorro voluntario. Chile, por su parte, cuenta con un primer pilar solidario financiado con impuestos generales y dos pilares adicionales: contributivo obligatorio y de ahorro voluntario. Así, la mayoría de países oscilan dentro de dos o tres pilares. Sin embargo, Colombia es un caso atípico pues es el único país que tiene un pilar en el cual coexisten dos esquemas administrativos que son mutuamente excluyentes: beneficio definido y contribución definida. Este hecho se ha convertido en uno de los problemas centrales del sistema pensional colombiano ya que ha profundizado su inviabilidad financiera y ha limitado la ampliación de su cobertura porque no se han focalizado los subsidios a la población más necesitada.

1.2 Otras Reformas

Teniendo en cuenta que, como se mostró, los problemas fundamentales del SGP persistían a principios de este siglo, en 2003 se expidió la Ley 797 de ese año, que permitió, por un tiempo, una mayor equidad, solidaridad y mejoras en el aspecto fiscal. Con el fin de proveer recursos adicionales, se aumentaron las contribuciones y se amplió el universo de personas obligadas a cotizar estableciendo que, tanto dependientes como independientes, tenían que estar afiliados al sistema pensional. Adicionalmente, se reglamentó el traslado entre regímenes y se estableció que los afiliados deberían permanecer 5 años en un régimen antes de poder trasladarse al otro. El traslado podría realizarse el número de veces deseado hasta 10 años antes de la edad de jubilación. Además se creó el fondo de garantía de pensión mínima (FGPM), exclusivo del RAIS.

Con esa ley y con la 860 de 2003 se pretendía reducir el pasivo pensional en cerca de 40 puntos del PIB. La disminución se lograba, en parte, con la modificación del RT de la Ley 100. Sin embargo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-754 de 2004, declaró inexecutable el Artículo 4 de la Ley 860 con lo cual derrumbó la nueva transición. De este modo, la Corte, basada en principios inobjetables pero mal aplicados, favoreció, otra vez, los intereses de los sectores más pudientes de la población afiliada e impuso onerosos gravámenes a los más pobre y a las generaciones jóvenes, las cuales tendrán que pagar la deuda pública con que sus mayores se adjudicaron pensiones generosas y, además, cotizar para financiar su propio retiro. El costo fiscal de esta decisión se ha estimado en cerca de 16% del PIB, con lo cual el valor presente neto de las obligaciones pensionales se ubicó en cerca del 190% del PIB⁷, reduciendo el efecto de las reformas a sólo 24 puntos del PIB.

Teniendo en cuenta que uno de los mayores problemas identificados se derivaba de los regímenes especiales y aquellos negociados en convenciones colectivas de trabajo, se tramitó el Acto Legislativo Número 1 de 2005 que introdujo una serie de cambios que buscaban por un lado fomentar la sostenibilidad financiera mediante la reducción de los gastos y, por otro, reducir los costos de transición al nuevo sistema pensional⁸. La reforma pensional efectuada en el 2005 constituye un buen ejemplo de las posibilidades y limitaciones de reformas económicas profundas realizadas a través de la institución parlamentaria, en la cual confluyen intereses sociales y políticos de muy diversa índole. Quien haya tenido que afrontar los arduos procesos de negociación que en ella son comunes, tendrá claro que, como suele decirse, "la política es el arte de lo posible".

En este caso, lo que primero debe destacarse es el camino escogido, que no fue el de una ley ordinaria, sino el de una reforma de la Constitución, con el fin de cerrarle el paso a la generosa creatividad que suele desplegarse cuando los beneficios políticos de determinadas medidas se cosechan en el corto plazo, pero los costos se diluyen de manera poco visible entre todos los integrantes de la sociedad, o, peor aún, como es típico en materia pensional, la "factura" de la generosidad improvidente de hoy se transfiere a futuras generaciones.

La expedición del acto legislativo fue simultánea con el agotamiento de las reservas del ISS. No es extraño, por lo tanto, que se haya consolidado la obligación de pagar las pensiones a su cargo. Razones políticas y sociales poderosas indicaban este curso de acción. Sin embargo, se tuvo el buen juicio de disponer que eventuales reformas pensionales que tuvieran lugar en el futuro deberían basarse en el principio de sostenibilidad financiera. Esta estipulación constituye un valioso dique para cerrarle el paso a la siempre presente tentación del populismo.

Con laudable intención, el gobierno intentó clausurar los regímenes especiales que han sido causa de privilegios injustificados para ciertos grupos de funcionarios estatales, y

⁷ "Pensiones: "Yo voy a Hacer un Inventario". INFORME SEMANAL N° 785. ANIF. Junio 7 de 2005. Pág. 1.

⁸ Además, el Acto Legislativo acorta al 31 de julio de 2010 el RT establecido en la Ley 100, excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del Acto Legislativo.

acortar el oneroso régimen de transición contenido en la ley 100. Tuvo éxito a medias, como bien lo demuestra la inclusión de normas rigurosas en el texto constitucional inmediatamente acompañados de otras ("parágrafos") que las diluyen o limitan. De esta experiencia queda una lección clara: la reforma del sistema pensional implica esfuerzos sistemáticos que deben realizar varios gobiernos, cada uno de ellos aportando la cuota de gasto en términos de popularidad que le corresponde.

Retos enormes quedan pendientes para el próximo y futuros gobiernos. Sobresalen el marchitamiento del insostenible e inequitativo régimen de prima media y, mientras el mismo conserve vigencia, el aumento de las edades de retiro y el ajuste de otros parámetros clave, consecuencia inevitable del incremento de la longevidad que las cifras demográficas disponibles demuestran de manera inequívoca, aunque esta tenderá a ser siempre insuficiente y a rezagarse muy rápidamente.

La reforma constitucional de 2005 reiteró que ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo. Sin duda, suena social y políticamente correcto aunque, analizado con algún detenimiento, surgen serias dificultades: el volumen de las cotizaciones para financiar pensiones de esta magnitud, en cualquiera de los dos regímenes del sistema pensional es superior al que suele realizarse, como consecuencia de la alta infidelidad de los afiliados y de las generosas condiciones de acceso a la pensión en el régimen de prima media, problema que resulta agravado por la elevada magnitud relativa del salario mínimo de nuestro país en función del salario medio de la economía, como se verá más adelante.

La solución "técnica" a este problema habría sido aceptar que haya pensiones por debajo de esa cota: en fin de cuentas en todas partes del mundo las pensiones son inferiores a los salarios base de liquidación. Para ponerlo de otra manera, no existe ningún sistema pensional en el mundo que garantice una tasa de reemplazo del 100%, que es la que recibirán los empleados que devengan salarios cercanos al mínimo. La de índole "política" fue otra: abrir la posibilidad de que el Estado (que no es otra que el contribuyente, actual y futuro) asuma la brecha que arroja el sistema pensional. El Acto Legislativo 01 de 2005, la Ley del Plan de Desarrollo 2006-2010 y la Reforma Financiera aprobada este año por el Congreso contempla lo que denomina "beneficios económicos periódicos" (BEPs), que pueden beneficiar a estratos pobres de la población hayan o no cotizado a la Seguridad Social. No hay duda del carácter progresivo de esta estipulación. Convendría realizar una confrontación rigurosa de sus bondades frente a la creación del pilar solidario financiado con recursos fiscales que este documento propone. Esto es aún más cierto si se tiene en cuenta que el artículo de la reforma financiera que establece esos beneficios deja más dudas que respuestas, cómo se explicará al final de este documento.

Resumiendo, es notable y muy dicente que se han hecho esfuerzos significativos por transformar el sistema pensional a través de tres reformas (1993, 2003 y 2005), incluyendo una constitucional, que siempre buscaron los mismos objetivos: lograr el equilibrio fiscal, aumentar la cobertura y mejorar la equidad. Incluso después de una reforma tan profunda y de dimensiones políticas tan importantes como la de 1993, hoy día permanecen vigentes los principales problemas estructurales. La cobertura, tanto

por el lado de los afiliados como de los pensionados es aún baja. Para la primera la cifra se acerca apenas al 43% y por el lado de los pensionados, tan solo el 26% de la población en edad de pensionarse recibe una pensión. Adicionalmente, el sistema es fiscalmente insostenible. Según cifras del Ministerio de Hacienda, las transferencias del Gobierno Central para cubrir el déficit generado por el RPM alcanzaron 4.5% del PIB en 2007 y un poco más en 2008. Es decir, desde el punto de vista del presupuesto general de la nación (PGN) es uno de los gastos más grandes, solo superado, muy de cerca, por el Sistema General de Participaciones (las llamadas "transferencias") y por el gasto en defensa. Baste decir que esa cifra (4.5% del PIB) equivale casi a la totalidad de lo que se recauda por IVA en un año. Es decir, el país se está gastando todo el recaudo de IVA en subsidiar a cerca de un millón de individuos que, además, no son pobres. Adicionalmente, el RPM es inequitativo: mientras que, por ejemplo, en el régimen subsidiado de salud los dos quintiles más bajos de la distribución del ingreso (es decir, el 40% más pobres de la población) perciben un poco más del 66% de los subsidios, en el de pensiones estos mismos quintiles reciben menos del 2%. Solamente esos hechos deberían bastar para comprender lo perverso de un sistema como el de RPM que privilegia a los hogares más ricos con recursos públicos de magnitud sustancial.

Sin ninguna duda, Colombia necesita con urgencia una reforma profunda para transformar el sistema pensional y poder lograr los objetivos que de tiempo atrás se han buscado que, a la hora de verdad, convergen en el objetivo de buscar mayor equidad en el SGP. En ese sentido y, cómo se verá a lo largo de este documento, muchos de los problemas del sistema pensional están determinados por restricciones en el mercado laboral, especialmente el de cobertura con equidad. Por ello, una reforma estructural que solo aborde los temas estrictamente pensionales no será suficiente. Si no se eliminan las restricciones que impone el mercado laboral, los esfuerzos que se hagan en torno al régimen de pensiones casi con seguridad serán en vano y seguiremos observando, reforma tras reforma, coberturas bajas, inequidad y problemas de financiación. De igual manera, la coexistencia de los dos regímenes parece ser un obstáculo casi insalvable para lograr mejores resultados pensionales en lo que tiene que ver con cobertura y equidad.

2. EL MERCADO LABORAL Y EL SISTEMA PENSIONAL: DOS MANIFESTACIONES DE UN MISMO PROBLEMA

Una de las características fundamentales del actual sistema de pensiones es que replica la estructura del mercado laboral. Esto se hace evidente, por ejemplo, en una muy baja proporción de la población económicamente activa que se encuentra afiliada al sistema y, a la vez, en una muy pobre fidelidad de los afiliados. Así mismo, como se mostrará en el siguiente capítulo, la estructura actual del mercado laboral también se verá reflejada en el futuro, cuando la mayoría de la población en edad de jubilación se encuentre sin protección frente a la vejez (es decir, sin ingresos).

Todo lo anterior se debe a que el mercado laboral colombiano es muy inequitativo, tiene altos niveles de informalidad y empleo por cuenta propia, tasas de desempleo persistentemente altas y el empleo asalariado es inestable y cada vez menor como proporción del empleo total. El sistema pensional, al estar atado a la condición de empleo de los individuos, excluye por definición a las personas que trabajan en el sector informal o por cuenta propia, a las personas desempleadas y a las personas que tienen períodos largos de inactividad laboral y/o informalidad. Por otro lado, la afiliación al sistema se concentra en la población asalariada con altos niveles de educación y salarios elevados, reflejando las inequidades del mercado laboral. Además, al estar ligada al empleo, la cobertura del sistema pensional está sujeta a los vaivenes de la economía: en épocas de alto desempleo y bajos niveles de empleo formal, desciende la proporción de la población económicamente activa que se encuentra cotizando. Como se verá más adelante, este efecto puede ser permanente.

Las fallas del mercado laboral se ven reflejadas años después en inequidades entre la población en edad de pensionarse. Adicionalmente y, de manera muy importante, la generación de empleo estuvo rezagada durante el último ciclo de expansión económica, lo cual hace prever que en la fase descendente, van a empeorar las condiciones del mercado laboral. Este hecho es grave para el sistema pensional porque implica que ni siquiera en épocas de expansión hay muchos cotizantes, mientras que en períodos de baja actividad económica muchos cotizantes dejan de serlo, todo con un impacto importante sobre las pensiones futuras de la población. Se trata, entonces, de efectos irreversibles.

Por esas razones, este capítulo analiza el tema del mercado laboral, que está fuertemente ligado al sistema de pensiones. Esta relación se verá más adelante, cuando se demuestre que las fallas del mercado laboral explican de manera contundente las fallas en cobertura y equidad del SGP. Se estudian las tres principales causas que hacen del mercado laboral colombiano uno que se caracteriza por altos niveles de informalidad/cuenta propismo y tasas de desempleo elevadas y persistentes. Esas causas corresponden a los costos no salariales (impuestos al trabajo), un salario mínimo alto con respecto a la productividad de la economía y que, además, es inflexible y a la existencia de unos subsidios a la población informal que no incentivan su vinculación al empleo formal. Esto, combinado, con políticas y tendencias económicas que han abaratado severamente el capital (es decir, el costo del trabajo

subiendo y el del capital bajando), no pueden conducir sino a un mercado laboral excluyente y poco dinámico que perjudica gravemente a los trabajadores que busca proteger. Son precisamente estos los fenómenos que más afectan la baja cobertura del SGP.

2.1 El mercado laboral colombiano: alta informalidad/cuenta propismo, desempleo y las causas relacionadas

Como se mencionó, el mercado laboral colombiano se caracteriza por un alto grado de informalidad⁹ y cuenta propismo¹⁰. También, a pesar de que en años recientes Colombia disfrutó de altas tasas de crecimiento económico, la tasa de desempleo no ha logrado volver a los niveles observados antes de la crisis económica de final de los noventa y ni siquiera ha logrado traspasar la barrera de los dos dígitos. Los altos y, sobretudo, persistentes niveles de informalidad/cuenta propismo y desempleo se deben principalmente a tres razones: altos impuestos a la nómina (también conocidos como costos no salariales, CNS o impuestos al trabajo), un salario mínimo elevado en comparación con el salario medio de la economía (que a la vez es inflexible) y una política de subsidios que incentiva la permanencia de sus beneficiarios en el mercado informal. En lo relacionado con los CNS y la política de subsidios, es paradójico, por decir lo menos, que por un lado, se contribuya a incrementar la informalidad con altísimos costos a la generación de empleo formal, mientras que, por otro, se incentive la informalidad al entregarle subsidios a la población que se encuentra desprotegida. Es decir, se le cobran impuestos a los formales, reduciéndolos cada vez más, para financiar subsidios a los informales, que van en aumento. Como se verá más adelante, esta política de financiación de la seguridad social a través de impuestos a la nómina resulta en un círculo vicioso en el que más informalidad genera una mayor necesidad de recursos, la cual crea la necesidad de aumentar los impuestos a la nómina, y en ese momento vuelve a empezar el círculo.

2.1.1 Costos laborales, informalidad y desempleo

El impacto de los CNS sobre el empleo asalariado y el cuenta propismo, como también sobre la informalidad y el desempleo, ha sido, indiscutiblemente, importante. Los CNS, que se refieren a las cargas adicionales al salario que deben pagar el empleador o el empleado según la ley, encarecen el empleo más allá del salario, reduciendo la demanda por empleo asalariado o, de lo contrario, incrementando la evasión y elusión de esos pagos por parte de los empleadores o los empleados y, por tanto, incentivando

⁹ En este documento, teniendo en cuenta que el objetivo es analizar la relación entre el sector informal y el sistema de pensiones, se utiliza la definición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE- de informalidad -también conocida como la definición de la OIT- que considera como informal a los trabajadores no profesionales que trabajan por cuenta propia, empleados domésticos, trabajadores no remunerados, y trabajadores asalariados de empresas de hasta diez empleados. Adicionalmente, se analiza el caso cuenta propismo en su totalidad (sin incluir a los empleadores), ya que este tipo de trabajo tiende a ser mal remunerado y de baja productividad, y, de manera más importante, escasamente este tipo de trabajadores cuenta con seguridad social en salud o pensiones

¹⁰ El cuenta propismo, en ciertos casos, obedece a las preferencias de la población y por lo tanto no es del todo indeseable. No obstante, en Colombia, como se verá más adelante, se encuentra un alto grado de cuenta propismo que es de carácter involuntario.

el empleo informal. Sobre este hecho tampoco hay duda desde el punto de vista conceptual: estos pagos se constituyen en un impuesto al trabajo asalariado formal y, como tal, reducen la cantidad de ese tipo de empleo (como lo hace la imposición de algún impuesto sobre cualquier bien). Cabe destacar que otro efecto que los CNS pueden tener es una reducción de los salarios, en la medida en que el empleador pueda traspasar esos costos al empleado a través un menor salario. En ese caso, el impacto sobre la cantidad de empleo no sería tan grande. Por supuesto, si la transmisión de los impuestos al salario es total, no existirían impactos sobre el empleo o la informalidad. No obstante, como se verá más adelante, este no ha sido el caso en Colombia, pues la existencia de un salario mínimo relativamente elevado implica que la mayoría de los trabajadores formales ganan alrededor del mínimo y, por tanto, que, con la excepción de los trabajadores calificados, al resto de trabajadores no se les puede transmitir los altos impuestos al salario, y, así, se ven inexorablemente condenados a tener mayores tasas de desempleo, informalidad y cuenta-propismo.

Recuadro 2: La informalidad empresarial

La otra cara de la informalidad laboral en Colombia es la informalidad empresarial, que, concentrada en las microempresas, se encuentra en niveles altos que obedecen a diversos factores. El fenómeno de la informalidad empresarial en Colombia tiene dos características particulares: por un lado, la mayoría de negocios informales son microempresas, pero a medida que aumentan en tamaño y productividad se tienden a formalizar, haciendo de la informalidad en muchos casos, un fenómeno temporal. Se podría decir que la informalidad en las microempresas es un fenómeno generalizado. Según la encuesta 123 del DANE, el 46,2% de las microempresas son informales; cifra bastante representativa si se tiene en cuenta que en Colombia, el 95,2% de las empresas son micro establecimientos. Por otro lado, y como lo muestran Santa María y Rozo (2008), el tipo de informalidad de las empresas pequeñas y grandes obedece a otro tipo de determinantes, entre los que se destacan los altos costos de la formalidad y el desconocimiento de los beneficios de operar formalmente. Esto indica que la informalidad dentro de este tipo de empresas no es un fenómeno que obedezca al desarrollo natural de las empresas, como sí es el caso de las microempresas, sino que está explicado por otros factores, como son la exclusión o el escape.

La mayor parte de los casos de informalidad empresarial en el país se da de manera voluntaria. El 63,7% de las empresas informales se dan por motivo de escape, es decir de manera voluntaria cuando el empresario percibe que son mayores los costos que los beneficios de formalizar su empresa. Este hecho puede ser considerado como la principal causa de la informalidad empresarial en Colombia. Sin embargo, según los datos, la informalidad no es rentable, puesto que a pesar de que presentan menores problemas de competencia y comercialización y menores precios de insumos en relación con las empresas formales, los costos de la informalidad para las empresas informales son altos y se concentran en problemas de acceso al crédito, falta de clientes, débil acceso a programas gubernamentales y exigencias y controles de las autoridades, todo en conjunto terminando por generar una utilidad por trabajador menor en las empresas informales que en las formales.

Un estudio de Cárdenas y Rozo (2007) menciona que entre las razones de las altas tasas de informalidad de las empresas se encuentran la falta de información acerca de los beneficios de la formalización empresarial y los costos de hacerlo, entre los que se incluyen las extensas medidas tributarias, el costo del registro mercantil, altas cargas y registros para la creación de empresas que terminan incentivando la creación de empresas informales.

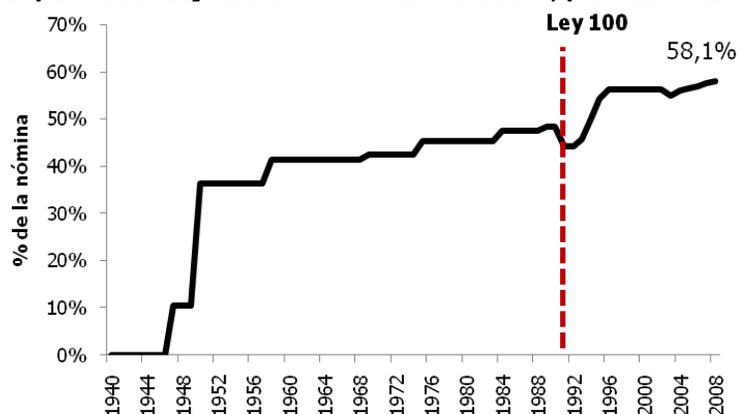
Los autores recomiendan dos tipos de políticas que deben coexistir: primero, aquellas que aceleren el proceso de formalización de las empresas generando beneficios o ayudas y, segundo, aquellas que generen costos para las empresas informales. Los autores mencionan diferentes medios para incentivar la formalización de empresas tales como la reducción y gradualidad en el pago del registro mercantil, simplificación de la estructura de impuestos municipales y nacionales, reducción de los impuestos al trabajo, reducción de la corrupción y aumento de la confianza, realización de campañas de educación técnica y creación de centros de atención empresarial que difundan los beneficios de la formalidad, entre otros.

Así mismo, Santa María y Rozo (2008) también argumentan que como la informalidad empresarial es un fenómeno más común entre las microempresas, las acciones de política se deben enfocar en aumentar su productividad y acelerar su proceso de formalización y crecimiento. Por otro lado, las políticas encaminadas a reducir la informalidad dentro del grupo de empresas pequeñas y grandes deben tener un componente más fuerte de aumento de controles y monitoreo. En un ejercicio realizado por los autores, se encuentra que la tasa neta de entrada (diferencia entre las empresas que entran a la formalidad y las empresas que salen

hacia la informalidad) entre 1996 y 2001 fue negativa, a pesar de que la tasa de formalización de las empresas fue alta, lo que indica que gran cantidad de empresas que ya son formales ingresan a la informalidad. Por esto, recomiendan que las políticas sean integrales, incentivando a las empresas que ya son formales a permanecer en el mercado. Un ejemplo son las jornadas de capacitación, la facilitación de los trámites, establecer una estructura de costos financiable en el mediano plazo. En resumen los autores recomiendan (i) facilitar el proceso de formalización; (ii) crear un régimen de transición de la informalidad a la formalidad; (iii) apoyar a las nuevas empresas formales; (iv) solucionar las ambigüedades de las funciones y de la regulación estatal; (v) dar solución a los problemas de información; y (vi) aumentar el control a la informalidad.

En Colombia, los CNS, que incluyen cesantías, cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones y en salud (incluyendo la solidaridad), los llamados “parafiscales” (cotizaciones para financiar capacitación a través del SENA, subsidio familiar y programas de niñez y familia por medio del ICBF) y primas, hoy en día han alcanzando casi el 60% del salario (Santa María et al., 2009a) y hasta el 70% para las personas de menores ingresos. A la vez, los CNS muestran también una importante tendencia creciente en los últimos años. En el Gráfico 4 se puede apreciar la evolución del total de esos costos desde 1940 y en el Gráfico 5 su evolución por componente. El aumento más importante en años recientes ocurrió como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (vigente a partir de 1994), la cual incrementó los aportes para salud y pensiones, incluyendo los aportes de solidaridad.

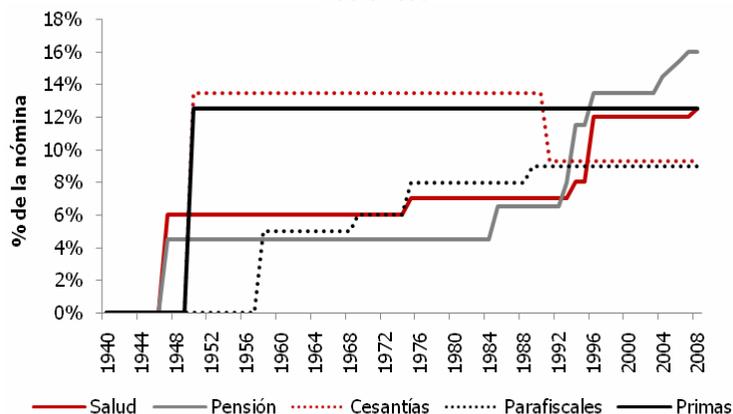
Gráfico 4. La Ley 100 introdujo nuevos costos no salariales, para un total casi de 60%



Fuente: Santa María et al., 2009a.

Nota: El gráfico muestra la evolución de los costos no salariales, 1940-2008

Gráfico 5. Entre todos los CNS, aquellos en salud y pensiones han tenido los mayores incrementos recientes



Fuente: Santa María et al., 2009a.

Nota: El gráfico muestra la evolución de costos no salariales por componente para el período comprendido entre 1940-2008. Como su nombre lo indica, las primas hacen referencia a las primas, o ingresos adicionales que recibe el trabajador.

En pensiones, la ley aumentó la cotización de 8% a 11,5% para la vigencia de 1994 y 13,5% en 1996 e incrementó la proporción correspondiente al empleador a tres cuartas partes. En 2003, la Ley 797 decretó un incremento en la cotización de un punto porcentual para 2004, medio punto para 2005 y otro medio punto para 2006. Un decreto posterior sumó un punto más. Así, hoy esa cotización alcanza 16% para trabajadores que devengan menos de 4 salarios mínimos (en otras palabras, la cotización se duplicó entre 1994 y 2006), con un importante componente que no va dirigido a financiar la pensión del individuo. Es decir, un importante componente que es percibido como un impuesto puro por parte tanto del empleador, como del trabajador.

En efecto, de esos 16 puntos (o más para trabajadores que devengan 4 salarios mínimos o más), sólo 11,5 puntos van a financiar la pensión futura del trabajador de manera directa (ver Gráfico 6). 1,41 puntos (en promedio) financian los seguros previsionales, mientras 1,59 puntos porcentuales (en promedio) se destinan a gastos administrativos. En contraste, los puntos restantes no benefician directamente al trabajador ni al empleador. Son destinados a financiar el Fondo de Garantía Pensión Mínima (1,5 puntos) y el Fondo de Solidaridad Pensional (entre 1 y 2 puntos para trabajadores que devengan 4 o más salarios mínimos). Al no relacionarse con beneficios directos, esos costos son percibidos (y en realidad lo son) como un impuesto puro que, por supuesto, se refleja totalmente en mayor informalidad o desempleo.

Gráfico 6. Las contribuciones a pensiones (RAIS) dependen del monto del salario, expresado en número de salarios mínimos

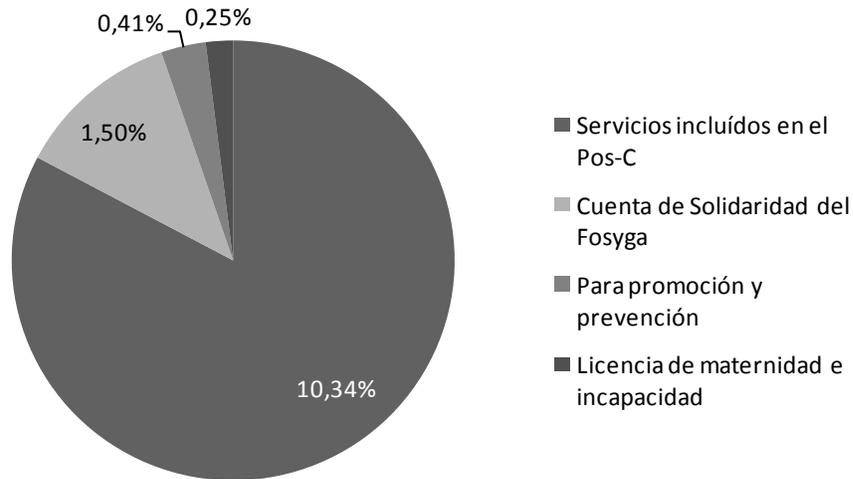


Fuente: Asofondos.

Nota: El gráfico muestra las contribuciones a la nómina para pensiones, según rangos de salarios mínimos. Los aportes para el pago de la cuota de administración y del seguro previsional en total suman 3 puntos. Los valores de la gráfica corresponden al promedio de recursos destinados para el pago de esos conceptos.

En salud, la ley fijó un aumento en la contribución de 5 puntos porcentuales, con lo cual la cotización subió al 12% de la remuneración: 4 puntos porcentuales iban por cuenta del empleado y 8 por cuenta del empleador. En 2007, con el fin de recaudar más fondos para el régimen subsidiado en salud (debido al desproporcionado aumento en cobertura de ese régimen), la Ley 1122 estableció un aumento en la cotización de medio punto porcentual, adjudicado en su totalidad al empleador. Así, a partir del año 2008, los trabajadores continúan aportando a salud un 4% de sus salarios, mientras que los empleadores cubren el restante 8,5%. De este 12,5%, 10,5 puntos financian la salud del empleado y sus beneficiarios (10,34 financian el Plan Obligatorio de Salud (POS) contributivo del empleado y sus beneficiarios, 0,41 financian programas de prevención y promoción para el empleado y sus beneficiarios, y 0,25 puntos financian licencias de maternidad e incapacidad del empleado), mientras que los 1,5 puntos restantes cubren la solidaridad del sistema. En otras palabras, 1,5 puntos de las cotizaciones a salud constituyen impuestos puros.

Gráfico 7. 1,5 puntos de las contribuciones a salud constituyen impuestos puros



Fuente: Asofondos.

Nota: El gráfico muestra las contribuciones a la nómina para salud, las cuales se realizan a partir de 1 SMLV.

Lo más grave del escenario anterior, además del aumento sustancial en las contribuciones a salud y pensiones, es que los 1 a 2 puntos que financian la solidaridad del sistema pensional y salud y los 1,5 puntos que financian el fondo de garantía de pensión mínima (éste último solo en el RAIS) (que juntos suman un total de 2,5 a 3,5 puntos) no son los únicos impuestos puros entre los CNS, en el sentido de que los aportes no constituyen beneficios directos para el empleado ni para el empleador. El grueso de estos impuestos puros corresponde a los llamados parafiscales (9 puntos), que se destinan al financiamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, 3 puntos), el SENA (2 puntos) y las cajas de compensación familiar (CCF, 4 puntos), y cabe anotar que ningún país de América Latina tiene impuestos a la nómina no asociados a la seguridad social tan altos como los de Colombia y que, únicamente, Brasil y México cuentan con impuestos de este tipo, cuya magnitud se asemeja a la de Colombia (Cuadro 3). Entonces, en total, los impuestos puros, sin contar los 1,55 puntos que financian la administración del sistema pensional, han llegado a representar casi el 14% del salario (Gráfico 8). El Gráfico 9 muestra que el reciente aumento en los impuestos se debe a los incrementos en las cotizaciones a salud y pensiones destinados a los componentes de solidaridad (4,5 puntos en total), es decir, a alimentar el círculo vicioso de la informalidad, como se demostrará más adelante.

Cuadro 3. Colombia es el país de América Latina con más altos impuestos a la nómina no asociados a la seguridad social

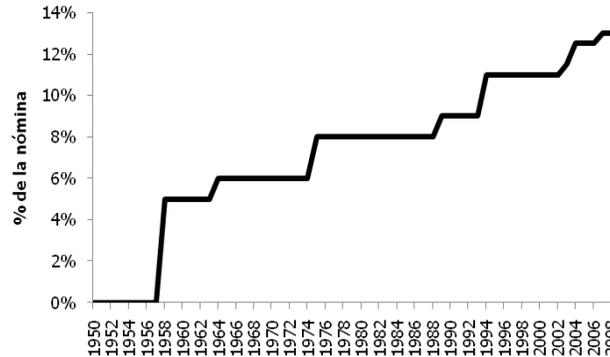
Colombia	9%
Brasil	8,5%
México	6% - 8%
El Salvador	5,5%
Chile	5%
Venezuela	2,5%- 4,5%
Panamá	3%
Nicaragua	2%
Perú	2%
Ecuador	1%
Honduras	1%
Argentina	0%
Costa Rica	0%
Guatemala	0%

Fuente: Alm y López, 2002.

Nota: El cuadro muestra la tasa de impuestos a la nómina no asociados a la seguridad social en países de América Latina

Ahora bien, es cierto que esos impuestos puros tienen un componente de solidaridad importante. En el caso de la seguridad social en salud, se contribuye a la financiación del régimen subsidiado y, en el caso de pensiones, se financian el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Los aportes a las CCF incluyen subsidios cruzados para las familias de trabajadores que devengan menos de dos salarios mínimos, como también otros beneficios para los trabajadores como subsidios de vivienda y servicios recreativos, y los programas del SENA y el ICBF se focalizan (aunque no siempre de manera eficiente) hacia la población más vulnerable del país. Sin embargo, la manera como se financian esas políticas, como se verá más adelante, crea serias dificultades en el mercado laboral, que después se transmiten al sistema pensional (además de afectar gravemente la competitividad del país), haciendo inevitable una profunda reforma en un futuro no muy lejano. Aunque si bien la seguridad social es, por esencia, solidaria, esa solidaridad puede (y debe) darse a través del presupuesto y los impuestos generales y no por medio del doloroso expediente de los subsidios cruzados. La parafiscalidad, que implica elevados impuestos a la generación de empleo y ha contribuido a la informalidad y el desempleo, no es la opción adecuada.

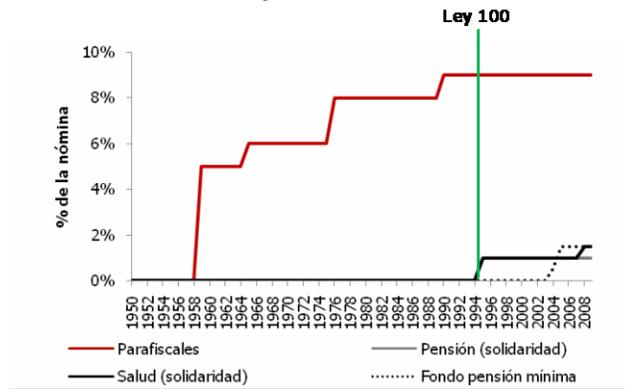
Gráfico 8. Los impuestos puros a la nómina han venido creciendo, hasta alcanzar hoy en día alrededor del 14% del salario



Fuente: Santa María et al., 2009a.

Nota: El gráfico muestra la evolución de los impuestos puros a la nómina, 1940-2008

Gráfico 9. A partir de la Ley 100, se introdujeron impuestos puros a la nómina para salud y pensiones



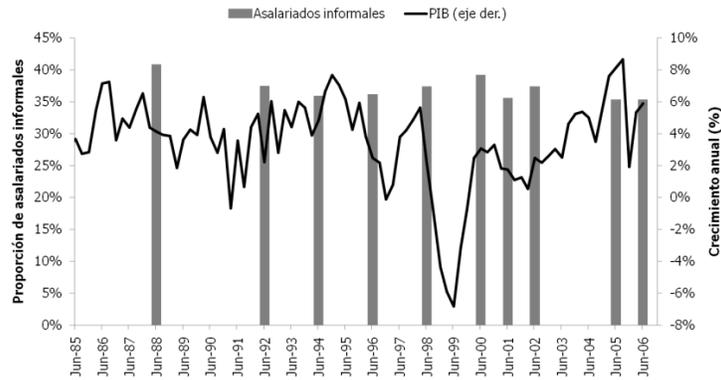
Fuente: Santa María et al., 2009a.

Nota: El gráfico muestra la evolución los impuestos puros a la nómina por componente, 1940-2008

Como era de esperarse, esos incrementos en los costos no salariales han tenido repercusiones importantes sobre la informalidad, el cuenta propismo y el desempleo que, incluso, fueron previstos por el legislador en 1993. En efecto, en la exposición de motivos de esa reforma se dijo que para evitar impactos importantes sobre el mercado laboral deberían reducirse otros impuestos a la nómina lo que, como claramente muestran las gráficas arriba, nunca se dio.

La evidencia en lo relacionado con el empleo informal se puede observar en el Gráfico 10, pues es de suponer que el crecimiento de la economía abriría espacio para reducir la informalidad, pero esta última no ha mostrado ceder ante variaciones del PIB, aún entre los años 2003 y 2006, cuando la economía disfrutó de altas tasas de crecimiento. La gráfica es muy clara en mostrar que en Colombia, a diferencia de otros países, la informalidad no responde al ciclo económico, indicando la presencia de fuertes inflexibilidades en el mercado laboral.

Gráfico 10. A pesar del reciente crecimiento de la economía, el porcentaje de asalariados informales no se ha reducido sustancialmente

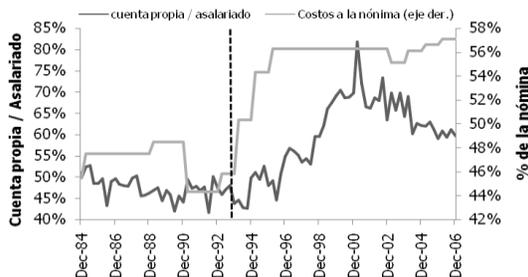


Fuente: Santa María et al., 2009a.

Nota: El gráfico muestra la evolución de los asalariados informales y del crecimiento de la economía, 1985-2006

Si se tiene en cuenta el cuenta propismo, que constituye una alta proporción de la informalidad, la evidencia es aún más fuerte, pues existe una alta correlación entre los costos no salariales y el cuenta propismo. En el Gráfico 11 se ve que, hasta antes de 1993, la relación entre los trabajadores cuenta propia y los asalariados, por un lado, y los costos a la nómina por otro, era estable. Sin embargo, a partir de la introducción de la Ley 100 (señalada en el gráfico con la línea punteada), cuando se incrementaron los costos no salariales con el fin de aumentar la cobertura en seguridad social, el cuenta propismo también comenzó a crecer de manera sostenida. Adicionalmente, cabe notar que el cuenta propismo tampoco bajó a niveles deseables (ni a los niveles vistos antes de la Ley 100), cuando la economía presentó tasas de crecimiento importantes en el período 2003-2006. En el Gráfico 12 también se puede observar cómo a partir de la implementación de la Ley 100, el número de trabajadores cuenta propia (ilustrado con un índice) empieza a crecer de manera acelerada y a una tasa mayor que el número de trabajadores asalariados.

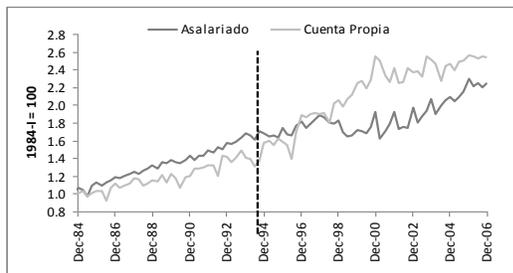
Gráfico 11. El empleo relativo de cuenta propia y asalariados ha subido con el aumento en los CNS



Fuente: Santa María et al., 2009a.

Nota: El gráfico muestra la evolución del empleo relativo y los CNS, 1984-2006

Gráfico 12. A partir de la Ley 100, se evidencia un incremento en los trabajadores cuenta propia, en relación con los asalariados

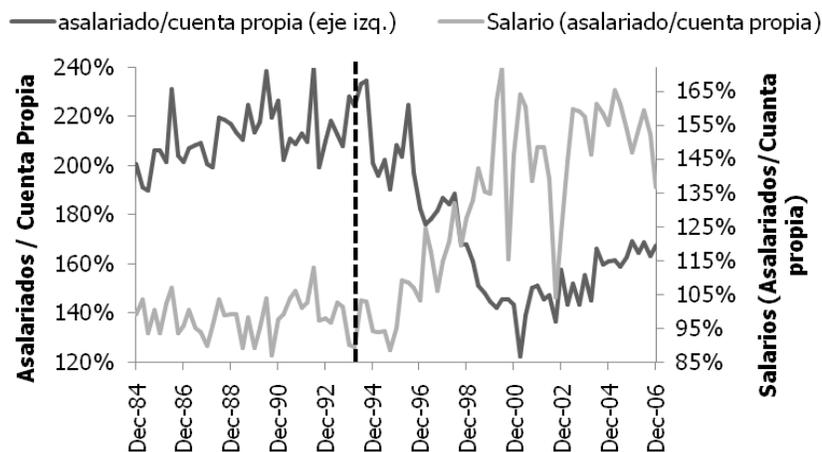


Fuente: Santa María et al., 2009a.

Nota: El gráfico muestra la evolución del índice de asalariados y de cuenta propia, 1984-2006

Este incremento “exagerado” del cuenta propismo ha generado una profunda segmentación en el mercado laboral, producto de una nefasta combinación entre la evolución reciente del SMLV y el incremento en los costos a la nómina. La segmentación del mercado laboral se refiere a una situación en la que coexisten dos mercados de trabajo (asalariado y cuenta propia, o formal e informal), diferenciados por la manera en que se fijan los salarios y donde hay restricciones a la movilidad entre los dos sectores. El Gráfico 13 muestra cómo el mercado laboral se comenzó a segmentar después del gran incremento de los CNS en 1993, reflejando el hecho de que los sectores asalariados y cuenta propia se volvieron sustitutos uno del otro. Específicamente, se puede observar cómo antes de que se incrementaran sustancialmente los CNS, los dos indicadores (el número de asalariados sobre el número de cuenta propia y los salarios de los asalariados sobre los de los cuenta propia) se movían de manera similar (en la misma dirección). A partir de 1994 se observa un cambio en esa tendencia, y las dos series se empiezan a mover en direcciones opuestas: reducciones en el salario de los cuenta propia causan una una reducción en el número relativo de asalariados, incrementando, de paso, la brecha entre los salarios (cabe señalar que no solo cayeron los salarios de los cuenta propia en términos relativos a los de los asalariados, sino también en términos reales). Se presentan, a partir de la expedición de la Ley 100, dos brechas: entre trabajo asalariado y por cuenta propia, de un lado y, de otro, entre los ingresos de trabajadores asalariados y por cuenta propia. El trabajo asalariado se vuelve más escaso, mientras entre los cuenta propia los ingresos bajan debido a que un número importante de trabajadores, al no poder emplearse en trabajos asalariados, terminan refugiándose en este sector como única alternativa (la definición más perfecta que se puede encontrar del “rebusque”).

Gráfico 13. A partir de la Ley 100, se evidencia una segmentación del mercado laboral



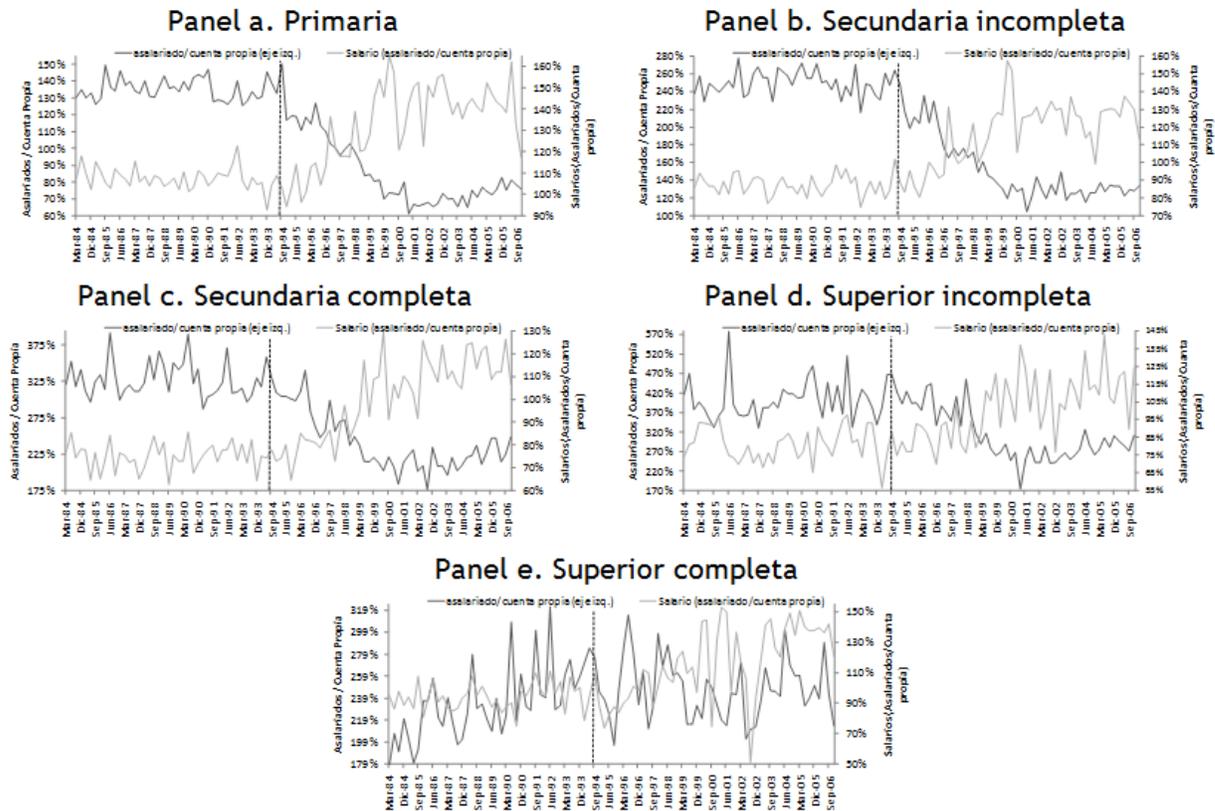
Fuente: Santa María et al., 2009a.

Nota: el gráfico muestra la evolución de los salarios y del empleo relativo, 1984-2006

Esta segmentación ha sido más profunda en algunos sectores de la población que en otros. Al analizar la evolución de las series de empleo relativo y salario relativo por nivel educativo, se encuentra que los sectores más afectados son los menos educados,

es decir, los más vulnerables. En el Gráfico 14 se puede observar que únicamente para los trabajadores con educación superior completa no existe segmentación. Adicionalmente, es mucho más evidente la segmentación entre los trabajadores menos educados. Este hecho permite concluir que la problemática del mercado está afectando en mayor medida a la población más vulnerable.

Gráfico 14. Únicamente los trabajadores con educación superior enfrentan un mercado laboral no segmentado

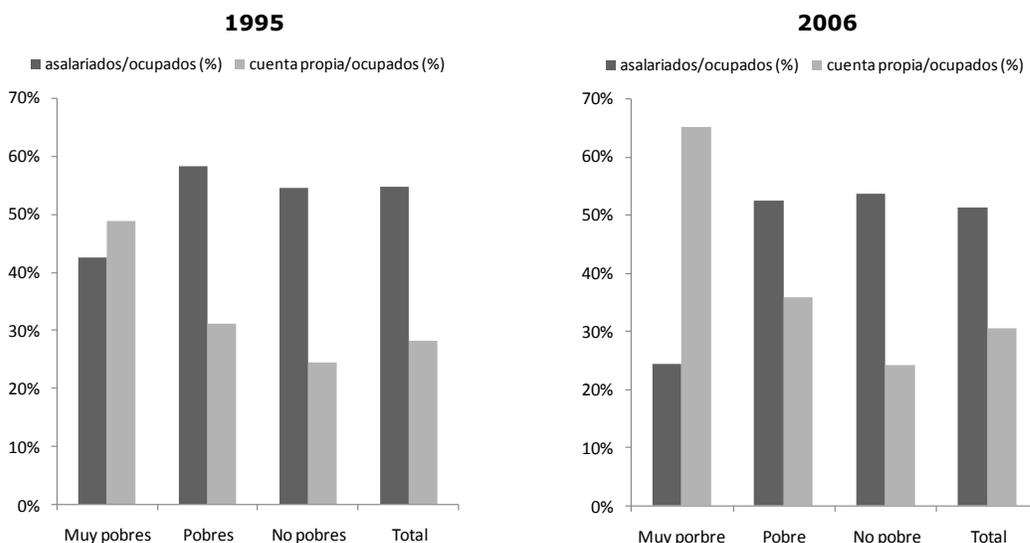


Fuente: Santa María et al. (2009).

Nota: El gráfico muestra la evolución de los salarios y del empleo relativo por nivel educativo, 1984-2006

Esta realidad también se refleja en el hecho de que son las personas más vulnerables, que pertenecen a hogares pobres, las más afectadas por la segmentación. El Gráfico 15 muestra que, como proporción del total de ocupados, el cuenta propismo en los últimos diez años se ha concentrado especialmente dentro de la población en pobreza extrema. Esta puede ser, tal vez, la evidencia más contundente de la clara inconveniencia de este tipo de políticas y de su muy negativo impacto sobre la equidad.

Gráfico 15. El cuenta propismo se concentra en las poblaciones pobres y muy pobres



Fuente: Santa María, Prada & Mujica (2008).

Nota: El gráfico muestra la proporción de asalariados y cuenta propia sobre ocupados, por total nivel de pobreza, 1995 y 2006

Es importante tener en cuenta que la segmentación del mercado laboral implica que, en la mayoría de los casos, la decisión de trabajar como informal/cuenta propia se toma porque no hay alternativa, y la única salida es tener un empleo informal o cuenta propia de mala calidad. Y son precisamente las personas menos calificadas, que ganan cerca del salario mínimo, las que suelen refugiarse en el sector informal/cuenta propia ante la baja demanda por empleo formal. El hecho de que el cuenta propismo en Colombia suele ser de mala calidad se puede corroborar por el hecho de que, para el año 2007, cerca del 40% de los trabajadores cuenta propia en Colombia se sentían conformes con esta ocupación, comparado con el 70% o más en Argentina, Bolivia y República Dominicana (Perry et al., 2007), entre otros.

Para mostrar aún mejor como una proporción importante de los trabajadores cuenta propia trabajan de esta manera por razones de exclusión, es decir, porque el mercado laboral los limita a este tipo de trabajo debido a la segmentación, el Cuadro 4 muestra cómo son precisamente los trabajadores cuenta propia de estratos bajos los que más excluidos del mercado laboral se encuentran, pues el 50% dice trabajar de esta manera por razones involuntarias, versus el 25% de los trabajadores cuenta propia de estratos altos.

Cuadro 4. En los estratos bajos, más de la mitad de los trabajadores cuenta propia trabajan de esta manera por razones de exclusión

	Bajo	Medio	Alto	Total 13 AM*
<i>Exclusión</i>	50.4	36.6	24.7	41.9
Es el único trabajo que ha conseguido	39.9	24.2	13.4	30.5
Los empleadores lo consideran muy joven/viejo	5.9	9,0	4.7	7.1
Lo despidieron y no ha encontrado otro empleo	4.6	3.4	6.7	4.3
<i>Salida</i>	49.6	63.4	75.3	58.1
Está acostumbrado a ser independiente	13.1	19.2	20.7	16.5
Quiere tener su propia empresa	9.8	10.8	14.2	10.7
Más posibilidad de progresar	8.0	8.7	6.6	8.2
No quiere tener jefe	3.3	5.1	14.1	5.2
Se considera muy joven/viejo	3.1	4.5	4.2	3.8
Por tradición familiar	4.2	3.2	3.0	3.6
Otra	2.5	3.6	2.9	3.0
Mayor estabilidad/mejor futuro	1.2	3.1	3.5	2.2
Se gana más como independiente	2.0	2.2	1.9	2.1
Horario más flexible	1.3	2.3	4.3	2.0
Tiene menor responsabilidad	0.9	0.3	0.0	0.6
Heredó el negocio	0.2	0.5	0.0	0.3
<i>Total</i>	100	100	100	100

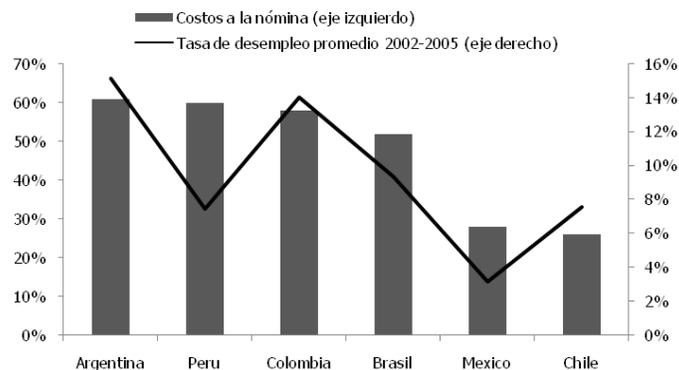
*13 áreas metropolitanas

Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2008.

Nota: El cuadro muestra la razón principal por la que trabaja como cuenta propia (%).

Finalmente, como es de esperarse, el efecto de los impuestos a la nómina sobre el mercado laboral no se limita a alzas en el cuenta propismo y la informalidad. En el Gráfico 16, se puede ver la relación de los CNS y la tasa de desempleo. Los países con mayores CNS, como Argentina y Colombia, muestran las mayores tasas de desempleo. Es de suponerse entonces que los altos costos a la nómina son, en gran parte, responsables del desempleo persistente en Colombia.

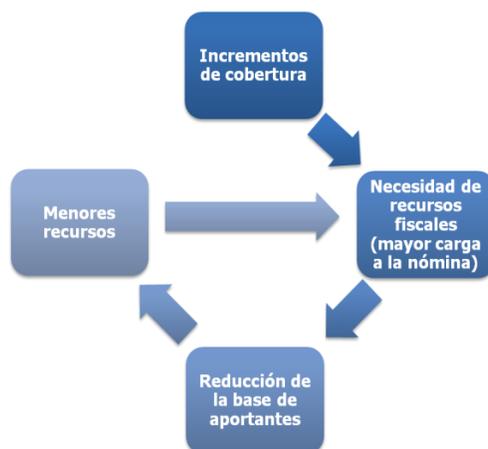
Gráfico 16. Los costos no salariales tienen una relación positiva con la tasa de desempleo



Nota: El gráfico muestra los costos no salariales sobre la nómina y la tasa de desempleo promedio, 2002-2005

Este alto nivel de informalidad y cuenta propismo de baja calidad son una primera muestra del grave problema que se genera en el mercado laboral debido a los CNS, en donde se crea un círculo vicioso que resulta incrementando de manera sostenida los niveles de informalidad y/o empleo por cuenta propia. Como lo muestra la Figura 1, con el fin de aumentar la cobertura en seguridad social en pensiones, salud y otros programas sociales, surge la necesidad de recursos fiscales que, bajo la estructura de financiamiento presente en Colombia, se consiguen imponiendo mayores impuestos a la nómina, como, en efecto, ha pasado en los últimos años. Sin ninguna duda, este encarecimiento del trabajo, al reducir la demanda por empleo formal, hace que se reduzca la base de aportantes (el empleo asalariado formal), lo que a la vez disminuye el flujo de recursos para financiar las coberturas de la Seguridad Social. Pero no solo se reducen los recursos, también aumenta la demanda por estos al haber una mayor población fuera del mercado laboral y por tanto desprotegida. Todo lo anterior conlleva a que vuelva a haber una necesidad de mayores recursos, para lo cual se vuelve a aumentar la carga a la nómina y así, de manera indefinida, el mercado laboral se mueve en este círculo vicioso, que lo único que genera es un incremento de la población que deja el trabajo formal para ingresar a la informalidad (o peor aún, para hacer parte de la población desempleada).

Figura 1. La financiación de la política social a través de cargas a la nómina conlleva al “círculo vicioso de la informalidad”



Fuente: Santa María et al., 2008.

Recuadro 3. Algunas causas de la desigualdad del ingreso en Colombia

El problema de la desigualdad en la distribución del ingreso siempre ha estado presente en la historia del país. Sin embargo, ha mostrado comportamientos diferentes a lo largo del tiempo. El período comprendido entre los años 1978 – 1988 fue uno de menor desigualdad entre grupos educacionales, mientras que después de 1988 y en las zonas urbanas ocurrió lo contrario como consecuencia del incremento de los ingresos de los más educados. Como la apertura económica de comienzos de los años noventa coincide con este cambio de tendencia, muchos analistas han argumentado que son esas reformas la principal causa del problema. Sin embargo, esta idea es errónea, pues por el contrario, como señala Santa María (2001), son el cambio tecnológico y los

pocos esfuerzos que se han hecho en cuanto a ampliación de cobertura en educación superior las razones fundamentales que explican los cambios en los salarios relativos de los trabajadores.

La educación, además de generar productividad y crecimiento económico, reduce la pobreza y es un factor fundamental para lograr una distribución del ingreso más equitativa. Según Santa María y Acosta (2006), mientras que la probabilidad de ser pobre aumenta en 22% para los hogares cuyo jefe de hogar alcanzó el nivel de secundaria, ésta se reduce a 3% en el caso cuyo jefe de hogar alcanzó el nivel de educación superior. Es por esto que grandes esfuerzos se han concentrado en aumentar la cobertura en educación. Sin embargo, estos esfuerzos se han quedado atrás en cuanto a la cobertura de nivel superior. Para 2007, la cobertura en educación superior alcanzaba el 29% con base en la población de 18 a 23 años, mientras que otros países como Argentina llegaban al 60%. Peor aún, los datos evidencian que la educación terciaria se concentra en los estratos más altos. Según la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo de 2008, el 70% de la población entre 18 y 24 años de edad perteneciente a estratos bajos de las trece principales áreas metropolitanas del país no asiste ninguna institución educativa y tan solo el 13,8% asisten a una institución de educación superior. Por el contrario, tan solo el 25,7% de la población de estratos altos no asiste a ninguna institución educativa y el 62% de ese mismo grupo asiste a instituciones de educación superior. La población de estratos medios también preocupa, pues el 52,9% no asiste a ningún centro educativo.

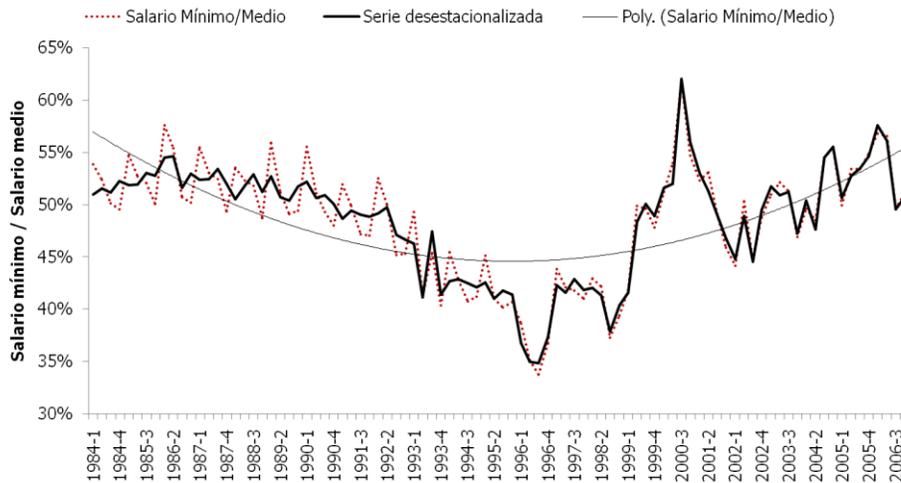
El hecho que las personas más educadas sean las más ricas y que la introducción de la tecnología haya favorecido a la población más educada, son factores claves a la hora de explicar la desigualdad. En primer lugar, se ha generado un cuello de botella en el sistema educativo, en dónde los más pudientes son los que tienen educación superior y son los que perciben mayores ingresos. Por otro lado, en los años noventa la situación de los individuos con educación secundaria se vio afectada negativamente, mientras que los salarios relativos de los trabajadores con mayor educación tuvieron un incremento significativo. El empeoramiento de la posición relativa de los individuos con educación secundaria es explicado por el mal comportamiento de la demanda, combinado con un aumento en la oferta relativa. Los cambios en ofertas relativas combinado con un aumento en las capacidades en la población más educada, a raíz de la tecnología, aumentan los salarios relativos de este grupo de trabajadores. Es importante aclarar que la llegada de la tecnología al país no se dio por la apertura económica de 1991, sino que ésta venía de tiempo atrás. Es decir, el momento de incremento en la desigualdad no es consecuencia de la apertura, sino del cuello de botella que hay en el sistema educativo y de este cambio tecnológico que aumentó de manera desproporcionada la demanda por los trabajadores más educados. No obstante, estas consecuencias se deben ir mitigando a medida que la población adquiera mayores niveles de educación.

El problema principal es que la demanda por trabajo urbano en Colombia cada día se orienta más hacia los trabajadores más calificados y adicionalmente el desempleo y la erosión de los salarios golpea más fuerte a los trabajadores con bachillerato o educación intermedia (Santa María, 2001).

2.1.2 Salario mínimo, informalidad y desempleo

Las rigideces del mercado laboral colombiano no se limitan a los altos CNS. A éstos se les suma un salario mínimo que, independientemente de su capacidad de compra, ha crecido sustancialmente en comparación con el salario medio de la economía. En otras palabras, el salario mínimo ha crecido más que la productividad laboral. En el Gráfico 17 se puede ver cómo el salario mínimo en 2006 representaba alrededor del 55% del salario medio en Colombia. En América Latina, únicamente Nicaragua tiene un salario mínimo más alto en relación con el salario medio. De hecho, en Brasil, Argentina y Bolivia el salario mínimo representa menos del 30% del salario medio y en Uruguay menos del 20% (Maloney y Núñez, 2003). Peor aún, si se analiza el Gráfico 19, se puede ver que el problema es más grave para los trabajadores no calificados. El ejemplo de Estados Unidos es muy dicente: mientras ese país tiene un salario medio (o un PIB per cápita) aproximadamente 10 veces más grande que el de Colombia, el salario mínimo allá es solamente 3 veces mayor al nuestro tal y como lo muestra el Gráfico 18. Por eso, no es de extrañar que en el país del norte se considere una tragedia que el desempleo suba al 8%, mientras que acá es motivo de celebración lograr que baje al 10%.

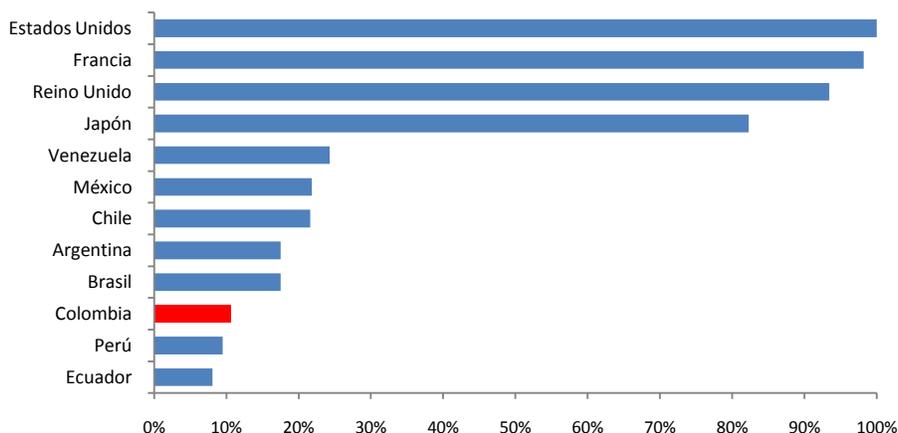
Gráfico 17. En años recientes, la relación entre el salario mínimo y el salario medio ha venido creciendo



Fuente: Santa María et al., 2008.

Nota: El gráfico muestra la evolución de la relación entre el salario mínimo y salario medio para el periodo 1984-2006

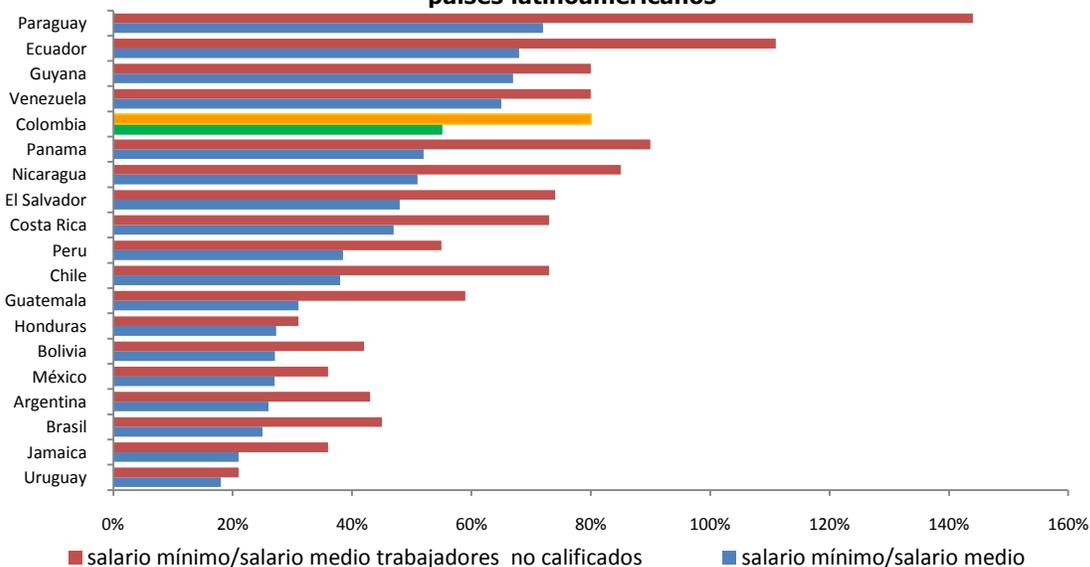
Gráfico 18. El salario medio o PIB per cápita de Estados Unidos es 11 veces más alto que el de Colombia



Fuente: FMI. World Economic Outlook Database (2009)

Nota: El gráfico muestra el PIB per cápita en US\$ corrientes del año 2008 relativo al de Estados Unidos

Gráfico 19. La razón del salario mínimo/salario medio de Colombia es superior al de la mayoría de países latinoamericanos



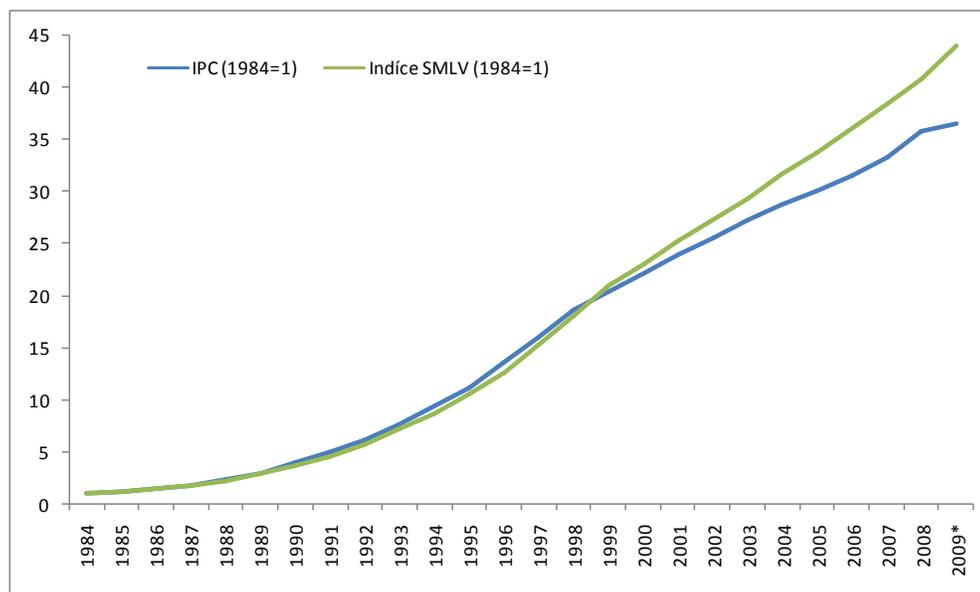
Fuente: Kristensen, N. Cunningham, W.(2006)

Nota: El gráfico muestra el salario mínimo relativo al salario medio total y al salario medio de trabajadores no calificados

Pero además de ser alto en términos relativos, el salario mínimo en Colombia es inflexible: a partir de la Sentencia C-815 de 1999 de la Corte Constitucional, el salario mínimo se debe indexar anualmente de acuerdo con la inflación incurrida el año anterior, aún si no hay avances en términos de productividad laboral, factor este que proviene directamente de la Constitución Política en su Artículo 53. Esto resultó en un incremento sustancial del salario mínimo, justo en el momento en que el país

enfrentaba una de las peores crisis económicas del siglo pasado¹¹. El aumento del salario mínimo entre 1999 y 2009, como se puede apreciar en el Gráfico 20, ha sido incluso mucho mayor que aquel del IPC.

Gráfico 20. A partir de 1999, el salario mínimo ha tenido una tendencia creciente mayor que aquella del IPC



*Acumulado a septiembre.

Fuente: Banco de la República. **Elaboración:** Fedesarrollo.

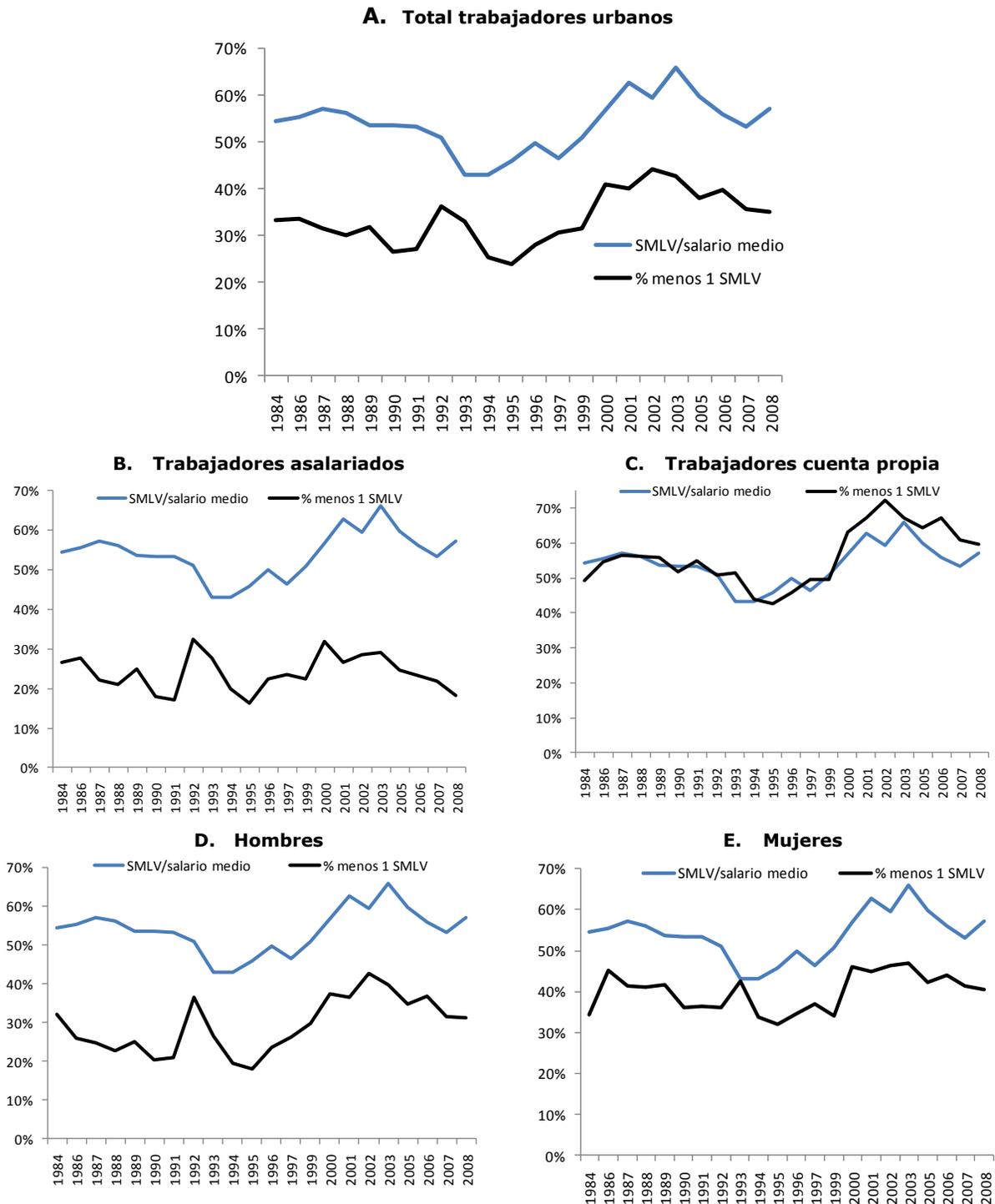
Nota: El gráfico muestra la evolución de los índices del IPC y el salario mínimo entre 1984 y 2009, con base 1984.

Las repercusiones en el mercado laboral de un salario mínimo relativamente elevado e inflexible son múltiples y muy negativas, sobre todo para la población de menores ingresos. Primero, el salario mínimo no permite que el mercado laboral se ajuste por medio de los salarios, sino por medio del empleo. Es decir, en vez de que se reduzcan los salarios ofrecidos debido a una sobreoferta de empleo, se genera mayor desempleo y mayor informalidad y cuenta propismo. Según estimaciones del Banco Mundial (2005), si el salario mínimo se hubiera mantenido en niveles constantes de 1995, el desempleo para los hombres y mujeres en 2003 hubiera sido 7 y 4 puntos porcentuales más bajo que el observado durante la crisis del final de los noventa, respectivamente. Es decir, el incremento en el desempleo al final de los noventa no fue consecuencia exclusiva de la recesión económica, sino también del incremento del salario mínimo que contribuyó a un ajuste en el mercado laboral formal por cantidades en vez de por precios. Esto contrasta con lo ocurrido en países como México, donde la existencia de salarios más propensos a la baja contribuyó a que la crisis de 1995 no resultara en elevadas tasas de desempleo. Es de anotar que, en general, para los países latinoamericanos, el desempleo tiende a subir en una magnitud de 2% por cada aumento del 10% en el salario mínimo (Cunningham, 2007).

¹¹ El salario mínimo real, entre 1998 y 2002, tuvo un aumento de 2,4% anual, esto a pesar de que el crecimiento económico anual fue solo 0,5% en promedio.

Ahora, también es de esperar que, así como las alzas en el salario mínimo causan aumentos en el desempleo, también produzcan incrementos en la informalidad, pues mucha de la población que pierde su empleo se refugia en el sector informal o el cuenta propismo de baja calidad, incluso devengando salarios menores al mínimo. En Colombia, casi la mitad de los empleados gana menos del salario mínimo, proporción que ha venido en aumento a la par con los aumentos en la relación entre el salario mínimo y salario medio, como lo evidencia de manera casi que exacta el Gráfico 21. En el panel C se puede observar que este fenómeno es particularmente grave entre los empleados por cuenta propia, que es el tipo de trabajo, como se mencionó antes, en que se refugian las personas menos calificadas que pierden sus empleo a raíz de las equivocadas políticas laborales. Así mismo, las mujeres son más propensas a ganar menos de un salario mínimo, evidenciando que la política del salario mínimo beneficia a pocas trabajadoras femeninas; más bien, como en el caso de los hombres, incrementa el porcentaje de trabajadoras que ganan menos de un salario mínimo.

Gráfico 21. La creciente razón entre el salario mínimo y el salario medio ha sido acompañada por un incremento en el porcentaje de trabajadores que ganan menos de un salario mínimo



Fuente: DANE-ENH, ECH, GEIGH, 1984-2008.

Nota: Los gráficos el salario mínimo relativo al salario medio total y al salario medio del total de trabajadores, contrastado con el porcentaje de trabajadores que ganan menos de un salario mínimo.

Estas gráficas muestran, sin dejar lugar a ninguna duda, que incrementos del SMLV más allá de lo que dicta la evolución de la productividad de la economía solamente se traducen en mayor informalidad. No tienen ningún impacto positivo o, por lo menos, no hay evidencia de ninguno. Es decir, el incremento de la población que gana menos del mínimo es, por definición, un incremento en la informalidad (los trabajadores que ganan menos del mínimo no pueden cotizar a la seguridad social y son contratados ilegalmente). Adicionalmente, un estudio de Ángel-Urdinola¹² demuestra que las alzas en el salario mínimo en Colombia causan un deterioro en la distribución del ingreso del país, pues como el desempleo o escape al sector informal que éste genera repercute mayoritariamente sobre la población que gana justo alrededor del mínimo, los ingresos de esta población bajan, mientras que los ingresos de los percentiles más altos de la población suelen mantenerse estables. Claramente, al perjudicar a la población más pobre, un elevado e inflexible salario mínimo *no* es una política anti-pobreza y tiene graves consecuencias para la cobertura del sistema pensional. Así mismo, como se mencionó, al igual que los CNS, el salario mínimo también ha aumentado notablemente en los últimos años. Esto conlleva a que el ajuste por medio de cantidades (empleo formal) sea aún más fuerte.

Pero, probablemente, lo más importante es que la evidencia empírica muestra que el impacto de la presencia conjunta, en Colombia, de un salario mínimo elevado como proporción del medio y altos CNS (entre los más altos del mundo) es muy perverso y, en particular, mucho más que el impacto de cada una de estas rigidices por separado. Esto se debe a que, como se dijo antes, la presencia solamente de altos CNS tiende a afectar la remuneración y no el empleo o la formalidad, porque el empleador acomoda el incremento en sus costos mediante reducciones en la remuneración y, por tanto, su demanda de empleo no se afecta. Sin embargo, la presencia de un elevado salario mínimo (como proporción del medio), que además es inflexible, impide que ese canal opere para los trabajadores de ingresos cercanos al mínimo, por lo que en este caso, el ajuste se da totalmente a través del empleo. Así, de nuevo, esos trabajadores o quedan desempleados o se desempeñan en actividades informales por cuenta propia de muy baja remuneración y estabilidad. La evidencia señala que esto es, exactamente, lo que pasa en Colombia. Cuando se evalúa, por rangos de remuneración, el impacto que los aumentos de los CNS tienen sobre los salarios, los resultados muestran que los trabajadores que ganan entre 3 y 5 SML tienen una reducción importante en sus salarios (del orden del 5%). Por el contrario, las personas que ganan menos de 1,1 SML no sufren esta reducción y, así, necesariamente, se enfrentan a mayores tasas de desempleo, informalidad y empleo por cuenta propia, tal como se describió anteriormente. Entonces, en presencia de una rigidez muy grande, causada por el salario mínimo y que se acentuó a partir de 1998, el incremento, a mediados de los noventa, de los impuestos a la nómina contribuyó al empeoramiento de dos indicadores clave del mercado laboral colombiano: (i) aumentó el número de trabajadores cuenta propia; e (ii) incrementó el desempleo. Esto es, esos impuestos han ayudado a profundizar la segmentación del mercado laboral colombiano por cuanto han acelerado la expulsión involuntaria de los trabajadores asalariados hacia el cuenta

¹² Ángel-Urdinola, D. 2004, "A Minimum Wage Increase Can Have an Adverse Distributional Impact: The Case of Colombia", World Bank Working Paper Series.

propismo, incrementando este último a niveles mucho más altos de los que se esperarían dado el nivel de desarrollo de Colombia.

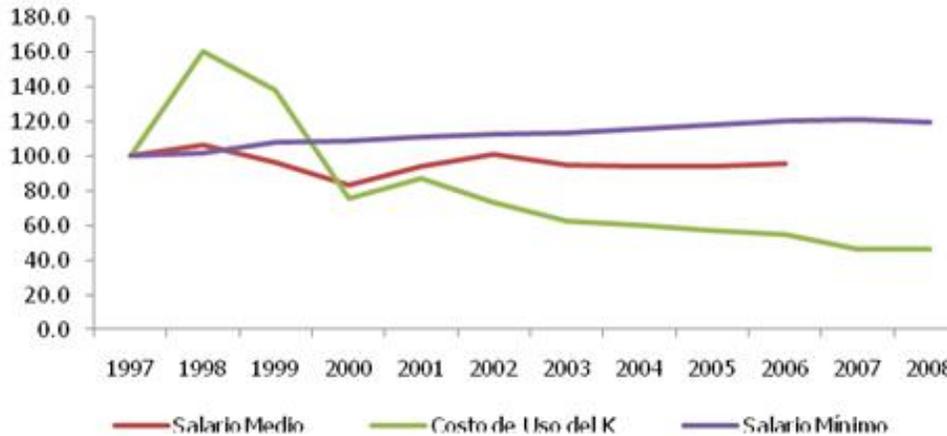
2.1.3 Altos costos del trabajo en relación con el costo de capital

Ahora bien, es importante resaltar otro aspecto del mercado laboral que ha hecho caer la demanda laboral y, por tanto, ha contribuido a las altas tasas de desempleo e informalidad en el país. Se trata del costo relativo del trabajo en relación con el capital. Mientras que, desde 1993, el costo de emplear a una persona formalmente ha subido sustancialmente (los CNS lo han hecho más del 14% y el SMLV ha crecido 20%), el costo del capital se redujo sustancialmente entre 1998 y 2007, en 56% (López, 2008). Esta reducción se produjo por tres razones principales: (i) el descenso de largo plazo de las tasas reales de interés; (ii) el comportamiento de la tasa de cambio (que reduce el precio de maquinaria importada); y (iii) deducciones tributarias asociadas a la compra de activos fijos productivos¹³. Lo anterior, junto con una legislación laboral inflexible y altos costos de contratación, conlleva a que las empresas adopten procesos más intensivos en capital, a favor de contratar más personal, especialmente aquel menos calificado.

El Gráfico 22 es elocuente mostrando ese hecho. Allí se muestra la evolución del salario mínimo legal, el salario medio y el costo de uso de capital (se muestran todos como un índice que empieza en cien en 1997). Es evidente que el salario mínimo se ha incrementado cerca de 20%, mientras el medio mantuvo su valor real (hasta 2006), y el costo de uso del capital cayó casi 60%. Esto no hace sino agravar los problemas que se acaban de mencionar, haciendo cada día más difícil (y menos atractiva, relativamente al capital) la contratación de empleos formales, con nefastas consecuencias sobre el sistema pensional.

¹³ Artículo 158 – 3 del Estatuto Tributario, modificado por el Artículo 8 de la Ley 1111 de 2006,

Gráfico 22. El costo de uso del capital ha disminuido significativamente en la última década



Fuente: DANE, XM, EAFIT (2007). Cálculos Fedesarrollo.

Nota: El gráfico muestra el índice de precios reales de Capital, Trabajo y Energía Eléctrica. 1997=100

Es importante mencionar que el elevado salario mínimo también perjudica al sistema de pensiones en términos de la obtención de una pensión mínima en el RAIS, con consecuencias negativas para la cobertura de personas en edad de pensionarse. Lo anterior ocurre porque pocas personas que devengan un salario mínimo logran completar las semanas requeridas para la obtención de una pensión, pues las rigideces del mercado laboral perjudican especialmente a las personas que devengan este nivel de ingreso, exponiéndolos de manera importante a lapsos de desempleo o cuenta propismo/informalidad. Es decir, reducen su fidelidad de cotización de manera sustancial. Pero, por otro lado, el carácter político de las alzas en el salario mínimo impide la realización de un cálculo actuarial preciso para la cobertura de riesgos por parte de las aseguradoras. Por este motivo, la reciente Reforma Financiera permitió que esta contingencia, de naturaleza imponderable, fuera asumida por el contribuyente.

2.1.4 Estimaciones del efecto de los costos no salariales y salario mínimo sobre el cuenta propismo y el desempleo

Como se ha mencionado, la introducción creciente de impuestos a la nómina y el elevado salario mínimo en relación con el salario medio han tenido consecuencias profundas en el mercado laboral, las cuales a la vez se han reflejado en una baja cobertura de seguridad social en pensiones. Sin embargo, valdría la pena preguntarse, para efectos de la realización de una reforma a los CNS o a la forma como se fija el salario mínimo, cuál sería el efecto de aumentar los CNS/el salario mínimo en un punto porcentual sobre el cuenta propismo, la informalidad, y el desempleo y, a la vez, sobre la cobertura en pensiones.

Santa María et al. (2009a) realizan estimaciones para el efecto sobre el cuenta propismo y encuentran, entre otros resultados, que un aumento de 10 puntos porcentuales en los CNS está asociado con una reducción en la probabilidad de ser

asalariado de 6,1 puntos porcentuales y reduce en 3,9 puntos porcentuales la probabilidad de ser formal. Los resultados suelen ser mayores para las mujeres y para los trabajadores menos calificados, y, adicionalmente, confirman que el efecto de los CNS es aún más fuerte cuando se tiene en cuenta la presencia del salario mínimo y que estas rigideces tienen un efecto conjunto sobre el mercado formal e informal, pues hay una interacción muy fuerte entre esas variables.

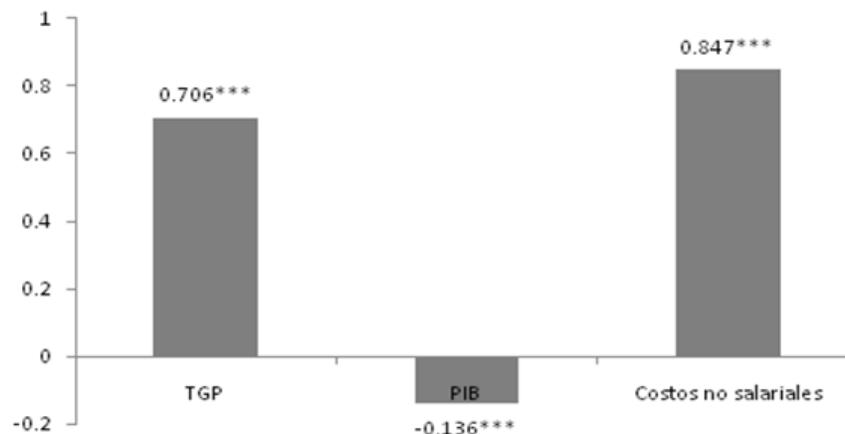
Con el fin de medir el impacto de los costos no salariales y del salario mínimo sobre la tasa de desempleo se realizaron algunos ejercicios econométricos. En primer lugar, se estimó el impacto de los costos no salariales sobre la tasa de desempleo, controlando por algunas otras variables que impactan ese fenómeno. La ecuación que se estimó se muestra a continuación:

$$Desempleo = a + \beta_1 TGP + \beta_2 PIB + \beta_3 Eduniv + \beta_4 Trimestre + \beta_5 salario + \beta_6 CNS$$

Donde, *Desempleo* es la razón entre el número de desempleados y la población económicamente activa; *TGP* es la tasa global de participación; *PIB* es un índice del Producto Interno Bruto (PIB); *Eduniv*, una variable que captura la educación (la razón entre los ocupados con educación universitaria y la población económicamente activa); *Trimestre* es una variable *dummy* que trata de controlar la estacionalidad del desempleo; *Salario* es el salario medio de la economía; y *CNS* son los costos no salariales.

El resultado más importante del ejercicio es que la variable de interés, costos no salariales, es la que más afecta la tasa de desempleo y es significativa al 99% de confianza. Adicionalmente, los valores de los coeficientes del resto de variables también son los esperados, con la TGP teniendo un impacto positivo, y el PIB y la educación un impacto negativo. El Gráfico 23 presenta el valor de los coeficientes significativos.

Gráfico 23. El efecto de los costos no salariales sobre el desempleo es positivo y estadísticamente significativo



Fuente: DANE-ENH, ECH, GEIGH, 1984-2006. Cálculos de los autores.

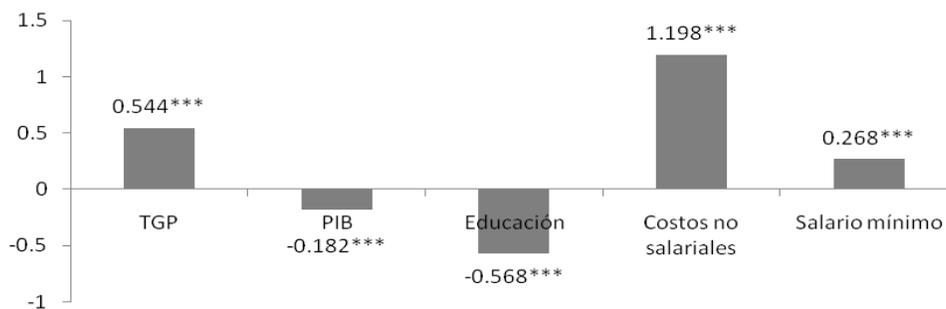
Nota: *** significativa al 99%. El gráfico muestra los coeficientes significativos de la primera estimación, con la tasa de desempleo como variable dependiente.

Ahora, con el fin de estimar el impacto, no sólo de los costos no salariales, sino del salario mínimo sobre la tasa de desempleo se estimó una segunda regresión:

$$\text{Desempleo} = a + \beta_1 \text{TGP} + \beta_2 \text{PIB} + \beta_3 \text{Educación} + \beta_4 \text{Trimestre} + \beta_5 \text{salario} + \beta_6 \text{CNS} + \beta_7 \text{LnSML}$$

Donde, se encuentran las mismas variables de la primera ecuación, pero se incluye una adicional denominada *LnSML*, que es el logaritmo del salario mínimo legal vigente (SMLV). Nuevamente, todas las variables tienen el signo esperado. El principal hallazgo es que el salario mínimo tiene un gran impacto sobre la tasa de desempleo y más aún, que al incluir el salario mínimo, el efecto de los costos no salariales sobre la tasa de desempleo es mayor que lo que mostró la primera ecuación (1,2 versus 0,85). Los resultados se presentan en el Gráfico 24.

Gráfico 24. Al añadir el salario mínimo (cuyo efecto es positivo y significativo) al modelo, se encuentra un efecto aun mayor de los costos no salariales



Fuente: DANE-ENH, ECH, GEIGH, 1984-2006. Cálculos de los autores.

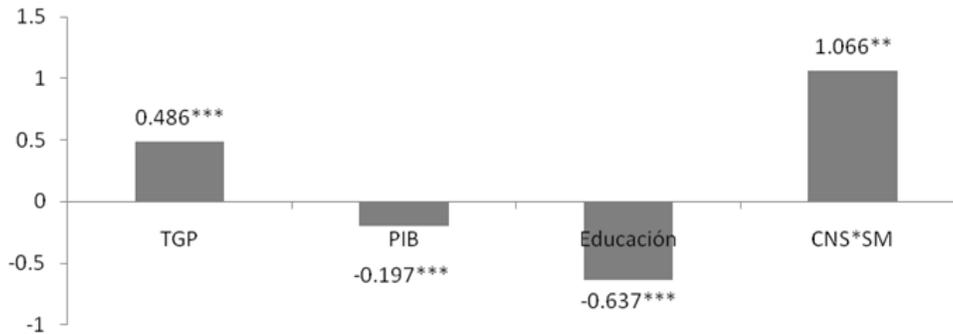
Nota: *** significativa al 99%. El gráfico muestra los coeficientes significativos de la segunda estimación, con la tasa de desempleo como variable dependiente.

Finalmente, con el objetivo de estimar el efecto conjunto de los costos no salariales y del salario mínimo sobre la tasa de desempleo, se realiza un tercer ejercicio que contiene las mismas variables descritas anteriormente, pero se incluye una adicional que es la interacción de los costos no salariales y el salario mínimo:

$$\text{Desempleo} = a + \beta_1 \text{TGP} + \beta_2 \text{PIB} + \beta_3 \text{Educación} + \beta_4 \text{Trimestre} + \beta_5 \text{salario} + \beta_6 \text{CNS} + \beta_7 \text{LnSML} + \beta_8 (\text{CNS} * \text{LnSML})$$

El signo del coeficiente de la interacción (β_8) es el esperado (positivo); ante la presencia conjunta del salario mínimo y los costos no salariales, el desempleo aumenta. El Gráfico 25 presenta los resultados de esta estimación.

Gráfico 25. La presencia conjunta del salario mínimo y los costos no sal



Fuente: DANE-ENH, ECH, GEIGH, 1984-2006. Cálculos de los autores.

Nota: *** significativa al 99%. El gráfico muestra los coeficientes significativos de la tercera estimación con la tasa de desempleo como variable dependiente.

Así, es preciso resaltar las principales conclusiones del ejercicio estadístico:

- i. Todas las variables tienen el signo esperado. Es de suponer que, manteniendo lo demás constante, un aumento en la tasa global de participación lleve a un aumento del desempleo; un aumento del PIB genere una disminución de la tasa de desempleo; aumentos en el nivel de educativo de la sociedad disminuyan el desempleo; incrementos en los costos no salariales generen mayor desempleo; un mayor SMLV ocasione un aumento del desempleo; y que el efecto positivo sobre el desempleo de los costos no salariales se incrementa con el salario mínimo y viceversa.
- ii. Es de resaltar que el impacto de los costos no salariales y del salario mínimo es alto y significativo, siendo mayor el de los costos no salariales.
- iii. Así mismo, la interacción entre estas dos variables es de suprema importancia y señala dos puntos claves: primero, el coeficiente de los costos no salariales aumenta al incluir en el ejercicio el salario mínimo. Segundo, el coeficiente de la interacción, como ya se ha dicho, es el esperado y muestra las nefastas consecuencias de los costos no salariales y del salario mínimo sobre el empleo.

Los resultados de todos los ejercicios se encuentran como anexos. Al realizar una regresión con el crecimiento del desempleo como variable dependiente, como también una regresión autoregresiva, se mantienen estos resultados, comprobando su robustez.

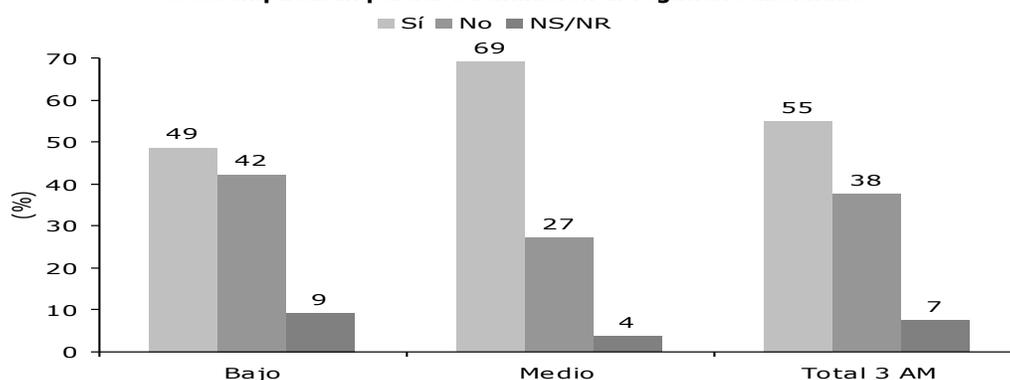
2.1.5 Subsidios e incentivos: el instrumento que cierra el círculo

Pero, en efecto, el círculo vicioso de la informalidad se cierra, y se hace inexpugnable, por la existencia de una generosa política de subsidios entregados a la población pobre y, generalmente informal, que en muchas ocasiones crea incentivos muy negativos para que esa población busque o acepte empleos formales. Es decir, la informalidad

que se crea con políticas laborales y de financiación de la protección social inadecuadas, después se subsidia. Se crea el problema y, en vez de solucionarlo, se acentúa ofreciendo por la vía de los subsidios lo que los trabajadores y sus familias deberían recibir por la vía del mercado laboral. La población que se encuentra excluida del Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones recibe subsidios del Estado que incentivan su permanencia en el sector informal y desincentivan la búsqueda o aceptación de un empleo asalariado formal. Esos subsidios, tales como el régimen subsidiado en salud (RS) y Familias en Acción, además de ser generosos, no son temporales y cada día se cobertura es mayor, empeorando su focalización, creando incentivos a los beneficiarios para perpetuarse aún más en la informalidad.

A manera de ejemplo, existe evidencia de que los afiliados al RS que son cuenta propia tienen incentivos para permanecer en esa situación: la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo (ESLF) de 2008 le preguntó a las personas cuenta propia si trabajarían de manera formal (manteniendo el mismo ingreso y todas las demás condiciones), así esto implicaría perder sus beneficios del RS. Como se ve en el Gráfico 26, una proporción importante de los encuestados, casi el 40%, respondió que no. Este porcentaje es aún mayor para los estratos bajos (43%), demostrando que las personas más pobres son las más propensas a quedarse en el cuenta propismo por los incentivos perversos de este tipo de políticas. Lo que se demuestra es que para reducir los efectos nocivos que las acompañan, lo importante es mantener la cobertura en niveles financieramente sostenibles, focalizar bien los subsidios, hacerlos temporales e introducir mecanismos que atenúen los incentivos negativos. En este sentido, el factor más importante es que los subsidios entregados sean focalizados exclusivamente según el nivel de ingresos y otras medidas de vulnerabilidad, pero en ningún caso adicionar el criterio de la relación laboral del individuo, como es el caso actual del régimen subsidiado.

Gráfico 26. La mitad de los trabajadores de estratos bajos no trabajarían de manera formal si estos implicaran perder su afiliación al régimen subsidiado



Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2007. Nota: "Bajo" se refiere a trabajadores de estratos 1 y 2, y "medio" a trabajadores de estratos 3 y 4. "Total 3 AM" se refiere a las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, y Cali.

Nota: El gráfico muestra la respuesta de personas cuenta propia a si trabajarían de manera formal con los mismos ingresos, así perdieran su afiliación al régimen subsidiado, por niveles de estratos y total 3 AM

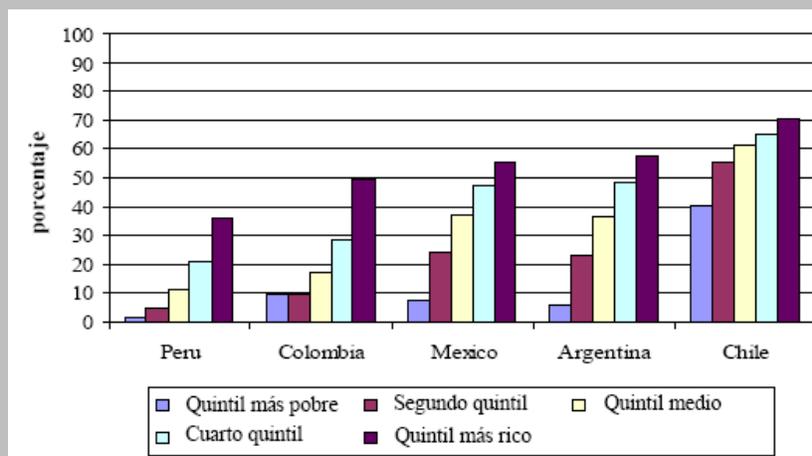
Las implicaciones de los subsidios que incentivan la informalidad y el cuenta propismo son muy serias para el sistema pensional, pues una proporción importante de las personas que reciben esos subsidios, así tengan la oportunidad de trabajar como asalariados formales, no lo harán, de manera que permanecerán excluidos del sistema pensional y, años más tarde, al no contar con una pensión, se encontrarán desprotegidos frente a los riesgos de la vejez. Por tanto, cuando esta población que hoy en día recibe subsidios llegue a la edad de pensionarse, necesariamente habrá que seguir subsidiándola. Es decir y, poniéndolo de manera coloquial, podría decirse que el sector formal, cada vez más pequeño, paga impuestos para subsidiar al informal que es cada vez más grande.

Recuadro 4. La informalidad laboral y la financiación de la protección social en otros países de América Latina: problemas similares a los de Colombia

Es de destacar que muchos otros países latinoamericanos, entre ellos Argentina, Chile, México, Perú y Brasil, cuentan con altos niveles de informalidad laboral, producto de, entre otras razones, sistemas de protección social cuyo acceso está asociado a la existencia de la relación laboral. Al igual que en Colombia, la informalidad laboral también aumentó sustancialmente en esos países a partir de la década de los noventa, y en algunos como Brasil también hay evidencia de una segmentación en el mercado laboral. Como lo mencionan Perry et al. (2007) (y Levy, 2008, para el caso específico de México), en la mayoría de los países latinoamericanos, la seguridad social en salud y pensiones está ligada al empleo formal, financiada con impuestos a la nómina que incentivan la informalidad, con graves consecuencias para la productividad laboral y el crecimiento económico. En esos países, como en Colombia, también se han creado programas sociales para la población vulnerable que se encuentra en el sector informal, con la consecuencia de incentivar aún más la informalidad, como ha sucedido con el Seguro Popular en México, el programa Jefes de Hogar en Argentina y el régimen subsidiado en salud en Colombia. Así mismo, Brasil y Perú han contado con incrementos recientes en el salario mínimo y regulaciones laborales más restrictivas, que conllevaron a incrementos en la tasa de informalidad.

Como se puede observar en la Figura 2 entre las consecuencias de ligar el empleo a la protección social y sus subsecuentes altas tasas de informalidad, se encuentra una baja cobertura en pensiones, en especial entre la población más vulnerable.

Figura 2. Ligar el empleo a la protección social resulta en bajas coberturas en pensiones, especialmente para los quintiles más bajos



Fuente: Perry et al., 2007

Nota: El gráfico muestra la cobertura de pensiones por quintil de ingreso (% de la PEA)

La conclusión de diversos investigadores, entre ellos Perry et al. y Levy, con respecto a los sistemas de protección social en América Latina, es que su financiación no debe estar ligada al empleo formal, como tampoco lo debe estar la elegibilidad de los beneficiarios. Por el contrario, el acceso a beneficios tales como la seguridad social en salud y pensiones se debe ligar al simple hecho de ser ciudadano, y la financiación se debe llevar a cabo a través de impuestos generales. Así mismo, investigadores internacionales como Cunningham también han concluido que las alzas en el salario mínimo que se han llevado a cabo en diversos países de América Latina no han tenido resultados favorables para la disminución de pobreza, mejoras en la distribución del ingreso, o el desempleo. La razón es que en muchos países latinoamericanos, al igual que en Colombia, el salario mínimo se encuentra muy elevado en relación con el salario medio. Una excepción es el caso de México.

2.2 Conclusiones

Esta sección ha analizado las principales razones que conducen a los altos niveles de informalidad, cuenta propismo, y desempleo del mercado laboral colombiano, fallas del mercado laboral que, como se verá más adelante, se ven reflejadas en la reducida población que se encuentra afiliada al sistema de pensiones, excluyendo, más adelante, a los trabajadores de menores ingresos de la posibilidad de recibir una pensión. Es decir, generando y perpetuando la inequidad. Se mostró que los altos impuestos a la nómina y un salario mínimo que ha crecido más que la productividad media son causantes de los altos niveles de cuenta propismo, informalidad y desempleo. A la vez, se vio cómo la población que es excluida del mercado laboral formal y, por lo tanto del sistema de seguridad social, recibe subsidios que incentivan la permanencia en el sector informal, creando aún más presión sobre el sector formal a través de costos no salariales asociados a la nómina.

Así, el sistema pensional está muy limitado en cuanto a cobertura y financiamiento, dado que refleja todas las distorsiones existentes en el mercado laboral. El desempleo

y, de forma más importante, la informalidad y el empleo por cuenta propia, dificultan el acceso de la población a los servicios de protección social, con el agravante de que los sectores más afectados son los vulnerables, como es el caso de los trabajadores cuenta propia de bajos ingresos. Como está planteada la financiación del esquema de protección social el sistema no es sostenible, dado que se financian servicios sociales a través de impuestos al trabajo, generando un círculo vicioso en el que se restringe el crecimiento del empleo formal y se le exigen cada vez más aportes a los trabajadores que se encuentren en él. Cada vez menos trabajadores (actualmente cerca de 40% de la fuerza laboral) están financiando los servicios sociales de una proporción de la población cada vez más grande, que no tiene acceso o prefiere no buscar los beneficios del empleo formal. Es decir, por un lado se crea informalidad con los impuestos a la nómina y las políticas de salario mínimo, mientras que, por el otro, se incentiva esa informalidad con subsidios pobremente diseñados y, muchas veces, mal focalizados.

Si bien esto implica que para que el sistema de protección social funcione adecuadamente es necesario llevar a cabo una reforma laboral que elimine las distorsiones ya mencionadas, es conveniente además identificar qué aspectos del actual esquema pensional profundizan esa relación perversa con el mercado laboral. Primero, se debe mencionar la relación existente entre el salario mínimo y la pensión mínima. Aquel depende de una negociación intersectorial anual o de una decisión del gobierno que es imprevisible, generando incertidumbre respecto a la pensión mínima que el sistema pensional debe estar en capacidad de sufragar. Pero de manera más importante, el elevado monto de esta garantía hace que los requisitos para acceder a ella sean muy altos, por lo que son pocos los afiliados que, en efecto, lo logran.

Finalmente, como se mencionó brevemente en el párrafo anterior, al establecer una pensión mínima, se está afectando a aquellas personas con bajas densidades de cotización, que probablemente no alcancen a aportar lo necesario a lo largo de toda su vida laboral para recibir ese beneficio. Es fundamental flexibilizar esos aspectos para facilitar el acceso a la población que recibe ingresos cercanos al salario mínimo, lo que volvería al sistema más acorde con la duración del empleo y con las características de los ingresos laborales en Colombia. Un buen ejemplo en tal sentido es la reciente expedición del Decreto 1800 de 2009, que permite a los empleados cotizar a salud y pensiones por períodos inferiores a un mes.

En resumen, el actual régimen dual de pensiones llevó a avances en cobertura y sostenibilidad financiera con respecto al anterior esquema. Sin embargo, el sistema encuentra una barrera insuperable en las distorsiones del mercado laboral, que le limitan el acceso a una gran parte de la población y lo vuelven inherentemente inequitativo. En ese sentido, muchas de las deficiencias del sistema pensional, especialmente lo relacionado con la baja cobertura, están determinados por distorsiones en el mercado laboral. Por lo tanto, una reforma pensional no será suficiente para atacar esos problemas de manera exitosa. Únicamente se logrará dar una transformación al sistema cuando se solucionen las deficiencias estructurales del mercado laboral. Estos temas se retomarán en el último capítulo de este informe.

3. COBERTURA, EQUIDAD Y ASPECTOS FISCALES DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES: ¿HEMOS AVANZADO?

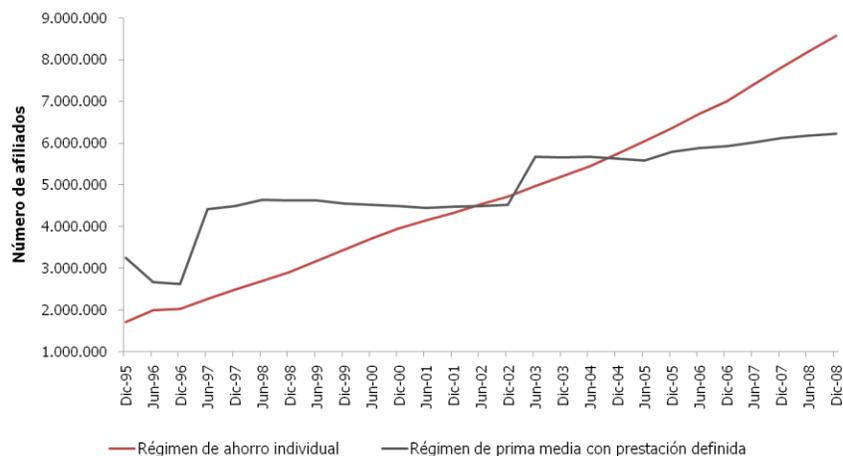
3.1 Caracterización del sistema de pensiones: reflejo de los problemas del mercado laboral

Es importante empezar esta sección resaltando los impactos de los problemas del mercado laboral colombiano, reseñados en la sección anterior, sobre la cobertura del SGP. Será claro que los datos de cobertura del sistema pensional reflejan de manera muy precisa las fallas del mercado laboral. En otras palabras, se identifica que la población sin cobertura pensional es precisamente la población de bajos niveles de educación que, por razones fuera de su voluntad, se encuentra trabajando como cuenta propia de baja calidad y tiene mayor riesgo de caer en situación de desempleo. La población joven tiene niveles de cuenta propismo y desempleo particularmente elevados y también tiende a estar desprotegida ante los riesgos asociados a la vejez.

3.1.1 Cobertura

Al igual que en el aseguramiento en salud, lograr un incremento sustancial en la cobertura del sistema pensional era uno de los objetivos principales de la Ley 100. Examinando la evolución de la afiliación al sistema, se encuentra que su número ha venido creciendo, tanto para el régimen de prima media, como para el de ahorro individual (Gráfico 27).

Gráfico 27. El número de afiliados al sistema ha venido aumentando



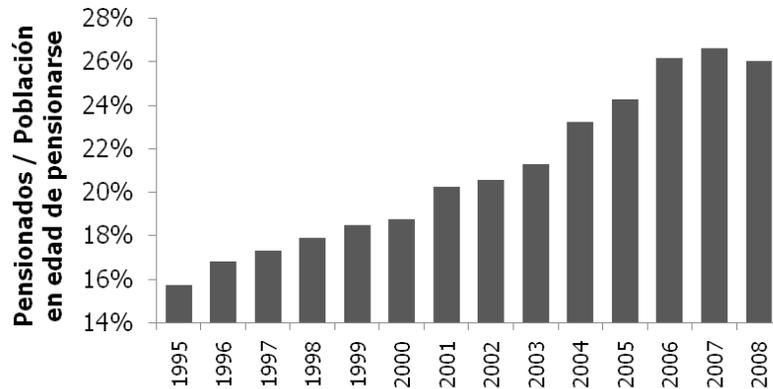
Fuente: Superfinanciera

Nota: El gráfico muestra la evolución del número de afiliados al régimen de ahorro individual y de prima media

Sin embargo, al analizar los niveles de cobertura desde el punto de vista de los pensionados (que son el objetivo último del sistema), se puede observar cómo la

proporción de pensionados en relación con la población en edad de pensionarse se encuentra en niveles bajos, de alrededor del 26% para el año 2008 (Gráfico 28). Es claro que, si bien el indicador aumentó, el incremento no ha sido ni lo suficiente ni lo esperado, mostrando que, a pesar de los esfuerzos que se han hecho, la cobertura continúa siendo uno de los grandes problemas del sistema pensional, incluso con la obligatoriedad de afiliación al sistema.

Gráfico 28. El número de pensionados en relación con la población en edad de pensionarse se ha incrementado pero todavía se encuentra en niveles muy bajos

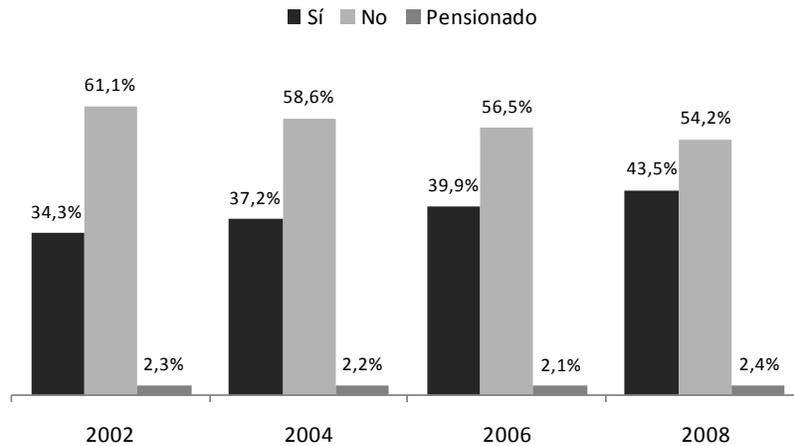


Fuente: ECH - DANE.

Nota: El gráfico muestra la evolución del número de pensionados en relación con la población en edad de pensionarse

El bajo dinamismo en la cobertura del sistema puede ser una de las consecuencias más graves del encarecimiento del empleo formal y del círculo vicioso de la informalidad descrito en detalle arriba. El Gráfico 29, nuevamente, muestra la baja cobertura del sistema pensional. En efecto, la mayor parte de los ocupados no está afiliada al sistema. Para el año 2008, el 54% de la población ocupada aún estaba por fuera del sistema y este porcentaje no presentaba un avance importante frente a 2002, cuando la proporción ascendía a 61%. Esto no es coincidencia ya que, como se vio anteriormente, el sector informal de la economía tampoco cedió durante esos años.

Gráfico 29. El porcentaje de ocupados afiliados al sistema pensional ha crecido, pero todavía menos de la mitad cuentan con esta afiliación



Fuente: ECH - DANE.

Nota: El gráfico muestra el porcentaje de afiliación al sistema pensional del total de los ocupados en 2002, 2004, 2006 y 2008

También es interesante analizar qué grupos poblacionales concentran a un mayor número de personas que están por fuera del sistema. No es coincidencia que esos individuos correspondan a aquellos excluidos del mercado laboral formal. Es claro que los trabajadores por cuenta propia (Gráfico 30) y los jóvenes entre 12 y 24 años (Gráfico 31) son grupos cuya afiliación al sistema es particularmente baja. Este resultado es de esperarse, pues, como se mostró en la sección anterior, uno de los principales problemas del mercado laboral es que está generando y profundizando la informalidad. Por esto, el grupo de personas que decide trabajar como cuenta propia recibe menores salarios, busca evitar los costos del sector formal y evidentemente no ve como prioritario el aporte a las pensiones. Por otro lado, es un hecho que tanto la informalidad/cuenta propismo como el desempleo, son más profundos en los jóvenes (Gráfico 32). Los datos también muestran que el empleo informal está concentrado en las zonas rurales, problema que también se evidencia en la afiliación al sistema pensional (Gráfico 33). Todo esto confirma que las rigideces del mercado laboral generan barreras significativas para la expansión de la cobertura en pensiones que se terminan reflejando años después en una baja proporción de la población objetivo efectivamente recibiendo una pensión.

Cabe destacar, adicionalmente, que entre 2006 y 2008 hubo un importante incremento en el porcentaje de asalariados que se encontraba afiliado a pensiones, pasando de 61% a 71%. Por el contrario, entre los cuenta propia ese porcentaje escasamente subió de 9% a 12%. Ahora bien, si se tiene en cuenta que este ascenso en el porcentaje de cuenta propia con afiliación a pensiones seguramente ocurrió debido a la implementación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), lo más probable es que se trate de un evento de una sola vez y que la tendencia no se mantenga hacia futuro.

Gráfico 30. Los cuenta propia no se afilian al sistema pensional

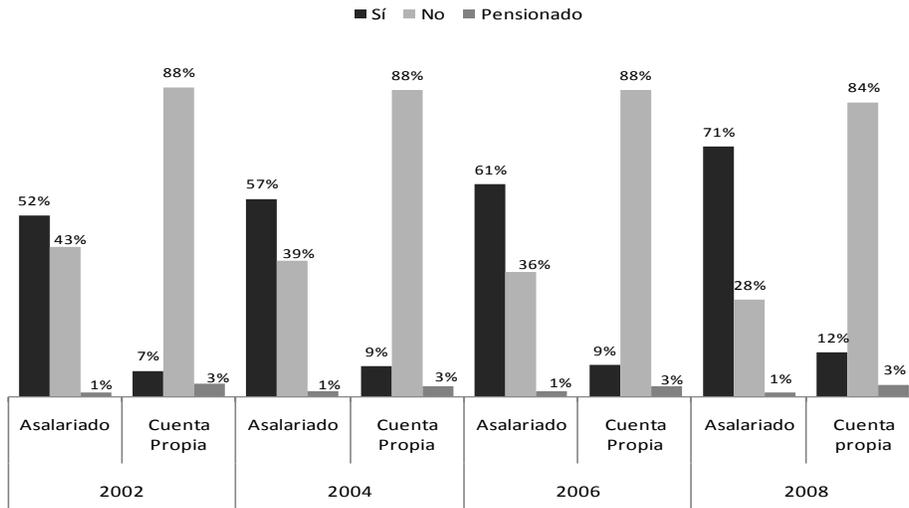
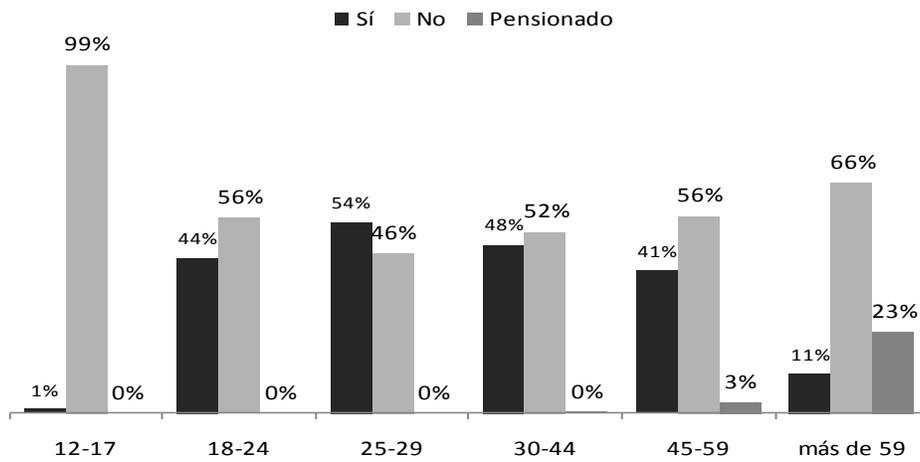


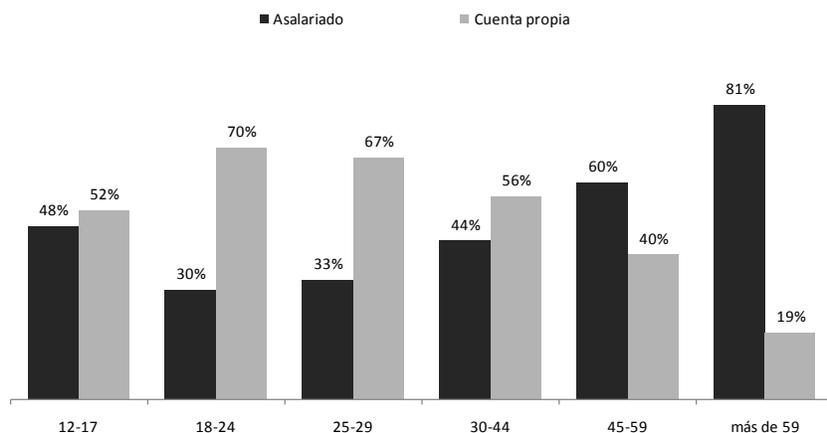
Gráfico 31. Los jóvenes escasamente se afilian al sistema pensional



Fuente: ECH, GEIH – DANE

Nota: El gráfico muestra la afiliación al sistema pensional por grupos de edad, 2008

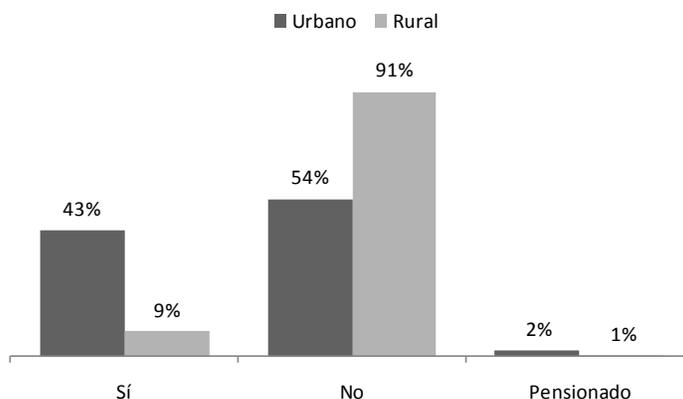
Gráfico 32. Los jóvenes entre 18 y 29 años son más propensos a trabajar como cuenta propia



Fuente: GEIH – DANE

Nota: El gráfico muestra la distribución según ocupación de cuenta propia o asalariado por grupos de edad, 2008

Gráfico 33. La afiliación es aún menor para los trabajadores del sector rural



Fuente: ECH – DANE

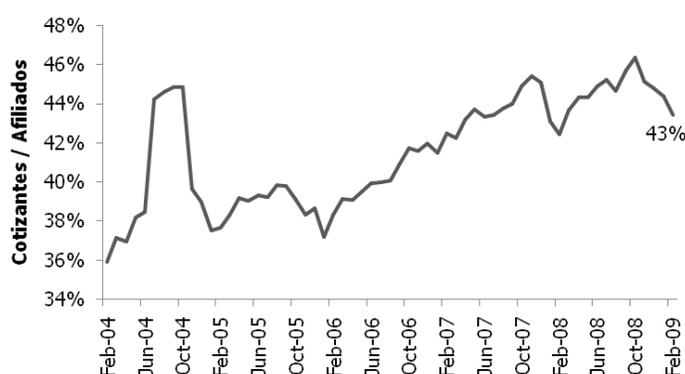
Nota: El gráfico muestra la afiliación al sistema pensional de asalariados y cuenta propia por zona urbana y rural, 2008

El Gráfico 3, que muestra la proporción de pensionados sobre la población en edad de pensionarse, es muy elocuente en mostrar cómo las fallas del mercado laboral se transmiten también a la vejez pues, en 2008, únicamente el 26% de la población en edad de pensionarse tenía acceso a una pensión (esta cifra atañe al RPM). Aunque esto contrasta positivamente con el 16% que estaba pensionado en 1995, sin duda, la evolución de este indicador ha sido lenta y, sobretodo, sigue muy rezagada con respecto a países comparables de Latinoamérica. Lo más grave es que más del 80% de ese grupo de pensionados pertenecen al 20% más rico de la población y menos del 5% al 40% más pobre. Sin duda, resultados lamentables en términos de cobertura y equidad que deberían tener al gobierno, al legislador y a las cortes pensando seriamente si sus acciones han sido las apropiadas y qué hacer hacia futuro.

3.1.2 Infidelidad: otra mala consecuencia de la informalidad

Por lo general, los trabajadores afiliados al sistema de pensiones, especialmente las mujeres, los jóvenes, los informales, los cuenta propia y los menos educados, suelen dejar de cotizar por largos períodos debido al desempleo, a tiempos de trabajo por cuenta propia y, en el caso de las mujeres, cuando entran en su etapa reproductiva. A diferencia de la creencia, las mujeres, en general, no son menos propensas a cotizar a pensiones en un momento dado, pero sí tienen menores tasas de fidelidad, lo que dificulta su probabilidad de obtener una pensión. Lo anterior afecta la viabilidad del sistema y su cobertura, pues muchas personas, especialmente mujeres, no logran completar el número de semanas necesarias para recibir una pensión. Una manera de medir la fidelidad es a través de la densidad, que se refiere al número de semanas cotizadas en un determinado período. Otra aproximación, algo menos precisa, es el coeficiente entre el número de cotizantes y el número de afiliados en un momento del tiempo. Entre menos cercano sea este indicador al 100%, se podría decir que existe menos fidelidad, pues el indicador revela el porcentaje de afiliados que se encuentran efectivamente cotizando. Es claro que, aunque el número de afiliados ha ido aumentando a lo largo de los años, los cotizantes no han crecido lo suficiente en proporción a la población afiliada. Como se puede ver en el Gráfico 34, en 2009 aún existen niveles de cotización bajos: menos de la mitad de los afiliados se encontraban efectivamente cotizando. Ese resultado, por supuesto, no sorprende dados los alarmantes indicadores laborales que se describieron anteriormente. En efecto, ante altos y crecientes niveles de empleo informal y por cuenta propia, es difícil que la fidelidad se comporte de manera diferente a lo que se observa en la gráfica.

Gráfico 34. La proporción de cotizantes sobre el total de afiliados ha venido subiendo pero todavía es inferior al 50%



Fuente: Asofondos.

Nota: El gráfico muestra la evolución del número de cotizantes sobre el total de afiliados.

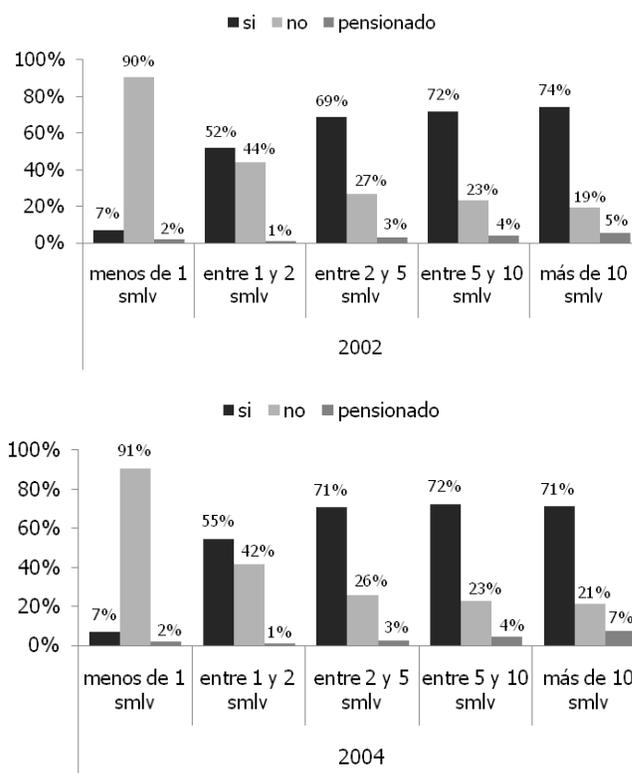
3.1.3 Equidad

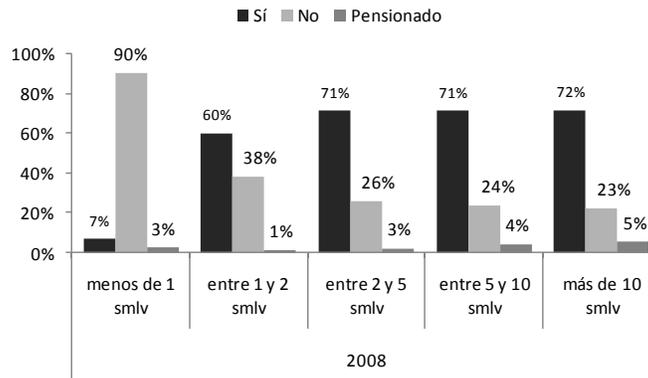
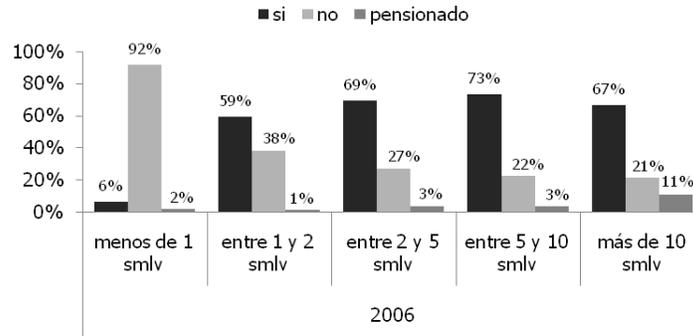
Un tema muy grave, que se desprende de los problemas laborales que se han discutido, es que ellos están generando inequidad a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas. Los más vulnerables están siendo excluidos del mercado laboral formal,

forzados al desempleo, a la informalidad y al empleo por cuenta propia de mala calidad. Y cuando llegan a la vejez, por esas mismas razones, no tienen acceso a un ingreso estable y suficiente. Las siguientes gráficas muestran, para diferentes años, que entre las personas que ganan menos de un salario mínimo legal vigente, alrededor del 90% no están afiliados al sistema pensional. Esto contrasta fuertemente con una cifra de cerca de 50% entre las personas que ganan de uno a dos salarios mínimos y el 70% entre las personas que ganan más de dos salarios mínimos. También es evidente que, a lo largo del período aquí analizado, no ha habido mejoras en cuanto a la equidad en afiliación a pensiones por niveles de ingresos, lo cual era de esperarse pues los trabajadores con menores remuneraciones, como se vio anteriormente, son aquellos que trabajan como cuenta propia o en el sector informal.

Otro aspecto que surge de estas gráficas, en relación con la inequidad, es el hecho que las mujeres tienen menores ingresos, lo cual, sin duda, repercutirá en altas inequidades entre hombres y mujeres en edad de pensión, pues las mujeres que logren acceder a una pensión recibirán montos menores.

Gráfico 35. La afiliación al sistema pensional muestra inequidades; los trabajadores que ganan menos de un SMLV escasamente se afilian, y la afiliación también es relativamente baja para los que ganan entre 1 y 2 SMLV

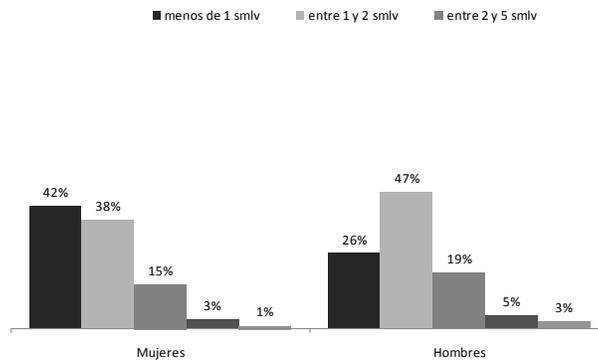




Fuente: ECH, GEIH - DANE

Nota: Los gráficos muestran la afiliación al sistema pensional por nivel de ingresos, 2002, 2004, 2006 y 2008

Gráfico 36. La inequidad del mercado laboral, que remunera más a los hombres, repercute sobre las mujeres, y por ende sus futuras pensiones



Fuente: GEIH - DANE

Nota: El gráfico muestra el porcentaje de mujeres y hombres por rangos de salarios mínimos, respectivamente, para el año 2008

Entonces, a manera de conclusión, es claro que los resultados en términos de cobertura y equidad del SGP dejan bastante que desear y que reflejan, muy

precisamente, las fallas del mercado laboral, relacionadas con la evolución del empleo por cuenta propia, de la informalidad y el desempleo y los grupos poblacionales que se ven más afectados por esos fenómenos. Desafortunadamente, estos pobres resultados no se van a revertir en el corto plazo y, lo que es más importante, no se empezarán a ver avances reales hasta que no se aborden de manera efectiva las causas que subyacen a los problemas del mercado laboral. Es decir, para que la próxima generación de colombianos goce de una cobertura más grande y equitativa en pensiones no sólo se requiere de una reforma pensional, sino de una laboral que permita a las poblaciones hoy excluidas del empleo formal superar este problema.

3.2 ¿Cuáles son los riesgos financieros que afronta el Sistema General de Pensiones?

Los problemas de fidelidad en el sistema de pensiones provocados por las fallas del mercado laboral afectan de forma directa las finanzas del SGP y, en particular, la posibilidad de poder algún día acceder a una pensión. Sin embargo, la fidelidad no es el único riesgo que enfrenta el sistema. Como se verá a continuación, existen otros de igual importancia. Entre ellos se destacan los financieros, que ponen en juego su estabilidad y, en particular, su sostenibilidad.

Gracias al ahorro que han realizado sus afiliados, las cuentas de ahorro pensional en el RAIS cuentan con recursos suficientes para el pago de sus futuras obligaciones pensionales. Al estar estos recursos invertidos en portafolios de inversión, evidentemente afrontan los riesgos de corto plazo inherentes a los mercados financieros y de valores. Por su parte, la deuda heredada por el RPM¹⁴, y la que se está generando con cada nuevo afiliado a este sistema, hacen que ese régimen no cuente con las reservas necesarias para el pago de obligaciones pensionales actuales ni futuras. Desde los puntos de vista demográfico y económico, se pueden identificar algunas variables críticas para la evolución y sostenibilidad del SGP. En esta sección se hace un análisis de los factores que determinan la trayectoria de esas variables.

3.2.1 Desequilibrio Demográfico

Tanto en 1993 como hoy en día, la composición demográfica del país se constituye en uno de los principales riesgos que afronta el SGP¹⁵, dado que éste todavía cuenta con un componente de prestaciones definidas que no tiene en cuenta la evolución de las variables demográficas. Esta situación se explica en parte porque las diferencias entre la edad de pensión y las crecientes expectativas de vida no fueron debidamente

¹⁴ Aún si hubiere arrancado sin pasivos, la combinación de edad de jubilación, semanas requeridas cotizadas y monto de cotización no generan recursos suficientes para financiar las obligaciones que asume.

¹⁵ En los últimos 30 años la pirámide poblacional cambió drásticamente, aumentando la proporción de adultos mayores (retirados, y, en mínima proporción, pensionados) en relación a los jóvenes (cotizantes o marginados de la Seguridad Social). La distribución de la población se convierte en un tipo de meseta, aumentando la relación pensionados/afiliados y comprometiendo la sostenibilidad del SGP. Mientras en 1980 existían 2 pensionados por cada 100 afiliados, para el año 2000 esta relación pasó a ser 21 a 100 (RPM y RAIS).

ajustadas en la reforma de 1993. Es más, en esa reforma se incluyó, como se ha dicho, un RT de 21 años de duración, en el que la expectativa de vida promedio de los colombianos creció 7 años, para subir sólo en dos años la edad de jubilación. En 1966 (Decreto 3041) se estableció que las edades de pensión fueran de 55 y 60 años para mujeres y hombres, respectivamente. Con la reforma de 1993 las edades requeridas para acceder a una pensión ascendieron escasos dos años, aplicables solamente después del 2014. Ello contrasta con el hecho que en 40 años la esperanza de vida al nacer ha aumentado en más de 12 años para los hombres y en 15 para las mujeres (Cuadro 5). Para 2009 la expectativa de vida a la edad de pensión¹⁶ asciende a 86,7 años para las mujeres y a 83,3 para los hombres. El aumento de los años de “disfrute” de la pensión hace que cada día se requieran mayores recursos para el pago de las obligaciones pensionales. La diferencia en la edad de jubilación entre hombres y mujeres no hace sino agravar el problema, ya que estas últimas tienden a cotizar menos, pero se pensionan antes y viven más. Es decir, entran en clara desventaja al sistema.

Cuadro 5. Diferencial creciente entre la edad de jubilación y la expectativa de vida de la población

	Expectativa de vida al nacer	Expectativa de vida a la edad de pensión	Edad de jubilación en el ISS
1960 's*	58 años hombres 62 años mujeres	N.D. N.D.	60 años hombres 55 años mujeres
1990**	65 años hombres 70 años mujeres	77 años hombres 80 años mujeres	
2006**	70 años hombres 77 años mujeres	82 años hombres 86 años mujeres	
2009 ***	79,8 años hombres 85 años mujeres	83,3 años hombres 86,7 años mujeres	

Fuente: DANE (*)¹⁷, OMS (**) ¹⁸ y Cálculos de la Superintendencia Financiera - 2009 (***)

Elaboración: Fedesarrollo

El desequilibrio entre edad de pensión y la expectativa de vida genera varios riesgos, tanto para los afiliados como para el sistema en general. Un aumento de los años de disfrute derivado del aumento de las expectativas de vida lleva a que el sistema sea financieramente insostenible, en particular el RPM, más si se quiere cumplir con las restricciones de que ninguna pensión sea menor a 1SMLV y que anualmente aumente al menos en el mismo porcentaje en que aumentó el IPC del año anterior (o el SMLV, dependiendo de cuál sea mayor). Evidentemente, es el RPM el que está más severamente expuesto a la transición demográfica. En el extremo, esta situación inevitablemente conduce a que, si no se aumentan las edades de jubilación (y se igualan para hombres y mujeres), se tenga que exigir un porcentaje de cotización cercano al 100% del salario, o que suba significativamente la carga impositiva general para subsidiar largos períodos de disfrute de pensiones no fondeadas. Así, las únicas alternativas para corregir esta situación en el RPM son: (i) aumentando la edad de jubilación; (ii) aumentando las tasas de cotización; o (iii) disminuyendo beneficios. De no adoptarse los ajustes requeridos, la carga se transfiere a las nuevas generaciones

¹⁶ Es decir, la expectativa de vida de aquellas mujeres (hombres) que ya han cumplido 57 (62) años.

¹⁷ Helmsdorff, Loredana (2007).

¹⁸ OIM – Esperanza de Vida Colombia (http://apps.who.int/whosis/database/life_tables/life_tables_process.cfm?path=whosis,life_tables&language=english)

(a través de mayores cotizaciones y/o impuestos generales) y, así, además de la inequidad descrita en el capítulo anterior, también se incrementa la inequidad intergeneracional. Las nuevas generaciones de aportantes a la seguridad social tendrán que financiar tanto el déficit de ahorro para la vejez de la generación precedente, como sus propias pensiones de retiro, más, por supuesto, el resto de gastos del presupuesto nacional.

Esta situación se torna aún más alarmante si se tiene en cuenta que, producto del Censo de Población de 2005, la Superintendencia Financiera acaba de realizar los cálculos para actualizar las tablas de mortalidad en el país¹⁹. El DNP estima que esta actualización elevará el pasivo pensional a cargo de la Nación en cerca de 15 puntos porcentuales.

En cuanto al RAIS, un período corto de "acumulación" y uno de "disfrute" muy largo, si se opta por el retiro programado, puede llevar a pensiones bajas, ya que el capital ahorrado se debe repartir en más años. En el caso de la opción de renta vitalicia se puede generar una situación en la cual no se ofrezcan estas rentas en el mercado, o que éstas sean muy costosas, en particular en aquellos casos en que se debe garantizar que las mesadas no sean inferiores a 1 SMLV²⁰. Por último, si el pensionado tuviera derecho a la garantía de pensión mínima²¹, sería mayor la presión que se ejercería sobre este fondo pues se requerirán recursos para el pago durante un período más largo, aumentando el riesgo de que al presupuesto nacional (es decir, al contribuyente) le toque asumir parcialmente esos costos.

Es preciso anotar que las mujeres afrontan un mayor riesgo de obtener montos de pensión bajos, teniendo en cuenta que tienen una expectativa de vida más alta y una menor edad de jubilación. Además, suelen cotizar menos porque tienen menor fidelidad con el sistema, lo que aumenta el riesgo de no alcanzar a cotizar las semanas suficientes (en el RPM) o de acumular un menor capital (en el RAIS). Es importante hacer explícito que la dificultad que tienen para jubilarse las mujeres de bajos ingresos se debe a las bajas densidades de cotización, las cuales a su vez se presentan debido a deficiencias del mercado laboral. Este problema también se presenta en el RPM. Es más, es posible que sea más grave en éste último, ya que para que los afiliados

¹⁹ Se está a la espera de la circular oficial de la Superintendencia Financiera, expidiendo una nueva tabla actualizando las expectativas de vida y las tasas de mortalidad de la población. La que se estaba utilizando había sido actualizada por última vez en 1989.

²⁰ Para disminuir o eliminar el riesgo de incrementos del SML por encima del IPC que enfrentan las aseguradoras, en la última reforma financiera se adicionó el siguiente párrafo al artículo 45 de la Ley 100 de 1993: "El Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento que con base en el aumento del salario mínimo legal mensual vigente, podrían tener las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida de que tratan los artículos 80 y 82 de esta ley, en caso de que dicho incremento sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el DANE para el respectivo año. El Gobierno Nacional determinará los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura". Valga decir, es posible que el riesgo financiero de que el SML aumente por encima del IPC se le transfiera al presupuesto nacional, es decir, al contribuyente.

²¹ En la Ley 100 de 1993 se estableció que las pensiones mínimas serían iguales al salario mínimo, lo cual después fue ratificado en el Acto Legislativo No.1 de 2005. Colombia es probablemente el único país del mundo que tiene atada la pensión mínima al salario mínimo.

puedan acceder al pilar solidario necesitarán un mayor número de semanas cotizadas (RPM: 1300 semanas, RAIS: 1150 semanas).

Estas dos variables -menor edad de jubilación (menor capital ahorrado) y mayor número de años de disfrute-, hacen que en el RAIS la mesada pensional estimada para las mujeres sea menor²². Adicionalmente, teniendo en cuenta que los bonos pensionales solo se pueden redimir a los 60 años, si una mujer en el RAIS desea pensionarse a los 57, la AFP deberá negociar el bono, el cual por faltarle 3 años para su redención, seguramente se negociará por un menor valor, lo que lleva a que el capital para pensionarse sea menor y por lo tanto también su mesada pensional. Evidentemente, si bien en principio el sistema trata de favorecer a las mujeres (o compensarlas por los períodos de maternidad), en la práctica lo que hace es aumentar los riesgos que ellas enfrentan.

Mientras en 1994 había 349.174 mujeres afiliadas al RAIS, para diciembre de 2008 la cifra se ubicaba en 3.567.194²³ (Gráfico 37). En el caso del RPM, en enero de 2005 se contaba con 5.631.837 afiliadas, cifra que se había elevado a 6.182.342 para marzo de 2009. Este aumento de afiliación para la población femenina constituye un importante avance siempre y cuando, al momento de pensionarse, puedan cumplir con las semanas de cotización requeridas para acceder a una pensión en el RPM o al Fondo de Garantía de Pensión Mínima²⁴ (FGPM) si no cuentan con el capital suficiente para recibir una pensión mínima en el RAIS, situación que es compleja de alcanzar teniendo en cuenta que el 77% de las afiliadas al RAIS cotiza por debajo de los 2 SML (Gráfico 38). Para poder pensionarse por retiro programado es necesario contar con el capital suficiente para obtener una pensión de 110% del salario mínimo de 1993, el cual se actualiza con el IPC año a año. De no contar con las semanas cotizadas (para ser beneficiario del FGPM) o un capital mínimo requerido, en el RAIS se procede a la devolución de saldos²⁵. Situación similar ocurre para las mujeres que cotizan en el RPM y que tampoco alcanzan a cotizar las semanas requeridas, caso en el cual recibirán una indemnización sustitutiva, la cual generalmente es de menor valor que la devolución de saldos que recibirían en el RAIS, ya que en éste último régimen hay un reconocimiento de los rendimientos financieros reales del capital ahorrado.

²² En el caso del RPM, para el cálculo de la pensión solo resultan relevantes el salario promedio y las semanas cotizadas.

²³ Si bien en cierto que el RAIS cuenta con más afiliados hombres -3 de cada 5 son del género masculino-, se evidencia un esfuerzo importante en la afiliación de mujeres en los últimos años. Mientras en 1994 las mujeres representaban el 35% de la población afiliada al RAIS, para diciembre de 2008 esta proporción había aumentado a 42%. Hoy más del 48% de los afiliados al RAIS, entre hombres y mujeres de forma semejante, están entre los 30 y 45 años de edad.

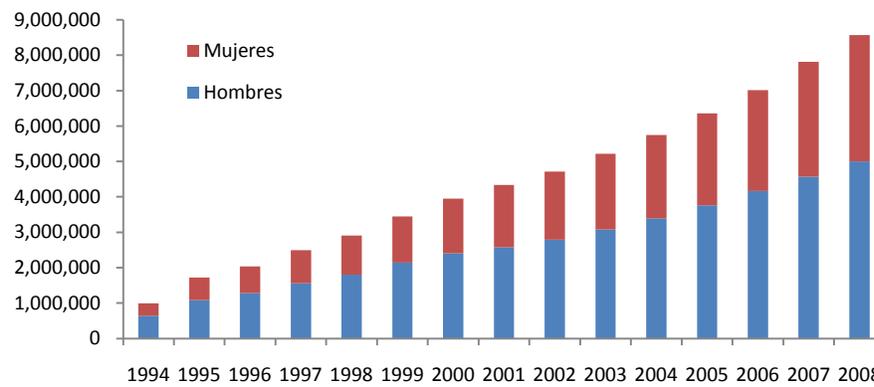
²⁴ Los afiliados que a los 62 años de edad si son hombres y a los 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la [Ley 100 de 1993](#) y hubiesen cotizado por lo menos 1.150 semanas tendrán derecho a que el FGPM del RAIS, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión. A partir del 1° de enero de 2009 el número de semanas se incrementarán en 25 cada año, hasta alcanzar 1.325 semanas de cotización en el 2015.

²⁵ Devolución de saldos: Quienes a las edades establecidas en la Ley no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho.

En el RAIS, esta situación es susceptible de empeorar con la actualización de las Tablas de Mortalidad, ya que seguramente el capital ahorrado no será suficiente para pagar la mesada pensional de "oficialmente" más años de disfrute, aumentando así la devolución de saldos.

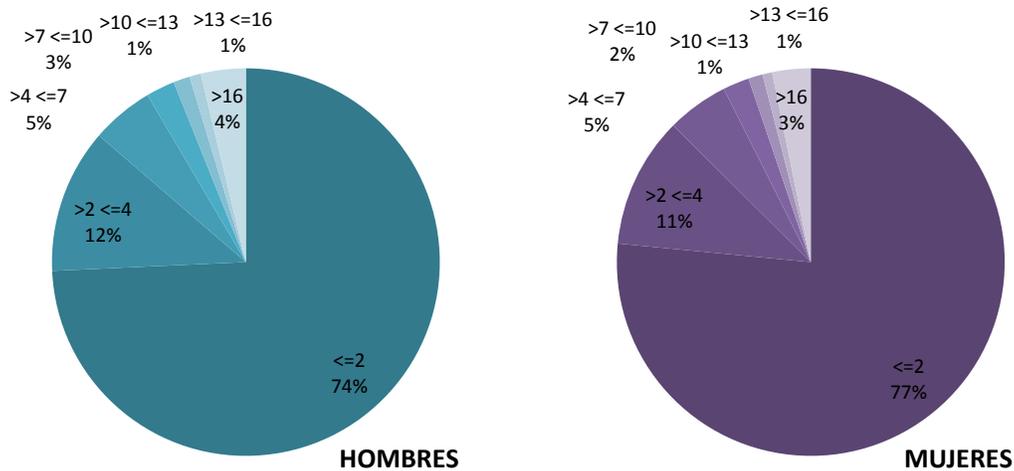
Tanto la devolución de saldos como la indemnización sustitutiva se podrían interpretar como un fracaso del sistema (ocasionado principalmente por las fallas del mercado laboral), ya que no se cumple el objetivo de proteger a la persona contra las contingencias de la vejez.

Gráfico 37. Incrementos significativos en la afiliación al RAIS y la participación de las mujeres ha aumentado



Fuente: Superintendencia Financiera. Elaboración: Fedesarrollo

Gráfico 38. En 2008 tres de cada cuatro afiliados al RAIS cotizaron por debajo de 2SML

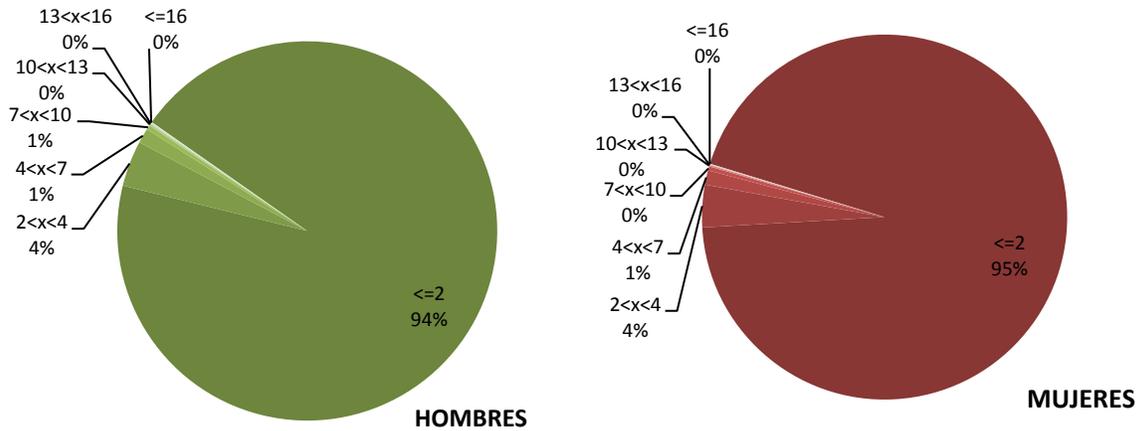


Fuente: Superintendencia Financiera. Elaboración: Fedesarrollo

En el RPM no hay desigualdad entre hombres y mujeres en lo que se refiere al monto de la pensión. Sin embargo, puesto que las mujeres cotizan durante menos tiempo al sistema, (i) la probabilidad de que se pensionen es menor; y (ii) en el caso que lo

logren, se requerirá de un mayor subsidio para financiar la diferencia, más aún considerando que el 95% de ellas cotizan por debajo de 2SML (Gráfico 39).

Gráfico 39. En 2008, cerca del 95% de los afiliados al RPM cotizaron por debajo de 2SML



Fuente: Superintendencia Financiera. **Elaboración:** Fedesarrollo

La alta proporción de afiliados cotizando 2SMLV o menos genera una dramática situación para las finanzas públicas por concepto de la garantía de pensión mínima, por el simple hecho de que el capital que aporta esta porción de la población está lejos de financiar una pensión de un salario mínimo, dados los parámetros del sistema (ver recuadro 4). Las personas que reciben pensiones de 1SML lo pueden hacer, pero no con su ahorro. Por otro lado, para los que cotizan en el RAIS en este rango de ingresos (aproximadamente 75% de los afiliados), el riesgo de que el capital ahorrado y las semanas cotizadas sean insuficientes para adquirir una pensión es muy alto dadas las imperfecciones del mercado laboral y, seguramente, terminarán recibiendo la devolución de saldos.

Recuadro 5. Los que cotizan fielmente en el RAIS se pensionan, y se pensionan bien

Si un trabajador, en lugar de cotizar en el RPM o en el RAIS, mensualmente durante 25 años ahorrara el 11,5% de su ingreso en una cuenta de ahorros con tasa de interés de 4%, solo aquel que cotiza más de 3 SML si es hombre y más de 4 SML si es mujer, podría acceder a una renta superior a 1 SML a partir de su edad de jubilación (suponiendo que el hombre vive hasta los 83 y la mujer hasta los 87 años). Si el trabajador ahorrara durante 35 años, los hombres que los hicieran sobre 2SML y más y las mujeres sobre 3 SML, podrán alcanzar eventualmente una renta mensual superior a 1 SML. Es decir, que aquellos que cotizan sobre 1 SML no alcanzarían nunca a ahorrar para recibir una renta de 1 SML. Es más, su ahorro alcanzaría apenas para 0,3 SML si ahorró 25 años y 0,5 SML si ahorró durante 35 años.

25 años de ahorro - 11.5% del ingreso						
SML	Acumula al 4% (SML)		Faltante (%) para mesada de 1 SML		Valor de la renta mensual (SML)	
	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER
1	85,0	101,4	66,3%	71,8%	0,3	0,3
2	170,1	202,9	32,5%	43,6%	0,7	0,6
3	255,1	304,3	0,0%	15,5%	1,0	0,8
4	340,1	405,8	0,0%	0,0%	1,3	1,1

35 años de ahorro - 11.5% del ingreso						
SML	Acumula al 4% (SML)		Faltante (%) para mesada de 1 SML		Valor de la renta mensual (SML)	
	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER
1	144,8	172,8	42,5%	52,0%	0,6	0,5
2	289,7	345,6	0,0%	4,0%	1,1	1,0
3	434,5	518,4	0,0%	0,0%	1,7	1,4
4	579,3	691,2	0,0%	0,0%	2,3	1,9

Si el trabajador se afilia al RPM, con total certeza recibirá una mesada pensional superior al 50% de su ingreso. Sin embargo, esto es posible gracias a los exorbitantes subsidios que se otorgan bajo este régimen que van con cargo al contribuyente, actual y futuro.

A continuación se resume la situación financiera que genera el ingreso de un trabajador que se afilia hoy al RPM y cotizara las 1300 semanas que exige la ley para quienes se pensionen con posterioridad al 2015. Se contemplan 3 supuestos que determinan el valor del capital aportado al finalizar la etapa de "acumulación": (i) la persona cotiza siempre sobre el mismo IBC; (ii) cotiza 16% de su IBC, con 13% son el aporte efectivo para el pago de pensiones si está afiliado al RPM; y (iii) cotiza mínimo 1300 semanas (25 años). Para la estimación de recursos necesarios para la etapa de "disfrute" se realizan 5 supuestos: (i) la edad de jubilación es 62 años para los hombres y 57 para las mujeres; (ii) los hombres viven hasta los 83 y las mujeres hasta los 87 años; (iii) se reciben 13 mesadas pensionales; (iv) en el RPM la tasa de remplazo se estima entre 53% y 65% del IBC; y (v) no hay lugar a pensión de sobrevivencia. Como los recursos en el RPM ingresan a una bolsa común de donde se van pagando las mesadas de los actuales pensionados, es claro que no hay rendimientos ni durante la etapa de acumulación, ni durante la de disfrute.

Los cálculos que arroja este ejercicio teórico son el menor valor (suponiendo que viva hasta los 83 si es hombre o 87 si es mujer) de lo que puede llegar a costar la pensión del individuo, ya que si este estuviera casado o tuviese hijos menores de 18 años daría lugar a la pensión de sobrevivencia, lo que, por supuesto, haría aún más dramáticos los cálculos.

Una persona en el RPM que cotiza 1SML durante toda su vida laboral recibirá una mesada pensional equivalente a 1SML por la garantía de pensión mínima. Esa persona, sin embargo, habrá aportado cerca de 39 SML si cotizó durante 25 años y 55 SML si lo hizo durante 35 años. Sin embargo, para pagar la pensión de 1SML en el primer caso (1300 semanas) se requerirá 273 SML si es hombre y 390 SML si es mujer, lo que equivale a un faltante de recursos de 86% y 90%, respectivamente. Por supuesto, este faltante se convierte en un subsidio con cargo al presupuesto nacional (es decir, al contribuyente). En el caso de que cotizaran durante 35 años, lo que es muy poco probable, los subsidios tan solo se reducirían a 67% y 73%, respectivamente. La des-financiación de la pensión de la mujer es mayor pues disfruta de su pensión 9 años más que el hombre y aporta exactamente el mismo capital.

En el caso de una persona que cotiza sobre 2SML, su aporte al régimen será del orden de 78 SML si cotiza 25 años y 109 si los hace durante 35 años. Por ley, si están afiliados al RPM y su IBL es de 2SML y cotiza 1300 semanas, tienen derecho a una pensión equivalente al 64.5% de su IBL, por lo que recibirán una pensión de 1,29SML, lo que equivale a un faltante de recursos del 78% y 84%, para hombres y mujeres, respectivamente. De forma similar ocurre con una persona que cotiza sobre 3SML. Si cotizaran durante 1850 semanas (35 años), tendrían derecho a una tasa de remplazo equivalente al 80% del IBL. A pesar de haber cotizado durante 10 años más -mayores recursos para el sistema-, dado el incremento en los beneficios, los subsidios apenas descenderían a 75% y 83%, respectivamente.

	IBL (SML)	Tasa de remplazo (% IBL)	Pensión mensual (SML)	Capital aportado (SML)	Capital requerido (SML)	% Subsidios PGN
1300 semanas (25 años cotizando)						
RPM - Hombre	1	100%	1	39	273	86%
	2	64,5%	1,29	78	352	78%
	3	64%	1,92	117	524	78%
RPM - Mujer	1	100%	1	39	390	90%
	2	64,5%	1,29	78	503	84%
	3	64%	1,92	117	748	84%
1850 semanas (35 años cotizando)						
RPM - Hombre	1	100%	1	55	273	80%
	2	80%	1,6	109	437	75%
	3	80%	2,4	163	655	75%
RPM - Mujer	1	100%	1	55	390	86%
	2	80%	1,6	109	624	83%
	3	80%	2,4	163	936	83%

Si una persona se afilia al RAIS, su pensión se calcula con base en el ahorro acumulado (más intereses), por lo que la situación financiera del sistema dependerá casi enteramente de las tasas de rentabilidad que se logre tanto en la etapa de acumulación, como en la de disfrute. Para las estimaciones que siguen se contemplan 4 supuestos que determinan el saldo de capital al finalizar la etapa de "acumulación": (i) la persona cotiza siempre sobre el mismo IBC; (ii) cotiza 16% de su IBC (11,5% son el aporte efectivo para el pago de pensiones si está afiliado al RAIS); (iii) cotiza mínimo 1300 semanas; y (iv) los aportes tienen un rendimiento de entre 4% y 8% efectivo anual, bastante cercano a lo que en efecto se observa, en promedio, durante períodos largos. En el caso de la estimación de recursos para la etapa de "disfrute" se realizan 5 supuestos: (i) la edad de jubilación es 62 años para los hombres y 57 para las mujeres; (ii) los hombres viven hasta los 83 y las mujeres hasta los 87 años; (iii) se reciben 12 mesadas pensionales; (iv) no hay lugar a pensión de sobrevivencia; y (v) el capital aportado también tiene un rendimiento que está entre 4% y 8% efectivo anual, al cual se le van restando las mesadas pensionales.

En el RAIS aquellos que cotizan sobre un ingreso base de cotización menor a 2 SML, muy posiblemente serán beneficiarios del FGPM. En los recuadros de abajo en gris se identifican todos aquellos quienes no podrán autofinanciar su pensión y requerirán los recursos del fondo para completar su capital para acceder a un pensión equivalente a un salario mínimo. Es preciso anotar que esta situación se genera, principalmente, por las bajas tasas de cotización producto de las fallas del mercado laboral. A mayores tasas de rentabilidad, más años de cotización y mayor ingreso base de cotización, menor será la población a la cual habrá que subsidiar para completar su pensión mínima.

Con tasas de rentabilidad de 4%, la tasa de remplazo máxima a la que podrá acceder si cotiza durante 25 años es de 34% del ingreso base de cotización. De aumentar el retorno a 7% u 8%, la tasa de remplazo se incrementa a 65% y 80%, respectivamente. Es decir, a tasas de 7% los usuarios del RAIS pueden obtener mesadas pensionales equivalentes a las que obtendrían en el RPM. Sin embargo, de cotizar por un tiempo mayor (por ejemplo 35 años), y con tasas superiores a 7%, se alcanzarían tasas de retorno bastante superiores a las de RPM. Ello quiere decir que si una persona cotiza continuamente puede alcanzar una buena pensión, incluso superior al ingreso base sobre el cual cotizó.

Tasas de Reemplazo - RAIS (25 años de cotización)					HOMBRE
Tasa de interés					
IBC	4%	5%	6%	7%	8%
1	100%	100%	100%	100%	100%
2	50%	50%	52%	65%	80%
3	34%	42%	52%	65%	80%
4	34%	42%	52%	65%	80%

Tasas de Reemplazo - RAIS (35 años de cotización)					HOMBRE
Tasa de interés					
IBC	4%	5%	6%	7%	8%
1	100%	100%	100%	127%	165%
2	57%	75%	98%	127%	165%
3	57%	75%	98%	127%	165%
4	57%	75%	98%	127%	165%

Tasas de Reemplazo - RAIS (25 años de cotización)					MUJER
	Tasa de interés				
SML	4%	5%	6%	7%	8%
1	100%	100%	100%	100%	100%
2	50%	50%	50%	62%	80%
3	33%	37%	48%	62%	80%
4	28%	37%	48%	62%	80%

Tasas de Reemplazo - RAIS (35 años de cotización)					MUJER
	Tasa de interés				
SML	4%	5%	6%	7%	8%
1	100%	100%	100%	121%	164%
2	50%	66%	89%	121%	164%
3	48%	66%	89%	121%	164%
4	48%	66%	89%	121%	164%

Con este ejercicio teórico, simple pero extremadamente informativo, se puede concluir lo siguiente: (i) el RPM continúa desfinanciado: las pensiones de aquellos que cotizan por encima de 2SML están desfinanciadas en promedio en un 80%, mientras que las de 1SML requerirán ser subsidiadas en más de 88%. Los subsidios son bastante mayores para las mujeres; (ii) en el RAIS todos aquellos que cotizan 25 años y 1SML no alcanzarán a tener capital suficiente para poder financiarse una pensión de 1SML y podrán acceder a una pensión equivalente a 1SML sólo gracias a los recursos del FGPM; (iii) existe gran inequidad entre los que cotizan 1300 semanas en el RPM y el RAIS, ya que en el primero las tasas de reemplazo son mayores, a pesar de que cotizan sobre el mismo ingreso base, con excepción de aquellos que cotizan sobre 1SML, que reciben la misma pensión. Solo con tasas de rentabilidad superiores a 7% podrán los del RAIS obtener tasas de retorno similares a las del RPM con períodos de cotización de 25 años; y (iv) si una persona cotiza continuamente durante 35 años y la tasa de retorno es superior a 5% podrá tener pensiones bastante superiores a las que obtendría en el RPM y, más aún, mayores al ingreso base sobre el cual cotizó.

Fuente: Legislación Colombiana. **Cálculos:** Fedesarrollo

3.2.2 ¿Qué riesgos genera un ciclo económico recesivo y quién lo asume?

El comportamiento del ciclo económico es otra de las variables que afectan al SGP, en particular en lo referente a su sostenibilidad financiera, alterando los riesgos que asumen los afiliados y el sistema como un todo. La desaceleración de la economía afecta tres variables críticas: (i) aumenta el desempleo, lo cual conlleva a una caída en

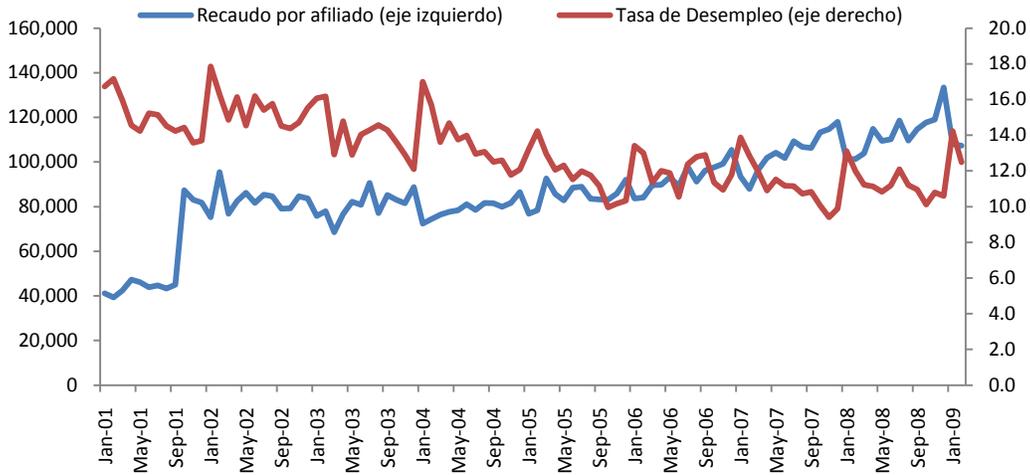
la fidelidad y a un mayor riesgo para los afiliados de no cumplir con los requisitos de acceso a la pensión; (ii) para el RAIS el mayor desempleo implica menor capital ahorrado, mientras que para el RPM mayor riesgo de no lograr su auto-sostenibilidad; y (iii) disminuye la rentabilidad de los fondos y el monto de la pensión (en el corto plazo), en particular si el momento de solicitar la pensión coincide con un ciclo recesivo.

Los esquemas de pensiones, al estar ligados al empleo, sufren los vaivenes de éste. Tener un empleo da acceso a la seguridad social, perderlo conduce a la exclusión. Es un proceso doblemente perjudicial: el trabajador pierde acceso a la seguridad social y el sistema pierde un cotizante. Cuando la economía se contrae, las personas con capacidad de cotizar disminuyen y se reducen los aportes al sistema (Gráfico 40)²⁶. El riesgo de una caída en la fidelidad al sistema la debe asumir el afiliado (tanto del RPM como del RAIS) ya que, por un lado, aumenta la probabilidad de que no se pueda pensionar por no cumplir con los requisitos en cuanto a semanas cotizadas y, por otro, corre el riesgo de perder el derecho a acceder a una pensión en el RAIS por insuficiencia de capital ahorrado, en particular en el caso de aquellas personas susceptibles a beneficiarse del FGPM (estas últimas personas, se ven afectadas tanto por el ahorro, como por las semanas de cotización)²⁷. Es importante clarificar que el nivel de riesgo que enfrentan los afiliados al no contribuir continuamente también depende del monto de pensión que se desee obtener. En los casos de pensiones superiores a la mínima, el riesgo de obtener una pensión baja lo asume el afiliado, mientras que en los casos de una pensión mínima el riesgo lo asume el contribuyente (presupuesto).

²⁶ Coeficiente de correlación -0,67

²⁷ Una caída en los aportes afecta directamente los fondos de solidaridad y de garantía de pensión mínima y, por tanto, la posibilidad de acceder a ellos por parte de las personas que necesiten aumentar su capital para acceder a una pensión mínima, lo que implica un riesgo para los afiliados de menores recursos y para las finanzas del Estado.

Gráfico 40. Aumentos en el desempleo vienen acompañados de caídas en los aportes



Fuente: Superintendencia Financiera y DANE. **Elaboración:** Fedesarrollo

Nota: Aportes promedio realizados a las AFP en pesos de 2008.

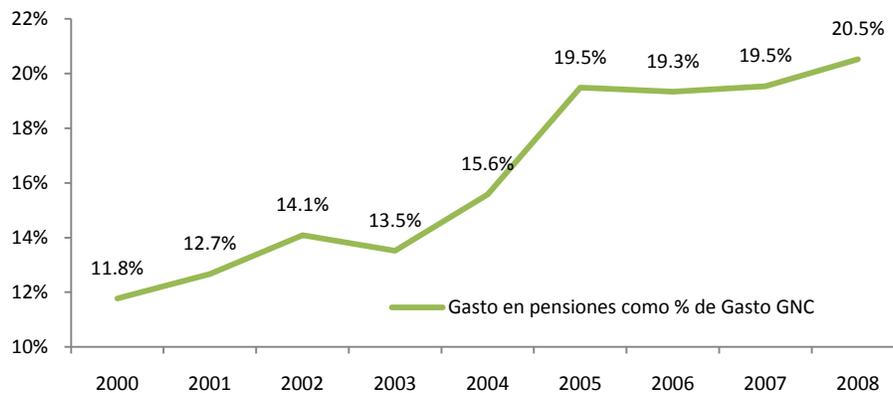
Adicional a los riesgos ya señalados, el desempleo genera un riesgo que puede ser permanente. Si bien cuando la economía se recupera también lo hace el empleo, la evidencia sugiere que algunos de los que perdieron su trabajo en el ciclo recesivo no vuelven a ingresar al mercado laboral (o, por lo menos, no al formal)²⁸. Esta situación genera que el afiliado no vuelva a cotizar al sistema de pensiones y al final a la edad de jubilación apenas podrá solicitar una indemnización sustitutiva en el RPM, o una devolución de saldos en el RAIS.

En cuanto a la sostenibilidad del RPM, existen tres grandes riesgos provocados por un ciclo recesivo de la economía: (i) al caer el recaudo por aportes pensionales se genera un problema de caja para el pago de pensiones a personas que ya gozan de ese beneficio y el Gobierno debe emitir más deuda o aumentar la carga tributaria; (ii) al observar una aparente caída en el capital ahorrado (por efecto de la disminución en el rendimiento de corto plazo de los fondos o por la incapacidad para continuar cotizando en época de desempleo) el afiliado al RAIS puede optar por trasladarse al RPM, generando en el largo plazo una mayor presión fiscal que recaerá sobre el contribuyente; y (iii) la no continuidad en el aporte dificulta alcanzar las semanas requeridas para adquirir la pensión. Si bien una desaceleración económica afecta muy negativamente el sistema pensional, no debe perderse de vista que el RPM desde sus orígenes era financieramente inviable, lo que fue evidente hasta tan solo algunos años porque la gente se empezó a pensionar, independientemente del ciclo económico.

²⁸ El estudio "Oportunidades, desafíos y barreras de la movilidad laboral en Colombia: Reflexiones para la población en pobreza moderada y extrema" de Mauricio Santamaría muestra que en el período comprendido entre 1995 y 2002, mientras el empleo asalariado perdió participación sobre los ocupados pasando de 54.7% a 47.5%, el empleo cuenta propia como proporción del empleo total aumentó de 28.1% a 32.6%. También identifica que el salario de los trabajadores asalariados mostró una recuperación importante luego de la crisis de finales de los noventa, mientras que el salario de los trabajadores cuenta propia disminuyó significativamente. Lo anterior puede llevar a pensar que es probable que una porción importante de personas que antes de la crisis se encontraban en empleos asalariados, y que perdieron su empleo a raíz de ésta, en el período posterior de la crisis en lugar de vincularse como empujados se convirtieron en cuenta propistas de manera permanente.

Desde que se agotaron las reservas del ISS en 2004, el presupuesto ha tenido que asumir las obligaciones con los pensionados, asignando para ello una proporción creciente del presupuesto (Gráfico 41). Para 2008 los gastos en pensiones del Gobierno Nacional Central ascendieron a cerca de \$17 billones y para 2009 cerca de \$20 billones. No existe en el presupuesto otro rubro de gasto similar, que beneficie a tan pocas personas. En este caso se benefician tan solo un millón de pensionados. La diferencia entre ingresos y egresos en el RPM se ha financiado principalmente con mayor deuda. Es decir, con cargo al contribuyente futuro. Dependiendo de la ubicación en el ciclo económico, la adquisición de deuda puede ser más o menos costosa (mayores tasas de interés en época de inestabilidad internacional y política monetaria contractiva).

Gráfico 41. Una quinta parte del gasto del GNC se destina al pago de pensiones



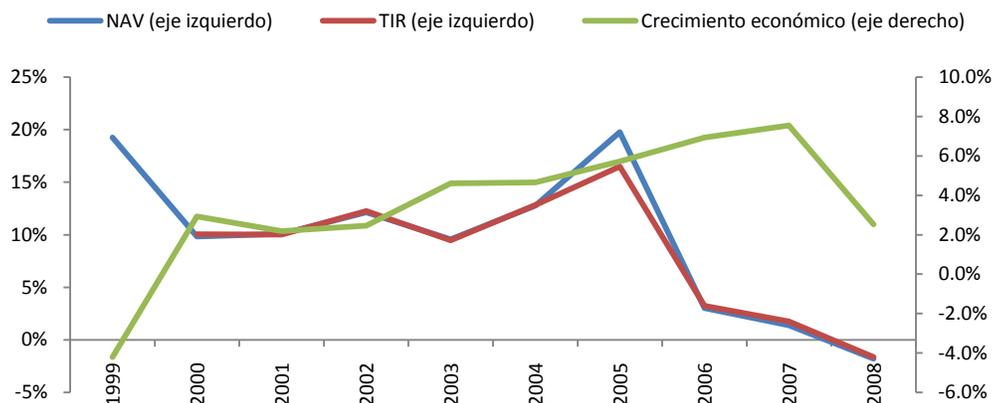
Fuente: Ministerio de Hacienda. **Elaboración:** Fedesarrollo

Nota: el gráfico contiene la proporción de recursos del Gobierno Nacional Central destinados al pago de pensiones, 2001- 2008.

Por su parte, ciclos económicos recesivos y crisis financieras tienen un fuerte impacto sobre el régimen de ahorro privado (a pesar de su auto-sostenibilidad), en particular sobre el capital acumulado en las cuentas de ahorro individual. En momentos de buen desempeño económico y financiero, los ahorradores pueden beneficiarse de una elevada rentabilidad, mientras que en épocas de recesión y de crisis el valor presente del ahorro pensional puede verse reducido. Generalmente, las crisis económicas vienen precedidas de crisis financieras, por lo que, como se muestra en el Gráfico 42 la relación crecimiento económico y rentabilidad de los fondos privados de pensiones²⁹ no siempre es positiva³⁰.

²⁹ La Superintendencia Financiera establece que "El valor de los fondos de pensiones obligatorias y de cesantía se debe determinar en forma diaria y expresarse en pesos y en unidades. Las unidades miden el valor de los aportes de los afiliados y representan cuotas partes del valor patrimonial del fondo. El mayor valor de la unidad representa los rendimientos que se han obtenido" (capítulo XII de la Circular Básica Contable y Financiera). Así, en la actualidad se emplean dos metodologías para medir la rentabilidad de los fondos de pensiones, la TIR y la NAV (Net Asset Value, por sus siglas en inglés). Por construcción, cada metodología está diseñada para medir un aspecto diferente. La metodología TIR refleja la rentabilidad percibida por el afiliado, teniendo en cuenta los flujos de aportes que ha realizado y el valor inicial y final del fondo. La rentabilidad TIR se calcula como la tasa de retorno tal que el flujo de recursos tenga un valor presente de cero. La metodología NAV calcula la rentabilidad financiera del portafolio de inversiones que conforma el fondo, a partir de la valorización que presenta la unidad en la cual éste se debe expresar. A diferencia de la rentabilidad TIR, la NAV sólo toma en cuenta el desempeño financiero del fondo, sin tener en

Gráfico 42. El rendimiento de los fondos no depende exclusivamente del crecimiento económico



Fuente: Superintendencia Financiera, Asofondos y DANE. **Elaboración:** Fedesarrollo

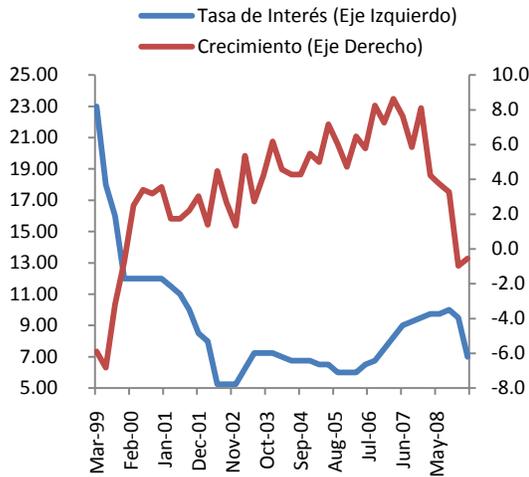
Sin embargo, un punto muy importante es el que se discute a continuación. La etapa de “acumulación”, que tiene una duración promedio de 30 años, enfrenta, por definición, tanto períodos de expansión como períodos de contracción de la actividad económica y, en consecuencia, períodos de mayor y menor valorización de los activos financieros. Es factible postular que, en gran medida, en el muy largo plazo esos episodios se compensan unos con otros y que en períodos suficientemente largos, como los de ahorro pensional, se mantiene el valor real de los activos. En el caso colombiano, el comportamiento cíclico del precio de los activos se evidencia a partir de la relación positiva que existe entre el crecimiento de la economía y el cambio en la tasa de interés interbancaria y el índice de precios de la Bolsa de Colombia (Gráfico 43). Es importante señalar que, si bien es cierto que contracciones en la economía y caídas en el rendimiento de corto plazo de los fondos de ahorro privado no afecten significativamente el valor de largo plazo de los activos y, consiguientemente, tampoco el valor esperado de la pensión, sí pueden estimular reacciones de corto plazo por parte de los afiliados. En particular, pueden fomentar el traslado hacia el RPM, generándose una situación crítica para el sistema pensional, como se analiza más adelante. Esta situación evidencia la asimetría existente entre regímenes.

cuenta los factores que pueden afectar la frecuencia de las cotizaciones. Para el caso colombiano, los retornos de corto plazo bajo la NAV no difieren mucho de los observados con la metodología TIR, pero los de más largo plazo sí muestran un mejor desempeño. Fuente: Asofondos.

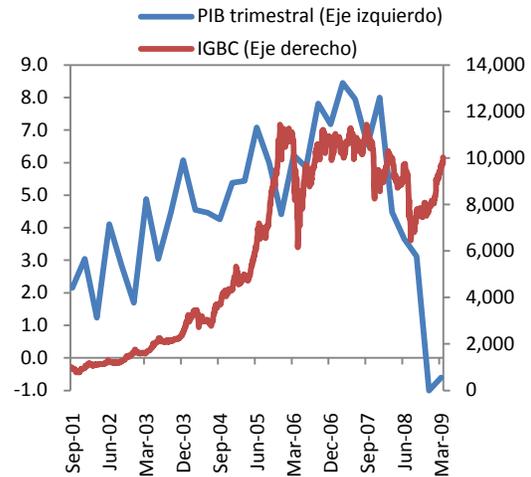
³⁰ La correlación simple entre crecimiento económico y la TIR es de -0,17 y de -0,12 con la NAV.

Gráfico 43. En períodos largos se mantiene el valor real de los activos

A. Crecimiento de la Economía y



B. PIB e Índice de la Bolsa



Tasa de Interés Interbancaria

Fuente: Banco de la República - DANE- Bolsa de

Fedesarrollo

Valores de Colombia. **Elaboración:**

Puesto que el monto de la pensión dependerá del valor del capital ahorrado al momento de pensionarse, un ciclo recesivo evidentemente puede afectar de forma considerable la etapa de “disfrute” de la pensión³¹. El efecto es mucho mayor para aquellas personas que tenían programado retirarse bajo la modalidad de renta vitalicia. Quienes se retiran bajo el esquema de ahorro programado, en los primeros años obtendrán bajos montos de pensión, mientras su ahorro pensional recupera valor, pero posteriormente el monto de la mesada aumentará. Eventualmente la economía ingresará en otro ciclo contractivo (considerando que la etapa de “disfrute” puede llegar a ser de 30 años) y, en ese caso, las mesadas pensionales podrían disminuir su valor. La modalidad de retiro programado está diseñada para que sea el pensionado quien asuma estos riesgos de mercado. No obstante, existe una contradicción entre el diseño de este mecanismo de retiro creado en la Ley 100 de 1993 que se supone opera bajo el libre mercado y el mandato del Acto Legislativo No. 1 de 2005 que establece que se deberá garantizar que la mesada pensional siempre aumente por lo menos con el IPC³². Es claro que los ajustes por encima del IPC eventualmente podrían ir contra el

³¹ La reciente crisis financiera ha afectado considerablemente el ahorro pensional en diversos países. En los de la OECD se estima que la caída en su valor fue 23% durante 2008. Los países en los que más se desplomaron los activos de los fondos de pensiones en 2008 fueron Irlanda (37,5%), Australia (26,7%), Estados Unidos (26,2%), Islandia (22,9%) y Bélgica (21,6%), mientras que República Checa (7,2%), Alemania (8,5%), Eslovaquia (10,5%) y España (11,7%) observaron las caídas más moderadas. (Fuente: Informe bienal sobre las pensiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) - 2009) La caída en el caso de los países latinoamericanos fue también importante: Argentina (19%), Chile (17%) y México (5,2%). Muy pocos países, entre ellos Colombia, reportaron rentabilidades positivas: Costa Rica (3,8%), Corea (4,2%), Colombia (4,8%), Turquía (9%) y Egipto (11%). (Fuente: Antolin, P. y F. Steward (2009), "Private Pensions and Policy Responses to financial and economic crisis", OECD Working Papers on Insurance and Private Pension No. 36)

³² El Acto Legislativo 01 de 2005 estableció que “por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas” y que “ninguna pensión podrá ser inferior al

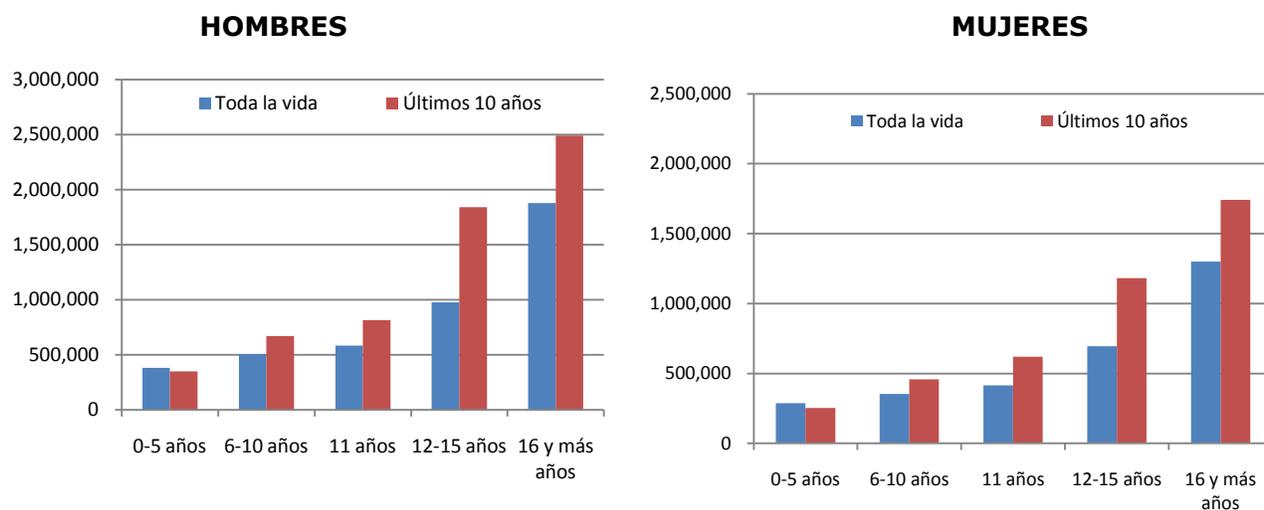
afiliado vía la extinción de su capital antes del plazo esperado si el mismo está pensionado por retiro programado. Sin embargo, de hacer a un lado el hecho de que la modalidad de retiro programado funcione bajo el libre mercado y se acatara la instrucción de que ninguna pensión puede aumentar menos que el IPC, la modalidad de retiro programado pierde la naturaleza fiduciaria de su función. En tal caso, el riesgo financiero lo asumirían las AFP y el afiliado, mientras que para la modalidad de rentas vitalicias el riesgo lo asume enteramente la aseguradora. Por esa razón es crucial que al acercarse la edad de jubilación, los activos en que se invierta el ahorro pensional sean los que enfrenten el menor riesgo posible, cosa que la reciente reforma financiera reconoció mediante la inclusión de los multifondos.

Por su parte, caídas en el rendimiento de las inversiones, entre otros factores, aumentan la probabilidad de traslados del RAIS al RPM, ya que en este último el valor de la pensión no depende de los rendimientos de lo ahorrado, sino del salario durante los últimos diez años de cotización. Con la excepción de aquellos que tiene menos de 5 años de educación, el salario promedio de los últimos 10 años es mayor que el del promedio de la vida laboral, tanto para hombres como para mujeres (Gráfico 44). Si bien desde la creación del régimen de ahorro privado el traslado entre regímenes ha sido una constante (Gráfico 45), en los últimos años se ha observado un mayor movimiento (más de 490.000 personas se han trasladado desde enero de 2007) y por primera vez a partir de 2008 se registra un movimiento significativamente mayor hacia el RPM. Los traslados hacia el RPM crean un problema fiscal en el mediano y largo plazo, por cuanto en su mayoría (o por lo menos los que se han trasladado en los últimos años) son afiliados que se cambian de régimen faltando 10 años para cumplir con la edad de jubilación (Gráfico 46). De hecho 55% de los traslados hacia el RPM registrados desde enero de 2007 son de personas mayores de 40 años.

Sin embargo, a pesar de que la norma es explícita frente a la prohibición de cambio de régimen durante los últimos 10 años antes de alcanzar la edad de jubilación, la realidad muestra que vía sentencias de tutela muchos afiliados han podido retornar al RPM faltando menos de 10 años, en particular afiliados que pertenecen al Régimen de Transición. Los traslados al RPM implican que la obligación pensional queda con cargo al ISS, con sus problemas de des-financiación, lo que en últimas conduce a que, en algún momento, ese sobre costo recaiga sobre el presupuesto general, aumentando la carga tributaria presente o futura y agravando los problemas de equidad en el momento, e inter-generacionalmente.

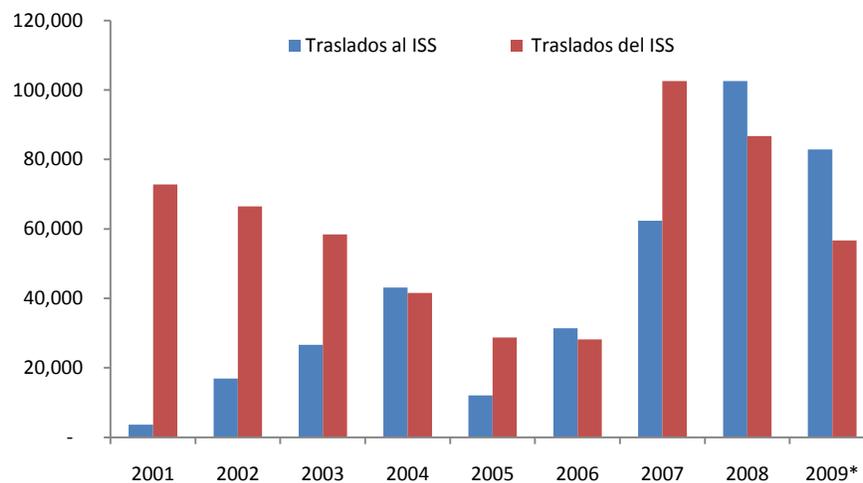
salario mínimo legal mensual vigente.” En fallo de tutela T-1052 de 2008, la Corte Constitucional afirma que los pensionados tienen derecho a la actualización de su mesada pensional de conformidad con la variación porcentual del IPC. En su defensa la AFP demandada argumenta que: “El incremento de [la] mesada pensional en la modalidad de retiro programado puede o no darse ya que depende del cálculo de un valor anual de mesada que se encuentra en función del capital existente en la cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros. Es decir, bajo esta modalidad el valor de la mesada es consecuencia directa del valor del capital acumulado y los rendimientos generados por el mismo, por lo que el afiliado asume el riesgo de que el valor de la mesada pueda disminuir” (Sentencia T-1052 de 2008). Sin embargo, la Corte falló en contra de la AFP, ordenando pagar a favor del actor el monto total correspondiente a la suma de los reajustes anuales de la pensión de vejez dejados de cancelar por la AFP según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE para cada año inmediatamente anterior al reajuste respectivo, desde el año siguiente al reconocimiento de la pensión.

Gráfico 44. El salario promedio de los últimos 10 años laborados es mayor que el salario promedio de toda la vida laboral, exceptuando el caso de aquellos con menos de 5 años de educación



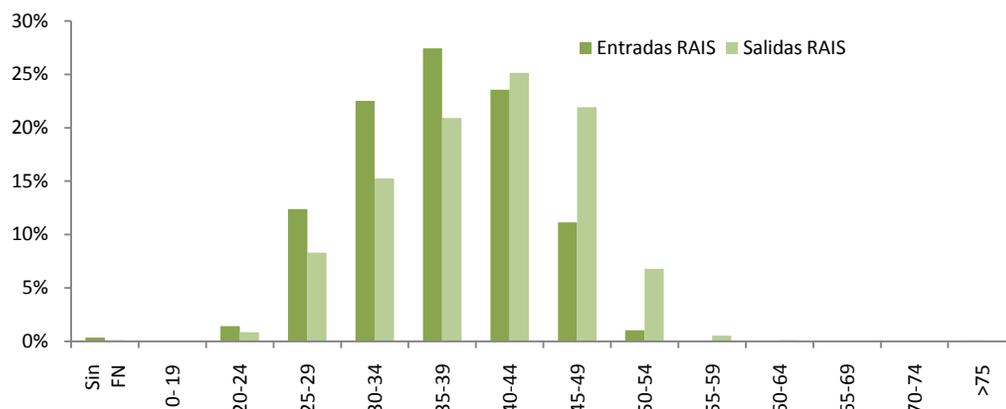
Fuente: DANE - Encuestas de hogares **Elaboración:** Fedesarrollo

Gráfico 45. En los últimos años se ha disparado el traslado entre regímenes, prevaleciendo en el último año el traslado hacia el RPM



Fuente: Superintendencia Financiera y Asofondos. **Elaboración:** Fedesarrollo
2009*: traslados en el RAIS entre enero y septiembre.

Gráfico 46. La mayoría de los traslados al RPM de los últimos 3 años son de personas que cuando se acerca la edad de jubilación se trasladan

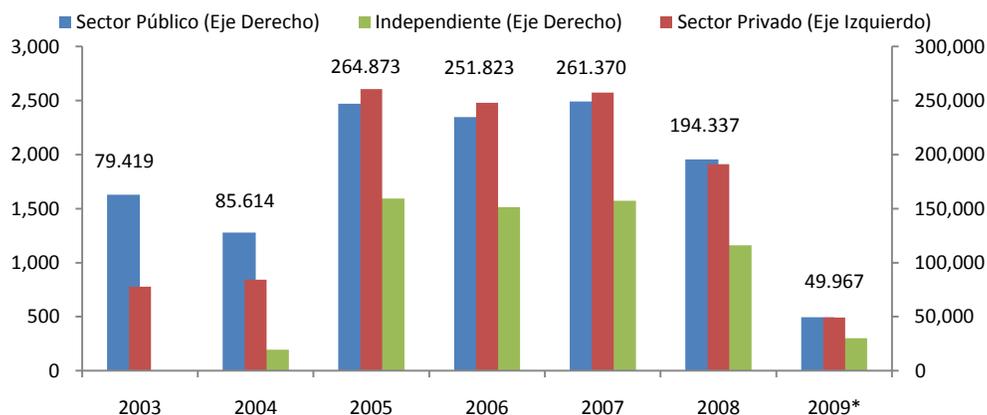


Fuente: Superintendencia Financiera - Asofondos. **Elaboración:** Fedesarrollo

Nota: el gráfico contiene el porcentaje de personas que se han trasladado entre regímenes por cohorte de edad entre enero 2007 y mayo 2009.

Por otro lado, si bien es cierto que las AFP mantienen unas elevadas tasas de reclutamiento de afiliados (en promedio 630.000 personas anuales), la vinculación de nuevos afiliados al RPM no es nada despreciable. Así, 1.187.395 trabajadores, principalmente vinculados al sector privado, han ingresado al RPM entre 2003 y junio de 2009 (Gráfico 47), lo que significa que aproximadamente el 14% de los afiliados al Sistema General de Pensiones son nuevos afiliados que decidieron hacerlo al RPM. Esta situación demuestra que el RPM está lejos de marchitarse por sí solo, lo cual es muy preocupante para las finanzas públicas, considerando las altas tasas de subsidio que se generen bajo este esquema de pensión.

Gráfico 47. El ingreso de nuevos afiliados al RPM es significativo. Cerca del 14 % de los afiliados del sistema han ingresado al RPM en los últimos 6 años



Fuente: Instituto de Seguridad Social. **Elaboración:** Fedesarrollo

Nota: Afiliados nuevos vinculados al ISS. 2009*: datos a Junio

Así las cosas y teniendo en cuenta tanto los traslados al ISS como las nuevas vinculaciones, se hace muy difícil que la situación fiscal mejore en el corto y en largo plazo, con las implicaciones negativas sobre la cobertura y la equidad que este hecho tiene.

3.3 Pago de pensiones y su impacto sobre las finanzas públicas

Como se mencionó en la primera parte de este estudio, los motivos que justificaron la reforma pensional en 1993 fueron, principalmente, (i) las distorsiones que existían entre el sistema y el envejecimiento de la población; (ii) el desequilibrio financiero, traducido en un significativo déficit del sistema; (iii) la baja cobertura; (iv) la inequidad; y (v) promover el ahorro nacional.

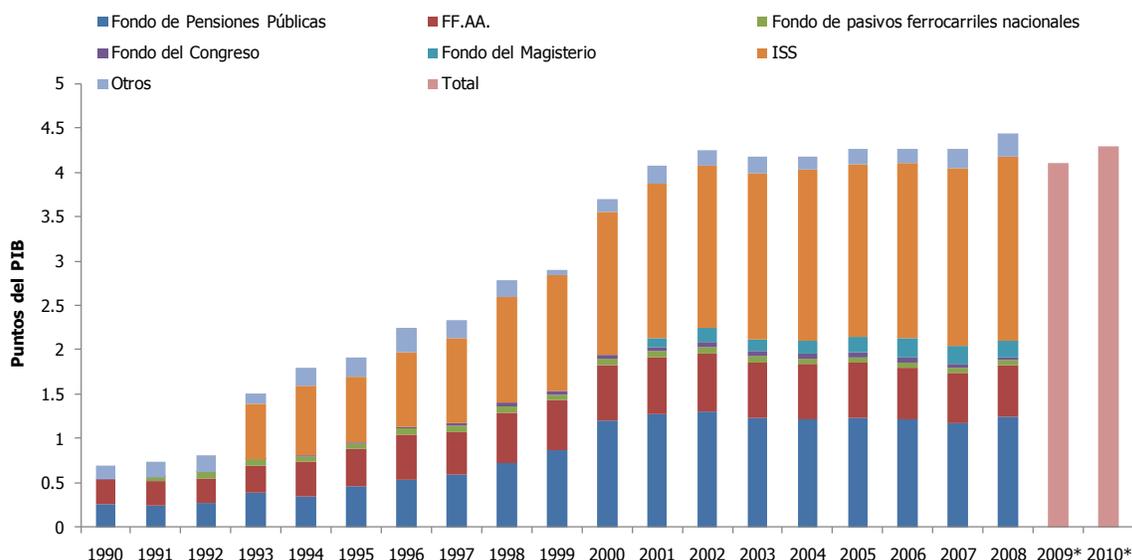
Quince años después de implementada la reforma, puede decirse que cuatro de los cinco grandes objetivos para los cuales fue promovida se han cumplido apenas parcialmente. De no haberse adelantado la reforma, es posible afirmar que el sistema muy pronto habría colapsado desde el punto de vista fiscal. Sin embargo, debido a los antiguos y nuevos compromisos adquiridos con la reforma, el desequilibrio financiero del RPM no disminuyó como se deseaba, por lo que la sostenibilidad financiera del régimen continuó siendo un problema.

Existían grandes expectativas de que la reforma de 1993 disminuiría la presión sobre las finanzas públicas. Sin embargo, la existencia de un RT tan largo como el finalmente aprobado, significó que los ajustes al RPM se aplazaban hasta el año 2014. La permanencia de algunos regímenes especiales complicó aún más la situación. Por otro lado, la creación del sistema de ahorro individual implicó que las contribuciones que deberían ser depositadas en las cuentas individuales de las AFP obviamente no se podrían utilizar en pagar las del RPM. El problema de caja que siempre había existido ya no podía ser financiado con los aportes de los trabajadores, lo que llevó a hacer explícito un déficit del régimen de prima media que sería financiado por el Gobierno Nacional Central. Esto se complicó aún más porque este último hecho coincidió temporalmente con que muchos afiliados empezaron a llegar a la edad de pensión.

El traslado de afiliados del RPM al RAIS adicionó un componente de responsabilidad fiscal, asociado a la cancelación, por parte del fisco, de los bonos pensionales equivalentes al valor de las cotizaciones acumuladas en el régimen público de los que se cambiaron de régimen. Vale la pena mencionar que, a pesar del costo de esos bonos, su impacto sobre las finanzas es menor de lo que hubiera sido la permanencia de esos individuos en el RAIS. Por otro lado, como no se prohibieron las nuevas afiliaciones al RPM, el presupuesto de la Nación asumió el pago de las obligaciones de los nuevos entrantes (la diferencia entre la pensión que el régimen les garantiza y el valor capitalizado de las cotizaciones). Por último, quizás la obligación más costosa para el presupuesto que se incorporó con la Ley 100 fue la garantía de una pensión mínima equivalente a 1SMLV. El gasto en pensiones aumentó aceleradamente a principios de la década de los noventa y aún continúa incrementándose. Los pagos por

ese concepto pasaron de 0,8% del PIB en 1990 a 1,2% en 1994 y a 4,5% en 2008 y casi 5% en 2009 (Gráfico 48). Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo, continuará aumentando hasta 2013 y se mantendrá en niveles elevados por varias décadas.

Gráfico 48. El pago de pensiones con cargo al fisco ya sobrepasa 4.5 puntos del PIB



Fuente: DNP-DEE. Elaboración: Fedesarrollo

Como se dijo arriba, este gasto corresponde a más del 20% del total del presupuesto nacional. Esta cifra sólo es igualada en el presupuesto general de la nación por el Sistema General de Participaciones (las llamadas "transferencias" mediante las cuales se financia todo el gasto público en educación básica y media, una gran proporción del gasto en salud y la mayoría del gasto en saneamiento básico) y por los gastos en defensa y seguridad. Es decir, tenemos hoy un gasto de una magnitud impresionante, dedicado a subsidiar generalmente a los hogares más ricos, y que podría dedicarse a usos que impactan mucho más el bienestar de los más pobres (por ejemplo salud) o la competitividad del país (por ejemplo, infraestructura). Por ponerlo de otra manera igual de diciente, lo que hoy día se dedica al pago de pensiones del RPM con cargo al presupuesto equivale a todo el recaudo del IVA. Es decir, todo lo que se recauda por ese impuesto se usa para subsidiar las pensiones de cerca de un millón de personas, de altos ingresos en su mayoría, que equivalen a cerca del 2.5% de la población.

La relación entre pago total de pensiones a cargo del Gobierno Nacional Central y el número de pensionados es sorprendentemente baja. Es decir, es muy alta la cantidad de recursos que se destina para pagar las obligaciones de tan pocos pensionados que, además, pertenecen a los hogares más ricos. Para diciembre de 2008 se estimaba que el Gobierno Nacional Central tenía a su cargo más de un millón de pensionados, 60% de los cuales pertenecían al ISS, 20% a Cajanal, 14% a las FF.MM. y 6% al Fondo del Magisterio (Cuadro 6). Se destacan las pensiones de los congresistas, las cuales sobrepasan los 20 SMLV, las de Foncolpuertos (6.8 SMLV) y las de la Universidad Nacional (5.9 SMLV). La pensión promedio del régimen general es de 1.67 SML.

Cuadro 6. Grandes inequidades en el monto de pensiones en el sector público (2008)

Entidad	Total Pensionados a cargo del GNC	Pensión Promedio (SML)
Cajanal	196.935	2,9
Caja de Retiro de la Policía Nacional	65.346	2,7
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	63.504	2,7
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	32.588	4,7
Ministerio de Defensa	27.926	2,1
Policía Nacional	20.457	3
Fondo de Pasivo de los Ferrocarriles	16.577	2,4
Foncolpuertos	15.908	6,8
Caja de Crédito Agrario	10.649	3,6
SENA	4.203	3,2
Universidad Nacional de Colombia	4.182	5,9
Ministerio de Agricultura	3.404	3
Incora	2.079	2,7
Fondo de Previsión del Congreso	1.755	20,7
Otras Entidades	6.747	3,6
ISS	590.233	1,67
Total	1.062.493	

Fuente: DNP-DEE

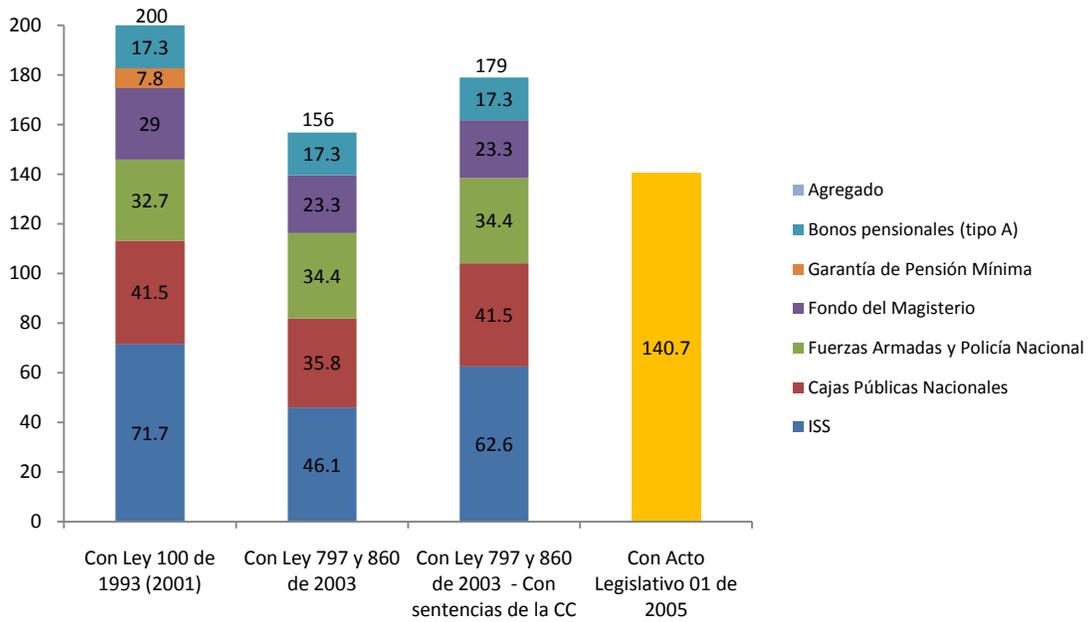
Nota: el cuadro contiene el número de pensionados a cargo del Gobierno Nacional Central en 2008 y la pensión promedio

La sumatoria de las obligaciones pensionales ya adquiridas es lo que se conoce como la deuda pensional, que según el modelo DNPensión, en valor presente asciende a 141% del PIB³³ en un horizonte al 2050. Si bien las reformas introducidas con las Leyes 797 y 860 de 2003 y con el Acto Legislativo No. 1 de 2005, incluyendo el efecto adverso de las declaraciones de inexecutable de algunos artículos por parte de la Corte Constitucional³⁴, permitieron disminuirla en 60 puntos del PIB (Gráfico 49), todavía es muy alta, lo que pone la situación fiscal del país en una difícil posición en el mediano plazo. Valga mencionar que en Colombia existe un pasivo pensional del orden de 140% del PIB para cubrir tan solo a cerca del 25% de la población objetivo, mientras que en los países desarrollados el pasivo es del orden del 170% del PIB, pero cubre a entre el 80 y el 90% de la población objetivo.

³³ Este cálculo del VPN de la deuda pensional toma un horizonte de 50 años, una tasa de descuento del 4% y una tasa de crecimiento promedio de la economía también de 4%. La escogencia de la tasa de descuento juega un papel vital; entre más alta la tasa, menor será el tamaño de los compromisos o deudas. En Estados Unidos, el *Government Accounting Standard Board* obliga a que el régimen de prestación definida calcule su deuda pensional con una tasa de descuento promedio de 8%.

³⁴ En la Sentencia C-1056 de 2003 la Corte Constitucional declaró inexecutable por vicio de trámite el Artículo 18 de la Ley 797 de 2003 el cual buscaba anticipar la fecha límite que determinaba quienes harían parte del Régimen de Transición con el fin de acortar el periodo. Al haber sido declarada inexecutable esta modificación, ésta se reincorporó en el Artículo 4 de la Ley 860 de 2003. Nuevamente el artículo fue declarado inexecutable por vicios de trámite a través de la Sentencia C-754 de 2004.

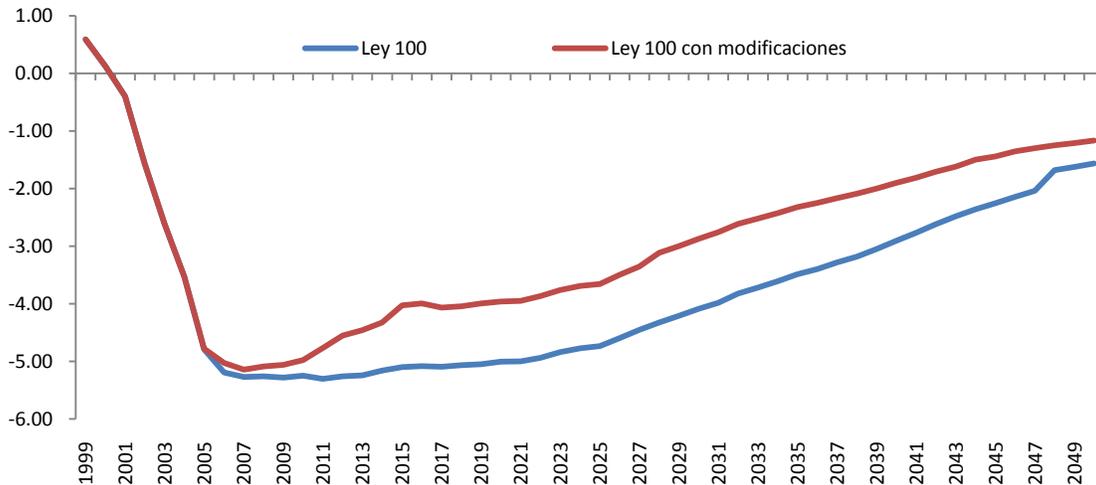
Gráfico 49. La deuda del Sistema General de Pensiones sigue siendo muy alta....



Fuente: Resultados del Modelo DNP Pensión, 2005. (CC: Corte Constitucional)

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

Gráfico 50. Las modificaciones al SGP redujeron el déficit operacional pero de manera insuficiente



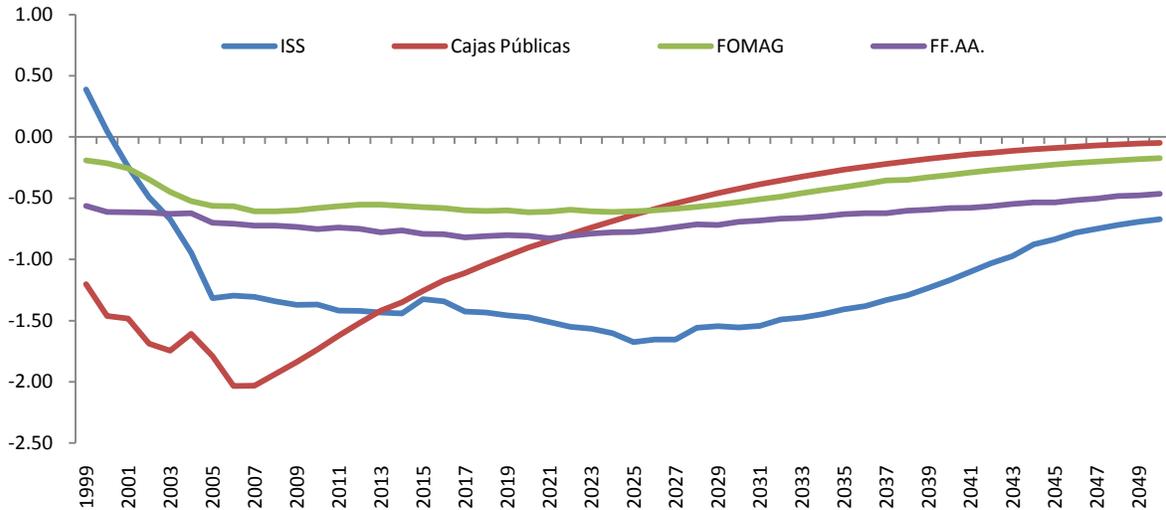
Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009

Ley 100 con modificaciones por Ley 797 de 2003, Ley 860 de 2003 y Acto Legislativo No. 1 de 2005

Nota: El gráfico contiene la estimación del déficit operacional no financiado³⁵ del sistema general de pensiones como porcentaje del PIB.

³⁵ Déficit Operacional no Financiado es igual a los ingresos menos los gastos en pensiones.

Gráfico 51. El mayor déficit operacional lo mantendrá el ISS ...



Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009

Si bien en la actualidad el desbalance de las cajas públicas es el principal componente del déficit pensional (entre 1.5% y 2% del PIB), este régimen paulatinamente se marchita como consecuencia de la prohibición de ingreso de nuevos afiliados (Gráfico 50). Por su parte, en el horizonte al 2050, durante un período de aproximadamente 35 años el ISS arrojará un déficit de cerca de 1.5% del PIB, hasta reducirse a 0.7% (aunque este resultado podría alterarse si la dinámica de traslados hacia el RPM sigue como en el último año). Le sigue en orden de magnitud la deuda pensional de las Fuerzas Armadas y la del Magisterio, la cual solo a partir del 2030 se reduce a menos de 0.5% del PIB. Es preciso anotar que las reformas que se han adelantado desde 1993 han estado encaminadas a la reducción de este déficit, con excepción del régimen del las Fuerzas Armadas, al cual se aumentaron algunos beneficios con la Ley 923 de 2004. Adicional a ese incremento, hay que considerar el aumento en el pie de fuerza (30% entre 2002 y 2006)³⁶, que hace que la deuda haya aumentado de 32.7% del PIB en 1993 a 34.4% del PIB en la actualidad.

Una deuda pública para el pago de pensiones elevada afecta directamente el bienestar de todos los colombianos, puesto que para cumplir con las obligaciones pensionales adquiridas será necesario aumentar los impuestos para poder financiarlas o sacrificar el gasto en educación, salud u otros rubros de gasto social.

3.4 Inequidad: subsidios en el Régimen de Prima Media y su costo fiscal ¿Continúa el sistema desfinanciado?

La carga de subsidios del sistema de pensiones y la inequidad en su asignación constituía uno de los principales problemas que enfrentaba el sistema antes de la reforma en 1993. Sin embargo y, a pesar de las varias modificaciones normativas,

³⁶ Se destacan la Fuerza de Acción Decisiva Conjunta, 4 brigadas móviles, 17 batallones de contraguerrilla, un batallón de alta montaña, siete fuerzas de reacción divisionarias, dos compañías del Plan Meteoro y 24 destacamentos de tiradores de alta precisión. Además, entre el 2002 y el 2007 entraron en funcionamiento 168 estaciones y 108 subestaciones de Policía.

gracias a la existencia de un prolongado Régimen de Transición (RT) la rebaja en los subsidios en el nuevo sistema fue apenas marginal. Gracias a la permanencia de beneficios previamente adquiridos, tanto el monto como la inequidad en la distribución del subsidio continúan favoreciendo a aquellos cobijados por el RT. En esta sección se mostrará que la población que está afiliada al RPM pero que no hace parte del RT continuará recibiendo subsidios, aunque en menor valor y con menor inequidad. Este hecho implica que el régimen de prima media continúa desfinanciado y generando inequidad, incluso una vez superado el período de vigencia del RT. Por supuesto, la existencia de estos subsidios ya se mostró en el Recuadro 4 arriba.

Para 1993 la carga de subsidios respecto al valor de la pensión superaba el 78%. En el caso de aquellos que cotizaban el mínimo de semanas requeridas (500 semanas) y eran beneficiarios de la pensión mínima (1 SML), se subsidiaba 92% de la pensión. Cuando la pensión era superior a 1 SML, la proporción del subsidio era menor y en promedio ascendía a 65%. Para aquellos que cotizaban 1.000 semanas, el subsidio se reducía a 84% en el caso de las pensiones mínimas y a 61% para las pensiones superiores a 1 SML (Cuadro 7 - Panel A). Además de ser extremadamente elevados, los subsidios eran inequitativos, a los de mayores pensiones se les subsidiaba una proporción mayor. Mientras que a una persona que tenía derecho a una pensión de 2SMLV se le subsidiaba la mitad de la misma, para aquellos cuya pensión superaba los 9SMLV se le subsidiaba más del 74% de los recursos, lo que evidencia la elevada inequidad del sistema antes de la reforma. No obstante lo inequitativo del sistema, es importante aclarar que del total de los recursos destinados para el pago de subsidios, la mayor parte la recibía gente con pensiones bajas, simplemente porque allí se ubica la mayoría de la población y por el número reducido de semanas cotizadas, que en su mayoría no superaba los 10 años. Se estima que cerca del 70% de las pensiones del ISS se destinaba a quienes recibían pensiones mínimas.

Como los beneficios de las personas cobijadas por el Régimen de Transición se mantuvieron, el nivel de subsidios para este segmento de la población se mantuvo en niveles superiores a 80% aún después de la reforma de 1993 (Cuadro 7 - Panel B). Aquellos que cotizan 1.000 semanas recibirán en promedio un subsidio de 85%, comparado con 73% que recibirán aquellos que coticen 1.200 semanas. Aumentar en 200 semanas el tiempo de cotización reduce el monto de subsidios a la pensión en 12 puntos porcentuales. Si bien la inequidad en la distribución del subsidio es menor que antes de la reforma, aún se mantiene en niveles elevados.

Para el resto de la población afiliada, el nivel de subsidios se reduce considerablemente y se corrige parcialmente la inequidad en la asignación de los mismos. Por un lado, gracias al aumento en las tasas de cotización, el subsidio a la pensión mínima se reduce de 88% a 53%. Para la población que tendrá derecho a pensiones superiores a 2SMLV, como máximo se subsidiará 20% de la pensión para las mujeres y 15% para los hombres. Por otro lado, la proporción de pensión subsidiada es menor conforme el monto de la pensión aumenta. Si bien las reformas adelantadas desde 1993 permitieron reducir el monto de subsidios y contribuyeron a mejorar la equidad en su asignación, el régimen continúa desfinanciado.

Cuadro 7. Subsidios extremadamente altos e inequitativos...

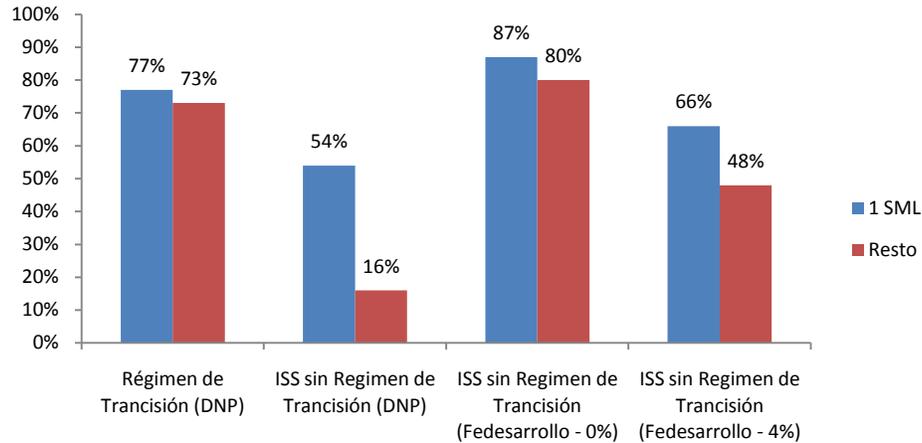
Panel A - Subsidios antes de la Ley 100					
		500 semanas (mínimo)		750 semanas (promedio)	
Pensión (SML)	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
1	90%	94%	82%	85%	
2	51%	55%	48%	51%	
3	54%	58%	50%	54%	
4	57%	61%	53%	57%	
5	60%	64%	56%	60%	
6	63%	67%	59%	63%	
7	66%	70%	62%	66%	
8	69%	73%	65%	69%	
9	72%	76%	68%	72%	
10	75%	79%	71%	75%	

Panel B - Subsidios en el Régimen de Transición					
		1000 semanas (mínimo)		1200 semanas (promedio)	
Pensión (SML)	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
1	86%	91%	74%	79%	
2	73%	78%	61%	66%	
3	76%	81%	64%	69%	
4	79%	84%	67%	72%	
5	82%	87%	70%	75%	
6	85%	90%	73%	78%	
7	87%	92%	75%	80%	
8	87%	92%	75%	80%	
9	87%	92%	75%	80%	
10	87%	92%	75%	0%	

Panel C - Subsidios con la Ley 797 de 2003					
		1300 semanas (mínimo)		1500 semanas (promedio)	
Pensión (SML)	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
1	51%	57%	49%	56%	
2	15%	21%	13%	20%	
3	14%	20%	12%	20%	
4	14%	20%	12%	19%	
5	13%	19%	11%	19%	
6	13%	19%	11%	18%	
7	12%	18%	10%	18%	
8	12%	18%	10%	17%	
9	11%	17%	9%	17%	
10	11%	17%	9%	16%	

Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009

Gráfico 52. Por la existencia de un largo Régimen de Transición, la rebaja en los subsidios en el nuevo sistema fue apenas marginal



Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009. **Cálculos:** Fedesarrollo

Nota: (a) Modelo DNP cotizando 1200 semanas en promedio, (b) Modelo DNP cotizando 1300 semanas y con expectativa de vida 77 (H) y 80(M) años, (c) Proyección de Fedesarrollo cotizando 1300 semanas, con tasa de descuento 0% y expectativa de vida de 83(H) y 87(M), (d) Proyección de Fedesarrollo cotizando 1300 semanas y con tasa de descuento 4% y expectativa de vida de 83(H) y 87(M).

Sin embargo, cabe anotar que, observando el panel C, es claro que el monto de los subsidios todavía es altamente regresivo. Por ejemplo, un hombre de 10 SMLV recibe un subsidio del 11%, que equivale, actualmente, a cerca de \$500.000, mientras que un hombre de un SMLV, recibe un subsidio de cerca de \$250.000. También es preciso anotar que, tanto la proporción, como el valor total del subsidio presentados allí con seguridad están subestimados, toda vez que el modelo de estimación del DNP utiliza la tabla de mortalidad de 1989, además de suponer que los recursos del RPM reciben un interés. En ella se establece que un hombre (mujer) que llega a los 60 años vivirá hasta los 79.5 (80). La Superintendencia Financiera acaba de actualizar la tabla y en ella se eleva la expectativa de vida a 84 años para los hombres y a 89 años para las mujeres. Al ajustarse a la realidad la expectativa de vida, la proporción de subsidio puede elevarse a niveles muy superiores, según el ejercicio de proyección expuesto en el Recuadro 5.

3.5 ¿Qué habría pasado sin la Ley 100?

¿Cuál habría sido el esfuerzo fiscal requerido para mantener el Régimen de Prima Media (RPM) tal y como funcionaba antes de la Ley 100 de 1993? O, alternativamente, ¿cuál habría sido el costo de no haber introducido el régimen de ahorro individual solidario, forzando a quienes hoy cotizan en el RAIS a hacerlo en el RPM, aplicándose las condiciones para acceder a una pensión establecidos en el Decreto 758 de 1990 y otras normas por entonces vigentes?

3.5.1 ¿Por qué el RPM era un esquema inviable desde el punto de vista fiscal?

Antes de la reforma de 1993 estaba en juego el equilibrio financiero del sistema de pensiones, ya que no parecía viable el pago oportuno de las obligaciones que se habían generado. Para 1993 tan solo 20% de los colombianos, en su gran mayoría del sector formal, urbano y empleados públicos, estaban afiliados al ISS, Cajanal y demás Cajas de Previsión. Los seguros de invalidez, vejez y muerte se pagaban como una contribución de la nómina, cuya tasa era de 6.5%, cuando esta última debía ser igual a la razón de las pensiones pagadas sobre los salarios asegurados, más un porcentaje adicional por concepto de administración. La condición inicial (Decreto 3041 de 1966) de aumento paulatino en la tasa de cotización para constituir reservas no se cumplió, por lo que si bien en 1993 el ISS contaba con algún grado de reservas, las mismas eran insuficientes, convirtiéndose el sistema en uno de reparto simple. En 1994 apenas 292.249 personas afiliadas al ISS gozaban de los beneficios de una pensión, o 23% de la población en edad de pensión³⁷.

Según las proyecciones realizadas en esa época, incluidas en la exposición de motivos de la Ley 100, se estimaba que las obligaciones del ISS con los pensionados del momento y quienes ya habían alcanzado los derechos correspondientes en 1992, ascendían a \$4.7 billones, mientras que las reservas a la fecha eran tan sólo de \$420.000 millones. Por otro lado, las pensiones adeudadas en el sector público tenían un valor de \$5.05 billones, con lo cual la deuda total ascendía a \$9.75 billones (30.7% del PIB de 1992), monto cercano a la deuda externa de la Nación (35% del PIB). Adicionalmente, había también que sumar la eventual deuda con los afiliados que habían adquirido derechos parciales.

La difícil situación fiscal del ISS causada por pensiones que no guardaban relación con las cotizaciones efectuadas, fue también promovida por los incentivos perversos que tenía el sistema. En primer lugar, se presentó una severa sub-declaración del salario base de cotización durante la mayor parte de la vida laboral del afiliado. Segundo, se incentivó a sobrevalorar el salario base de cotización durante las 100 semanas que precedían la fecha de jubilación, con el fin de elevar el monto de la pensión. Tercero, hubo poca continuidad en los aportes, ocasionada en parte por la alta rotación laboral de los trabajadores, pero también porque era posible recibir una pensión de salario mínimo con apenas 500 semanas de cotización, de tal forma que quien ganaba cerca de esa remuneración, no tenía incentivos para continuar cotizando. Cuarto, se presentaba una alta evasión, aún en el sector formal de la economía, donde una quinta parte de los empleados no estaban afiliados a la seguridad social. Por último, las reservas del ISS se vieron afectadas por la desviación de recursos para el pago de seguros médicos hechos al inicio de operaciones del sistema, el pago de los aportes para seguros médicos de los pensionados y por el manejo de la inversión de las reservas por la vía administrativa³⁸.

³⁷ La estimación del porcentaje de personas pensionadas se calcula con base en la Encuesta de Hogares del DANE. Allí se estima que en 1994 la población masculina mayor de 60 años ascendía a 806.589 y la femenina a 456.293.

³⁸ Exposición de Motivos – Ley 100 de 1993. Las reservas fueron invertidas con criterios políticos y no de rentabilidad y seguridad para los afiliados.

Por su parte, la grave situación fiscal de las pensiones de los empleados del sector público fue principalmente promovida porque la gran mayoría de los trabajadores se pensionaban sin haber cotizado y recibían complementos pensionales muy generosos con cargo al fisco. Para 1993 el Presupuesto Nacional giraba cerca de \$800.000 millones (1.5% del PIB) para el pago de pensiones del sector público. En segundo lugar, eran frecuentes las pensiones públicas que se otorgaban por tiempo de servicio, sin consideración a la edad (por ejemplo, Colpuertos, donde bastaba que la suma de la edad y los años de servicio fuera igual a 53). Tercero, la deserción de entidades y afiliados de Cajanal, que se suponía debía haber sido la entidad para centralizar y homogenizar la previsión del nivel nacional, generó la existencia de más de un millar de cajas con régimen pensional diferente, lo que a su vez generó enormes inequidades al interior del sistema. Mientras un trabajador de Ecopetrol recibía una pensión promedio de 5.5 SMLV, la pensión de un funcionario del sector público ascendía a 1.89 SMLV y la de un afiliado al ISS a 1.24 SMLV. En el caso de Colpuertos los empleados se jubilaban sobre el sueldo de las últimas 12 semanas.

Las limitaciones del sistema eran evidentes. De acuerdo al estudio actuarial realizado por el ISS en 1991, para mantener el sistema de reparto de los afiliados al ISS (principalmente trabajadores del sector privado), se debía incrementar la tasa de cotización a 8.2% en el período 1991-1995 y a 10.1%, 13.3%, 16.1%, 18.8% y 21% en cada quinquenio hasta el 2020. Si se incluían en el cálculo los trabajadores del sector público (principalmente afiliados a las diferentes cajas), esa tasa debería haber aumentado a 15.5% en el 2000, a 21.3% en el 2010 y a 27.5% en el 2020. Elevar las tasas de esa forma seguramente habría tenido efectos muy negativos sobre el empleo, la formalidad y la competitividad, fuera de ser prácticamente imposible desde el punto de vista político.

Tanto en el ISS como en las cajas, la baja edad de jubilación constituía una razón adicional para la inviabilidad del régimen pensional. La edad de retiro de 60 para hombres y 55 para mujeres en el ISS, y 55 y 50 respectivamente en la Caja de Previsión, no correspondía con las expectativas de vida de quienes estaban alcanzando las edades de jubilación. En 1993 la esperanza de vida al cumplir 60 años era de 18.6 años más, y al cumplir 65 de 15.1 años más. El desequilibrio entre estas dos edades hacía imposible garantizar pensiones a edades tan bajas, sin tener que elevar de manera importante los aportes. Según proyecciones del ISS, elevar la edad mínima de jubilación a 65 años permitiría reducir en cerca de 2 puntos la tasa de cotización requerida en el 2020.

En resumen, el esquema de RPM en 1992 era insostenible por (i) la existencia de múltiples reglas de cotización; (ii) desequilibrio entre beneficios y aportes; (iii) garantía de beneficios elevados; (iv) proliferación de sistemas y convenciones; (v) insuficiencia de reservas en las diferentes cajas; (vi) subestimación de la deuda pensional causada; e (vii) inconsistencia entre la realidad demográfica y los parámetros del sistema pensional vigente. Así, el costo causado por los beneficios del

sistema (principalmente en el sector público) hacía necesario ajustes en el frente pensional, tributario y laboral.

3.5.2 ¿Qué impacto fiscal tendría el no haber introducido los cambios de la Ley 100?

Si bien la Ley 100 tenía como uno de sus objetivos generar un importante ajuste de las cuentas fiscales, al final (al permanecer prácticamente intactos los regímenes exceptuados del Magisterio y la Fuerza Pública; al haberse reconocido un extenso Régimen de Transición de 21 años y al haber mantenido altos subsidios en el RPM que generan problemas de selección adversa y de apuesta contra el fisco), el beneficio fiscal de la Ley solamente se vio reflejado en las obligaciones pensionales de los afiliados al ISS que no hacían parte del RT y de los nuevos trabajadores que se afiliaron por primera vez al sistema con posterioridad a la emisión de la Ley. Es decir, en términos fiscales solo el ISS pudo generar ahorros con la Ley 100. Según el modelo DNPensión, de no haberse expedido la Ley la deuda pensional sería muy superior como porcentaje del PIB. Como se verá a continuación, cambios posteriores al Sistema General de Pensiones (Ley 797 de 2003, Ley 860 de 2003, Acto Legislativo No.1 de 2005, Ley 923 de 2004) afectaron las finanzas de los otros regímenes.

Cuadro 8. Condiciones para acceder a una pensión Decreto 758 de 1990 (Régimen vigente antes de la Ley 100)

Parámetros RPM	Decreto 758 de 1990 ³⁹
Edad	Hombres: 60 años Mujeres: 55 años
Tiempo	Un mínimo de quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de un mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo
Cotización Efectiva	1990: 6.5% En el caso de las Cajas la tasa de cotización era diferente para cada Caja.
Cargo Trabajador Vs. Empleado	1990: 6.5% (2.17% Empleado, 4.33% Empleador)
Pensión	ISS (1990): 45% del salario base más un 3% adicional por cada 50 semanas adicionales a las 500 obligatorias. El valor total de la pensión no podrá superar el 90% del salario mensual de base ni ser inferior al salario mínimo legal mensual ni superior a quince veces este mismo salario. Cajanal: 20 años de cotización y la persona recibirá una renta vitalicia del 75% del promedio del salario del último año.

Fuente: Decreto 758 de 1990. **Elaboración:** Fedesarrollo

³⁹ Han existido tres disposiciones normativas sucesivas anteriores a la Ley 100 de 1993 que regulan lo relativo a la pensión de vejez; en su orden son el artículo 11 del Decreto 3041 de 1966, el artículo 10. del Decreto 1900 de 1983 y el artículo 12 del Decreto 758 de 1990.

De acuerdo al modelo DNPensión, de haberse mantenido el sistema de pensiones vigente en 1993 (Cuadro 8)⁴⁰, la deuda pensional acumulada (en valor presente) sería del orden de 296.5% del PIB. Para el caso particular de ISS ésta ascendería a 144.4%, lo que corresponde a la mitad del pasivo pensional. Estos números hay que contrastarlos con las cifras reportadas más arriba de acuerdo a las cuales, a la fecha, el ISS enfrenta una deuda en valor presente neto del orden de 51,6% del PIB.

La deuda pensional del Magisterio y de las Fuerzas Pública se habría mantenido más o menos en los mismos niveles, ya que al ser estos regímenes exceptuados, conservaron los beneficios previos a la expedición de la Ley. En el caso del Magisterio el valor del déficit previo la expedición de la ley ascendía a 29% del PIB. Las posteriores modificaciones a este régimen, principalmente introducidas en el Acto Legislativo No. 1 de 2005 y en las Leyes del Plan de los dos gobiernos del Presidente Uribe, permitieron reducir la deuda del Magisterio a 19,5%.

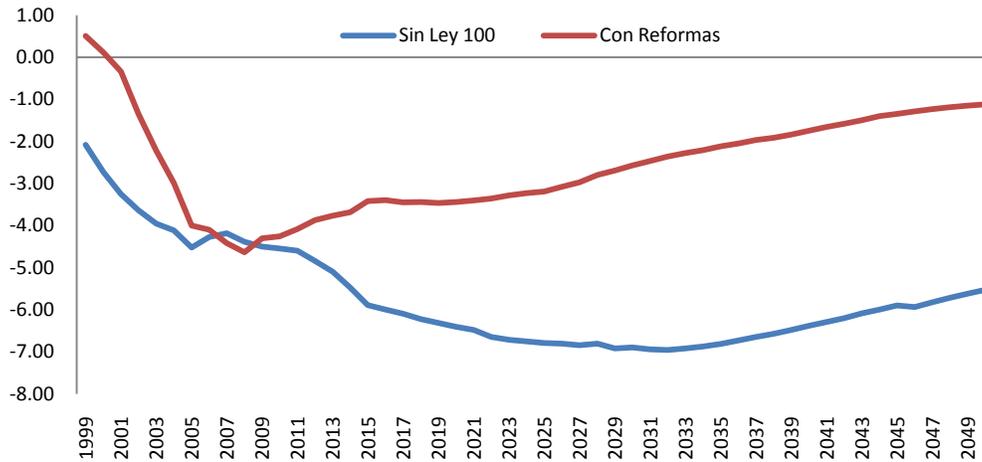
La deuda pensional de la Fuerza Pública ascendía a 32,7% del PIB en 1993. Este régimen tampoco fue modificado por la Ley 100, por lo que el valor de la deuda permaneció constante. Posteriormente, modificaciones a los beneficios recibidos introducidos en la Ley 923 de 2004 y aumentos en el pie de fuerza aumentan la deuda pensional a 36%.

En cuanto a las Cajas, según estimativos del DNP, el valor de la deuda pensional en 1993 constituía 41.5% del PIB y esta permanece relativamente constante toda vez que los afiliados a las Cajas, en su gran mayoría, quedaron cobijados en el Régimen de Transición. Las modificaciones introducidas con el Acto Legislativo No1 de 2005 permitieron reducir la deuda a 35,6%.

Como se ha dicho, hoy en día el gasto anual en pensiones con cargo al fisco sobrepasa el 4.5% del PIB. Paulatinamente irá reduciéndose hasta alcanzar el 1% del PIB para el año 2050. Sin la Ley 100 de 1993 y las posteriores modificaciones al SGP, el gasto anual en pensiones con cargo al presupuesto de la Nación habría llegado a ser 6% del PIB para el 2015, 7% para el 2030 y se mantendría en niveles superiores a 5.5% del PIB para el 2050 (Gráfico 53). El ISS sería el esquema que de lejos tendría un mayor déficit (Gráfico 54).

⁴⁰ Es decir, con edades de retiro de 50 años en promedio; con un tiempo de cotización de 500 semanas en los 20 años anteriores a cumplir la edad mínima de retiro o 1.000 semanas durante toda la vida; con una tasa de cotización de 6.5%; y con tasas de remplazo de 75% del salario base de cotización en promedio.

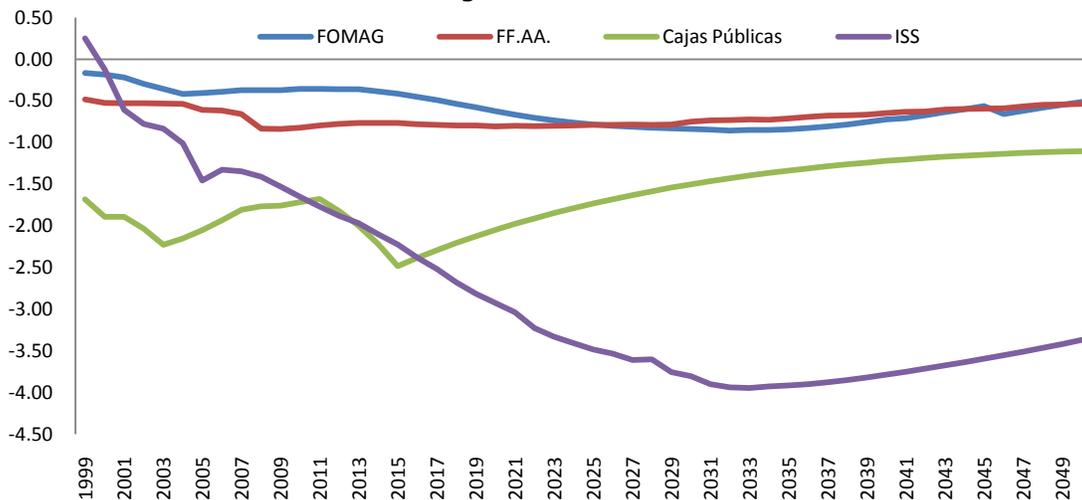
Gráfico 53. De no haberse introducido las reformas, el gasto anual en pensiones hubiera alcanzado a ser hasta 7 puntos del PIB



Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009

Nota: Déficit Operacional no Financiado como % del PIB – Sin Ley 100 y Con Reformas, 1999-2050

Gráfico 54. El déficit del ISS habría llegado a niveles de 4% del PIB para el pago de las obligaciones anuales....



Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009

Nota: Déficit Operacional no Financiado como % del PIB – Sin Ley 100 y Con Reformas, 1999-2050

Del análisis del impacto de la implementación de la Ley 100 se infiere que el sistema de pensiones es particularmente sensible a modificaciones en el parámetro de las

semanas requeridas y de la tasa de cotización. Sin embargo, eso no quiere decir que la propuesta de reforma implique modificaciones exclusivamente a estos parámetros, ya que frente al primero es casi imposible incrementarlo más y frente al segundo las consecuencias sobre el consumo y sobre las posibilidades de cotización se reducen en la medida que la tasa de cotización aumente, en particular, para aquellos de ingresos de 1 SMLV. Por el contrario, aunque aparentemente el impacto sobre las finanzas públicas es menor, es necesario primero ajustar el parámetro de la edad de pensión, siendo este el que más se aleja a la realidad de esperanza de vida de la población y el cual, a pesar de haberse tratado de incrementar en ocasiones anteriores, su ajuste fue tan solo de 2 años en un periodo de 40 años. También es importante tener en cuenta la diferencia entre hombres y mujeres en este parámetro.

Sin embargo, a pesar de haberse quedado corta la Ley 100, al sistema se le introdujeron importantes modificaciones en tres grandes frentes: (i) eficiencia; (ii) transparencia; y (iii) equilibrio fiscal. Mejoras en la eficiencia se observan a través de (i) reducción de la multiplicidad de agentes y administradores; y (ii) disminución de la dispersión institucional, permitiendo la integración del sistema y facilitando además la movilidad laboral. Por su parte, incrementos en la transparencia se observan mediante la mejora de los sistemas de información, que permitieron mayor divulgación (conciencia de los deberes y beneficios del sistema pensional) y construcción de la historia laboral de los trabajadores, que incluso se da en el RPM. En el tercer frente, equilibrio fiscal, se avanzó en la reducción de las diferencias entre beneficios y requisitos de las pensiones (reducción del subsidio efectivo) y se cuantificó e hizo explícito el déficit pensional.

3.6 Cuantificación de la evolución del déficit y de la probabilidad de pensionarse

Desde el punto de vista económico y financiero, existen algunas variables críticas para el sistema en sus dos fases (acumulación y des-acumulación o “disfrute”), de cuya evolución dependerá la sostenibilidad hacia futuro y, por ende, también la probabilidad de acceder a una pensión. En esta sección analizamos los factores que determinan la evolución de esas variables.

3.6.1 Fase de “acumulación”

La primera etapa o fase de acumulación es aquella en la cual el sistema recibe los aportes de los afiliados. Estos aportes tienen destinaciones específicas: (i) en el RAIS, del 16% que se aporta, 11.5% va a la cuenta individual de ahorro pensional, 1.5% para el FGPM, 1.55% (en promedio) a financiar los gastos de administración y el 1.45% (en promedio) restante para la prima de reaseguros de Fogafin⁴¹ y las primas

⁴¹ En los sistema de ahorro individual de contribución definida, el riesgo de mercado se trasladada totalmente al trabajador, lo que quiere que si el fondo de pensiones invierte en activos riesgosos y el riesgo se materializa en pérdidas, menores montos de pensión habrá para cada trabajador. Con el objeto de restringir el riesgo de los afiliados, existe una reglamentación para limitar el margen de inversión de las administradoras y garantías de tasas de retorno mínimos. Así, en el Artículo 99 de la Ley 100 se introduce la

de los seguros de invalidez y sobrevivencia; (ii) en el RPM, del 16% que se aporta, el 13% se utiliza para financiar el fondo común para el pago de pensiones y la constitución de reservas para tal efecto, el 3% restante a financiar los gastos de administración y la previsión de pensión de invalidez y sobrevivencia. En los dos regímenes se hacen además aportes al Fondo de Solidaridad Pensional, al cual contribuyen todos aquellos que devengan más de 4SMLV.

En los dos regímenes existen variables críticas que determinan la evolución de esta primera etapa, algunas de las cuales fueron analizadas al principio de este capítulo. En esta sección se complementa el análisis cuantificando el impacto que sobre la probabilidad de acceder a una pensión y sobre la evolución del déficit fiscal, tienen cambios en las edades de jubilación, incrementos en la tasa de cotización, los traslados entre regímenes y la tasa interna de retorno.

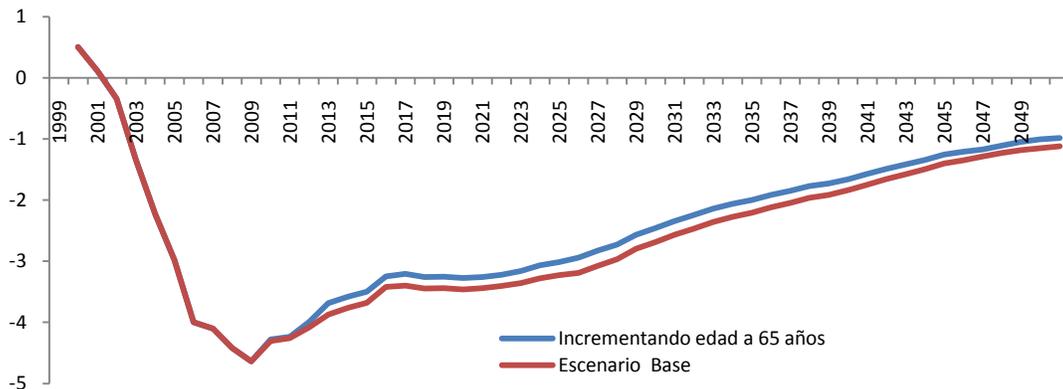
Siendo el RAIS un régimen autofinanciado, se esperaría que solo el RPM tuviera impacto fiscal. Sin embargo, el comportamiento de algunas de las variables que se estudiarán a continuación puede incrementar la demanda de recursos del FGPM, y, de no ser suficientes los recursos en el fondo, el presupuesto deberá aportar con el fin de garantizar la pensión mínima en el RAIS.

- **Aumento en las edades de jubilación**

El saldo de capital al finalizar la etapa de acumulación sería mayor de incrementarse las edades de jubilación y hacerlas proporcionales a la creciente expectativa de vida de la población. Así mismo, un periodo más corto de "disfrute" implicará que el capital acumulado puede repartirse en menor número de años permitiendo así reducir en una pequeña proporción la des-financiación que presentan las pensiones hoy día. Según el modelo DNPensión, de incrementarse la edad de pensión a 65 años tanto para hombres como para mujeres, el valor presente neto de la deuda pensional se reduciría de 140.7% del PIB a 133%. Si bien una reducción de tan solo 7 puntos no parece sustancial, sí es significativa en el flujo corriente de recursos a invertir en el régimen de prima media año a año. Así, incrementar la edad de jubilación a 65 años permitirá generar ahorros en promedio de 0,2 puntos del PIB al año entre el 2012 y 2024, ahorro que se incrementa a 0,25 en el 2025 (Gráfico 55).

garantía otorgada por Fogafín a los Fondos de Pensiones con el objeto de constituir y mantener adecuadas garantías para responder por el correcto manejo de las inversiones y asegurar el reembolso del saldo de las cuentas individuales de ahorro pensional en caso de disolución o liquidación de la respectiva administradora, con cargo a los recursos de las AFP. El Decreto 2765 de 2007 estableció que "la garantía ampara el reconocimiento de la rentabilidad mínima determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia, cuando quiera que dicha rentabilidad no haya sido obtenida y la administradora respectiva no haya suplido la deficiencia con sus propios recursos". Así, en los casos en que un fondo no cumpla con la rentabilidad mínima, la diferencia se pagará en primer término con cargo a la reserva de estabilización de rendimientos y en segundo lugar con el patrimonio de la entidad administradora. Si lo anterior resulta insuficiente, la diferencia será cubierta por Fogafín. Si finalmente la reserva de Fogafín no alcanza para cubrir el saldo, se solicitará el faltante de recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 55. De incrementar la edad de jubilación a 65 años, el ahorro anual para el pago de pensiones ascendería en promedio a 0,18 puntos del PIB



Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009

Nota: Déficit Operacional no Financiado como % del PIB – 1999-2050

Manteniendo el resto de parámetros constantes, para hacer autofinanciables las pensiones sería necesario incrementar la edad de jubilación a 70 y 74 años para hombres y mujeres respectivamente que coticen más de 2SML. Para aquellos que cotizan sobre 1SML, habría que aumentarlas a 76 y 80, respectivamente (Recuadro 6).

Recuadro 6. ¿A qué nivel habría que llevar los parámetros básicos del sistema para hacerlo sostenible?

Desafortunadamente, el sistema hoy por hoy tiene unos problemas estructurales cuya solución está bastante más allá de una simple reforma a los parámetros de edad de jubilación, semanas cotizadas requeridas o tasas de cotización. Es preciso anotar que los resultados que se presentan a continuación se calculan partiendo del supuesto de que no hay lugar a pensión de sobrevivencia, por lo que las estimaciones son el valor mínimo al cual habría que incrementar los parámetros. Los cálculos acá realizados mantienen los supuestos del Recuadro 5.

Si se quisiera incrementar la tasa de cotización para hacer el RPM sostenible, manteniendo el resto de parámetros constantes (las edades y semanas de la Ley 100), sería necesario para autofinanciar las pensiones de aquellos que cotizan 2 SML y más, llevar las tasas a niveles entre 19% y 23% del ingreso para el caso de los hombres y entre 24% y 28% para el caso de las mujeres. En el caso de las pensiones de aquellos que cotizan sobre 1 SML se requeriría aumentar las tasas a 35% y 43% del ingreso para hombres y mujeres, respectivamente, lo que claramente sería un atropello en contra de la población más necesitada.

HOMBRE	SML				
	1	2	3	10	20
Aumentar la tasa de cotización de 13% a:	35%	23%	22%	21%	19%
Aumentar la edad de 62 a:	76,2	72,3	72,3	71,6	70,3
Años efectivos de disfrute	5,8	9,7	9,7	10,4	11,7
Aumentar las semanas de 1.300 a:	2.253	1.781	1.776	1.720	1.638
Equivalente años de trabajo (100%):	43	34	34	33	32
Aumento Equivalente en %	73%	37%	37%	32%	26%

En aquel caso que se pensará aumentar la edad de jubilación, la misma para los hombres debería aumentar al rango 70-76, siendo más alta para los que cotizan sobre menores ingresos, ya que estos al tener menores recursos acumulados, tan solo podrían tener un período de disfrute equivalente a 5,8 años. En el caso de las mujeres, la edad tendría que aumentar al rango 74-80 con el fin de hacer el sistema sostenible y que la misma se ajustara a la mayor expectativa de vida que ellas enfrentan.

MUJER	SML				
	1	2	3	10	20
Aumentar la tasa de cotización de 13% a:	43%	28%	28%	26%	24%
Aumentar la edad de 57 a:	80,2	76,3	76,3	75,6	74,3
Años efectivos de disfrute	5,8	9,7	9,7	10,4	11,7
Aumentar las semanas de 1.300 a:	2.478	1.997	1.993	1.932	1.841
Equivalente años de trabajo (100%):	48	38	38	37	35
Aumento Equivalente en %	91%	54%	53%	49%	42%

Por último, de querer ajustar las semanas obligatorias de cotización sería necesario que los hombres cotizaran entre 1.638 y 2.253 (el equivalente a un rango entre 32 y 43 años de trabajo cotizando de forma continua e ininterrumpida). Las mujeres tendrían que cotizar mayor número de semanas por lo que enfrentan una mayor expectativa de vida por lo que los requisitos se incrementarían a un rango que oscila entre 1.841 y 2.478 (o el equivalente a 35-48 años de trabajo, prácticamente el doble del requisito actual -25 años- y que afectaría en particular a las mujeres que cotizan 1 SML). Con los ya elevados problemas de fidelidad que tiene el sistema, incrementar este requisito a los niveles requeridos para que fuera autofinanciable, simplemente significaría que serían muy pocos los que podrían gozar del derecho de acceder a una pensión.

De desearse que las pensiones mínimas fueran autofinanciables, los niveles a los que habría que llevar los parámetros para los de menores recursos serían considerablemente más altos que los de mayores recursos, por lo que el problema de inequidad no solo no quedaría resuelto sino que por el contrario se agravaría.

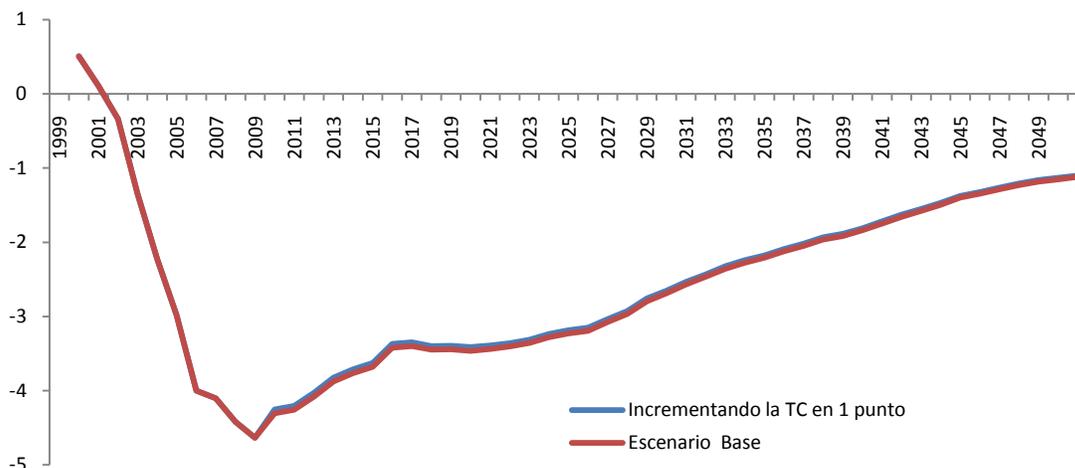
Cálculos: Fedesarrollo

- **Aumento en la tasa de cotización**

Al igual que en caso anterior, incrementar la tasa de cotización aumenta la probabilidad de acceder a una mejor pensión en el caso particular del RAIS, y a ajustar en una pequeña proporción el desequilibrio financiero del RPM y del FGPM. No obstante, para impactar de forma significativa el déficit pensional se requerirá aumentar las tasas de cotización de manera significativa, ya que el incremento de 1 punto en la cotización de los afiliados al RPM tan solo reduciría la deuda pensional en valor presente neto de 140.7% del PIB a 139.2% según estimativos del modelo DNPensión (Gráfico 56).

Manteniendo el resto de parámetros constantes, para hacer autofinanciables las pensiones sería necesario incrementar la tasa de cotización a 23% y 28%, para hombre y mujeres respectivamente que coticen más de 2SML. Para aquellos que cotizan sobre 1SML, habría que aumentarlas a 35% y 43%, respectivamente (Recuadro 6).

Gráfico 56. De incrementar la tasa de cotización en un punto, el ahorro anual en pensiones apenas alcanzaría a ser en promedio de 0,04 puntos del PIB



Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009

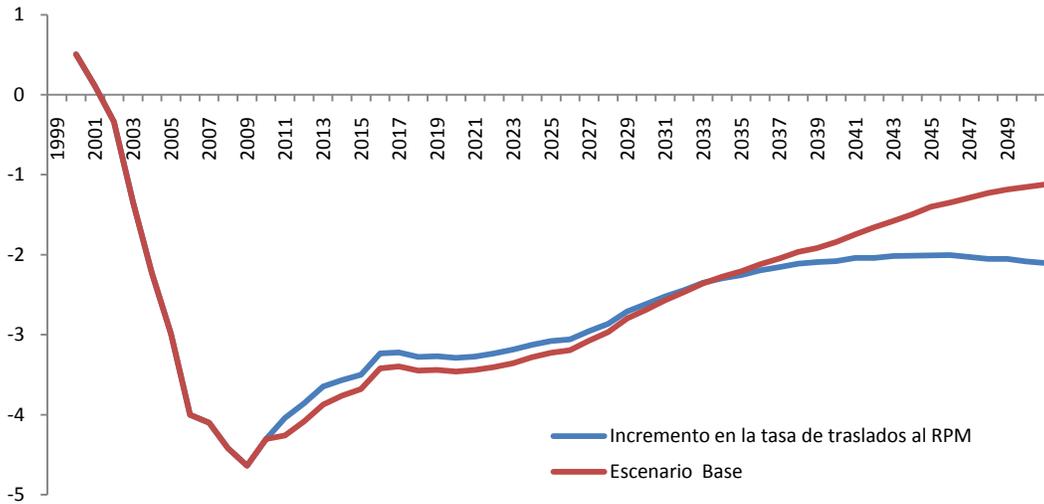
Nota: Déficit Operacional no Financiado como % del PIB – 1999-2050

- **Aumento en el traslado de afiliados del RAIS al RPM**

Como se mencionó a principios de este capítulo, en los últimos años se ha registrado un aumento en el traslado entre regímenes, y por primera vez con mayor movimiento hacia el RPM. Tan solo en el período enero-septiembre de 2009, cerca de 300.000 personas se trasladaron al ISS comparado con 57.000 que hicieron el movimiento contrario (Gráfico 45). Este hecho, tiene un gran impacto sobre las finanzas públicas, ya que de no retornar al RAIS o de no poderlo hacer por estar cercana la edad de jubilación, las obligaciones pensionales quedaron a cargo de la Nación, con todos los subsidios implícitos en este régimen.

Así las cosas, de acuerdo al Modelo DNPensión, el incremento en la tasa de traslados tendrá efectos muy negativos sobre la evolución y valor de la deuda pensional al 2050 (Gráfico 57). De mantenerse la tendencia de los últimos dos años se incrementará en 5 puntos del PIB la deuda pensional pasando de 140% a 145%. No obstante, el verdadero impacto sobre el flujo de recursos corrientes a invertir en el pago de estas obligaciones pensionales se sentirá a partir de 2034 cuando el gasto frente al escenario base empiece a divergir. Para el 2046 el pago anual de las obligaciones pensionales será un punto más del PIB frente a la situación en la cual se hubiesen prohibido los traslados y con tendencia a continuar aumentando.

Gráfico 57. Los traslados recientes al RPM provocaron un incremento de 5 puntos del PIB en la deuda pensional



Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009

Nota: Déficit Operacional no Financiado como % del PIB – 1999-2050

- **Aumento en la tasa interna de retorno**

Evidentemente, el saldo al final de la etapa de “acumulación” también dependerá de la rentabilidad de los fondos alcanzada a lo largo del periodo de aporte. En el RAIS las tasas de rentabilidad no solo dependen de las tasas de interés sino también del marco regulatorio vigente, el cual puede incentivar a que las decisiones de inversión sean aún más conservadoras de lo deseado⁴². En la actualidad hay dos instrumentos de la regulación que se han identificado como perversos para la rentabilidad de las inversiones: el esquema de rentabilidad mínima y el régimen de inversiones. Así mismo, se ha identificado que no existen incentivos suficientes para mejorar el desempeño de los fondos. Con el fin de corregir algunas de estas distorsiones, la Ley 1328 de 2009 (Reforma Financiera) introdujo algunos cambios, que se espera tengan un impacto positivo sobre la rentabilidad del ahorro pensional y los cuales serán analizados a continuación.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 101 de la Ley 100 de 1993, las AFP deben garantizar una rentabilidad mínima⁴³, que es determinada por el Gobierno Nacional. Esa rentabilidad trianual mínima se calcula a partir de los portafolios de referencia elaborados por la Superintendencia Financiera. La misma depende en un 50% del promedio de las rentabilidades obtenidas por los fondos en un período de 3

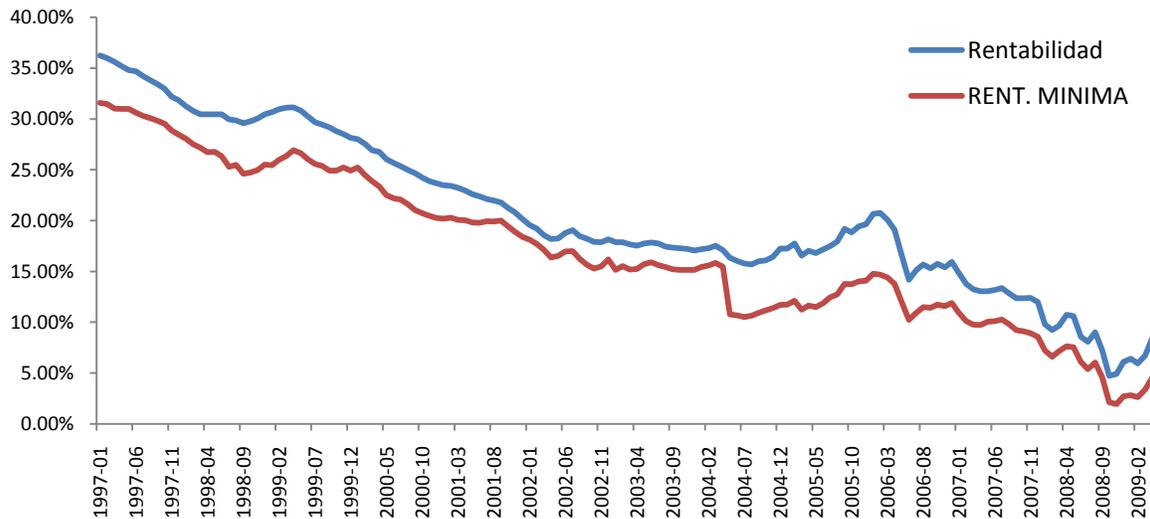
⁴² Algunos estudios como los de Suescún (2001) y Jara (2006) muestran que no es claro que las AFP estén incentivadas a invertir en portafolios eficientes. En el caso colombiano, elementos regulatorios como la estructura de comisiones y la rentabilidad mínima pueden desalinear las preferencias. Jara (2006) muestra que la regulación, y en particular la rentabilidad mínima, incentivan de forma perversa a que las AFP tomen menos riesgo e inviertan en portafolios poco eficientes.

⁴³ En cumplimiento de lo anterior, el artículo primero del Decreto 2466 de 2007 estableció que le corresponde a la Superintendencia Financiera calcular y divulgar la rentabilidad mínima obligatoria para los fondos de pensiones obligatorias, en los términos señalados en dicho decreto.

años y en el otro 50% del promedio del desempeño de la bolsa de valores, el índice Standard & Poor's y el portafolio de referencia que elabora la Superintendencia Financiera. El cálculo de la rentabilidad mínima es altamente dependiente de la rentabilidad misma de los fondos, lo que incentiva a que los fondos no se desvíen mucho de ese promedio. Como la rentabilidad mínima se construye con los retornos de dos portafolios (el portafolio del sistema y un portafolio de referencia), mientras más importancia tengan los retornos de los fondos en el cálculo de la rentabilidad mínima, más se acercará el portafolio óptimo de las AFP al portafolio de referencia. Si los portafolios de referencia no son eficientes, tampoco lo serán los de los fondos.

En aquellos casos en que la rentabilidad acumulada efectiva anual obtenida por el fondo sea inferior a la rentabilidad mínima obligatoria, la AFP deberá responder con sus propios recursos, afectando en primer término la reserva de estabilización de rendimientos, aportando la diferencia entre el valor del fondo al momento de la medición y el valor que éste debería tener para alcanzar la rentabilidad mínima obligatoria (Artículo 6 – Decreto 1592 de 2004). A la fecha se observa que la rentabilidad de los fondos ha estado por encima de la mínima entre 1 y 6 puntos (Gráfico 58).

Gráfico 58. La rentabilidad acumulada de las AFP siempre ha sido superior a la rentabilidad mínima



Fuente: Superintendencia Financiera. **Elaboración:** Fedesarrollo

Nota: Rentabilidades acumuladas a 36 meses

Algunos elementos en el diseño de la rentabilidad mínima pueden crear incentivos negativos para el desempeño financiero de los fondos. La rentabilidad mínima no es percibida como un piso para los rendimientos, sino como una meta respecto de la cual es muy riesgoso desviarse. Si una administradora no alcanza la rentabilidad mínima, está obligada a responder con su capital. Además, no es claro cuáles son los beneficios para la AFP de tomar mayores riesgos con el fin de conseguir rendimientos más elevados para el afiliado. Es importante anotar que esto último cambia con la Ley 1328 de 2009, ya que las AFP obtendrán comisiones sobre los rendimientos alcanzados -

aspecto que está por ser reglamentado-, razón por la cual tendrán incentivos para correr mayores riesgos. Adicionalmente, el esquema de rentabilidad mínima genera un "efecto manada" en el cual el fondo más arriesgado "jala" e indirectamente hace que los demás lo sigan. Si se removiera la restricción de la rentabilidad mínima en la regulación actual, el comportamiento óptimo de una AFP sería invertir en un portafolio eficiente (Jara, 2006).

Desafortunadamente, la Reforma Financiera de 2009 no eliminó la garantía de rentabilidad mínima. En teoría se modificó su fórmula de cálculo de manera que la rentabilidad mínima quedaría dependiendo del promedio del comportamiento de tres portafolios de los fondos, que se desarrollarán bajo un sistema de multi-fondos. Sin embargo, esta medida como muchas otras de las desarrolladas en la Ley, están a la espera de ser reglamentadas.

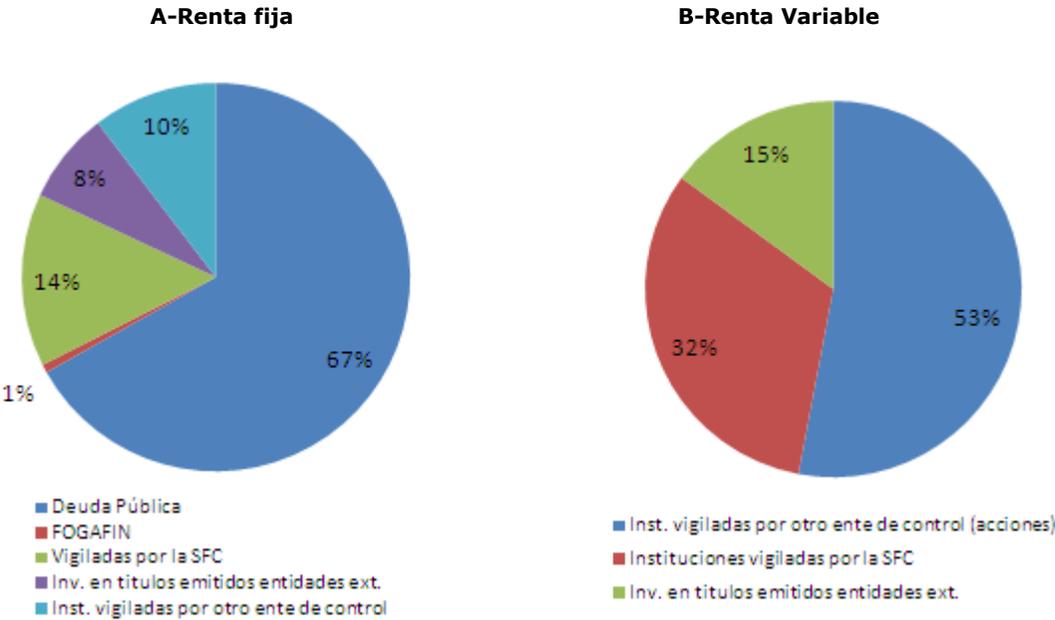
Un segundo factor que afecta el rendimiento de los fondos es la inexistencia de comisiones sobre desempeño. En la estructura de comisiones anterior a la reforma financiera, las AFP no se beneficiaban directamente de tomar decisiones de inversión eficientes, ya que la Ley 100 estipulaba que los rendimientos de los fondos serían abonados en su totalidad a las cuentas de ahorro individual de los afiliados, lo que daba un motivo adicional para que las AFP invirtieran en portafolios que no necesariamente eran los más rentables. Con el ánimo de corregir esta distorsión, la Ley 1329 de 2009 introduce una comisión (que se denomina de desempeño) a favor de las administradoras, de modo que las incentive a una mejor gestión de los recursos (la medida está pendiente de ser reglamentada). Ésta deberá estar reglada por criterios que eviten que las administradoras incurran en riesgos excesivos. Tal comisión premiará el mejor retorno posible dentro de las condiciones admisibles de riesgo de cada portafolio dentro de los varios que de acuerdo con la Reforma Financiera las AFP están autorizadas a operar. Esto permitiría la búsqueda de la frontera eficiente, separando la gestión del portafolio de inversión de cada fondo de las demás funciones de las administradoras y generando un estímulo adicional para que dediquen mayores esfuerzos a su función de administración de recursos.

Adicionalmente, con la introducción de las comisiones por desempeño se evita el comportamiento "manada" en la gestión de los diferentes fondos de pensiones, o, en caso de presentarse, buscará el mayor retorno posible. En tal sentido, la Ley consagra como uno de los objetivos de intervención del Gobierno Nacional en las actividades financieras el establecer un esquema de comisiones que propenda por premiar el desempeño de las administradoras, al tiempo que le otorga al Gobierno la facultad de establecer las condiciones y montos de la comisión. Esta medida también está pendiente de ser reglamentada.

En tercer lugar, la rentabilidad de los fondos depende de la composición de su portafolio, el cual depende del régimen de inversiones permitido por la Superintendencia Financiera. Las condiciones de inversión de los recursos en las AFP está reglamentada por el artículo 100 de la Ley 100 de 1993, el cual confiere al ente regulador la responsabilidad de establecer las condiciones y sujeción de límites en que

las AFP pueden invertir los recursos, con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del régimen. Establece que las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al 50% del valor de los recursos de los fondos y que esos títulos deberán cubrir la desvalorización monetaria. Este régimen acota las posibilidades de inversión a ciertos mercados, disminuyendo el riesgo de inversión y obligando a que buena parte del capital de los fondos esté invertido en inversiones de bajo riesgo, lo que en teoría los blinda de grandes fluctuaciones en la economía. En la actualidad, los fondos mantienen su portafolio principalmente en inversiones de renta fija. Un 72% del valor de los fondos está invertido en renta fija, con un 48,2% en deuda pública. Del porcentaje invertido en renta variable (26,8%), tan solo 14 puntos corresponden a inversión en el mercado accionario local.

Gráfico 59. La mitad del ahorro pensional financia la deuda del Gobierno



Fuente: Superintendencia Financiera. **Elaboración:** Fedesarrollo
Nota: Portafolio de inversiones de las AFP a abril de 2009

La imposición de límites por tipo de activo no solo ha sido criticada por el efecto que puede tener sobre la eficiencia de los portafolios (Suescún, 2001), sino porque no responde a los diferentes riesgos que estaría en capacidad de asumir el afiliado de acuerdo a la evolución de su vida laboral. La falta de alternativas de ahorro que permitan asumir un mayor riesgo a cambio de una mayor rentabilidad para quienes así lo deseen, afecta el saldo final de la cuenta individual de los afiliados. Adecuar el portafolio a la edad del afiliado puede contribuir a un manejo eficiente de los recursos, pues no es igual una persona que está en sus primeros años de desarrollo profesional a una que ya está culminándolo. La reciente Reforma Financiera plantea la flexibilización de las restricciones a las inversiones y su adecuación al perfil de riesgo de los cotizantes, utilizando para ello el esquema de multi-fondos, de tal manera que en la inversión se tengan en cuenta las edades y tolerancia de riesgo de los afiliados.

Así, los afiliados jóvenes preferirán un mayor nivel de riesgo compensado con un mayor retorno en el largo plazo, en tanto que los afiliados cercanos a pensionarse preferirán asumir un menor riesgo, con una menor rentabilidad. Esas modificaciones tendrán un profundo impacto sobre el valor de las pensiones individuales. Al adoptar el modelo multi-fondos, Colombia sigue la misma línea que tomaron en el pasado Chile, México y Perú.

Las variables relacionadas con la regulación a las inversiones son altamente significativas para la fase de acumulación. Un estudio del Banco Mundial⁴⁴ indica que una diferencia de 1% en la rentabilidad anual durante la etapa de acumulación (45 años) incrementa el saldo final en la cuenta del afiliado en aproximadamente 30%. Según el mismo estudio, para lograr un aumento de 10% en el valor del capital acumulado en la cuenta individual del afiliado al momento de acceder a la pensión de vejez, es necesario un incremento en la rentabilidad de 35 puntos básicos por año, suponiendo 30 años de aportes y una capitalización de cerca de 45 años. Los resultados del Recuadro 5 (arriba) apuntan en la misma dirección.

La necesidad de aumentar la rentabilidad de los fondos de ahorro pensional está estrechamente ligada a la necesidad de financiar las pensiones de personas que cotizan 3 SML o menos, como lo muestra el Recuadro 5. Un incremento de un punto porcentual en la rentabilidad permitirá reducir el faltante de recursos para alcanzar una pensión mínima, más no eliminará la necesidad de subsidios o de recursos del FGPM, en particular para aquellos que cotizan sobre salarios cercanos a 1 SMLV.

Con el objeto de incrementar la rentabilidad del ahorro pensional individual, la Reforma Financiera de 2009 introdujo el esquema de multi-fondos. Para generar aumentos significativos en los saldos de las cuentas individuales a través de este nuevo esquema (Recuadro 7), sería necesario considerar portafolios más riesgosos, con tasas de retorno superiores a 8% al inicio de la vida laboral para garantizar que aquellos que cotizan en el RAIS sobre 2 SMLV puedan auto-financiarse una pensión de 1 SMLV. Ni siquiera incrementando las tasas a esos niveles, podrían autofinanciarse las pensiones de aquellos que cotizan sobre 1 SMLV y los recursos faltantes serían en promedio superiores a 45%.

⁴⁴ Estudio del Banco Mundial citado en la Exposición de Motivos "Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones", Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Recuadro 7. ¿Y qué pasa con los multifondos y las personas que cotizan 3 SMLV o menos?

El objetivo de los multifondos es permitir que, de acuerdo a la edad del afiliado, el ahorro pensional pueda ser invertido en fondos con mayor riesgo, que permitan a su vez incrementar la rentabilidad. El resultado esperado del aumento de rentabilidad del ahorro pensional generado por los multifondos no solo depende de las tasas de rentabilidad de estos sino también de la forma como se distribuya este riesgo en la vida laboral y obviamente de la densidad de cotización de los trabajadores. Si los mismos empiezan a cotizar desde el origen de su vida laboral lograrán alcanzar un mayor capital que aquellos que decidan cotizar densamente al final de la misma. A continuación se presentan los resultados de este ejercicio en los dos escenarios extremos: población que cotiza al sistema desde los 20 años y población que se concentra en hacerlo faltando entre 35 y 25 años para alcanzar su edad de jubilación. Para el cálculo del capital ahorrado en el esquema multifondos se supondrá que conforme aumentan las semanas cotizadas se disminuye el nivel de riesgo permitido de la siguiente forma: los primeros años se invierten los recursos en fondos de riesgo alto, faltando 10 años para alcanzar la edad de jubilación se pasan al fondo de riesgo moderado y a los 5 años se pasan al fondo de riesgo bajo. Además, se supondrá que la tasa de descuento en la etapa de "disfrute" se mantiene en 4%.

Escenario 1: Se supone que las personas cotizan durante 25 años al final de su vida laboral logrando cotizar 1.300 semanas.

1300 semanas + Fidelidad 100%	IBL (SML) (a)	Recursos faltantes Multifondos (6%,5%,4%) (b)	Pensión mensual Multifondos (6%,5%,4%) (SML) (c)	Tasa de remplazo Multifondos (6%,5%,4%) (d)	Recursos faltantes Multifondos (8%,6%,4%) (e)	Pensión mensual Multifondos (8%,6%,4%) (SML) (f)	Tasa de remplazo Multifondos (8%,6%,4%) (g)
RAIS - Hombre	1	62%	1	100%	57%	1	100%
	2	25%	1	50%	15%	1	50%
	3	0%	1,13	38%	0%	1,28	43%
RAIS - Mujer	1	69%	1	100%	65%	1	100%
	2	38%	1	50%	30%	1	50%
	3	7%	1	33%	0%	1,05	35%

Anteriormente habíamos visto que si la tasa de interés era del 4% a lo largo de toda la etapa de acumulación y de disfrute, las personas que cotizaban por debajo de 3 SMLV en el RAIS no podrían financiar su propia pensión (de 1 SMLV) y tendrían que hacer uso de los recursos del FGPM. Si el esquema multi-fondos permitiera invertir a una tasa de 6% en los primeros años de la vida laboral, se redujera a 5% faltando 10 años para alcanzar la edad de jubilación y a 4% a los 5 años y durante la etapa de disfrute, las personas que cotizan por debajo de 2 SMLV en el RAIS no podrían financiar su propia pensión (de 1 SMLV) y tendrían que hacer uso de los recursos del FGPM, al igual que las mujeres que cotizan sobre 3 SMLV. Para aquellos que cotizan 1 SMLV el faltante de recursos para acceder a una pensión mínima sería de 62% en el caso de los hombres y de 69% en el de las mujeres. Incrementar los niveles de riesgo y rentabilidades a un esquema 8%, 6%,4%, respectivamente, aún no permitiría que aquellos que cotizan menos de 2 SMLV pudieran financiar su propia pensión.

Bajo el esquema 6%,5%,4% las tasas de retorno serían bastante inferiores que las que recibirían en el RPM (cotizando las mismas 1300 semanas). No obstante, en un esquema 8%,6%,4% las tasas de retorno podían aumentar pero aún estarían por debajo de las del régimen público (65%). Es preciso aclarar, que esto ocurre con excepción por su puesto de aquellos que cotizan sobre 1 SML que por la garantía de pensión mínima tendrán derecho a una tasa de retorno del 100% (en ambos regímenes).

Escenario 2: Se supone que las personas cotizan durante 42 años con una densidad de 60%, al final de la vida laboral habrán cotizado 1.300 semanas.

1300 semanas + Fidelidad 60%	IBL (SML) (a)	Recursos faltantes Multifondos (6%,5%,4%) (b)	Pensión mensual Multifondos (6%,5%,4%) (SML) (c)	Tasa de remplazo Multifondos (6%,5%,4%) (d)	Recursos faltantes Multifondos (8%,6%,4%) (e)	Pensión mensual Multifondos (8%,6%,4%) (SML) (f)	Tasa de remplazo Multifondos (8%,6%,4%) (g)
RAIS - Hombre	1	36%	1	100%	12%	1	100%
	2	0%	1,28	64%	0%	1,76	88%
	3	0%	1,91	64%	0%	2,64	88%
RAIS - Mujer	1	47%	1	100%	28%	1	100%
	2	0%	1,05	53%	0%	1,44	72%
	3	0%	1,57	53%	0%	2,17	72%

Como era de esperarse, entre más temprano en su vida laboral los trabajadores coticen, mejores rendimientos tendrán y por lo tanto podrán disfrutar de una mayor capital para financiar su pensión. Bajo este escenario, un esquema multifondos 6%,5%,4%, tanto hombres como mujeres que cotizan 2 SML o más podrían financiarse su pensión superior a 1 SML. Para aquellos que cotizan 1 SMLV el faltante de recursos para acceder a una pensión mínima sería aún de 36% en el caso de los hombres y de 47% en el de las mujeres. Incrementar los niveles de riesgo y rentabilidades a un esquema 8%, 6%,4%, respectivamente, aún no permitiría que aquellos que cotizan sobre 1 SMLV pudieran financiar su propia pensión. Bajo el esquema 6%,5%,4% las tasa de retorno sería casi la equivalente que en el RPM (cotizando las mismas 1300 semanas) para los hombres y ligeramente inferior para las mujeres. No obstante, en un esquema 8%,6%,4% las tasas de retorno podían aumentar significativamente a 88% y 72%, respectivamente.

¿Y qué pasaría si la densidad de cotización fuera más alta, es decir, que las personas logran cotizar 1.850 semanas o el equivalente a 35 años?

Se supondrán nuevamente dos escenarios. En el primero se supondrá que la densidad o fidelidad de los usuarios al sistema aumenta a 85% y que como inician cotizaciones al principio de la vida laboral, después de 42 años de cotizar, habrán acumulado 1.850 semanas. En el segundo, se supondrá que el trabajador cotiza los últimos 35 años de su vida laboral para cumular las mismas 1,850 semanas de cotización.

Es preciso anotar, que alcanzar cualquiera de estos dos escenarios es bastante improbable si se observan las altas tasas de trabajo informal que enfrenta el mercado laboral colombiano y las altas tasas de devolución de fondos e indemnizaciones sustitutivas a las que se ven abocados los trabajadores al no lograr reunir los requisitos para tener derecho a acceder a una pensión, derecho que se alcanza con 1.300 semanas en el RPM o con 1.150 semanas para poder acceder al FGPM, si es que el capital resulta ser insuficiente en el RAIS.

Escenario 3: Se supone que las personas cotizan durante 35 años al final de su vida laboral logrando cotizar 1.850 semanas.

1850 semanas + Fidelidad 100%	IBL (SML) (a)	Recursos faltantes Multifondos (6%,5%,4%) (b)	Pensión mensual Multifondos (6%,5%,4%) (SML) (c)	Tasa de remplazo Multifondos (6%,5%,4%) (d)	Recursos faltantes Multifondos (8%,6%,4%) (e)	Pensión mensual Multifondos (8%,6%,4%) (SML) (f)	Tasa de remplazo Multifondos (8%,6%,4%) (g)
RAIS - Hombre	1	26%	1	100%	6%	1	100%
	2	0%	1,47	74%	0%	1,87	94%
	3	0%	2,21	74%	0%	2,80	94%
RAIS - Mujer	1	39%	1	100%	23%	1	100%
	2	0%	1,21	61%	0%	1,54	77%
	3	0%	2,81	61%	0%	2,31	77%

Mayor número de semanas de cotización por supuesto genera mejores pensiones. Si las personas cotizan los últimos 35 años de su vida laboral todos aquellos que lo hagan sobre 2 SML, independiente del esquema multifondos propuesto, podrán financiar su propia pensión. Las pensiones de los que cotizan sobre 1 SML estarán desfinanciadas máximo en 39% (mujeres) y 26% (hombres) en un esquema multifondos 6%,5%,4% y en 23% y 6%, respectivamente en un esquema 8%,6%,4%. Solo bajo este último esquema multifondos se podrían alcanzar tasas de retorno superiores que las de RPM y solo para el caso de los hombres, ya que el máximo retorno bajo este régimen es de 85% del IBC.

Escenario 4: Se supone que las personas cotizan durante 42 años con una densidad de 85%, al final de la vida laboral habrán cotizado 1.850 semanas.

1850 semanas + Fidelidad 85%	IBL (SML) (a)	Recursos faltantes Multifondos (6%,5%,4%) (b)	Pensión mensual Multifondos (6%,5%,4%) (SML) (c)	Tasa de remplazo Multifondos (6%,5%,4%) (d)	Recursos faltantes Multifondos (8%,6%,4%) (e)	Pensión mensual Multifondos (8%,6%,4%) (SML) (f)	Tasa de remplazo Multifondos (8%,6%,4%) (g)
RAIS - Hombre	1	0%	1,06	106%	0%	1,46	146%
	2	0%	2,13	107%	0%	2,93	147%
	3	0%	3,20	107%	0%	4,40	147%
RAIS - Mujer	1	12%	1	100%	0%	1,2	120%
	2	0%	1,75	88%	0%	2,41	121%
	3	0%	2,63	88%	0%	3,62	121%

Como era de esperarse, una mayor densidad en las cotizaciones permite tener mejores pensiones. Las tasas de retorno podrán ser bastante superiores, aunque esta situación no es exclusiva del RAIS, ya que en el RPM estas podrán aumentar hasta 85% del IBC. Tanto bajo el esquema multifondos 6%,5%,4% como el 8%,6%,4% las tasas de retorno en el RAIS superarían ampliamente las del RPM sobrepasando inclusive el 100% del IBC, con excepción de las mujeres que cotizan bajo un esquema 6%,5%,4% caso en el cual serían similares a las del RPM. En un escenario como el acá propuesto casi todas las pensiones podrían autofinanciarse, con la excepción de las mujeres que cotizan sobre 1 SML e invierten bajo un esquema de inversión 6%,5%,4%, caso en el cual faltaría el 12% de los recursos. Pero como se mencionó anteriormente, es muy improbable, o sería muy poca la población que lograra cumplir con estos supuestos considerando la alta informalidad del mercado laboral.

3.6.2 Efectos de la normatividad reciente sobre la fidelidad al sistema

Existen otras variables, en particular normativas, que también afectan la etapa de “acumulación” porque motivan cambios en la fidelidad al sistema. Se pueden identificar 5 cambios normativos recientes que tienen gran impacto sobre la fidelidad: (i) la implementación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA); (ii) la posibilidad de no cotizar a pensiones por un período de 3 años para aquellos que ganen 1 SMLV o menos; (iii) las cuentas de ahorro programado; (iv) el nuevo sistema de ahorro voluntario para la vejez (los Beneficios Económicos Periódicos, BEPS) que aún no han sido reglamentados; y (v) los requisitos de acceso al programa subsidiado de aporte a la pensión financiado con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, establecidos en el Conpes 3605 de 2009

La PILA fue reglamentada por el Decreto 3667 de 2004, inició su operación en julio de 2005 y se hizo obligatoria para trabajadores independientes a partir de julio de 2007⁴⁵. Los logros de la PILA son indiscutibles: para junio de 2009 cerca de 9 millones de personas la utilizaron para pagar sus aportes de seguridad social con un recaudo cercano a los \$2.6 billones. Este instrumento ha permitido reducir la evasión y aumentar la eficiencia, transparencia y calidad de la información del sistema. Sin embargo, el diseño del instrumento no tuvo en cuenta las características de la población de bajos ingresos que solo cotiza a salud y que estaría en la imposibilidad de aportar al sistema de pensiones, por lo que su implementación ha sido traumática para un segmento importante de la población. Esto, sin mencionar los graves problemas operativos que tuvo al inicio de su implementación.

Así, muchos trabajadores manifestaron su inconformidad con el mecanismo, pues con el fin de no perder el acceso a los servicios de salud, algunos se vieron en la obligación de cotizar a pensiones cuando antes no lo hacían por incapacidad económica. En esta situación se encuentran en particular aquellos que ganan 1 SMLV o menos. Otros se vieron obligados a salirse del sistema, es decir, a no cotizar ni a salud ni a pensiones por no tener suficientes ingresos para pagar los dos seguros, quedando excluidos la persona y su núcleo familiar del sistema de salud. Según datos del DANE, la población que gana entre 1 y 2 SMLV destina 41.4% de su ingreso a la compra de alimentos, 28.3% a los costos asociados a la vivienda y 7.7% a la adquisición de vestuario. Para el pago del seguro de salud tan solo disponen de 4.3% de su ingreso, mientras que la cotización a pensiones ni siquiera aparece registrada⁴⁶, lo que evidencia que en las prioridades de estos hogares no se encuentra aquella relacionada con el aseguramiento para la vejez, por lo que un aumento en este gasto necesariamente afecta significativamente otros rubros de consumo. De cumplirse la norma, y si la persona es independiente, deberá aportar entre 11% (si es independiente) y 28.5% de su ingreso a la seguridad social, porcentaje que está lejos del 4.3% que destinan los hogares al pago de la salud. De realizar el aporte completo, tanto la alimentación como el pago de los costos de la vivienda se verían considerablemente reducidos.

⁴⁵ Decreto 728 de 2008. Este Decreto también estableció que aportantes y pagadores de pensiones que contaran con 10 cotizantes estaban en la obligación de utilizar la PILA a partir del 2 de mayo de 2008.

⁴⁶ Encuesta de ingresos y gastos 2007-2008.

La PILA también tuvo efectos adicionales sobre la fidelidad de otros grupos poblacionales: unos tuvieron que cotizar a pensiones cuando antes no lo hacían porque en virtud a su avanzada edad no tenían interés en hacerlo (valga decir, incapacidad de cumplir con los requisitos de semanas mínimas cotizadas para adquirir una pensión); otros se vieron obligados a cotizar a salud y a pensiones sobre el mismo IBC (lo que no necesariamente ocurría, a pesar de que la Ley así lo establece).

A pesar de que esta herramienta ha sido varias veces demandada ante el Consejo de Estado aduciendo violaciones al derecho a la salud, a la igualdad y la vida, a la fecha, el instrumento de pago permanece vigente. Sin embargo, consciente de la situación que se estaba desencadenado y con el ánimo de proteger a las personas de menores ingresos, el Gobierno tramitó dos reformas: la Ley 1151 de 2007 y la Ley 1250 de 2008. En la primera se establece que los trabajadores del Sisben 1 y 2 cuya vinculación se pacte con una persona natural por algunos días del mes, podrán cotizar únicamente a salud y a pensiones en una Cuenta de Ahorro Programado solo por los días efectivamente trabajados. Las AFP estarán facultadas para administrar estas cuentas⁴⁷ y se consignará en la cuenta de ahorro programado el 12% del SMLV diario por cada día trabajado. En la segunda, se establece que los trabajadores independientes con ingreso mensual igual o inferior a 1 SMLV no estarán obligados a cotizar al sistema de pensiones durante 3 años (hasta diciembre del 2011), pero sí deberán seguir cotizando a salud, y que los mismos realizaran un aporte al ahorro programado correspondiente al monto y periodicidad pactado en el momento de la afiliación (esto último reglamentado en el Decreto 1800 de 2009). En el entretanto el Gobierno trabajaría en el diseño de un nuevo esquema de "protección ECONÓMICA para la vejez de esta franja poblacional"⁴⁸.

Antes de desarrollar el funcionamiento de los BEPS como tal, el Gobierno reglamentó el funcionamiento de las cuentas de ahorro programado mediante Decreto 2060 de 2008 y Decreto 1800 de 2009. Este último crea un Fondo de Ahorro Programado Obligatorio y establece que los retiros solo podrán ser para el pago de un Beneficio Económico Periódico al finalizar la etapa de acumulación. Sin embargo, no es del todo claro que las cuentas de ahorro programado sean iguales a los BEPS que se desarrollan en la Reforma Financiera (Ley 1328 de 2009) y en el Acto Legislativo No. 1 de 2005. No existe requisito de semanas de cotización y la periodicidad y el monto de los aportes son flexibles (similar a lo señalado para las cuentas de ahorro programado de aportes de trabajadores independientes reglamentado en el Decreto 1800 de 2008). Según el Gobierno, este mecanismo permitirá que personas de bajos recursos que hayan realizado aportes permanentes o esporádicos al sistema reciban beneficios económicos periódicos menores al salario mínimo, permitiéndoles evitar un estado de indigencia durante la vejez⁴⁹.

⁴⁷ Existen aún un vacío sobre cuál es el régimen de inversiones en el cual se pueden invertir estos recursos.

⁴⁸ LEY 1250 de 2008 - Artículo 2.

⁴⁹ Según el MHCP, en Colombia hay cerca de 4 millones de personas mayores de 60 años. De ellos, solamente 1,5 millones tienen pensión; 500 mil son atendidos con el programa del Adulto Mayor; y cerca de 2 millones viven en condiciones de indigencia.

Para incentivar la fidelidad y la cultura de ahorro dentro de este esquema, se crean las siguientes figuras: (i) incentivos periódicos, que guardarán relación con el ahorro individual, la fidelidad al programa y el monto ahorrado; (ii) incentivos puntuales y/o aleatorios para quienes ahorren en los períodos respectivos; (iii) la posibilidad de utilizar los recursos ahorrados como garantía para la obtención de créditos relacionados con la atención de imprevistos del ahorrador o su grupo familiar, bajo las condiciones que el Gobierno determine; y (iv) la contratación de seguros que cubran el riesgo de invalidez y muerte del ahorrador. Nótese que el esquema es bastante confuso y, que en todo caso, el ahorro de estos individuos, por pequeño que sea, parece más bien estarse más bien asimilando a las cesantías que a un ahorro pensional (es decir, puede usarse para una diversidad de objetivos). Sea lo que sea, lo único que si es claro es que aún reina confusión sobre este mecanismo y que sus méritos están aún por verse. Adicionalmente, parecería ser que este programa estaría solo beneficiando a los trabajadores independientes de la Ley 1250 de 2008 y no a los trabajadores del Sisben 1 y 2 que solo trabajan algunos días a la semana (Ley 1151 de 2007), lo cuales no tienen mayores incentivos para cotizar ya que ellos no realizan como tal un pacto de ahorro.

Los recursos con los que se financiarán los subsidios de los BEPS estarán con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional y el Fondo de Riesgos Profesionales. Esto último parece bien grave, ya que indicaría que, o bien se va a desfinanciar ese Fondo, o que sus riesgos estaban mal calculados desde el principio. Los incentivos tanto periódicos como puntuales que se harán efectivos al finalizar la etapa de acumulación y que no serán mayores al 50% de la totalidad de recursos acumulados en el programa por el ahorrador, serán definidos por el Gobierno con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional teniendo en cuenta la disponibilidad en el mismo. Por su parte, la prima del seguro contra invalidez y muerte será asumida por el Fondo de Riesgos Profesionales. Así, se espera que esta medida no genere impacto fiscal adicional.

Sin embargo, este sistema de ahorro voluntario para la vejez que propone el gobierno a través del esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), aún sin haberse reglamentado, presenta de entrada tres deficiencias adicionales a las dudas que se han comentado arriba. En primer lugar, el esquema propuesto es un sistema similar a los programas que se financian hoy con el Fondo de Solidaridad Pensional, que no han mostrado efectividad en aumentar el número de pensionados, el cual era su objetivo principal. Segundo, es un mecanismo que no es de cobertura universal, sino que por el contrario se deben cumplir ciertos requisitos para poder acceder a los recursos del fondo lo que lleva a una menor cobertura de la población en edad de vejez y por ende a una mayor inequidad. En tercer lugar, existe la preocupación latente de que una reglamentación inadecuada de este nuevo mecanismo puede llegar a generar un costo fiscal de gran magnitud y a utilizar recursos previstos, incluso por la ley, para otros fines.

Por último, mediante el CONPES 3605 de 2009 se flexibilizaron los requisitos para acceder al subsidio que se otorga a través de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. Esta política no contiene criterios claros ni transparentes para la focalización

de los subsidios y beneficia a algunos grupos como la Asociación de Equipajeros del Aeropuerto El Dorado, los pastores de las iglesias cristianas y los concejales de los municipios de categorías 4, 5 y 6 sin explicación alguna de por qué estos grupos son más vulnerables que otros o cual fue el criterio que se usó para priorizarlos. Esta medida también desincentiva la fidelidad al sistema de pensiones por el simple hecho de que el número de semanas de cotización que deben cumplir los trabajadores independientes para obtener el subsidio es de tan sólo 250 semanas y la edad mínima para acceder es de 35 años, gente muy joven que probablemente jamás vuelva a cotizar al sistema, pues no tienen ningún incentivo para hacerlo.

Recuadro 8. Flexibilización de los requisitos para el acceso a los subsidios que otorga el Fondo de Solidaridad Pensional: CONPES 3605 de 2009.

El CONPES 3605 del 10 de septiembre de 2009 aprobó flexibilizar los requisitos de acceso al programa subsidiado de aporte a la pensión financiado con los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional.

En la actualidad el acceso tiene dos requisitos: (i) las personas del ISS deben ser mayores de 55 años y las de los fondos mayores de 58 (Ley 797 de 2003); y (ii) se deberá haber cotizado 500 semanas (Decreto 3771 de 2007). Estas restricciones han llevado a que hoy exista una baja cobertura de la Subcuenta de Solidaridad (214.000 personas desde su creación). Con el Decreto 3771, se disminuyó el requisito de semanas de cotización requeridas de 650 a 500 semanas y se modificó el requisito de edad para los discapacitados y las madres comunitarias, quienes a partir del momento podrían acceder al subsidio en cualquier momento. Con la política establecida en el Conpes se flexibilizan los requisitos de la siguiente forma: (i) tener 250 semanas cotizadas; (ii) ser mayor de 35 años y menor de 55 años si está afiliado al ISS; (iii) ser mayor de 35 años y menor de 58 años si está afiliado al RAIS siempre que no tengan el capital mínimo para pensionarse; (iv) esté cobijado por el Sistema de Seguridad Social en Salud; y (v) si es concejal debe pertenecer a los municipios de categoría 4, 5 y 6 y el subsidio se mantendrá mientras se ostente esa calidad.

En el Conpes se argumenta que la razón para flexibilizar los requisitos para acceder a los subsidios en el sistema obedece a las altas tasas de desempleo, la baja participación en el mercado laboral y la baja permanencia en un trabajo formal que afectan la fidelidad, problema más común entre los trabajadores independientes. Adicionalmente, algunos de los independientes que devengan un salario igual o menor a 1 salario mínimo no cuentan con los recursos para cotizar tanto a salud como a pensiones, e incluso en el evento de contar con los recursos suficientes para hacerlo, no realizan la cotización por períodos continuos.

Así, el documento establece que el monto del subsidio para los independientes del sector rural y urbano será del 75% de la cotización y durante un máximo de 650 semanas. En el caso de los concejales serían ellos, y no el municipio quienes asumirían el 25% restante. Para los trabajadores discapacitados el subsidio será de 90% pero con un requisito de 500 semanas de cotización previas; para las madres comunitarias del 80% y sin requisito de semanas de cotización. Adicionalmente, se establece que el subsidio no será retroactivo.

Para los trabajadores independientes que no puedan acceder a una pensión ni a los subsidios de Fondo de Solidaridad Pensional, podrán acceder a los Beneficios Económicos Periódicos que se encuentran en proceso de reglamentación. Para financiar los dos proyectos señala el documento, que el DNP ha avalado la suficiencia de recursos y que actualmente existe una disponibilidad equivalente al 3% del PIB, con la cual sería posible financiar tanto la ampliación del Programa de Subsidios al Aporte que propone el Conpes 3605 como el esquema de Beneficios Económicos Periódicos.

De esta manera, con la aprobación del Conpes los beneficiarios de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional continuarían siendo los trabajadores independientes del sector urbano y rural, miembros de las cooperativas de trabajo asociado, otras formas asociativas de producción urbana y rural, trabajadores discapacitados, madres comunitarias y personas discapacitadas sin recursos para asumir el pago de la cotización. Con respecto a los nuevos grupos beneficiados por la aprobación del Conpes, es importante anotar que se encuentran expuestos de manera explícita en el documento los siguientes: la asociación de equipajeros del aeropuerto El Dorado, los pastores de las iglesias cristianas y los Concejales de los municipios de categorías 4, 5 y 6.

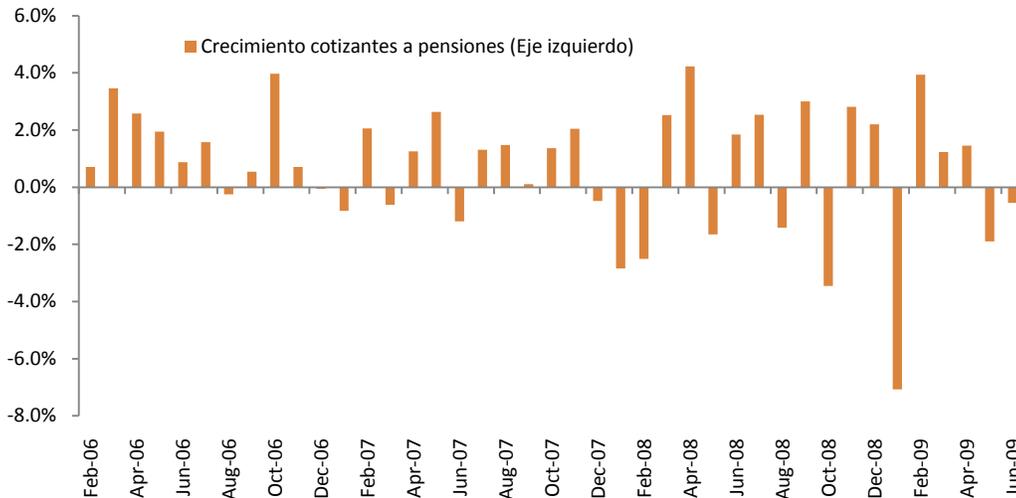
La política de distribución de subsidios presentada en el Conpes 3605 de 2009 es sin duda un elemento adicional que agrava la ya inequitativa asignación de subsidios en el sistema general de pensiones. Es una muestra clara de asignación de beneficios sin considerar criterios de selección equitativos, ya que no se exponen las razones por las cuales estos grupos de trabajadores independientes son más vulnerables que el resto. Adicionalmente, es una política que podría tener un impacto fiscal considerable, ya que fue aprobada sin conocerse los costos reales de su implementación.

El impacto que pudieron tener estas reformas, la PILA y la no obligación de cotizar a pensiones para los independientes de 1 SMLV, sobre la fidelidad se observa en el Gráfico 60. A partir de la obligación de utilización de la PILA en julio de 2007, muchos se vieron forzados a cotizar también a pensiones para mantener su seguro de salud. Así, en los meses de julio a noviembre de 2007 se registraron tasas positivas de crecimiento en el número de cotizantes. Podría decirse que ese resultado habría sido óptimo si las personas que se vieron obligadas a cotizar a pensiones contaran con los recursos necesarios para hacerlo. Sin embargo, tal crecimiento no fue ni permanente ni sostenible, viéndose muchas personas en la necesidad de dejar de cotizar a salud por no contar con los recursos para el pago de los dos seguros. Así, entre noviembre de 2007 y febrero de 2008 la población cotizante se redujo en 312.000 personas.

La adopción de la Ley 1250 en diciembre de 2008 significó un alivio para la población de menores ingresos, pues le permitió seguir cotizando únicamente a salud. El impacto sobre la fidelidad al sistema de pensiones fue el esperado: aquellos que se

encontraban en el límite de poder o no poder cubrir los dos seguros y que aún así los venían pagando, dejaron de hacerlo para pensiones. Entre diciembre de 2008 y enero de 2009 la población cotizante a pensiones se redujo en 7.1%. Las aproximadamente 411.000 personas que dejaron de cotizar en ese periodo puede ser un indicativo de la cantidad de usuarios potenciales de los BEPs. Es más, este número podría aumentar a 1.580.000 personas (las que a junio de 2009 utilizaban la PILA pero no contribuían a pensiones)⁵⁰. Si bien en lo corrido de 2009 la población cotizante ha aumentado, aún no se alcanzan los niveles de diciembre de 2008 (cerca de 5.811.000 personas).

Gráfico 60. Desde finales de 2007 la fidelidad en los aportes al SGP se redujo



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. **Elaboración:** Fedesarrollo.

Los BEPS no solo están focalizados en aquellos que no están en capacidad de contribuir constantemente al sistema "formal", sino también a aquellos que no tienen las semanas suficientes para adquirir una pensión y que están próximos a la edad de retiro. Según datos del MHCP, de quienes están cotizando hoy, entre 40% y 45% no alcanzarán a cumplir los requisitos de pensión en términos de semanas cotizadas y, consiguientemente, no podrán acceder a una pensión mínima. Según el Gobierno, los BEPS crean un sistema de ahorro voluntario para la vejez dirigido inicialmente a los cerca de 9 millones de colombianos que hoy ganan menos de un salario mínimo, que están en la informalidad y que no tienen posibilidades de llegar a cumplir los requisitos de semanas cotizadas para pensionarse.

Si bien la adopción de estas medidas se puede interpretar como la búsqueda de una salida para incorporar al sistema a los que están excluidos del mismo (los que están incapacitados económicamente para cotizar y lo que no tienen suficientes semanas cotizadas para pensionarse), hay aún muchas preguntas por resolver: ¿cuál puede ser el impacto de las medidas sobre la fidelidad en el pilar obligatorio? ¿En cuánto se verá reducido el crecimiento del FGPM? ¿En cuánto se incrementará la demanda por recursos del Fondo de Solidaridad Pensional? ¿Alcanzaran esos recursos? ¿Se podrá

⁵⁰ A junio de 2009, 7.205.130 personas (excluyendo los pensionados) utilizaron la PILA para el pago de sus aportes a la seguridad social. En ese mismo mes, la Superintendencia Financiera registra que tan solo 5.624.306 personas cotizaron activamente al sistema de pensiones.

continuar con los otros programas que hoy se financian con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional como por ejemplo el de Atención al Adulto Mayor? ¿Se generan riesgos jurídicos con la adopción de mecanismos como estos, que en el futuro terminarán apretando aún más la ya apretada situación fiscal del SGP?

3.6.3 Fase de “disfrute”

La obligación de cotizar cesa al momento en el que el afiliado reúne los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez o cuando se pensione por invalidez o anticipadamente. Los afiliados que al cumplir la edad de pensión no reúnan los demás requisitos para tal efecto (capital en el RAIS y semanas en el RPM), tienen derecho a una devolución de saldos⁵¹ en el RAIS o a una indemnización sustitutiva en el RPM⁵². En todo caso, se podrá continuar cotizando hasta alcanzar el monto requerido para acceder a la pensión mensual vitalicia de jubilación. Los que cumplan con los requisitos, podrán acceder a una pensión definida en el RPM o a una pensión por retiro programado o renta vitalicia en el RAIS. De forma similar a la fase de acumulación, existen algunas variables que determinan los riesgos que enfrenta la etapa de “disfrute” de la pensión, los cuales varían según el régimen.

Como se analizó al principio de este capítulo, el principal riesgo que se enfrenta en la etapa de “disfrute” en el RPM está asociado al desequilibrio entre la edad de jubilación y la expectativa de vida de la población. Cuando el afiliado no ha cotizado recursos suficientes y cumple con los requisitos para pensionarse, el desbalance lo asumen el Estado y las futuras generaciones, quienes tendrán que subsidiar el déficit pensional. Esta es lo que se conoce como inequidad inter-generacional.

Otro de los factores que afectan las finanzas de la etapa de “disfrute” en el RPM está relacionado con la garantía estatal de pensión mínima. Como se observó en el Recuadro 5, un número importante de personas no alcanzarán a financiarse su propia pensión mínima, por lo que es el Estado quien aporta los recursos. La pensión mínima, tal como lo establece el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, no podrá ser inferior al salario mínimo legal vigente, y la misma deberá incrementarse año a año con la tasa de crecimiento del salario mínimo o el IPC. Si bien con la Ley 100 se redujo la brecha entre los aportes y la pensión mínima, la tasa de subsidio de estas pensiones aún se ubica entre 50% (hombres) y 56% (mujeres). Esta situación es muy grave si se considera que el 95% de los afiliados al RPM cotizan 2 SMLV o menos.

⁵¹ Quienes a las edades previstas para jubilarse no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho.

⁵² Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas. Al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.

Como quedó claro en el Recuadro 5, la necesidad de recursos para el pago de pensiones mínimas no es exclusiva del RPM. De acuerdo a las estimaciones realizadas, aquellos que en el RAIS cotizan 2 SMLV o menos posiblemente tendrán que hacer uso de los recursos del FGPM y podrán hacerlo siempre y cuando (i) tengan 62 años si son hombres y 57 si son mujeres; (ii) no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la Ley 100 de 1993; y (iii) hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas⁵³.

Si bien a la fecha no se conoce con exactitud la suma de recursos requeridos para el pago de pensiones mínimas en el RAIS, ellos pueden ascender a sumas importantes si se considera que más del 75% de los afiliados al RAIS cotizan 2 SMLV o menos. A la fecha, tan solo 222 personas se han podido beneficiar con el reconocimiento del FGPM en los 6 años que lleva en funcionamiento el sistema. Sucede que el FGPM está realmente diseñado para proteger a trabajadores con altas densidades de cotización más que a aquellos que son víctimas del mercado laboral. Por tener una fidelidad tan baja, 60% de los afiliados de menores ingresos en el RAIS, ni siquiera tendrán la oportunidad de acceder a los recursos del FGPM. Sin embargo, de relajarse los requisitos para acceder al FGPM, la demanda de recursos del FGPM podría dispararse. Según los estados financieros de las AFP, se estima que el FGPM cuenta con \$3.86 billones⁵⁴. De no alcanzar los mismos para el pago de pensiones mínimas, será el Estado quien deba responder por el pago de esas pensiones.

Por otro lado, cuando la persona alcanza su edad de jubilación y no ha podido cumplir con las semanas requeridas y además se declara impedido a continuar cotizando, en el RPM se procede a realizar una indemnización sustitutiva y en el RAIS una devolución de saldos, reintegrando este último caso una cuantía superior pues se reconocen rentabilidades más altas. La devolución de recursos puede calificarse como un fracaso del sistema, ya que, como se ha dicho, no se cumpliría el objetivo del sistema de seguridad pensional de proteger a la población contra las contingencias de la vejez. La indemnización sustitutiva además incrementa los problemas de caja del ISS. Por otro lado, la devolución de saldos constituye otra de las inequidades del sistema, ya que al hacerse la devolución se retorna el saldo en la cuenta de ahorro individual, pero no el porcentaje de los recursos abonados al FGPM (o al FSP), al cual no tuvieron derecho a acceder por no cumplir con las semanas cotizadas requeridas. Así, afiliados en mejores condiciones podrán acceder a los recursos del FGPM, financiado con recursos de personas en peores condiciones.

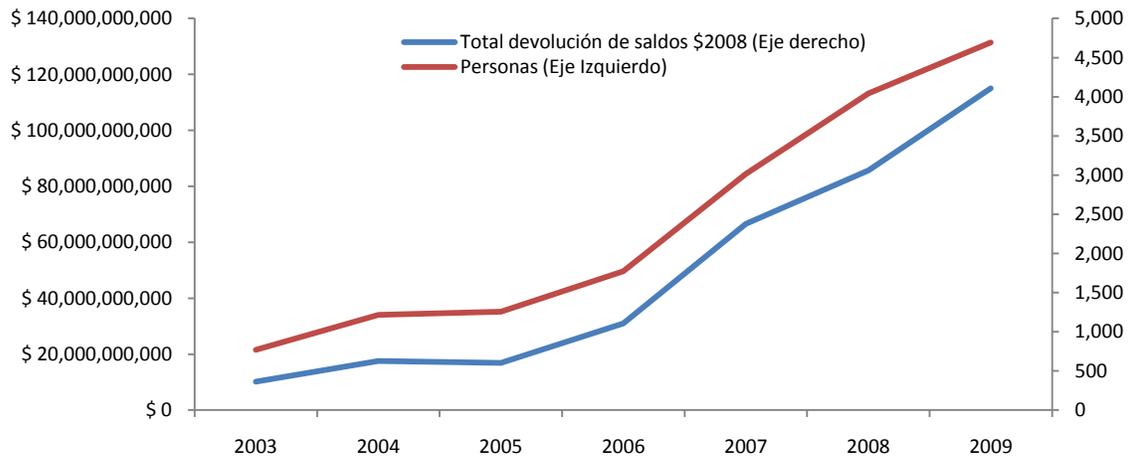
En la medida que el régimen de ahorro privado ha ido madurando y dados los problemas de fidelidad que se han mencionado a lo largo de este estudio, es de esperarse que el número de personas a las que se les aplique la devolución del saldos en lugar de adquirir el derecho a una mesada pensional se incremente en el tiempo (Gráfico 61). Ya en el 2008, de las 8.500 personas afiliadas al RAIS que solicitaron su

⁵³ A partir del 1º de enero de 2009 el número de semanas se incrementarán en veinticinco (25) cada año, hasta alcanzar 1.300 semanas de cotización en el 2015.

⁵⁴ Total acumulado al 31 de mayo de 2009 como resultado de la suma de lo que cada AFP reporta a la Superintendencia Financiera. Al 31 de diciembre de 2008 el FGPM contaba con \$3.16 billones comparado con \$2.33 billones el año inmediatamente anterior, lo que representa un crecimiento de 35%.

pensión, cerca de 4.042 personas recibieron una devolución (47.5%) comparado con 4,466 que se pensionaron bajo la modalidad de retiro programado o de renta vitalicia. En el período 2003 - Junio 2009 las AFP han procedido a la devolución de saldos en 16.760 casos, los cuales en promedio han recibido un poco más de 20 millones (42 SMLV). La suma de recursos retornada en este período se acerca a los \$343.000 millones. Desafortunadamente los datos del ISS no se encuentran disponibles, lo cual constituye una manifestación adicional de su desorden interno. Cabe esperar que la entidad recientemente creada para sustituir al ISS sea manejada con mejores criterios y escape a la voracidad clientelista.

Gráfico 61. Cada vez son más las personas que reciben devolución del saldo de su cuenta de ahorro pensional



Fuente: Asofondos. **Cálculos:** Fedesarrollo

Nota: Valor total de la devolución a precios constantes de 2008

En el RAIS, la sostenibilidad financiera para el pago de pensiones tanto por la modalidad de retiro programado como por renta vitalicia depende en gran medida de los riesgos propios del mercado y de los riesgos jurídicos. Bajo este régimen de ahorro privado existen tres modalidades de pensión: (i) retiro programado; (ii) renta vitalicia; y (iii) retiro programado con renta vitalicia diferida. Cuando la pensión se recibe por retiro programado, se calcula cada año una anualidad en unidades de valor constante que es el resultado de dividir el saldo de la cuenta de ahorro, incluyendo el bono pensional, por el capital necesario para financiar una unidad de renta vitalicia para el afiliado. Es decir, el valor de la pensión aumenta o disminuye año a año, dependiendo del rendimiento del portafolio de inversión escogido por la AFP (riesgo de mercado). En este caso, el riesgo financiero lo asume el afiliado. En el segundo caso, bajo la modalidad de renta vitalicia, el afiliado contrata directamente con la aseguradora de su elección el pago de su pensión por un período de tiempo determinado. En el momento que el afiliado traspasa la propiedad de sus recursos a la compañía de seguros, ésta cobra una prima única y calcula de manera inmediata el monto que le debe pagar mensualmente. Finalmente, bajo la última modalidad de pensión, el afiliado contrata con una aseguradora una renta vitalicia con el fin de recibir pagos mensuales a partir de una fecha determinada, manteniendo en su cuenta individual, los recursos suficientes para obtener de la AFP un retiro programado por el período comprendido

entre el momento en el que la persona se pensiona y la fecha determinada para la renta vitalicia.

Sin embargo, la existencia de restricciones jurídicas, como el hecho de que la pensión mínima no puede ser inferior a 1 SMLV, y que las pensiones en general deben aumentar con el IPC o a la tasa de crecimiento del salario mínimo para las pensiones mínimas, pone en riesgo la sostenibilidad del régimen de ahorro individual si las AFP no realizan un control de saldos periódico, ya que no existe certeza de la evolución del salario mínimo en el tiempo, por lo que las compañías deben incluir dentro del cálculo de la renta vitalicia una prima sobre el riesgo de salario mínimo. Para las AFP y para las aseguradoras es difícil garantizar que podrán aumentar las pensiones bajo la modalidad de retiro programado con el IPC cada año, pero es aún más difícil garantizar que las pensiones mínimas podrán incrementarse con el salario mínimo, variable que depende de una decisión que no responde a ningún criterio de mercado previsible. Esta situación provoca que los precios de las rentas vitalicias sean elevados, toda vez que las aseguradoras le trasladan al usuario, vía precio, el riesgo de que el incremento del salario mínimo sea mayor que el IPC. Esta situación genera distorsiones al sistema ya que en determinados casos termina excluyendo a las personas en la posibilidad de adquirir una renta vitalicia cuando debería estarlo por el hecho de no contar con el capital suficiente para financiarse una pensión equivalente al salario mínimo, y terminan en retiro programado con los riesgos que ello implica para la AFP y para el pensionado. Así mismo, producto del sobre costo de la renta vitalicia, la mesada bajo este esquema podría ser inferior a aquella de retiro programado.

Con el fin de que las AFP de pensiones no corran con los riesgos de pago de pensiones mínimas que requieren ser incrementadas con el salario mínimo, precisamente el Decreto 832 de 1996 dispone que las AFP que ofrezcan el pago de pensiones bajo la modalidad de retiro programado deben controlar permanentemente que el saldo de la cuenta de ahorro individual, mientras el afiliado disfruta de una pensión pagada bajo tal modalidad, no sea inferior a la suma necesaria para adquirir una renta vitalicia, con el objetivo de que en el momento que esta situación se presente, se pueda garantizar una pensión mínima vitalicia. Es decir, se traslada el riesgo a la aseguradora. Si el saldo final de la cuenta individual fuese inferior a la suma necesaria para adquirir una renta vitalicia y la AFP no tomó en su oportunidad las medidas necesarias para evitar esta situación, la suma que haga falta estará a cargo de la AFP.

En el caso de que un pensionado haya escogido la modalidad de retiro programado y únicamente cuente con recursos para recibir una pensión equivalente a un salario mínimo, se genera un riesgo para la AFP si se asegura de adquirir una renta vitalicia cuando el capital aún existe. Así los recursos del afiliado se deben trasladar a una aseguradora que le ofrezca el pago de una renta vitalicia no menor al salario mínimo. A pesar que el cambio entre retiro programado y renta vitalicia debería darse de manera inmediata, existen distorsiones que no lo permiten, ya que el cálculo actuarial que realizan las administradoras no tienen en cuenta el riesgo que se produce de una situación en la cual el IPC sea menor que el incremento en el salario mínimo, como si lo hacen las aseguradoras. Esta situación hace que los recursos con los que cuenta el

afiliado no sean suficientes para recibir una mesada equivalente al salario mínimo bajo la modalidad de renta vitalicia, por lo que la aseguradora no aceptará el traspaso de los recursos y el afiliado no tendrá otra opción que mantenerse en retiro programado.

El afiliado permanecerá en retiro programado hasta que la AFP gestione para que el capital en la cuenta del individuo se incremente o, en el extremo de los casos, utilice recursos de su estado de Pérdidas y Ganancias (PYG), para completar el monto solicitado por la compañía de seguros para aceptar el traspaso de los recursos. De esta manera, hay una alta probabilidad de que el afiliado continúe en retiro programado cuando debería estar en renta vitalicia. Sin duda, si el rendimiento es desfavorable es posible que el monto de la mesada se contraiga y se ubique en una cifra inferior al salario mínimo.

Así, con el objeto de proteger a las aseguradoras y que incremente la demanda de rentas vitalicias vía reducción del precio de la prima, la nueva legislación (Ley 1328 de 2009 - Reforma Financiera) prevé la posibilidad de que el riesgo asociado a la obligación de aumentar las mesadas pensionales mínimas con los incrementos del salario mínimo sea trasladado al Gobierno. Así, el Artículo 45 estipula que el Gobierno podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento que con base en el aumento del salario mínimo legal mensual vigente podrían tener las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida, en caso de que dicho incremento sea superior a la variación porcentual del IPC para el respectivo año. Esta, sin duda, es otra de las medidas que se le introducen al sistema como producto de la rigidez que genera el hecho que las pensiones mínimas deben ser de un salario mínimo y que deben aumentar con el incremento del mismo. Sin duda, las aseguradoras corren un riesgo muy alto con el hecho de que la pensión mínima sea igual al salario mínimo.

Sin embargo, el sistema está diseñado para que, idealmente, cuando se está en el límite de no poderse financiar una pensión por retiro programado se adquiera una renta vitalicia, es decir, que se evite que el afiliado corra riesgos y los mismos sean trasladados a una aseguradora. También está diseñado para que los que son menos adversos al riesgo puedan adquirir una renta vitalicia en el momento de su jubilación, siempre y cuando el capital ahorrado resulte suficiente. Como se ha visto, desafortunadamente el uso de este mecanismo no está favorecido por los incentivos implícitos en la regulación actual.

Es en este punto en donde está el gran problema de cobertura. Los efectos de la rigidez establecida en virtud a que la pensión no puede ser inferior al salario mínimo no solo afecta a la aseguradora, sino también el afiliado, ya que se encarece la renta vitalicia y disminuye la probabilidad de pensionarse bajo esta modalidad.

¿Quiénes realmente pueden adquirir una renta vitalicia? La pueden adquirir con recursos propios solo aquellos que hayan cotizado por encima de 3 SMLV si son hombres o 4 SMLV si son mujeres (Recuadro 9). Es decir, todos aquellos que han cotizado 2 SMLV o menos no tendrán recursos suficientes para auto-financiarse una

renta vitalicia de al menos 1 SMLV. Para adquirir la renta vitalicia, será necesario acudir a los recursos del FGPM para completar el capital. Esta es una más de las distorsiones que genera en el sistema tener amarrada la mesada pensional al salario mínimo. Así las cosas, el mercado de rentas vitalicias en Colombia está muy limitado, en particular para las pensiones por vejez (de los 5.900 pensionados por vejez que se registraron en diciembre de 2008, tan solo 20% lo hacen a través de una renta vitalicia). En lo que tiene que ver con pensiones de sobrevivencia e invalidez, el esquema de rentas vitalicias tiene una mayor participación (62%).

¿Y qué es más conveniente para el FGPM o para el Estado: pensionar bajo la administración de la AFP quien gira una mesada pensional de 1 SML hasta que se acabe el capital o de renta vitalicia? Mientras en el primer caso los recursos faltantes para financiar una pensión mínima ascienden en promedio a 66%, en el segundo se requiere exactamente el doble de lo ahorrado. La diferencia está en que es menos costosa la primera medida pero es el FGPM o el Estado el que asume la longevidad del pensionado. Bajo la modalidad de renta vitalicia, el costo es mayor, pero tanto el FGPM como el Estado desembolsan por una única vez y se trasladan los riesgos de longevidad a las aseguradoras.

Recuadro 9. ¿Quiénes podrán acceder a una pensión por renta vitalicia?

Continuando con el ejercicio del Recuadro 5, si una persona ahorra en el RAIS, podrá acceder a una renta vitalicia que se financie con recursos propios? De acuerdo a las estimaciones, los hombres que cotizan 2 SMLV o menos y las mujeres que lo hacen por 3 SMLV o menos necesitarán recursos del FGPM para poder adquirir una renta vitalicia de un salario mínimo, siempre y cuando cumplan con las semanas requeridas.

Si un hombre cotiza sobre 1 SMLV, para adquirir una renta vitalicia requerirá ahorros por 190 SML, es decir, 134 SML más de los que pudo ahorrar cotizando 1300 semanas. Valga decir, la renta vitalicia le cuesta más de 3 veces su ahorro pensional. En el caso de la mujer, el faltante de recursos es un poco mayor. Para personas que cotizaron sobre 2 SMLV, se necesitan más del doble de los recursos ahorrados.

	IBC (SML)	Pensión mensual vitalicia (SML)	Capital Ahorrado - Etapa de Acumulación (SML)	Costo Renta Vitalicia (SML)
RAIS - Hombre	1	1	56	190
	2	1	113	190
	3	1	169	190
	4	1	225	190
RAIS - Mujer	1	1	56	219
	2	1	113	219
	3	1	169	219
	4	1	225	219

Solamente personas que cotizan sobre 4 SMVL podrán acceder a una pensión bajo el esquema de renta vitalicia equivalente o igual a 1 SML.V, con períodos de cotización de 25 años. Si son 35 años, este monto se reduce a menos de 3 SMLV.

Es probable, que con las transferencia del riesgo que genera la pensión mínima atado al salario mínimo que asumen las aseguradoras al Estado, el precio de la prima disminuya, aumentando el número de personas que puedan pensionarse bajo esta modalidad.

Fuente: Cotización primas de rentas vitalicias - FASECOLDA y Superintendencia Financiera Tabla de Mortalidad 2009 **Cálculos:** Fedesarrollo

Así, como se ha visto hasta ahora, los problemas de financiación en el RPM se observan en todos los niveles de IBC y en el RAIS en aquellos niveles con cotizaciones menores a 2-3 SMLV. No obstante que las pensiones de aquellos que devengan menores ingresos están desfinanciadas en los dos regímenes, el déficit es mayor en el RPM por el diferencial que existe en las tasas de remplazo entre regímenes, siendo en este último prácticamente el doble. La coexistencia de los dos regímenes hace que se genere una enorme inequidad.

4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Este capítulo presenta las recomendaciones de política. Debe tenerse muy claro, desde este momento, que ellas tienen como objetivo principal avanzar en la solución de los problemas del SGP descritos en el documento, con especial énfasis en aumentar la equidad del sistema.

Como se ha mostrado a lo largo del estudio, a pesar de los avances observados desde 1994, el sistema pensional colombiano continúa presentando los mismos problemas estructurales que se han buscado solucionar durante los últimos 14 años: baja cobertura, insostenibilidad fiscal e inequidad. Se han hecho grandes esfuerzos a través de diferentes reformas, empezando con la misma Ley 100 de 1993, pasando por la reforma de 2003 y, posteriormente, con la reforma constitucional de 2005. También, ha habido un número importante de fallos de la Corte Constitucional que, en estricto sentido, han legislado en materia importante para el sistema pensional. Todos estos esfuerzos no han sido suficientes y, como se verá, se requieren unos de mayor envergadura a los ya acometidos.

La cobertura, tanto por el lado de los afiliados como de los pensionados es aún muy baja, especialmente para un sistema que consume tantos recursos públicos (cerca de 5% del PIB). La cobertura de afiliación es apenas del 43% de la PEA, mientras que por el lado de los pensionados, tan solo el 26% de la población en edad de pensionarse recibe una pensión. En la segunda sección del estudio se mostró, sin dejar lugar a dudas, que el sistema pensional refleja muy claramente las fallas del mercado laboral y que excluye a la población más pobre de los empleos formales, quitándoles, por esta vía, la posibilidad de recibir una pensión durante la vejez. Los altos impuestos a la nómina, combinados con un salario mínimo que ha crecido más que la productividad media de la economía, son causantes de los altos niveles de empleo por cuenta propia, informalidad y desempleo, que terminan generando que la afiliación al SGP sea baja, los cotizantes activos sean pocos y no haya fidelidad en el sistema. Adicionalmente, por esas fallas los principales grupos poblacionales que se excluyen del mercado laboral y del sistema pensional son los pobres, los más jóvenes y las mujeres. La financiación de los servicios de protección social a través de impuestos al trabajo ha llevado a Colombia a entrar en un círculo vicioso en el que se restringe el crecimiento del empleo formal aumentando las cargas a la nómina, reduciendo cada vez más la base de aportantes, reiniciando, de esta forma, el círculo de manera indefinida. Adicionalmente, por un lado se está creando informalidad con los impuestos a la nómina y las políticas de salario mínimo, mientras que, por el otro, se está incentivando esa informalidad con subsidios pobremente diseñados y, muchas veces, mal focalizados.

Así mismo, el sistema es fiscalmente insostenible por su componente de prima media. Según cifras del Ministerio de Hacienda, las transferencias del Gobierno Central para cubrir el déficit generado por el RPM alcanzaron 4.5% del PIB en 2007 y continuaron creciendo en 2008 y 2009. Desde el punto de vista del presupuesto general de la nación, éste es el segundo gasto más grande, superado sólo por las transferencias a

las regiones. En la tercera sección se expusieron los dos principales riesgos financieros que afronta el SGP, en su componente de prima media: el desequilibrio demográfico, que se explica en gran parte por las diferencias entre la edad de pensión y la expectativa de vida, que hace que cada vez se necesiten más recursos para el pago de las obligaciones pensionales. Este primer factor es agravado por la diferencia en las edades de jubilación de hombres y mujeres. Esto hace que el sistema se vuelva financieramente insostenible, genere inequidad inter-generacional en el caso del RPM y en el caso del RAIS una pensión baja para quienes escojan la modalidad de retiro programado y la posible desaparición de la renta vitalicia. La segunda variable que afecta el SGP es la fase recesiva del ciclo económico: la desaceleración de la economía causa, por un lado, un aumento en el desempleo, que lleva a una caída en la fidelidad y un mayor riesgo para los afiliados de no cumplir con los requisitos de acceso a la pensión (adicionalmente, para el RAIS, un mayor desempleo implica menor capital ahorrado, y para el RPM mayor riesgo de no lograr su auto-sostenibilidad). Por otro lado, una desaceleración de la economía disminuye la rentabilidad de los fondos y el monto de la pensión, en particular si el momento de solicitar la pensión coincide con un ciclo recesivo.

Es claro que el desequilibrio financiero del RPM no ha disminuido como se esperaba dados los antiguos y nuevos compromisos adquiridos con la reforma. Sin embargo, es posible afirmar que de no haberse adelantado la reforma, el sistema hubiera colapsado desde el punto de vista fiscal. La deuda pensional acumulada, en valor presente, asciende a 141% del PIB. Si bien las reformas introducidas con las leyes 797 y 860 de 2003 y el acto legislativo número 1 de 2005 lograron reducirla en 60 puntos del PIB, todavía es muy alta (sobretudo dada la muy baja cobertura del SGP), lo que pone la situación fiscal del país en una difícil posición en el mediano plazo. Adicionalmente, se ha llegado a la conclusión que, en términos de la inequidad de subsidios del RPM y su costo fiscal, aunque las reformas adelantadas desde 1993 permitieron reducir el monto de subsidios y contribuyeron a mejorar la equidad en su asignación, el sistema continúa desfinanciado y otorgando subsidios a los hogares más ricos. Por otro lado, como se dijo, hoy en día el gasto anual en pensiones con cargo al fisco sobrepasa el 4.5% del PIB y se irá reduciendo paulatinamente hasta llegar al 1% en el 2050. Sin la ley 100 y posteriores modificaciones al SGP, el gasto anual en pensiones con cargo al presupuesto nacional habría llegado a 6% PIB en 2015, 7% en 2030 y se mantendría en niveles superiores al 5.5% del PIB para 2050.

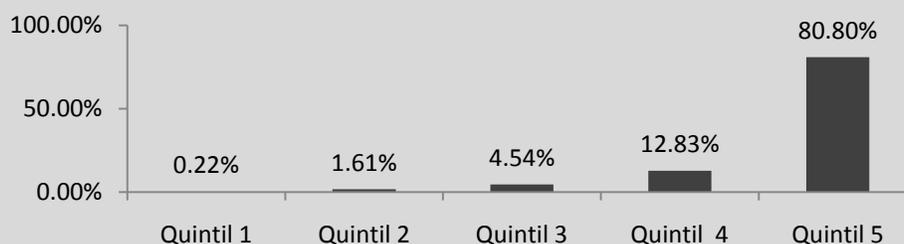
Finalmente, el sistema no es equitativo. Se mostró cómo el mayor porcentaje de los subsidios del RPM están enfocados en la población más rica, mientras que los dos quintiles más bajos reciben menos del 2%. Más precisamente, se puede decir que el SGP, como está concebido hoy, genera inequidad intergeneracional, intrageneracional y a través del Presupuesto Nacional, pues se desplazan otros recursos que podrían ser socialmente meritorios.

Un punto importante es que, a pesar de enumerarse como tres graves y diferentes problemas, la baja cobertura y la insostenibilidad fiscal también terminan siendo atentados contra la equidad. Por un lado, la baja cobertura actual excluye del sistema a la población más pobre. Por el otro, la insostenibilidad del sistema, generada en

parte por los altos beneficios en relación a las bajas contribuciones, ha dado lugar a grandes subsidios que benefician a los más ricos, usando recursos que podrían ser utilizados de manera más adecuada en subsidios focalizados hacia la población más vulnerable. No sólo se reduce el ingreso futuro de los pobres sino que, como ya se mencionó, se está generando un gasto público que desplaza a otro que sí podría estar cumpliendo con el principio de solidaridad a cabalidad. Por esto, las reformas que se proponen en este documento buscan, ante todo, dar una solución definitiva a los principales problemas del sistema pensional, pero con prioridad al tema de la equidad. Es decir, reconociendo que, ante todo, nos enfrentamos a un problema de equidad grave y muy costoso, tanto en términos de bienestar, como en términos fiscales.

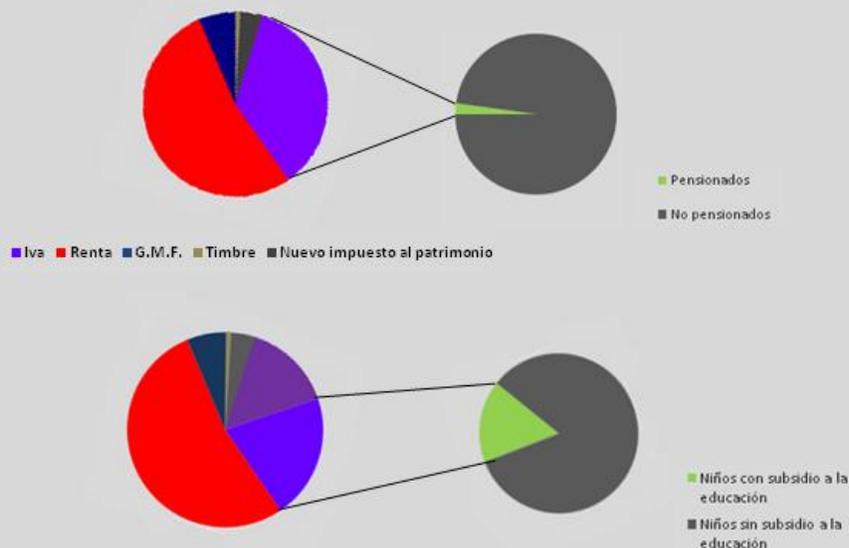
Recuadro 10: Inequidad en el SGP

En el Sistema General de Pensiones se pueden identificar varias formas en las que se está presentando inequidad: (i) los subsidios están mal focalizados. Como se puede ver en la gráfica, el 20% más pobre de la población recibe menos del 1% de los subsidios, mientras que la población que hace parte del quintil más rico recibe más del 80% de los mismos. Aún más aterrador, el 40% más rico de la población recibe el 93.6% y el 40% más pobre de la población se apropia tan sólo del 1.8%.



Segundo, y cómo lo establece Merchán (2001), la participación del Estado ya sea como aportador tripartito o garante final, no es equitativa. Los recursos que financian las pensiones provienen de impuestos pagados por todos los ciudadanos y éstos se están dirigiendo a un determinado grupo poblacional que es el que está cubierto por el sistema pensional. Es decir, se está beneficiando a la población que logra pensionarse (un poco más de un millón de personas actualmente). Para ilustrar la dimensión de este problema, se podría decir que un monto equivalente a lo que se recauda con el impuesto del IVA, se destina para pagar la pensión de 1 millón de personas, mientras que, por ejemplo, en el sistema de educación se benefician casi 8 millones de niños de bajos ingresos con la mitad de los recursos que se utilizan en el sistema pensional. Ver siguiente gráfico.

Gráfica: Comparación entre el uso del recaudo en impuestos entre el RPM y el Sistema de Educación



En tercer lugar, en el SGP hay inequidad intergeneracional, ya que la población joven no sólo está pagando su propio gasto social y pensiones, sino que también está financiando la deuda ya causada correspondiente a las pensiones de generaciones pasadas. Finalmente, en el Presupuesto Nacional se desplazan fuentes de financiación que podrían ser socialmente meritorias y estar bien focalizadas. Por ejemplo, replicando el gráfico anterior, se están desplazando recursos que podrían servir para financiar la educación de más niños (o para mejorar su calidad), por estar subsidiando las pensiones de unos pocos.

Por todo lo anterior y buscando mejorar la equidad del sistema pensional, a través de una mayor cobertura, con sostenibilidad fiscal, Fedesarrollo propone las siguientes reformas que son complementarias entre ellas.

I. Régimen de Prima Media: dejarlo marchitar o eliminarlo

Se ha manifestado en varias oportunidades que el RPM es excesivamente costoso por diversas razones. Una de las más importantes es que un altísimo porcentaje de las pensiones otorgadas por este régimen son subsidiadas, lo que significa una gran carga fiscal que, además, ha crecido desmesuradamente; pasó de representar 2% del PIB a finales de 1990s a casi 5% del PIB en la actualidad. Este valor equivale al monto recaudado con el impuesto del IVA, es decir, alrededor de 20 billones de pesos. Sin embargo, como se ha demostrado a lo largo del estudio, lo más grave es que este alto costo fiscal no está contribuyendo a realizar el principio de equidad.

Por otro lado, el Régimen de Prima Media es incompatible con el pilar solidario, una de las principales recomendaciones del estudio, que se explicará en detalle más adelante.

Por definición, el RPM requiere subsidios que le quitarían presupuesto al pilar solidario que busca, ante todo, fortalecer la equidad.

Es así, como la primera recomendación de este documento va encaminada a dejar marchitar el RPM lo cual significa, primero, prohibir la entrada de nuevos afiliados y, segundo, prohibir nuevos traslados. De esta manera, a lo largo del tiempo se lograría desvanecerlo. Es importante aclarar que esta propuesta no significa acabar con el ISS o con la entidad que habrá de sustituirle, sino con un régimen pensional que ha demostrado su inviabilidad y ha dado muy pobres resultados en materia de equidad. Podría pensarse en una propuesta en la que el ISS siga existiendo como un fondo de pensiones de carácter público en el RAIS, compitiendo con las demás AFPs en el mercado.

II. Implementación de un sistema de tres pilares

Dada la baja cobertura, la inadecuada focalización de los subsidios que ha caracterizado el SGP colombiano y con el fin de ofrecer a la población un esquema solidario adecuado (es decir, reconociendo que la protección contra los riesgos de la vejez debe contar con un componente solidario importante), es conveniente moverse hacia un sistema de tres pilares. El primero de ellos sería un pilar solidario, focalizado hacia la población más pobre, cuya financiación se daría a través del instrumento adecuado: el presupuesto (impuestos generales). Su objetivo principal es que la población vulnerable y, por lo tanto, con una reducida probabilidad de obtener una pensión, reciba un ingreso durante la vejez de manera transparente y sin necesidad de cumplir ningún requisito. El beneficio tendría que ser bastante inferior al SMLV para evitar las mismas distorsiones que existen hoy en día y para darle mayor viabilidad. En este orden de ideas, las personas que sean elegibles para recibir la pensión mínima, no recibirían el subsidio.

Claro está, es importante que este pilar sea diseñado de tal manera que no desincentive la cotización al sistema de pensiones, ni lleve a aumentos en la informalidad; es clave definir un gradiente que podría variar entre el 40 y 60% de un SMLV que dependa del número de semanas cotizadas a lo largo de la vida. Así, entre más cotizaciones realice la persona, el monto de la pensión será mayor. Habría que precisar cuánto tendría que subir el beneficio de acuerdo con las cotizaciones. Esta es una manera de premiar la cotización y la fidelidad. Los recursos que coticen los individuos irían a fondear el sistema.

Teniendo en cuenta que el subsidio cubriría a las personas mayores de 65 años, pertenecientes al Sisben 1 y 2 (para un total de 1.586.128 personas en 2008) y que el beneficio promedio sería el 50% SMLV, el costo del pilar solidario equivaldría entre 3,8\$ billones y \$6,1 billones de pesos anuales. Adicionalmente, los recursos que hoy se emplean para pagar los beneficios que reciben las personas mediante el RPM, serían utilizados para pagar el pilar solidario (adicionalmente a lo que se encuentra hoy ahorrado en el FSP, descontando los compromisos ya adquiridos allí). Es preciso reflexionar sobre las implicaciones de lo que costaría este pilar. Primero, este costo

sería menos de la tercera parte de lo que hoy se destina en el RPM para pagar las pensiones de un millón de personas que pertenecen al grupo poblacional más pudiente. Dicho de otro modo, el pilar solidario beneficiaría al doble de personas de las que en la actualidad se ven beneficiadas por el sistema pensional, pero a menos de la tercera parte del costo y, lo más importante, sí se estaría siguiendo el principio de equidad: sería un subsidio bien focalizado. Adicionalmente, se propone reemplazar programas existentes, como el Juan Luis Londoño de la Cuesta y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), por subsidios que se darían a través del pilar que serían más transparentes y progresivos.

Cabe hacer una mención al reciente esquema implementado denominado Beneficios Económicos Periódicos, discutidos en detalle en el anterior capítulo, para esclarecer las diferencias con el Pilar Solidario que aquí se plantea. Lo que busca esta figura es presionar a la cotización en el sistema pensional. La diferencia fundamental con el pilar solidario es que éste asegura un ingreso fijo para pagar la contingencia de la vejez, así no se haya cotizado. En la medida que las personas coticen, el monto del beneficio será mayor. Por el otro lado, los BEPs cumplen un fin muy similar al que el Fondo de Solidaridad Pensional pretendió cumplir desde la expedición de la Ley 100.

El segundo pilar, por su parte, es un pilar de Ahorro Individual Obligatorio como el actual. La gran diferencia radica en que todos los aportes se destinarán a la cuenta individual, a excepción de los aportes para administración (incluyendo los destinados a los seguros de invalidez y muerte) y para el fondo de garantía de pensión mínima (con los ajustes que se propondrán más adelante). En otras palabras, el pilar de ahorro individual obligatorio tendría un componente de impuestos puros sobre el trabajo menor al actual para la financiación de subsidios cruzados: un porcentaje mayor del aporte iría a la cuenta personal. Por último, el tercer pilar es de Ahorro Individual Voluntario, igual al que existe actualmente, para aquellos que desean ahorrar más para la vejez.

Para concluir, cabe mencionar nuevamente que hoy el presupuesto general destina la impresionante suma de 4.5 puntos del PIB para pagar pensiones, subsidiadas en porcentajes superiores al 70%, a personas, en su mayoría, de medianos o altos ingresos. Entonces, se podría decir que lo que existe hoy en el SGP es una especie de pilar solidario pero que resulta muy costoso y, en adición, está dirigido a la población errónea. Sin lugar a dudas, éste es el peor de los escenarios. Por eso, la existencia de un pilar solidario como el que aquí se propone, una vez se marchite el RPM, constituiría con toda seguridad un avance tanto en materia fiscal (el costo sería menor), como de cobertura, focalización del subsidio y transparencia. Adicionalmente, se removería un gran incentivo a la informalidad al reducir el componente de impuesto puro de la cotización.

Recuadro 11: el caso de Chile

Con el fin de mejorar las condiciones de los afiliados al sistema pensional y proteger a aquellos que no logran cumplir los requisitos para acceder a una pensión, en enero de 2008, en Chile se implementó la Reforma Previsional que crea un Sistema de Pensiones Solidarias basado en la equidad, fortalece el rol público del Estado y perfecciona el mercado de las AFPs.

De esa manera, son beneficiarios de una Pensión Básica Solidaria de Vejez las personas mayores de 65 años, que pertenecen al 60% de la población de menores ingresos y que no tendrán acceso a ninguna pensión. Así mismo, las personas que reciben una pensión inferior a los \$255.000 pesos chilenos, reciben un Aporte Previsional Solidario de Vejez. El nuevo sistema se basa en tres pilares; un pilar solidario, mediante el cual el Estado financia las pensiones de las personas que no logran acceder a ésta y complementa las pensiones de aquellos que no lograron acumular lo suficiente. Es importante aclarar que esta pensión no requiere de contribuciones y es financiada por los ingresos de los impuestos generales; un pilar voluntario; y un pilar contributivo de capitalización individual.

La aplicación del sistema es gradual, lo que permite que sus productos vayan aumentando con el tiempo y beneficiando a un número cada vez mayor de personas. Cálculos del BID estiman que para el año 2025, se espera que la nueva reforma beneficie a aproximadamente 1.300.000 jubilados de bajos ingresos. El sistema pensional Chileno es bastante parecido a lo que se está proponiendo para Colombia. El punto importante es que ya se ve una tendencia a nivel internacional a implementar un sistema de tres pilares.

Fuente: BID, *Cambio en la reforma del sistema de pensiones de Chile*, 26-feb-2008. Subsecretaría de previsión social Chile

III. Reforma Laboral:

Como se explicó a través del documento, el problema de baja cobertura del SGP no está determinado directamente por el mismo sistema, sino que proviene del mercado laboral de dónde se excluye, casi por construcción, a la población más pobre. En otras palabras, en el SGP se reflejan las fallas del mercado laboral, pues su poca cobertura y la baja fidelidad de los cotizantes se deben, principalmente a los altos niveles de empleo por cuenta propia, informalidad, desempleo y a la inestabilidad del empleo asalariado. Estas fallas, a su vez, se explican por los altos impuestos a la nómina, salario mínimo elevado e inflexible (en relación a la productividad media) y a subsidios focalizados en la población informal que desincentivan la formalidad y la afiliación a la seguridad social. De esta manera, el mercado laboral impone un gran obstáculo al ahorro pensional y sin una reforma profunda, los cambios que se hagan al sistema pensional serán casi que en vano.

Es de conocimiento común que existen posiciones que argumentan que reformar el mercado laboral no es la solución correcta, ya que en el pasado se han hecho reformas en este campo y no se han visto reflejadas en la evolución del empleo o, por lo menos, no en la magnitud que el gobierno había estimado inicialmente. Sin embargo, se puede afirmar y es un hecho, que esas reformas no han atacado los verdaderos problemas

del mercado laboral: el salario mínimo y los impuestos a la nómina. Ya está claro que si estos dos aspectos no están planteados como puntos fundamentales en una reforma, no se van ver resultados en el comportamiento del empleo y la formalidad. Es así como la reforma laboral que se propone acá se enfoca en las restricciones del mercado laboral que son las principales causas de los altos niveles de informalidad, cuenta propismo y las elevadas y persistentes tasas de desempleo. Ésta contiene los siguientes puntos:

1. Impuestos al trabajo o costos no salariales

1. Eliminar 13 puntos de impuestos puros a los primeros 2, 1.5 ó 1.3 salarios mínimos (se contemplan los tres escenarios), a partir de ahí, se aporta sobre el marginal. Se entienden como 13 puntos de impuestos puros los parafiscales (aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar), los aportes a solidaridad en salud y parte de la destinación al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (no se incluye la contribución al Fondo de Solidaridad Pensional, ya que ésta sólo la realizan los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos). Es importante resaltar que la propuesta no busca eliminar el ICBF, el SENA o las Cajas de Compensación Familiar, sino cambiar su forma de financiación, trasladando el gasto al presupuesto general de la nación (PGN). Sin embargo, esta primera alternativa probablemente no requeriría compensación por parte del presupuesto general. En todo caso, la propuesta se centraría en el grupo poblacional que está más afectado por esta restricción, que concentra la mayor parte del empleo del país y que actualmente es la que más sufre del desempleo (las personas que ganan hasta 2, 2.5 ó 1.3 SMLV).

Bajo el escenario más costoso en el cual se eliminan los impuestos puros los primeros 2 SMLV, sería de 0,74 puntos del PIB. Hay que tener en cuenta que si se incluye el sector rural en estos cálculos, estas cifras podrían subir hasta en un 20%. Es decir, podrían estar entre 0,45 y 0,9% del PIB. Un costo sorpresivamente bajo y que traería enormes beneficios en cuanto a generación de empleo formal.

Precisamente, para evitar problemas asociados con un salto muy grande entre las personas que no pagan estos impuestos y los que sí, la propuesta se basa en un esquema en dónde aumente el monto a pagar a medida que aumente el salario. Por ejemplo, si se eliminan los impuestos puros para las personas que ganan menos de 1,3 SMLV, los que ganan más de ese monto tendrían que pagar todo el aporte y se generarían incentivos adversos a los empleadores y empleados a contratar solamente empleados de menores ingresos o a reportar salarios más bajos. Es por esto que es conveniente que a partir de los 1,3 SMLV (en el ejemplo) se empiece a contribuir con incrementos graduales, de tal forma que se suavice el salto y se eviten esos problemas. Es un mecanismo similar al que se utiliza con el impuesto de renta. No se pagan impuestos puros sobre los primeros 1,3 SMLV, por ejemplo, y a partir de ahí se aporta sobre el marginal. Este posible esquema se muestra de manera más clara en la Figura 4 dónde se hace el ejemplo para una persona que gana 4 SMLV. En este ejercicio, la persona no paga sobre sus primeros

1,3 SMLV (0,65 de su salario); a partir de ahí y hasta 1,5 SMLV (entre 0,65 y 0,75 de su salario) paga el 10% de los 13 puntos, es decir, 1,3%, que equivale a un total de \$1300 pesos ($1,3\% * 100,000$). Se repite el cálculo para cada rango salarial y como lo muestra la figura, una persona de 4 SMLV terminaría pagando por impuestos al trabajo \$90.675 pesos y no \$260.000 como lo hace en la actualidad. Así mismo, una persona de 1,5 SMLV pagaría \$8.125 pesos y no \$97.500 pesos como lo hace actualmente.

Figura 3. Esquema de pago de impuestos al trabajo

Rango salarial	Porcentaje a pagar de los 13 puntos de impuestos	Valor del aporte
0,65	0%	0
0,65 – 0,75	10%	1.300
0,75 – 1	25%	8.125
1 – 1,5	50%	32.500
1,5 – 2	75%	48.750
TOTAL		90.675

Nota: Para facilitar los cálculos, en este ejercicio se asume un salario mínimo de \$500.000 pesos.

Fuente: Cálculos propios.

La versión más radical de esta propuesta es eliminar los 14 puntos de impuestos puros para toda la población y pasar su financiación a la tributación general. Esta medida, que es la que se debe tener presente para implementar en el largo plazo, tiene un costo fiscal de 2,1% del PIB. El argumento está basado en el precepto fundamental de la literatura económica que señala que el presupuesto nacional debe ser el vehículo para realizar la solidaridad. De hecho, la manera cómo se financian hoy, que se basa en la teoría de poner impuestos a bienes específicos, está justificada por la literatura en el caso que los bienes gravados generen externalidades negativas. A saber, el cigarrillo, alcohol, gasolina y bienes suntuarios, entre otros. Estos bienes están gravados en todos los países del mundo, en mayor o menor medida, y con su recaudo (i) se financian, por ejemplo, políticas sociales; y (ii) se desincentiva su consumo. Pero, en este sentido, ¿cuál es la justificación de poner impuestos al trabajo? La única explicación aceptable es que su recaudo es más fácil. Sin embargo, hoy en día ya los sistemas de recaudo son eficientes, por lo que gravar el trabajo no tiene ninguna justificación lógica.

La idea de gravar el trabajo nace en la Alemania de Bismarck (1883) cuando se pone en marcha un sistema de aportes obligatorios para pagar la seguridad social. Con el tiempo, varios países empiezan a hacer lo mismo, por ejemplo, Francia, México, Chile, Perú y España en el "gobierno largo" de Antonio Maura. Sin embargo, en la actualidad se ha visto como la tendencia internacional se está moviendo a eliminar esos impuestos, a raíz de los nefastos efectos que tiene sobre la dinámica del empleo, tal y como está pasando en Colombia. Todos estos países e incluso la misma Alemania, quitaron la obligación a los trabajadores de aportar parte de su sueldo para recaudar recursos.

Sin lugar a dudas, si se sigue la propuesta de utilizar el Presupuesto General de la Nación como vehículo de la solidaridad, surge la necesidad de una reforma tributaria que establezca de dónde se van obtener los recursos del presupuesto para financiar estos rubros. Se podrían recaudar siguiendo las recomendaciones del Recuadro 12.

Recuadro 12: una propuesta tributaria estructural

En su documento, Hacia una reforma tributaria estructural, Perry (2010) muestra que con el fin de obtener niveles sostenibles en el largo plazo del balance primario, es necesario un incremento en el recaudo tributario del Gobierno Nacional Central que acompañe la reducción en el gasto como porcentaje del PIB prevista en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2009. El recaudo debe aumentar en cerca de 1.5% del PIB lo que, junto a un sistema tributario que no cumple con los principios de eficiencia en el recaudo, eficiencia económica y equidad horizontal y vertical, hacen necesaria una reforma tributaria estructural.

La reforma tributaria que propone Perry (2010) incluye: impuesto a las utilidades comerciales de 20%, con un impuesto presuntivo de 1.5 del patrimonio bruto; bajar la deducción mínima del impuesto de renta con un aumento de la tasa promedio y un impuesto de 30% a los dividendos (del cual se puede deducir el impuesto de renta); impuesto de patrimonio a personas naturales y eliminación de este impuesto a las empresas; un aumento en la tasa básica del IVA a 19%, la imposición de una tasa de 10% a los bienes exentos y excluidos, y el descuento pleno del IVA pagado por los bienes de capital; la eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y una eliminación parcial de los parafiscales con un costo de 0.45% del PIB. Los efectos tributarios se muestran a continuación y permite la financiación para muchas de las alternativas presentadas en este documento. Las reformas más profundas que sean más costosas, requieren aumentos adicionales en impuestos generales, a saber, (i) por el lado del impuesto del IVA se podría ampliar la base, por ejemplo, eliminando las exenciones a la canasta básica de consumo, ya que esta exención está beneficiando a la población rica que gasta más en este tipo de bienes que la población pobre o subir la tarifa general; (ii) por el lado del impuesto de Renta, a través de las exenciones.

Componentes	Recaudo % PIB
Renta Empresas	-0.15 a 0.1
Renta PN	1 a 1.2
Patrimonio Empresas	-0.48
Patrimonio PN	0.4
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	1.18 a 1.56
Transacciones Financieras	-0.67
Parafiscales	-0.45
RECAUDO NETO	0.77 a 1.6%

Fuente: Perry (2010)

2. Realizar una reforma profunda al esquema de indexación del salario mínimo

1. Esta propuesta contiene dos puntos esenciales. Primero, con el fin de comenzar a ajustar correctamente el mercado laboral, se propone diferenciar el salario mínimo por grupos de edad profundizando la figura vigente del contrato de aprendizaje. En Colombia, el salario mínimo para los jóvenes es demasiado alto respecto a su productividad, razón por la cual éste grupo poblacional es altamente excluido del mercado laboral. Adicionalmente, es normal que los jóvenes sufran tasas de desempleo e informalidad más altas que el promedio de la población (en todos los países del mundo), por factores asociados a la falta de experiencia y, algunas veces, a menores niveles educativos. Un salario mínimo que no refleje estas diferencias, no hará sino profundizar el problema. El salario promedio de los jóvenes entre los 16 y 24 años para 2008 fue el 56% del salario promedio de las personas mayores, reflejando que su productividad es mucho menor, entonces, un salario mínimo igual al de los mayores, hace que sea más difícil su contratación. Por esto, el desempleo promedio de las personas entre 16 y 24 años es de 25%, mientras que ésta tasa para la población entre 25 y 49 años es del 10%. La diferencia es sustancial.

La diferenciación del salario mínimo ya se ha comenzado a dar en otros países Latinoamericanos como Chile, México, Panamá, o Uruguay. Por esto, aprovechando que ésta medida ya se implementó en Colombia de manera indirecta con la implementación del contrato de aprendizaje fortalecida en la reforma laboral de 2002 y que, sin lugar a dudas, dio positivos resultados en cuanto a generación de empleo para los jóvenes, se podría comenzar por profundizar el contrato de aprendizaje, por ejemplo, permitiendo un rango más amplio de acción y, probablemente, un mayor tiempo de aplicación. En otras palabras, se podría pensar en flexibilizarlo y ampliarlo a otros grupos poblacionales. Un primer paso es revisar su carácter temporal, después se debería permitir que se contrate un mayor porcentaje de aprendices de instituciones diferentes al SENA, hasta llegar a un punto en que se logre ampliar los beneficios de este contrato a más personas y más empresas. Algunos ejercicios realizados por Santa María (2005) comprueban el gran impacto que tendría la diferenciación del salario mínimo para los jóvenes pues según sus resultados, una disminución del 10% en el salario mínimo genera un aumento en el empleo de los jóvenes de 1,04%. No cabe duda que el permitir la contratación a aprendices con un salario menor al mínimo fue acertado pues uno de los resultados principales de la reforma de 2002 fue el aumento en el empleo de los jóvenes. Sin embargo, se le han impuesto varias restricciones, lo que ha hecho que los impactos también sean limitados.

Segundo, y con el fin de ampliar los beneficios de una modificación al salario mínimo (con la ampliación del contrato de aprendizaje) a toda la población y no únicamente a los jóvenes, se propone realizar una reforma al sistema de indexación del salario mínimo. El ajuste del salario mínimo, año a año, debe dejar

de realizarse utilizando la inflación del período anterior como piso del incremento, al cual usualmente se le agregan algunos puntos adicionales con el argumento de reconocer las mejoras en productividad. Se propone que el salario mínimo se ajuste con la inflación, al menos durante un período de cinco años.

Por último, también es importante diferenciar el salario mínimo por zonas urbana y rural, de tal forma que se reflejen las productividades de cada grupo. En la región urbana, el salario medio para 2008 era de más de un millón de pesos, cuando en la zona rural era de casi \$600 mil pesos. Es decir, en la zona rural el salario medio es el 60% del de la zona urbana, lo que indica que es igual de importante diferenciar el salario mínimo utilizando éste criterio, pues la zona rural debería tener un salario mínimo que refleje su productividad para tener una mayor probabilidad (la que tiene actualmente es muy baja) de acceder al mercado formal. Valga decir que esto ya fue reconocido en Colombia, donde hasta principios de los ochentas, el salario mínimo rural era bastante inferior al urbano.

En el largo plazo, el escenario ideal es que el salario mínimo crezca como lo hace la productividad de la economía. La mejor aproximación de esta última variable es el crecimiento del salario medio. En otras palabras, no se puede olvidar que la manera correcta de solucionar el problema del salario mínimo en el largo plazo es que éste se ajuste con el crecimiento del salario medio. Una alternativa es diseñar un mecanismo que le de al salario mínimo cierta flexibilidad con respecto al ciclo de la economía, por ejemplo, que a partir del año de implementación y durante un número determinado de años, el salario mínimo crezca como el salario medio menos algún porcentaje. Muy seguramente, esta reforma va en contravía de jurisprudencia de la Corte Constitucional en su interpretación de la Constitución en el sentido que el salario mínimo debe ajustarse teniendo en cuenta la inflación pasada. Sin embargo, la Corte Constitucional debería reconsiderar su jurisprudencia sobre indexación del salario mínimo, lo cual debería suceder en tanto aprecie las bondades de la propuesta en términos de equidad social.

Esta propuesta sería una de las de mayor impacto, ya que afecta el SGP por dos vías: por el mercado laboral y por la garantía de pensión mínima que es muy alta y por ende, difícil de financiar. Además, esta situación se vuelve más grave si se tiene en cuenta que el costo de capital se ha reducido 54% desde 1997 a 2008 (como resultado del tratamiento tributario a la inversión y al comportamiento de la tasa de interés y de la tasa de cambio, entre los factores más importantes), mientras que el salario mínimo ha aumentado 20% en ese mismo período. Es decir, el encarecimiento del factor trabajo es cada vez mayor.

IV. Reforma profunda al esquema de pensión mínima vigente

La manera como está planteado el esquema de pensión mínima vigente, caracterizada por tener una interacción entre un SMLV elevado y una garantía de pensión mínima

atada a ese salario mínimo, está imponiendo enormes obstáculos para obtener una pensión, tal y como se demostró en el texto. De manera más precisa, esta interacción genera un costo fiscal excesivamente alto, es inequitativa y, lo más importante, impide que los trabajadores que cotizan sobre salarios menores a 3 SMLV puedan acumular el capital, o cumplir los requisitos para poderse pensionar.

Adicionalmente, como se ha hablado a lo largo del documento, el gran problema es la existencia de los impuestos al trabajo. Bajo esta definición, la contribución al FGPM, es un claro impuesto al trabajo y, peor aún, es el más regresivo; una persona que no alcanza a cumplir los requisitos para obtener la pensión mínima, recibe devolución de sus aportes, pero se le descuenta lo que aportó durante su vida para el fondo. Así, es claro que el FGPM es un detonante más de los problemas de cobertura y equidad.

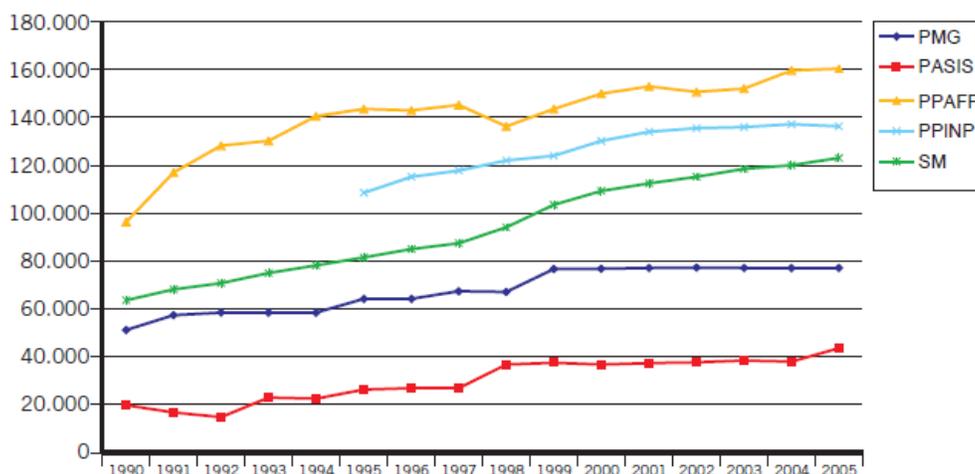
Parte de este problema se soluciona con la propuesta que se hizo anteriormente sobre el salario mínimo. Sin embargo, es necesario reformar directamente el esquema de pensión mínima que está concebido hoy, en dos sentidos:

1. La garantía de pensión mínima no debe estar atada al SMLV.
2. Se debe cambiar el mecanismo de ajuste año tras año.

El impacto positivo de medidas como estas sobre la cobertura, la equidad, la sanidad fiscal y la transparencia sería sustancial. De hecho, en todos los países existe una GPM pero (i) ésta no es igual al salario mínimo; y (ii) no es siempre ajustada a la inflación, por ejemplo, en Chile. Una forma de ilustrar el problema en Colombia, es que para la gente que gana alrededor de un salario mínimo, la tasa de reemplazo es del 100%. No se podría encontrar otro caso como este a nivel mundial. Así mismo, la pensión mínima debe ajustarse con un criterio que tenga en cuenta el comportamiento de la productividad.

El siguiente gráfico es útil para comparar el nivel y la evolución de la pensión mínima en comparación al salario mínimo en Chile. Aunque el gráfico reporta la información hasta el 2005, es clara la diferencia entre estas dos variables y se ve como, a lo largo del tiempo, la brecha entre ellas se ha ido ampliando.

Evolución de las prestaciones previsionales y el salario mínimo: Chile 1990-05



SM=Salario Mínimo

PMG= Pensión Mínima Garantizada

Fuente: Organización Internacional del Trabajo. "Seguridad social y reforma del sistema de pensiones en Chile". Mayo de 2006.

Dadas estas dos razones, lo ideal sería que la contribución al fondo no existiera, pero no se puede desconocer que es una contingencia que los fondos de pensiones no tienen por qué asumir con su patrimonio. Por esto, se puede concluir que mientras no se corrija la indexación de la GPM al SMLV y no se cambie su mecanismo de ajuste, no hay otra alternativa que continuar contribuyendo a ese fondo. Sin embargo, a medida que se vaya flexibilizando, se debe ajustar la contribución al fondo.

V. El sistema pensional debe responder a los diversos tipos de contratación que existen en el mercado laboral.

Hoy en día, un gran problema es que los trabajadores independientes no cotizan por el alto costo de oportunidad que enfrentan al designar un porcentaje de su ingreso para la pensión. La tarea está en diseñar incentivos para que este grupo de trabajadores cotice pero al mismo tiempo, hay que tener mucho cuidado en que estas medidas no generen más empleo cuenta propia.

Una propuesta que se enmarca en este contexto, es crear las hipotecas revertidas. Los trabajadores cuenta propia, cuya mayoría son informales, no tienen capacidad de ahorro ni logran cotizar a pensiones y lo único que logran obtener de ahorro es su vivienda. Por esto, una alternativa es que la persona tenga la oportunidad de recibir un ingreso por parte de un intermediario financiero, hipotecando su vivienda. Para una persona mayor de 65 años, puede ser más atractivo disfrutar su vivienda recibiendo una pensión, que disfrutar su vivienda sin tener ningún ingreso para financiar su vejez.

Otro punto que hay que resaltar es el hecho que solo se pueda cotizar sobre salarios iguales o superiores al mínimo (quién gana menos del salario mínimo no puede cotizar). Así mismo, para las personas que ganan el salario mínimo lo más probable es que no logren pensionarse en el modo de renta vitalicia ya que el riesgo que corren las

aseguradoras por la incertidumbre del comportamiento del salario mínimo es muy alto. Estas personas, por definición, entran al sistema de retiro programado, sin posibilidad de elección.

Por estas razones, deben diseñarse esquemas de cotización alternativos que tomen en cuenta realidades del mercado laboral, que no van a dejar de existir por no permitirlos dentro del SGP. Ejemplos de estos esquemas incluyen cotizaciones para ingresos inferiores al mínimo (que sería complementario a la eliminación o reducción de la GPM), cotizaciones por trabajos por horas, eliminación de la obligatoriedad de cotizaciones por diferentes ocupaciones y cotizaciones por trabajo ocasional sobre cualquier ingreso, entre los más importantes.

VI. Interacción con el poder judicial

La Constitución Política adoptada en 1991, dio surgimiento a nuevas instituciones entre las cuales cabe mencionar, por su indudable importancia para encausar la interacción entre los distintos estamentos del Estado, y de estos con la Sociedad Civil, al Banco de la República, la Fiscalía General y la Corte Constitucional. Esos procesos avanzan a distintas velocidades aunque, en general, de manera adecuada, así no se haya logrado que operen con total armonía. Se precisan, pues, esfuerzos adicionales para que ese paradigma se cumpla.

La Corte Constitucional no es un simple sucesor de la Corte Suprema en el control de constitucionalidad de las leyes adoptado en 1910, mucho antes que en cualquier otro país de cultura jurídica latina. Por supuesto, cumple esa función que equivale, como se ha dicho, a "un poder legislativo negativo", consistente en que no puede crear las leyes pero está a su alcance dejarlas sin vigencia; pero, además, ha afirmado su competencia para proferir fallos de constitucionalidad condicionados, dictar directamente normas de jerarquía legal para sustituir las que juzga incompatibles con la Constitución y ordenar al Congreso la expedición de estatutos legales que considera indispensables para el cumplimiento de sus fallos. Esta ampliación de sus poderes, si bien no encuentra respaldo nítido en el texto constitucional, resulta acorde con el tipo de funciones que hoy ejercen otras cortes de similar naturaleza en diversas partes del mundo.

Sin embargo, ha sido en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales, a través de sus decisiones como juez de tutela, en donde el papel de la Corte ha sido de mayor importancia y dentro del cual se han presentado las mayores debates: mientras para algunos sus fallos han impedido que aquellos queden convertidos en letra muerta, para otros en algunos casos han terminado agravando los problemas que se pretendía resolver. En el campo pensional, tal como se ha señalado en este documento, varias decisiones de la Corte han dado al traste con los esfuerzos por acotar la vigencia del régimen de transición, que es fuente profunda de inequidad y uno de los determinantes de la insostenibilidad del régimen de prima media.

Como las medidas que aquí se proponen implican un nuevo entendimiento de las normas constitucionales y, eventualmente, el cambio de algunas de ellas, es indispensable lograr que la Corte, de manera regular e informal, deseablemente no ante la inminencia de decidir los asuntos que le corresponden, valore adecuadamente la opinión de expertos independientes que pueden ayudarle a discernir los efectos de determinaciones bien intencionadas pero que pueden tener consecuencias económicas profundas y adversas sobre el funcionamiento de la Seguridad Social en su conjunto. No siempre las pretensiones de individuos o grupos son congruentes con el interés general.

El dialogo que con especial énfasis proponemos se ve facilitado por la constatación de la validez de los principios constitucionales que informan la Seguridad Social: eficiencia, solidaridad, gradualidad, sostenibilidad financiera y universalidad, todos ellos mencionados en el art. 48 de la Constitución o en la enmienda que del mismo se efectuó en el 2005. Puede, pues, afirmarse que, habiendo consenso sobre los objetivos, es factible discutir con serenidad y rigor técnico la forma de llevarlos a la práctica. Para quien haya leído con atención este estudio debe ser claro que a pesar de las numerosas reformas adoptadas desde la expedición de la Ley 100 de 1993, el sistema pensional colombiano está lejos de satisfacer esos principios, y se encuentra severamente rezagado frente a países vecinos de similar grado de desarrollo económico.

Aprendiendo de las experiencias del pasado, el nuevo ciclo de reformas que será preciso afrontar en el futuro próximo, deberá estar precedido de un amplio ejercicio de interlocución, en el cual deben tener una intensa participación los actores de la Seguridad Social -afiliados e instituciones prestatarias- pero también, y de manera preponderante, la academia y la alta magistratura constitucional.

Reflexión final

En Colombia se tomó la decisión de tener dos regímenes pensionales excluyentes. Adicionalmente, se decidió ajustar los parámetros del RPM de manera muy tímida; por ejemplo, el RT se concibió a 21 años en los cuales la esperanza de vida de los colombianos creció 8 años y tan solo se incrementaron en dos las edades de pensión. Hoy, 16 años después de expedida la reforma, es claro que estas transformaciones no fueron las más apropiadas. Los traslados, la inequidad y la alta presión sobre las finanzas públicas son características vigentes del SGP. Por esto, las recomendaciones que aquí se proponen buscan lograr un sistema pensional que le garantice a todos los pensionados un ingreso digno durante su vejez.

Si no se implementan esas recomendaciones y el RPM sigue funcionando como lo hace actualmente, el sistema pensional no es viable y seguirá siendo altamente inequitativo. Una de las recomendaciones fundamentales es dejar marchitar el régimen de prima media, de lo contrario, para intentar darle sanidad financiera al sistema, no quedarán más alternativas que:

1. Ajustar los parámetros periódicamente: estos ajustes serán de alta magnitud para que el sistema logre ser viable. Sin embargo, llegará un momento en que la magnitud del ajuste será prohibitivo porque, como se muestra en el Cuadro 9, se tendrá que subir la tasa de cotización a 40% del salario, o la edad de pensión a 70-75 años o bajar la tasa de reemplazo a niveles del 20% del último salario. No se puede olvidar que dado el crecimiento de la población, se van a tener que ajustar los parámetros nuevamente cada determinado período de tiempo. Adicionalmente, se tendría que igualar la edad de pensión de hombres y mujeres.
2. Aumentar los impuestos para pagar el pasivo pensional creciente que genera el RPM.
3. Incrementar los tributos a las pensiones altas y, posiblemente, gravar con una tasa modesta las bajas.
4. Prohibir los traslados entre regímenes. La coexistencia del RAIS y del RPM con la posibilidad de realizar traslados es nefasta (genera posibilidades de arbitraje que aumentan la carga al contribuyente presente y/o futuro, cada traslado empeora el problema de equidad).

Cuadro 9. ¿A qué nivel habría que llevar los parámetros básicos del sistema para hacerlo sostenible?

HOMBRE	SML				
	1	2	3	10	20
Aumentar la tasa de cotización de 13% a:	35%	23%	22%	21%	19%
Aumentar la edad de 62 a:	76,2	72,3	72,3	71,6	70,3
Años efectivos de disfrute	5,8	9,7	9,7	10,4	11,7
Aumentar las semanas de 1.300 a:	2.253	1.781	1.776	1.720	1.638
Equivalente años de trabajo (100%):	43	34	34	33	32
Aumento Equivalente en %	73%	37%	37%	32%	26%

MUJER	SML				
	1	2	3	10	20
Aumentar la tasa de cotización de 13% a:	43%	28%	28%	26%	24%
Aumentar la edad de 57 a:	80,2	76,3	76,3	75,6	74,3
Años efectivos de disfrute	5,8	9,7	9,7	10,4	11,7
Aumentar las semanas de 1.300 a:	2.478	1.997	1.993	1.932	1.841
Equivalente años de trabajo (100%):	48	38	38	37	35
Aumento Equivalente en %	91%	54%	53%	49%	42%

Fuente: calculos propios

Anexo 1

Estimación del impacto del salario mínimo y los costos no salariales sobre la tasa de desempleo

VARIABLES	(1) Tasa de desempleo	(2) Tasa de desempleo	(3) Tasa de desempleo
Interacción			1.066** (0.407)
Ln(salario mínimo)		0.268*** (0.0208)	-0.239 (0.195)
TGP	0.706*** (0.144)	0.544*** (0.0840)	0.486*** (0.0841)
Índice del PIB	-0.136*** (0.0288)	-0.182*** (0.0170)	-0.197*** (0.0173)
Educación	-0.318 (0.325)	-0.568*** (0.189)	-0.637*** (0.184)
Ln(salario medio)	-0.00138 (0.00178)	0.000239 (0.00103)	0.000210 (0.001000)
Costos no salariales	0.847*** (0.121)	1.198*** (0.0748)	-8.538** (3.720)
_trimestre_2	-0.000345 (0.00645)	0.0124*** (0.00386)	0.0108*** (0.00377)
_trimestre_3	-0.00350 (0.00651)	0.0157*** (0.00404)	0.0130*** (0.00404)
_ltrimestre_4	-0.0144** (0.00664)	0.0151*** (0.00447)	0.0115** (0.00453)
Constante	-0.413*** (0.0690)	-2.883*** (0.195)	1.818 (1.806)
Observaciones	92	92	92
R-cuadrado	0.634	0.879	0.889

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1

Anexo 2

Estimación del impacto del crecimiento salario mínimo y los costos no salariales sobre el crecimiento la tasa de desempleo

VARIABLES	(1) Crecimiento de la tasa de desempleo	(2) Crecimiento de la tasa de desempleo	(3) Crecimiento de la tasa de desempleo
Interacción			-11.64*** (3.828)
Crecimiento del salario mínimo		0.416** (0.180)	0.626*** (0.184)
Crecimiento de la TGP	1.352*** (0.471)	1.464*** (0.461)	1.570*** (0.440)
Crecimiento anual del PIB	-2.727*** (0.360)	-2.792*** (0.352)	-2.440*** (0.354)
Crecimiento de la educación	-1.187** (0.460)	-1.109** (0.449)	-1.080** (0.427)
Crecimiento del salario medio	-0.144 (0.121)	-0.171 (0.119)	-0.171 (0.113)
Crecimiento de los costos no salariales	1.689*** (0.343)	2.211*** (0.403)	1.310*** (0.484)
_ltrimestre_2	-0.00377 (0.0277)	-0.00481 (0.0270)	-0.00598 (0.0257)
_ltrimestre_3	0.00334 (0.0278)	0.00269 (0.0270)	0.00134 (0.0257)
_ltrimestre_4	0.000719 (0.0278)	-0.000674 (0.0271)	-0.000806 (0.0257)
Constante	1.304*** (0.479)	1.213** (0.468)	1.174** (0.445)
Observaciones	88	88	88
R-cuadrado	0.578	0.606	0.648

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Anexo 3

Estimación del impacto del salario mínimo y los costos no salariales sobre la tasa de desempleo incluyendo el rezago de la variable dependiente

VARIABLES	(1) Tasa de desempleo	(2) Tasa de desempleo	(3) Tasa de desempleo
Interacción (Sml*CNS)			0.601** (0.286)
Ln salario mínimo		0.0398 (0.0262)	-0.238* (0.134)
Tasa de desempleo rezagada	0.875*** (0.0408)	0.777*** (0.0759)	0.747*** (0.0758)
TGP	0.0851 (0.0631)	0.130* (0.0693)	0.116* (0.0682)
Índice del PIB	-0.0167 (0.0125)	-0.0369** (0.0182)	-0.0509*** (0.0190)
Educación	-0.196 (0.126)	-0.247* (0.130)	-0.293** (0.129)
Ln salario medio	0.00114 (0.000699)	0.00110 (0.000694)	0.00104 (0.000680)
Costos no salariales	0.166*** (0.0565)	0.294*** (0.101)	-5.160* (2.594)
_Itrimestre_2	-0.0120*** (0.00260)	0.00881*** (0.00332)	0.00874*** (0.00325)
_Itrimestre_3	-0.0181*** (0.00265)	-0.0136*** (0.00395)	-0.0139*** (0.00387)
_Itrimestre_4	-0.0171*** (0.00260)	-0.0124*** (0.00401)	-0.0133*** (0.00395)
Constante	-0.0617* (0.0317)	-0.467* (0.269)	2.094* (1.246)
Observaciones	91	91	91
R-cuadrado	0.946	0.948	0.951

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1