

ECONOMÍA colombiana

Edición 352. Abril - Junio 2018

La reforma pensional: controversia analítica

La Revolución en Marcha (Valledupar):
monumento de Rodrigo Arenas Betancur
en homenaje al ex presidente Alfonso López Pumarejo,
por sus reformas sociales, educativas y laborales.





En este PDF encontrará algunos botones de navegación los cuales explicamos a continuación:

Entrar a publicación

Busqueda de palabras o frases

Página siguiente

Artículo siguiente

Zoom +

Salir de publicación

Contenido

Página anterior

Artículo anterior

Zoom -

También el contenido lo llevará a cada artículo haciendo click sobre el

“ Ha llegado el momento de reconsiderar las decisiones que se tomaron hace 25 años. Quienes incidimos en esas decisiones estábamos más preocupados por la estabilidad fiscal y el crecimiento económico que por la distribución del ingreso y la asignación social de los riesgos, y fuimos muy ingenuos sobre la capacidad y la neutralidad regulatoria del Estado. ”

Un escrutinio al Régimen de Pensiones de Ahorro Individual con Solidaridad, pág. 7

Eduardo Lora

Director
Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Subdirectora
Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Coordinadora
Martha Lucía Villa Restrepo
Asesora Despacho Vicecontralora

Consejo Editorial
Jorge Humberto Botero Angulo
Margarita Henao Cabrera
Antonio Hernández Gamarrá
Beethoven Herrera Valencia
Santiago Montenegro Trujillo
Mauricio Pérez Salazar

Asesora Editorial
Luz María Sierra Lopera

Editor General
Oscar Alarcón Núñez

Preparación editorial
Oficina de Comunicaciones y Publicaciones
Directora oficina
Rossana Payares Altamiranda

Diseño de portada
Néstor A. Patiño Forero
Diagramación y edición fotográfica
Andrea Artunduaga Acosta
Elaboración de gráficos
Yenny Liliana Pérez Guzmán
Carlos Jesús González Afanador
Andrea Artunduaga Acosta

Suscripciones y distribución
Cra. 69 No. 44-35
PBX 518 7000
e-mail: revista_economia@contraloriagen.gov.co

Impresión
Imprenta Nacional de Colombia

© Contraloría General de la República - 2018



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Contenido

EDITORIAL

4

El debate sobre pensiones

*Edgardo José Maya Villazón,
Contralor General de la República.*

TEMA CENTRAL

7

Principios para una reforma del sistema de protección a la vejez

*Santiago Montenegro,
Presidente de Asofondos.*

18

Un escrutinio al Régimen de Pensiones de Ahorro Individual con Solidaridad

*Eduardo Lora,
Consultor de Colpensiones.*

30

Los retos del sistema pensional y una propuesta de reforma

*Mauricio Olivera,
Gerente general de Famisanar EPS.*

44

Una propuesta de reforma al esquema de protección económica a la vejez en Colombia

*Leonardo Villar y David Forero,
Director ejecutivo e investigador de Fedesarrollo.*

DESDE LA CCR

79

Reflexiones en torno a la Normatividad e Institucionalidad del Sistema General de Pensiones

Contraloría Delegada para el sector Social.

90

Cobertura pensional en Colombia: Situación actual y desafíos

Contraloría Delegada para el sector Social.

102

Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del Sistema General de Pensiones y sus efectos

Contraloría Delegada para el sector Social.

116

La ausencia de proyectos regionales: una deuda del Sistema General de Regalías

Contraloría Delegada Intersectorial para Regalías.



Busqueda de palabras o frases

COYUNTURA

131

Informe de coyuntura económica y fiscal a diciembre de 2017

Contraloría Delegada para Economía y Finanzas



Zoom +

HISTÓRICO

147

Apuntes históricos al régimen pensional

*Óscar Alarcón,
Editor Revista Economía Colombiana.*



Editorial

El debate sobre pensiones



Edgardo José Maya Villazón,
Contralor General de la República.

El próximo gobierno tendrá como punto primordial de su agenda presentar al Congreso un proyecto sobre reforma al sistema pensional que modifique los parámetros consagrados hace veinticinco años en la ley 100. Ya los aspirantes presidenciales han adelantado en líneas generales lo que serán sus propuestas, a pesar de que solo dos concurrieron a un evento que sobre el particular convocaron, recientemente, Asofondos y Fedesarrollo. También lo han hecho distintos sectores económicos y especialistas.

Con la vigencia de la Ley 100 en el país han coincidido el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen

de Pensiones de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) operado por los Fondos de Pensiones (AFP). En el primero, que administra Colpensiones, a los pensionados se les paga con las contribuciones de los trabajadores activos sin tener en cuenta el monto que ha acumulado el trabajador individualmente. En el segundo, que es operado por el sector privado, el trabajador solo recibe lo que ahorró con sus rendimientos. De todas maneras a ambos se les critica la poca cobertura que tienen debido, entre otras cosas, a los altos índices de informalidad que existen. Por esa circunstancia, un gran número de la población mayor carece de pensión y no tiene la expectativa de lograrla. La población adulta mayor en el 2017 sumaba 5.752.958 personas, con edades que oscilaban entre 60 y 64 años. De ellos solo 1.855.637 eran pensionados, es decir el 32,26 por ciento. De los pensionados la mayoría eran mujeres, el 52,7 por ciento. Estas cifras están muy por debajo de las de América Latina y no responden a un país que su Constitución define como un Estado social de derecho.

Nuestra Carta Magna y la Corte Constitucional sostienen que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, que recibirán la misma protección y trato de las autoridades, y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica. ¿En qué quedan estos principios frente a una total desigualdad en materia de pensiones?

A pesar de no cubrir las expectativas, en este año el Estado debe destinar 40 billones de pesos para pensiones lo que representa el 62 por ciento del gasto de protección social y el 22 del Presupuesto General de la Nación. Mientras que los fondos privados tienen mayor número de afiliados (14,8 millones) y disponen de \$ 227 billones en cotizaciones.

Conscientes del debate que se avecina, Economía Colombiana ha querido contribuir con el tema invitando a reconocidos estudiosos y a voceros de los sectores más representativos para que expongan sus puntos de vista para ir arando el camino que conduzca a mejorar las disposiciones en materia de pensiones y las condiciones de vida del adulto mayor.

El presidente de Asofondos, Santiago Montenegro, presenta el problema y advierte que no es exclusivo de Colombia sino que es un fenómeno mundial con características particulares. Propende por unificar los dos sistemas imperantes en el país en la búsqueda de un principio de solidaridad y universalidad.

Eduardo Lora, quien participó en el diseño de la Ley 100 hace 25 años, hace un estudio comparativo de los dos sistemas vigentes mostrando los pros y los contra y propone reformas porque sostiene que quienes lo diseñaron pensaron más en la estabilidad y el crecimiento económico.

Mauricio Olivera, actual gerente de Famisanar, tras detallar a las inequidades que se presentan explica los alcances de una propuesta de reforma pensional que se discutió en el Ministerio de Trabajo para diseñar un Modelo de Protección para la Vejez.

Leonardo Villar y David Forero, director ejecutivo e investigador de Fedesarrollo, presentan los lineamientos de una reforma integral al sistema de protección económica para la vejez que se basa en el concepto del Sistema Multipilar del Banco Mundial en el que existen varios módulos o pilares del sistema que cumplen funciones diferenciadas y complementarias.

Sergio Clavijo y otros importantes investigadores de Anif explican en qué consiste lo que han dado en llamar un Régimen Estructural Pensional en donde presentan controvertidas propuestas como es la de acabar paulatinamente con el régimen de prima media, reducir el monto de la pensión mínima así como limitar la pensión sustitutiva.

El profesor Stefano Farné controvierte el tema de los subsidios de que tanto se habla y sostiene que

si la base de referencia que se hace al ahorro de las pensiones se estimara en el 6 y no el 4 por ciento, el subsidio desaparecería.

Héctor Vásquez Fernández, de la Escuela Nacional Sindical, propende por una reforma integral que asegure la sostenibilidad del sistema que no se consiguió con la ley 100, teniendo por foco asegurar ingresos antipobreza a toda la población adulta mayor.

Contribuyen con el tema tres documentos de la Contraloría y además en la sección de Histórico se recuerdan otros, de las administraciones de Carlos Ossa Escobar y Antonio Hernández Gamarra, que demuestran el interés que ha tenido el organismo de control en buscar una reforma al régimen de pensiones y del adulto mayor.

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

El próximo gobierno tendrá como punto primordial de su agenda presentar al Congreso un proyecto sobre reforma al sistema pensional que modifique los parámetros consagrados hace veinticinco años en la Ley 100.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Tema central

Principios para una reforma del sistema de protección a la vejez en Colombia

El presidente de Asofondos hace una radiografía del problema de las pensiones en Colombia y propone que se cree un nuevo régimen pensional de capitalización, porque, según argumenta, el régimen de prima media opera como esquema de Ponzi que más temprano que tarde estallará.

*Santiago Montenegro**

En todos los países del mundo, los sistemas de seguridad social en salud y de protección a la vejez, incluyendo su componente de pensiones, están enfrentando serios problemas de cobertura, de financiación y de sostenibilidad, y Colombia no es la excepción. En España, por ejemplo, las reservas con las que contaba su sistema pensional de reparto se agotaron y se ha acudido al presupuesto nacional para llenar el faltante, además de ajustar las pensiones por debajo del incremento del índice general de precios, lo que ha generado masivas movilizaciones de protesta por parte de los actuales jubilados. En Brasil, el costo de las pensiones de su sistema de reparto cuesta un tercio de los ingresos del gobierno y presenta un hueco fiscal que se ha tornado insostenible. En Nicaragua, ha habido protestas por

la intención del gobierno de rebajar un 5% el monto de las pensiones y de aumentar las cotizaciones un régimen que ya enfrenta el desfinanciamiento estructural de todos los regímenes de reparto. En Colombia, el régimen público enfrenta un déficit de 4% del PIB, que se está comiendo un tercio de los ingresos de impuestos del gobierno, además de presentar una intolerable inequidad, con subsidios que se concentran en el quintil más alto de los ingresos, según cifras del DNP.

En este apretado resumen quiero presentar un diagnóstico de las causas de dicha crisis y unos principios básicos que deben orientar, a nuestro modo de ver, una reforma pensional. Pero, antes de entrar en los detalles más puntuales, quiero concretar tres mensajes centrales: Primero, el objetivo primordial de una reforma al sistema de protección de la vejez debe ser el mejoramiento y el sostenimiento de

*Presidente de Asofondos.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

los ingresos de los adultos mayores después de su retiro laboral. Para decirlo más claramente, el objetivo de una reforma no puede y no debe ser reducir el actual déficit fiscal o financiar prioridades de un gobierno con los ahorros de los trabajadores. Segundo, por la transición demográfica, por la informalidad laboral, por la revolución tecnológica, por los robots y algoritmos que están reemplazando el trabajo humano, y por sus mayores rentabilidades, los sistemas de pensiones viables en el tiempo solo pueden ser de ahorro y capitalización. Tercero, esos sistemas pensionales de ahorro y capitalización pueden contar con administradores tanto públicos como privados. En este sentido, el debate no es enfrentar un sistema público versus un sistema privado, sino uno viable versus otro inviable en el tiempo. Y por supuesto no estamos proponeiendo que se cierre Colpensiones. Lo crucial es entender que, por las razones expuestas, lo que se llamó la “solidaridad intergeneracional” ya no es posible. Cuando los jóvenes que hoy financian con sus aportes las pensiones de los mayores sean en el futuro ancianos no habrá suficientes jóvenes que les paguen las suyas. Ese contrato intergeneracional está ya roto.

¿Cuáles son las causas de dicha crisis de los sistemas de protección a la vejez y en particular de pensiones? Hay unas razones que podemos llamar estructurales que afectan a los sistemas de seguridad social de todos los países y otras que son pro-

pias de nuestra situación particular de Colombia. Para poner esta discusión en nuestro contexto, quiero comenzar recordándoles que en Colombia tenemos un sistema pensional con dos regímenes: uno de capitalización individual, administrado por las AFP, y otro de reparto o de prima media, administrado por el gobierno. Estos dos regímenes funcionan en paralelo, compiten entre ellos y este es uno de los grandes problemas que tiene nuestro sistema pensional. Además, tenemos otros problemas estructurales que afectan a los dos regímenes, pero hay otros que están solo relacionados con el funcionamiento del régimen público de pensiones.

Para comenzar, señalo aquellos problemas estructurales que afectan a los sistemas de protección a la vejez en todos los países. En primer lugar está la transición demográfica que enfrentan todos los países del mundo y que está afectando particularmente los regímenes de reparto. Por supuesto, también está afectando seriamente los sistemas de salud y de cuidado de los adultos mayores. Para ponerlo en pocas palabras, dicha transición demográfica ha implicado que con el paso del tiempo haya cada vez menos trabajadores activos para sostener con sus cotizaciones las pensiones de un número cada vez más grande de adultos mayores. Este fenómeno está explicado por la caída en la tasa de natalidad de las mujeres y por el dramático incremento en la esperanza de vida de las personas. A mediados del siglo XX, las mujeres tenían en promedio 7 hijos, hoy solo tienen algo menos de 2. Hace un siglo, la esperanza de vida al nacer era de solo unos 38 años; hacia mediados del siglo XX dicha cifra había subido a 48, y hoy en día se encuentra en 74 años. Gráficamente, estas transformaciones se expresan en la conversión de unas verdaderas pirámides demográficas, con bases muy amplias y cúspides muy delgadas (expresando la existencia de muchos jóvenes y muy pocos adultos) en figuras que parecen más bien botellones con bases estrechas y cuerpos alargados que terminan abruptamente. Para propósitos de la sostenibilidad de los sistemas pensionales de reparto, estos cambios se pueden expresar en la relación entre los trabajadores económicamente activos, definidos como la población entre los 15 y los 65 años, y los adultos mayores a 65 años, para usar las convenciones de las Naciones Unidas. A mediados del siglo XX, dicha relación estaba en Colombia en más de 11 trabajadores por cada adulto mayor y desde entonces comenzó a caer. Hoy está alrededor de 7, lo que quiere decir que con las tasas de coti-

zación, tasas de reemplazo y edades de retiro, un sistema de reparto podría estar, más o menos, en equilibrio. El primer gran problema que enfrenta un sistema de reparto así constituido es que esa razón de trabajadores activos a adultos mayores caerá a 4 hacia el año 2030 y a solo 2 hacia el año 2050 (puntos A, B y C, en el gráfico 1). Es decir, el sistema entraría muy pronto en desequilibrio financiero y para mantenerlo habría que introducir unos cambios paramétricos que son insostenibles. Por ejemplo, con las actuales edades de retiro, habría que subir la cotización a un 30% del salario, para poder entregar una tasa de reemplazo de un 50% hacia el año 2040. Este es un obstáculo inevitable que ya ha forzado a muchos gobiernos, como los del norte de Europa, a migrar a sistemas de contribución definida en los cuales las pensiones son proporcionales a lo que los trabajadores han cotizado a lo largo de su vida laboral, con esquemas de cuentas individuales, ya sean fondeadas o nacionales.

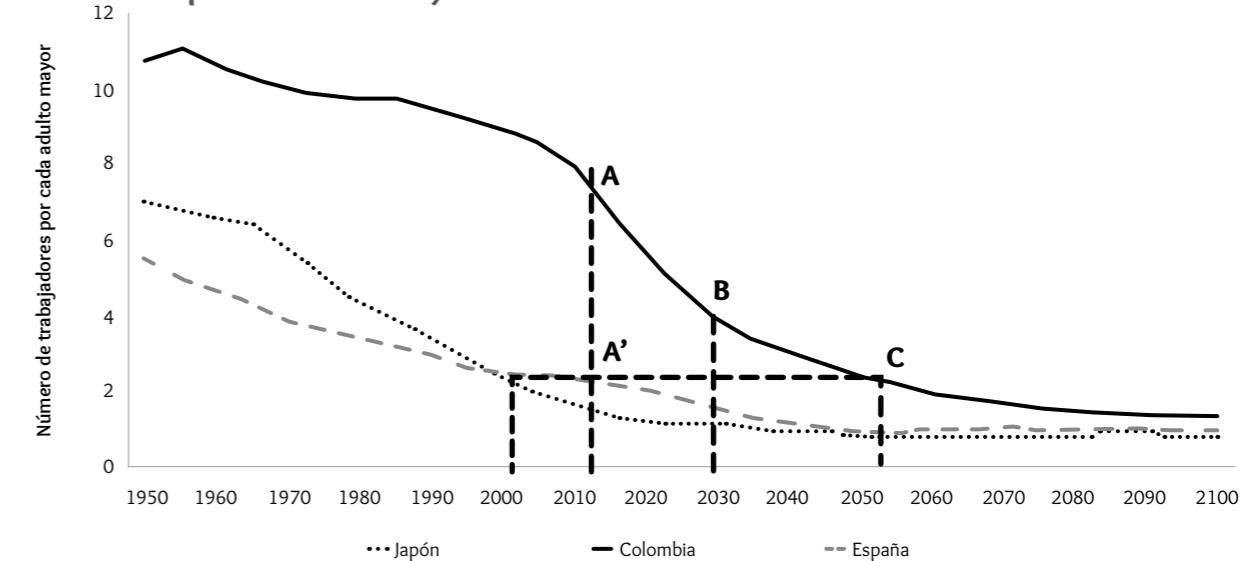
El segundo problema estructural que enfrentan los regímenes de reparto o de prima media es una dificultad que es particularmente grave en países como México, Perú y Colombia: la informalidad laboral. Tanto la OCDE como el BID definen la informalidad laboral como aquella proporción de los trabajadores ocupados que no cotizan a la seguridad social. En Colombia tenemos unos 22 millones de ocupados, según el DANE, de los cuales tan solo unos 8 millo-

nes están cotizando a pensiones. De esta forma, la informalidad alcanza un 65% de la población ocupada, en tanto en Chile es de un 25% y en España de solo un 5%. En términos de la relación de trabajadores activos a adultos mayores, la informalidad hace que en lugar de una razón de 7 a 1 en realidad solo tengamos una relación de 2,4 a 1. Es decir, es como si la informalidad nos envejeciera prematuramente y haga que una relación que alcanzaríamos hacia el año 2055 la adelantemos al día de hoy (punto A', en el gráfico 1). De esta forma, la transición demográfica y la informalidad laboral destruyen la noción de la llamada “solidaridad intergeneracional” que durante mucho tiempo fue el sustento ideológico de los sistemas de pensiones de reparto. La revolución demográfica y la informalidad laboral hacen que cuando los jóvenes de hoy sean adultos mayores, no tendrán jóvenes para que les paguen sus pensiones futuras.

Con estos niveles de informalidad laboral y las bajas tasas de densidad de las cotizaciones a pensiones, no es de extrañar que la cobertura de cotizantes activos al sistema pensional sea muy reducida. De los 22 millones de ocupados que existen en la actualidad, solo 8 millones respondieron positivamente a la pregunta ¿usted cotizó a pensiones el mes anterior?, realizada por la encuesta de hogares del DANE. Pero la situación es aún más delicada cuando se hace la pregunta: ¿cotizó usted por lo menos

*Hace un siglo,
la esperanza de vida
al nacer era de solo
unos 38 años; hacia
mediados del siglo
XX dicha cifra había
subido a 48, y hoy
en día se encuentra
en 74 años.*

Gráfico 1 Efecto de la informalidad sobre número de personas económicamente activas por cada adulto mayor.



Fuente: UN Population Division.



Buscar

Buscar



Zoom +



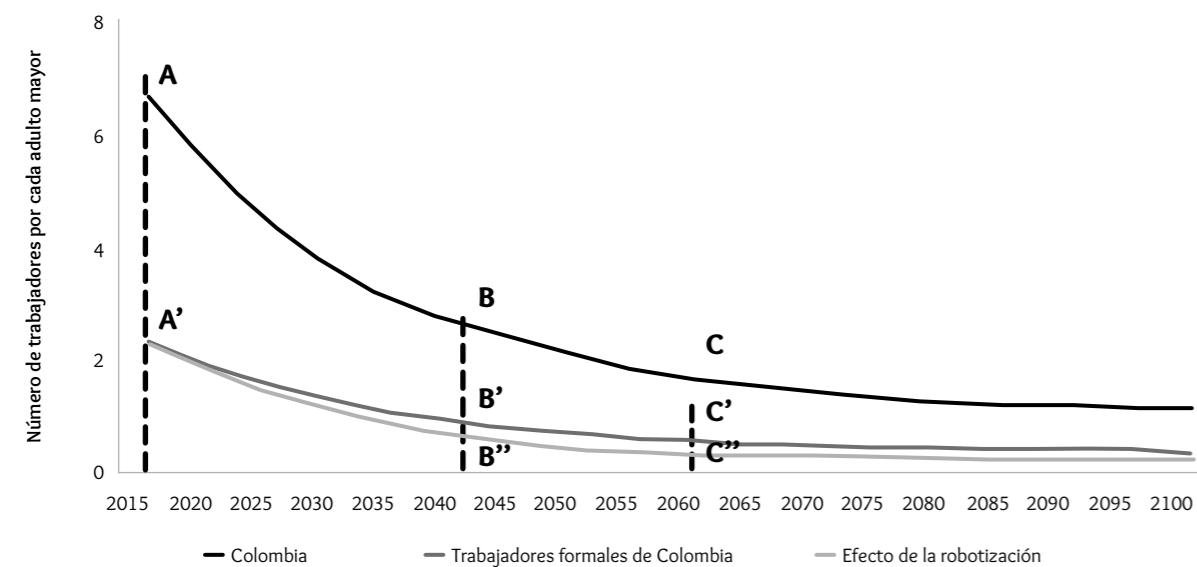
nueve meses en el último año? Solo 2,4 millones respondieron afirmativamente a esa pregunta. Por estas razones, se espera que hacia mediados de siglo, de los 15 millones de colombianos que habrá en edad de jubilación, solo unos 3 millones alcanzarán una pensión, con el actual marco normativo, regulatorio y paramétrico.

El tercer factor estructural que agravará estas tendencias es lo que en términos muy genéricos podemos llamar la digitalización de la sociedad, que comprende la revolución tecnológica que se está plasmando en la Robotización, la Inteligencia Artificial y el llamado Internet de las Cosas. Estos factores harán aún más inviable los sistemas de pensiones de reparto y la llamada solidaridad intergeneracional. En palabras simples, la revolución tecnológica ya está haciendo en varios países que los jóvenes trabajadores activos sean reemplazados por algoritmos o por máquinas que por supuesto no cotizarán a la seguridad social y por lo tanto no habrá recursos suficientes para financiar las pensiones del creciente número de ancianos. En términos del gráfico 2, la robotización nos situará en un punto como “B”, hacia el año 2030, y como “C”, hacia el año 2050. Los robots y los algoritmos del futuro no serán solidarios con quienes hoy son jóvenes y serán adultos mayores en el futuro. Quienes sean escépticos de los efectos de la robotización sobre el mercado laboral, deben leer el artículo de Daron Acemoglu, de MIT, y el profesor colombiano de la

Universidad de Boston, Pascual Restrepo, quienes demostraron como los robots efectivamente están ya reemplazando trabajo formal en los Estados Unidos (Acemoglu y Restrepo, 2017).

Con las actuales edades de retiro, habría que subir la cotización a un 30% del salario, para poder entregar una tasa de reemplazo de un 50% hacia el año 2040.

Gráfico 2 Efecto de la digitalización sobre número de personas económicamente activas por cada adulto mayor.

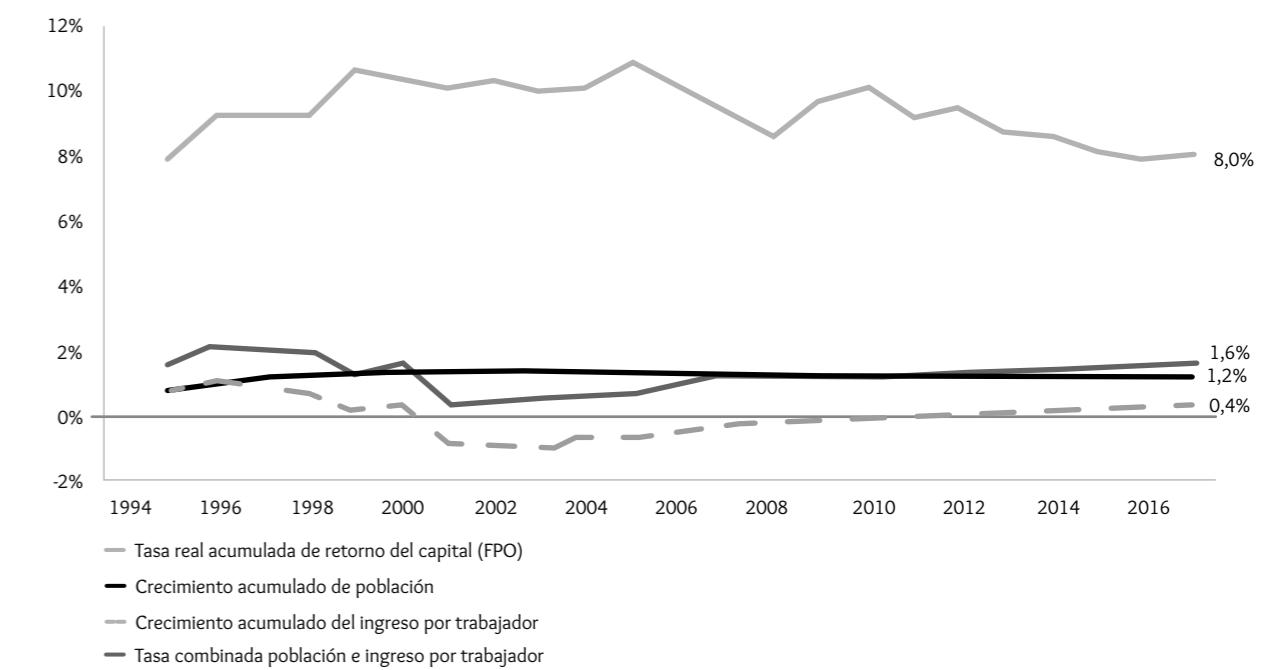


Fuente: UN Population Division.

El cuarto factor que tiene en crisis a los regímenes de pensiones de reparto es su baja “rentabilidad”. Dicha rentabilidad en los sistemas de reparto o de prima media es igual al crecimiento de la masa salarial que existe para pagar las pensiones, y es igual al crecimiento de la fuerza laboral más el crecimiento de los salarios. Este es un tema que ha escapado al análisis académico o se ha enfocado en forma errónea por algunos analistas. En un célebre artículo de 1958, Paul Samuelson planteó la discusión de las rentabilidades de los regímenes de pensiones de reparto versus los de capitalización, e inició un interesante debate que estuvo muy vivo hasta la década del noventa y luego se apagó (Samuelson, 1958). Sorpresivamente fue Thomas Piketty en su célebre libro El Capital en el Siglo XXI quien reabrió la discusión al plantear que los sistemas de capitalización serían superiores a los de reparto, con el argumento de que en tanto el capital crece a un 5 por ciento,

el ingreso (y los salarios) solo lo hacen a un 1 por ciento (Piketty, 2014). El caso particular de Colombia confirma las tendencias planteadas por Piketty, como se observa en el gráfico 3 en el cual se comprueba que en tanto las rentabilidades de los fondos de pensiones han sido en promedio superiores a un 8 por ciento, la suma del crecimiento de la población más el crecimiento de los salarios reales se ha situado en menos de un 2 por ciento. Naturalmente este argumento se aplica para regímenes que están en equilibrio y en particular para un régimen de reparto cuyas pensiones se financian exclusivamente con las cotizaciones de los trabajadores y no con subsidios financiados con recursos del presupuesto nacional, como sucede en el régimen público de pensiones de Colombia. En este régimen, efectivamente, hay quienes reciben altas rentabilidades gracias a esos subsidios y a un déficit fiscal que se ha tornado insostenible.

Gráfico 3 Retorno histórico de los regímenes pensionales.



Fuente: UN Population Division, reportes diarios de las AFP a Asofondos, OIT



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



En Colombia tenemos unos 22 millones de ocupados, de los cuales tan solo unos 8 millones están cotizando a pensiones. De esta forma, la informalidad alcanza un 65% de la población ocupada, en tanto en Chile es de un 25% y en España de solo un 5%.

Para justificar esta inequidad, contrario a argumentos como los de Samuelson y del mismo Piketty, hay quienes argumentan que si bien el régimen público de reparto no es de capitalización y por lo tanto no cuenta con un fondo de ahorros, su rentabilidad estaría dada por la tasa de interés que le costaría al gobierno salir a endeudarse en el mercado de capitales. Con esta curiosa lógica hay quienes dicen que las pensiones públicas actuales en Colombia no tendrían subsidio. Con esta falacia yo agregaría que si se aplicara la rentabilidad de los fondos de pensiones a las pensiones públicas hasta habría que subirlas las pensiones a quienes hoy disfrutan de las que se consideran altamente subsidiadas por el mismo Departamento Nacional de Planeación.

Para concluir este punto no sobra agregar que Piketty no aconseja los sistemas de capitalización porque argumenta que la transición de un régimen a otro sería demasiado costosa, pero se olvida que ya hay países que lo han hecho completamente, como Chile, o parcialmente, como Colombia o Perú, entre otros. Como es conocido, dadas las inequidades que produce este crecimiento disímil entre la remuneración al capital y al trabajo, Piketty propone un impuesto global al capital, cuando lo lógico sería vincular al capital a todos los trabajadores con sus ahorros y permitir así que se beneficien con sus rentabilidades, como lo ha propuesto, entre otros, el profesor Thomas Sargent, premio Nobel de economía. Pero, eso es precisamente lo que hace un régimen de capitalización individual en pensiones y ésta es una razón más por la cual es superior a un régimen de reparto.

Los anteriores problemas estructurales de los regímenes de pensiones de reparto son comunes a los sistemas de seguridad social de todos los países. Los problemas que me permito mencionar a continuación son particulares de nuestro país, pues son el producto de la historia de nuestra propia seguridad social y de nuestras instituciones, aunque algunos de ellos son también compartidos por otros países semejantes a nosotros.

En este orden de ideas entonces el quinto problema estructural que enfrenta el régimen público de pensiones de Colombia es su enorme inequidad. Según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación, el régimen de prima media otorga subsidios por un poco más de dos puntos del PIB, de los cuales un 65 por ciento de esos recursos van al quintil de más altos ingresos y menos de un uno por ciento se otorgan a las pensiones del quintil de menores ingresos. Pero, quizás, la peor inequidad de este régimen tiene que ver con el trato de sus afiliados de menores ingresos, precisamente aquellos que tienen empleos precarios, con bajas densidades de cotización y que no alcanzan a cotizar 1.300 semanas para obtener, por lo menos, una pensión de salario mínimo. Estos afiliados reciben lo que en Colombia llamamos un “indemnización sustitutiva,” es decir, una devolución de aportes, pero con una tasa de retorno real igual a cero. Solo se les reconoce la inflación. Esta vergonzosa situación quiere decir que el régimen público de pensiones de Colombia se endeuda a una tasa de interés del cero por ciento de los más pobres para pagarles unas pensiones que reconocen altísimas tasas de interés real a los coti-

zantes de mayores ingresos. No sobra agregar que, por estas razones, estudios de CEPAL, de la profesora de la universidad de Tulane, Nora Lustig, entre otros, han argumentado que el régimen público de pensiones de Colombia es tan altamente regresivo que deteriora el coeficiente de Gini (Montenegro et. al, 2013A; Montenegro, Jiménez, y Hurtado, 2013B; Nieto, 2014; Jiménez, 2015; Lustig, 2016).

El sexto problema estructural que enfrenta el sistema pensional de Colombia es la inexistencia de un régimen de seguridad social en pensiones, que cobije a los trabajadores informales o a los que tienen bajas densidades de cotización. Los vamos a denominar como quasi formales. El sistema pensional, con la actual regulación y sus diferentes parámetros, está diseñado para que sus beneficios, como una pensión de invalidez y sobrevivencia, se otorguen a trabajadores que tengan un alto grado de formalidad. Por ejemplo, la posibilidad de acceder al seguro previsional de invalidez o de sobrevivencia en pensiones está basada en la necesidad de cumplir unos requisitos, como haber cotizado por lo menos 50 semanas en los últimos tres años. Sobre el cumplimiento de este y otros requisitos, el sistema es financiera y actuarialmente viable. Personas que no cumplen estos requisitos pueden acceder a estos beneficios mediante sentencias otorgadas por jueces constitucionales en respuesta a acciones de tutela o de amparo, como se llaman en otros países. El Estado debería crear una fuente de financiación especial para financiar estos beneficios. De otra forma, dichos fallos están debilitando y poniendo en duda la viabilidad del sistema pensional (público y privado) e incrementando el déficit fiscal del régimen público y haciendo también inviable la existencia, por ejemplo, del mercado de rentas vitalicias. Como se lo expresamos respetuosamente a la Corte Constitucional en la reunión que tuvo lugar en Pasto, en noviembre de 2017, se le debería pedir al Legislador crear un nuevo régimen de seguridad social, que cobije tanto a los trabajadores informales como a los quasi formales, y, en general, a las personas con discapacidad. Dicho régimen debería estar financiado con ingresos generales del presupuesto nacional, que en el futuro podrían provenir, por ejemplo, de los recursos liberados de la eliminación de los subsidios que actualmente otorga el régimen público a las personas con elevados ingresos.

El séptimo problema estructural que afecta al régimen público de pensiones es su precario gobierno corporativo. Desde que se liquidó el antiguo Seguro Social se han hecho progresos importantes, especial-

mente en el rápido reconocimiento de las pensiones a quienes comienzan su retiro laboral. Pero, está aún lejos de los mejores modelos que conocemos en otros países, como el de España. Es necesario introducir cambios adicionales para aislarlo completamente del ciclo político y evitar que su desempeño esté supeditado al perfil profesional de los cuadros directivos, que sin duda ha sido de muy alto nivel y ha tenido un buen desempeño en los últimos años. Sin embargo, esa profesionalidad y ese buen desempeño no han podido evitar problemas muy serios, que se ha reflejado en repetidos fraudes en el régimen público, como lo han señalado los medios de comunicación.

El octavo problema estructural que afecta al régimen público de pensiones es una consecuencia de los anteriores factores y se plasma en su elevado y creciente déficit fiscal y su insostenibilidad financiera. Según cifras del Ministerio de Hacienda, el déficit fiscal de las pensiones públicas proyectadas para el 2018 asciende a \$41 billones, lo que representa un 4 por ciento del PIB. Si se tienen en cuenta los déficits futuros, calculados con los parámetros definidos con la actual regulación, y se los trae a valor presente, el stock de la deuda pública en pensiones asciende a un 110 por ciento del PIB, según cifras del



Busqueda de palabras o frases

Según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación, el régimen de prima media otorga subsidios por un poco más de dos puntos del PIB, de los cuales un 65 % de esos recursos van al quintil de más altos ingresos y menos de un uno por ciento se otorgan a las pensiones del quintil de menores ingresos. En tanto que el régimen público de pensiones de Colombia se endeuda a una tasa de interés del cero por ciento de los más pobres para pagarles unas pensiones que reconocen altísimas tasas de interés real a los cotizantes de mayores ingresos. No obstante, el régimen público de pensiones de Colombia es tan altamente regresivo que deteriora el coeficiente de Gini.



Zoom +



gobierno. Es muy importante anotar que dicho déficit anual está absorbiendo una tercera parte de los ingresos por impuestos del gobierno nacional, que representan un 14 por ciento del PIB. Este es el mayor rubro de gasto del gobierno, mayor que el de seguridad y defensa y aún mayor que el de educación.

Dicho déficit está explicado por los altísimos montos de las pensiones, pues se da el caso de que las más altas son incluso superiores a las más elevadas de todos los países europeos; por los subsidios a las personas de ingresos más altos, como observamos anteriormente; por el bajo crecimiento de la masa salarial (crecimiento de los trabajadores formales más crecimiento de los salarios); por los fallos de los jueces en los litigios constitucionales y por la inexistencia de un régimen de seguridad social para los trabajadores con bajas densidades de cotización; por la precaria gobernabilidad del régimen público, que ha dado lugar a constantes casos de corrupción, que han mencionado los medios de comunicación, por ejemplo, al otorgarse acceso a los beneficios de la transición en pensiones a personas que ya no tenían este derecho.

Es muy importante anotar que dicho déficit anual está absorbiendo una tercera parte de los ingresos por impuestos del gobierno nacional, que representan un 14 por ciento del PIB. Este es el mayor rubro de gasto del gobierno, mayor que el de seguridad y defensa y aún mayor que el de educación.

Protección a la vejez

Con base en este diagnóstico de los problemas que enfrenta nuestro sistema pensional, a continuación planteamos unos principios generales que deberían guiar una reforma a nuestro sistema de protección a la vejez, comenzando por su componente pensional.

En primer lugar debemos consolidar un sistema de protección a la vejez, que contemple tanto un régimen contributivo pensional, así como un régimen semi contributivo para los trabajadores con bajas densidades de cotización que no alcanzan una pensión de vejez, y otro régimen no contributivo de solidaridad para las personas de muy bajos ingresos. El régimen contributivo pensional debe ser uno solo, eliminando el absurdo esquema de dos regímenes, compitiendo uno con otro y prestándose a un arbitraje regulatorio que crea privilegios para unos pocos e induce prácticas corruptas.

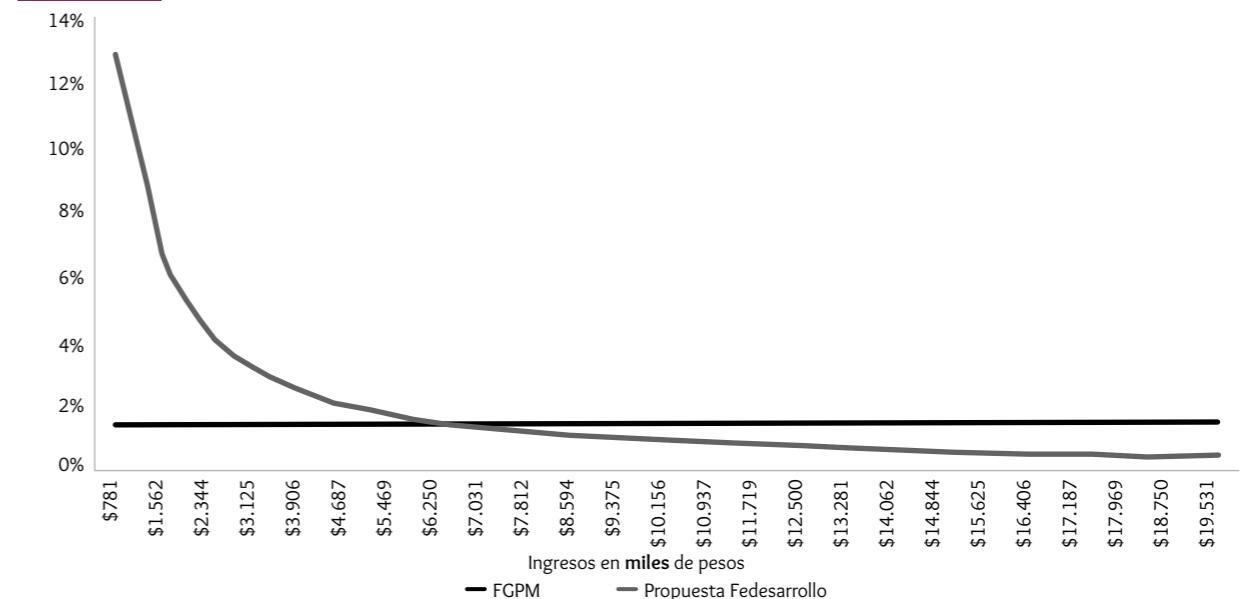
En segundo lugar, por la transición demográfica, por la informalidad laboral y por la revolución tecnológica que se avecina, el nuevo régimen pensional debe ser de capitalización, pues no es deseable ni posible regresar a un régimen de reparto o de prima media pura. Por las razones anotadas, los regímenes de reparto o de prima media operan como esquemas de Ponzi o pirámides financieras que más temprano que tarde se tornan insostenibles y estallan, y solo se pueden mantener por algún tiempo a costa del presupuesto general de los gobiernos. Un sistema pensional de capitalización tiene la ventaja adicional de incrementar el ahorro y, así, desarrollar el mercado de capitales e inducir el crecimiento de la economía. Según un estudio de Fedesarrollo, el régimen de ahorro individual de Colombia ya ha sido responsable de haber incrementado el crecimiento de economía en medio punto porcentual por año en forma permanente. Además, un sistema de capitalización en pensiones es una forma de democratizar el capital y así permitir que millones de trabajadores puedan tener acceso a las mayores rentabilidades de los mercados financieros y de capitales.

Algunas entidades como Fedesarrollo han propuesto un régimen contributivo mixto con un pilar de prima media financiado con la cotización del trabajador sobre un salario mínimo, y por encima de un salario mínimo proponen que las cotizaciones vayan a ahorro individual. Los problemas de fondo de esta propuesta son los siguientes: a) El pilar de prima media no es sostenible por la misma razón que solo hay dos cotizantes activos por cada adulto mayor; b) El crecimiento a lo largo del tiempo de la masa salarial

para pagar las pensiones futuras de salario mínimo (crecimiento de los trabajadores activos, más la tasa de crecimiento de los salarios) es significativamente inferior a la rentabilidad del capital, que se obtendría en capitalización individual; c) La cotización sobre un salario mínimo para el pilar de reparto opera como un impuesto regresivo, de un 13% para los que cotizan sobre un salario mínimo, 6,5% para los de dos y de solo 0,5% para los de 25 salarios mínimos; d) Dicho impuesto, que es más alto para quienes menos ingresos tienen, es injustamente regresivo ade-

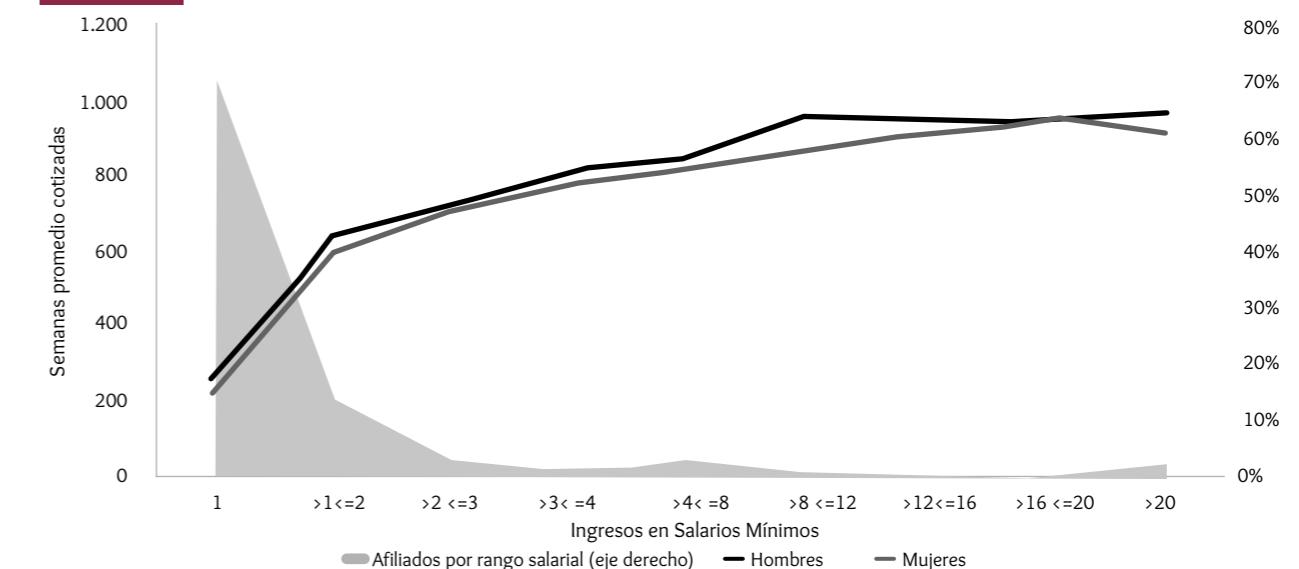
más porque la gran mayoría de cotizantes tienen ingresos cercanos al salario mínimo y a su vez son los que menos semanas cotizadas tienen (gráfico 5). En otras palabras, pagarán el 13% de impuesto para no lograr cumplir con los requisitos de pensión. Por ejemplo, el 71% de los cotizantes lo hace sobre exactamente un salario mínimo y faltándole 10 años para jubilarse solo ha cotizado 250 semanas; e) Esta propuesta elimina un 60% del flujo de ahorro pensional constituyendo un golpe severo al mercado de capitales y al crecimiento de la economía.

Gráfico 4 Tasa de cotización sobre un salario mínimo por ingreso laboral



Fuente: Cálculos Asofondos

Gráfico 5 Semanas promedio cotizadas diez años antes de la edad de pensión¹



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos Asofondos



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

El nuevo régimen pensional debe ser de capitalización, pues tiene la ventaja adicional de incrementar el ahorro y así desarrollar el mercado de capitales e inducir el crecimiento de la economía.

En tercer lugar, en atención al principio de solidaridad que consagran la Constitución y la Ley 100 de 1993 y como mecanismo para estimular la formalidad laboral, se ha considerado deseable que el reformado régimen contributivo de pensiones provea una pensión subsidiada de salario mínimo a trabajadores que, aunque no cuenten con un capital suficiente para financiarla, sí alcancen la edad del retiro que considera la norma y hayan, además, cotizado 1150 semanas en su vida laboral. Por las razones aquí expuestas, como la transición demográfica, la informalidad laboral y sus mejores tasas de rentabilidad, dicho esquema subsidiado de pensión de salario mínimo debe hacer parte del régimen de capitalización, con los subsidios provenientes de las mismas cotizaciones aportadas por los afiliados. La buena noticia es que dicho esquema ya existe, ha acumulado un fondo de ahorros de \$19 billones, unos 2 puntos del PIB, y ha jubilado a más de ocho mil personas. Por las mismas razones, y como vimos anteriormente, no es deseable que este esquema de reparto adquiera la forma de un pilar de reparto tradicional, pues atentaría contra el ahorro nacional y sería insostenible en virtud de la transición demográfica, la informalidad laboral y la reducida tasa de crecimiento de la masa salarial frente a la rentabilidad de la capitalización. Además, es menester alertar sobre la tentación que se cierne sobre futuras autoridades económicas de utilizar este mecanismo como una forma de transferir caja de corto plazo al gobierno nacional y así disfrazar una reducción del alto déficit fiscal, a costa de mayores déficits futuros. Para decirlo con toda la claridad posible, el sistema pensional se debe diseñar para cubrir de la mejor manera los riesgos de la vejez de los trabajadores y no para resolver los problemas fiscales de corto plazo de los gobiernos.

En cuarto lugar, ese único sistema pensional de capitalización puede tener administradores tanto privados como públicos. Jamás hemos planteado que haya que cerrar Colpensiones y por el contrario creamos que puede existir una AFP pública, operando bajo las mismas reglas de juego que las privadas, así

como opera La Positiva en la industria de seguros, o varias entidades públicas en la industria fiduciaria. Naturalmente, dichas administradoras públicas deberán contar con gobiernos corporativos de excelente nivel y estar sujetas a los mismos marcos de regulación y supervisión que las administradoras privadas.

En quinto lugar, la consolidación del nuevo y único régimen pensional deberá respetar los derechos adquiridos de los actuales jubilados y las expectativas legítimas de quienes estén próximos a jubilarse. Esto implica la creación de un régimen de transición, de forma tal que, a quienes les falte por ejemplo diez años para jubilarse, continúen con sus actuales condiciones del régimen de prima media, y quienes se vinculen por primera vez al sistema pensional ingresen al nuevo régimen consolidado de capitalización individual, a una de las administradoras privadas o a la nueva pública. Para evitar la caída en los flujos de caja del régimen público se propone que a quienes les falten más de 10 años para la jubilación permanezcan cotizando en Colpensiones, si así lo desean, y reciban una rentabilidad nocial a ser determinada por el regulador.

En sexto lugar, teniendo en cuenta también los principios de solidaridad y de universalidad que consagran nuestra Constitución y la Ley 100 de 1993, además de la enorme informalidad de nuestro mercado laboral y la existencia de un considerable número de personas con discapacidad, el renovado sistema de Protección a la Vejez debe consolidar y perfeccionar el actual régimen solidario no contributivo, Colombia Mayor, con una mesada que cubra la línea de pobreza. Igualmente, el renovado sistema de protección a la vejez deberá permitir que el régimen semi contributivo, el de los Beneficios Económicos Periódicos, los llamados BEPs, se pueda complementar con las devoluciones de saldos de quienes no alcanzan a cumplir los requisitos para tener una pensión de vejez. Las mayores erogaciones que estos cambios generen al presupuesto nacional se podrán financiar con los ahorros que se hacen al

eliminar los subsidios a los mayores ingresos, hoy existentes en el régimen de prima media. Según nuestras estimaciones, con estos cambios será posible incrementar la protección de la vejez, de un 35% a un 65% hacia mediados de siglo.

De esta forma, además de incrementar la cobertura, el renovado sistema de protección a la vejez podrá definir con precisión qué cubre cada uno de sus regímenes y qué beneficios otorga. Por ejemplo, quien no cumpla los requisitos para acceder a una pensión mínima, que en Colombia es de \$781.242 pesos para el 2018, podrá acceder a un BEP, de acuerdo a los ahorros que haya alcanzado a acumular. Así, se podrá también evitar la confusión que ha enfrentado, por ejemplo, el sistema pensional de Chile, en donde sus críticos denuncian que otorga unas tasas de reemplazo demasiado bajas. Críticas que hacen extensivas a nuestro régimen de ahorro individual. Olvidan o desconocen estos críticos que, a diferencia del nuestro, el sistema chileno no tiene pensión mínima y otorga pensiones que puede ser de uno o dos dólares mensuales a personas que han cotizado solo unos pocos meses en toda su vida. Naturalmente cuando se calculan las tasas de reemplazo promedio con estas mínimas pensiones los números resultantes son muy bajos, pero los trabajadores formales, con altas densidades de cotización, obtienen en realidad buenas tasas de reemplazo. Muchos críticos también olvidan o desconocen que en Chile la mayoría de los trabajadores con bajas densidades de cotización tienen también acceso al llamado pilar solidario, unos US\$150 mensuales, un beneficio que en Colombia aún no hemos logrado universalizar. No sobra agregar que contrario a los críticos que afirman que nuestras tasas de reemplazo son de un 30 por ciento, los más de 140 mil jubilados del régimen de ahorro individual reciben una tasa de reemplazo promedio de un 80 por ciento.

En séptimo lugar y para terminar, como sociedad tenemos que hacer un esfuerzo muy grande para reducir la informalidad. Colombia no podrá entrar plenamente al siglo XXI con cifras de informalidad laboral de un 65 por ciento, que alcanza casi un 90 por ciento en las zonas rurales. Por supuesto, discutir aquí sus causas nos tomaría mucho tiempo, pero quizás basta afirmar que una causa central de estos elevadísimos niveles de informalidad laboral es el hecho de que Colombia tiene una de las brechas más reducidas del mundo entre el salario mínimo y el ingreso medio.

Además de los graves y no resueltos problemas que heredamos del pasado, tenemos que enfrentarnos a retos enormes como el inexorable proceso de la transición demográfica y de la digitalización de la sociedad. Por las generaciones actuales, pero sobre todo por las futuras, por nuestros hijos y nietos y por todos los que vendrán después, tenemos la inmensa obligación de tomar las mejores decisiones y actuar con la mayor responsabilidad.

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2017). Secular stagnation? The effect of aging on economic growth in the age of automation. National Bureau of Economic Research, Working paper.
- Jiménez, J. (2015). Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. CEPAL.
- Lustig, N. (2016). Inequality and fiscal redistribution in middle income countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa. Working Paper.
- Montenegro, S., Jiménez, L., Ramírez, S., Nieto, A., & Hurtado, C. (2013). Distribución de ingresos en el sistema pensional y el impacto de algunas medidas de flexibilización. Documentos CEDE.
- Montenegro, S., Jiménez, L., & Hurtado, C. (2013). Los subsidios pensionales en el régimen de reparto colombiano: reformas paramétricas para focalizar correctamente el gasto social del Estado. Documentos CEDE.
- Montenegro, S., Llano, J., Fajury, K., & García, M. (2017). La inviabilidad de los regímenes de pensiones de reparto en países que aún gozan del dividendo poblacional: el caso de Colombia. Documentos CEDE.
- Nieto, A. (2014). El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia. Documentos CEDE.
- Villar, L. Forero, D. Becerra, A. (2014) Colombia: Una mirada desde la visión multipilar. Fedesarrollo-Sura.
- Piketty, T. (2014). El capital en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica de España.
- Sala i Martin, X. (2014). Piketty y “Capital en el Siglo XXI”. Tomado de: Salaimartin.com.
- Samuelson, P. (1958). An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money. The Journal of Political Economy, Vol. 66, No. 6. pp. 467-482.



Buscar



Zoom +

Un escrutinio al Régimen de Pensiones de Ahorro Individual con Solidaridad

Uno de los promotores del sistema de pensiones que hoy funciona en Colombia hace un *mea culpa* de los errores cometidos y propone tres opciones de reforma. A una de ellas, la califica de “revolucionaria” y consiste en otorgar una pensión idéntica a todas las personas en edad de jubilación.

Eduardo Lora*

Se cumplen 25 años de la Ley 100 de 1993, que creó el Régimen de Pensiones de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), operado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), como parte de la reforma a la seguridad social. Es suficiente tiempo para preguntarse por los resultados de esta decisión. Y es muy oportuno, dado que se avecina una nueva reforma pensional para hacerle frente a los problemas de baja cobertura, inequidad e insostenibilidad fiscal del sistema actual.

* Este artículo se benefició de valiosos comentarios de Mariano Bosch, Alberto Carrasquilla, Cristina Fernández, Rudolf Hommes, Carmelo Mesa-Lago, José Antonio Ocampo, Mauricio Olivera, Yanira Oviedo, Carmen Pagés y Leonardo Villar. El autor ha sido Director de Fedesarrollo, Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo y Presidente de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (Lacea). En la actualidad es profesor titular de la Universidad EAFIT y consultor de Colpensiones.

1 Eduardo Lora, Hernando Zuleta y Loredana Helmsdorff, “Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones”, *Colyuntera Económica*, abril de 1992, pp. 75-95.

En este artículo intento evaluar al RAIS desde varios puntos de vista: consecuencias macroeconómicas, efectos distributivos, eficacia pensional, rendimientos y marco regulatorio. Pretendo evaluar el régimen en el que operan las AFP, no si estas entidades están bien o mal manejadas, o si son responsables de resultados insatisfactorios para la sociedad o los pensionados. Tampoco es mi objetivo discutir los pros o contras del régimen de prima media (ni de los regímenes especiales del Congreso, el magisterio y los militares), excepto en cuanto ayuden a entender el funcionamiento del RAIS. Debo dejar constancia de que como director de Fedesarrollo a comienzos de los noventa fui uno de los primeros promotores, junto con Hernando Zuleta y Loredana Helmsdorff, de la creación de un sistema de pensiones inspirado en el régimen chileno. Nuestra propuesta¹ fue presentada al Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, a comienzos de 1992, dando inicio a la discusión sobre la reforma.

Consecuencias macroeconómicas

Pasar de un régimen de prima media a un régimen de capitalización individual manejado por el sector privado constituye una reforma macroeconómica fundamental, que poca gente entiende.

En un régimen de prima media (RPM) las pensiones se pagan con las contribuciones de los trabajadores activos. Si está bien diseñado, los déficits que genera deben ser pequeños y manejables en el mediano plazo. Cuando la población es muy joven esto no es un problema porque hay muchos trabajadores por cada pensionado y es fácil incluso que el sistema genere superávit. Obviamente, a medida que la población envejece, para mantener el equilibrio de las cuentas es necesario que se eleve la tasa de contribución, se exijan más semanas de contribución, se aumente la edad de jubilación y/o se reduzca la “tasa de reemplazo” (es decir, la pensión como porción de los salarios). Si estas medidas no se toman a tiempo surgirán déficits insostenibles. Tal era el panorama del viejo Instituto de Seguridad Social a comienzos de los noventa, con el agravante de que las escasas reservas que tenía eran mal manejadas, la corrupción era rampante y había un gran exceso de personal.

En un régimen de capitalización individual las pensiones no se pagan con las contribuciones de los trabajadores activos, sino con los ahorros que los pensionados han hecho a título individual a lo largo de sus vidas. Desde el punto de vista de las entidades financieras que manejan las cuentas individuales (las AFP), este régimen es sostenible financieramente en el largo plazo porque la pensión que se paga corresponde exactamente a los ahorros acumulados más sus rendimientos. En principio, por lo tanto, el pago de pensiones no genera ningún déficit en el largo plazo (a menos que se establezca un mínimo a la tasa de reemplazo o al valor de la pensión, por ejemplo).

El problema es que para pasar de un régimen de prima media a un régimen de capitalización individual hay que superar un período muy largo de transición en el que hay que seguir pagando las pensiones de los jubilados en el régimen de prima media y a la vez hay que acumular los ahorros individuales que permitirán pagar las pensiones de los futuros jubilados. Si el régimen de prima media es manejado por el sector público, mientras que el régimen de capitalización individual es manejado por el sector privado, esto implica un déficit para el fisco y un superávit para el sector privado. Por consiguiente, cuando se

establece un régimen de capitalización es prácticamente inevitable que se aumente la deuda pública² o haya que subir los impuestos. Si se opta por dejar elevar la deuda pública, los mismos ahorros que se están formando en las AFP sirven en parte para comprar los títulos de deuda del gobierno.

Como sabemos, la reforma de 1993 no fue exactamente así pues los legisladores se opusieron a acabar con el régimen de prima media. En vez de eso, establecieron una supuesta competencia entre el RPM y el llamado “régimen de ahorro individual con solidaridad” (RAIS), administrado por las AFP. También decidieron que el aumento en las edades de jubilación fuera de solo dos años (en vez de los cinco años recomendados) y que tal aumento entrara a regir a partir de 2014. Y aunque elevaron de 6,5% a 13,5% la tasa de cotización³, corrigieron muy poco los excesos del viejo sistema, que concedía, y sigue concediendo en el RPM, pensiones muy generosas en relación a las cotizaciones exigidas. La reforma de 1993 fue no solo muy incompleta sino híbrida de forma única, al mantener los dos regímenes no como complementos sino en competencia el uno con el otro, exigiendo a los afiliados escoger el RAIS o el RPM (aparte de Colombia, Perú es el único país en el mundo con un sistema de este tipo)⁴. Algunas de las deficiencias de la Ley 100 de 1993 fueron subsanadas parcialmente con las Leyes 797 de 2002 y 860 de 2003 que aumentaron gradualmente la tasa de cotización (hasta 16% en la actualidad⁵), redujeron la tasa máxima de reemplazo en el RPM e incrementaron el número de semanas requeridas para poder acceder a una pensión.

Veamos entonces cómo ha salido el experimento empezando por los aspectos macro. La creación de un régimen de capitalización individual se justificaba macroeconómicamente porque aumentaría el ahorro nacional (privado más público) y estimularía el desarrollo del sector financiero, elevando como resultado la tasa de inversión y el crecimiento económico.

2 Entendiendo por deuda pública aquella explícitamente reconocida, ya que puede decirse que este mayor endeudamiento equivale simplemente a hacer explícita la deuda pensional y que en sentido neto no hay ningún mayor endeudamiento. El problema con esta interpretación, sin embargo, es que los mercados de capitales no perciben de igual forma las dos deudas.

3 Más un punto para los salarios de más de 4 veces el salario mínimo.

4 Una de las principales diferencias con el sistema híbrido colombiano es que no se permite el traslado periódico entre regímenes.

5 Más entre uno y dos puntos sobre los salarios mayores a cuatro salarios mínimos.



Buscar



Zoom +



En efecto, según el análisis de Leonardo Villar y sus coautores⁶ con información hasta 2010, el ahorro privado aumentó 1,9% del PIB porque los afiliados a las AFP hicieron ahorros en sus cuentas individuales equivalentes al 2,5% del PIB, pero como reacción redujeron otras formas de ahorro en 0,6% del PIB. Por el lado de las cuentas públicas, cayeron en 1% del PIB los ingresos por contribuciones al RPM, pero el gobierno aumentó en compensación otras fuentes de ingreso por 0,6% del PIB. De esta forma, el ahorro público bajó en 0,4% del PIB y, en el neto, el ahorro nacional aumentó 1,5% del PIB como resultado de la creación de las AFP⁷. Teniendo en cuenta la respuesta de la inversión a la disponibilidad de ahorro nacional, la inversión aumentó en 1,2% del PIB y por esta vía elevó en 0,2 puntos porcentuales la tasa de crecimiento económico⁸. La reforma también contribuyó a aumentar la profundidad del sector financiero en 19,9 puntos porcentuales del PIB, lo que a través de su impacto en la productividad total de los factores elevó adicionalmente el crecimiento económico en 0,4 puntos. En suma, según estos autores, la creación del régimen de capitalización individual consiguió que el crecimiento económico fuera unos 0,6 puntos porcentuales más alto de lo que habría sido de otra forma.

Por consiguiente, los efectos macro de las AFP han sido positivos. Si bien hay que advertir que el trabajo citado es el único sobre el tema para Colombia, está en línea con experiencias internacionales, como la chilena⁹. Pero conviene tener en cuenta que cálculos de este tipo tienen márgenes de error muy amplios, como se enfatiza en la literatura internacional sobre el tema, máxime si se tiene en cuenta el carácter híbrido de la reforma colombiana.

⁶ Leonardo Villar, Jonathan Malagón, Julio César Vaca y Carlos Ruiz, "Impactos macroeconómicos del sistema pensional colombiano", Fedesarrollo, Julio 8 de 2013.

⁷ Las cifras citadas se refieren al escenario base del trabajo de Villar et. al.

⁸ Conviene mencionar que el impacto del ahorro sobre la inversión es tema de intenso debate en la teoría económica. Los keynesianos argumentan que es el ahorro el que responde a la inversión. Agradezco a José Antonio Ocampo esta precisión.

⁹ Véase por ejemplo Klauss Schmidt-Hebbel, "Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving and Growth?", Central Bank of Chile, 1999.

¹⁰ Véase Villar, L.y Forero, D., "Elementos para una Propuesta de Reforma del Sistema de Protección Social para la Vejez en Colombia", Cuadernos de Fedesarrollo, No 58, 2018 (por salir).

¹¹ También hay un efecto distributivo intrageneracional en el grupo de personas en edad de jubilación, pues las pensiones son desiguales y muchos no reciben nada. Pero este efecto no es resultado de la creación del RAIS.

Efectos distributivos

La macro no lo es todo, por supuesto. Si fuera solo por los efectos macroeconómicos, la recomendación sería eliminar el RPM y dejar al RAIS como régimen único, ya que de esta manera se elevaría aún más el ahorro nacional, el sector financiero tendría más recursos, y con ello posiblemente habría más inversión, mayor productividad y mayor crecimiento. Aparte de que no es lícito extrapolar los efectos ya observados (¿hasta qué punto responde la inversión a una mayor tasa de ahorro? ¿hasta dónde beneficia a la economía un sector financiero más profundo?), no pueden ignorarse otros efectos económicos y sociales del RAIS.

Un régimen de pensiones basado en capitalización genera efectos distributivos de tipo intergeneracional y de tipo intrageneracional. El efecto intergeneracional se debe a que, en el período de transición hasta que mueren todos los trabajadores que ya estaban pensionados o afiliados al régimen de prima media, las nuevas generaciones de trabajadores activos tienen que ahorrar en el RAIS y además pagar impuestos para cubrir el déficit que queda en el RPM. Es decir, los trabajadores activos tienen que pagar sus propias pensiones (mediante su propio ahorro) y además pagar al menos parte de las pensiones de las generaciones que no hicieron esos ahorros o que los hicieron solo parte de sus vidas laborales. Este doble esfuerzo ocurre por una sola vez, ya que después de que mueran todos los pensionados del RPM, los trabajadores del futuro solo tendrán que pagar por su propia pensión. En el caso colombiano, este efecto intergeneracional queda un poco diluido por el hecho de que conviven el RPM y el RAIS, pero de todas formas existe pues la reforma dejó un déficit en el RPM (1,1% del PIB en 2017)¹⁰.

Por su parte, el efecto distributivo intrageneracional se debe a que los impuestos adicionales que tienen que pagar las familias de distintos niveles de ingreso no son proporcionales a sus ingresos¹¹. Como vemos, el gobierno compensó parcialmente la pérdida de contribuciones del RAIS con aumentos de otros ingresos por 0,6% del PIB. Es lícito suponer que el IVA fue la fuente de estos ingresos adicionales, dado que las tasas de este impuesto y su recaudo total aumentaron más que ningún otro impuesto después de 1993. Como bien se sabe, el IVA es un impuesto regresivo o a lo sumo plano, pues es pagado con base en el gasto de consumo, de forma que tiende a gravar proporcionalmente más a las familias de menores ingresos, ya que ellas consumen una parte mayor de su ingreso. De esta forma, el

efecto distributivo intrageneracional al menos hasta ahora posiblemente ha sido regresivo. Nótese que estamos ignorando aquí que el gasto público en pensiones (del RPM y los regímenes especiales) es muy regresivo, porque tal regresividad no es atribuible a la creación de las AFPs, que son nuestro objeto de análisis¹².

¿Es justo que nuestros hijos paguen por nuestras jubilaciones, y además por las de ellos mismos? ¿Es justo que a los pobres les haya tocado pagar proporcionalmente más impuestos que a los ricos para cerrar parcialmente el déficit fiscal que dejó la creación de las AFP? La teoría económica no tiene cómo responder estas preguntas. Corresponde a la sociedad intentar resolverlas mediante canales democráticos. Pero es iluso esperar tal cosa, puesto que entender todo esto excede la capacidad de análisis del ciudadano común e incluso la de los políticos que lo representan (y cuyos objetivos pueden no reflejar los de la sociedad en su conjunto)¹³.

La asignación del riesgo y la pérdida de solidaridad

Pero hay aún otro efecto distributivo más importante que los anteriores y más difícil de entender en abstracto: la asignación del riesgo. La principal justificación para establecer por ley un sistema de pensiones es que la mayoría de las personas no tienen la capacidad previsora ni la disciplina para ahorrar lo suficiente para cubrir sus gastos básicos durante la vejez. Y aunque tuvieran esas capacidades, no sería eficiente económicamente que cada persona cubriera por sí misma los riesgos financieros resultantes de las fluctuaciones de los rendimientos, especialmente hacia el final de su vida laboral y duran-

¹² Podría afirmarse incluso que, en la medida en que el RAIS ha absorbido trabajadores del RPM, ha mitigado la regresividad de todo el sistema de pensiones. Sin embargo este efecto ha operado muy débilmente, pues muchos de los trabajadores de más altos ingresos afiliados al RAIS se trasladan al RPM al final de sus vidas laborales para obtener así los enormes subsidios del RPM.

¹³ La ignorancia financiera es un fenómeno muy extendido en el mundo entero, como lo describen A. Lusardi & O. Mitchell, "Financial Literacy around the World: An Overview", Journal of Pension Economics and Finance, 2011, 10(40): 497-508.

¹⁴ Puede haber además mecanismos de solidaridad en favor de los trabajadores más pobres, si la tasa de reemplazo es mayor para éstos, pero esto no es esencial en la arquitectura de un sistema de pensiones solidario.

¹⁵ Si hay un bono de reconocimiento, su valor capitalizado formará parte de ese capital. La edad y sexo del cónyuge y menores dependientes también influyen en el valor de la renta vitalicia.

¿Es justo que nuestros hijos paguen por nuestras jubilaciones, y además por las de ellos mismos?
¿Es justo que a los pobres les haya tocado pagar proporcionalmente más impuestos que a los ricos para cerrar parcialmente el déficit fiscal que dejó la creación de las AFP?



Buscar de palabras o frases



Zoom +



compañías de seguros no ofrecen rentas vitalicias, los pensionados a lo sumo consiguen de las AFP rentas programadas que no los protegen del riesgo de longevidad, como tampoco del riesgo financiero durante el retiro. Por consiguiente, no hay solidaridad frente a los riesgos financieros ni frente a los riesgos de la longevidad. Esto último es especialmente desfavorable para las mujeres, cuyas vidas laborales son más cortas y cuyas expectativas de sobrevivencia desde el momento de la jubilación son más largas que las de los hombres.

La expresión “con solidaridad” al final de la sigla RAIS es un intento de subsanar esta deficiencia fundamental de los sistemas de capitalización individual. De la solidaridad de la que se habla en el RAIS es la promesa de subsidiar las pensiones para los trabajadores que, habiendo cotizado 1.150 semanas en sus cuentas individuales, no consiguen el capital necesario para recibir una pensión igual al salario mínimo. Para cubrir ese subsidio actualmente se destinan 1,5 puntos de la cotización en el RAIS al Fondo de Garantía de Pensión Mínima¹⁶. Lamentablemente, sin embargo, este mecanismo de solidaridad no ha funcionado adecuadamente, como veremos en la sección siguiente.

La eficacia pensional y los bajos rendimientos de las AFP

Como es obvio, el objetivo número uno de un sistema de pensiones es dar pensiones. Las AFP fallan

rotundamente en este objetivo. Como indicador de la eficacia pensional en el Cuadro 1 se presenta la “tasa aparente de cobertura pensional de los afiliados activos”, que intenta medir el porcentaje de los afiliados activos –es decir, que estaban cotizando el año anterior al de su edad de jubilación– que al llegar a esa edad efectivamente se pensionan. Es aparente porque no hay información directa sobre el número o la edad de los nuevos pensionados. Mientras que en el RPM la tasa de cobertura pensional excedió 100% varios años (debido a que estaba corrigiéndose el enorme atraso que tenían las liquidaciones¹⁷), en las AFP la tasa de cobertura ha fluctuado entre 17% y 28%¹⁸. Es decir, sólo uno de cada cuatro o cinco afiliados activos consigue pensionarse a la edad de jubilación¹⁹.

¹⁶ Adicionalmente, existe un Fondo de Solidaridad Pensional que se alimenta con una contribución adicional de entre 1% y 2% sobre los salarios de más de cuatro salarios mínimos y que deben pagar los afiliados tanto al RAIS como al RPM.

¹⁷ En palabras del Presidente Santos (en agosto de 2013): “Desde su creación [en septiembre de 2012, cuando efectivamente empezó a funcionar], Colpensiones ha resuelto más de 272 mil solicitudes de pensiones: 27 mil al mes. Un 53 por ciento de esas solicitudes vienen respaldadas del antiguo Instituto de Seguros Sociales y el 47 por ciento son nuevas a Colpensiones, es decir más de 129 mil”. El Presidente destacó también que Colpensiones debía resolver 100.000 tutelas represadas del ISS: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12997681>.

¹⁸ Recuérdese que en 2014 subieron dos años las edades de jubilación, debido a lo cual en 2014 y 2015 nadie llegó a la edad de jubilación.

¹⁹ Las coberturas pensionales aparentes del RAIS y el RPM con respecto a la población total que llega cada año a la edad de jubilación son, por supuesto, mucho más bajas: por ejemplo, en 2016 fueron respectivamente 6,2% y 11,2%.

Cuadro 1 Tasa aparente de cobertura pensional de los afiliados activos en el RPM y el RAIS

	RPM				RAIS			
	Pensionados	Nuevos pensionados	Afiliados activos que llegaron a la edad de jubilación	Tasa aparente de cobertura (nuevos pensionados/afiliados activos que llegaron a la edad de jubilación)	Pensionados	Nuevos pensionados	Afiliados activos que llegaron a la edad de jubilación	Tasa aparente de cobertura (nuevos pensionados/afiliados activos que llegaron a la edad de jubilación)
2008	572,192				5,900			
2009	616,603	55,855	29,310	191%	7,314	1,532	7,898	19%
2010	668,485	64,214	34,371	187%	8,966	1,798	9,943	18%
2011	714,898	59,783	39,734	150%	11,424	2,637	11,540	23%
2012	746,971	46,371	47,420	98%	13,837	2,641	14,664	18%
2013	816,175	84,143	53,687	157%	16,729	3,169	18,878	17%
2014	865,851	66,000	Ninguno	...	20,268	3,874	Ninguno	...
2015	888,623	40,089	Ninguno	...	25,409	5,546	Ninguno	...
2016	898,230	27,379	46,485	59%	32,003	7,102	25,747	28%
2017	924,874	44,609			42,598	11,235		
Acum. 2009-2016		443,834	251,007	177%		28,300	88,670	32%

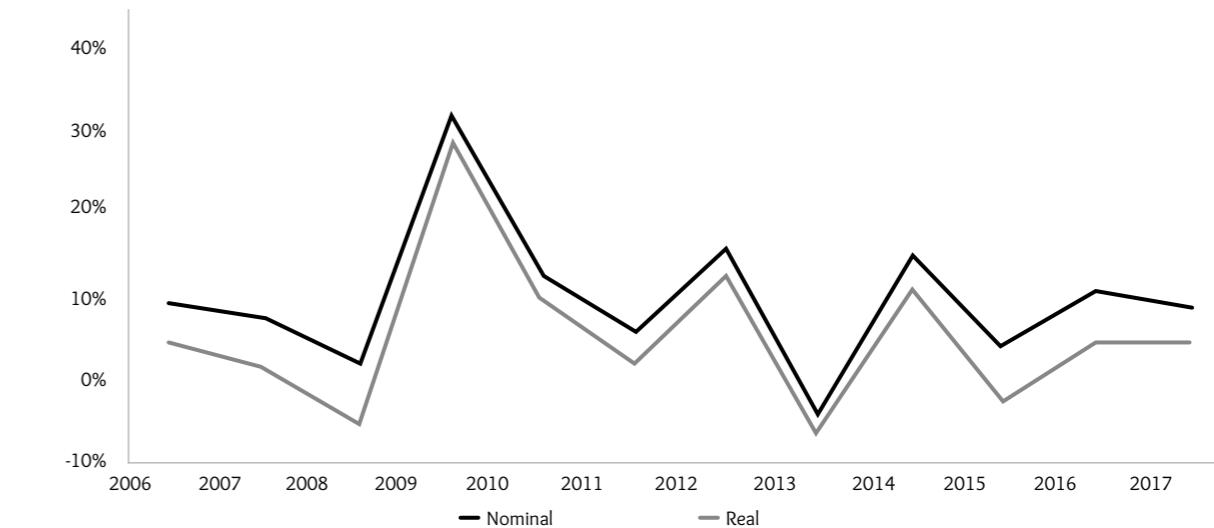
Fuente: Colpensiones; <https://www.superfinanciera.gov.co>; y Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), Ministerio de Salud.

¿Por qué tan pocos afiliados activos consiguen pensionarse en las AFP? Parte de la explicación es, por supuesto, la baja fidelidad en las cotizaciones, que impide conseguir las semanas requeridas. Pero esto no explica la enorme diferencia en las tasas de cobertura del RAIS y el RPM. (Al contrario, favorecería al RAIS, que exige menos semanas de cotización). La razón fundamental es que, incluso quienes cotizan con alta fidelidad no llegan a acumular el capital necesario para jubilarse con una pensión mínima debido al bajo rendimiento real de los fondos de pensiones. Sorprendentemente, la Superintendencia Financiera, encargada de vigilar las AFP, no informa cuál es el rendimiento real que obtienen las cuentas individuales. Parecería una omisión trivial ya que el rendimiento real puede calcularse fácilmente descontando la inflación del rendimiento nominal. Pero resulta que la Superintendencia tampoco informa cuál es el rendimiento nominal de cada año, sino el rendimiento anual acumulado desde el comienzo del sistema y de los últimos tres, cuatro o cinco años, sin hacer explícitas las razones de tales cambios (en la práctica encubriendo la volatilidad de los rendimientos). En el Gráfico 1 se muestran las tasas de rendimiento real de las cuentas individua-

les en las AFP desde 2006, que pueden deducirse matemáticamente de los datos publicados por la Superintendencia. Como lo evidencia el gráfico, los rendimientos reales son muy inestables (la desviación típica de un año a otro es cercana a nueve puntos porcentuales, mucho mayor que el rendimiento promedio). Aparte de inestable, el rendimiento real efectivo es modesto: 3,9% (anualizado) desde comienzo del sistema hasta 2017, con una clara tendencia descendente desde 2010 (Gráfico 2). Este rendimiento real es muy bajo si se compara con el 8,6% obtenido por las AFP de Chile o el 7,5% obtenido por las AFP de Perú desde el comienzo de sus sistemas privados (1981 y 1992) hasta 2014²⁰.

²⁰ Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou, “Pension reform in Chile and social security principles, 1981-2015”, International Social Security Review, 69(1), 2016; Carmelo Mesa-Lago, “Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú”, Apuntes, 43(78), Lima, junio 2016. La rentabilidad real anualizada entre 2011 y 2016 en los fondos de pensiones de países latinoamericanos fue (por orden de rentabilidad): Rep. Dominicana 9,1%, Costa Rica 8,4%, México 7,7%, Panamá 4,7%, Chile 4,4%, Perú 3,7%, Colombia 3,6%; El Salvador 3,3%; Uruguay 0,3% (fuente: International Association of Bodies of Supervision of Pension Funds, AIOS: <http://www.aiosp.org/estadisticas/boletin-estadistico-aios/?lang=en>).

Gráfico 1 Rendimiento nominal y real de los fondos en las cuentas individuales de las AFP



Fuente: Cálculos propios a partir de la información reportada por la Superintendencia Financiera.



Busqueda de palabras o frases

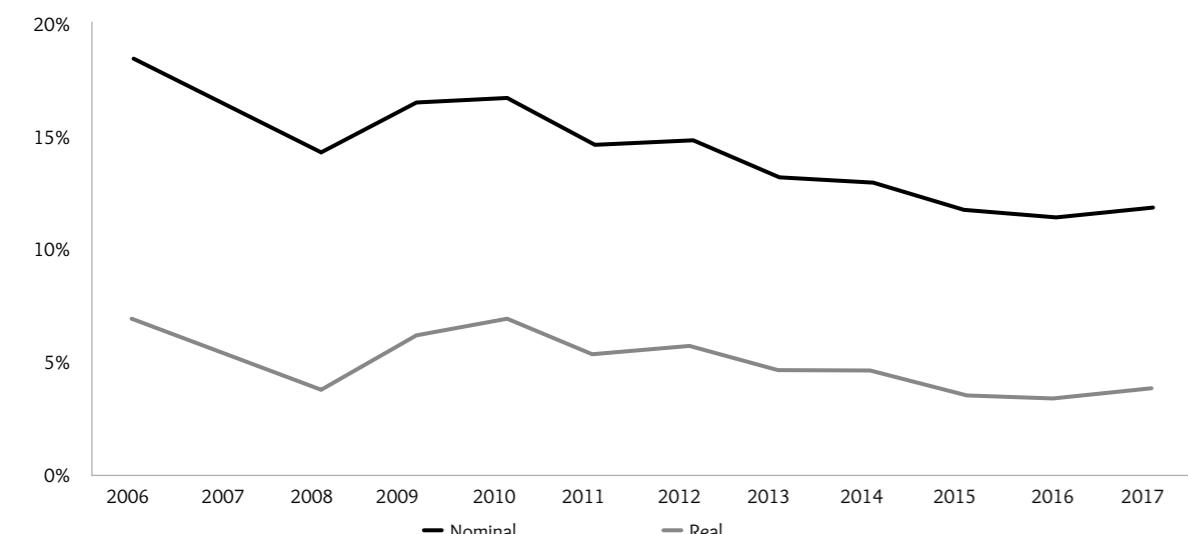


Zoom +





Gráfico 2 Rendimiento anualizado de los fondos en las cuentas individuales de las AFP desde el comienzo del sistema



Fuente: Cálculos propios a partir de la información reportada por la Superintendencia Financiera.

Los rendimientos son aún más modestos si se calculan no con respecto a los fondos acumulados en las cuentas individuales sino en relación con las contribuciones, ya que de los 16 puntos de cotización, 3 puntos se destinan a comisiones y seguros y 1,5 puntos al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. (No puede decirse estrictamente que todos los 4,5 puntos de deducciones sean pérdida desde el punto de vista del afiliado, pues 1,7 puntos se destina a adquirir seguros de invalidez y sobrevivencia²¹). Como estas deducciones operan por una sola vez sobre las nuevas cotizaciones, el rendimiento efectivo de las cotizaciones depende de la extensión de la vida laboral y la evolución que muestren los salarios. En el Cuadro 2 se presentan algunos ejemplos modificando estas dos variables. Por ejemplo, si la vida laboral de un hombre empieza a los 20 años y termina a los

62 años, los 4,5 puntos que no van a las cuentas individuales son equivalentes a: 1,4 puntos de menor rendimiento, en el caso de un trabajador cuyo salario real aumenta 1% anual; o 1,6 puntos de menor rendimiento, en el caso de un trabajador cuyo salario crece 3% anual. Por consiguiente, el rendimiento real de las contribuciones totales es apenas 2,5 o 2,3% anual. Si, en cambio, la vida laboral de estos dos individuos comienza a los 40 años, los rendimientos se reducen en 2,8 y 3,0 puntos porcentuales, respectivamente, debido a las deducciones, de forma que los rendimientos sobre las cotizaciones totales son apenas 1,1% y 0,9%.

21 Según información para 2016 de International Association of Bodies of Supervision of Pension Funds, AIOS: <http://www.aiosp.org/estadisticas/boletin-estadistico-aios/?lang=en>

Cuadro 2 Disminución de los rendimientos por los seguros, comisiones y FGPM

Parámetros	20	20	40	40
Edad en que empieza a cotizar	20	20	40	40
Aumento anual del salario real	1.0%	3.0%	1.0%	3.0%
Tasa de cotización	16.0%	16.0%	16.0%	16.0%
Comisión, seguros y FGPM	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
Rendimiento real de las AFP desde su comienzo	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%
Rendimiento efectivo de todas las contribuciones	2.5%	2.3%	1.1%	0.9%
Disminución del rendimiento por los seguros, comisiones y FGPM	1.4%	1.6%	2.8%	3.0%

Una forma alternativa de apreciar el bajo rendimiento de las AFP es considerando la tasa de retorno real de otros usos que podrían dar los trabajadores al dinero de las cotizaciones en las AFP. Supóngase que los afiliados tienen opciones alternativas que les rendirían un 5% real (una tasa conservadora, ya que lo primero que harían los trabajadores si tuvieran más ingreso disponible sería no endeudarse; y sabemos que las tasas reales de un crédito son, cuando menos, siete puntos²²). ¿Cuál sería el rendimiento mínimo que tendrían que dar las cuentas individuales en las AFPs para que fueran equivalentes a esas opciones? En el Cuadro 3 se presentan los cálculos con la misma combinación de parámetros del cuadro anterior, considerando el caso de los hombres.

El rendimiento requerido va del 6,3% al 7,8% según la combinación de parámetros, superando ampliamente el 3,9% real que han rentado los fondos de pensiones desde su comienzo. Nótese que el rendimiento requerido es mayor para los individuos que comienzan más tarde su vida laboral y cuyos salarios crecen más rápidamente, como es el caso típico de las personas con más alta educación. También es más alto para las mujeres, cuyas vidas laborales son más cortas.

Finalmente puede verse el rendimiento no con respecto a las inversiones alternativas sino con respecto al que se requeriría para conseguir una

cierta tasa de reemplazo de los salarios. Veamos primero el caso de los hombres. Para trabajadores que comienzan su vida laboral a los 20 años (y trabajan todos los años de su vida hasta llegar a los 62 años de edad, momento en el cual tienen 21,3 años de esperanza de vida adicional²³), si se quiere alcanzar una tasa de reemplazo de 70% del salario promedio de los últimos 10 años de vida laboral, los fondos de pensiones tendrían que ofrecer un rendimiento de 4,1% en el caso en que los salarios aumentan 1% anual, o 5,3% si aumentan 3% anual (Cuadro 4). Si se replica el análisis para las mujeres, teniendo en cuenta que se jubilan a los 57 años y que su expectativa de vida adicional en ese momento son 29,7 años, las tasas de rendimiento que tendrían que ofrecer las AFP serían 5,4 y 6,6%, respectivamente. Por consiguiente, tanto para hombres como mujeres, las tasas requeridas superan el rendimiento de 3,9% real que ha conseguido el sistema desde su comienzo.

Alternativamente podemos preguntarnos cuál sería la tasa de reemplazo que pueden ofrecer las AFP a sus afiliados “estrella” (que cotizan año tras año

22 La tasa de los créditos para vivienda (diferente de la vivienda de interés social) es 7,42 puntos en unidades de valor real (UVR): <http://www.banrep.gov.co/es/tasas-colocacion>.

23 Según la Resolución No. 1555 de 2010 de la Superintendencia de Sociedades, que establece las tablas de mortalidad para rentistas.

Cuadro 3 Rendimiento que tendrían que dar las AFP para igualar el rendimiento de inversiones alternativas

Parámetros	20	20	40	40
Edad en que empieza a cotizar	20	20	40	40
Aumento anual del salario real	1.0%	3.0%	1.0%	3.0%
Tasa de cotización	16.0%	16.0%	16.0%	16.0%
Comisión, seguros y FGPM	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
Tasa de retorno de inversiones alternativas	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
Rendimiento que tendrían que dar las AFP	6.3%	6.4%	7.6%	7.8%

Cuadro 4 Rendimiento que tendrían que dar las AFP en función de la tasa de reemplazo

Parámetros	Hom bres	Muj eres
Edad en que empieza a cotizar	20	20
Aumento anual del salario real	1.0%	3.0%
Tasa de cotización	16.0%	16.0%
Comisión, seguros y FGPM	4.5%	4.5%
Tasa de reemplazo del salario promedio de los últimos 10 años de vida laboral	70%	70%
Rendimiento que tendrían que dar las AFP	4.1%	5.3%



Busqueda de palabras o frases



Zoom +





Cuadro 5 Tasa de reemplazo que se consigue en las AFP dado el rendimiento acumulado desde el comienzo del sistema

Parámetros	Hombres		Mujeres	
Edad en que empieza a cotizar	20	20	20	20
Aumento anual del salario real	1.0%	3.0%	1.0%	3.0%
Tasa de cotización	16.0%	16.0%	16.0%	16.0%
Comisión, seguros y FGPM	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
Rendimiento que han tenido las AFP desde su comienzo	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%
Tasa de reemplazo en las AFP	65%	45%	42%	30%

desde los 20 años, sin falla alguna), dado el rendimiento del 3,9% desde el comienzo del sistema. La respuesta es 65% si es un trabajador hombre cuyos salarios han aumentado 1% por año, o 45% si sus salarios han aumentado 3% por año (Cuadro 4). En el caso de las mujeres, las tasas de reemplazo correspondientes son apenas 42% y 30%. Y estamos hablando de los afiliados “estrella”.

Por consiguiente, los rendimientos que han conseguido los fondos son bastante modestos si se comparan con los de otros países o si se consideran usos alternativos de los ahorros por parte de los trabajadores y posiblemente también frente a las expectativas de pensiones que tienen sus afiliados, especialmente para trabajadores con vidas laborales tardías, interrumpidas o cuyos salarios han aumentado rápidamente, y en forma aún más pronunciada para las mujeres. Como las tasas de reemplazo que pueden conseguir los trabajadores que cotizan sin interrupción alguna desde la edad de 20 años son tan bajas es engañoso afirmar que la razón estructural que impide una mayor cobertura pensional es la baja fidelidad de las cotizaciones (asociada a la inestabilidad del empleo), especialmente para los trabajadores con salarios cercanos al mínimo.

Podría argumentarse que estos cálculos ignoran el papel que juega el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (mecanismo que en principio aseguraría tasas de reemplazo más altas hasta del 100% para los trabajadores de salario mínimo). En la práctica, sin embargo, este argumento carece de peso porque el FGPM ha sido un mecanismo muy poco efectivo. Hasta octubre de 2016, las AFP habían concedido apenas 4.326 pensiones complementadas con los recursos del FGPM. La principal razón es la condición de que ni el afiliado, ni cualquiera de sus beneficiarios perciban algún ingreso regular igual o superior al salario mínimo. Además, las AFP argumentan que otras restricciones establecidas por el Ministerio de Hacienda dificultan aprobar los subsidios.

Las ventajas regulatorias de las AFP

Dado el análisis de la sección anterior, a ningún trabajador le convendría afiliarse voluntariamente a una AFP, ya que los rendimientos no son atractivos y la probabilidad de conseguir un subsidio a través del FGPM es bastante baja. Y, en principio, puesto que la afiliación al sistema de pensiones es obligatoria, todo trabajador estable debería preferir afiliarse a Colpensiones, ya que las tasas de reemplazo que ofrece el RPM superan las que pueden ofrecer las AFP. La precisión “estable” es importante porque si el trabajador no logra acumular las semanas de cotización exigidas en el RPM, recibe una indemnización sustitutiva con un rendimiento real nulo, mientras que en el RAIS recibe el rendimiento real que, aunque modesto, es positivo. Volveremos sobre este punto en un momento. Con 1.300 semanas de cotización en el RPM se consiguen tasas de reemplazo entre 65 y 100% para trabajadores de ingresos más bajos (que no dependen del FGPM) y entre 55 y 70,5% para los trabajadores de más altos ingresos.

¿Cómo se explica entonces que las AFP tengan más de 7,6 millones de afiliados activos (y unos 7,2 millones de afiliados inactivos), según las cifras de la Superintendencia Financiera de diciembre de 2017? La respuesta es muy sencilla: el éxito de las AFP para conseguir afiliados es un producto de distorsiones regulatorias. La más importante es que, en lugar de exigir 1.300 semanas de cotización para tener derecho a una pensión igual al salario mínimo, en el RAIS se exigen sólo 1.150 semanas²⁴. Estos tres años de diferencia pueden ofrecerse como un pode-

²⁴ Esta ventaja existe desde la Ley 100 de 1993 (artículo 65). El gobierno intentó eliminar esta ventaja mediante un aumento gradual de las semanas, y así quedó expresado en el artículo 14 de la Ley 797 de 2003. Sin embargo, en el proceso de conciliación de las versiones de este artículo de la Cámara y el Senado, la Comisión de Conciliación desbordó sus competencias, lo cual fue utilizado como argumento para demandar con éxito su inexequibilidad (Sentencia C-797 de 2004 de la Corte Constitucional). Cuatro magistrados hicieron salvamento de voto, declarándose en desacuerdo con la decisión, entre otras cosas porque el error de conciliación podría haber sido subsanado remitiendo el asunto al Congreso.

roso incentivo a los trabajadores de bajos salarios, a quienes además es fácil tentar con otros mecanismos que Colpensiones no puede usar. En efecto, mientras que Colpensiones no puede hacer publicidad y está sometida a un doble régimen de supervisión como entidad pública y como ente financiero, las AFP son entidades privadas que operan con gran flexibilidad y que no tienen la obligación de explicar cómo asignan la parte de los tres puntos de la cotización que se destina a gastos de administración. Como hemos visto, ni las AFP (ni la entidad que las vigila) reportan en forma transparente los rendimientos reales de los fondos ahorrados o de las contribuciones acumuladas. Tampoco informan sobre las tasas de reemplazo del salario que efectivamente pagan a sus pensionados, ni sobre el número de afiliados que habiendo llegado a la edad de jubilación no consiguen una pensión sino la devolución de los saldos acumulados. Y es prácticamente secreta la información sobre el número de personas subsidiadas por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Por consiguiente, las AFP cuentan con un gran margen de maniobra para conseguir afiliados con perspectivas cuando menos confusas, a lo que también contribuye la complejidad del sistema y las dificultades de comparar el RAIS y el RPM. La exigencia de la “doble asesoría” (de la AFP y Colpensiones) establecida en 2016 para autorizar el traslado de un régimen a otro es no sólo un reconocimiento explícito de esta complejidad sino una ventaja regulatoria más a favor de las AFP.

Otra ventaja regulatoria de las AFP, que ya hemos mencionado, es que cuando un afiliado no logra completar las semanas exigidas en el RAIS le devuelven el capital con el rendimiento, mientras que en el RPM solo le devuelven el valor real de las contribuciones acumuladas (es decir, sin rendimiento). En el Cuadro 6 se presentan algunas comparaciones entre la devolución de saldos en las AFP y la indemnización sustitutiva de Colpensiones. Los cálculos tienen en cuenta que la indemnización de Colpensiones se calcula sobre el 14,9% del salario base de cotización (mientras que en las AFP solo van a la cuenta individual 11,5 puntos). Aún así es preferible la devolución de saldos de la AFP especialmente

²⁵ En el cuadro sólo se presentan ejemplos de trabajadores cuyos salarios aumentan 1% anual y que todos los años cotizan el mismo número de semanas (sin alcanzar el total de semanas exigidas). Aumentos más rápidos que 1% reducen, pero no eliminan, la ventaja de las AFP.

²⁶ Título del libro en inglés de Dan Ariely sobre los sesgos de decisión individual, no sólo en materia financiera. En español el título es “Las Trampas del Deseo: Cómo Controlar los Impulsos Irracionales que nos Llevan al Error”, Kindle Book, Cuarta edición, 2017.

para los trabajadores que más temprano en su vida hayan empezado a cotizar²⁵.

Una consecuencia muy negativa para el fisco y para la distribución del ingreso es que como resultado de todo el entramado de regulaciones hacia el final de sus vidas laborales, a los trabajadores de salarios altos que sí tienen perspectiva de completar las 1.300 semanas de cotización les conviene pasarse al RPM para recibir así el subsidio fuertemente regresivo que concede este sistema. Puesto que tan poquitos trabajadores de bajos salarios consiguen acceder al Fondo de Garantía de Pensión Mínima al completar las 1.150 semanas, también a ellos les convendría pasarse al RPM, incluso teniendo que cotizar 150 semanas más. Pero dada la poca transparencia y escasa información que difunden las AFP, la mayoría o bien no es consciente de estos cálculos o bien se deja seducir por la devolución un poco más temprana del dinero. Las AFP aprovechan muy bien el hecho de que los individuos son “predeciblemente irracionales”²⁶. Un potencial problema fiscal es que los trabajadores de bajos salarios que no logran pensionarse caigan más tarde en la pobreza y requieran por lo tanto auxilios del Estado.

Como si todos estos efectos nocivos de la regulación del RAIS fueran poco, las condiciones regulatorias del RAIS constituyen además un fuerte incentivo a la informalidad laboral, problema que para

A ningún trabajador le convendría afiliarse voluntariamente a una AFP ya que los rendimientos no son atractivos y la probabilidad de conseguir un subsidio a través del FGPM es bastante baja.



Buscar de palabras o frases



Zoom +



Cuadro 6 Comparación entre la devolución de saldos en las AFP y la indemnización sustitutiva de Colpensiones

Parámetros	Hombres		Mujeres	
Edad en que empieza a cotizar	20	40	20	40
Aumento anual del salario real	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
Tasa de cotización en AFP	16.0%	16.0%	16.0%	16.0%
Comisión, seguros y FGPM en AFP	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
Tasa de rendimiento en AFP	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%
Porcentaje del salario base de cotización utilizado en Colpensiones para calcular la indemnización sustitutiva	14.9%	14.9%	14.9%	14.9%
Devolución de saldos en las AFP como porcentaje de la indemnización sustitutiva de Colpensiones a la edad de jubilación	184.0%	121.2%	165.4%	109.6%

muchos observadores es una de las causas fundamentales de las deficiencias de todo el sistema de seguridad social en Colombia. Dadas las bajas tasas de reemplazo que ofrece el RAIS para los trabajadores que no puedan beneficiarse del FGPM, carece de sentido financiero cotizar por encima del salario mínimo o más allá de las 1.150 semanas exigidas en el RAIS (¿de ahí el alto número de afiliados inactivos?). Y para beneficiarse del FGPM, aunque pocos lo consiguen, es preciso que los dependientes del afiliado sean inactivos o informales²⁷.

Conclusiones y opciones de reforma

La síntesis de este escrutinio al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (no a las AFP) es, por consiguiente, como sigue: (1) el RAIS ha tenido un efecto positivo en el crecimiento económico por haber elevado el ahorro y profundizado el sistema financiero; (2) el RAIS ha tenido un impacto distributivo intergeneracional dañino para la actual generación de trabajadores y un efecto intrageneracional posiblemente regresivo (aunque menos regresivo que el RPM o que los regímenes especiales de congresistas, militares y magisterio, cuyos beneficios se concentran en los deciles de mayor ingreso y que, como son deficitarios, son pagados por todos los contribuyentes); (3) la eficacia del RAIS para pen-

sionar a sus afiliados activos que llegan a la edad de jubilación ha sido muy baja, debido no sólo a la baja fidelidad de las cotizaciones sino a la muy modesta rentabilidad de los fondos ahorrados; (4) la solidaridad a través del Fondo de Garantía de Pensión Mínima ha sido muy poco efectiva en la práctica; y (5) el éxito de las AFP en atraer afiliados es una consecuencia no de la rentabilidad o la solidaridad sino de distorsiones regulatorias favorables a las AFP.

Cabe entonces preguntarse cuáles son las opciones de reforma que podrían preservar los buenos efectos macro y corregir los demás efectos negativos o insatisfactorios. Los voceros de las AFP abogan con frecuencia por la eliminación del régimen de prima media, lo cual llevaría a profundizar los efectos negativos. A mi juicio, las opciones viables deben apuntar más bien a transformar o eliminar el RAIS. Las opciones son tres.

Una posibilidad es establecer un sistema en que el RAIS y el RPM compitan entre sí en términos comparables y transparentes, cosa que, como hemos visto, no ocurre actualmente porque las condiciones regulatorias son muy distintas. Podría haber competencia transparente si en ambos sistemas el afiliado pudiera saber en cualquier momento a qué pensión puede aspirar dados sus derechos adquiridos, sus condiciones laborales y los rendimientos, los cuales serían fijos en el RPM y variables en las AFP (es decir, más riesgosos, aunque posiblemente mayores en promedio). Para llegar a este sistema es necesario, primero que todo, reestructurar el sistema de subsidios del RPM para que beneficie solo a los pobres. Para hacer esta transición, se podrían reconocer parcialmente los derechos adquiridos hasta ahora a los afiliados a Colpensiones dependiendo de la edad. En adelante lo único que contaría sería el valor de las contribuciones y sus rendimientos²⁸.

27 Otro efecto nocivo de la regulación es la tolerancia a la concentración de las AFP. Hay solo cuatro AFP, con la siguiente participación en los fondos ahorrados: 44,2%, 36,3%, 13,5% y 6% (cifras a diciembre de 2017 de la Superintendencia Financiera).

28 Este sistema se conoce técnicamente como “cuentas nacionales” o “sistema no financiero de contribución definida”, ya que los afiliados tienen una cuenta individual pero no existen los fondos acumulados equivalentes, como sí ocurre en el sistema de capitalización individual. Ha sido un sistema exitoso en los pocos países que lo han implementado. Véase Robert Holzmann and Edward Palmer (editors), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, The World Bank, 2006.

Puesto que un sistema así dejaría sin pensión a los trabajadores informales o inestables, tendría que complementarse con un mecanismo de subsidios básicos para la vejez, tal como Colombia Mayor o como los Beneficios Económicos Periódicos, BEPS. Este mecanismo es fiscalmente viable a diferencia de los onerosos subsidios que reciben actualmente las pensiones altas en el RPM, y que junto con los regímenes especiales (para el Congreso, los maestros y los militares) son las causantes del déficit fiscal de 3,9% del PIB que genera el sistema pensional en la actualidad. Así podríamos tener un sistema pensional progresivo socialmente y sostenible fiscalmente.

Una segunda opción de reforma consistiría en que en vez de que el RAIS y el RPM compitan entre sí operen en forma complementaria como pilares de un sistema integrado de pensiones. Todos los trabajadores formales estarían obligados a cotizar sobre un salario mínimo en Colpensiones y sobre el exceso de un salario mínimo en una AFP. De esta manera, al llegar a la edad de jubilación recibirían una pensión equivalente a un salario mínimo, pagada por Colpensiones (con importantes subsidios fiscales), más lo que correspondería a los ahorros acumulados y sus rendimientos en la AFP (sin ningún subsidio ni mecanismo de solidaridad). Esta es, en esencia, la propuesta de Fedesarrollo que no requiere ser explicada aquí en más detalle²⁹.

La tercera opción es más revolucionaria y a la vez más simple: consistiría en establecer una pensión básica universal no contributiva y desmontar todos los regímenes de pensiones de contribución obligatoria. Tendrían derecho a la pensión básica todas las personas que hayan vivido en el país un cierto número de años y que hayan llegado a la edad de retiro, la cual se ajustaría periódicamente para cubrir un número fijo de años de expectativa de vida a partir del momento de jubilación. (Por ejemplo, si se fija en 20 años el retiro esperado para hombres y 25 años el retiro esperado para mujeres, la edad de jubilación inicial sería 63 años para los hombres y 62 para las mujeres³⁰). Los derechos adquiridos en exceso de la pensión mínima en Colpensiones serían reconocidos hasta su eventual desaparición. De igual forma, los ahorros acumulados en exceso de la pensión mínima en las AFP quedarían a libre disposición de los afiliados. Las AFP seguirían operando con afiliaciones voluntarias ofreciendo pensiones complementarias a la pensión básica.

Esta opción de reforma sería verdaderamente solidaria pues otorgaría una pensión idéntica no solo a los trabajadores formales y estables sino a todas las personas en edad de jubilación. Si la pensión básica universal se financia con impuestos generales, habría una importante reducción de los sobrecostos laborales para las empresas y un aumento de los ingresos disponibles para los trabajadores formales. Ambas cosas estimularían la creación de empleo formal y la reducción de la informalidad. La pensión básica universal no desalentaría la participación laboral de los trabajadores con altos niveles de capacitación en edad de jubilación, como ocurre en la actualidad debido a las generosas pensiones que reciben quienes más productivos son. Tampoco desalentaría el ahorro de los trabajadores de mayores ingresos pues seguirían teniendo la opción de ahorrar en programas de capitalización individual o en otros instrumentos.

A pesar de todos estos atractivos, la pensión básica universal no es viable fiscalmente mientras subsistan los subsidios a las pensiones del RPM y los regímenes especiales. Y no podría establecerse como un pilar “cero” (complementario a cualquiera de las dos opciones de reforma anteriores) ya que implicaría una doble carga para los trabajadores formales, quienes pagarían directamente por su pensión e indirectamente a través de impuestos por las pensiones de los demás. No obstante es una opción de reforma que debe tenerse en la mira para conseguir en el largo plazo los objetivos de solidaridad y cobertura universal a que todo sistema pensional debe aspirar.

Ha llegado el momento de reconsiderar las decisiones que se tomaron hace 25 años. Quienes incidimos en esas decisiones estábamos más preocupados por la estabilidad fiscal y el crecimiento económico que por la distribución del ingreso y la asignación social de los riesgos, y fuimos muy ingenuos sobre la capacidad y la neutralidad regulatoria del Estado.

29 Véase Villar y Forero, 2018, op. cit. La propuesta de Fedesarrollo se asemeja mucho a la que presentaron Rafael Pardo y Mauricio Olivera, Ministro y Viceministro de Trabajo, en febrero de 2013, y que fue rápidamente archivada por el gobierno. Véase <http://lasillavacia.com/historia/la-reforma-pensional-de-pardo-provoca-roces-en-el-gabinete-41433>.

30 Suponiendo las tasas de mortalidad establecidas por Resolución No. 1555 de 2010 por la Superintendencia de Sociedades.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

Los retos del sistema pensional y una propuesta de reforma

Este artículo presenta una propuesta de reforma pensional basada en la que preparó el Ministerio de Trabajo en 2013. Al menos el 68,3% de los futuros pensionados recibirían igual o mayor pensión y para aumentar cobertura propone cotización retroactiva y compra de semanas.

Mauricio Olivera*

Introducción

Actualmente uno de los debates más candentes es el de la reforma pensional. Algunas voces afirman que la principal razón de la reforma es que el sistema, y en particular el Régimen de Prima Media (RPM) que administra Colpensiones, está desfinanciado, y que es necesario reformarlo para aliviar el déficit fiscal. Otras voces van más allá y sugieren que este régimen, que también se llama de reparto, es inviable y debe eliminarse, o por lo menos, marchitarse.

* Gerente General de Famisanar - EPS. Anteriormente, Presidente de Colpensiones, y Vicerministro de Empleo y Pensiones en el Ministerio del Trabajo. Investigador de Fedesarrollo, del BID y funcionario del DNP. Gran parte de este artículo viene del trabajo realizado como Vicerministro de Empleo y Pensiones.

La base de estos argumentos es la demografía: el envejecimiento de la población y el aumento en la expectativa de vida hacen que, por su diseño, el RPM enfrente una presión financiera insostenible en el largo plazo. Por esto señalan que las pensiones deben construirse a partir de la capacidad de ahorro de las personas -es decir, un Régimen de Ahorro Individual- con algún mecanismo de solidaridad (RAIS). Según esas voces, solo de esta manera el sistema es sostenible. Aunque para el RAIS la demografía también juega en contra, pues una mayor expectativa de vida implica que sus afiliados deben ahorrar montos cada vez mayores para lograr financiar una pensión. Esto se traducirá en menores mesadas o en menor cobertura porque cada vez será más difícil obtener una pensión por este régimen.

Otras voces argumentan que el principal problema es la baja cobertura del sistema. Los dos porcentajes de cobertura, el de trabajadores que cotizan y el de personas pensionadas, frente a las que tienen edad de tener pensión, son bajos. A diciembre de 2017, el porcentaje de trabajadores que cotizó activamente fue 49,5%. Para la misma fecha, el 36,0% de las personas en edad de pensión tenían una pensión reconocida. Entonces, ninguno de los dos regímenes ha logrado mejoras en cobertura.

A esto se suma el argumento de la pobreza: uno de los grupos poblacionales que más sufre de pobreza es el de los adultos mayores. Y parte de esto se debe a la falta de una pensión, a lo cual se adiciona la incapacidad de trabajar y no contar con otros ingresos para sostenerse¹. Otro argumento es la informalidad laboral. Y algunas voces afirman que más que una reforma pensional es necesaria una reforma laboral.

Un tercer grupo de argumentos se centra en la inequidad del sistema pensional. La principal inequidad es la regresividad de los subsidios que otorga el Régimen de Prima Media. La pensión se calcula como un promedio salarial con una tasa de reemplazo y esto implica una pensión más alta frente a lo cotizado. La diferencia es un subsidio que otorga el RPM. La regresividad se da en la medida en que mientras más grande es el salario, es decir mientras más capacidad de ahorro tiene la persona, más subsidio se le otorga. Además de regresivos, estos subsidios, especialmente los de las pensiones más altas, presionan las finanzas.

Además, existen otras inequidades. Una se relaciona con que uno de cada diez colombianos alcanza a pensionarse, tema también relacionado con la informalidad y la volatilidad en el mercado laboral. Otra se refiere a la diferencia entre las personas que se pensionan y las que no se pensionan en ambos regímenes, pero acentuado en el RPM. Adicionalmente hay desigualdades de grupo dentro del RAIS que no tiene mecanismos de equidad entre hombres y mujeres que sí incluye el RPM a través de los subsidios. De otro lado, varias voces argumentan que en la medida en que el RPM es intergeneracional (lo recaudado de los trabajadores se utiliza para pagar la pensión de los pensionados) y no existen reservas (el sistema está desfinanciado), en vez de invertir los recursos cotizados para generar una rentabilidad se usan para pagar las pensiones (y los subsidios) de quienes sí logran pensionarse y se devuelve a los que no lo logran lo ahorrado actualizado con el IPC. Es decir, las personas con menos capacidad de ahorro financian las

pensiones de los de más capacidad. Otra inequidad más tiene que ver con la diferencia entre los dos regímenes, el de Prima Media y el de Ahorro Individual. Una misma persona obtiene una pensión diferente dependiendo del régimen en que se encuentre.

Un diagnóstico adicional se relaciona con la normatividad. La Constitución Política en su artículo 48, que fue adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, dice que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo². Sin embargo, cerca de la mitad de los trabajadores en Colombia ganan por debajo del salario mínimo, lo que implica que no cuentan con los ingresos suficientes para cotizar en el sistema pensional y cumplir con los requisitos para obtener una pensión. Es discutible frente a otros países donde existe, por ejemplo, la figura de media pensión.

Todos estos diagnósticos indican la necesidad de una reforma al sistema pensional. Aunque el sistema ha avanzado en varios frentes³, especialmente el financiero⁴, es necesario implementar una reforma profunda para enfrentar en su conjunto todos estos retos. Además, pensando en el corto, mediano y largo plazo, considerando que un sistema pensional debe tener en cuenta las generaciones futuras, y que una reforma pensional, además del costo político que implica su discusión y aprobación, solo tiene efectos en el mediano plazo y por eso no se puede hacer con frecuencia.

Frente a estos diagnósticos, el gobierno del presidente Santos preparó una propuesta de reforma pensional que se discutió internamente. Adicionalmente, inclusive sin reforma, diseñó diferentes mecanismos para enfrentar estos retos. Este artículo presenta un diagnóstico y frente a este diagnóstico una propuesta de reforma pensional cuya base es la preparada por el Ministerio del Trabajo⁵, y a la cual

1 Ver, por ejemplo, Fedesarrollo & Fundación Saldarriaga Concha (2015). Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones. Bogotá, D.C.: Editorial Fundación Saldarriaga Concha

2 Artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005.

3 Por ejemplo, como se verá más adelante, la creación de programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Ver Conpes 156 publicado el 11 de septiembre de 2012.

4 Desde la ley 100 de 1993 hasta ahora, el pasivo pensional a descendido de 241,2% a 111,8%. Ver presentación de Luis Fernando Mejía al Congreso de Asofondos 2017 – A partir de DNP.

5 Ver presentación y documento “Nuevo modelo de protección para la vejez”, en <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/100073/PRESENTACION+Nuevo+modelo+de+proteccion+par+la+vejez.pdf>. Esta propuesta se hizo en el 2013, con Rafael Pardo Ministro de Trabajo y Mauricio Olivera Vicerministro de Empleo y Pensiones.



Buscar



Zoom +



Subir la edad de pensión implica que las personas viven menos tiempo con la pensión, lo que genera un costo de la pensión más baja, aliviando la presión sobre las finanzas de sistema.

se añaden diferentes ajustes teniendo en cuenta la necesidad de armonizar los diferentes mecanismos que implican, más allá de una reforma al sistema pensional, la creación de un Modelo de Protección para la Vejez.

Antes de continuar es necesario plantear una aclaración técnica. Esquemáticamente hablando existen dos formas de diseñar una reforma pensional. La primera es paramétrica y se refiere a reformar diferentes parámetros del sistema, como la edad de retiro, las semanas a cotizar, la tasa de cotización, o la tasa de reemplazo, es decir, el porcentaje del salario que se recibiría como pensión. Cualquiera de estos cambios paramétricos ajusta las finanzas del sistema, pero no tiene efectos en las inequidades o en la cobertura del sistema. De hecho, algunos de estos cambios pueden reducir la cobertura, dado que es más difícil acceder a una pensión. Por ejemplo, subir la edad de pensión implica que las personas viven menos tiempo con la pensión, lo que genera un costo de la pensión más baja, aliviando la presión sobre las finanzas de sistema. Aumentar la tasa de cotización o aumentar las semanas a cotizar implica un mayor ahorro, y disminuir la tasa de reemplazo genera una menor pensión. Es decir, todos los efectos son financieros. Pero el aumento de las semanas a cotizar, por ejemplo, puede hacer que menos personas, debido a la volatilidad del mercado laboral, cumplan con los requisitos para obtener una pensión.

La segunda forma se denomina una reforma estructural. Es decir, cambiar la estructura del sistema. Por ejemplo, que los dos regímenes no compitan, tal y como ocurre actualmente, y que más bien se complementen. O reformar el sistema hacia cuentas nacionales. O que el sistema pensional, o más bien el Modelo de Protección para la Vejez, incluya como uno de sus elementos el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Son cambios estructurales que pueden apuntar a los otros dos diagnósticos. BEPS puede ayudar a aumentar la cobertura, especialmente de aquellas personas que ganan por debajo del salario mínimo y no cuentan con los ingresos para cotizar en el RPM o el RAIS, y la complementariedad entre los dos regímenes ayudaría a reducir los subsidios, atacando la regresividad y al mismo tiempo ayudando a las finanzas del sistema.

El artículo presenta entonces en la segunda parte un diagnóstico del sistema pensional en las tres dimensiones mencionadas arriba -cobertura, desigualdad y sostenibilidad- y luego, en la tercera, la propuesta de una reforma pensional, para luego concluir en la cuarta y última sección.

Problemas del Sistema Actual

El sistema pensional vigente hoy en día en Colombia adolece de problemas de considerable importancia, a saber: baja cobertura, desigualdad al interior del sistema y la sostenibilidad del mismo.

En particular, al comparar con otros países se observa que la cobertura en Colombia es significativamente inferior. Así, mientras que en Colombia la cobertura de pensionados es del 36% países como Argentina y Brasil tienen tasas cercanas al 90%⁶. En términos de desigualdad, en el RPM los trabajadores con mayores ingresos reciben un mayor subsidio. Esto a su vez implica que trabajadores con las mismas características reciben una pensión mayor en el RPM que en el RAIS. Además, en el RAIS también hay desigualdades, pues el sistema perpetúa las brechas entre grupos. Este es el caso de las mujeres para las que es más difícil acceder a una pensión y una vez la obtienen suelen tener tasas de reemplazo 20p.p. inferiores a las obtenidas por los hombres (Arias y Mendoza, 2009)⁷.

⁶ En este caso, la cobertura para Colombia se mide como la proporción de adultos mayores a 60 años con acceso a una pensión.

⁷ Arias, M., & Mendoza, J. (2009). Un Modelo de Simulación del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad en Colombia. Informe de Estabilidad Financiera - BanRep.

En lo que respecta a la sostenibilidad del sistema, la conclusión principal es que hoy en día el sistema es sostenible porque son muy pocos los trabajadores que logran pensionarse. Desde luego, desde el punto de vista del bienestar social, el equilibrio financiero del sistema a costa de una baja cobertura es un resultado poco deseable. A continuación se discuten en detalle los aspectos centrales asociados a cada uno de los problemas mencionados anteriormente.

a. Cobertura

La baja cobertura del sistema pensional colombiano resalta en la región. Un análisis comparativo deja ver que la cobertura del sistema de protección para la vejez en Colombia es significativamente inferior a la de otros países de América Latina. En el Cuadro 1 se puede observar las diferencias con el caso de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Así, mientras que Argentina tiene la mayor cobertura de pensionados con una tasa del 90,4%, Colombia por el contrario es el más rezagado con un cobertura de tan sólo el 36%. Lo mismo ocurre con los cotizantes. En Colombia sólo el 49,5% de los ocupados cotizan activamente a pensiones (ver Cuadro 1).

Hoy en día participan aproximadamente 22,8 millones de trabajadores en el mercado laboral colombiano, y 21,4 millones afiliados en algún momento al SCGP, sea ya a través del RPM o el RAIS (Ver Diagrama 1). Esto último implica que cerca de 1,4 millones de ocupados no han realizado ningún tipo de ahorro para su vejez.

Argentina tiene la mayor cobertura de pensionados con una tasa del 90,4%, Colombia por el contrario es el más rezagado con un cobertura de tan sólo el 32,8%. Lo mismo ocurre con los cotizantes. En Colombia sólo el 49,5% de los ocupados cotizan activamente a pensiones



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

Cuadro 1 Comparación internacional de sistemas de protección para la vejez

País	Tipo de Régimen	Edad	Condiciones (semanas)	Cobertura %	Aportantes/ ocupados %
Argentina	Prima media	H: 65 M:60	1560	90,0	50,4
Brasil	Prima media	H: 65 M:60 Cualquier edad	780 H: 1820 M: 1560	83,9	61,6
Chile	Ahorro individual	H=65 M=60	1040	60,7	69,2
Colombia	Ambos	H:62 M:57	2015: 1300	36,0	49,5
España	Prima media	H=M:65	780	N.D	N.D
Estados Unidos	Ambos	2011: H=M: 66 2027: H=M: 67	520	N.D.	N.D.
Portugal	Prima media	H=M:65	780	N.D	N.D
Uruguay	Ambos	H=M:60	1560	86,7	75,6

Fuente: OISS – OIT.

Diagrama 1 Afiliados al Sistema General de Pensiones

Fuente: Superfinanciera (Datos a diciembre de 2017).

Nota: Cotizantes activos se refiere a los afiliados que cotizaron por lo menos 1 vez en los últimos 6 meses

Adicional a lo anterior, de los 21,4 millones de afiliados al SGP tan sólo 10,6 millones cotizan o ahorran de manera activa, es decir, cerca del 49,5% de los trabajadores ocupados⁸. Además, la evidencia ha demostrado que los trabajadores formales por diversas circunstancias de su vida laboral tampoco logran hacer los aportes necesarios para acceder a la pensión. En efecto, en Colombia los trabajadores pasan casi la mitad de su vida laboral sin cotizar: frente al requisito del sistema de cotizar 1.300 semanas (25 años) para obtener una pensión, requisito bajo comparando con Argentina, Brasil o Uruguay, e inclusive con países desarrollados donde el requisito es para obtener media pensión (ver nuevamente Cuadro 1). El promedio de cotización en el RPM es apenas de 14,25 años (741 semanas). Bajo las condiciones actuales solamente un poco más del 20% de trabajadores obtendrá una pensión.

Así mismo, hoy en día sólo 1 de cada 3 colombianos que llegan a la edad de pensión logran pensionarse. Es decir, de un total de 6,1 millones de personas que se encuentran en edad de pensionarse, únicamente 2,2 millones cuentan con una pensión, lo cual equivale a una cobertura de pensionados cercana al 36,0%⁹. En el Cuadro 2 se presenta la distribución de los pensionados según el régimen. En particular, se puede

⁸ Se considera un cotizante activo como aquel que ha cotizado al menos una vez durante de los últimos 6 meses.

⁹ La información proviene de la PILA, la Superfinanciera, Colpensiones y otras entidades que le reportan al Ministerio del Trabajo.

¹⁰ Los subsidios y la diferencia en el valor de las mesadas a favor del RPM incentiva a los afiliados al RAIS a trasladarse. La ley permite a los afiliados trasladarse libremente entre uno u otro régimen cada 5 años. La única excepción es que una persona que se encuentre a 10 años de la edad de pensión no puede realizar más traslados.

\$96 millones de pesos. Dicho trabajador recibe una pensión de salario mínimo durante un periodo de 936 semanas, para lo cual el Estado debe otorgarle un subsidio de 66 millones (40,7%). Para el caso del RAIS, bajo las mismas condiciones, estaría sujeto a la rentabilidad que haya logrado su fondo y suponiendo que no tiene cónyuge joven, hijos jóvenes y que sea hombre, podría obtener una pensión si logra un saldo de \$180 millones¹¹.

El segundo tipo de inequidad, también consecuencia de la desigualdad de condiciones entre uno y otro régimen, afecta directamente a quienes no logran pensionarse en el RPM. En particular, un trabajador que no logra pensionarse en el RAIS tiene derecho a una devolución de saldos en la cual se reconocen los intereses causados. En contraste un trabajador que no logra pensionarse en el RPM tiene derecho a una indemnización sustitutiva, en la cual los recursos a reintegrar son ajustados únicamente por inflación sin reconocer los intereses del caso. Cuando alguien pasa por el sistema de pensiones y no logra pensión, se ve en una peor situación porque de todas formas tendría que pagar comisión por administración y en caso de haber cotizado al RAIS, no recupera los aportes hechos a solidaridad consignados en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). Esta situación conduce a que los más vulnerables, que son quienes no alcanzan a obtener pensión, subsidien a los que sí la logran vía FGPM.

El tercer tipo de inequidad es aquella que surge entre los pensionados del RPM porque dadas las reglas y condiciones de dicho régimen, entre mayor sea el valor de la pensión mayor es el valor del subsidio que el Estado debe otorgar. Por ejemplo, un hombre que cotiza sobre un salario mínimo durante 1.300 semanas, recibe un subsidio del Estado por un valor de \$66 millones. Si este mismo trabajador cotiza sobre 10 salarios mínimos durante las mismas 1.300 semanas, recibiría un subsidio de \$282 millones (Ver Diagrama 2)¹². La inequidad en las mesadas pensionales del RPM radica en que las personas que más capacidad de ahorro tienen más subsidio reciben. Es un régimen regresivo.

Un cuarto tipo de desigualdad es la de grupos dentro del RAIS. Régimen que por ser individual perpetúa las brechas existente en el mercado laboral. Este es el caso de las mujeres para las que es más difícil acceder a una pensión y una vez la obtienen suelen tener tasas de reemplazo 20p.p. inferiores a las obtenidas por los hombres (Arias y Mendoza, 2009).

¹¹ Ejemplos calculados con 1.300 semanas cotizadas, tasa de cotización de 16%, inflación de 3%, interés real de 4%, inicio de la vida laboral a los 25 años, edad de pensión a los 62 años y disfrute de pensión de 18 años (936 semanas).

¹² Ejemplos con 1.300 semanas de cotización de un hombre que se pensiona a los 62 años.

Cuadro 2 Distribución de pensionados por régimen

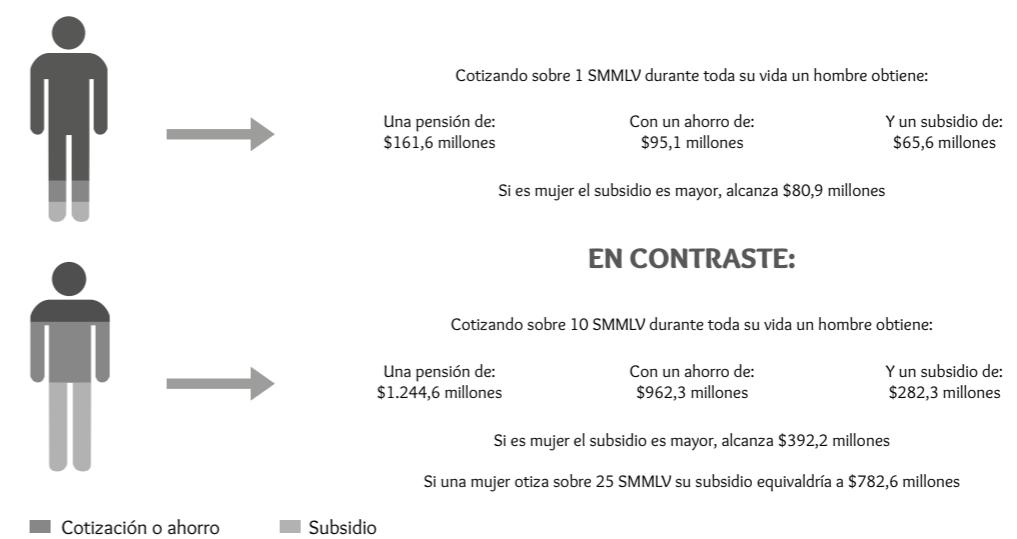
Tipo de Régimen	Número de Pensionados	% del Total
A. Prima Media (RPM)	1.606.649	73%
1. Colpensiones	1.284.178	58%
2. FOPEP	322.471	15%
B. Ahorro Individual (RAIS)	130.615	6%
C. Regímenes Exceptuados	462.303	21%
1. Sector defensa	242.376	11%
2. Magisterio	219.927	10%
TOTAL A+B+C	2.199.567	100%

Fuente: PILA, Superfinanciera y entidades reportantes a MinTrabajo (Datos a noviembre y diciembre de 2017)

observar que del total de pensionados 1,3 millones pertenecen al RPM, 130 mil pertenecen al RAIS y 462 mil corresponden a los regímenes exceptuados.

b. Desigualdad

Las desigualdades del sistema se dimensionan en diferentes frentes. Por un lado, existe la inequidad que surge entre los pensionados de uno y otro régimen dado que mientras todos los pensionados del RPM reciben un subsidio por parte del Estado, los pensionados en el RAIS no corren con la misma suerte. Hoy por hoy trabajadores con la misma historia laboral reciben una pensión mayor en el RPM que en el RAIS, lo cual abre la posibilidad de arbitraje al interior del sistema¹⁰. Por ejemplo, un trabajador que cotiza durante 1.300 semanas sobre 1 salario mínimo al RPM, alcanza a ahorrar aproximadamente

Diagrama 2 Ejemplo de inequidad en las mesadas del RPM

Fuente: Colpensiones y MinTrabajo.

Nota: Ejemplos con 1.300 semana de cotización de alguien que inició a ahorrar a sus 25 años. Valores 2016. El cálculo de ahorro supone la tasa de interés técnico del 4%.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Así, los parámetros actuales del sistema pensional conducen a amplificar la desigualdad presente en la economía colombiana. Según Núñez (2009), mientras el 20% más pobre de la población recibe el 26,8% del total de los subsidios de educación, el 32,7% de los subsidios en salud y el 32,4% en primera infancia, recibe solamente el 0,1% de los subsidios en pensiones. Por el contrario, el 20% más rico de la población recibe tan sólo el 11,8% de los subsidios de educación, 5,3% de los subsidios en salud y el 3,1% en primera infancia. No obstante, recibe el 86,3% de los subsidios de pensiones.

La desigualdad existente entre pensionados y no pensionados es uno de los problemas más significativos del sistema y cuya realidad se refleja en el diagnóstico de cobertura presentado anteriormente.

c. Sostenibilidad

Como lo muestra Farné (2005), hoy en día el SGP es sostenible porque son pocos los trabajadores que efectivamente logran pensionarse. En efecto, aunque el pago de las pensiones a cargo de la Nación ha generado un costo fiscal creciente desde 1994, especialmente debido al régimen de transición de la Ley 100 de 1993, dicho costo va a decrecer en el futuro (Ver Gráfico 1).

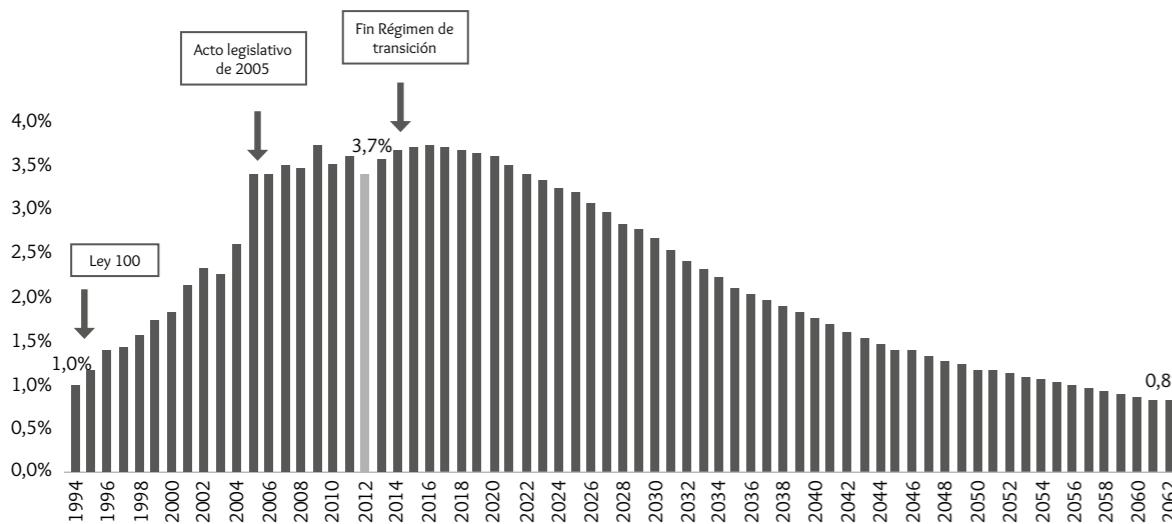
Actualmente, los egresos del sistema superan sus ingresos. Por ejemplo, en 2017 Colpensiones recibió \$7,4 billones por aportes de los cotizantes (ver Gráfico 2), mientras que los egresos fueron de \$27,4

billones destinados a pagar la mesada pensional de 1.278.708 pensionados. En particular, en el 2017 se debieron destinar \$14,3 billones del Presupuesto General de la Nación para el pago de pensiones del RPM (Ver Cuadro 3). Es de resaltar además que el gasto del Presupuesto General de la Nación para el RPM, es decir, para Colpensiones, es menor comparado con el de los regímenes especiales existentes, teniendo Colpensiones una mayor cantidad de pensionados (ver nuevamente Cuadro 2).

El Gráfico 3 muestra que en comparación con países europeos el gasto pensional en Colombia como porcentaje del PIB ha sido bajo. Además, se observa que después de alcanzar su pico máximo alrededor del año 2018 este decrecerá de manera continua hasta el 2050. En comparación, en los países europeos dicho gasto continuará aumentando. Varios de los países allí reportados sufrieron la crisis financiera del 2008 en parte debido a este alto gasto en pensiones, pero el gasto en Colombia no se acerca a esos niveles. De hecho un país vecino, Brasil, está enfrentando la necesidad imperiosa de una reforma pensional para ajustar el tema financiero, ya que gasta el 12% del PIB en pensiones.

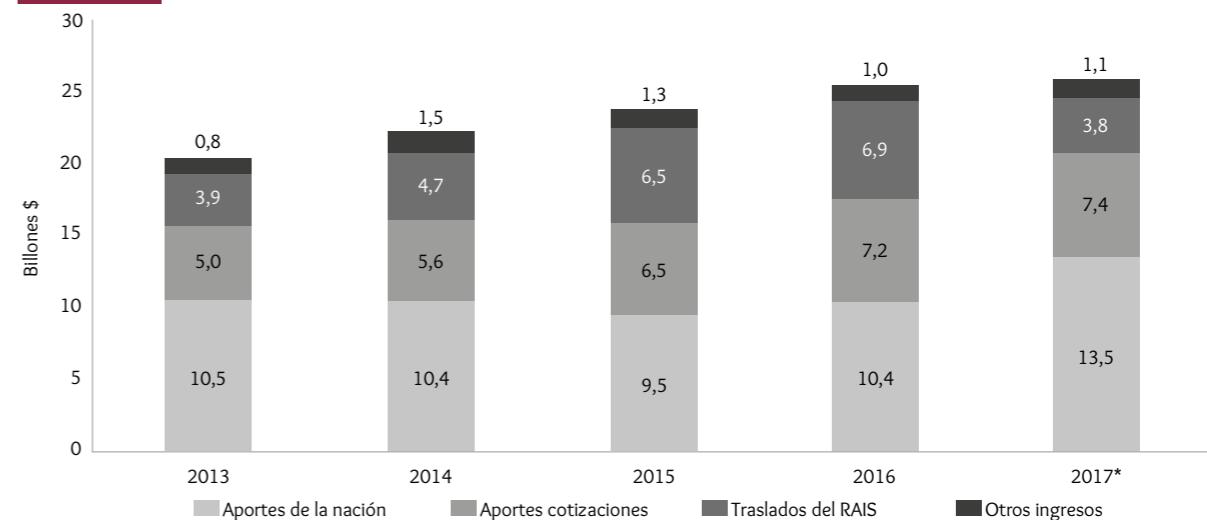
De acuerdo con estimaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) el valor presente neto del pasivo pensional hoy asciende a 116,2% del PIB (Ver Gráfico 4). Aunque esto continúa siendo significativamente alto, se ha visto una disminución a partir de la aplicación del Acto Legislativo No. 1 de 2005 y se calcula que con esta reforma haya una mayor reducción.

Gráfico 1 Gasto público en pensiones como proporción del PIB, 1994-2062



Fuente: Min Hacienda.

Gráfico 2 Evolución de los ingresos de Colpensiones por rubro 2013 -2017



Fuente: Colpensiones.

Cuadro 3 Presupuesto General de la Nación para pensiones 2017 - Apropiaciones (en billones de pesos)

	2017
Colpensiones	14,3
Defensa, Magisterio, Pensiones públicas y provisiones	23,9
Total	38,2

Fuente: MinHacienda.

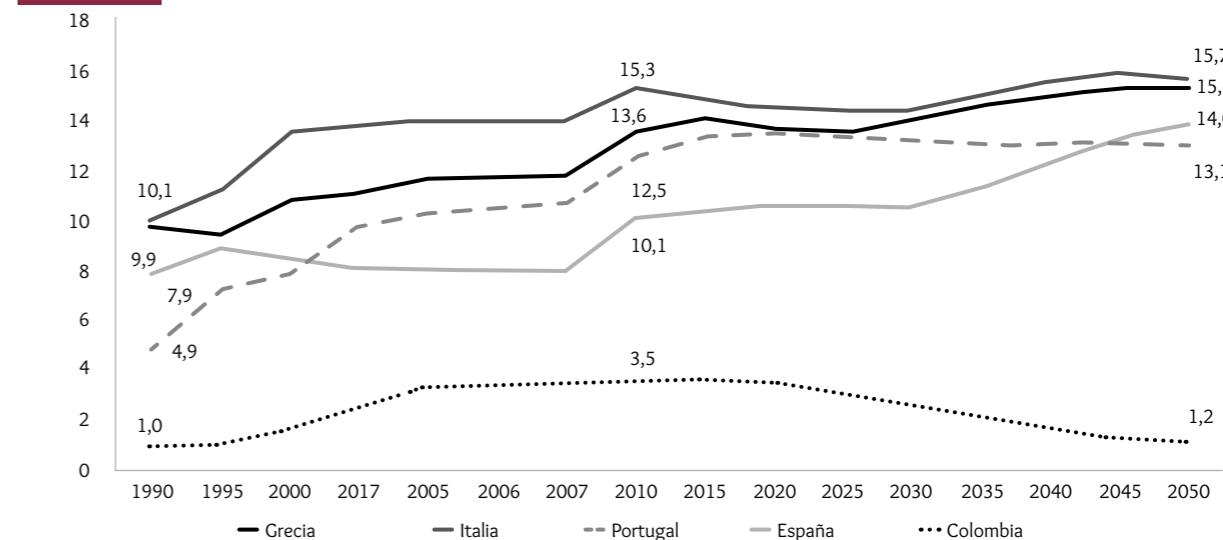
Quizás el aspecto que ejerce mayor influencia sobre la sostenibilidad del sistema son los subsidios otorgados en las mesadas pensionales. Respecto a ello, existe una diferencia significativa entre hombres y mujeres. En particular, los subsidios que otorga el Estado para las pensiones en el RPM siempre son mayores para las mujeres que para los hombres. Además, dicha diferencia se amplía a medida que incrementa el valor de la pensión (Ver Gráfico 5).

En conclusión, el sistema sufre problemas financieros y es necesario pensar en una reforma que mejore la cobertura sin que necesariamente implique un mayor costo y esfuerzo fiscal.



Busqueda de palabras o frases

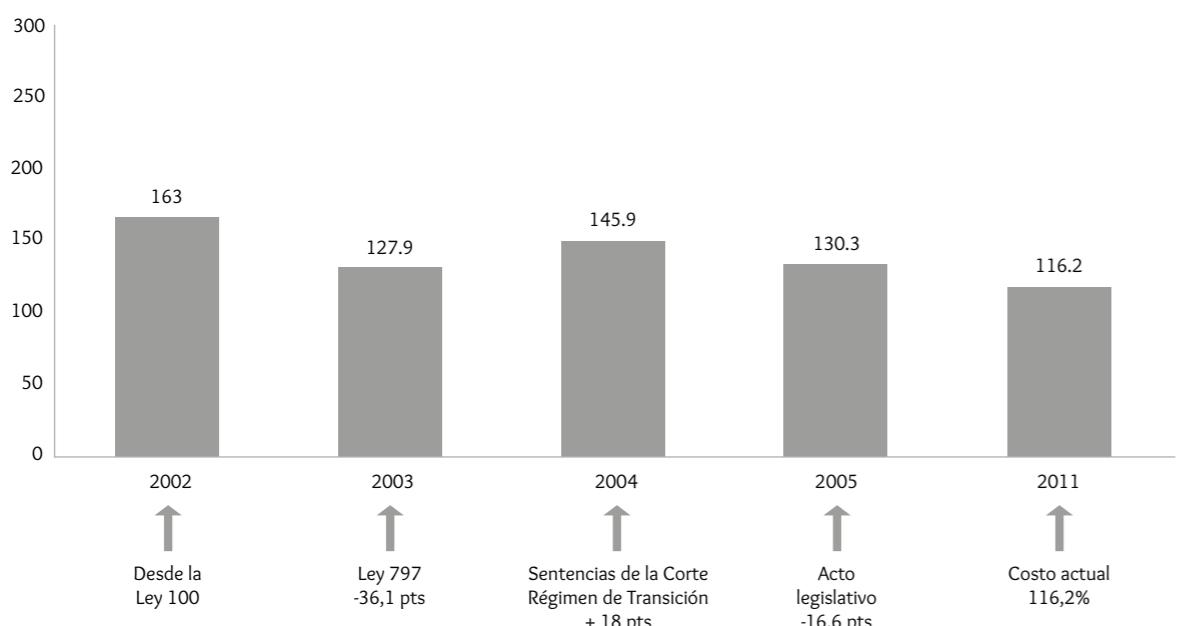
Gráfico 3 Gasto público de pensiones (% PIB)



Fuente: OECD (2012) para proyecciones y OECD (2001) entre 1990 y 2010

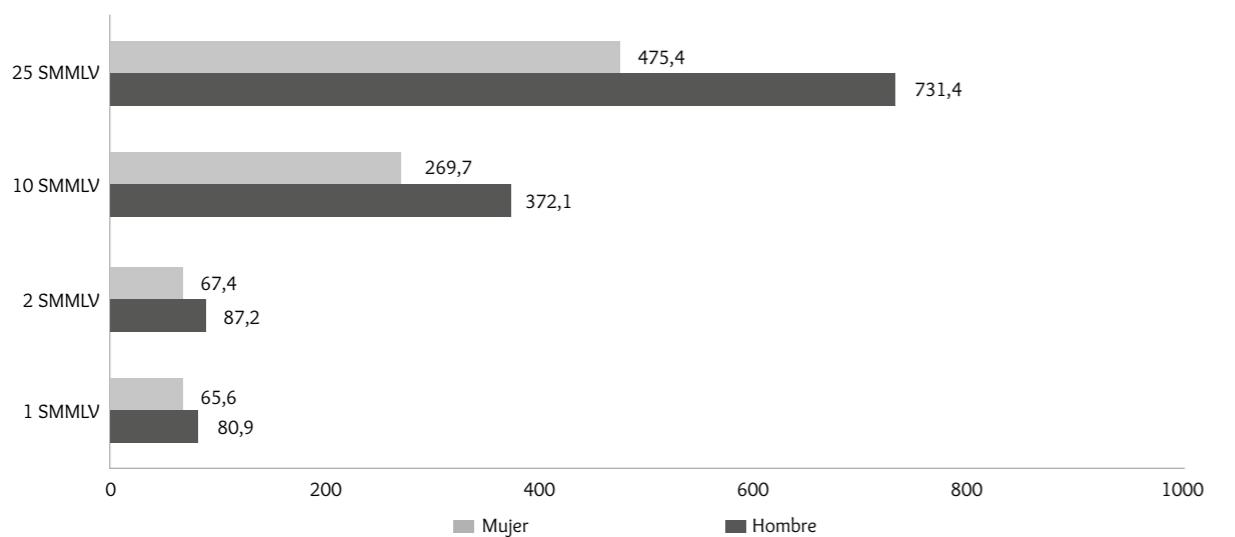


Zoom +

**Gráfico 4** Valor presente neto del pasivo pensional (% del PIB)

Fuente: DNP.

Notas: El pasivo pensional de 1993 era 30,7% del PIB (exposición de motivos de la Ley 100). En el 2000, alcanzó 192,4% del PIB (DNP, 2001).

Gráfico 5 Subsidio pensión en millones de pesos

Fuente: Modelo actuarial de Colpensiones - 2016.

Nota: Ejemplos con 1.300 semanas de cotización de alguien que inició a ahorrar a sus 25 años. Valores 2016.



De un sistema pensional a un Nuevo Modelo de Protección para la Vejez

El diagnóstico presentado arriba muestra la necesidad de una reforma pensional. Sin embargo, las características mismas de la realidad laboral hacen necesario ir más allá de una reforma al sistema, que incluye a los dos regímenes, RAIS y RPM, y pensar en un Nuevo Modelo de Protección para la Vejez. Por ejemplo la informalidad que hace que muchas personas tengan ingresos inferiores al salario mínimo y por consiguiente no puedan cotizar para lograr una pensión de salario mínimo, a lo cual se suma que la Constitución no permite que ninguna pensión sea inferior al salario mínimo, implica que desde el inicio de su vida laboral muchas personas están fuera del sistema pensional.

Obviamente una primera solución es formalizar el mercado laboral, pero es claro que cambiar esa realidad es un reto complejo y en el mejor de los casos tomaría mucho tiempo (aunque las políticas del mercado laboral en este gobierno han logrado quebrar la informalidad que había estado estancada en valores cercanos al 70%, a 60,7% a cierre de 2017). Por eso, en los casos en donde es complejo cambiar la realidad, y toma mucho tiempo, es necesario acercar la normatividad a esa realidad.

Se trata entonces de un nuevo Modelo de Protección para la Vejez basado en varios pilares y uno de los pilares es el Sistema General de Pensiones (SGP). El Nuevo Modelo de Protección para la Vejez tiene como objetivo principal que toda la Población Económicamente Activa (PEA) cuente con una protección durante su vejez. En este sentido, el propósito es lograr que todos los trabajadores, formales e informales, puedan contar con un ingreso al llegar a la edad de jubilación, bien sea mediante una pensión o un apoyo del Estado.

Este objetivo tiene dos supuestos importantes. En primer lugar, deja explícito que el principal reto de la protección para la vejez en Colombia, después de analizar el diagnóstico, es la cobertura. Obviamente la propuesta no deja de lado las necesidades de igualdad y sostenibilidad, pero empieza por lo que considera más importante: la baja cobertura. En segundo lugar, esto implica que la reforma no debe ser paramétrica. De hecho, a través de otros mecanismos diferentes a los parámetros, busca aumentar la cobertura en el SGP.

El Nuevo Modelo de Protección para la Vejez da cobertura a los trabajadores de la siguiente manera

(Ver Diagrama 3): a través de Colombia Mayor se fortalece la atención a los adultos mayores que se encuentran en una situación de extrema pobreza, y que sus condiciones no le permitieron ahorrar para su vejez. Gracias a este programa, los adultos mayores de 65 años de SISBEN 1 y 2 reciben un aporte monetario del Estado. Hoy esta iniciativa beneficia a 1.503.939 colombianos y la meta es alcanzar la cobertura universal en los próximos cinco años (es decir, una cobertura de 2,4 millones de adultos mayores que viven en extrema pobreza). El programa de Colombia Mayor constituye lo que se denomina como el Piso Mínimo de Protección para la Vejez.

Al Piso Mínimo de Protección se añade un primer pilar: los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Este escalón se focaliza en todas aquellas personas que tienen capacidad de ahorro, que logran ahorrar recursos para su vejez pero que debido a la volatilidad en el mercado laboral no consiguen una pensión. Con BEPS se ampliará la cobertura a más de 7 millones de trabajadores¹³ que hoy no cuentan con protección para la vejez, o porque son informales o porque no cumplen los requisitos de pensión. En particular, con los BEPS se busca proteger a aquellos trabajadores que ganan menos de un salario mínimo o a quienes sus ingresos no les permiten cotizar en el sistema pensional, a través de incentivos monetarios. Dichos trabajadores ahorrarán en una cuenta lo que esté a su alcance y cuando lleguen a la edad de retiro el Estado premiará ese esfuerzo con un subsidio del 20% sobre el total ahorrado. De esta forma se garantiza la protección para la vejez para cerca de 7 millones de colombianos que no logran participar en el sistema de pensiones. De hecho el 41% de los trabajadores del país devenga ingresos inferiores a un salario mínimo, luego están excluidos del sistema de pensiones.

El programa BEPS fue creado a partir del artículo 48 de la Constitución Política de 1991 y el Acto Legislativo 01 de 2005. El Estado inició su operación en julio de 2015 y en Marzo de 2018 se alcanzó el vinculado un millón. Ahora bien, es necesario coordinar muy bien este pilar, por un lado, con el piso de protección para la vejez y, por otro, con el SGP que es el siguiente pilar.

Finalmente, el segundo pilar es el Sistema General de Pensiones (SGP). En el SGP propuesto se busca, por un lado aumentar, la cobertura, y, por otro, eliminar

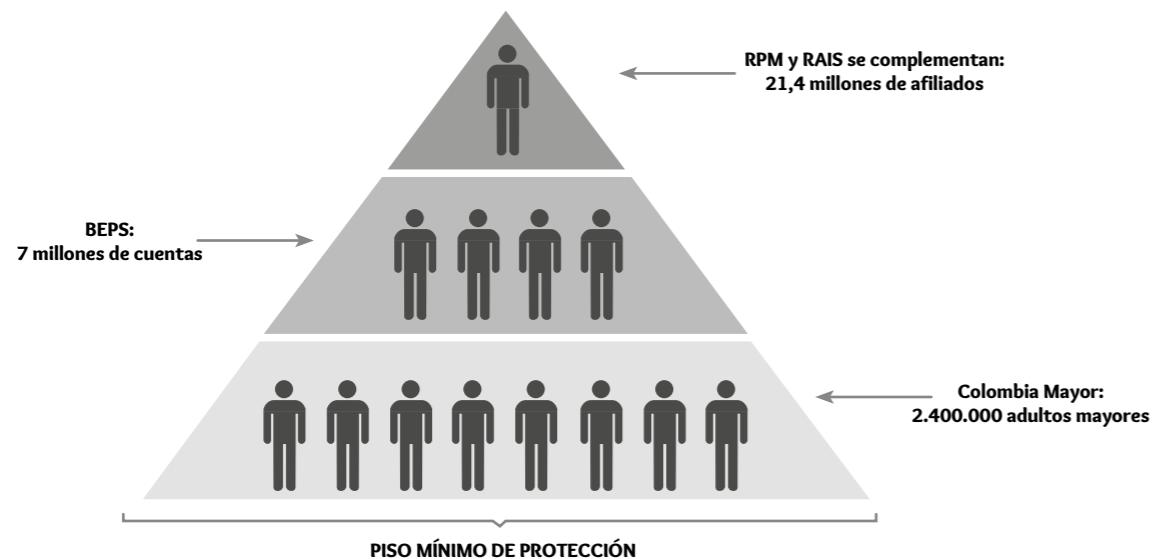


Busqueda de palabras o frases



Zoom +

¹³ Incluso podría llegar a 17 millones de personas con las más recientes disposiciones del Gobierno.

Diagrama 3 Nuevo Modelo de Protección para la Vejez

Fuente: Ministerio de trabajo.

problemas de inequidad que sufre el actual sistema. Todo esto sin cambiar parámetros centrales del sistema como el aumento de la edad para pensionarse o disminuir la tasa de reemplazo; es decir, el porcentaje del salario sobre el cual se calcula la pensión.

Entre las inequidades presentadas arriba, el segundo pilar busca atacar principalmente tres¹⁴: (i) la diferencia entre las personas con la misma historia laboral pero que reciben diferente pensión dependiendo del régimen en el cual se encuentren (RPM o RAIS), (ii) la

inequidad en el subsidio a la pensión del RPM debido a que la persona que más capacidad de ahorro tiene, y es entonces menos vulnerable, recibe un subsidio mayor, y (iii) la inequidad de género en el RAIS. Para eliminar estos problemas el Nuevo Modelo de Protección para la Vejez hace que los dos regímenes -RPM y RAIS- se complementen y no compitan como actualmente ocurre (Ver Diagrama 4).

¹⁴ La inequidad entre los que se pensionan y los que no se pensionan se enfrenta con el programa de Beneficios Económicos Periódicos, BEPS.

Diagrama 4 Esquema pensional del Nuevo Modelo de Protección para la Vejez

Fuente: El autor.

En este nuevo esquema el primer eslabón es el Régimen de Prima Media (RPM), al cual llegarán todas las cotizaciones sobre el primer salario mínimo y garantizará pensiones equivalentes al salario mínimo con un subsidio del Estado. Todas las cotizaciones por encima del primer salario mínimo se ahorrarán en el segundo eslabón, el Régimen de Ahorro Individual. Así, por ejemplo, en la etapa de acumulación un trabajador que devengue dos salarios mínimos cotizará sobre el primer salario mínimo en el Régimen de Prima Media y el resto de sus aportes irá a su cuenta individual. Dicho trabajador recibirá una pensión compuesta por el salario mínimo, otorgado por el Régimen de Prima Media, y un monto complementario proporcional a su ahorro, otorgado por el Régimen de Ahorro Individual.

En la etapa de desacumulación, la persona recibirá una pensión proveniente de los dos eslabones complementarios. Respecto al de RPM, la persona recibirá un ingreso de salario mínimo el cual se constituye del esfuerzo de ahorro del afiliado en el RPM y del subsidio otorgado por el mismo. En lo correspondiente al eslabón complementario RAIS, la persona recibirá un ingreso basado en los aportes efectuados a su cuenta individual de este pilar. Con este nuevo sistema, al menos el 68,3% de los futuros pensionados en el sistema recibirán igual o mayor pensión comparando con el sistema que existe actualmente (Ver Cuadro 4).

Para aumentar la cobertura en el SGP se proponen mecanismos de flexibilización como la Cotización Retroactiva y la compra de semanas. Estos mecanismos darán facilidades a los afiliados para cumplir los requisitos de pensión, permitiendo así que estos obtengan un ingreso en su vejez.

Con estos cambios la cobertura del Sistema General de Pensiones aumentará y el sistema será más

equitativo. Adicionalmente, quienes no logren su pensión en el SGP pueden transferir sus saldos al programa BEPS, recibir un subsidio del 20% y obtener de esta manera una renta vitalicia. En suma, el Nuevo Modelo de Protección para la Vejez busca mejorar las condiciones de los afiliados al sistema pensional en pro de una mayor cobertura y mayor igualdad, sin que el sistema quiebre.

Ahora bien, dado que se limitan las cotizaciones en el RPM al primer salario mínimo (SMMLV) se elimina la inequidad que existe actualmente y que consiste en que a menor capacidad de ahorro, es decir, a mayor vulnerabilidad del trabajador, menor subsidio. Este subsidio se entregará a todos los afiliados, excepto a aquellos que al momento de solicitar la pensión de vejez cuenten con recursos suficientes para obtener una pensión mayor a 10 SMMLV; de esta manera se atacarán los problemas de inequidad existentes en el actual sistema.

Es relevante aclarar que el nuevo esquema del SGP no modificará los requisitos de edad de pensión que entraron en vigencia a partir del año 2014 (57 años mujeres y 62 años hombres). En el mismo sentido, se unificará el requisito de semanas de cotización en 1.300 semanas para todos los afiliados.



Busqueda de palabras o frases

a. Efectos en cobertura

Para la ampliación de cobertura el nuevo sistema de pensiones propone una serie de mecanismos que facilitarán a los afiliados cumplir con los requisitos de pensión establecidos.

En primer lugar, los afiliados que lleguen a la edad de jubilación y no cumplan con las semanas requeridas, pero que dispongan de recursos en su cuenta individual, podrán hacer uso de dichos recursos para adquirir las semanas faltantes. En otras palabras, los afiliados que cuenten con el capital suficiente en el RAIS (las cotizaciones efectuadas por encima de un salario mínimo), podrán adquirir las semanas faltantes para lograr la pensión de salario mínimo en el RPM realizando un traslado de recursos de un pilar al otro.



Zoom +

En segundo lugar, la cotización retroactiva. Este mecanismo permite al afiliado continuar efectuando cotizaciones al sistema de forma posterior al otorgamiento de la pensión. La cotización retroactiva opera para las personas que no cumplen el requerimiento de semanas de cotización necesarias para pensionarse. Estas personas podrán recibir su pensión y continuar realizando las cotizaciones hasta cubrir los períodos faltantes.

Cuadro 4 Distribución de pensionados por rango de mesadas

Rango de la mesada	No. Pensionados	% del total
Igual a 1 SMMLV	695.351	42,4%
Mayor de 1 y menor o igual a 2 SMMLV	424.096	25,9%
Mayor de 2 y menor o igual a 3 SMMLV	213.529	13,0%
Mayor de 3 y menor o igual a 4 SMMLV	136.570	8,3%
Mayor de 4 y menor o igual a 5 SMMLV	64.204	3,9%
Mayor de 5 SMMLV	105.303	6,4%

Fuente: PILA.



En tercer lugar existirá el mecanismo de tiempo adicional para cotizar con apoyo del Estado. Todas aquellas personas que lleguen a la edad de pensión, pero que les falten 200 semanas para cumplir con el requisito mínimo de semanas, podrán seguir cotizando hasta cumplir con el número de semanas requerido, recibiendo un apoyo de semanas adicionales por su esfuerzo. Por cada año adicional de cotización, posterior al cumplimiento de la edad mínima para pensión, el afiliado recibirá 12 semanas más por parte del Estado.

En cuarto lugar se promoverá el mecanismo de pensión familiar que ya existe, en el cual los cónyuges podrán reunir los sus esfuerzos de ahorro para alcanzar los requisitos de una pensión.

Para el año 2030 se estima una cobertura de pensiones de al menos 38,7% sobre las personas en edad de jubilación, de acuerdo con el comportamiento histórico de la cobertura pensional (34,3%) y en los efectos de mecanismos como la cotización retroactiva (3,8%) y pensión familiar (0,6%). Esta cobertura será complementada en el Nuevo Modelo de Protección para la Vejez con Colombia Mayor y BEPS, logrando así brindar un ingreso en la vejez a cerca del 78% de las personas en edad de jubilación.

b. Efectos sobre equidad

El nuevo modelo ataca las inequidades existentes en el sistema actual. Se elimina la competencia entre regímenes otorgando igual subsidio a todos los afiliados hasta 10 SMMLV de pensión, lo que conduce a que afiliados con el mismo historial de cotización reciban la misma pensión. De esta manera, la inequidad entre pensionados de los regímenes deja de existir.

Todas aquellas personas que lleguen a la edad de pensión, pero que les falten 200 semanas para cumplir con el requisito mínimo de semanas, podrán seguir cotizando hasta cumplir con el número de semanas requerido, recibiendo un apoyo de semanas adicionales por su esfuerzo.

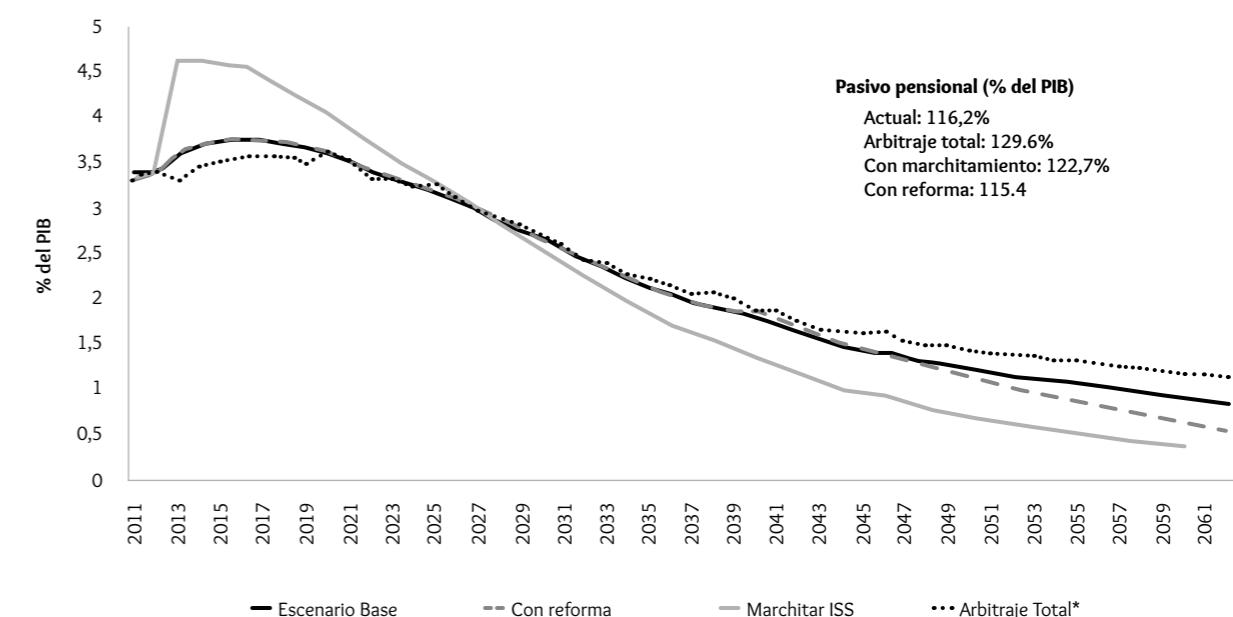
En el nuevo esquema del SGP se otorgará el mismo subsidio a todas aquellas personas que accedan a pensión, eliminando así los altos montos de subsidio que se otorgan a las personas de mayores recursos que efectúan cotizaciones más elevadas. Además, se limitará este subsidio a personas cuyas pensiones sean inferiores a 10 SMMLV, con esto se garantiza que los recursos otorgados a través de los subsidios sean concedidos a las personas de menores ingresos. Y ayudará a disminuir la presión sobre las finanzas públicas.

El nuevo esquema desmonta los altos subsidios y mejora las pensiones de los afiliados de menores recursos. En particular, todos aquellos afiliados que cotizan entre 1 y 2,5 SMMLV obtendrán una mejora en el monto de su pensión. Por ejemplo, bajo los actuales parámetros del RPM un hombre que cotiza toda su vida sobre 2 SMMLV recibe una mesada pensional de \$760.472. Bajo los parámetros del nuevo esquema del SGP, esa misma persona recibiría una mesada pensional de \$802.717.

En el Cuadro 4 se puede observar la distribución de los pensionados según el rango de la mesada pensional. El 68,3% de los pensionados corresponden a trabajadores que reciben una mesada de 2 SMMLV o menos. Esta situación muestra que la mejora sobre la pensión cobijará a más de la mitad de los afiliados y se enfoca en los trabajadores de menores recursos.

Se elimina la inequidad entre los afiliados del RPM y RAIS que no cumplen con los requisitos para obtener una pensión. En este sentido, el nuevo modelo propone que las indemnizaciones sustitutivas reconozcan los intereses al igual que hoy sucede con la devolución de saldos en el RAIS. De esta forma, el

Gráfico 6 Déficit pensional de la nación 2011-2016 (% del PIB)



Fuente: Min Hacienda y DNP.

Pasivo pensional (% del PIB)
Actual: 116,2%
Arbitraje total: 129,6%
Con marchitamiento: 122,7%
Con reforma: 115,4

Conclusiones

Este artículo presentó un diagnóstico del sistema pensional colombiano bajo tres grandes dimensiones: cobertura, desigualdades y sostenibilidad. Priorizando uno de los grandes retos, el de la baja cobertura, propuso una reforma que va más allá de una reforma al sistema. Propone la creación de un Nuevo Modelo de Protección para la Vejez. Este modelo prioriza la cobertura, pero también ataca los problemas de desigualdad y de sostenibilidad del sistema. Se trata de una reforma que no es paramétrica y propone que los dos regímenes existentes en el Sistema General de Pensiones, el Régimen de Prima Media y el de Ahorro Individual, se complementen, pero además que se articulen con el programa Beneficios Económicos Periódicos, BEPS, y el programa Colombia Mayor como otros dos grandes pilares. El gran objetivo es que todos los trabajadores cuenten con un ingreso para su vejez, pero también que se eliminen las inequidades del SGP y se mitiguen las presiones sobre las finanzas públicas y sea más sostenible el Nuevo Modelo y en particular el SGP.

Quedan temas pendientes, como la articulación más clara entre los tres pilares -Colombia Mayor, BEPS y el SGP- o políticas de formalización laboral, pero son temas tan extensos y profundos que serán objeto de otros artículos. Sin embargo, es necesario aclarar que estos temas también se han estudiado.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Una propuesta de reforma al esquema de protección económica a la vejez en Colombia

Desde Fedesarrollo se hace una propuesta que va más allá del sistema estrictamente pensional y debe entenderse como una reforma integral al sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Se basa en un sistema multipilar, en el cual uno de los pilares cumple una función asistencialista y otorga subsidios.

Leonardo Villar
David Forero*

El diagnóstico

El Sistema General de Pensiones (SGP) creado por la Ley 100 de 1993 no ha logrado, en veinticinco años de funcionamiento, cumplir de forma satisfactoria sus funciones de protección económica a la vejez en Colombia. El sistema fue diseñado bajo el principio de que los dos regímenes, el de Prima Media (RPM) administrado por Colpensiones, y el de Aho-

rro Individual con Solidaridad (RAIS) administrado por las Aseguradoras de Fondos Pensionales (AFPs), coexistieran y compitieran por los afiliados. Este arreglo y la falta de articulación del SGP con otros mecanismos no contributivos de protección contra la vejez, han resultado en un sistema regresivo, con herramientas internas de solidaridad inefficientes y con oportunidades de arbitraje en detrimento del fisco, entre otros problemas.

El principal problema del sistema pensional colombiano es su baja cobertura. El 35% de la población económicamente activa cotiza a pensiones (Gráfico 1). Más grave aún, de acuerdo con cifras generadas por encuestas de hogares, sólo el 24% de las personas mayores de 65 años recibe una pensión. Se estima, además, que bajo los parámetros actuales

esta cifra se reduzca a niveles cercanos al 19% en 2050 (Bosch et al, 2015).

Gran parte del problema de cobertura se debe a un mercado de trabajo con altos niveles de informalidad. La Ley 100 definió que la base de cotización nunca podría ser inferior al salario mínimo, lo que implica que de entrada cerca del 55% de la población, típicamente informal, se ve excluida de plano del sistema por tener ingresos por debajo de este límite. Por otra parte, hay un grupo grande de cotizantes que alternan continuamente entre trabajos formales e informales y no alcanzan a reunir los requisitos para obtener una pensión mínima que, por precepto constitucional, no puede ser tampoco inferior a un salario mínimo legal. A esos cotizantes se les hace una ‘devolución de saldos’ en el RAIS o una ‘indemnización sustitutiva’ en el RPM; es decir, se les devuelve en un solo pago el ahorro acumulado durante toda la etapa laboral, dejándolos sin una renta vitalicia que les pueda proveer una senda de ingresos estable para la vejez y aumentando con ello la probabilidad de que queden en estado de pobreza y vulnerabilidad.

En términos de equidad, el sistema pensional se caracteriza por un alto grado de regresividad. Se estima que los subsidios asociados a los pagos pensionales del régimen de prima media se dirigen en un 86% al quintil de ingresos más altos, mientras el primer quintil sólo recibe el 0,1% de los mismos (Nuñez, 2009; Nieto, 2014).

La inequidad y regresividad del sistema se ven agravadas por los problemas propios de sus mecanismos de solidaridad. El sistema cuenta con dos fondos solidarios, el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), al que cotizan quienes devengan más de 4 SMMLV, y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) exclusivo del RAIS, y al que aportan todos los cotizantes de este régimen sin importar su nivel de ingresos. El objetivo del FSP era inicialmente subsidiar temporal y parcialmente las cotizaciones de los afiliados que por diferentes motivos no pudieran hacer un aporte completo, suavizando la rigidez normativa en cuanto a la base de un salario mínimo. No obstante, el alcance de este mecanismo ha sido muy pobre, razón por la cual sus recursos se han redirigido a financiar programas no contributivos como Colombia Mayor. Este programa ha sido bien evaluado y su cobertura ha aumentado considerablemente en los últimos años, pero su dependencia en una fuente específica de recursos -y no del presupuesto general de la Nación- ha obligado a que la expansión de cobertura se haga a costa del subsidio individual de sus beneficiarios, que actualmente corresponde a cerca de 65.000 pesos mensuales. Por su parte, el FGPM, como su nombre sugiere, se diseñó para garantizar una medida pensional igual a un salario mínimo a los afiliados al RAIS. Este fondo ha visto una capitalización constante desde su creación, pero ha fallado en cumplir su propósito solidario, pues los afiliados que no logran cumplir los exigentes requisitos de acceso al Fondo terminan la etapa activa habiendo

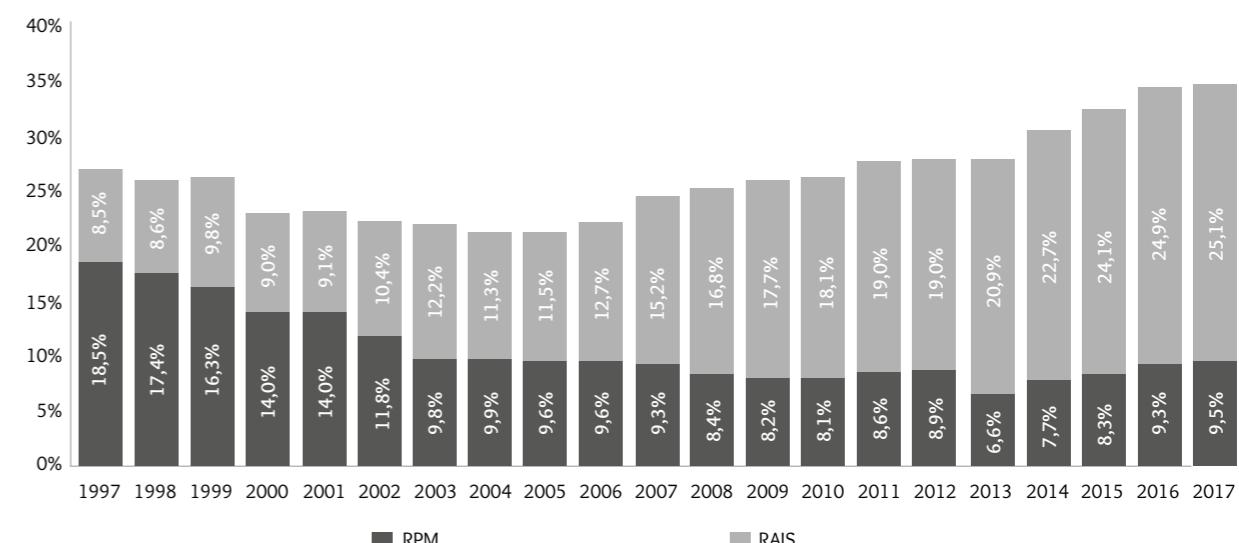


Busqueda de palabras o frases



Zoom +

Gráfico 1 Cobertura de la población activa (Cotizantes activos / PEA)



Nota. Cifras a mayo de cada año.

Fuente: CELADE y Superintendencia financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo, Tomado de Villar, Becerra y Forero (2017)



financiado un sistema `solidario` que no pudo garantizarles cobertura pensional, por lo que el aporte al FSGP termina siendo un cuasi-impuesto para esta población, que es típicamente la población de menores ingresos y mayor informalidad del país.

Por último, en cuanto a la sostenibilidad fiscal del sistema, la Ley 100 de 1993 y, posteriormente, las leyes 797 y 860 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005, hicieron ajustes paramétricos e impusieron límites a los pagos pensionales, lo que alivió parte de la carga fiscal y redujo la deuda pensional a cargo de la Nación. Sin embargo, desde 2003 se acabaron las reservas del RPM y las obligaciones del sistema deben completarse con cargo al Presupuesto General de la Nación, lo que representa un costo fiscal que en 2016 y 2017 ha representado cerca del 3,5% del PIB (Gráfico 2). Esta cifra implica que cerca de una cuarta parte de los impuestos que percibe el gobierno nacional debe destinarse anualmente a cubrir el déficit pensional.

Los problemas que este gasto conlleva para la sostenibilidad de las finanzas públicas fueron analizados en detalle en el capítulo 7 del informe presentado recientemente por la Comisión de Gasto y la Inversión Pública al Gobierno Nacional (Comisión de Gasto, 2018).

Propuesta de un sistema multipilar

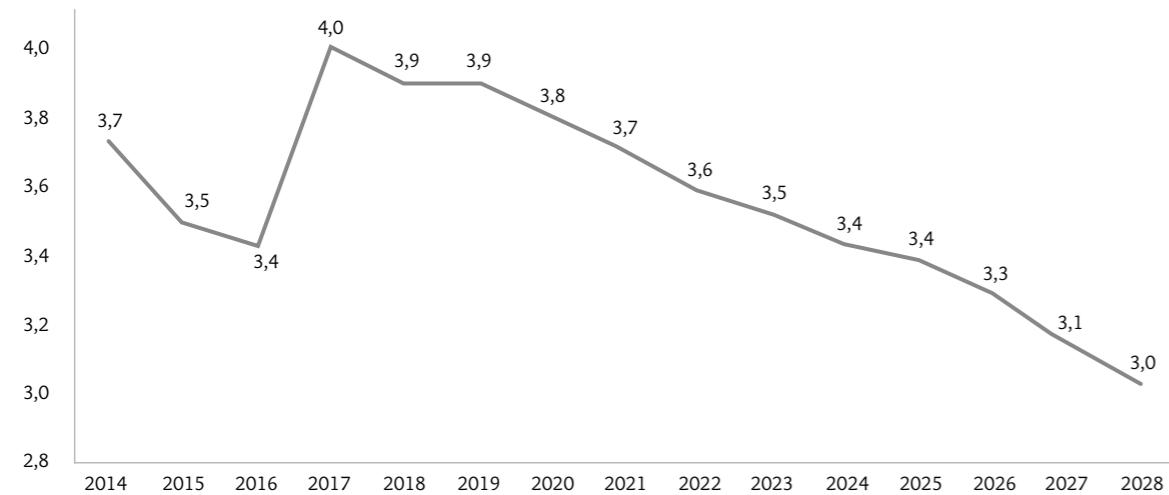
De lo anterior resulta evidente la urgencia de una reforma profunda al sistema. En Villar y Forero (2018),

los autores de este artículo presentamos con algún detalle los lineamientos de una propuesta, la cual va más allá del sistema estrictamente pensional y debe entenderse como una reforma integral al sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Esta propuesta se basa en el concepto de Sistema Multipilar, desarrollado por el Banco Mundial (1994), en el que existen varios módulos o pilares del sistema que cumplen funciones diferenciadas y complementarias.

El diseño básico está compuesto por cuatro elementos, tres contributivos y uno no contributivo. El Pilar Uno es un esquema de reparto, obligatorio y manejado por el Estado, que busca garantizar una pensión básica para la población cotizante. El Pilar Dos, de ahorro individual, es usualmente administrado de manera privada y su objetivo es complementar la prestación pensional y mejorar la tasa de reemplazo para los trabajadores con mayor capacidad de ahorro. El Pilar Tres, de ahorro voluntario, se encarga de canalizar los excesos de ahorro de los hogares, y usualmente otorga beneficios tributarios a cambio. Estos tres componentes del sistema contributivo se complementan con el pilar Cero o No Contributivo, que suple la función asistencialista de reducción de la pobreza y otorga subsidios monetarios focalizados en la población más pobre, que no contó con la capacidad para aportar durante su etapa activa (Gráfico 3, panel a).

El sistema pensional colombiano actual no funciona bajo esta dinámica. De forma atípica a nivel inter-

Gráfico 2 Senda de pago pensional a cargo del GNC (%PIB)



Fuente: DNP y MHCP en Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017.

Gráfico 3 Sistema Multipilar vs. Sistema de protección a la vejez en Colombia

a. Sistema multipilar clásico



b. Sistema de protección a la vejez Colombia



Fuente: DNP y MHCP en Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017.

nacional, los dos regímenes contributivos, el RPM y el RAIS, funcionan bajo una lógica de competencia, y no se complementan verticalmente como sucede en el Sistema Multipilar (Gráfico 3, panel b). Esto implica que ambos sistemas están en la capacidad de cubrir la misma población: trabajadores formales con ingresos superiores a un salario mínimo y altas densidades de cotización. La posibilidad de trasladarse entre regímenes, sumado a los beneficios y los requisitos de pensión diferenciados, abren la posibilidad al arbitraje, donde uno de los casos es el asociado con el traslado de la población de mayores ingresos al RPM persiguiendo tasas de reemplazo altas y subsidiadas.

Al igual que otros países de la región, Colombia ha venido complementando el sistema pensional mediante el establecimiento de un componente no contributivo, que otorga subsidios a la población mayor más pobre. Esta política inició en 2003 con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), pero en 2012 se reformó y adoptó el nombre Colombia Mayor, ampliando significativamente su cobertura. El subsidio está focalizado y se entrega a toda la población clasificada como SISBEN 1 y 2 que cumpla el requisito de edad, definido como tres años menos que la edad de pensión vigente. En el último lustro la cobertura de Colombia Mayor se ha duplicado, pasando de 720.000 beneficiarios en 2012 a 1'501.059 beneficiarios en 2017, lo que representa una cobertura del 27% de la población mayor, superando incluso la de ambos regímenes

contributivos. No obstante, esta notoria expansión se logró en detrimento del subsidio por beneficiario, que pasó de los \$110.000 mensuales de 2010 a los actuales \$65.000 pesos.

Además de la consolidación y el fortalecimiento del Pilar Cero, en la última década se reglamentó y entró en operación el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), pensado como un sistema de incentivos para fomentar el ahorro voluntario de largo plazo de la población colombiana de bajos ingresos. Los BEPS se diseñaron como una alternativa de ahorro flexible y siguen un modelo de contribuciones compartidas (matching grants), que para el caso colombiano se traduce como un subsidio del 20% por parte del Estado sobre los aportes realizados por los afiliados. Pueden acceder a este programa todos los ciudadanos colombianos con ingresos menores a 1 SMMLV, lo que significa que está dirigido a la población que normativamente estaba excluida del SGP. Es además un programa que no está atado a la existencia de un contrato formal de empleo, y permite capturar otro tipo de ingresos sobre los cuales es posible generar ahorro.

A dos años de su entrada en funcionamiento, los resultados del sistema BEPS, aunque crecientes, no reflejan todavía el potencial real de esta herramienta y su pertinencia en el contexto colombiano. Tanto las cifras de cobertura como de aportes y ahorro muestran que la flexibilidad en la cotización, que es el principio fundamental del programa, limita



Buscar de palabras o frases



Zoom +



En el último lustro la cobertura de Colombia Mayor se ha duplicado, pasando de 720.000 beneficiarios en 2012 a 1'501.059 beneficiarios en 2017, lo que representa una cobertura del 27% de la población mayor, superando incluso la de ambos regímenes contributivos. No obstante, esta notoria expansión se logró en detrimento del subsidio por beneficiario, que pasó de los \$110.000 mensuales de 2010 a los actuales \$65.000 pesos.

fuertemente su expansión, dado que depende de la capacidad de ahorro de una población colombiana con baja propensión a ahorrar, en particular la de menores ingresos y que tiene menor discrecionalidad sobre sus gastos. Dicho esto, es importante recalcar que los BEPS pueden jugar una función articuladora fundamental dentro del sistema de protección a la vejez por su capacidad de adaptarse a una realidad laboral muy diferente a la relación clásica de un contrato escrito de trabajo, para lo cual se pueden pensar en aspectos de obligatoriedad en algunos casos.

La propuesta de reforma estructural al sistema de protección económica a la vejez presentada en detalle en Villar y Forero (2018) se puede dividir en tres grandes componentes: i) cambiar el diseño del régimen contributivo hacia una lógica de pilares, ii) fortalecer los beneficios No Contributivos del programa Colombia Mayor para garantizar una cobertura universal de la población mayor, y iii) reformar y expandir el programa BEPS para que sirva como el vínculo de enlace y articulación de todo el sistema, además de abrir la puerta a la cotización y ahorro de largo plazo para los trabajadores informales. La idea final es que Colombia cuente con un sistema pensional integral bajo la lógica multipilar, con mecanismos de interacción explícitos entre cada uno de sus componentes, que genere una dinámica de expansión gradual de la cobertura hasta llegar al total de la población en edad de pensionarse.

Complementariedad entre el RPM y el Régimen de capitalización

En términos del primer componente, el régimen contributivo, el principio esencial de la Reforma Pensional es acabar con la lógica de competencia que opera actualmente entre el Régimen de Prima Media y el de Ahorro Individual. La propuesta busca crear los mecanismos para que dichos regímenes actúen con un criterio de complementariedad entre ellos. Esto significa que se acabaría el concepto de ‘afiliado’ a uno u otro esquema, y todos los trabajadores formales estarían registrados en ambos regímenes al mismo tiempo, a través de una afiliación única al sistema contributivo. Así, el Pilar Uno, de carácter público y operativamente un esquema de Reparto, se encargaría de recibir las cotizaciones de todos los trabajadores formales de la economía por 1 SML. De igual forma, este pilar otorgaría un beneficio pensional a todos los afiliados, con un tope de 1 SML y decreciente en el nivel de ahorro del afiliado.

El Pilar Dos, por su parte, sería un esquema de Ahorro Individual administrado de manera privada por las AFPs. Este componente recogería las contribuciones de cada trabajador por encima de 1 SML para ahorrarlas en su cuenta individual. Así, por ejemplo, un trabajador cuyo ingreso mensual sea de 3,5 SML hará aportes sobre 1 SML al Pilar 1 y sobre 2,5 SML al Pilar 2. Con este ahorro se busca complementar la pensión básica del Pilar Uno e incentivar la cotización en la medida en que la pensión mejora con mayores aportes.

En conjunto, las pensiones otorgadas por ambos regímenes serían siempre superiores a un salario mínimo y crecientes a medida que los afiliados hayan hecho mayores contribuciones. Con esto se busca crear una proporcionalidad entre ahorros y beneficios que actualmente no existe en el RPM ni en el RAIS. Esto, porque dada la relación entre las contribuciones y las tasas de reemplazo técnicas y normativas, se crea una distorsión en el sistema, que causa que todas las personas que cotizan entre 1 y 1,5 SML en el RPM y entre 1 y 3 SML en el RAIS reciban la misma medida, una pensión mínima, independientemente del valor de sus aportes. Esto implica que quienes se ubican en este rango de ingresos no tienen estímulos para cotizar sobre su salario real, lo que desincentiva el ahorro individual. En consecuencia, la tasa de reemplazo final se obtiene de sumar una prestación básica entregada por el Pilar Uno, operado por Colpensiones con el respaldo estatal, más la renta vitalicia, resultante del ahorro individual y sus rendimientos, entregados por el Pilar Dos a través de las AFP.

Una primera propuesta de reforma multipilar para Colombia fue presentada por el Ministerio del Trabajo en 2013, y planteaba que el régimen público otorgara a todos los trabajadores una prestación única y equivalente a 1 SML, sin importar su nivel de ingreso. Esto implicaría que todos los trabajadores recibieran un subsidio, dado que se les garantizaría una tasa de remplazo del 100% de sus aportes al Pilar Uno (aportes por 1 SML, pensión de 1 SML). La magnitud de ese subsidio para un trabajador que haya cotizado durante 1.150 semanas se estima en valor presente alrededor de 67 millones de pesos para los hombres y 109 millones para las mujeres en 2017. Este diseño constituía un avance significativo desde el punto de vista de eliminar la regresividad del sistema en la medida en que permitía eliminar los subsidios crecientes que actualmente se otorgan a través del régimen de prima media a medida que aumentan los ingresos base de cotización de los trabajadores afiliados. Sin embargo, se mantenía un subsidio para todos los afiliados al sistema, incluyendo los de mayores ingresos, lo cual va en contra del propósito de focalizar la utilización de recursos públicos de manera exclusiva en el apoyo a las personas de menores ingresos.

Nuestra propuesta corrige este problema al plantear un gradiente de transición que permite integrar los dos pilares principales. Específicamente, se propone reducir paulatinamente el subsidio otorgado por el Pilar Uno a medida que aumenta la reserva actuarial de ahorro del individuo, reemplazándolo con parte de su ahorro individual en el Pilar Dos. De esta forma, a partir de un punto —que estimamos inicial-

En conjunto, las pensiones otorgadas por ambos regímenes serían siempre superiores a un salario mínimo y crecientes a medida que los afiliados hayan hecho mayores contribuciones. Con esto se busca crear una proporcionalidad entre ahorros y beneficios que actualmente no existe en el RPM ni en el RAIS.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

mente en pensiones entre 2,5 y 3 SML- el régimen público dejaría de entregar subsidios.

El diseño propuesto reduce los costos fiscales del sistema pensional, focaliza los subsidios estatales en la población de menores ingresos, y garantiza que quien aporta más reciba siempre una mejor pensión, algo que no sucede hoy en día. Dada la estructura actual de ingresos de los afiliados al sistema pensional, esta reforma tendría asociado, además, un beneficio fiscal, ya que mejora el balance anual del sistema público, lo que impactaría positivamente y de forma directa el presupuesto del Gobierno Central. Un ejercicio contable sencillo realizado por Fedesarrollo muestra que el impacto en términos del balance de Colpensiones sería de alrededor del 0,64% del PIB, lo cual mejoraría el balance fiscal del GNC en la misma magnitud.

La transición

Con respecto al esquema de transición entre el actual esquema y el sistema Multipilar, es necesario aclarar que la reforma propuesta no afectaría los saldos de los ahorros acumulados de los actuales afiliados en manos de las AFP y no plantea ningún traslado de esos saldos entre los pilares. En otras palabras, la reforma se aplicaría sobre el flujo del ahorro y no sobre el stock, y contempla un periodo de transición de al menos 20 años para los actuales afiliados. Específicamente, se propone que a los pensionados actuales y los trabajadores a los que les falten menos de diez años para la edad de pensión conserven los beneficios del régimen actual, y que los trabajadores nuevos y aquellos a los que les falten más de 20 años para la pensión deberán acogerse al sistema de cotizaciones por pilares complementarios. Finalmente, a los trabajadores activos que están a más de 10 pero menos de 20 años para la edad de pensión, se les daría un tiempo limitado para escoger de manera definitiva el régimen en el que seguiría cotizando y se pensionaría: Multipilar, RPM o RAIS.

Aspectos regulatorios

Esta modificación estructural al régimen contributivo se vería complementada con otros cambios más específicos a la regulación del sistema.

En primer lugar, se plantea sustraer todas sus funciones de solidaridad del régimen de capitalización individual (en particular los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) y al Fondo

de Solidaridad Pensional (FSP), funciones que son asumidas por el Pilar público. Ello permite que las cotizaciones que hacen los trabajadores vayan de manera íntegra y transparente a aumentar el ahorro individual, eliminando las ineficiencias y estímulos al subregistro del ingreso consecuencia de los aportes solidarios, que actúan como un quasi-impuesto a esas cotizaciones y al trabajo formal.

Segundo, se propone cambiar la lógica del cobro de la comisión por administración de los recursos, pasando desde el actual pago al momento de la cotización mensual, a un modelo de comisión en función del valor de los activos administrados y la rentabilidad obtenida sobre ellos, estimada con una mayor periodicidad, ya sea trimestral o semestral. Esto implicaría, además, eliminar la regulación altamente distorsionante que implica la rentabilidad mínima, y llevaría a un mejor acoplamiento entre los incentivos de las Administradoras de los Fondos y los de los afiliados.

El tercer punto se refiere al seguro previsional, cuyo cobro en la cotización mensual sería ahora separado de las comisiones, y en donde planteamos por una parte una reducción de la generosidad del sistema en las pensiones de sobrevivencia, desde el actual 100% (muy alto en términos internacionales) a niveles cercanos al 75%, y una reestructuración de la asignación de las aseguradoras, para hacerla a partir de subastas de grupos de afiliados, tal como funciona en Perú y Chile.

Ajustes paramétricos

Ahora bien, la sostenibilidad intertemporal del sistema pensional depende de manera instrumental de una actualización de sus parámetros, para hacerlos más acordes con la realidad social y demográfica del país. En ausencia de estos ajustes, las tasas de reemplazo que se generan con el sistema de capitalización individual son tan bajas que pueden generar grandes y desagradables sorpresas a los nuevos jubilados, tal como ha sucedido recientemente en Chile, con importantes repercusiones políticas y sociales.

El primer y más importante cambio es el de la edad de pensión, cuyo ajuste de 2 años en las últimas dos décadas no se compadece con la evolución de las expectativas de vida de la población en el mismo periodo, de 6 años para mujeres y 8 para hombres. Proponemos un ajuste inicial a las edades de pensión, que las incremente para ambos sexos y reduzca la brecha entre ellos, por ejemplo, acercándolas gradualmen-

te hacia los 65 años para todos aquellos cotizantes, hombres y mujeres, a los que hoy les faltan más de 20 años para pensionarse. El aumento para las mujeres puede compensarse a su vez con un mecanismo que condone semanas de cotización dependiendo del número de hijos. La modificación inicial debería complementarse con un ajuste periódico, por ejemplo cada quinquenio, de la edad de pensión en función de la evolución demográfica del país.

El segundo cambio se refiere a las semanas mínimas requeridas para obtener una pensión, que en este momento son diferentes para cada régimen (1.150 para el RAIS y 1.300 para el RPM). Con el propósito de aumentar la cobertura, se propone unificar las semanas requeridas para obtener una pensión contributiva en 1.150 semanas.

Finalmente, el tercer parámetro es la tasa de cotización, determinante fundamental de la tasa de reemplazo que puede ofrecer el sistema. Dado que en un sistema de pilares se eliminaría el aporte solidario para el FGPM, por este aspecto la cotización efectiva que se dirige al ahorro de cada individuo subiría inicialmente en 1,5 puntos porcentuales, aunque la tasa de cotización no se vería afectada; adicional a esto, proponemos un aumento adicional de 2 puntos en la cotización. En conjunto, estas medidas mejorarían entre 16 y 26 puntos porcentuales la tasa de reemplazo del sistema de capitalización individual para hombres y para mujeres, respectivamente. Por la misma razón, el subsidio correspondiente al régimen de prima media del primer pilar administrado por Colpensiones bajaría en el mismo número de puntos porcentuales, lo cual conllevaría un alivio importante para las cuentas fiscales del país.

El Gráfico 4 muestra cómo cambian las tasas de reemplazo en respuesta a las reformas paramétricas planteadas y según el tiempo de cotización (1.150 semanas o toda la vida laboral) para el caso de un ingreso constante igual a 3 SML. Tal como se aprecia en el caso de individuos que cotizan durante toda su vida laboral (empezando a los 20 años), el impacto de eliminar los aportes al FGPM, y por ello capitalizar al fondo individual el 13% aumenta la tasa de reemplazo en 6 puntos porcentuales (pps) para los hombres y 5 pps para las mujeres. Este cambio junto con la unificación de la tasa de cotización en 18% eleva la tasa de reemplazo en 18,6 y 12,1 pps para hombres y mujeres respectivamente. Finalmente, si ello se une con aumentar las edades de jubilación a 65 años las tasas de reemplazo aumentan en 36,9 y 46,5 pps respectivamente. En esas circunstancias, las tasas de re-

En conjunto, estas medidas mejoraría entre 16 y 26 puntos porcentuales la tasa de remplazo del sistema de capitalización individual para hombres y para mujeres, respectivamente. Por la misma razón, el subsidio correspondiente al régimen de prima media del primer pilar administrado por Colpensiones bajaría en el mismo número de puntos porcentuales, lo cual conllevaría un alivio importante para las cuentas fiscales del país.



Buscar de palabras o frases



Zoom +



emplazo en el régimen de capitalización individual quedan en niveles de 98% para hombres y 86,1% para mujeres, casi duplicando las que se observan con los parámetros actuales. Por la misma razón, los subsidios implícitos en el régimen de prima media para quienes aportan y devengan un salario mínimo se reducen prácticamente a la mitad.

El sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

Aunque la reforma pensional descrita arriba corregiría algunos de los problemas del actual sistema, como el alto costo fiscal, la inequidad de

los subsidios y el deficiente funcionamiento de los mecanismos de solidaridad, el impacto en términos de cobertura sería limitado por cuanto continuaría siendo un esquema contributivo dirigido a la población formal. De aquí el potencial del programa Beneficios Económicos Periódicos –BEPS- para generar soluciones importantes a los problemas del sistema pensional colombiano. Gracias a su naturaleza flexible, en términos del monto de los aportes y de las prestaciones finales, se puede convertir en la llave que permita al sistema de Protección Social en Colombia adaptarse a una realidad laboral muy diferente a la relación clásica de un contrato escrito de trabajo formal. Para ello se requieren, sin embargo,

ajustes importantes, ya que el programa no genera en la actualidad flujos de ahorro sistemáticos ni suficientemente grandes para contribuir a resolver de manera significativa el problema de apoyo económico en la vejez de la población informal. Se proponen las siguientes medidas:

1. En primer lugar, es necesario flexibilizar el esquema de focalización existente para el acceso a los BEPS, el cual está comprometiendo seriamente su eficacia. Todo trabajador debería poder aportar a BEPS cuando sus condiciones laborales no le permitan cotizar al esquema pensional contributivo. De esta forma, se eliminaría la restricción para el uso del esquema BEPS que hoy tienen los trabajadores que no son afiliados al régimen subsidiado de salud.
2. Por otra parte, debe avanzarse hacia la obligatoriedad de aportes a BEPS en ciertos casos. Un ejemplo son los microempresarios, una población informal con ingresos brutos anuales entre 45 y 110 millones de pesos, y potenciales beneficiarios del Monotributo BEPS, un impuesto que les permite cumplir con sus obligaciones tributarias al tiempo que hace un recaudo de ahorro para BEPS. De igual forma, para los contratos de trabajos por días, tiempo parcial, servicios u obra realizada (al destajo), los BEPS podrían regularizar estas relaciones laborales en la medida que el Estado acepte como válidas dichas contribuciones como parte de un “paquete mínimo de protección social” para los trabajadores correspondientes. Este tipo de reforma se ha planteado en el Congreso de la República para los trabajadores rurales pero podría extenderse a trabajadores informales que laboran en sectores urbanos.

3. En tercer lugar, debe establecerse que los saldos de BEPS no puedan redimirse excepto mediante rentas vitalicias que se otorguen a una edad no menor de 65 años (o cuando haya lugar a eventos de invalidez permanente o sustitución por fallecimiento). Adicionalmente, todos los saldos ahorrados en el régimen contributivo de capitalización individual que no den lugar a pensiones, así como las indemnizaciones sustitutivas del RPM, deberían ser transformados obligatoriamente en BEPS, cerrando la puerta a que sean devueltas en un solo pago. Con esto se garantiza que una gran parte de la población sea acreedora de una renta vitalicia, que aunque no alcanza la magnitud para ser una pensión propiamente dicha de 1 SML, constituye un ingreso permanente en la vejez.
4. En cuarto lugar, debe ajustarse la magnitud del subsidio estatal para los BEPS, que hoy en día se calcula como un 20% de los aportes totales, sin tener en cuenta su rendimiento. El resultado de esto es que el subsidio real al final de la etapa activa, que es cuando se liquida, no es el 20% prometido, sino que termina siendo algo cercano al 5% del saldo total ahorrado. Este diseño hace que la contribución del Estado no sea solo insuficiente, sino que reafirma la regresividad del sistema, pues es menor que el subsidio implícito que recibe la población de mayores ingresos por las exenciones tributarias asociadas al sistema de pensiones voluntarias, y muy inferior que los subsidios del RPM. Nuestra propuesta en este punto consiste en aumentar de 20% a 50% el subsidio estatal y calcularlo sobre el saldo final ahorrado antes de convertirlo en una renta vitalicia. Siguiendo la experiencia de Nueva Zelanda, planteamos además que ese subsidio se complemente con un aporte inicial de \$3.000.000 a cada cuenta BEPS que se abra, que será pagadero al momento de liquidación de la renta vitalicia, únicamente si el afiliado no tiene derecho a una pensión en el sistema contributivo.



Busqueda de palabras o frases

Colombia Mayor

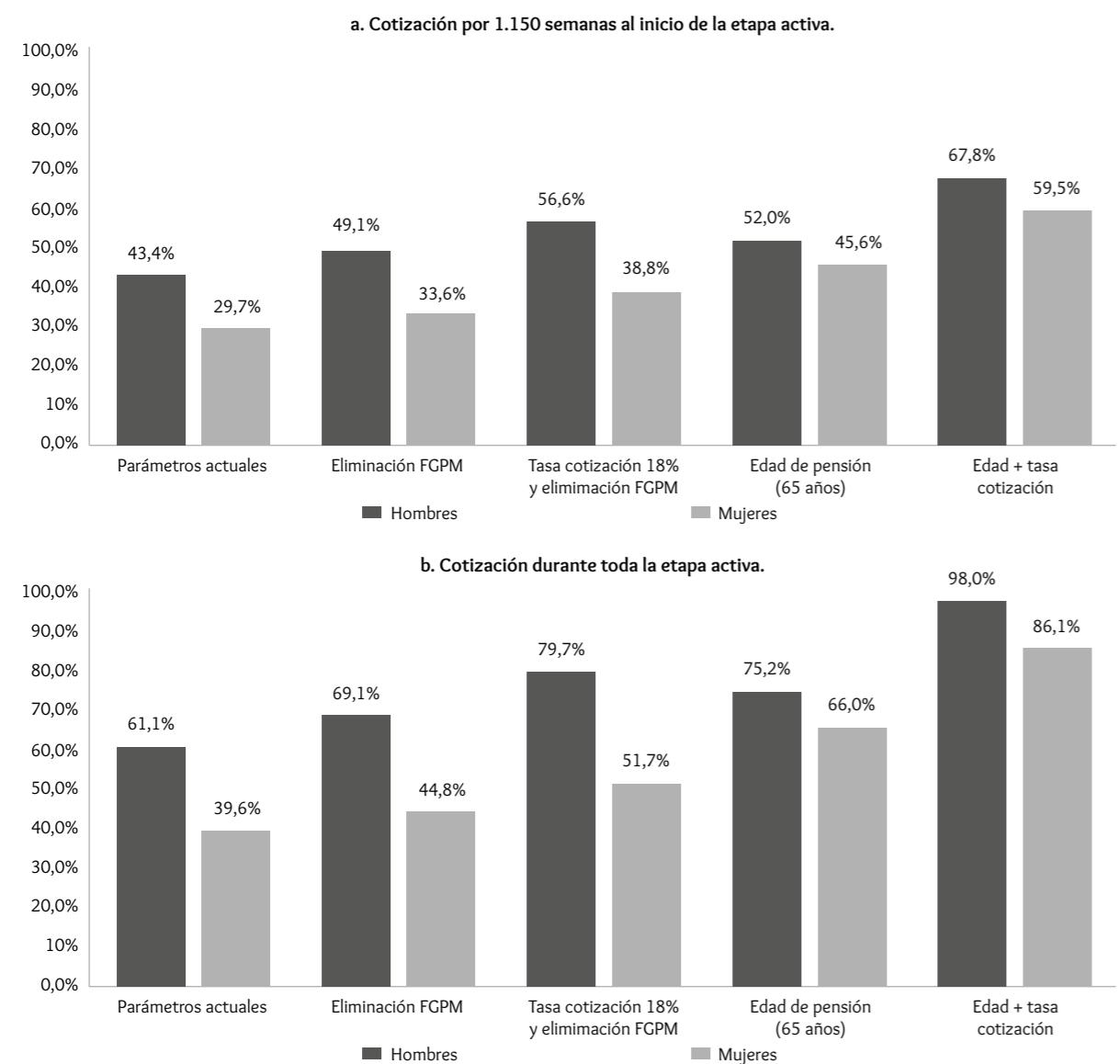
Por último se encuentra el pilar no contributivo puro, o Pilar Cero, representado en los subsidios directos que el Estado entrega a través del programa Colombia Mayor. Acá se analizan dos aspectos principales del beneficio No Contributivo en Colombia encaminados a generar mecanismos de complementariedad e integración con los BEPS y con el resto del sistema Multipilar, de tal forma que no se generen desincentivos al ahorro y estímulos a la informalidad.

- (i) En primer lugar, planteamos que el aporte de Colombia Mayor se le entregue exclusivamente a personas mayores de 65 años y, en cualquier caso, mayores a la edad mínima de pensión. Esto no sucede hoy en día, cuando muchos de los beneficiarios tienen edades inferiores a la edad de pensión.
- (ii) En segundo lugar, proponemos ajustar al alza en cerca de 50% el aporte individual que se hace a cada beneficiario del programa, de un promedio que actualmente se encuentra alrededor de \$65.000 mensuales hacia valores que cubran una línea de indigencia.



Zoom +

Gráfico 4 Cambio en la tasa de reemplazo por reformas paramétricas



Fuente: Elaboración propia.



(iii) En tercer lugar, proponemos la creación de un gradiente que reduzca la magnitud del subsidio para quienes tienen ahorros en el sistema pensional contributivo o en BEPS, pero de tal forma que se mantenga el principio de que mayores ahorros generan mayor apoyo económico para la vejez.

(iv) Finalmente, en la medida en que en nuestra propuesta de reforma pensional desaparecerían los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) que hoy financia a Colombia Mayor, planteamos que este programa sea cubierto directamente con recursos del presupuesto nacional a través de Colpensiones. Estos recursos serían fácilmente financiables con los ahorros que genera nuestra propuesta de reforma pensional, al acabarse los subsidios que hoy existen en el régimen de prima media para las personas de altos ingresos.

Con este último componente se completaría el sistema Multipilar de protección económica a la vejez y se aseguraría una extensión de la cobertura a la población informal y de bajos recursos, al mismo tiempo que se incentivaría el ahorro de largo plazo ya sea en el sistema contributivo o en el programa BEPS, pues en ambos el ahorro se refleja directamente sobre el monto de la prestación recibida en la vejez.

Conclusión

En suma, una reforma estructural al sistema de protección contra la vejez en Colombia debe partir de un esfuerzo por integrar todos los niveles que lo componen, buscando dar solución al problema más crítico del sistema que es la cobertura. Para esto se ha propuesto la transición hacia un sistema multipilar, compuesto por cinco pilares: un Pilar Cero, asistencial, operado por Colombia Mayor; un Pilar 1, público y de reparto operado por Colpensiones; un Pilar 2 privado y de ahorro individual operado por las AFPs; un Pilar 3 de ahorro voluntario; y un Pilar Intermedio, fundamental para la articulación del sistema, representado por los BEPS. Este esquema ampliaría las posibilidades de ahorro y de ingresos para la vejez de los trabajadores formales e informales de Colombia al quitar rigideces operativas y normativas del sistema que imponen barreras a la afiliación y por ello crean problemas estructurales de cobertura. En el diseño multipilar que se propone, todos los componentes del sistema pueden integrarse y mejorar su desempeño en términos de los cuatro principios fundamentales: equidad, solidaridad, sostenibilidad y cobertura.

Bibliografía

- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M.L. & Villa, J.M. (2015) *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión de Gasto (2018), *Informe de la Comisión de Gasto e Inversión Pública*, Comisionados firmantes: Raquel Bernal, Jorge Iván González, Juan Carlos Henao, Roberto Junguito, Marcela Meléndez, Armando Montenegro, Juan Carlos Ramírez, José Darío Uribe y Leonardo Villar, Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- Fedesarrollo (2012). “Importantes mejoras en el mercado laboral no deben dar lugar a la complacencia y la inacción”, *Tendencia Económica*, No. 119 marzo.
- Fedesarrollo & Fundación Saldarriaga Concha (2015) *Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones*. Bogotá, D.C.: Editorial Fundación Saldarriaga Concha.
- FIAP (2017) *El seguro de invalidez y sobrevivencia: análisis de las experiencias de Chile y Perú*. Notas de Pensiones No. 19.
- MHCP (2017) *Marco Fiscal de mediano plazo*, 2017.
- Nieto, A. (2014) *El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia*. Universidad de los Andes. Documento CEDE 2014-47.
- Núñez J. & Castañeda C. (2012). *Retos del Sistema Pensional Colombiano: Nueva evidencia utilizando información de la PILA*. Consultoría para el Banco Mundial. Mimeo.
- Villar, L., Forero, D. & Becerra, A. (2015) “Colombia: Una mirada desde la visión multipilar”. En Acuña, R. (Coord.) *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: Experiencias, lecciones y propuestas*. V. 2., pp. 177-240. Chile: SURA Asset Management.
- Villar, L., Becerra, A. & Forero, D. (2017), *Consultoría para la estimación de los costos económicos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano*. Consultoría para Colpensiones. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- Villar, L., Becerra, A., Forero, D. & Ortega, A. (2018) *Consultoría para examinar las características de un sistema pensional multipilar aplicado en el contexto colombiano*. Consultoría para Colpensiones. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- Villar, L. y Forero, D. (2018), *Propuesta de Reforma al sistema de protección económica para la vejez*, Cuaderno de Fedesarrollo (en proceso de publicación).

Elementos para una reforma estructural pensional



Busqueda de palabras o frases

La propuesta de Anif tiene como columna vertebral el “marchitamiento” del Régimen de Prima Media y el incremento de la edad de pensión en 5 años para hombres y mujeres. Plantean que, en términos fiscales, una reforma estructural resulta más conveniente que un Sistema de Pilares y tiene la bondad de disminuir los problemas de inequidad pensional¹.

Sergio Clavijo, Alejandro Vera, Nelson Vera,
Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos*

Todos los gobiernos de los últimos veinticinco años en Colombia (desde la Constitución de 1991) dicen reconocer los problemas de sostenibilidad del sistema público de pensiones, pero no han hecho mayor cosa por acabarlo. En este sentido, tanto las multilaterales (incluyendo BID y OECD) como los centros de investigación (Anif y Fedesarrollo) hemos venido

* Director, subdirector, jefes de investigaciones e investigadora de Anif, respectivamente. Email: sclavijo@anif.com.co

¹ Corresponde a una versión resumida de la investigación realizada por Anif titulada: “Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)”, ver documento completo en: <http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-refpensional0917.pdf>

repicando sobre la urgencia de realizar una Reforma Estructural Pensional.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, este documento busca identificar los elementos esenciales que debería tener una Reforma Estructural Pensional (REP), yendo a la raíz de las problemáticas social, laboral y fiscal. Los principales mensajes los sintetizamos así:

VPN pensional del período 2017-2050

Nuestros cálculos sugieren que bajo el escenario actual de “piloto automático”, sin REP, el Valor Pre-



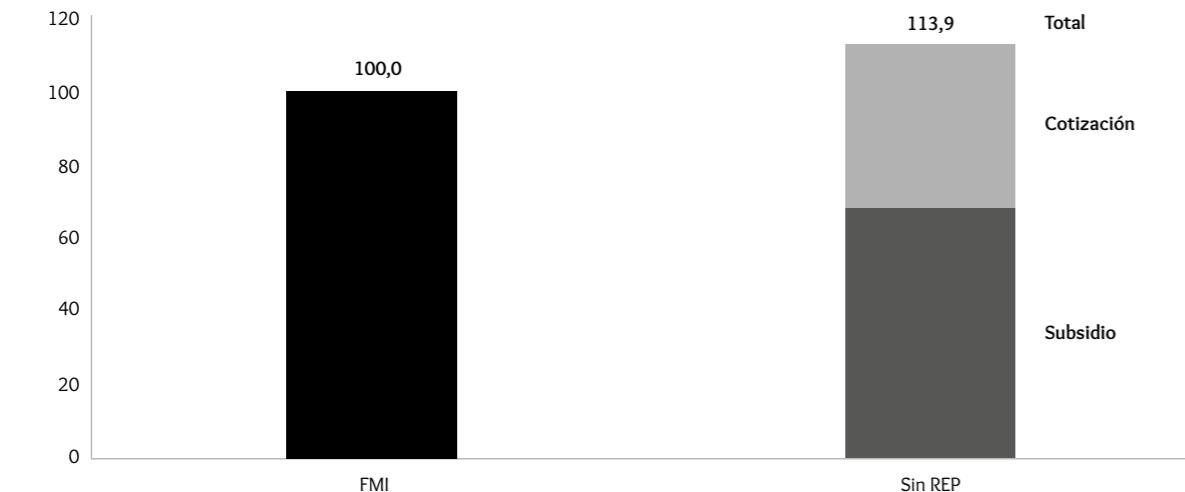
Zoom +



sente Neto (VPN) pensional de Colombia llega al 114% del PIB de 2017 (descontados los flujos del horizonte 2017-2050), ver gráfico 1. Dicho cálculo se explica por los elevados subsidios del Régimen de Prima Media (RPM), aun bajo un horizonte fiscalmente conservador en el cual la cobertura pensional se mantiene tan baja como en el 30% actual.

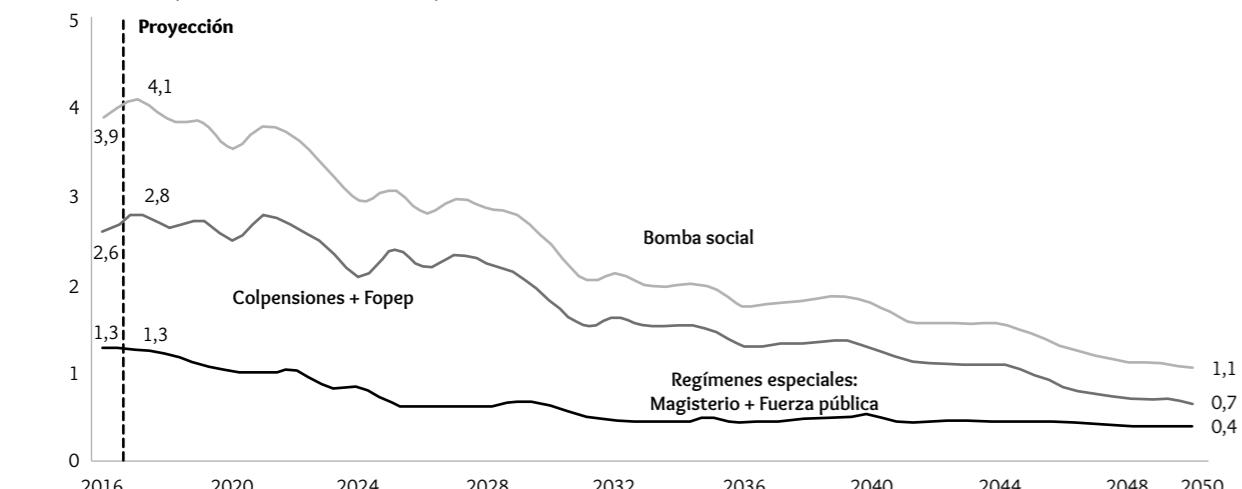
Paradójicamente, en ese escenario, los pagos pensionales a cargo del fisco se reducirían del 4,1% del PIB de hoy al 1,1% del PIB en 2050 (ver gráfico 2). Esto se explica, precisamente, por la mencionada cobertura pensional de solo el 30%.

Gráfico 1 Sin Reforma Estructural Pensional: VPN pensional
(% del PIB, 2017-2050)



Fuente: Cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.

Gráfico 2 Sin Reforma Estructural Pensional (bomba social): Pagos pensionales
(% del PIB, 2016-2050)



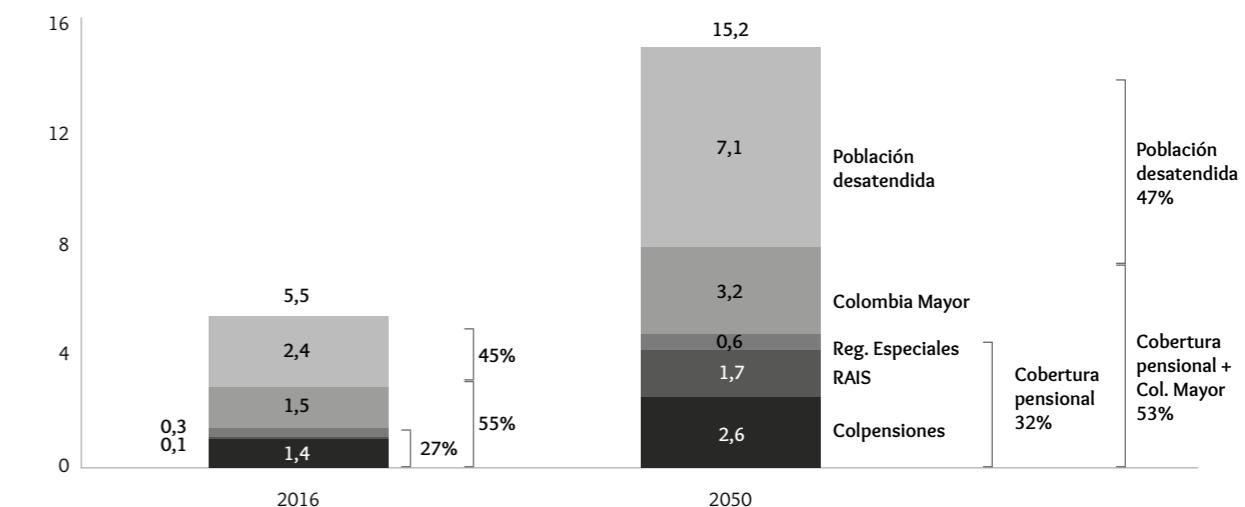
Fuente: Cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.

Ese 30% es muy inferior al 64% de cobertura que se observa en promedio en América Latina. Es una “bomba social”, debido a la gran amenaza que representa tener dos terceras partes de los ancianos con riesgos de caer en la indigencia. Además de que la población mayor de 60 años prácticamente se triplicará, al pasar de 5.5 millones de hoy a 15 millones en 2050. (ver gráfico 3).

Lo anterior evidencia la necesidad de implementar también una reforma laboral que reduzca las elevadas tasas de informalidad del 57% de hoy, evidenciadas en la relación Cotizantes PILA/PEA del 43%

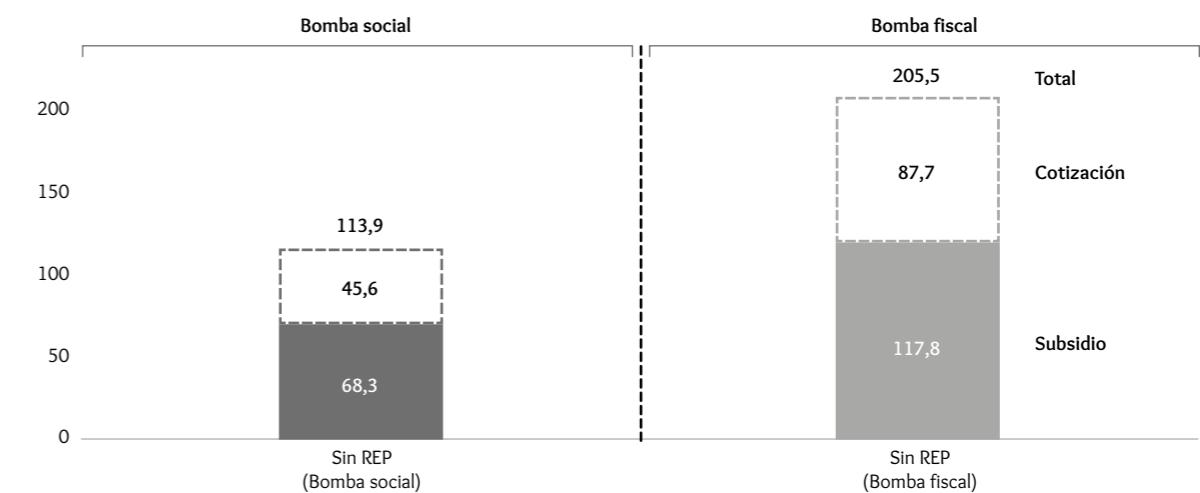


Gráfico 3 Bomba social: Distribución de la población mayor de 60 años
(millones de personas, 2016 vs. 2050)



Fuente: Cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.

Gráfico 4 Bomba social vs. Bomba fiscal: VPN pensional
(% del PIB, 2017-2050)



Fuente: Cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.

que es baja comparada con el 70% en Chile y el 90% en España). O incluso, la informalidad pensional que llega a ser del 74% en Colombia si se tiene en cuenta que solo un 26% de la Población Económicamente Activa cotiza con densidades mayores al 70% (es decir, 8 meses al año).

Ahora bien, cabe preguntarse ¿cómo se alterarían nuestros cálculos de sostenibilidad fiscal-pensional de lograrse materializar una reforma laboral que eleve la cobertura pensional promedio al 64% como la que se observa en América Latina?

En este escenario de duplicar la cobertura pensional (pasando del 30% al 64%) se estaría logrando el objetivo de desactivar la “bomba social”, pero se estaría activando una “bomba fiscal” en ausencia de una REP. En efecto, las obligaciones fiscales del período 2017-2050 se estarían elevando del 114% del PIB (bajo la “bomba social” actual) hacia un 206% del PIB (en VPN respecto del PIB de 2017), un deterioro equivalente al 92% del PIB, prácticamente duplicándose el esfuerzo fiscal requerido para absorber esa mayor carga pensional (ver gráfico 4).



Buscar palabras o frases



Zoom +



En términos de flujo de caja, los pagos pensionales bajo esta mayor cobertura pensional ya no descederían hacia el 1,1% del PIB por año (hacia 2050), sino que continuarían en niveles del 2,4% del PIB por año (valor similar al evidenciado desde finales de la década de los años noventa, aunque sería la mitad del valor actual del 4,1% del PIB), ver gráfico 5.

Elementos de la Reforma Estructural Pensional (REP)

Nuestra propuesta de REP tiene como columna vertebral el “marchitamiento” del RPM. Para lo cual se propone cerrar la opción de nuevos afiliados al RPM (digamos, a partir de enero de 2019).

Esto tiene que ver con que el gasto total en pensiones (incluyendo contribuciones) se ha incrementando al 5.2% del PIB en 2016 frente al 3.1% del PIB observado en 2002 (ver gráfico 6).

Ahora bien, Colpensiones (administrador del RPM) continuaría honrando todos los compromisos ya adquiridos con los pensionados vigentes y con los futuros pensionados que estén afiliados hasta la fecha mencionada de enero de 2019.

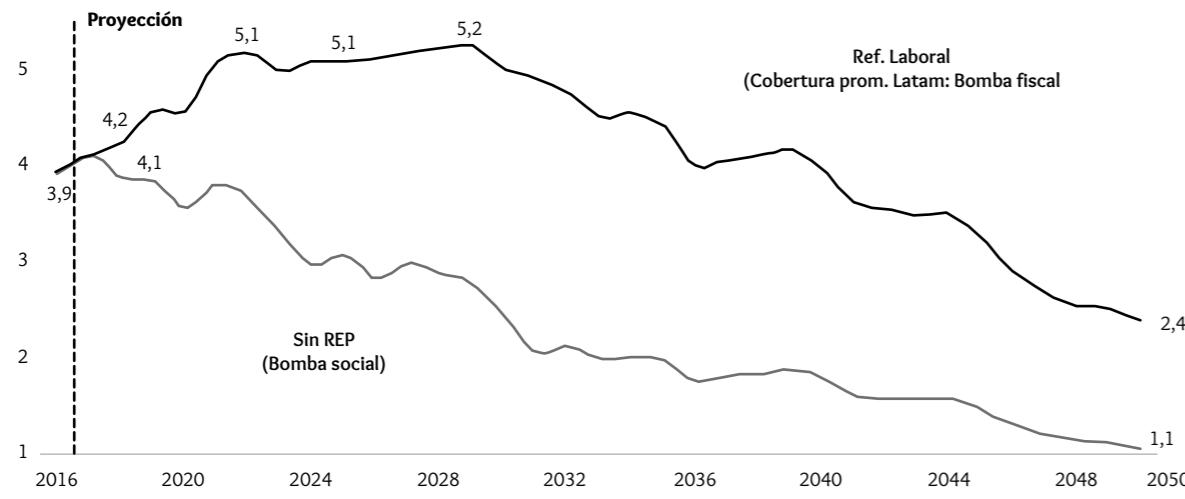
Para respetar “las expectativas relativamente cercanas” de acceso al RPM, derivadas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (CC) relativas a la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003, nuestra propuesta contempla un “régimen de transición” relativamente amplio para que los afiliados decidan entre el RAIS y el RPM (de Colpensiones).

Dicho período de transición crearía las siguientes categorías y funcionaría así:

- Derecho ejercido (aquellos con edades superiores a los 47/52 años mujer/hombre): esto quiere decir que los afiliados a quienes les falten 10 años o menos para pensionarse no podrán trasladarse de régimen, pues, bajo la Ley 797 de 2003, ya debieron ejercer dicha opción de escogencia entre el RAIS y el RPM.
- Expectativas prontas (edades entre los 42/47 - 47/52 años mujer/hombre): son aquellos a los que les falten entre 10 y 15 años para pensionarse y a ellos se les respetarían las condiciones pensionales vigentes, invocando el principio de “expectativa cercana” de la Corte Constitucional. Esto quiere decir que ellos podrán elegir entre el RAIS y el RPM hasta cuando les falten 10 años para pensionarse (lo cual implica que tendrán 5 años para tomar su decisión, a partir de la implementación de la REP, que por el momento imaginamos entrando en vigencia en enero de 2019).
- Expectativas distantes (edades inferiores a los 42/47 años mujer/hombre): en esta franja están aquellos a quienes les falten más de 15 años para pensionarse y a ellos se les dará un período de 2 años para su escogencia definitiva entre el RAIS y el RPM.

Una conclusión importante de esta propuesta de “marchitamiento” de Colpensiones, aplicando este generoso esquema de “transición pensional”, según el horizonte de las expectativas pensionales, es que

Gráfico 5 Bomba social vs. Bomba fiscal: Pagos pensionales (% del PIB, 2016-2050)

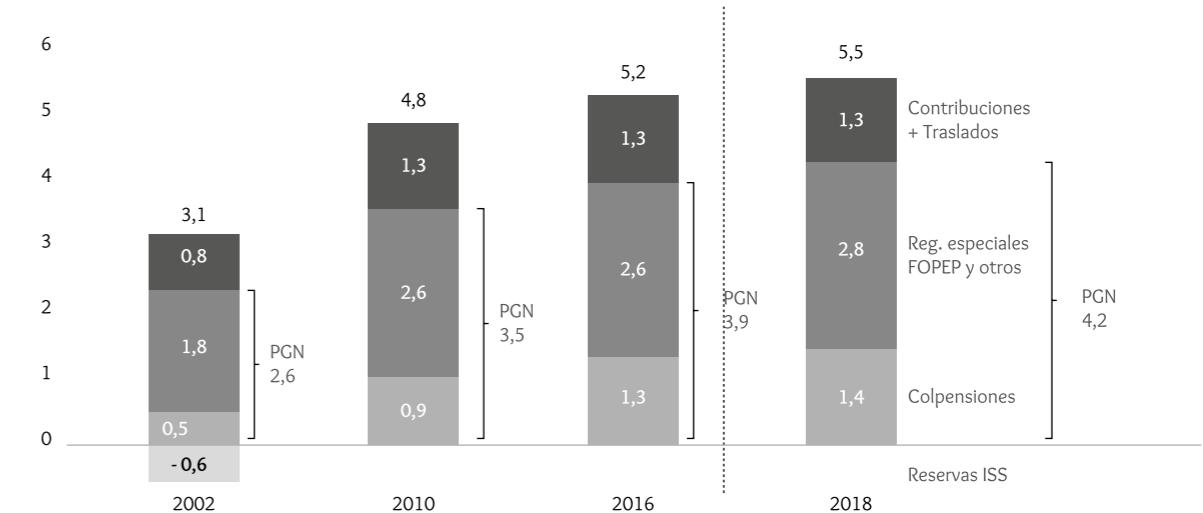


Fuente: Cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.



Busqueda de palabras o frases

Gráfico 6 Pagos pensionales (% del PIB, 2017 - 2050)



Fuente: Cálculos ANIF con base en MHCP y DANE.

esta no implica el cierre de actividades de Colpensiones. En efecto, esta entidad pública continuaría atendiendo a los pensionados actuales por un buen número de años y a todos los que optaron por seguir cotizando en esa entidad o trasladarse hacia ella. La salvedad es que Colpensiones no tendrá nuevos afiliados a partir de enero de 2019. Dicho de otra manera, la expectativa de vida útil de Colpensiones atendiendo sus labores del RPM seguramente iría hasta el año calendario 2100, suponiendo que “el último afiliado” lo hace a la edad de 20 años en enero de 2019 y que el disfrute conjunto de su pensión (viudo-viuda) duraría hasta la edad de 100 años de alguno de los cónyuges o compañero/a permanente.

Afortunadamente, Colpensiones ha venido dando muestras de mayor productividad y orden en el manejo de las pensiones, gracias a la sistematización de las hojas de vida de sus afiliados. En este frente cabe resaltar que se logró reversar “la situación inconstitucional” que se tenía, gracias a haber evacuado 1.7 millones de solicitudes de pensión durante 2010-2017. Más aún, hacia futuro, Colpensiones debería continuar fortaleciéndose institucionalmente para ahondar en el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), por ejemplo, a través del esquema de “hipotecas reversibles” (ver Anif, 2017b).

Nuestra propuesta de REP también incluye importantes ajustes paramétricos al RPM en materia de:

- reducción de la pensión mínima del actual 100% de 1SML hacia el 75% de 1SML (como el vigente en Chile);

- disminución de las tasas de reemplazo en -20pp para los ingresos superiores a 1SML (frente a los niveles actuales del 60%-80%) para eliminar los abultados subsidios que allí se tienen, especialmente en los ingresos altos (acabando así con el regresivo concepto de pensiones Hood-Robin);

- incremento de la edad de pensión en 5 años, llevándola a 62/67 años (mujer/hombre), aplicando un cronograma como el utilizado en España bajo el conocido “Pacto de Toledo” (aumentos graduales de 1 año cada año hasta alcanzar el objetivo de incremento de 5 años en la edad de pensión, lo cual se aplicaría únicamente a las nuevas generaciones, es decir, personas con edades inferiores a los 42/47 años mujer/hombre);

- reducción de la llamada “pensión sustitutiva” (la heredada) del 100% hacia el 75% (con la única excepción de mantener el 100% hasta que todos los hijos cumplan un mínimo de 25 años), donde la práctica internacional es aún más restrictiva al bajarla al 50%.

- proponemos acabar con los “trucos pensionales” que permite la Ley 797 de 2003 respecto al cálculo del Ingreso Base de Liquidación (IBL). Recordemos que dicho IBL contempla los últimos 10 años de cotización, lo cual genera un inadecuado arbitraje en contra de Colpensiones. Así, nuestra propuesta es que dicho IBL referido a la pensión se haga de ahora en adelante respecto del promedio (real) de las contribuciones durante toda la vida laboral.



Zoom +



Instrumentar nuestra REP permitiría reducir el VPN del pasivo pensional (al descubierto) del 114% del PIB hacia el 98% del PIB durante el período 2017-2050 (ver gráfico 7). Así, el flujo de pagos pensionales sería del 0,4% del PIB a la altura del año 2050 frente al 1,1% del PIB que se estaría observando sin REP. Nótese cómo nuestra REP no genera grandes ahorros fiscales durante 2017-2031, dado el amplio período de transición referente a los “derechos pensionales adquiridos” de los afiliados a Colpensiones-RPM. Sin embargo, dichos ahorros sí son significativos durante el período 2032-2050, equivalentes a cerca de un 1% del PIB por año. Más aún, en términos de VPN, esta combinación de “marchitamiento” de Colpensiones y de importantes ajustes paramétricos-pensionales arrojaría una reducción del 16% del PIB durante todo el horizonte 2017-2050.

Estos beneficios fiscales “algo tardíos” (2032) generan una complicada economía política en contra de nuestra REP, pues seguramente las futuras administraciones también tendrán un sesgo hacia continuar con su “miopía fiscal”, ya que los temas pensionales son complejos de explicar y generan una alta sensibilidad política. Pero tal vez el mejor aliciente para impulsar esta REP durante 2018-2020 radica en que si “alguien” hubiera sido visionario y hubiera aplicado estos correctivos diez o quince años atrás, entonces hoy tendríamos los beneficios de haber reducido las asignaciones presupuestales del actual 4% del PIB hacia tal vez el 2% del PIB. Adicionalmente, de haberse implementado una reforma laboral, se habría logrado desactivar la “bomba social” (lle-

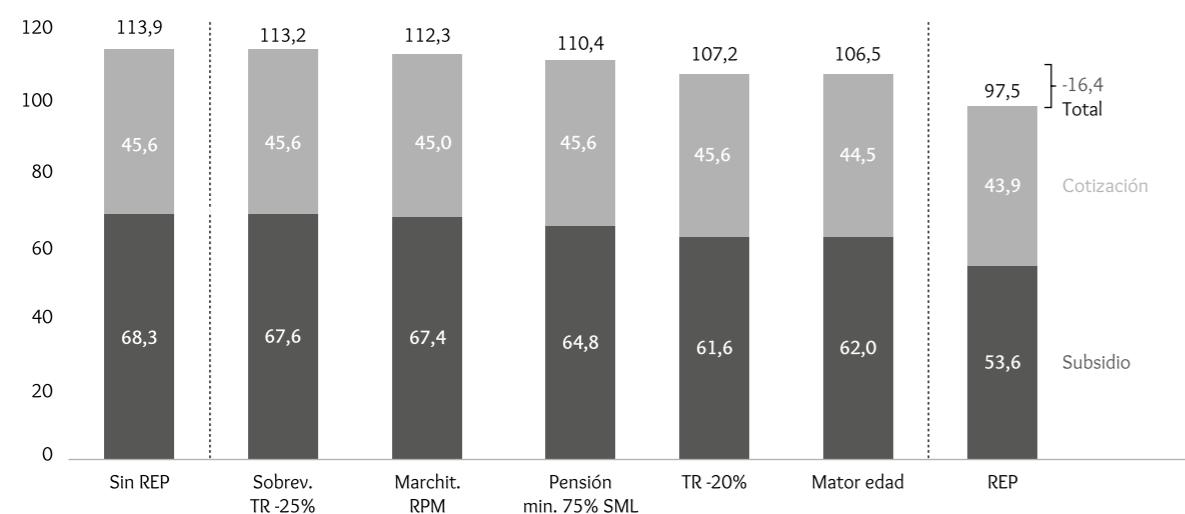
gando a coberturas pensionales del 64%), evitando la indigencia de muchos ancianos.

Nótese cómo el mencionado ahorro del 16% del PIB durante 2017-2050 resulta aún más significativo si se le compara con los flujos de caja adicionales que estará demandando el posconflicto, del orden del 5% del PIB durante el período 2016-2025. Dicho de otra manera, si se hubiera implementado ya esta REP, entonces tendríamos financiado prácticamente un gasto adicional del 1% del PIB dedicado al posconflicto (ver Anif, 2016).

Plan REP-B

Dado que somos conscientes de la complicada economía política del período 2018-2022, también presentamos un plan “B” (REP-B) menos ambicioso desde el punto de vista fiscal. Así, nuestra REP-b abandonaría la idea del “marchitamiento” de Colpensiones y los ajustes paramétricos serían menos exigentes. Por ejemplo, la garantía de pensión mínima se mantendría en el actual 100% de 1SML, ya que esta requiere una Reforma Constitucional. De forma similar, los ajustes en las tasas de reemplazo (TR) ya no serían de -20pp, sino de -10pp. Esta REP-b arroja menores alivios fiscales en términos del VPN de pasivos pensionales al descubierto, bajándolo ya no en un 16% del PIB sino en un 11% del PIB. Esto implica que el descenso de los pagos pensionales presupuestales ya no sería hacia el 0,4%, sino hacia el 0,7% del PIB en 2050 (un rendimiento fiscal inferior del 0,3% del PIB de la REP-b respecto de la REP).

Gráfico 7 Reforma Estructural Pensional (bomba social): VPN pensional (% del PIB, 2017 - 2050)



Fuente: Cálculos ANIF con base en DANE, Superfinanciera y FMI

Tal vez el elemento más valioso de nuestra REP es que aun en un escenario de “bomba fiscal” (descontando incrementos en la cobertura pensional del 30% hacia el 64%) se lograrían reducciones en el VPN pensional cercanas al 30% del PIB en 2017-2050 (ver gráficos 8 y 9). En todo caso, habría mayores asignaciones presupuestales a las pensiones al elevarse del 98% del PIB hacia el 177% del PIB en 2050.

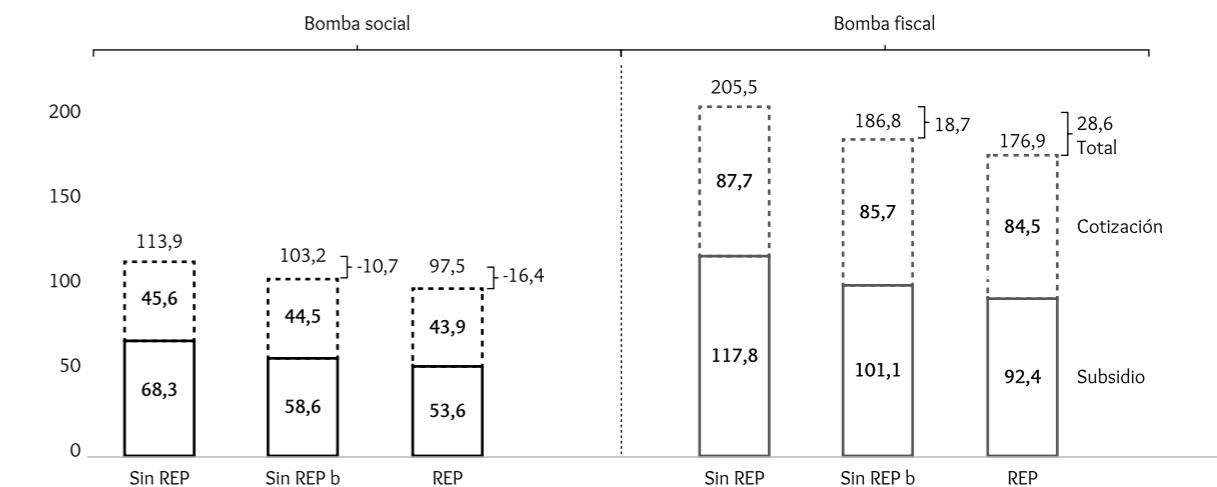
Todo lo anterior resalta la envergadura de los desafíos pensionales que enfrenta el país, en donde la entrante administración 2018-2022 requerirá inmensa voluntad política para tramitar una REP de este tipo, superando los sesgos de “alta miopía fiscal pensional” de las últimas décadas.

En síntesis, aunque los beneficios del ajuste fiscal lucen distantes (por la generosa transición que legalmente debe adoptarse), estos se justifican principalmente por: i) mayor equidad; y ii) alivio de un 1% del PIB por año en el flujo de caja presupuestal, que de haberse adoptado décadas atrás hoy permitiría estar liberando recursos significativos y cruciales para la infraestructura y el posconflicto.

Medidas alternativas: Reforma de Pilares

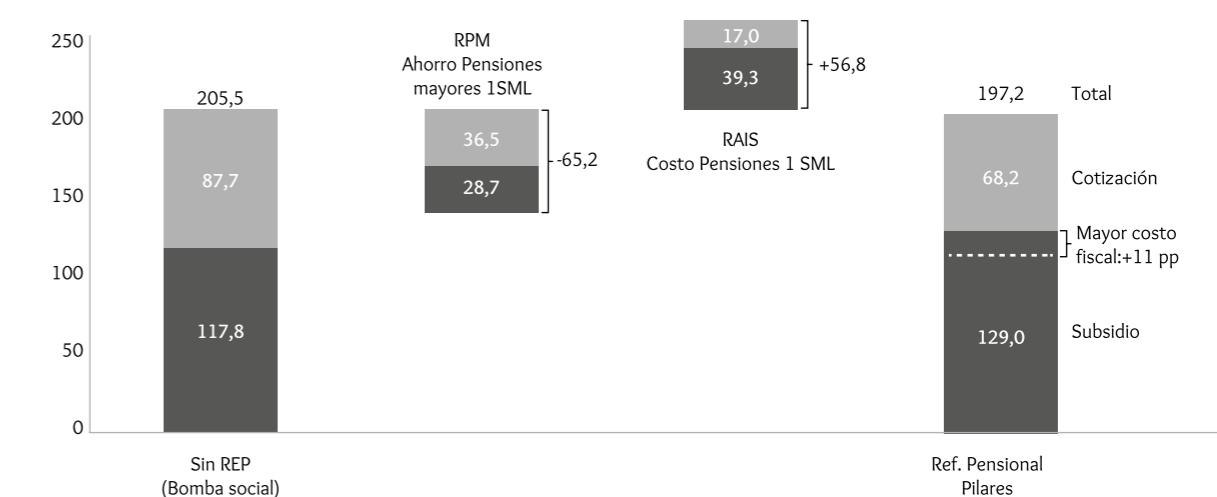
Crear un Sistema de Pilares podría ser la manera de acabar con el problema de inequidad existente en el sistema pensional colombiano, pues se eliminaría la competencia desleal entre el RAIS y el RPM (ver

Gráfico 8 Bomba social vs. Bomba fiscal: VPN pensional (% del PIB, 2017 - 2050)



Fuente: Cálculos ANIF con base en DANE, Superfinanciera y FMI

Gráfico 9 Reforma Pilares (bomba fiscal): VPN pensional (% del PIB, 2017 - 2050)



Fuente: Cálculos ANIF con base en DANE, Superfinanciera y FMI



Buscar de palabras o frases



Zoom +



Clavijo et al., 2013). Ello se lograría mediante la partición del sistema actual en escalones, en donde todos los individuos cotizarían a los dos sistemas (al RAIS y al RPM) simultáneamente. Todas las cotizaciones hasta por 1SML estarían dirigidas al RPM, mientras que el excedente sería manejado como una cuenta de ahorro individual en el RAIS. Por ejemplo, un individuo que cotice sobre 5SML partiría sus cotizaciones en dos, destinando las referentes al primer salario mínimo al RPM y las de los 4SML restantes a su cuenta de ahorro individual. El resultado de dicha partición es que los subsidios de todos los pensionados convergerían al subsidio referente a las pensiones de 1SML (\$117 millones de 2017).

De realizarse una reforma de este tipo, vale la pena contabilizar su costo fiscal. Para ello es importante resaltar que la implementación de una Reforma de Pilares en el sistema pensional colombiano generaría dos efectos fiscales contrarios: i) un incremento en el VPN de los subsidios pensionales, al aumentar el número de personas beneficiarias de los subsidios correspondientes a las pensiones de 1SML (que alcanzan el 65% de la pensión) que hoy se encuentran en el RAIS y no reciben ningún subsidio; y ii) una disminución en el VPN de las cotizaciones, pues todas las cotizaciones que el gobierno estaría debiendo (al no contar con reservas actariales) serían por 1SML, y no por valores superiores (como ocurre en un sistema pensional sin pilares).

En el escenario de “bomba social” (antes explicado), realizar una Reforma de Pilares lograría disminuir levemente el VPN pensional de Colombia hacia el

110% del PIB en 2017-2050 (vs. 113,9% del PIB que se observa actualmente sin REP). Sin embargo, ello aún sería una solución subóptima frente a las reducciones hacia el 97,5% del PIB logradas bajo la REP.

Más aún, al considerar solo el VPN de los subsidios (teniendo en cuenta que el gobierno no debería disponer de las cotizaciones), estos estarían incrementándose en +5pp del PIB en el escenario de Pilares (vs. la reducción de -15pp del PIB observada bajo la REP).

Dicha disminución del VPN pensional (considerando subsidio + cotizaciones) hacia el 110% del PIB en el escenario de Pilares sería el resultado de dos efectos encontrados. Por un lado, se observaría una reducción en el VPN, pues la inexistencia de pensiones superiores a 1SML en el RPM generaría un ahorro del -28,3% del PIB (= 12,4pp subsidios + 15,9pp cotizaciones), ver gráfico 10.

Por otro lado, al contabilizar todos los afiliados al RAIS que ahora entrarían a gozar de un subsidio por el primer salario mínimo en el RPM, se generaría un aumento del +24,4% del PIB en el VPN (= 17,1% subsidios + 7,3% cotizaciones). De esta manera, el efecto neto es una disminución de -3,9pp frente al escenario sin REP.

Así, es evidente que el ahorro que se genera al no tener pensiones mayores a 1SML supera el incremento en el costo derivado de los afiliados al RAIS que recibirían un subsidio por su primer salario mínimo cotizado. Sin embargo, ya mencionamos cómo al considerar solo los subsidios, se observaría un incremento de 5pp del PIB bajo dicha Reforma de Pilares.

En el escenario de “bomba social”, realizar una Reforma de Pilares lograría disminuir levemente el VPN pensional de Colombia hacia el 110% del PIB en 2017-2050 (vs. 113,9% del PIB que se observa actualmente sin REP).

Sin embargo, ello aún sería una solución subóptima frente a las reducciones hacia el 97,5% del PIB logradas bajo la REP.

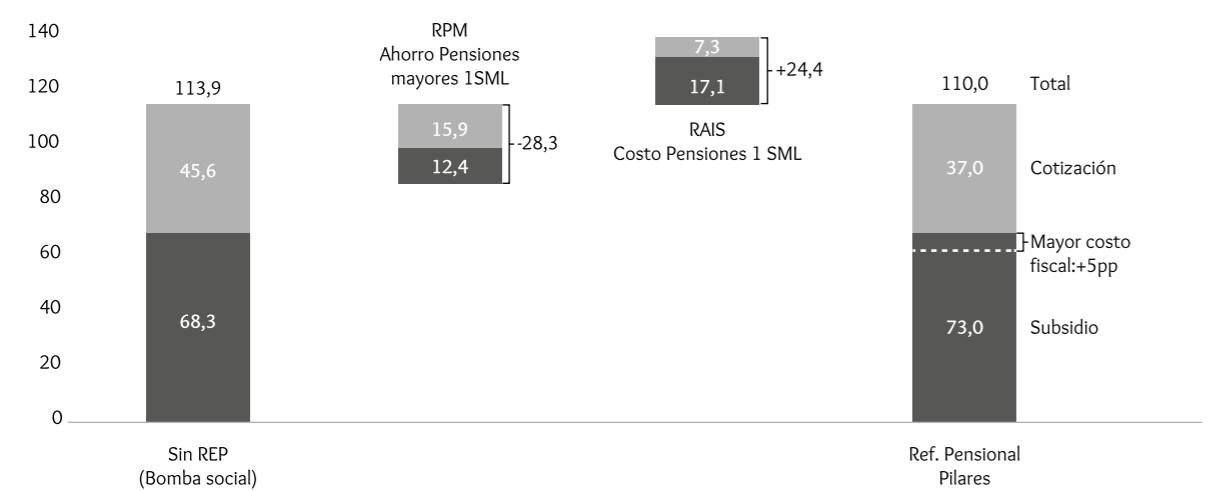
En el escenario de “bomba fiscal”, los resultados son análogos a los de “bomba social”. En este caso, la implementación de una Reforma de Pilares reduciría el VPN pensional del 205,5% del PIB que se observaría sin REP al 197,2% del PIB durante 2017-2050.

Ello resultaría de: i) la reducción del -65,2% del PIB (= 28,7% subsidios + 36,5% cotizaciones) en el VPN por el ahorro en pensiones superiores a 1SML en el RPM; y ii) el incremento del +56,8% (= 39,9% subsidios + 17% cotizaciones) en el VPN al tener en cuenta los afiliados al RAIS que ahora recibirían subsidios por el primer salario mínimo cotizado.

Así, el efecto neto es una disminución del -8,3% del PIB frente al escenario sin REP. Sin embargo, al igual que en el escenario de “bomba social”, al considerar solo los subsidios, se observaría un incremento de 11pp del PIB bajo dicha Reforma de Pilares (vs. la reducción de -25pp del PIB observada bajo la REP).

Nótese cómo, en ambos escenarios (“bomba social” y “bomba fiscal”), el pasar a un esquema de Pilares genera una reducción inferior que realizar las Reformas Pensionales (REP o REP-b) antes propuestas. Esto evidencia que, en términos fiscales, resulta más conveniente realizar una REP que implementar un Sistema de Pilares. Además, la REP tiene la bondad de disminuir los problemas de inequidad pensional, al eliminar la competencia desleal entre el RAIS y el RPM. Por el contrario, el Sistema de Pilares resultaría regresivo, pues subsidiaría el primer salario mínimo de todos los cotizantes (incluso el de aquellos con ingresos superiores a 1SML).

Gráfico 10 Reforma Pilares (bomba social): VPN pensional (% del PIB, 2017 - 2050)



Fuente: Cálculos ANIF con base en DANE, Superfinanciera y FMI

Bibliografía

- Anif (2014). “Desempeño de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs): una visión con memoria histórica”. Informe Semanal No. 1225 de julio de 2014.
- Anif (2016). “Dividendos, beneficios y costos del Proceso de Paz”. Informe Semanal No. 1335 de octubre de 2016.
- Anif (2017a). “Desafíos de los sistemas pensionales en América Latina”. Comentario Económico del Día 11 de mayo de 2017.
- Anif (2017b). “Ahorro pensional y adquisición de vivienda”. Comentario Económico del Día 25 de abril de 2017.
- Clavijo S., Vera A., Vera N. y Cabra M. (2013), “El pasivo pensional en Colombia”, noviembre de 2013.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

Subsidios pensionales: algunas conclusiones de política *poco comunes*

Un análisis de qué tan ciertos son los subsidios del régimen pensional a las personas con más altos ingresos y cómo el solo hecho de que el dinero del afiliado rente dos puntos porcentuales adicionales reduce en forma considerable los subsidios. El Observatorio de Mercado de Trabajo y Seguridad Social considera poco conveniente la propuesta de la Comisión del Gasto de aumentar los niveles de cotización y sugiere aumentar la edad de jubilación a 65 años e incrementar de 25 a 30 los años por cotizar.

Stefano Farné *

En los últimos años ha hecho carrera en Colombia la convicción de que el régimen pensional de prima media (RPM) administrado por Colpensiones otorga enormes subsidios a personas con los más altos ingresos.

Sorprendentemente, nadie se ha tomado el tiempo para explicar cómo dichos subsidios se calculan y en cuáles supuestos se sustentan. Esta nota tiene

como objetivo hacer claridad al respecto y para ello utiliza un modelo de simulaciones construido por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia. Adicionalmente, el análisis permite derivar tres conclusiones que pueden resultar controversiales pero que deberían ser motivo de reflexión para los hacedores de política en materia pensional.

En primera instancia es oportuno recordar que el RPM es un régimen de beneficios definidos y si sus parámetros de operación no son oportunamente calibrados pueden dar lugar a subsidios implícitos de las mesadas pensionales.

* M.Sc. in Economics, Universidad de Londres, Reino Unido. Director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia. E-mail: dirobservatorio@externado.edu.co. El autor agradece la colaboración del Sr. Alejandro Nieto, investigador del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social.

En realidad, a nivel agregado, todo sistema pensional de prima media involucra subsidios implícitos inter e intrageneracionales. Una manera de “aterrizar” estos subsidios a nivel de personas es comparar lo que ellas aportan al sistema y lo que reciben como pensión, bajo algún supuesto de rentabilidad de los aportes, aunque estos no se invierten¹.

Aquí el eventual subsidio que el RPM reconoce a sus pensionados se calcula comparando el (hipotético) capital acumulado por el afiliado durante su vida activa con el valor presente de la renta vitalicia a la cual tiene derecho una vez cumplidos los requisitos legales².

Para efectos del cálculo, se supone que el dinero depositado por el trabajador aportante en el fondo público común es prestado por el afiliado a Colpensiones para pagar las pensiones a su cargo o es invertido en el sector financiero, a cambio de unos rendimientos. Luego, el capital nocionalmente acumulado se compara con una estimación de la provisión actuarial necesaria para pagar una renta vitalicia.

Para lo anterior, durante el periodo de acumulación deben fijarse supuestos acerca de la edad a la cual el afiliado empieza a cotizar, la densidad de sus cotizaciones (el número de semanas que cotiza en un año), el porcentaje del ingreso mensual sobre el cual se cotiza, la senda temporal de este ingreso (que se denomina básico de cotización, IBC), la tasa de rendimiento que se reconoce sobre los montos ahorrados por el afiliado y el comportamiento del salario mínimo. Por su parte, la legislación vigente establece los periodos de cotización y las edades de retiro para hombres y mujeres.

Para el cálculo de la renta vitalicia se sigue la Resolución 3099 de 2015 del Ministerio de Hacienda con unas modificaciones marginales respecto a lo

establecido por el ministerio. El cálculo incorpora la fórmula prevista por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003 para la determinación del valor de la tasa de reemplazo a diferentes niveles de ingresos, la probabilidad de muerte de los individuos -según lo definido por la Resolución 1555 de 2010 de la Superintendencia Financiera de Colombia-, el crecimiento real del salario mínimo, un factor de gastos por concepto de administración y un factor de seguridad para cubrir el riesgo de que aparezcan beneficiarios que no fueron considerados al momento de calcular la pensión. A su turno, la tasa de reemplazo se aplica al Ingreso Base de Liquidación (IBL), definido como el promedio de los ingresos sobre los cuales el trabajador ha cotizado durante los últimos diez años previos al reconocimiento de la pensión, actualizados con inflación. Bajo estas hipótesis es como si Colpensiones operara como una compañía de seguros que vende una renta vitalicia.

El Gráfico 1 presenta la diferencia porcentual entre el capital acumulado después de 1,300 semanas de cotización y el valor de la reserva actuarial necesaria para pagar una renta vitalicia correspondiente a diferentes niveles de ingresos —expresados en múltiplos del salario mínimo vigente— sobre los cuales se han hecho aportes mensuales de 13%³.

Como se puede apreciar, bajo la legislación pensional vigente y unos supuestos actariales comúnmente aceptados, el RPM estaría subsidiando de manera importante los afiliados que cumplen con los requisitos legales mínimos para pensionarse.

En particular, estos subsidios son decrecientes como proporción de la reserva actuarial, pero crecientes en monto al aumentar de los ingresos de los cotizantes. Además, estos subsidios son mucho más elevados y regresivos en el caso de las mujeres.

Así, las pensiones de los hombres que en su vida activa han tenido ingresos de un salario mínimo resultarían subsidiadas en un 71% y aquellas de las mujeres en un 75%. Si el IBC fuera de cuatro salarios mínimos, el subsidio bajaría a 40,8% (51,2% en el caso de las mujeres); si hubiera sido de 25 salarios mínimos el subsidio representaría un 31,2% (43,4% en el caso de las mujeres) de la reserva actuarial necesaria.

Ahora bien, si consideramos los montos absolutos de los subsidios entregados y los expresamos como múltiplos del subsidio recibido por un trabajador de salario mínimo, los afiliados que han cotizado sobre IBC más altos reciben un subsidio mayor en relación con aquel que reciben los trabajadores que en su vida

¹ Bosch et al. (2015).

² La renta vitalicia es una modalidad de entrega de la mesada pensional. En este caso el pensionado recibe un pago mensual de por vida (que en Colombia se actualiza anualmente) y que, si fallece, se endosa a sus beneficiarios de ley y por el tiempo durante el cual estos últimos tengan derecho. En el RPM esta es la única forma de entrega de la mesada pensional, la cual dependerá del monto y las semanas cotizadas y de la tasa de reemplazo fijados por la ley. En el RAIS si el pensionado desea una renta vitalicia debe comprarla a una compañía de seguro. En este caso el valor de la mesada pensional dependerá principalmente del capital ahorrado y de algunas características demográficas del pensionado y su núcleo familiar. También en el RAIS el valor de la renta vitalicia se actualiza anualmente y se traspasa a los beneficiarios de ley en el caso de muerte del titular.

³ Los demás supuestos adoptados para los cálculos que no se hacen explícitos en el texto pueden consultarse en Farné y Nieto (in press).

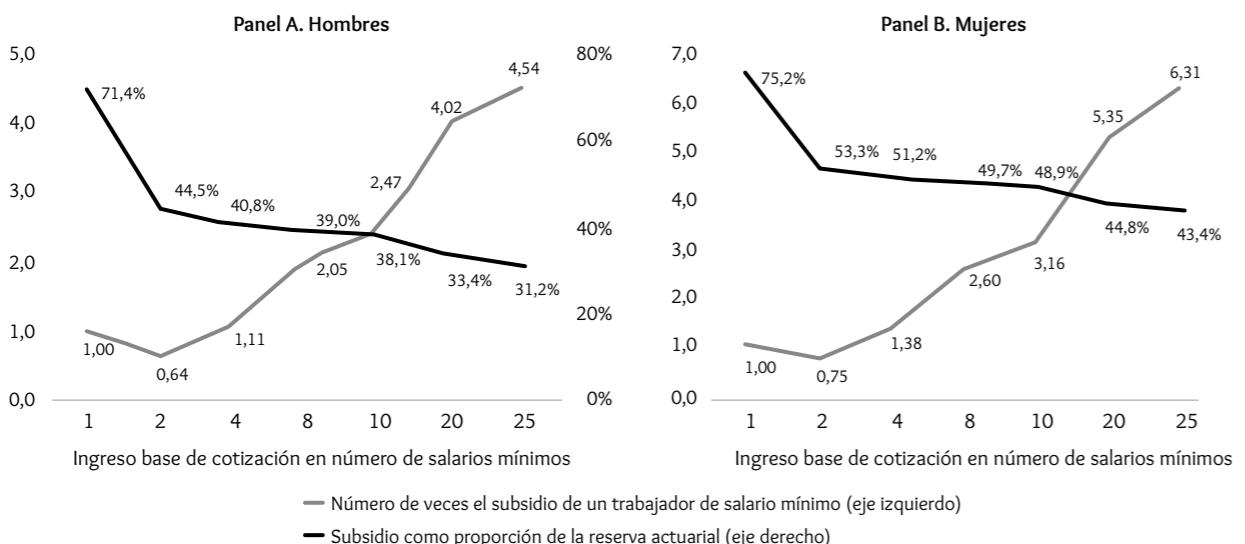


Buscar de palabras o frases



Zoom +

Gráfico 1 Subsidios en el Régimen de Prima Media según niveles de IBC.
Tasa rendimiento fase de acumulación de 4%



Supuestos: Hombre con cónyuge beneficiaria 5 años menor y mujer con cónyuge beneficiario 5 años mayor; inicio de cotización a los 25 años; densidad de cotización 87,1%; tasa de rendimiento y tasa de interés técnico reales de 4%; edad de pensión de 62 años para hombres y 57 años para mujeres con 1 300 semanas de aportes.

Fuente: Modelo de simulación pensional, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social.

activa han tenido ingresos de un solo salario mínimo. Así, para cotizantes hombres de 25 salarios mínimos de IBC el subsidio es cuatro veces y medio superior. En el caso de las mujeres, los subsidios aumentan más rápidamente al aumentar del IBC y para ingresos de 25 salarios mínimos el monto del subsidio es 6,3 veces aquél que recibiría al pensionarse una trabajadora con ingresos de un solo salario mínimo.

Evidentemente, los anteriores resultados son condicionados por el valor que se le atribuye a los parámetros de la simulación, entre los cuales la tasa de interés que se reconoce durante la fase de acumulación tiene un peso determinante. Como en la mayoría de estudios anteriores, ella se supuso igual al 4% real anual.

Empero, ¿Qué pasaría con estos subsidios si el tipo de interés de referencia en la fase de ahorro fuera de 6% (en vez de 4%) y todos los demás parámetros de la simulación siguieran iguales? El Gráfico 2 reporta los resultados para el caso de los hombres.

El solo hecho de que el dinero del afiliado rente dos puntos porcentuales adicionales reduce de forma importante los subsidios en el RPM. Así, el subsidio sobre la pensión mínima disminuiría de 71,4% a 52,8% y casi se anularía para IBC de cuatro salarios mínimos al pasar de 40,8% a 2,4%. Para los afiliados de mayores ingresos, los subsidios desaparecen-

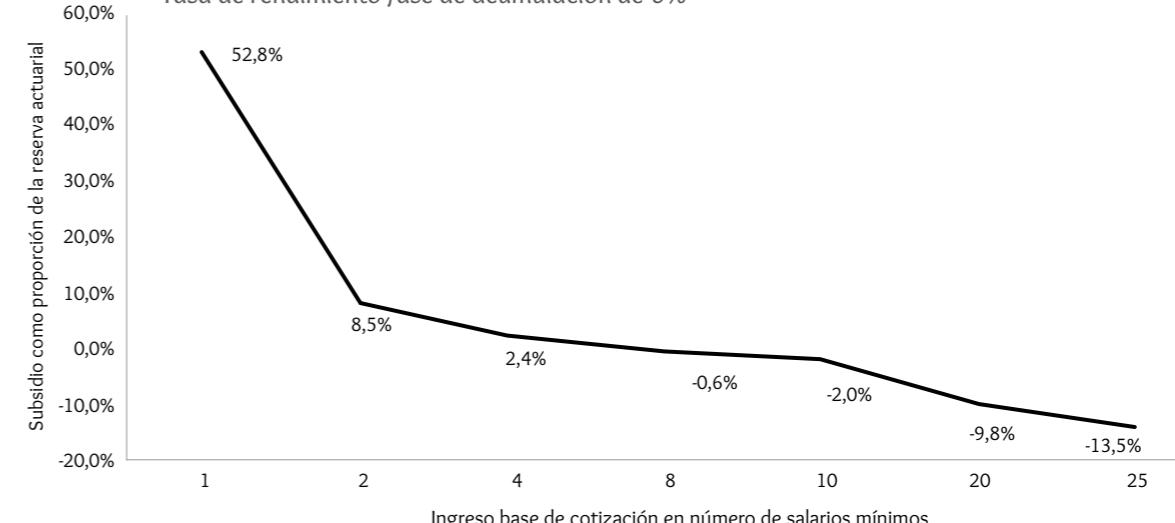
rían por completo y quien cotizara durante su vida activa sobre ocho o más salarios mínimos ya no recibiría subvenciones de Colpensiones, sino que más bien ayudaría a financiar las mesadas de los demás retirados de menores ingresos.

Conclusión 1: si la tasa de rendimiento que se reconoce sobre los ahorros de los cotizantes durante todos los 25 años que según la legislación vigente ellos están obligados a contribuir al Sistema General de Pensiones es de 6%, en el RPM no se contabilizan subsidios a las pensiones más altas

Ahora bien, por qué suponer una tasa de rendimiento anual real de 6% en vez de 4%? La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), por ejemplo, en las estimaciones que sustentan su propuesta de reforma pensional asume una rentabilidad real promedio para el periodo 2017-2050 de 6% real⁴. Por su lado, usando información de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) y de Asofondos, el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social estima que la rentabilidad anual real histórica del Régimen de Ahorro Individual (RAIS) en Colombia, hasta diciembre de 2017 ha sido de 7,8%⁵. Sin embargo, si el periodo de referencia se acota a los últimos diez

⁴ Ver ANIF (2017).

Gráfico 2 Hombres: subsidios en el Régimen de Prima Media según niveles de IBC y como proporción de la reserva actuarial necesaria para financiar la pensión
Tasa de rendimiento fase de acumulación de 6%



Supuestos: Hombre con cónyuge beneficiaria 5 años menor; inicio de cotización a los 25 años; densidad de cotización 87,1%; tasa de rendimiento de 6% real y tasa de interés técnico de 4% real; edad de pensión de 62 años con 1 300 semanas de aportes.

Fuente: Modelo de simulación pensional, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social.

años (2008-2017), la rentabilidad real anual promedio del RAIS en Colombia sería inferior, de 6%; y en los últimos cinco años sería de 3%⁶. Además, las tasas de interés reales están en sus mínimos históricos y parece poco prudente aventurarse con simulaciones que incorporen tasas de rendimiento superiores al 4% real.

Nuestro modelo de simulaciones permite estimar la tasa de reemplazo implícita ofrecida por el RAIS en el caso en que la tasa de rendimiento sobre los ahorros de los trabajadores fuera de 4% anual real promedio durante los 25 años de cotizaciones obligatorias.

En el Gráfico 3 se aprecia que si el RPM y el RAIS se ponen en igualdad de condiciones -en el sentido de que en ambos regímenes prevalece una tasa de rendimiento de 4% anual real- las tasas de reemplazo (implícitas) que se darían en el RAIS serían notablemente inferiores de las que la ley reconoce a los pensionados del RPM, excepto naturalmente el caso de una mensualidad igual a la mínima que debe ser la misma en los dos regímenes⁷.

En particular, en el caso de los hombres la diferencia sería de unos 20 puntos porcentuales para ingresos de cuatro salarios mínimos y bajaría a 11 puntos en el caso de IBC de 25 salarios mínimos (55% en el RPM vs 44% en el RAIS). En el caso de las mujeres las diferencias se amplían sustancialmente debido a la mayor longevidad de estas últimas y al hecho que

se pueden jubilar anticipadamente respecto a los hombres, a los 57 años. Si una mujer ha cotizado toda su vida activa sobre un ingreso, por ejemplo, de cuatro salarios mínimos, el RPM le reconocería una tasa de reemplazo de 63,7%, mientras que en el RAIS sería apenas de 27,5%. En ningún caso para IBC superiores a cuatro salarios mínimos las mujeres recibirían una pensión superior al 30% de los ingresos que percibían cuando trabajaban.

Conclusión 2: los altos subsidios en el RPM corresponden a bajas tasas de reemplazo y por ende a bajas pensiones en el RAIS. Así, si la tasa de rendimiento que se reconoce a los montos ahorrados efectivamente a los afiliados del RAIS y nociónicamente a los del RPM- durante la fase de acumulación es de 4% tendremos altos subsidios en el RPM (Gráfico 1) y bajas tasas de reemplazo en el RAIS (Gráfico 3). Viceversa, si la tasa es de 6% no

⁵ Ver FIAP (2016) y Asofondos (2018).

⁶ Las cifras de rentabilidad corresponden al Fondo Moderado, que a diciembre del 2017 tenía el 94% de los afiliados al RAIS. La rentabilidad histórica se calcula desde enero de 1998, siguiendo la metodología de las cifras publicadas por la FIAP (2016: 23).

⁷ Nótese que en el caso de los trabajadores, tanto hombres como mujeres, que reciben ingresos de un salario mínimo la tasa de reemplazo presentada en el Gráfico 3 es mayor al 100%, a pesar de que ellos siempre van a recibir una pensión igual a un salario mínimo. Esto debido a que, según lo dispuesto por la Ley 797 de 2003, para el cálculo del IBL al momento del retiro los aportes realizados solo se actualizan con inflación, lo que resulta siempre inferior al crecimiento del salario mínimo.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



hay subsidios para las pensiones altas en el RPM y las pensiones que se pagan en el RAIS son consiguientes (así como afirma Asofondos)⁸.

A pesar de que, como se acaba de argumentar, los altos subsidios en el RPM van de la mano con las bajas pensiones en el RAIS, la atención de los hacedores de política se ha concentrado en cómo bajar los primeros, mas no en cómo aumentar las segundas.

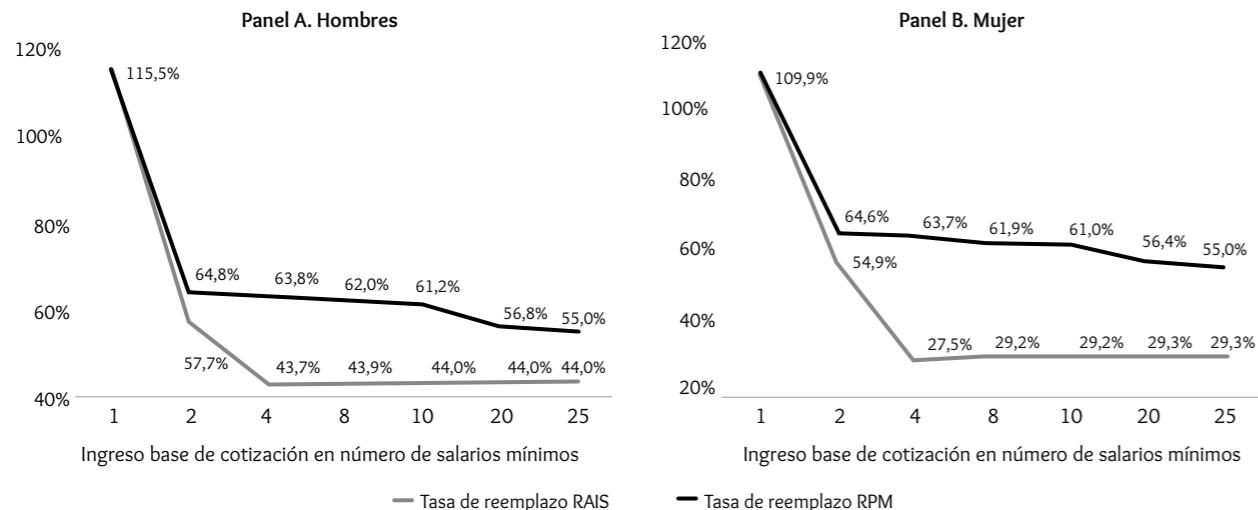
Por ejemplo, en el informe final que ha presentado la Comisión del Gasto y la Inversión Pública con el fin de reducir la magnitud de los subsidios en el RPM se sugiere:

- Aumentar la edad de jubilación, vinculándola de manera sistemática y periódica (v.gr. cada cinco años) a parámetros demográficos;
- Utilizar el promedio del salario de toda la vida laboral o al menos el de los últimos 20 años para calcular el Ingreso Base de Liquidación en el RPM;
- Aumentar los porcentajes de cotización a 18%.

Para tener en cuenta las sugerencias de la Comisión a nuestro modelo de simulación se han introducidos

⁸ Efectivamente, las simulaciones (que aquí no se reportan) del modelo indican que si la tasa de rendimiento sobre los fondos ahorrados es de 6% real anual los hombres reciben mejores pensiones en el RAIS que en el RPM.

Gráfico 3 Comparación de la tasa de reemplazo RAIS vs RPM.
Tasa de rendimiento fase de acumulación de 4%



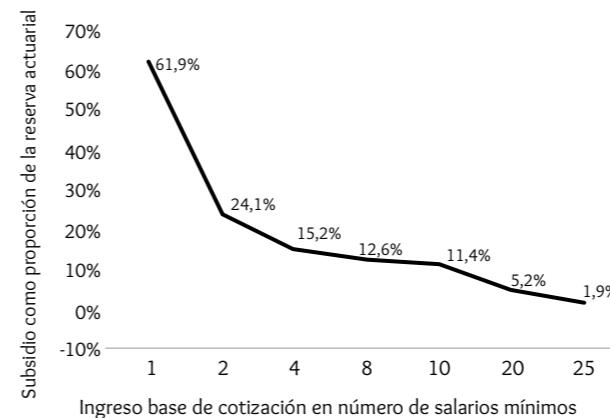
Supuestos: Hombre y mujer sin beneficiarios; inicio de cotización a los 25 años; densidad de cotización 87.1%; tasa de rendimiento del 4% real y tasa de interés técnico real de 4%; edad de pensión de 62 años para hombres y 57 años para mujeres con 1 300 semanas de aportes. Tasa de reemplazo RPM según artículo 10 de la Ley 797 de 2003.

Fuente: Modelo de simulación pensional, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social.

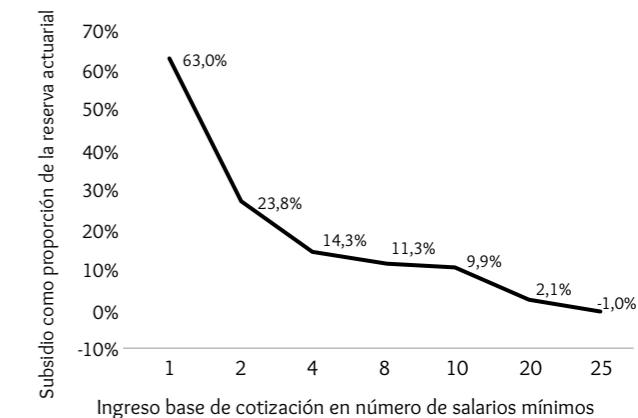


Gráfico 4 Hombres: comparación de los subsidios en el RPM considerando los ajustes presentados por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública y la propuesta del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

Panel A. Propuesta de la Comisión del gasto y la Inversión Pública



Panel A. Propuesta Observatorio del Mercado de trabajo y la Seguridad Social



Supuestos panel A: Hombre de 65 años con cónyuge beneficiaria 5 años menor; inicio a cotizar a los 25 años; tasa de cotización de 15%; densidad de cotización 87.1%; 4% rendimiento real anual; 4% tasa técnica; edad de pensión de 65 años con 1 300 semanas de aportes; se toman 20 años para la estimación del IBL; pensión de sobrevivencia 100%.

Supuestos panel B: Hombre con cónyuge beneficiaria 5 años menor; inicio de cotización a los 25 años; densidad de cotización 87.1%; tasa de rendimiento y tasa de interés técnico reales de 4%; edad de pensión de 65 años con 1 560 semanas de aportes; pensión de sobrevivencia del 75%; valor inicial de la fórmula para la tasa de reemplazo se reduce en cinco puntos porcentuales.

Fuente: Modelo de simulación pensional, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social.

Más bien, en un ejercicio anterior hemos propuesto aumentar la edad de jubilación a 65 años, reducir en cinco puntos porcentuales el valor mínimo inicial de la tasa de reemplazo de la pensión de vejez⁹, incrementar en cinco años el número de años mínimos por cotizar (de 25 a 30) y reducir la tasa de reemplazo de la pensión que se concede en caso de muerte del titular a sus sobrevivientes de 100 a 75%¹⁰.

Los resultados obtenidos para los hombres son parecidos a los del ejercicio anterior sin la necesidad de recurrir a un inoportuno incremento de los costos extrasalariales. Estos resultados corresponden al panel B del Gráfico 4.

Los subsidios a las pensiones más altas se reducirían sustancialmente hasta prácticamente anularse para ingresos superiores a 20 salarios mínimos. Y quedarían del orden del 10-14% de la reserva actuarial para afiliados que hayan cotizados toda su vida activa sobre cuatro y hasta diez salarios mínimos. Vale la pena resaltar que tampoco en este caso se lograría reducir de forma importante el subsidio que se reconoce a las pensiones mínimas que quedaría en el 63% de la reserva actuarial necesaria para financiarlas.

En fin, ambas opciones de ajuste paramétrico al RPM anulan los subsidios a las pensiones más altas, pero dejan que una proporción muy significativa

-superior al 60%- de la provisión actuarial necesaria para garantizar una pensión mínima no sea financiada por los ahorros de los afiliados durante su vida activa. Lo anterior debido a las disposiciones constitucionales que regulan el reconocimiento y la indexación anual de las pensiones mínimas las cuales hacen que la tasa de reemplazo para IBC de un salario mínimo sea de 100% y obligan a ajustar las pensiones mínimas por inflación y por incrementos de la productividad de la economía¹¹.

Conclusión 3: el verdadero problema de los subsidios que minan la sostenibilidad financiera del RPM no radica en las pensiones altas sino en las pensiones mínimas¹². De hecho, los primeros pueden eliminarse con unos razonables cambios paramétricos. La reducción de los segundos, por el contrario, requeriría de medidas más radicales y controvertidas de las cuales hay que evaluar la conveniencia.

De lo anterior se deriva un importante corolario. La formalización de la fuerza de trabajo que muchos

⁹ De manera que la tasa de reemplazo empezaría de un piso de 60,5% —y no de 65,5%— para luego disminuir al incrementarse del valor del ingreso básico que liquidación del afiliado y aumentar con los años cotizados adicionales.

¹⁰ Ver Farné Nieto (in press).

¹¹ Esto como consecuencia del Acto Legislativo 01 de 2005.

¹² Ver Colpensiones (2017).



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



consideran como solución al problema pensional, si bien deseable porque aumentaría la cobertura y la equidad, y aun en presencia de una simultánea reforma paramétrica, no lograría hacer autosostenible el régimen de prima media. Dado que al menos el 50% de los pensionados de Colpensiones es titular de una pensión mínima , al aumentar la cobertura habría que subsidiar a un mayor número de afiliados que, al trabajar formalmente, alcanzaría a jubilarse con una pensión de salario mínimo. La introducción de un sistema de pilares tampoco sería la solución porque el pilar básico de prima media resultaría deficitario por esta misma razón.

Finalmente, la existencia de subsidios en el RPM no puede distraer la atención de los problemas existentes en el RAIS.

En años recientes -más precisamente, en 2011, 2013 y 2015- los rendimientos reales reconocidos a los ahorradores afiliados en este régimen han sido negativos y la tasa de rendimiento promedio anual ha disminuido respecto a los primeros años de su funcionamiento. Es muy probable, además, que esta tendencia decreciente se acentúe en un próximo futuro.

La caída de los rendimientos reconocidos por las AFP, y por ende de las tasas de reemplazo, debe ser contrarrestada para poder elevar las mesadas de los futuros pensionados.

Podría, por ejemplo, revisarse la figura de la Garantía de Pensión Mínima. Ella por un lado substrae 1,5 puntos porcentuales al ahorro personal de los afiliados, y por el otro favorece la informalidad dado que, después de las 1,150 semanas de aportes, no hay ningún incentivo para seguir cotizando más años. Además, es cuestionable tanto su efecto solidario y distributivo como su sostenibilidad. De hecho, para un trabajador que cotice sobre un salario mínimo, las pensiones que se reconocen bajo este esquema actualmente llevan implícito un subsidio del 80% de la reserva actuarial necesaria. Mientras, de los 2 millones 300 mil adultos mayores en condiciones de pobreza, potenciales beneficiarios de Colombia Mayor, solo se logra atender a 1 millón 500 mil con un subsidio de 40,000-75,000 pesos mensuales dependiendo del municipio en donde residen.

Asimismo, debería explorarse la posibilidad de reducir las comisiones que cobran las AFP, empezando por la que debe pagar el afiliado que se vuelva inactivo o desempleado. Esta comisión es adicional a la que ya se paga cuando se aporta como ocupado. Y puede alcanzar el 4,5% de los rendimientos abona-

dos en la cuenta individual de los trabajadores temporalmente desempleados o inactivos.

Margen de maniobra existe. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, “el costo de Administración se podría establecer como una comisión sobre el salario, como es al día de hoy, con un límite que responda a un mecanismo de tarificación especialmente diseñado para permitir la viabilidad de la industria con un nivel de costo razonable. Por ejemplo, con un límite máximo del 1%” (Bosch et al., 2015: 45).

Siempre según el Banco, “el seguro de invalidez y sobrevivencia (en el RAIS) en Colombia tiene un costo relativamente alto” (Bosch et al., 2015: 45) que podría ser reducido licitando a nivel nacional para todos los afiliados del RAIS, así como ya se ha hecho en Chile y Perú con éxito claramente positivo en términos de costos (FIAP, 2017).

Bibliografía

- Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF (2017). Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP). Documento de trabajo, ANIF. Recuperado de anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-refpensional0917.pdf
- Asofondos (2018). Balance 2017 ahorro de trabajadores en pensiones. [Comunicado de prensa]. Asofondos. Recuperado de <http://www.asofondos.org.co/sites/default/files/Balance%20202017.pdf>
- %20ahorro%20de%20trabajadores%20en%20pensiones%20U%20febrero%202017.pdf.
- Bosch M., Berstein S., Castellani F., Oliveri M.L. & Villa J.M. (2015), Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social Nota Técnica No 825, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Colpensiones (2017), Protección para la Vejez y algunas reflexiones. [Presentación]. Colpensiones.
- Farné S., & Nieto A. (in press). ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Revista Páginas de Seguridad Social.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones - FIAP (2017), El Seguro de Invalidez y Sobrevivencia: Análisis de las experiencias de Chile y Perú. Notas de Pensiones N.º 19, agosto
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones - FIAP (2016), Informe Ejecutivo Anual 2016. Informe semestral N.º 37.
- República de Colombia (2005), Acto Legislativo 01, junio.

Reforma pensional: por un piso de protección social para la población adulta mayor

Se critican los alcances de la ley 100 y se propone una reforma que garantice el derecho a la protección de los ingresos para la población adulta mayor para rescatar el sistema pensional como un sistema público de protección social, cuyo objetivo fundamental sea la garantía de los derechos humanos.

Héctor Vásquez Fernández*

Los intereses que están en juego

Al próximo gobierno le va quedar muy difícil aplazar la reforma que urgentemente requiere el sistema pensional. Primero por el grave problema de exclusión en que se encuentra la mayor parte de la población activa y de la población adulta mayor. Y segundo, por el efecto cada vez mayor que el pasivo pensional tiene sobre las finanzas públicas.

El tema es apasionante y pone en juego distintos intereses. Están por un lado, los intereses de los

ciudadanos y ciudadanas de este país que viven de su trabajo y carecen de rentas y que se preguntan con razón si el empleo que tienen o al que aspiran acceder les va a garantizar acumular las semanas mínimas de cotización en el régimen de prima media o el capital necesario en los fondos privados que les asegure su derecho a una pensión. Hoy, de cada 100 trabajadores 38,6 están afiliados y cotizan activamente al sistema pensional, pero por la precariedad del mercado laboral solo 10 o menos se van a pensionar.

También están los intereses de los adultos mayores que trabajaron toda la vida en actividades de la

* Escuela Nacional Sindical.



Buscar palabras o frases



Zoom +

**Cuadro 1 La cobertura del régimen pensional colombiano, 2017**

	Fondos privados	Régimen de Prima Media	Otros*	Total	Part. %
Población ocupada				22,382,580	100
Afiliados	14,841,656	6,529,094		21,370,750	95.48
Cotizantes	5,818,355	2,216,454	606,600	8,641,409	38.61
Total Pensionados	130,615	1,290,139	712,162	2,132,916	9.53
Población adulta mayor (60/64 años o más, mujeres y hombres)				5,752,958	100
Pensionados mayores de 60/64 años (87% de los pensionados)				1,855,637	32.26

*Incluye miembros de la fuerza pública, magisterio y regímenes exceptuados.

Fuente: SUPERFINANCIERA, FOMAG, MINTRABAJO, CASLUR, CREMIL.

economía informal o por cuenta propia que nunca cotizaron al sistema pensional porque sus ingresos no se lo permitieron o porque como trabajadores dependientes/asalariados, sus empleadores no cotizaron y que hoy no cuentan con un ningún ingreso, o que si lo tienen no les cubre siquiera la línea de pobreza. En 2017 la población adulta mayor que había en Colombia estaba constituida por 5.752,958 personas, con edades entre 60/64 años y más años, el 54,7% de las cuales eran mujeres. Del total de esta población, 1.855.637, o el 32,26%, se encontraba pensionada (el 52,7% mujeres), el resto, si no contaba con una renta propia que les garantizara un ingreso para vivir con dignidad, estaba condenada a la indigencia, excluida de la sociedad o a vivir de la solidaridad de otros¹. En esta población se incluyen a las mujeres que en la definición del DANE hacen parte de la “población inactiva” pues se dedican a los “oficios del hogar” sin recibir ninguna remuneración como pago de su trabajo y para las que su derecho a la pensión, en el mejor de los casos, lo obtienen por la vía de la pensión de sobrevivencia (del 100% de mujeres pensionadas, el 23,58% lo están bajo esta figura).

Por otro lado, está la preocupación del gobierno acerca del impacto fiscal que tiene asegurarle a todos los pensionados sus respectivas mesadas. En 2018, el Estado colombiano deberá destinar \$40 billones para el pago de las mesadas pensionales, una cifra que representa el 62% del gasto en protección social y el 22% del presupuesto general de la nación². La preocupación del gobierno surge principalmente porque hoy estas pensiones hay que financiarlas principalmente con impuestos, pues la reforma pensional de 1993 (ley 100) desfinanció completamente el sistema público de pensiones, afectando gravemente la sostenibilidad del Fondo

de Reservas Pensionales, que a diciembre 31 de 2016 tendría un valor de \$263 billones de pesos, según se indica en los estados financieros de Colpensiones³, fondo que no se tiene, que es una deuda (el famoso “hueco pensional”) lo que obliga al Estado a transferirle a Colpensiones del presupuesto nacional una suma muy significativa para el pago de las mesadas pensionales, 12,1 billones en 2018, y el resto para pagar las pensiones que muy generosamente distintos gobiernos negociaron con muchos de sus empleados públicos.

Es evidente que los ingresos actuales de Colpensiones no permiten en ningún sentido ninguna estrategia financiera para cubrir en el futuro esta deuda. Y la razón está en que la plata para cubrirla con sus incrementos futuros la tienen los fondos privados, que hoy tiene la mayoría de afiliados, 14,8 millones, y disponen de cotizaciones que ascienden a \$227 billones, los que equivalen a más del 80% del total del cálculo actuarial del Fondo de Reserva Pensional. Lo más grave es que el manejo de este “hueco” les permite a los fondos privados contar con recurso que les deja una utilidad enorme, recurso que en un 40% lo utiliza el Estado, pero en calidad de deuda.

¹ El 87% de las personas pensionadas eran efectivamente adulto mayores con 60/64 años o más, las demás son personas con menos años pensionadas por invalidez o por sobrevivencia.

² “En materia pensional se destaca, el aporte de la Nación para el pago de pensiones de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES por \$12,1 billones y los recursos del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) por \$10,1 billones, las pensiones y asignaciones de retiro de los subsectores de defensa y policía por \$7,9 billones las pensiones que se pagan a través del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio por \$6,3 billones”. PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2018. III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2018. Págs. 274 y 275.

³ Nota 4 Estados financieros pensión de vejez, pag 70.

Y están en juego, por supuesto, los intereses del sector financiero, que ven en la reforma pensional la oportunidad de hacer negocios y de acrecentar los que ya tienen, por lo que su objetivo fundamental es eliminar el régimen de prima media que les permitiría disponer de las cotizaciones de toda la población afiliada para ponerlas a generar rentas. En el 2017, Colpensiones acumuló 5,8 billones de pesos, que fueron los aportes de 6,529.091 afiliados, el 33,8% de los cuales eran afiliados cotizantes.

En 2017, las 4 empresas que controlan los fondos de cesantías y pensiones se ganaron 890 mil millones de pesos como utilidad neta, 25% más que en el 2016⁴. Es un negocio además de quasi monopolio, pues dos empresas, Protección y Porvenir, controlan la mayor parte de los afiliados y el 86% de las ganancias. Estas empresas pertenecen a los dos grupos económicos más influyentes del país: Porvenir es del Grupo AVAL, de Sarmiento Angulo, dueño también de El Tiempo, y de ANIF, y Protección pertenece al GEA, el grupo empresarial antioqueño dueño también de Bancolombia y Suramericana. Eliminar a Colpensiones significaría que los fondos privados se quedarán con estos afiliados y sus cotizaciones, por lo que el negocio daría una utilidad neta superior al billón de pesos.

La política pública de protección al adulto mayor: precaria y demagógica

En Colombia de cada 100 adultos mayores 68 no recibe ninguna pensión. Con esta población el Estado tiene una obligación que se deriva de su naturaleza misma, la de ser “un Estado social de derecho, (...), fundado en el respeto de la dignidad humana, (...) y la solidaridad” (CP art.1), pero también de sus fines, entre los cuales está “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...” (CP art.2), lo que requiere de condiciones materiales mínimas para que las personas puedan ser efectivamente ciudadanas. Pero además, el art 13 del

⁴ SUPERFINANCIERA. Informe de coyuntura por entidades, Fri Feb 2 13:57:24 2018. <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/10084383>

⁵ La Corte, Sentencia C-1037 de 2003, ha manifestado que el derecho al mínimo vital de las personas adultas mayores adquiere una protección reforzada, porque sin la posibilidad de tener ingresos se occasionarían perjuicios irremediables a esta población, al afectarse otros de sus derechos fundamentales.

capítulo 1 referido a los derechos fundamentales, establece que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad (de las personas) sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, (y entre ellos), el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”, como los adultos mayores, que por su edad y condiciones físicas no pueden trabajar o han sido excluidos del mercado laboral.

Es por esto que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado de manera reiterada que la población de la tercera edad se encuentra comprendida dentro de la categoría de los sujetos de especial protección constitucional⁵. Esta obligación se concreta en la garantía del acceso al mínimo vital, un derecho que según la Corte Constitucional, se deriva del artículo 11º del Pacto Internacional

El derecho a una vida digna o a un mínimo vital no lo logra la mayor parte de la población adulta mayor por la vía contributiva del régimen pensional, pues este fue diseñado para que solo se pensionen personas que trabajen en el sector formal de la economía, con una alta estabilidad laboral, que posean altos niveles educativos y que trabajen preferiblemente en la zonas urbanas.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas, suscrito por Colombia, que hace parte del bloque de constitucionalidad, según el cual “las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia”.

El derecho a una vida digna o a un mínimo vital no lo logra la mayor parte de la población adulta mayor por la vía contributiva del régimen pensional, pues este fue diseñado para que solo se pensionen personas que trabajen en el sector formal de la economía, con una alta estabilidad laboral, que posean altos niveles educativos y que trabajen preferiblemente en las zonas urbanas. Así que la garantía de dignidad y de un ingreso antipobreza en la vejez no puede depender sólo de la existencia de un régimen pensional contributivo, menos en el contexto económico colombiano caracterizado por la informalidad y la precariedad laboral, problema que desde los diferentes gobiernos ha sido tratado con políticas similares, con pocos avances y un desarrollo muy lento, pues sus resultados están limitados por el modelo de desarrollo económico que han impuesto estos mismos gobiernos, altamente dependiente de bienes primarios como el petróleo, que aportan poco a la ocupación y a la redistribución; en el latifundio, que excluye a la mayoría de la población campesina de la posesión de la tierra, de los avances tecnológicos y de los recursos agropecuarios, e impide la modernización y el desarrollo de este sector; y a unas políticas públicas financieras y comerciales que no apoyan el desarrollo empresarial y que en últimas son responsables de las altas tasas de informalidad laboral. Como se indica en el cuadro que sigue, al ritmo de estas políticas vamos a tener que esperar por lo menos 50 años para lograr el 100% de la población ocupada cubierta como contribuyente al régimen de protección social.

Ante esta situación lo que han hecho los últimos gobiernos es el impulso de políticas que en ningún sentido se proponen incluir a la población adulta mayor sin pensiones, como ciudadanos activos sujetos de derechos, sino simplemente políticas asistencialistas para ayudar a sobrellevar la pobreza extrema.

Dos son fundamentalmente estas políticas. La primera se concreta en el “Programa de Protección Social al Adulto Mayor” hoy “Colombia Mayor” vigente desde 2005. Estas son las principales características de este programa: “El programa Colombia Mayor tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor, que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social. Consiste en un subsidio económico que es entregado a la población de la tercera edad que cumpla con los requisitos establecidos y oscila en un rango entre \$40.000 a \$75.000 en múltiplos de \$5.000”. “Para el año 2017 la apropiación de la Subcuenta de Subsistencia es de \$1.23 billones para un total de 1.500.000 cupos”⁶.

Aquí se encuentra el primer problema de este programa: su cobertura (1.500.000 cupos), apenas representa el 40% de la población adulta mayor que está excluida del sistema pensional, con un agravante: como el foco del programa son los adultos mayores pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN, excluye a muchísimas personas que necesitan angustiosamente de algún ingreso con que sostenerse o ayudar a sus familias. En los estratos 3 y 4, inclusive también en estratos superiores, se dan muchísimas circunstancias de pobreza, incluso de pobreza extrema, que no se alcanzan a identificar porque quedan ocultos en este tipo de estratificación.

⁶ Ministerio del Trabajo, Informe de actividades sector trabajo al congreso de la república 2016/2017).

Cuadro 2 Evolución del trabajo asalariado, el trabajo informal y del trabajo con protección social

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Población ocupada (miles)	17.106	17.442	18.420	19.213	20.020	20.696	21.048	21.503	22.017	22.156
Cuenta propia en el empleo nacional %	37.1	41.7	42.6	43.2	43.6	42.9	42.8	42.6	42.4	43.1
Asalariados en el empleo nacional %	53.9	49.3	47.2	46.3	45.8	46.5	47.4	48.2	48.7	48.7
No asalariados en el empleo nacional %	46.1	50.7	52.8	53.7	54.2	53.5	52.6	51.8	51.3	51.3
Tasa de informalidad: % de asalariados que no contribuyen a los sistemas de salud, riesgos y pensiones	ND	75.3	75.1	74.1	73.5	72.5	70.7	68.7	68.1	66.7

Fuente: DANE.

Cuadro 3 Estructura del sistema de ahorro BEPS

Canal de ahorro	Número de ahorradores	Total ahorrado	Ahorro promedio
Redes de recaudo	169,280	28,849,000,000	170,421.79
Aliados	4,166	5,737,000,000	1,377,100.34
Traslados desde el Sistema General de Pensiones	13,847	42,892,000,000	3,097,566.26
Total	187,293	77,478,000,000	413,672.69

Fuente: Ministerio del Trabajo. Informe de actividades Sector Trabajo al Congreso de la República 2016/2017.

El segundo problema se refiere a la calidad y efectividad de la asistencia que reciben estas personas: en promedio se suponen que el programa invierte \$68.487 al mes por persona o cupo, aunque de esta suma hay que descontar todos los gastos de administración del programa, y eso confiando en que los recursos se aplican de manera efectiva y no se los roban, como ocurre en muchos otros programas sociales. Esta suma representa apenas el 28,37% de la línea de pobreza a nivel nacional o el 59,7% de la línea de pobreza extrema⁷.

El tercer problema de este programa, es que a ninguno de los subprogramas, (subsidios y ración alimentaria), se accede a través de la presentación de la cédula, sino que su acceso está mediado por la intervención de los gamonales políticos de las regiones, que los utilizan como medio para mantener segmentos de la población atados a su influencia clientelista, lo que resulta en una perversión de la política, la que se pone al servicio de intereses particulares que capturan los recursos del Estado en su beneficio, lo que convierte este tipo de programas en factor de corrupción de la democracia.

El segundo programa es un sistema de ahorro orientado a la población trabajadora informal, que no tiene la capacidad de cotizar al sistema pensional sobre la base de un salario mínimo, denominado BEPS, “Beneficios económicos periódicos”. Este programa fue creado a través del Acto Legislativo 01 de 2005 y reglamentado por la Ley 1328 de 2009, (de reforma financiera), aunque sólo entró a operar desde 2015, y es administrado por Colpensiones, bajo la vigilancia de la Superintendencia Financiera.

Los BEPS permiten hacer ahorros anuales de hasta \$990.000 como máximo, (en 2017), ahorro que se entrega cuando la persona cumpla 65 años, más un incremento del 20% que sale del presupuesto nacional. Este ahorro será la base para liquidar el ingreso mensual periódico, que no podrá superar el 85% del salario mínimo, ingreso que se reconoce, (igual que en los fondos privados de pensiones), hasta que

el ahorro se agote, aunque el programa da la posibilidad de negociar con el sistema financiero una “anualidad vitalicia”, (también como en los fondos privados). “Si ahorras en BEPS, cuando llegues a la edad de retiro, podrás recibir una suma periódica cada dos meses que se calcula con base en lo que hayas ahorrado a lo largo de tu vida”, dice la página WEB de Colpensiones. La propuesta dice que las personas podrán agregar los aportes que han hecho al régimen pensional cuando no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión.

La efectividad, impacto y cobertura de este programa se desprende del mismo informe del Mintrabajo al Congreso: “durante dos años de ejecución BEPS cuenta con 744.377 personas vinculadas de las cuales el 69% son mujeres y el 31% hombres, de las personas vinculadas el 14% se encuentran en el sector rural y el 12% se encuentran en municipios priorizados en el posconflicto”. Sin embargo el mismo informe indica que a junio de 2017, apenas 187.293 personas, el 25.16%, habían realizado aportes o ahorros efectivos: 169.280 ahorraban a través de redes de recaudo, 13.847 hicieron traslado de sus aportes pensionales, y 4.166 figuraban como “aliados”, aportando voluntariamente a ciudadanos de su interés⁸.

Si tomamos únicamente el dato de los ahorradores que hacen sus aportes a través de las redes de recaudo, que son el foco del programa, en dos años el aho-



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

⁷ “La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada. Para 2016, el costo per cápita mínimo necesario a nivel nacional fue de \$241.673. La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado. A nivel nacional la línea de pobreza extrema en 2016 fue de \$114.692”. (DANE, Pobreza monetaria multidimensional en Colombia. Boletín técnico 2016).

⁸ Ejemplos: los aportes de la Cooperativa de Caficultores de Aguadas, Cooperativa del Norte de Caldas y Cooperativa de los Andes que beneficiaron a 1.645 ciudadanos facilitando su vinculación y haciendoles ahorros por \$630 millones)



En Colombia el 49.5% de los trabajadores tienen un ingreso inferior a un salario mínimo y los trabajadores por cuenta propia devengan en promedio el 80% de un salario mínimo legal.

ro total promedio efectivo es apenas de \$170.422, un ahorro marginal que muy difícilmente puede asegurar un ingreso antipobreza, un hecho que el propio informe reconoce al indicar que el valor bimestral de la anualidad vitalicia promedio entregada hasta ahora es de \$80.211, (\$40.105 mensual), mientras que el monto mínimo es \$32.135, (\$16.067 mes), muy seguramente a beneficiarios que pusieron sus aportes pensionales en este programa.

Este programa, - que en las propuestas de reforma pensional que han hecho los voceros del sector financiero, debería ser el único de carácter público manejado por Colpensiones luego de la liquidación del régimen de prima media- tiene el inconveniente práctico de la capacidad de ahorro de los trabajadores que laboran en la economía informal y de los trabajadores por cuenta propia, para quienes va dirigida la propuesta, pues la mayoría de ellos tienen ingresos inferiores al salario mínimo. En Colombia el 49.5% de los trabajadores tienen un ingreso inferior a un salario mínimo, y los trabajadores por cuenta propia devengan en promedio el 80% de un salario mínimo legal. En estos trabajadores la prioridad es la alimentación, a la que según el DANE destinan en promedio el 34.6% de sus ingresos, y en segundo lugar la vivienda, a la que supuestamente deben destinar el 29.7%⁹. Hasta aquí va el 64.3% de sus ingresos, lo que les deja muy poco margen para cubrir otras necesidades, cuestión que explica por qué en este grupo de población es tan baja la afiliación como contribuyentes al sistema de salud (13%) y a pensiones (0.9%)¹⁰, y porque solamente el 25.16% de los inscritos al programa realizan algún ahorro.

Por un ingreso antipobreza para toda la población adulta mayor

Como puede observarse de las propias cifras entregadas por Mintrabajo, los programas que concretan la política pública de protección a los adultos mayores que están por fuera del sistema pensional, resulta absolutamente marginal y precaria, y se ubica muy lejos de reivindicar y garantizar el respeto a la dignidad humana en que supuestamente está fundado el Estado Social, y no cumple tampoco con el mandato constitucional que en el artículo 42 indica que es deber del Estado (y también de la sociedad y la familia), la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad para promover su integración a la vida activa y comunitaria.

Por su parte, el régimen pensional que reglamentó la ley 100 de 1993 lo que estableció en últimas fue un sistema de ahorro que no le asegura a ningún trabajador una pensión vitalicia al cabo de su vida laboral activa: en el régimen de prima media la condición para la pensión vitalicia es cumplir la edad y cotizar 1.300 semanas, un requisito que apenas cumple el 10% de la población afiliada cotizante; y en el régimen de ahorro individual, la pensión vitalicia únicamente se le reconoce a los afiliados cuyos aportes y rendimientos alcancen a financiar una mesada inicial equivalente a por lo menos 110% del salario mínimo, pensión que debe negociarse con las empresas aseguradoras, una condición que como reconoce Fasecolda no la cumple la mayoría, por “la insuficiencia de los capitales acumulados, (debido a) problemas del mercado laboral (...), principalmente relacionados con la intermitencia en la cotización, y porque las cotizaciones, en su gran mayoría, se llevan a cabo sobre ingresos muy cercanos al salario mínimo, (de lo que) se puede esperar que la devolución de saldos siga en aumento”¹¹. Aquí la devolución de saldos es literal: si no tienes el capital suficiente para negociar una pensión vitalicia, tu pensión dura hasta que se agota el capital acumulado.

Los sistemas de protección social son claves en la construcción de sociedades democráticas, incluyentes y civilizadas, y son el núcleo o la sustancia del Estado Social. La crisis generalizada que presenta el sistema de protección social en Colombia, demanda una reforma integral, que por supuesto le asegure sostenibilidad al sistema, pero cuyo foco sea asegurar ingresos antipobreza a toda la población adulta

⁹ DANE, los componentes de la canasta familiar y su ponderación según los niveles de ingresos.

¹⁰ DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

mayor, como un derecho de ciudadanía y no simplemente como un programa asistencial. El modelo pensional que se adopte no puede depender únicamente de las características del mercado laboral, menos en un país que presenta un alto nivel de informalidad, alrededor del 60% de la población ocupada, con graves problemas de cobertura y calidad de la educación, con altos niveles de desempleo, principalmente entre la población joven y entre las mujeres, y con una manifiesta debilidad del Estado en materia de inspección del trabajo, que facilita que una alta proporción de empleadores, pudiendo cumplir con la ley laboral no lo hagan, pue están seguros que nada les va a pasar.

En este sentido, la reforma del régimen de pensiones que necesita el país debe hacerse a partir de las orientaciones que organismos internacionales como Naciones Unidas y OIT han hecho sobre la necesidad de que los países adopten un piso de protección social, adaptado a las necesidades y contextos locales y que pueda implementarse de forma progresiva¹².

La Organización Internacional del Trabajo, en el Pacto Mundial para el Empleo, indica cuáles deberían ser los componentes esenciales del piso de protección social: el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso, combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres¹³. La viabilidad de esta propuesta la sustenta la OIT a través de varias investigaciones que muestran cómo, incluso los países de bajos ingresos están en la capacidad de adoptar una política de pisos de protección social, aclarando que si no se puede implementar de una sola vez, se debe optar por un enfoque escalonado.

Teniendo como base estas reflexiones, ante la inminencia de una reforma pensional en Colombia, desde los trabajadores, los sindicatos han estado construyendo propuestas para garantizar el derecho a la protección de los ingresos para toda la población adulta mayor, propuestas que haga realidad la noción de dignidad en la que supuestamente descansa nuestro Estado y que rescate el Sistema pensional como un sistema público de protección social, cuyo objetivo fundamental sea la garantía de derechos humanos fundamentales y no la posibilidad de hacer negocios, como ocurre hoy con el sistema de ahorro individual.

Desde los sindicatos, la propuesta principal es la creación de un sistema pensional de pilares, con un primer pilar solidario, financiado con impues-

tos, recursos públicos y cotizaciones, que asegure a toda persona adulta mayor, independiente de su condición socioeconómica, de si ha cotizado o no al sistema, un ingreso mínimo equivalente a medio salario mínimo legal, (piso de protección social), inicialmente focalizado en la población adulta mayor más vulnerable. Este ingreso se podría incrementar mediante cotizaciones y/o con un sistema de ahorros individuales como los que propone el sistema BEPS.

La financiación de este pilar se podría asegurar con impuestos, incrementando la tributación efectiva del capital, que hoy es apenas del 12% de las ganancias, y eliminando las exenciones tributarias al capital, que en 2016 le costaron al fisco aproximadamente 1,2% del PIB, según el propio gobierno¹⁴; además se podrían destinar para tal fin recursos como los del Fondo de solidaridad pensional, (más de un billón de pesos); el valor acumulado de las cotizaciones de aquellas personas que no alcanzan a cotizar el número de semanas suficiente para acceder al derecho a la pensión y que hoy son reclamadas por a través de la figura de la indemnización sustitutiva; los recursos del Programa de Subsidio al Aporte para Pensión (PSAP), próximo a eliminarse; con el ahorro directo que hacen los ciudadanos al programa de ahorro BEPS; con los aportes que “un aliado hace a los ciudadanos de su interés”, en el programa BEPS, que deben ser obligatorios para todas aquellas empresas que tienen como estrategia las ventas por catálogo, o que utilizan masivamente vendedores informales; con los recursos que generaría el impuesto a pensiones millonarias, (las personas que reciben pensiones millonarias no cotizaron nunca por el valor de las pensiones que hoy reciben y en cambio, todos los meses, reciben de todos los colombianos un subsidio millonario por el que no hacen ninguna contribución); y con la destinación de un dólar por cada barril de petróleo exportado, para la conformación de un fondo cuyos rendimientos se destinarían a financiar exclusivamente esta pensión.

¹¹ Mora Aponte, Cristian. Las rentas Vitalicias. FASECOLDAD, junio de 2011.

¹² CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Para recuperarse de la crisis económica y financiera mundial: un pacto mundial para el empleo. Resolución E/2011/ L. 21 / Rev. 1, aprobada el 26 de Julio de 2011, 2011. Pág. 2.

¹³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo, 2009. Pág. 7. Citado por: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL, Para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo convocado por la OIT en colaboración con la OMS, y presidido por Michelle Bachelet. OIT, 2011. Pág. 10.

¹⁴ Salomón Kalmanovitz. <https://www.elespectador.com/opinion/promesas-tributarias-y-realidades-columna-727670>



Buscar de palabras o frases



Zoom +



Desde la CGR



Reflexiones en torno a la normatividad e institucionalidad del Sistema General de Pensiones

Un análisis a profundidad de los diferentes cambios normativos en el régimen de transición y la falta de un criterio único en la jurisprudencia de las altas cortes, sobre todo en materia del ingreso base de liquidación de las pensiones, que no solo ocasiona un desgaste administrativo e institucional si no que genera un riesgo jurídico con impacto fiscal para la Nación hacia futuro.



Busqueda de palabras o frases

Claudia Stella Ruiz Ruiz
Carlos Mauricio Prieto Uaca*

Los objetivos normativos y los cambios institucionales establecidos en la Ley 100 de 1993 han consolidado y depurado el Sistema General de Pensiones - SGPe, al considerar la unificación de diferentes regímenes pensionales, la eliminación del régimen de transición así como las modificaciones en el salario base de cotización y la tasa de reemplazo, sin embargo todavía no se han presentado los resultados esperados en términos de cobertura y equidad, al

igual que subsisten las secuelas de regímenes anteriores que cuestionan su sostenibilidad.

De otra parte es importante destacar que los regímenes pensionales públicos antes de la Ley 100 de 1993 no fueron creados como sistemas de reparto¹ sino como derechos pensionales para ser financiados con cargo al presupuesto público. En tal caso, los aportes de los empleados nunca tuvieron el objetivo ni de financiar su propia pensión ni de servir para financiar las pensiones de los demás, sino de contribuir a los gastos de las respectivas cajas de previsión.



Zoom +

* Profesional de la Dirección de Estudios Sectoriales – Sector Social y Asesor de la Contraloría Delegada para el Sector Social.

¹ De acuerdo con la Cepal, reparto se refiere a un contrato entre generaciones en que los económicamente activos aportan sus cotizaciones al sistema para el pago de pensiones de quienes ya están retirados, y para la acumulación de un fondo de reserva intertemporal. Equivale a un fondo colectivo que se acumula con una prima media general o escalonada y se asigna con una regla de beneficio definida de antemano.

Esta regla se cumple todavía para quienes se pensionaron antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, para aquellos que se pensionaron o se pensionarán por el régimen de transición y sus medidas no quedaron a cargo del ISS o Colpensiones sino que son



pagadas por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), el FOPEP y otras entidades públicas que han conservado su competencia para estos pagos. Por esta razón, el financiamiento de estas mesadas pensionales debe seguir siendo asumido por el Estado con cargo al presupuesto público hasta que se extingan completamente esos derechos, además de aquellos por los cuales se emitan bonos pensionales a favor de afiliados a Colpensiones.

Sobre este aspecto los diferentes cambios normativos en el régimen de transición y la falta de criterio único jurisprudencial en materia de pensiones generan un riesgo jurídico con impacto fiscal para la Nación hacia futuro. Por otra parte aunque se presentan aspectos institucionales definidos en materia de administración, regulación y supervisión del sistema de pensiones, aun superado en el año 2016 el estado de cosas inconstitucional, se requiere por parte de las entidades que conforman este sistema reforzar sus compromisos de información, seguimiento y monitoreo de cobertura y calidad, al igual que mecanismos de participación ciudadana, que permitan profundizar los cambios que requiere el sector hacia futuro.

El Ministerio de Hacienda ha considerado que las sentencias han venido otorgando a las normas básicas del régimen de transición un alcance que está lejos de la visión original de la Ley 100.

En este sentido se presenta un análisis inicial de los aspectos normativos del SGPe destacando las afectaciones por el régimen de transición y otros riesgos jurídicos. En segunda instancia, se aborda el componente institucional. Y por último se presentan algunas conclusiones.

Aspectos Normativos

La reforma pensional plasmada en la ley 100 de 1993 buscó reordenar y redefinir el sistema pensional colombiano. Desde su concepción inicial, en el proyecto del Gobierno y en los debates sostenidos en el Congreso de la República, se consideró la unificación de los regímenes pensionales como uno de los principales objetivos del Sistema General de Pensiones, pues era no solo importante acabar con la enorme dispersión de reglas aplicables a los servidores públicos sino también incorporar gradualmente al resto de la población en este esquema de protección de la vejez, en desarrollo del principio constitucional de universalidad².

Los ajustes normativos y las reformas constitucionales y legales desarrolladas desde ese momento se han centrado principalmente en la reducción de los beneficios y la ampliación de los requisitos haciéndolos más exigentes buscando asegurar la sostenibilidad del sistema. Con las Leyes 797 y 860 de 2003 se estableció la afiliación obligatoria para todos los trabajadores (dependientes e independientes), se incrementó la edad de jubilación, la tasa de cotización y se redujo la tasa de reemplazo. También se incluyeron procedimientos para revisión de pensiones irregulares.

Con la reforma constitucional de 2005 se introdujo el principio de sostenibilidad al definir que en adelante las leyes en materia pensional deberán asegurar la sostenibilidad financiera, se redujeron las mesadas pensionales a 13 por año, se puso como límite 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes a las pensiones con cargo a recursos de naturaleza pública se eliminaron la mayoría de los regímenes especiales y exceptuados, y se estableció que ninguna pensión puede ser inferior a un salario mínimo legal vigente. También se definieron los BEPS como alternativa de ahorro e ingresos a población de escasos recursos durante la vejez.

² Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General Regulación Económica de la Seguridad Social, "Régimen de transición pensional de los servidores públicos, Sistema General de Pensiones". Notas Fiscales No. 7, Mayo 2011.

Este desarrollo normativo estableció un sistema pensional con dos regímenes de libre elección (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad - RAIS y Régimen de Prima Media -RPM) manteniendo un tercero, denominado de transición para las personas que no habían consolidado sus derechos pero se encontraban vinculadas a los regímenes públicos o al Instituto de Seguros Sociales (ISS) y que al momento de entrar en vigencia el Sistema (a partir de abril de 1994) tenían 35 años de edad o más si eran mujeres o 40 años o más si eran hombres, o si contaban con 15 años de servicios cotizados o más.

En este esquema de transición, la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez serían los establecidos en el régimen anterior al cual se encontraron afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez se regirían por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993.

No obstante, si bien se han establecido elementos normativos que han ayudado a mejorar la situación del sistema de pensiones, aún se siguen presentando reclamaciones que vulneran su sostenibilidad hacia futuro debido a factores como los cambios en el régimen de transición y la falta de un criterio único en materia jurisprudencial.

Régimen de transición e implicaciones normativas³

Un primer aspecto está relacionado con el régimen de transición, figura que el legislador estableció para dar un trato favorable a las personas que estuviesen cerca de consolidar su derecho a la pensión para la fecha de entrada en vigencia de una ley que estableció más condiciones que la anterior, en este caso la Ley 100 de 1993.

³ El desarrollo de este acápite partió del análisis realizado por Iván Aguirre Acevedo. Asesor de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas de la CGR.

⁴ Rama Ejecutiva del orden nacional, departamental, municipal o distrital, así como de sus entidades descentralizadas; los servidores públicos del congreso de la República, de la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la organización electoral y la Contraloría General de la República

⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General Regulación Económica de la Seguridad Social - Centro de Estudios Fiscales, Mayo 2011, Régimen de transición pensional de los servidores públicos, Sistema General de Pensiones. No. 7, pág. 19.

En el Acto Legislativo (AL) 01 de 2005 se precisaron las condiciones del régimen de transición, estipulando que las normas que lo desarrollaran no podrían cobijar más allá del 31 de julio de 2010, excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen tuvieran cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del AL (29 de julio de 2005), a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el 31 de diciembre de 2014. Así mismo quedaron incorporados al nuevo sistema todos los servidores públicos⁴ en los mismos términos.

En este sentido se ha observado que para el reconocimiento de las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición se han presentado diferentes fallos judiciales soportados en interpretaciones similares que han afectado las finanzas públicas. Al respecto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha considerado que las sentencias de tutela y las sentencias de la jurisdicción contenciosa han venido otorgando a las normas básicas del régimen de transición un alcance que está lejos de la visión original de la Ley 100⁵. El problema principal en el reconocimiento pensional se ha presentado en relación con la determinación de si el Ingreso Base de Liquidación (IBL) es un elemento constitutivo de dicho régimen o no.

Si bien, desde 1995 la Sentencia C-168 de la Corte Constitucional había señalado que el IBL de los beneficiarios del régimen de transición era el previsto en la Ley 100 de 1993, el Consejo de Estado y la misma Corte Constitucional, salas de revisión, han considerado que para los beneficiarios del régimen de transición el IBL es el previsto en el régimen anterior al de la Ley 100. Y nuevamente aunque la Corte Constitucional con las Sentencias C-258 de 2013 y Sentencia Unificada (SU) 230 de 2015 retoma la tesis de que el IBL para los beneficiarios del régimen de transición es el previsto en la Ley 100 de 1993, aún varias secciones del Consejo de Estado y varias salas de revisión de tutelas de la Corte Constitucional se han resistido a reconocer el carácter obligatorio de esas decisiones y han seguido considerando que el IBL es el previsto en la normatividad anterior a la Ley 100.

Al analizar diferentes sentencias de tutela se observa una constante en los fallos de la Corte Constitucional que señalan que el IBL es parte del régimen de transición: en la mayoría, los beneficiarios de las mismas son funcionarios de la Rama Judicial. Por tal razón la Corte obligó a las administradoras públicas



Buscar de palabras o frases



Zoom +



de pensiones a liquidar las mismas con el ingreso base de liquidación del régimen al que pertenecía el pensionado antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, es decir, con el promedio de los pagos recibidos en el último año, y no con el promedio de los pagos recibidos en los últimos 10 años.

Teniendo en cuenta la claridad de la norma que consagra el régimen de transición en el sentido de que el IBL de los beneficiarios de ese régimen es el consagrado en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la Corte Constitucional sostuvo durante varios años que ese elemento de la pensión si hacia parte del régimen de transición⁶. El Ministerio de Hacienda ha estimado que por efecto de los fallos del Consejo de Estado frente al IBL (del último año) el costo para la Nación asciende aproximadamente a \$59,1 billones adicionales al valor actual que equivale a 7,67% del PIB (Valor Presente Neto -VPN) adicional⁷.

Así las cosas, tenemos que hasta el año 2013, la Corte Constitucional sostuvo que el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 incluía la edad, las semanas de cotización o el tiempo de servicio, el monto y el ingreso base de liquidación, pues el monto y la base de liquidación de la pensión formaban una unidad inescindible. Esta nueva posición jurisprudencial era la misma sostenida por el Consejo de Estado, la única Alta Corte que desde el principio sostuvo que el IBL no era un elemento a tener en cuenta en ese régimen de transición fue la Corte Suprema de Justicia.

La diferencia en la posición de las Altas Cortes parecería estar en que cuando se trata de casos de trabajadores no pertenecientes al Estado los jueces fallan de acuerdo con lo previsto en la Ley 100 de 1993, es decir, considerando que el IBL no hace parte del régimen de transición, y cuando se trata de pensiones que deben reconocerse a funcionarios del Esta-

do, los jueces consideran el IBL parte del régimen de transición.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuestionó esa práctica por sus efectos en la institucionalidad, en la viabilidad financiera del Sistema de Pensiones y su impacto fiscal. En primer lugar indicó que “es altamente preocupante que las modificaciones al Sistema de Pensiones por vía de interpretación jurídica hayan beneficiado principalmente a la Rama Judicial y a los Organismos de Control, lo cual ha afectado el balance constitucional de los poderes públicos en contra de la Rama Ejecutiva, que es quien tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones y la función de velar por la estabilidad fiscal”⁸. En segundo lugar señaló “la falta de mecanismos que permitan garantizar la neutralidad de las autoridades judiciales y de control cuando persiguen beneficios de sus propios servidores, lo cual genera conductas oportunistas y de discutible legalidad, incentivando la búsqueda de los mayores beneficios posibles en contra de la estabilidad del Sistema y de las finanzas públicas”⁹. En tercer lugar indicó que “estas decisiones han creado una situación altamente gravosa e inflexible para las finanzas públicas (...) con sobrecostos fiscales no previstos que pesarán sobre las generaciones futuras”¹⁰.

Este desarrollo jurisprudencial ha generado gran inestabilidad en el sistema general de pensiones, tal es el caso del Auto 229 de 2017 de la Corte Constitucional mediante el cual se resolvió la solicitud de nulidad de la Sentencia de Tutela 615 de 2016, por haber desconocido el precedente constitucional sobre IBL en el marco del régimen de transición y la cosa juzgada constitucional.

La Corte Constitucional en el mencionado Auto señala que ya desde 1995 con la Sentencia C-168 se había dejado claro que el IBL no hacia parte del régimen de transición, postura que se consolidó con la sentencia C-258 de 2013 y SU 230 de 2015, entre otras. A pesar de lo señalado por la Corte Constitucional en las Sentencias sobre este tema, proferidas a partir de 2013, el Consejo de Estado continuó sosteniendo la tesis contraria, es decir, que el IBL formaba parte del régimen de transición.

De todas maneras, después de una larga lucha jurídica por parte de las administradoras de pensiones públicas, la Corte Constitucional, que en sentencias de constitucionalidad había sido clara en que el IBL de las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición era el previsto en el inciso tercero del

artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pero que posteriormente en sentencias de tutela sostuvo la tesis contraria, y el Consejo de Estado, que siempre sostuvo que el IBL era parte del régimen de transición, mediante los fallos desde la C-258 de 2013 y SU 230 de 2015, han aceptado que el IBL no hace parte del régimen de transición.

Adicionalmente, y con relativa claridad la Sentencia de Unificación de la Corte Constitucional SU 427 de 2016 señaló que la liquidación de una pensión de régimen de transición sin tener en cuenta que el IBL no hace parte de ese régimen constituye abuso del derecho, que da lugar a que las administradoras de pensiones agoten el recurso de revisión en las decisiones judiciales en las que se haya ordenado el reconocimiento de pensiones desconociendo el correcto sentido del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En tal situación, se presenta abuso del derecho en los fallos judiciales que ordenaron reconocer pensiones con el IBL del régimen anterior al del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

Así las cosas, y de acuerdo con este precedente constitucional sobre IBL y régimen de transición, con esta decisión el Estado colombiano puede adelantar las acciones conducentes para obtener el reajuste de las pensiones conforme al ordenamiento jurídico constitucional. De acuerdo con la Sentencia mencionada, la UGPP tiene hasta junio de 2018 para adelantar las acciones para que las pensiones obtenidas con presunto abuso del derecho, es decir, las que hayan sido reconocidas a través de decisiones judiciales en las que el IBL con el cual se liquidó la pensión sea el del régimen anterior al de la Ley 100, sean revisadas.

Adicionalmente, la Corte Constitucional mediante la citada providencia advierte al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia que el desconocimiento del precedente fijado en esa providencia en relación con la procedencia del recurso de revisión establecido en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, habilita a la UGPP para acudir a la acción de tutela y salvaguardar sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a la igualdad.

Pese a lo anterior, el Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante Fallo 1341 de extensión de jurisprudencia de unificación¹¹ del 24 de noviembre de 2016 desconoce nuevamente los precedentes constitucionales establecidos en las sentencias

⁶ En concreto, en la Sentencia C-258 de 2013[76] se señaló que, el beneficio derivado de pertenecer al régimen de transición se traduce en la aplicación posterior de las reglas derogadas en cuanto a los requisitos de (i) edad, tiempo de servicios o cotizaciones y (ii) tasa de reemplazo. Sin embargo, frente al Ingreso Base de Liquidación (IBL) la Corte sostuvo que no era un aspecto a tener en cuenta en dicho régimen.

⁷ Información debidamente certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio 2016ER0068054 de julio de 2016.

⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General Regulación Económica de la Seguridad Social, “Régimen de transición pensional de los servidores públicos, Sistema General de Pensiones”. Notas Fiscales No. 7, pág. 19, Mayo 2011.

⁹ Ibid, pág. 19.

¹⁰ Ibid, pág. 19.

La Sentencia de Unificación de la Corte Constitucional SU 427 de 2016 señaló que la liquidación de una pensión de régimen de transición sin tener en cuenta que el IBL no hace parte de ese régimen, constituye abuso del derecho, que da lugar a que las administradoras de pensiones agoten el recurso de revisión en las decisiones judiciales en las que se haya ordenado el reconocimiento de pensiones desconociendo el correcto sentido del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.



Buscar



Zoom +

C-168 de 1995, C-258 de 2013, SU 230 de 2015, SU 427 de 2016, SU 210 de 2017, SU 395 de 2017, Auto 229 de 2017, e insiste en mantener su ya conocida posición de considerar que el Ingreso Base de Liquidación corresponde al reconocido en el régimen anterior a la Ley 100 de 1993. Este fallo puede ser objeto de impugnación, por ejemplo, vía acción de tutela, por desconocer derechos fundamentales como el debido proceso de la entidad frente a la cual se decretó el cumplimiento del fallo de extensión de jurisprudencia de unificación mencionado.

Todas estas situaciones y hechos presentan aún un panorama incierto frente a los reconocimientos pensionales de los beneficiarios del régimen de transición del Sistema General de Pensiones, que dependen de las situaciones particulares estudiadas y analizadas por las diferentes jurisdicciones. Estos acontecimientos ocasionan un desgaste administrativo e institucional tanto para la Rama Judicial como para la Ejecutiva al considerar el análisis de cada caso en particular y para los diferentes agentes del SGPe que dependen de las decisiones e interpretaciones de las Altas Cortes.

Otros posibles riesgos jurídicos en el sistema de pensiones

De igual forma es importante mencionar otras contingencias sobre el sistema de pensiones que han sido reconocidas por la Corte Constitucional. Los temas en discusión se relacionan con la protección de la población que se encuentra a cargo de las personas mayores, que significarían asumir pensiones ya no solo de los sobrevivientes del pensionado sino de la familia extensa¹². El artículo 47 de la Ley 100 de 1993 establece como beneficiarios a los hijos del causante hasta los dieciocho (18) años de edad y hasta los veinticinco (25) si se encuentran estudiando, pero la Sala Constitucional considera que este artículo debe interpretarse a la luz del principio de solidaridad y reitera que la protección a la familia se extiende a las familias conformadas en virtud de vínculos jurídicos o de consanguinidad.

En consecuencia, incluir como sobrevivientes a los hijos de crianza por asunción solidaria de la paternidad, al igual que a los hijos biológicos y adoptivos y de crianza simple, conduciría a extender el beneficio de la pensión por un mayor periodo de tiempo y posiblemente requeriría del financiamiento con recursos públicos. Al respecto, Fasecolda calcula un costo de \$6 billones bajo el supuesto de 608 mil niños nuevos beneficiarios¹³.

De otra parte, el Ministerio de Hacienda¹⁴ encuentra que la decisión de convertir a otras personas diferentes a las contenidas en la Ley 100 de 1993 como beneficiarias de pensión (nietos, abuelos, tíos, primos o familiares de crianza) genera un riesgo de sostenibilidad del sistema de pensiones, como se explica en las situaciones que se describen a continuación. La primera relacionada con los nietos, si se asume que solo los nietos de los actuales y futuros pensionados resultan ser beneficiarios de pensión, esto tendría un costo del 1,75% del PIB es decir \$14,3 billones de 2016. La segunda, la cuantificación considera no solo a los nietos sino a los integrantes menores de la familia extendida, por lo que se calcula un costo de esa cobertura ampliada de \$17,3 billones de 2016, que equivale a 2,1% del PIB.

Además, la tercera, si se extiende la pensión de sobrevivencia o la sustitución a hermanos, padres o hijos de crianza, el efecto fiscal de la denominada familia extendida (abuelos, tíos, primos, sobrinos, bisnietos, entre otros) es de \$20 billones de pesos de 2016.

Esto sin considerar que en cualquiera de los escenarios se exacerba el riesgo jurídico, por lo que se espera que el total de las pensiones de sobrevivencia y de sustitución no se extingan a la fecha de la muerte del causante sino del beneficiario de pensión más joven, extendiendo por 55 o incluso 60 años, una pensión que actuarialmente estaba programada para durar unos 25 o 30 años.

Aspectos institucionales

De acuerdo con las funciones normativas, la formulación de los lineamientos de política en el tema pensional se encuentra en cabeza de los Ministerios de Trabajo y de Salud y Protección Social, teniendo en cuenta que son los rectores del Sistema de Protección Social en Colombia. Sin embargo la función se concentra en el Ministerio de Trabajo (Gráfico 1). En este aspecto se observa una debilidad institucional al considerar que la función de la política pensional

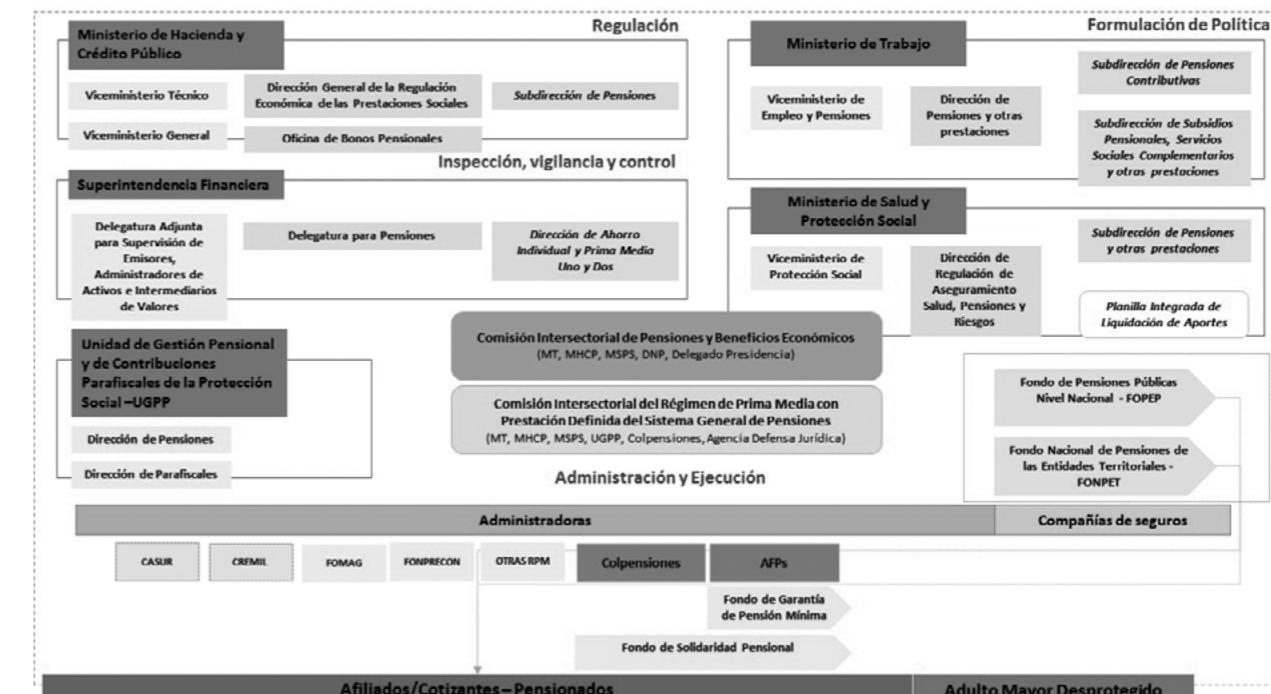
¹² Corte Constitucional (2016), *Sentencia T-074, Nietos son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes de sus abuelos cuando se presenta una asunción solidaria de la paternidad*. Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá D.C., 22 de febrero de 2016.

¹³ Presentación de Fasecolda a la Contraloría General de la República. 15 de agosto de 2017.

¹⁴ Concepto Técnico – Acción Pública de Inconstitucionalidad Parágrafo artículos 47 y 74 Ley 100 de 1993 modificado artículo

¹⁵ Ley 797 de 2003. Expediente D-11745. Radicado Ministerio 3-2016-019897.

Gráfico 1 Institucionalidad del Sistema Pensional Colombiano



Fuente: CGR- DES Sector Social.

nal se conforma con ser subsidiaria del empleo y los derechos laborales pero no se formula de manera integral con otros elementos que subyacen al comportamiento del sistema de pensiones.

La regulación en materia de pensiones se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se dirige a la evaluación permanente de la evolución del sistema pensional en relación con su impacto sobre las finanzas públicas y sobre la política macroeconómica de corto, mediano y largo plazo, así como a recomendar la adopción de medidas que contribuyan a su mejoramiento.

De otra parte, la inspección, vigilancia y control (IVC) le corresponde a la Superintendencia Financiera, entidad que equipara a los fondos de pensiones y a las administradoras de Régimen de Prima Media con establecimientos de crédito, sociedades de servicios financieros y de capitalización, entidades aseguradoras e intermediarios de seguros y reaseguros, por lo cual el cubrimiento es enfocado a los aspectos contables y financieros, a pesar de los aspectos particulares de este esquema.

Dentro de la función de IVC, aparece también la Unidad de Gestión Pensional y de Contribuciones

Parafiscales (UGPP) que por una parte ejerce la vigilancia de las obligaciones de seguridad social de los empleadores. Para esta función es importante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA al considerar que es la herramienta que contiene toda la información relacionada con los aportes a la seguridad social, la cual es administrada por el Ministerio de Salud.

Además, a la UGPP le corresponde el reconocimiento de derechos pensionales¹⁵ causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media diferentes a Colpensiones y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo esta función, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación¹⁶.



Buscar de palabras o frases



Zoom +

¹⁵ A junio de 2017, la UGPP tiene reconocidos los derechos de 333.016 pensionados que representan \$ 666.921 millones mensuales los cuales son pagados por el FOPEP.

¹⁶ Minercol, ISS, Mincomunicaciones, Inea, Telesantamarta, Telecom, Corporación Financiera de Transporte, ISS ARL, Audiovisuales, Caminos Vecinales, Caprecom, Capresub, Carbocol, Corporación Nacional de Turismo, Focine, INAT, Inurbe, Invias, Telearmenia, Telecalarca, Telecartagena, Telehuila, Telenariño, Teletolima, Zonas Francas, Corelca.





De otra parte, se destaca la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos la cual tiene como responsabilidad coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas en materia pensional y de beneficios económicos a cargo de las entidades que intervienen en el sistema y orientar la formulación de políticas y planes nacionales en materia pensional y de beneficios económicos mediante la concertación de lineamientos institucionales de interés común.

De acuerdo con las actas de reunión del Comité se observa que primordialmente ha sesionado en torno a la formulación, desarrollo e implementación del Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) por lo cual su objetivo se cumple parcialmente debido a que su actuación se refiere únicamente a un programa pero no ha considerado aspectos relacionados con el Sistema de Pensiones en general.

También se encuentra conformada la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones, la cual reviste gran importancia al considerar que su función principal es definir criterios unificados de interpretación de las normas relacionadas con este Régimen. Por consiguiente su función se ha concentrado en la definición y discusión sobre los aspectos que han tenido mayor incidencia para el reconocimiento pensional así como en las decisiones frente a estos.

La temática de la Comisión ha girado en torno a la indexación de la primera mesada pensional, devolución de aportes de salud en pensión gracia, pre-

pensionados, recuperación del estatus de período de transición, incrementos de beneficiarios, análisis de normas y sentencias que impacten el reconocimiento pensional, entre otros. Esta instancia ha sido importante toda vez que ha generado discusión y han presentado posiciones fundamentadas frente a las decisiones judiciales a las que se enfrenta día a día el RPM.

En el SGPe el componente de solidaridad se materializa para los dos regímenes a través del Fondo de Solidaridad Pensional como cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio del Trabajo, destinada a subsidiar las pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones económicas no tienen acceso a los Sistemas de Seguridad Social, y a otorgar subsidios económicos para la protección de adultos mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema.

El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), por su parte fue conformado con el objetivo de aprovisionar los recursos necesarios para cubrir el pasivo pensional de las entidades territoriales. Los recursos de este fondo provienen de las Entidades Territoriales y de la Nación y son administrados por el Ministerio de Hacienda por medio de patrimonios autónomos manejados por fiduciarias y fondos de pensiones. A mayo de 2017 tiene un aprovisionamiento de 68,6% del pasivo territorial.

De otra parte, en el RPM existen Fondos Públicos de Pensiones que administran recursos con destinación especial como son el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), o regímenes particulares como

son el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol (PAE), Patrimonio Autónomo de Telecom (PAP), Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), entre otros, que son manejados por encargos fiduciarios y cuya responsabilidad se limita en los tres últimos a realizar el pago de las mesadas pensionales.

En relación con el RAIS, las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (AFP) son sociedades de servicios financieros, vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, constituidas con el objeto social exclusivo de administrar fondos de pensiones obligatorias, fondos de cesantías y fondos de pensiones voluntarias. Actualmente existen cuatro AFPs: Protección, Porvenir, Old Mutual y Colfondos. Su función está centrada en el manejo financiero de los recursos de acuerdo con los lineamientos de inversión.

De igual manera en este esquema se incluye el Fondo de Garantía de Pensión Mínima en el RAIS, que se puede definir como los recursos que se provisorean para el beneficio que reconoce el Sistema para aquellos afiliados que a pesar de contar con la edad para pensionarse no cuentan con el capital necesario para generar una pensión mínima, habiendo cotizado por lo menos 1.150 semanas, caso en el cual el afiliado tendrá derecho a que se le complete la parte que haga falta para obtener una pensión mínima (1 SMMLV). En la actualidad los recaudos de dichos ingresos (1,5% del ingreso base sobre el que cotizan los afiliados al RAIS) vienen siendo gestionados por las administradoras de pensiones, situación que debe reglamentar el Gobierno Nacional en ejercicio de las atribuciones señaladas en la Ley 1328 de 2009.

En el Gráfico 1 también se ilustra el caso de los afiliados/cotizantes o pensionados que se encuentran en el sistema pensional en un régimen contributivo y los adultos mayores que no cotizaron al sistema pero que en teoría pueden recibir beneficios de los programas de Colombia Mayor y Subsidio al Aporte a través del Fondo de Solidaridad Pensional o participar del programa de ahorro voluntario para la vejez, BEPS, el cual favorecerá a los colombianos que no cuentan con la posibilidad de cotizar para la pensión o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla, y que pueden obtener un ingreso mensual durante su vejez.

De esta manera, en concordancia con la Corte Constitucional¹⁷, se observa el vacío en el análisis de las consecuencias de la normatividad pensional sobre

el acceso y calidad de las prestaciones o el estado de progreso del derecho a la seguridad social frente a los sectores excluidos o marginados, entre ellos las personas en condición de discapacidad, informabilidad o precariedad laboral.

En el nivel de administración y ejecución aparece Colpensiones y las demás administradoras del RPM, las administradoras de fondos de pensiones y las compañías de seguros.

En particular, en el año 2013 la Corte Constitucional a través del Auto 110 declaró el Estado de Cosas Inconstitucional – ECI¹⁸, al considerar la existencia de una falla estructural del Régimen de Prima Media administrado por Colpensiones, en razón al atraso originado en el ISS. Se conformaron grupos para clasificar toda la herencia del ISS y priorizar su atención, se suspendieron hasta el 31 de diciembre de 2013 las sanciones de tutelas por peticiones radicales ante el ISS y se ordenó al Gobierno Nacional y a Colpensiones que destinaran todos los recursos necesarios para superar el atraso estructural del RPM.

A diciembre de 2015, Colpensiones había recibido 1.065.252 solicitudes de las cuales 345.136 eran de reconocimiento pensional por vejez, sobrevivencia e invalidez, las de indemnización sustitutiva correspondían a 225.838 requerimientos, 59.980 eran por auxilios funerarios, 189.284 recursos interpuestos y 245.004 peticiones de reliquidación. Además en su inventario tenía 228.456 tutelas y 128.138 decisiones judiciales que atender.

En marzo de 2016, la Corte Constitucional declaró la superación del ECI en la transición entre el ISS y Colpensiones, al constatar una notable mejoría en



Buscar de palabras o frases

La Corte destacó que frente a las solicitudes de reconocimiento pensional se había presentado un avance del 97,9%, en relación con las tutelas el nivel de cumplimiento fue de 97% y frente a las sentencias se presenta un acatamiento de 81,1%.

17 Corte Constitucional Sentencia T-774 de 2015.

18 De acuerdo con la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.



Zoom +



la situación de los derechos fundamentales de los usuarios, luego de contrastar el panorama actual con el escenario que motivó su intervención a partir del Auto 110 de 2013¹⁹.

La Corte destacó que frente a las solicitudes de reconocimiento pensional se había presentado un avance del 97,9%; en relación con las tutelas el nivel de cumplimiento fue de 97% y frente a las sentencias se presentó un acatamiento de 81,1%. De igual forma la Corte evidenció señales de progreso importantes en los indicadores de reconocimiento de prestaciones, traslado de afiliados, gestión económica, entre otros aspectos de la administradora de pensiones.

No obstante, la Sentencia en mención de la Corte Constitucional señala que existen diversas situaciones preocupantes que requieren la atención de la Corte por medio de sus atribuciones ordinarias en materia de protección de derechos fundamentales. En especial, la Corte encuentra que aunque los órganos de control coinciden en señalar avances importantes en la calidad de los actos administrativos prestacionales, también reportan la persistencia de fallas considerables.

Por estas razones la Corte expide una serie de medidas procedentes para proteger los derechos fundamentales constitucionales de los usuarios de Colpensiones y evitar la repetición de la situación que originó la declaratoria del ECI. Estas se refieren a la superación definitiva de los problemas presentes en la calidad de los actos administrativos prestacionales, en la completitud de las historias laborales, en el proceso de acatamiento de las sentencias judiciales ordinarias y contenidos administrativas, en priorizar la atención de las solicitudes de prestaciones económicas y cumplimiento de fallos judiciales de las personas que soportan enfermedades catastróficas o similares, entre otras.

En este sentido, con el objetivo de dar cumplimiento a la Sentencia T-774 de 2015, Colpensiones presentó en agosto de 2017 el protocolo que

¹⁹ En la Sentencia T-774 de 2015 de la Corte Constitucional se señala que “Lo que constata la Sala es que actualmente no se reúnen las condiciones dispuestas en la jurisprudencia para continuar la intervención judicial en la operación de Colpensiones a través de la figura del estado de cosas inconstitucional, cuyo carácter es excepcional, intenso y transitorio”.

²⁰ Lo cual es señalado en la Sentencia T-774 de 2015 de la Corte Constitucional, numeral 678.

fija los lineamientos generales en relación con el acatamiento oportuno de fallos judiciales, indicadores con enfoque de derechos y espacios para la divulgación y consulta de la ciudadanía, así como la visibilización de otros aspectos propios del funcionamiento de Colpensiones.

Frente a este tema se observa que de acuerdo con la información reportada a septiembre de 2017, Colpensiones sigue presentando resultados favorables en su gestión que demuestran una buena ejecución de la política pensional en el RPM. Desde su inicio, la entidad ha atendido 1.974.708 solicitudes de reconocimiento pensional (equivalente al 99,8% del total de solicitudes); el nivel de respuesta de la entidad frente a los fallos judiciales que la condenan es de 99,5% (175.167 fallos); el 99,8% de las tutelas interpuestas han sido resueltas (278.933 tutelas notificadas); y ha corregido 3.251.787 historias laborales, lo que significa un cumplimiento del 99,1% de las solicitudes realizadas por múltiples canales.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional en la Sentencia T-774 de 2015 señaló que se presentan dificultades estructurales que inciden en la protección de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales a la seguridad social, que se traducen en un deficiente seguimiento al sistema de pensiones, al igual que carencias de información y limitada participación de la ciudadanía y de los usuarios del RPM.

También, en este contexto, la sentencia constitucional anota que “La difusión oficial de los proyectos de reforma y los documentos que los sustentan es insuficiente y no cuentan con mecanismos de transparencia. Los indicadores relacionados con el sistema de pensiones no están unificados y son de difícil visibilidad, acceso y comprensión al público”.

Por lo cual, la Corte Constitucional hace un llamado de atención a las diferentes instituciones que conforman el sistema de pensiones para atender debidamente los compromisos establecidos por cada entidad que permitan mejorar el funcionamiento y seguimiento del sistema de pensiones y brindarles mayor información y participación directa a los trabajadores y usuarios de dicho sistema en los temas de protección en la vejez en la etapa de retiro laboral, este último aspecto incluso todavía no ha sido reglamentado según lo establecido en la Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003²⁰.

Conclusiones

En primer lugar, la falta de criterio único jurisprudencial en materia de pensiones propicia un panorama incierto frente a los reconocimientos pensionales de los beneficiarios del régimen de transición del Sistema General de Pensiones, que dependen de las situaciones particulares estudiadas y analizadas por las diferentes jurisdicciones. Estos acontecimientos ocasionan un desgaste administrativo e institucional tanto para la Rama Judicial al considerar el análisis de cada caso en particular y para los diferentes agentes del sistema de pensiones que dependen de las decisiones e interpretaciones de las Altas Cortes.

Igualmente, se presentan contingencias adicionales que han surgido por diferentes posturas jurídicas de las Altas Cortes, particularmente relacionadas con casos específicos como la extensión de los reconocimientos pensionales a hijos de crianza y sobrevivientes, que generan precedentes frente a reclamaciones futuras en materia pensional.

Estos aspectos representan un impacto fiscal para la Nación que se reflejan en costos adicionales al sistema de pensiones elevando el pasivo pensional y contrarrestando la tendencia decreciente de dicha variable en los últimos 15 años como resultado de los cambios generados por las Leyes 797 y 860 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005.

En segundo lugar, se observa una compleja y extensa estructura institucional que no permite determinar la responsabilidad de la política de protección a la población mayor en Colombia, aspecto señalado en la Sentencia T-774 de 2015 de la Corte Constitucional.

De otra parte, se observa que no existe divulgación, promoción ni información acerca de la importancia de formar parte del sistema de pensiones, ya sea en el régimen de prima media o en el de ahorro individual. Cada uno de los agentes que prestan el servicio en cualquiera de los dos regímenes realiza la promoción comercial de un servicio, es decir, más enfocado a la atracción de los clientes pero no hay una preocupación por la protección del adulto mayor. Sin embargo esta responsabilidad debería ser la acción del líder de la política pero en la actualidad no se está realizando.

Adicionalmente, la información relacionada con el sistema general de pensiones no se encuentra unificada ni disponible para la toma de decisiones. La información es fraccionada al considerar que cada entidad tiene a su cargo el manejo de la información relacionada con la función que desarrolle y cumpla

en el sistema pero no existe la consolidación de resultados del Sistema ni se elaboran indicadores, funciones que son competencia del Ministerio de Trabajo quien tiene a cargo la evaluación de la política pensional.

De acuerdo con la Corte Constitucional, aun superado el ECI en 2016, el Estado está obligado a vigilar eficazmente la prestación del servicio de seguridad social por parte de las entidades encargadas de materializar las prestaciones y a revisar constantemente el progreso, retroceso o estancamiento (normativo y físico) de los componentes de calidad, oportunidad y cobertura del sistema de pensiones. Para tal fin, la Corte insistió en que es indispensable contar con mecanismos e instituciones eficientes, establecer una amplia batería de indicadores que refleje el estado del derecho en cada una de sus dimensiones, asegurar la participación de la sociedad civil y los usuarios del sistema y generar información pública, transparente, asequible y confiable sobre el funcionamiento del sistema de pensiones.

Bibliografía

Acto Legislativo 01 de 2005: Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Constitución Nacional de Colombia Artículo 48.

Corte Constitucional Sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, T-774 de 2015, SU230 de 2015, T-074 de 2016, SU427 de 2016, SU210 de 2017, SU395 de 2017, Auto 229 de 2017

Consejo de Estado, Fallo 1341 de extensión de jurisprudencia de unificación de 2016.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, documento aprobado por la Comisión en su 132º período ordinario de sesiones el 19 de julio de 2008.

Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, Ley 860 de 2003. Colombia. Congreso de la República. Disponible en <http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/armbol/1000.html>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General Regulación Económica de la Seguridad Social - Centro de Estudios Fiscales, Mayo 2011, Régimen de transición pensional de los servidores públicos, Sistema General de Pensiones. No. 7

Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Historia, Avances y Proyección de la Seguridad Social en Colombia. Evolución del Sistema Pensional en Colombia. 2015.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

Cobertura Pensional en Colombia: Situación actual y desafíos

El gran desafío para aumentar la cobertura de las pensiones en Colombia, según los autores, es reducir la informalidad. Explican los avances que se han logrado con los programas de protección de los adultos mayores denominados beneficios sociales complementarios (BEPS y Colombia Mayor), los ajustes, que necesitan para amplificar su impacto económico y social.

Diego Alejandro Chaves Martínez
Myriam Stella Gómez Angarita*

Después de casi 25 años de la reforma realizada a través de la Ley 100 de 1993, con la introducción del Sistema General de Pensiones (SGPe)¹, el resultado en materia de cobertura en Colombia es crítico, dado que el porcentaje de trabajadores que cotizan sigue siendo bajo y tampoco se ha registrado un aumento importante en el número de pensionados en el país.

* Economista e Ingeniera de Sistemas, Funcionarios de la Dirección de Estudios Sectoriales y de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Social, respectivamente. Los autores agradecen el apoyo prestado por el funcionario Héctor Leonardo Reina Castaño de la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático (USATI), así como los comentarios y aportes realizados por Oscar Enrique Guzmán Silva, Asesor de la Contraloría General de la República.

¹ El SGPe incluye únicamente al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y al Régimen de Prima Media (RPM).

El país registra en la actualidad cerca de 6 millones de personas mayores de 60 años, de las cuales 2 millones están pensionadas, 1,5 millones de personas reciben apoyo de esquemas complementarios como Colombia Mayor y 2,5 millones de personas aproximadamente no tienen cobertura por pensión.

Adicionalmente, de acuerdo con las cifras obtenidas a través de las estadísticas de mercado laboral del DANE, solamente 4 de cada 10 ocupados están afiliados a seguridad social en pensiones en el país.

Estas cifras reflejan las debilidades que se presentan en materia de cobertura pensional, con grandes desafíos hacia futuro en términos del bienestar de la población y su posible incidencia fiscal.

El presente artículo busca explicar los bajos niveles de cobertura a través de tres aspectos. En primer lugar se presenta el estado actual de la cobertura pensional del país, en segundo lugar se revisan los efectos de la informalidad laboral sobre el sistema pensional como factor fundamental que explica la baja cobertura pensional, y en tercer lugar se analizan los desafíos en esta materia en el país, considerando los aspectos demográficos, los resultados en evasión al sistema de pensiones, la educación financiera sobre el ahorro para la vejez, la incidencia de esquemas complementarios para ampliación de cobertura que ha implementado el país en los últimos años y finalmente, la revisión de los resultados de algunos modelos alternativos de pensión.

Situación actual de la cobertura pensional en el mundo

De acuerdo con datos expuestos por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (ISSA en inglés), para 2014 el 52% de la población mundial tiene acceso a prestaciones de seguridad social para vejez, cifra que incluye los avances logrados en África (Marruecos, Sudáfrica, Ruanda y Túnez), Asia (China, Arabia Saudita, Jordania, Tailandia y Vietnam) y Oceanía, durante los últimos años².

Para el caso particular de la cobertura pensional en Latinoamérica se resaltan los resultados en Uruguay, Costa Rica y Chile, que presentan altos indicadores, con una cobertura superior al 70% en número de afiliados al SGPe.

Por otra parte, países como Nicaragua, Honduras, Perú y Bolivia evidencian los mayores rezagos en estos indicadores, con coberturas inferiores al 25%.

En cuanto a los beneficiarios de una pensión contributiva³, Argentina (90%), Uruguay (86,7%) y Brasil (83,9%) registran un elevado número de adultos mayores con estos beneficios.

En términos generales se considera que la cobertura tanto en afiliaciones como en pensionados en la región es deficiente, se cita por ejemplo que solamente el 41% de la población mayor de 65 años recibe una pensión contributiva, en promedio, en América Latina⁴.

Indicadores de cobertura desde la afiliación en Colombia

Las cifras relacionadas con el número total de afiliados al SGPe y regímenes exceptuados, separados entre afiliados cotizantes⁵ y no cotizantes⁶, se presentan en el cuadro 1. A junio de 2017, el sistema cuenta con más de 21 millones de afiliados, compuesto por 8,3 millones de afiliados cotizantes (40%) y 12,7 millones de afiliados no cotizantes

² Asociación Internacional de la Seguridad Social. "10 Desafíos mundiales para la seguridad social". Ginebra, Suiza. 2016. Pág. 6

³ Entendida como aquella pensión que se concede a la persona que ha realizado aportes de recursos durante su vida laboral a algún tipo de régimen pensional, a diferencia de las pensiones no contributivas, que son aquellas que se otorgan sin necesidad de haber realizado aportes a alguno de los regímenes pensionales.

⁴ Bosch, M., Melguizo, A. y Pages, C. (2013) "Mejores pensiones, Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal en América Latina y El Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo, págs. 1 y 37.

⁵ Son aquellas personas que han cotizado o por quien cotizaron en el mes de corte, que para este artículo corresponderá a diciembre de cada vigencia, a menos que se señale lo contrario.

⁶ Son las personas que no han cotizado o por quien no cotizaron en el mes de corte, que para este artículo corresponderá a diciembre de cada vigencia, a menos que se señale lo contrario.

Cuadro 1 Total afiliados (cotizantes y no cotizantes) al SGPe y Regímenes Exceptuados 2012-2017*

REGIMEN	2014			2015			2016			2017*		
	Cotizantes	No cotizantes	Total									
RAIS	5.269.087	7.269.139	12.538.226	5.097.186	8.199.005	13.296.191	4.639.767	9.475.630	14.115.397	6.077.741	8.428.160	14.505.901
RPM	2.023.063	4.039.306	6.062.369	2.183.939	4.135.492	6.319.431	2.257.036	4.182.853	6.439.889	2.234.249	4.272.257	6.506.506
TOTAL RPM + RAIS	7.292.150	11.308.445	18.600.595	7.281.125	12.334.497	19.615.622	6.896.803	13.658.483	20.555.286	8.311.990	12.700.417	21.012.407
Variación Total RPM + RAIS con respecto al año anterior	16,69%	-5,76%	1,93%	-0,15%	9,07%	5,46%	-5,28%	10,73%	4,79%	20,52%	-7,01%	2,22%
REGIMENES EXCEPTUADOS (RE)	764.151		764.151	874.329		874.329	860.548		860.548			
TOTAL RPM + RAIS + RE	8.056.301	11.308.445	19.364.746	8.155.454	12.334.497	20.489.951	7.757.351	13.658.483	21.415.834			
Variación TOTAL RPM + RAIS + RE con respecto al año anterior	15,07%	-5,76%	1,91%	1,23%	9,07%	5,81%	-4,88%	10,73%	4,52%			

Fuente: Superintendencia Financiera, Ministerio de Defensa Nacional y Fiduciaria la Previsora. Elaboró DES Sector Social.

*Corte a 30 de junio de 2017.



Buscar de palabras o frases



Zoom +



(60%). Desde el ámbito de los afiliados cotizantes, un 73% se registran en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y un 27% restante en el Régimen de Prima Media (RPM).

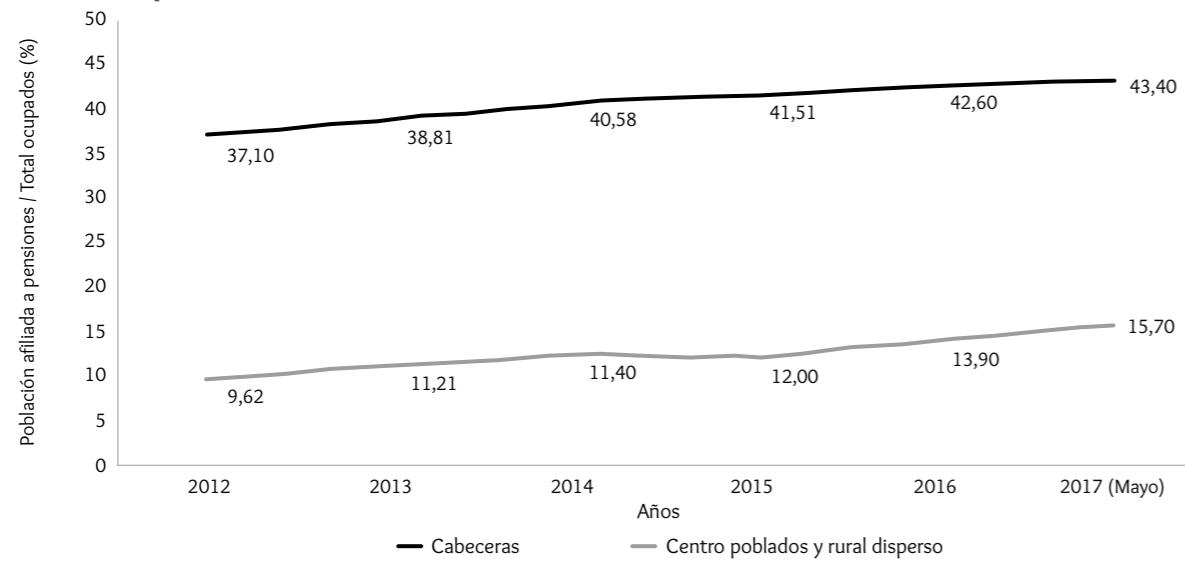
Los Regímenes Exceptuados (en adelante RE) incluyen a diciembre de 2016 al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) con 443.533 maestros afiliados, las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) que registran 241.805 miembros activos y la Policía Nacional que cuenta con 175.210 integrantes. Estas cifras pueden implicar futuros compromisos pensionales, si se tiene en cuenta que el RE aquí registrado alcanzaría a sumar 860.548 futuros beneficiarios de pensión⁷.

Por otra parte un indicador que permite observar las brechas de la cobertura pensional de afiliados al sistema está relacionado con los cotizantes tanto en el ámbito urbano como en el rural durante el periodo 2012-2017 (Gráfico 1).

El escenario presentado muestra un leve incremento en la brecha entre cotizantes urbanos y rurales (27,5 puntos porcentuales –p.p.- en el año 2014 frente a un 27,7 p.p. a mayo de 2017), lo que representa un amplio rezago para la cobertura pensional en la zona rural que no ha sido lo suficientemente analizado. Una aproximación al respecto es la abordada por Nieto, quien señala que para 2013, la cobertura a nivel rural alcanza únicamente un 7%⁸.

Gráfico 1

Porcentaje de población cotizante a pensiones. Cabeceras y centros poblados y rural disperso (Población cotizante a pensiones / total ocupados) promedio anual 2012-2017.



Fuente: DANE-GEIH. *Corte a 30 de mayo de 2017. Elaboró DES Sector Social.

La cobertura actual del sistema según la participación de los afiliados por nivel de ingreso muestra que tanto en RPM como en RAIS los afiliados se concentran en una alta proporción en el segmento de ingreso con menos de 2 SMMLV. Se aprecia una mayor participación de afiliados de bajos ingresos en el RPM (entre un 92% y 95% del total de sus afiliados durante las vigencias analizadas) que en el RAIS (entre un 83% y un 85% de sus afiliados).

En cuanto a la edad de los afiliados al sistema en 2016, para el caso del RAIS se evidencia que a mayor edad menos cotizantes activos. A partir del rango comprendido entre 25 y 34 años, el número de afiliados no cotizantes aumenta su participación con respecto a aquellos que cotizan de manera continua, pasando de un 63% a un 74% en promedio para el rango de edad comprendido entre 45 y 54 años.

Así mismo revisando la situación de los no cotizantes por género, a medida que aumenta la edad es mayor el número de mujeres no cotizantes con respecto a los hombres, lo que refleja las dificultades para incorporarse y participar de manera continua

en el mercado laboral y de esta forma alcanzar una mayor permanencia en el sistema pensional.

Indicadores de cobertura de los pensionados en Colombia

A junio de 2017 existen 2.066.718 ciudadanos que reciben una pensión siendo el RPM en cabeza de Colpensiones el régimen más representativo con 1.266.761 beneficiarios (61% del total de pensionados), seguido de los regímenes exceptuados con 347.191 pensionados (17%) y aquellos de entidades públicas manejados por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) con 333.016 beneficiarios (16%), a través del Fopep⁹. Finalmente, aparecen los pensionados del RAIS, aportando 119.750 pensionados, equivalentes a un 6% del conjunto de pensionados.

Una consideración importante para el SGPe es el menor crecimiento año por año en el número de pensionados que genera el sistema, pasando de 6% en 2014 a un 4% en 2015 y 2016, situación que contrasta con el elevado aumento de devolución de aportes pensionales de vejez, durante el mismo periodo.

Adicionalmente, los pensionados en el RE representan una erogación importante del PGN (28,8% de los recursos para pensiones en 2016), al igual que en el Fopep (26,6% de los recursos para pensiones en 2016), los cuales en conjunto son mayores que el gasto destinado a Colpensiones (31,4% de los recursos para pensiones en 2016)¹⁰, y que no han sido objeto de discusión cuando se abordan las principales problemáticas del sistema. Esta situación se confirma con lo expuesto en el Informe Final de la Comisión del Gasto y de las Finanzas Públicas,

donde se indica que “cerca de dos terceras partes del déficit pensional corresponde a los regímenes especiales que todavía rigen, así como al pago de pensiones en los regímenes que se encuentran en marchitamiento y para los cuales el Fopep no tiene respaldo suficiente”¹¹.

La informalidad laboral y sus efectos sobre el sistema pensional

El ahorro o los recursos que fluyen hacia el sistema de pensiones se originan principalmente en la participación de las personas en el mercado de trabajo, por lo cual, temas como la informalidad e inestabilidad laboral y las barreras de acceso a un empleo formal, generan bajos ingresos para los hogares y aportes limitados a los esquemas de seguridad social.

⁷ Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep), el cual tiene como objetivo sustituir el pago de pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez, de sustitución o sobrevivientes que se encontraban a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social o de los fondos insolventes del sector público del orden nacional; así, como los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado, y las demás entidades oficiales que el Gobierno Nacional determine que tengan a su cargo el pago directo de pensiones con aportes de la Nación.

⁸ Nieto, Alejandro. (2014). *El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia. Documentos (CEDE). Universidad de los Andes, Bogotá. No. 47. Pág. 37.*

⁹ *Ibid.*, pág. 211.

¹⁰ Fedesarrollo. *Informe Final de la Comisión del Gasto y de las Finanzas Públicas. Bogotá, diciembre de 2017. 344 p. Pág. 216.*

¹¹ *Ibid.*, pág. 211.



Buscar

de palabras o frases

Cuadro 2 Total pensionados SGPe, Regímenes Exceptuados y entidades públicas del orden nacional (UGPP) 2014-2017

REGIMEN	2014	Variación frente año anterior (%)	2015	Variación frente año anterior (%)	2016	Variación frente año anterior (%)	2017 (2)	Variación frente año anterior (%)
RAIS	78.498	14,14%	92.037	17%	111.080	20,69%	119.750	7,81%
RPM	1.184.986	5,48%	1.216.590	3%	1.246.643	2,47%	1.266.761	1,61%
Regímenes exceptuados (RE)	310.321	5,65%	322.086	4%	338.536	5,11%	347.191	2,56%
Pensiones Públicas (UGPP)	297.589	6,98%	335.572	13%	333.947	-0,48%	333.016	-0,28%
TOTAL	1.871.394	6,09%	1.966.285	5%	2.030.206	3,25%	2.066.718	1,80%

Fuente: Superintendencia Financiera (Incluye pensionados por vejez, sobrevivencia e invalidez), Ministerio de Trabajo (RE) y UGPP (UGPP). Elaboró DES Sector Social.

(1) ISS y CAPRECOM traslada todos sus afiliados a Colpensiones de acuerdo con el Decreto 2011 de 2012.

(2) Corte a 30 de junio de 2017.



En particular, algunos análisis señalan que al disminuir la informalidad laboral a un 30% para el año 2050 se aumentaría la cobertura pensional a valores cercanos al 50%¹².

Si bien se reconoce una reducción sostenida de la informalidad laboral en el país a partir del año 2012, pasando de un 52,2% a 48,4% en 2017 (promedio año) para el conjunto de las principales 23 ciudades, de acuerdo con información del DANE¹³, el reto es lograr que más ciudadanos se incorporen al sistema de seguridad social y de esta forma se alcancen mejores niveles de cobertura.

Una consecuencia de la informalidad es que cada vez es más difícil acumular los recursos necesarios en el RAIS o adquirir derechos pensionales en el RPM puesto que se requieren períodos de cotización prolongados, de más de 20 años. En tal virtud, la CGR consideró importante diseñar un ejercicio metodológico tomando como fuente de información la Planilla Integrada para la Liquidación de Aportes (PILA)¹⁴ que permitiera conocer el porcentaje de tiempo promedio que cotiza el conjunto de personas afiliadas al sistema, entre los años 2012 y 2016¹⁵.

Cuadro 3 Porcentaje de cotización anual afiliados al SGPe 2012-2016

Año	No. Aportantes PILA	% Densidad de cotización
2012	12.228.884	52,5
2013	12.270.598	55,9
2014	11.736.937	64,4
2015	12.018.186	66,4
2016	12.669.213	63,9
Mayor de 5 SMMLV	105.303	6,4%

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Elaboró DES Sector Social.

Cuadro 4 Cotizantes por género afiliados al SGPe 2012-2016
(Porcentaje relativo al total por género)

Vigencia	Rango 0-3 meses		Rango 3-6 meses		Rango 6-9 meses		Rango 9-12 meses	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
2012	33,37%	39,43%	13,02%	12,97%	12,23%	11,74%	41,37%	35,86%
2013	31,97%	37,18%	10,76%	11,48%	10,51%	10,35%	46,77%	41,00%
2014	21,93%	26,29%	12,63%	13,36%	10,81%	11,36%	54,63%	48,99%
2015	20,51%	24,66%	11,90%	12,50%	10,45%	11,13%	57,14%	51,71%
2016	22,94%	25,86%	11,97%	12,59%	11,12%	11,52%	53,97%	50,04%

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Elaboró DES Sector Social.

Así las cosas, el porcentaje de tiempo cotizado para el periodo de estudio se estructuró a partir de la cantidad de tiempo en días, por vigencia analizada, que un afiliado aportó al SGPe durante el año de observación. El resultado de este cálculo se presenta en el Cuadro 3.

El cuadro anterior permite señalar el comportamiento de los aportantes al SGPe, el cual se ubica en un rango entre 11,7 y 12,6 millones de personas. En lo referente a la evolución del porcentaje de tiempo cotizado al sistema, se registró un crecimiento a partir del año 2012 (52,5% en un año, es decir 6,2 meses aproximadamente), llegando a un punto máximo en 2015 (66,4% en un año que equivale a 8 meses), pero disminuyó en el año 2016 (63,9% en un año ó 7,6 meses), incluso retrocediendo frente a lo observado en el año 2014 (64,4% en un año ó 7,7 meses).

De esta forma, si se considera el porcentaje de tiempo cotizado al sistema en 2016 implicaría que una persona le tomaría cerca de 42 años cumplir el requisito de número de semanas para pensionarse (1.300 semanas), con una diferencia sustancial para el caso de una persona que cotiza durante todo el año con estabilidad laboral y que le representaría cumplir dicho requerimiento en 25 años.

Con respecto a los porcentajes de cotizantes por género, para el mismo período de análisis, se presentan los resultados en el Cuadro 4.

Por una parte, se advierte en los resultados un aumento importante en la proporción de mujeres y hombres que cotizan más de 9 meses al año, pasando en el caso de mujeres de un 41,37% en 2012 a un 57,14% en 2015, aunque con una caída en 2016 (53,97%). Esta situación es similar para el porcentaje de hombres que cotizaron más de 9 meses al año, pasando de un 35,86% en 2012 a 50,04% en 2016.

No obstante, estos resultados también indican la dificultad para que los ocupados que cotizan entre 0 y 6 meses al año alcancen las semanas necesarias para poder obtener una pensión, teniendo en cuenta que un trabajador promedio requiere aproximadamente 25 años para alcanzar su pensión. Si bien la proporción de cotizantes entre 0 y 6 meses se ha reducido en los últimos años, es un grupo que representa al año 2016 un 35% en el caso de las mujeres y un 39%, aproximadamente, en el caso de los hombres.

Al respecto, las acciones del Estado colombiano para lograr disminuir la informalidad laboral han estado enfocadas en: i) Un conjunto de normas para impulsar la formalización laboral, y ii) acciones con actividades de Inspección, Vigilancia y Control (IVC), adelantadas desde el Ministerio de Trabajo.

Frente a la primera política, el Gobierno actual ha propuesto una serie de normas para impulsar la formalización laboral y empresarial, inicialmente promulgó la Ley 1429 de 2010¹⁶, que dispuso una serie de exoneraciones y descuentos tributarios así como incentivos para empresas que establezcan nuevos puestos de trabajo focalizados en grupos poblacionales específicos¹⁷, aunque los resultados de la implementación de esta norma no han sido los esperados¹⁸.

¹⁶ “Por la cual se expide la Ley de formalización y generación de empleo”

¹⁷ Jóvenes menores de 28 años, mujeres mayores de 40 años y que durante los últimos doce (12) meses hayan estado sin contrato de trabajo, nuevos empleados que devenguen menos de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad y nuevos empleos cabeza de familia de los niveles 1 y 2 del Sisbén.

¹⁸ Unión Temporal Econometría –SEL-. Ministerio de Trabajo. (2013). Evaluación a la implementación de la Ley 1429 de 2010, y diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación. Bogotá, 2013. Pág. 40.

¹⁹ Kugler, A. Kugler, M. and Herrera, O. (2017), “Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia’s Reform”. NBER Working Papers 23308, April.

Si bien la proporción de cotizantes entre 0 y 6 meses se ha reducido en los últimos años, es un grupo que representa al año 2016 un 35% en el caso de las mujeres y un 39%, aproximadamente, en el caso de los hombres.



Busqueda de palabras o frases

Adicionalmente, el Gobierno realizó una reducción de costos no salariales a través de la Reforma Tributaria del año 2012 (Ley 1607 de 2012), con la eliminación de los aportes de los empleadores al SENA, IBCF y Salud. Algunos estudios han señalado aspectos positivos de dicha reforma en la generación de empleo formal en el país¹⁹.

En cuanto a la segunda acción, las tareas de IVC que debe adelantar el Ministerio de Trabajo han estado enfocadas en la revisión a la tercerización e intermediación laboral prohibida o ilegal.

Al respecto no se cuenta con datos históricos de las acciones de IVC, ni tampoco, de acuerdo a lo consultado con el Ministerio del Trabajo, estadísticas relacionadas con los tamaños de las empresas donde se han adelantado estas actividades. También un desafío aun mayor para el Estado se presenta en lo concerniente a lo que se ha denominado nueva economía del conocimiento (basada en la producción y el uso intensivo de la información, la tecnología y el conocimiento en la creación de valor), las nuevas relaciones laborales que genera y por supuesto la capacidad del Estado para su regulación.



Zoom +



Desafíos y retos para ampliar la cobertura en el país

El envejecimiento acelerado de la población

La población del país está creciendo, pero al mismo tiempo se envejece y es cada vez más longeva y sin un claro aprovechamiento del denominado bono demográfico²⁰. El país ha pasado de 12,5 millones de habitantes en 1950 a 48,7 millones estimados para 2016, es decir, se ha incrementado 3,9 veces²¹. Así mismo, de acuerdo con cifras presentadas por el Ministerio de Trabajo, la expectativa de vida de la población colombiana ha aumentado, pasando de 57 años en el año 1960 a 74 años para 2014, lo que muestra los desafíos que afronta el sistema²².

Con base en la información demográfica disponible es posible construir algunos indicadores que permitan conocer el desafío real que enfrenta el país con su población adulta.

La tasa de envejecimiento del país muestra como la participación de la población mayor de 65 años frente a la población total tendrá un incremento más relevante en las mujeres (7,3% en 2015 y 30,3% en 2100) que en los hombres (5,9% en 2015 y 26,9% en 2100) (Gráfico 2).

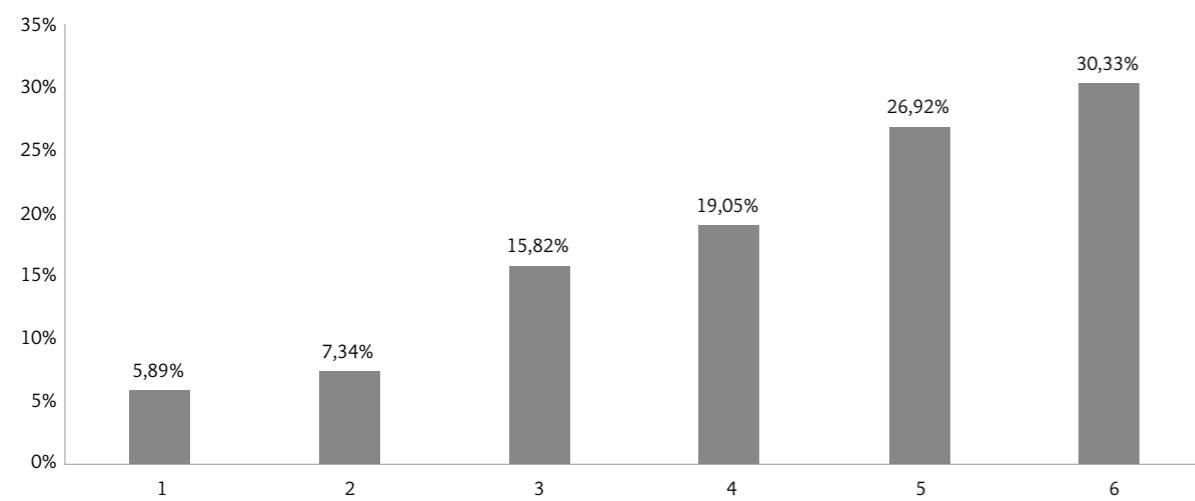
La tasa de dependencia, que mide los requerimientos de apoyo de los adultos mayores y los menores de edad de parte de la población económicamente activa (PEA), presenta una presión cada vez más alta

sobre este último grupo poblacional, acentuado por la importante caída de la natalidad en el país, por lo cual el indicador pasa para el caso de las mujeres del 50,3% en 2015 a un 80% en 2100 (Gráfico 3).

Si bien es favorable que actualmente las personas sobrevivan un mayor número de años, la situación puede complicarse con estos cambios demográficos cuando no cuentan con ingresos dignos, debido a la alta informalidad laboral, ni con la prestación de servicios adecuada y su correspondiente financiación, que pueden tener como consecuencia una población adulta con alta desprotección para su vejez.

Dada esta vulnerabilidad de los adultos mayores en el país es fundamental conocer la labor que realiza el Estado Colombiano para su protección. Al respecto, la Ley 1251 de 2008²³ definió algunos lineamientos para la protección de los adultos mayores, así como los deberes del Estado, las familias, la sociedad, las

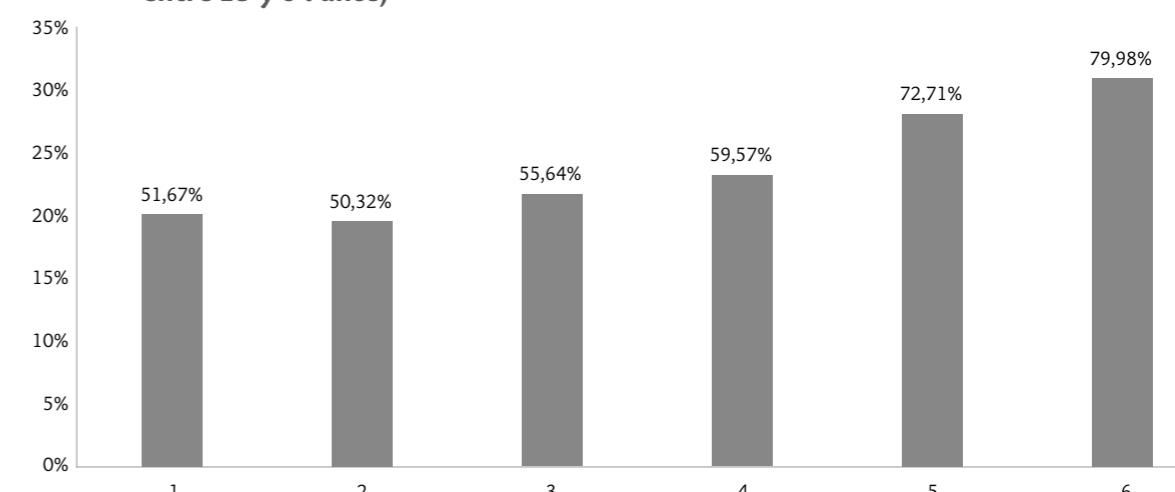
Gráfico 2 Tasa de envejecimiento (Población > 65 años / Población Total)



Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS) – BID. Elaboró DES Sector Social.

Gráfico 3

Tasa de dependencia (Población > 65 años + Población < 15 años / Población entre 15 y 64 años)



Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS) – BID y DANE. Elaboró DES Sector Social.

personas mayores y los medios de comunicación. Otras normas relevantes surgidas con posterioridad son la Ley 1315 de 2009²⁴ y la Ley 1276 de 2009²⁵ y la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019.

Una limitación registrada al momento de implementar esta última política ha sido la carencia de recursos del Presupuesto General de la Nación para su financiamiento, tal como lo expresa el Ministerio de Salud y Protección Social²⁶. Otro aspecto que se evidencia al momento de revisar su ejecución es la ausencia de actividades de monitoreo, seguimiento y evaluación a sus resultados, debido a la inexistencia de un plan de acción que incorpore unas acciones precisas, las competencias de los responsables a nivel territorial, recursos, tiempos para su ejecución e indicadores para una debida medición de sus resultados.

La alta evasión al SGPe

La evasión de los aportes al sistema de seguridad social es un factor que afecta su funcionamiento, genera la pérdida de recursos importantes para su sostenibilidad, implica un esfuerzo institucional importante para su control y no menos importante, genera incentivos a la informalidad laboral.

Para el periodo analizado, los registros para el componente pensional (que es el que mayor niveles de evasión registra frente a los otros subsistemas) realizados por la UGPP muestran una mayor evasión

por parte de afiliados independientes al sistema²⁷, con recursos aproximados entre los años 2012 y 2016 de \$22 billones y por parte de los asalariados o dependientes por el orden de los \$8,8 billones²⁸. Lo destacable de este cálculo es que se muestra una reducción de los recursos evadidos por este concepto, y del número de evasores.

En este tema si bien se muestran avances importantes, es necesario generar campañas o estrategias que permitan mejorar la cultura de pago, principalmente de los trabajadores independientes y así mismo propiciar la disminución de los evasores omisos para que declaren en función de sus ingresos reales.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

24 “Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención”

25 “A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida”

26 Ministerio de Salud y Protección Social. Respuesta a solicitud de información. 17 de septiembre de 2012.

27 La metodología utilizada por la UGPP para su cálculo establece en primer lugar la identificación de la Obligación Real (OR) a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE y se contrasta, en segundo lugar, con la identificación de la Obligación Declarada (OD), estas a través de la información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y el Registro Único de Aportantes (RUA), así, la diferencia entre OD y OR determina la evasión en el sistema.

28 UGPP, respuesta a solicitud de información (Oficio 20171000268 8681 del 8 de septiembre de 2016).



Recientes estrategias de información y educación financiera en pensiones

Los programas de educación financiera pensional han tenido avances puesto que se conformó la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera, que incorpora una Subcomisión de Previsión para el Retiro y Protección a la Vejez que hace seguimiento a las distintas entidades relacionadas con esta materia como son las Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones, Aseguradoras y los Gremios respectivos, en donde se intercambian opiniones y revisan los temas en materia pensional. De esta Subcomisión hacen parte el DNP, el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera y es asesorada por el Banco Mundial.

Como producto de este trabajo fue publicada en junio de 2017 la “Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera de Colombia” que cubre a toda la población para el retiro y protección a la vejez. Al respecto es necesario un ejercicio de mayor difusión a la población, para un mayor conocimiento del complejo sistema pensional.

De esta manera, es importante afianzar en la sociedad el fomento de una cultura de ahorro para la vejez, destacando su importancia al constituir activos que van a ser utilizados por las personas en su etapa de retiro laboral. Una escasa concientización en tal aspecto seguirá reflejándose en una baja cobertura y en desprotección de la población en la vejez hacia futuro, con implicaciones sociales y de carácter fiscal.

Aumentos de cobertura a través de programas de beneficios sociales (BEPS y Colombia Mayor)²⁹

En Colombia han surgido mecanismos que buscan proporcionar un ingreso a adultos mayores que no tienen pensión para garantizar su supervivencia y que se financian en una parte con sus contribuciones (BEPS – Programa de subsidio a aportes en pensión –PSAP-) o a través de financiamiento por parte del Estado (Colombia Mayor), mejorando los indicadores de protección para la vejez en el país. No obstante, los principales desafíos de estos programas son los cambios demográficos a los que se enfrenta nuestro país y los recursos financieros para el sostenimiento a largo plazo que ellos exigen.

Los BEPS son un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se ofrece como parte de los servicios

sociales complementarios y que se integra al sistema de protección a la vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen, obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e individual³⁰. Su reglamentación se produjo en el 2013, iniciando el programa su proceso de vinculación de ahorradores en julio de 2015.

Las estadísticas del programa muestran que el total de vinculados a los BEPS para el 30 de junio de 2017 es de 744.377, logrando el 58,6% de la meta planteada en el PND. Otras estadísticas señalan que la participación de la mujer ha sido superior a la del hombre con 512.035 vinculadas que representan el 69%, frente a los hombres con un 31%.

El número de ahorradores es de 187.293, que representa 25,2% de los vinculados, arrojando una razón de 1 ahorrador por 4 vinculados. Por ubicación geográfica la participación de los ahorradores de la zona urbana es de 85,64% con 160.392 y del 14,36% para la rural (26.901), con lo cual se observa un bajo alcance a nivel rural. El ahorro promedio desde el inicio del programa hasta el 30 de junio de 2017 es de \$410.000 por ahorrador³¹. En particular, algunos análisis señalan el muy bajo número de afiliados que presenta dicho esquema y montos de ahorro limitados³².

Frente al programa Colombia Mayor, la Ley 797 de 2003³³ creó la denominada Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinada a la protección de personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante la entrega de un subsidio económico a través del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM).

Los beneficios de la subcuenta de subsistencia son otorgados en las modalidades de subsidio económico directo (otorgado en dinero girado a los beneficiarios, el cual oscila entre \$40.000 a \$75.000 por mes) e indirecto (entregado en Servicios Socia-

²⁹ El análisis de programa BEPS fue elaborado por el funcionario Gabriel Jesús Ruiz Tarazona, funcionario de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Social.

³⁰ Decreto 604 de 2013, artículo 2.

³¹ De acuerdo con lo establecido por Colpensiones el monto mínimo de ahorro para el año 2017 es de \$5.000 y un valor máximo al año de \$990.000.

³² Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018, págs.227 y 228.

³³ “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

les Básicos a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor y Centros Diurnos). Para el año 2012, el PPSAM se empieza a denominar Colombia Mayor, ampliando la cobertura para alcanzar a todos los adultos mayores que pertenezcan a los niveles 1 y 2 del SISBEN.

Evaluaciones adelantadas recientemente señalan aspectos en los cuales “no hay evidencia de que el programa genere impactos positivos importantes sobre niveles estructurales de pobreza, ni en las condiciones de dignidad de la vejez. Sin embargo, sí logra mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores y de sus hogares cuando se analizan impactos menos estructurales, pero de la misma manera importantes”³⁴.

Los riesgos de esta modalidad de protección están asociados principalmente a su sostenibilidad financiera a mediano plazo. De acuerdo con un análisis adelantado recientemente por Bosch et al, este programa “tiene reservas hasta el año 2020 con la actual cobertura, a partir del cual el presupuesto del Estado va a tener que financiar parte del programa”³⁵.

Así mismo existe discusión en torno a los montos entregados. Como Farné señala “los auxilios de Colombia Mayor, aunque ayudan a cubrir unos gastos esenciales como pueden ser un techo y el consumo de energía eléctrica —lo cual los hace muy apreciados, especialmente en las áreas rurales—, no pueden considerarse adecuados.”³⁶ De hecho, dicho valor reconocido a través de este programa es menor que el valor de línea de pobreza extrema. No obstante, elevar dicho beneficio requiere un análisis sobre su impacto fiscal.

También es necesario señalar que mediante un ejercicio de cruce de datos realizado por la CGR entre las bases de datos de indemnizaciones sustitutivas entregadas por Colpensiones y de beneficiarios del programa Colombia Mayor para el periodo comprendido entre 2012-2017 se pudo corroborar que

³⁴ Evaluación de Impacto del Programa Colombia Mayor que permite medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios. Producto 4 - Informe Final. Unión Temporal Econometría S.A – SEI –. Departamento Nacional de Planeación. Julio de 2016

³⁵ Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M.L., Villa, J.M., Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma, Nota Técnica No. 825, Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. 2015. Pág. 15.

³⁶ Farné, S., et al., “Protección económica para la vejez en Colombia”, en Páginas de Seguridad Social, Vol 1., No. 1, enero-junio de 2017, págs. 93-121. Pág. 15.

un considerable número de afiliados a Colpensiones que fueron objeto de indemnización sustitutiva de vejez (54.970 personas), tuvieron que recurrir a los subsidios del Colombia Mayor, dada su condición de pobreza y vulnerabilidad, al no lograr obtener al menos una pensión mínima de vejez del SGPe.

Modelos alternativos de pensión (Pensión familiar y pago por semanas a la seguridad social) para ampliar la cobertura que no logran consolidarse

Para lograr una pensión familiar en Colpensiones es necesario haber cotizado durante al menos 1.300 semanas y que la pareja pertenezca al Sisbén 1 ó 2. En los fondos privados se logra con la suma del capital de la pareja, o sumando 1.150 semanas entre ambos, es decir, tres años menos que en el régimen público, para obtener al final exactamente la misma pensión y no se exige que pertenezcan al Sisbén, lo cual representa una evidente inequidad.

Colpensiones que fueron objeto de indemnización sustitutiva de vejez (54.970 personas), tuvieron que recurrir a los subsidios del Colombia Mayor, dada su condición de pobreza y vulnerabilidad, al no lograr obtener al menos una pensión mínima de vejez del SGPe.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Los resultados de esta alternativa son limitados. A la fecha se han otorgado 245 pensiones familiares en Colpensiones (otras 116 se encuentran en trámite) y tan solo cuatro en el RAIS, debido principalmente a las restricciones impuestas en su reglamentación, requisitos de edad, las dificultades para el traslado entre regímenes y en el reconocimiento y pago de bonos pensionales, entre otros.

Por otra parte, a partir del año 2013 se inicia el proceso de incluir a grupos vulnerables como los Empleados de Servicio Doméstico (ESD) dentro de los esquemas de protección social, en particular se reglamentó la afiliación a seguridad social a los ESD que laboran por períodos inferiores a 30 días (mediante fracciones semanales) y se desarrollan mecanismos operacionales y financieros para su sostenimiento.

Sin embargo, pueden existir inconvenientes en la aplicación de esta regulación dado que por las particularidades de este tipo de contratación, que se desarrollan en el ámbito familiar, se puede desincentivar la vinculación de estos trabajadores por el solo hecho de evitar incurrir en el pago de esta prestación.

También muchos de los ESD por temor a perder el empleo pueden no manifestar a su empleador la obligatoriedad de ser incluidos en el sistema de seguridad social, lo que hace que sigan de alguna manera sujetos a lo que disponga el empleador. Estas situaciones se producen en virtud del tipo de relación laboral que se genera³⁷, sumado a que pueden desconocer sus derechos y los diferentes instrumentos con que actualmente cuentan para su protección laboral, aspecto sobre el cual el Ministerio de Trabajo debería realizar un mayor seguimiento.

Conclusiones

Las reformas pensionales introducidas a través de la Ley 100 de 1993 y los cambios posteriores en los años 2003 y 2005 no han producido cambios relevantes en la cobertura del sistema y si se incluyen las perspectivas a nivel demográfico y la situación actual del mercado laboral en Colombia en materia de informalidad, el futuro no se presenta prometedor para el país en este ámbito.

³⁷ Amparados en elementos de compensación inmateriales como la confianza, buen trato brindado, o en algunos casos, como la alimentación y hospedaje.

Por tanto, disminuir la informalidad laboral se plantea como el mayor desafío que enfrenta el sistema de pensiones para mejorar la cobertura, considerando que los niveles de cotización a pensiones, si bien han mostrado mejoras en los últimos años, aún persiste un alto grupo de la población que cotiza en períodos de menos de 6 meses.

También es necesario fortalecer institucionalmente algunas entidades como el Ministerio de Trabajo en sus mecanismos de Inspección, Vigilancia y Control en materia de formalización laboral, así como a la UGPP en su tarea de lucha contra, la evasión al sistema de seguridad social a través de una mayor supervisión para el cumplimiento de los aportes laborales a pensiones.

Las reformas pensionales introducidas a través de la Ley 100 de 1993 y los cambios posteriores en los años 2003 y 2005 no han producido cambios relevantes en la cobertura del sistema y si se incluyen las perspectivas a nivel demográfico y la situación actual del mercado laboral en Colombia en materia de informalidad, el futuro no se presenta prometedor para el país en este ámbito.

Otros desafíos y retos que enfrenta el sistema en términos de cobertura están relacionados con las implicaciones de la política pública de envejecimiento y vejez de la población para garantizar recursos y acciones que incorporen las necesidades actuales de la tercera edad toda vez que serán muchos los adultos mayores que a mediano plazo se encontrarán en un estado de desprotección dados los bajos niveles actuales de cobertura en materia de pensiones.

Se puede indicar que el Régimen de Prima Media tiene un mayor conjunto de población cubierta por pensiones, a diferencia de lo presentado en el régimen exceptuado y en el RAIS. No obstante, este grupo de personas pensionadas representa solamente un 30% de la población en edad de pensión, que se incrementa a un 58% al incluir la población con esquemas complementarios no contributivos (Colombia Mayor), quedando un 42% de la población mayor aun desprotegido, sin un mecanismo de ingreso que le permita afrontar esta etapa de retiro laboral.

Igualmente, se registran marcados contrastes en materia de afiliación a pensiones a nivel urbano y rural, siendo sensiblemente menor el número de cotizantes en zona rural a diferencia de lo registrado en zonas urbanas. Dicho resultado implica un mayor análisis sobre acciones de política que permitan fortalecer los niveles de cobertura y protección en materia de seguridad social en zonas rurales que permitan contribuir al cierre de brechas de ingresos y oportunidades para la población rural.

Se resalta que se han logrado avances en ampliar la cobertura pensional a través de los programas de protección de los adultos mayores denominados beneficios sociales complementarios (BEPS y Colombia Mayor), los cuales necesitan ajustes para ampliar su impacto económico y social, pero requieren una evaluación de su impacto fiscal.

Finalmente, y en conjunto con los elementos anteriores, se hace indispensable impulsar los mecanismos de educación financiera sobre la importancia del ahorro para la vejez y afianzar algunos mecanismos alternativos de pensión que contribuyan a una mayor cobertura. En particular, en la medida que no se avance en un mayor grado de cobertura en pensiones implicaría contingencias fiscales hacia futuro y mayor vulnerabilidad económica de la sociedad en su etapa de vejez.

Bibliografía

Asociación Internacional de la Seguridad Social. "10 Desafíos mundiales para la seguridad social". Ginebra, Suiza. 2016.

Banco Interamericano de Desarrollo. Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS) – BID.

Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN>

Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M.L., Villa, J.M., Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma, Nota Técnica No. 825, Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. 2015.

Bosch, M., Melguizo, A. y Pages, C. (2013) "Mejores pensiones, Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal en América Latina y El Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.

Cavallo, E., Serebrisky, T. Ahorrar para Desarrollarse: Cómo América Latina y El Caribe puede ahorrar más y mejor, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. 2016.

Farné, S., et al., "Protección económica para la vejez en Colombia", en Páginas de Seguridad Social, Vol 1., No. 1, enero-junio de 2017.

Fedesarrollo. Informe Final de la Comisión del Gasto y de las Finanzas Públicas. Bogotá, diciembre de 2017. 344 p.

Kugler, A. Kugler, M. and Herrera, O. (2017), "Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform". NBER Working Papers 23308, April.

Ministerio de Trabajo. Informe de Actividades al Congreso de la República. Sector Trabajo 2016-2017.

Muñoz, Á. Romero, C., Téllez, J., Tuesta, D., (2009). Confianza en el Futuro: Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia, Grupo Editorial Norma, BBVA, Bogotá.

Nieto, Alejandro. (2014). El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia. Documentos (CEDE). Universidad de los Andes, Bogotá. No. 47. Pág. 37.

Unión Temporal Econometría S.A – SEI –. Departamento Nacional de Planeación. Evaluación de Impacto del Programa Colombia Mayor que permite medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios. Producto 4 - Informe Final. 2016.



Buscar



Zoom +

Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del Sistema General de Pensiones y sus efectos

Distintas inequidades se presentan tanto en el Régimen de Prima Media como en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. En el primero, el 80 por ciento de los subsidios van a parar al 20 por ciento de la población con mayores ingresos, lo cual es una inequidad vertical. La inequidad horizontal está en diferencias, por ejemplo, en el número mínimo de semanas cotizadas que se requiere en cada sistema.

José Luis Rodríguez Pantoja*

Cuando se analizan los principales problemas que enfrenta el Sistema General de Pensiones en Colombia (SGPe), además de su insostenibilidad financiera y sus bajos niveles de cobertura, la inequidad está presente en todos los diagnósticos, por lo general orientados a resaltar la regresividad de los “subsi-

dios” del Régimen de Prima Media (Colpensiones) y propuestas para contenerla¹.

En el SGPe hay una serie de desajustes de beneficios y cargas que generan diversos tipos de inequidades, originados principalmente en una competencia desigual entre los subsistemas o regímenes que lo componen (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad- RAIS y Régimen de Prima Media (RPM) - Colpensiones) y en la dinámica del mercado de trabajo. Por lo tanto, es necesario complementar el análisis de la regresividad de los “subsidios” en el RPM, como también presentar una mirada más amplia de algunas de las inequidades existentes en el SGPe.

* Funcionario de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el sector Social.

¹ Ver entre otros, Farné y Nieto, 2017; ANIF, 2017, págs. 25 y 26; Bosch et al., 2015, págs. 30-35; Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015, págs. 98 y ss; OCDE, 2015, págs. 37-41; Villar, Forero y Becerra, 2014, págs. 189 y 190; Santa María et al., 2010). Otros problemas del SGPe casi inexplorados corresponden a la eficiencia y transparencia con la que opera el sistema, los cuales deberían generar nuevas líneas de investigación para futuros análisis.

Entre el RAIS y el RPM a través de Colpensiones había cerca de 1,4 millones de pensionados a junio de 2017, de los cuales cerca de 435 mil correspondían a pensiones de invalidez² y sobrevivencia³, y cerca de 950 mil a pensiones de vejez. El presente trabajo se enfoca en el análisis de inequidades en las pensiones de vejez debido a que representan la mayoría de pensionados en el país y también porque se considera que el principal objetivo de un sistema pensional es proveer seguridad del ingreso en la vejez (Sojo, 2017, pág. 124). Así las cosas, el presente artículo tiene como propósito identificar y analizar algunas inequidades existentes en el SGPe, así como el efecto que ellas tienen en el acceso a una pensión de vejez. El periodo objeto de estudio comprende del año 2006 al 2017 (a 30 de junio de 2017).

El artículo se encuentra dividido en dos partes además de la presente introducción. La primera aborda la inequidad vertical en Colpensiones, en cuanto a la regresividad de los “subsidios”, e intenta presentar un punto de vista complementario de la visión tradicional. La segunda parte aborda el análisis de dos variables en materia de inequidad horizontal entre el RAIS y Colpensiones como son la garantía de pensión mínima de vejez y la devolución de los aportes pensionales de vejez. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

Inequidad Vertical

La Inequidad Vertical (IV) en Colpensiones estaría relacionada con la existencia y monto de los “subsidios” en el reconocimiento de las pensiones de vejez, de acuerdo con el perfil de cada uno de los trabajadores. En esa medida es necesario reabrir la discusión sobre la existencia o no de “subsidios” en este régimen, dado que opera como un régimen de prestación definida en donde las pensiones están parcialmente financiadas con aportes de los trabajadores y con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Sin embargo, es importante revisar hasta qué punto los aportes de la Nación corresponden a lo que el Estado debió contribuir en su momento, por lo cual

² Corresponde a una prestación económica producto de una enfermedad de origen común (no en un accidente de trabajo o enfermedad profesional) cuando un trabajador ha perdido el 50 % o más de su capacidad laboral, de acuerdo con los requisitos de número mínimo de semanas cotizadas.

³ Corresponde a una prestación económica que se reconoce a los beneficiarios del pensionado o del afiliado al SGPe, de acuerdo con los requisitos de semanas cotizadas.

no se hablaría de “subsidio” sino del cumplimiento de obligaciones patronales pasadas. En segundo lugar, habría que diferenciar cómo se distribuye dicho “subsidio” de acuerdo con el régimen con el que se reconocieron cada una de las pensiones.

Dado que lo anterior es un debate que desborda el propósito de este trabajo, solo se presentarán algunos elementos de análisis que complementan la visión tradicional sobre la regresividad de los “subsidios” en Colpensiones. Así las cosas, para los propósitos de este trabajo se entiende la Inequidad Vertical en el RPM Colpensiones como las reglas de juego del régimen de prestación definida que se traducen en mayores beneficios pensionales para quienes cuentan con mejores ingresos laborales, lo que tiene un efecto directo en el monto de los reconocimientos pensionales de vejez.

Fedesarrollo señala que “el Estado tiene que girar anualmente cerca del 3,8% del PIB a un esquema cuyas prestaciones están concentradas en la población de mayores ingresos”.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Panorama de la regresividad de los “subsidios” en Colpensiones

Existen múltiples referencias sobre estudios que analizan la regresividad de los “subsidios” del RPM en Colpensiones, entre ellos Lasso (2004), Núñez (2009), Bosch et al (2015), los cuales indican que, en términos generales, cerca del 80% de los “subsidios” pensionales se concentran en el 20% de la población con mayores ingresos. Igualmente, Fedesarrollo señala que “el Estado tiene que girar anualmente cerca del 3,8% del PIB a un esquema cuyas prestaciones están concentradas en la población de mayores ingresos” (2017, pág. 5).

De otro lado, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley actual sobre la política de subsidios, el Gobierno indica que “luego de educación, el subsidio social a las pensiones es el de mayor valor (...) Con una particularidad: el hecho de ser uno de los subsidios de mayor regresividad. Según los cálculos del DNP, los quintiles 4 y 5 de mayores ingresos reciben el 74% del total de estos subsidios, mientras que el quintil más bajo solo recibe el 4%”⁴.

Finalmente, la OCDE (2015) señala que mientras el 86% de los subsidios pensionales se dirigen al quintil de ingresos más altos (el 20 % más rico de la población), el quintil de ingresos más bajos solo percibe el 0,1% de estos subsidios.

Estimaciones del monto del “subsidio” por perfil del trabajador

La exposición de motivos del Proyecto de Ley indicando anteriormente aporta información sobre el monto del “subsidio” anual que recibe un pensionado en Colpensiones, por rangos de mesada pensional (aunque no señala si es hombre o mujer). Mientras un pensionado con 1 salario mínimo (SM) recibe un “subsidio” anual de \$6,6 millones, un pensionado entre 2 y 4 SM recibe un “subsidio” anual de \$ 15 millones, y un pensionado en un rango que supera los 10 SM recibe un “subsidio” anual de \$58,6 millones.

En segundo lugar, como se observa en el Cuadro 1, Bosch et al., argumentan que “los pensionados que contribuyeron por un salario mínimo reciben como subsidio el equivalente a \$63 y \$143 millones de pesos (entre el 50% y el 74% de la pensión), los de 5 salarios mínimos a \$71 y \$314 millones de pesos (entre el 20% y el 53% de la pensión) y los de 25 salarios mínimos, hasta \$1.029 millones de pesos (41% de la pensión), dependiendo del género y el status familiar” (2015, pág. 33).

Cuadro 1 “Subsidios” en Colpensiones, según densidad de cotización e IBC en relación al SM, en pesos de 2015
(Valor en pesos \$)

Perfil del trabajador	Subsidios	
	Casados	Solteros
Aporta por 1 SM RPM durante 26 años	143.057.085	63.080.698
Aporta por 5 SM RPM durante 26 años	314.148.134	71.098.737
Aporta por 25 SM RPM durante 26 años	1.029.766.889	-3.671.495

Fuente: Elaborado por DES-CDSS/CGR a partir de los resultados de Bosch et al. 2015.

En tercer lugar, como se observa en el Cuadro 2, ANIF (2017) en sus estimaciones realizadas para el perfil de trabajador hombre (no se especifica si es soltero o casado) y que cotizó durante 25 años con diferentes niveles de ingreso encuentra que para quien cotizó con un ingreso de 2 SM durante 25 años a Colpensiones logra un ahorro de \$132,1 millones y recibe un “subsidio” de \$75 millones (equivale al 37% de lo que se necesita para financiar su pensión), mientras que para quien cotizó con un ingreso de 10 SM durante el mismo tiempo, logra un ahorro de \$660,6 millones y recibe un subsidio de \$312,4 millones (equivale al 33 % de lo que se necesita para financiar su pensión):

Cuadro 2 “Subsidio” pensional per cápita
(VPN \$ millones 2017)

Tipo de agente	Valor del ahorro	Subsidio	Pensión	Subsidio/Pensión
1 SM	66,1	117	180,1	65%
2 SM	132,1	75	201,3	37%
5 SM	330,3	175,7	491,4	36%
10 SM	660,6	312,4	943,9	33%

Fuente: Elaborado por DES-CDSS/CGR a partir de los resultados de Bosch et al. 2015.

En este resultado, a medida que el nivel de ingreso del trabajador aumenta, el “subsidio” en valores relativos disminuye, pero si se consideran los valores absolutos el “subsidio” aumenta de forma regresiva, dado que para los casos vistos el trabajador de 10 SM recibe 4,2 veces lo que recibe el trabajador de 2 SM.

⁴ Proyecto de Ley 186 de 2016 Senado “Por medio del cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expedirán normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones”, (pág. 57).

Finalmente, Farné y Nieto (2017) realizan una estimación de los “subsidios” para el perfil de hombre y mujer casados, con 25 años de aportes y con diferente nivel de ingreso, con base en la Resolución 3099 de 2015⁵. Como se observa en el Gráfico 1, la estimación corresponde a la diferencia entre el capital acumulado después de 1.300 semanas de cotización y el valor de la reserva actuarial (panel a) requerido para financiar una renta vitalicia de 1 SM y el número de veces el “subsidio” que recibe un trabajador de 1 SM para distintos perfiles de trabajador (panel b):

En valores absolutos (panel b), por ejemplo, para el caso de perfiles de trabajadores con un nivel de ingreso de 25 SM, recibirían los hombres 4,5 veces y las mujeres 6,3 veces el “subsidio” de un trabajador de 1 SM.

En tal sentido, en estos tres estudios, aunque difieren en cuanto al monto del “subsidio” y el tipo de reformas que se requieren para reducir la regresivi-

⁵ Por la cual se determinan las fórmulas para establecer el saldo de una pensión de un salario mínimo legal mensual vigente, la suma adicional a cargo de las aseguradoras previsionales y los parámetros técnicos para calcular una mesada pensional en la modalidad de retiro programado.

⁶ Los análisis de los niveles de “subsidio” por perfiles de trabajador traen consigo una combinación de propuestas de reformas paramétricas que permitan reducir el monto del “subsidio”, por lo general se propone aumentar la edad de retiro y el mínimo de semanas cotizadas, modificar la tasa de reemplazo, la ampliación del periodo del IBL que se utiliza para el cálculo de los beneficios pensionales, entre otros. (Ver Farné y Nieto, 2017; ANIF, 2017; Bosch et al., 2015).

dad, se evidencia que en valores relativos los “subsidios” disminuyen a medida que aumenta el nivel de ingreso de los trabajadores, pero en valores absolutos el “subsidio” se incrementa considerablemente, lo que representa la generosidad del sistema con los trabajadores de mayores ingresos⁶.

Composición de la nómina de pensionados en Colpensiones

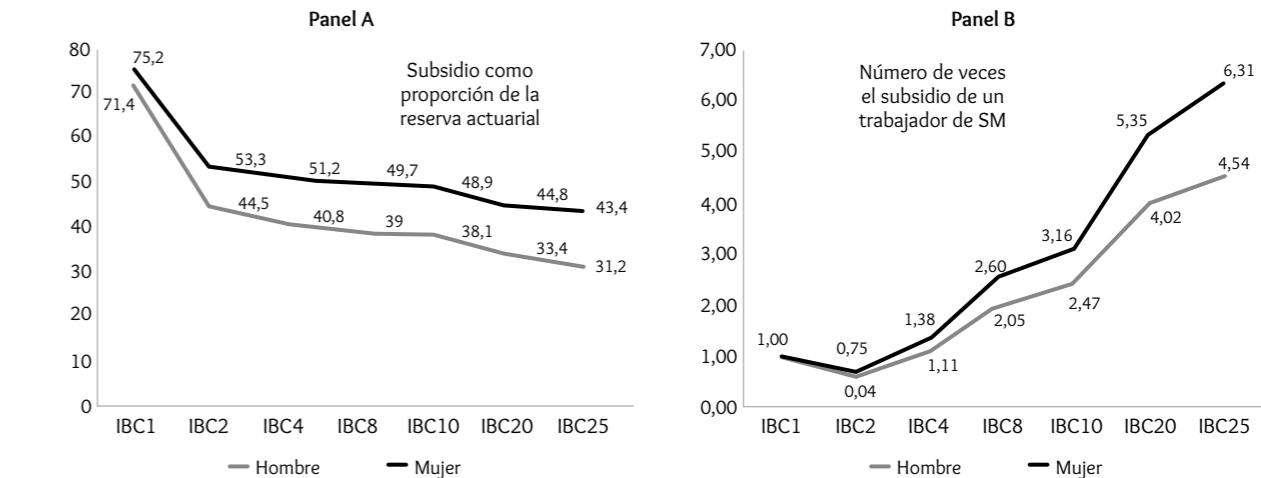
A partir de la nómina de Colpensiones se pueden plantear elementos de análisis adicionales al debate sobre la regresividad de los “subsidios” en este régimen. A diciembre de 2016 se registraron en Colpensiones 942.910 personas con pensiones de hasta 2 SM (76 % del total de pensionados), que podrían ser catalogadas como pensiones bajas. En el otro extremo había 16.373 personas con pensiones superiores a 10 SM (1,30 %), que podrían considerarse como pensiones altas.

El costo de la nómina de pensionados de Colpensiones fue de \$19,6 billones en 2016, de los cuales el Aporte Nación (PGN) fue de \$10,3 billones, que equivale al 52,8% del total de la nómina. El costo de la nómina de pensionados destinada a las pensiones bajas fue de \$9,06 billones (46,25%), mientras que el costo de la nómina de pensionados destinada a las pensiones altas fue \$1,76 billones (9%). En el rango intermedio (entre 2 y 10 SM) se ubican algo más de 281 mil pensiones (22,70 % de los pensionados y 44,75 % del costo anual).



Busqueda de palabras o frases

Gráfico 1 “Subsidios” como proporción de la reserva actuarial y “subsidio” como número de veces de los que recibe un trabajador de 1 SM, según niveles del IBC, para hombres a los 62 años y mujeres a los 57 años, con 25 años de aportes (en %)



Fuente: Adaptada con base en los resultados de Farné y Nieto 2017.



Zoom +



Cuadro 3 Tasa aparente de cobertura pensional de los afiliados activos en el RPM y el RAIS

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

Fuente: Adaptada con base en la presentación de Colpensiones al grupo DES-Social de la CGR, agosto 2017.

En la vigencia 2016, los Aportes Nación (PGN) destinados a la financiación de las pensiones de Colpensiones se concentraron principalmente en las pensiones bajas (de hasta 2 SM) con cerca de \$ 6 billones (57,76% del total de los aportes), mientras que las pensiones altas (mayores a 10 SM) se financieraron con \$0,61 billones (5,9% del total de los aportes).

Ahora bien, además de identificar que las pensiones bajas corresponden a la mayoría de pensiones en Colpensiones (76%) y que en estas se concentran la mayoría de recursos provenientes de la Nación, se debe resaltar la necesidad de llevar a cabo un análisis con mayor profundidad de la regresividad de los “subsidios”, entre otras cosas porque habría que diferenciar: i) las pensiones de vejez vigentes hoy en día que fueron otorgadas con el régimen anterior a la Ley 100, ii) las pensiones de vejez reconocidas con el Régimen de Transición de la Ley 100, iii) las pensiones de vejez reconocidas a quienes se encuentran en el marco del sistema general de la Ley 100. Es claro que i) y ii) son pensiones reconocidas con un marco legal mucho más favorable a los trabajadores y quizás con un mayor costo fiscal, iii) es la carga pensional plena del nuevo sistema general, por lo que es importante diferenciarlo de i) y ii). Sin embargo, cuando se habla de regresividad de los “subsidios” en Colpensiones no se realiza esta diferencia.

Inequidad Horizontal

La Inequidad Horizontal (IH) en el SGPe es definida en este trabajo como las diferencias paramétricas y

no paramétricas entre el RAIS y Colpensiones, que se traducen en diferentes beneficios y/o cargas sin justificación alguna para las personas afiliadas en uno u otro régimen, con un efecto directo sobre sus expectativas de obtener una pensión de vejez. Para analizar la IH se tomaron dos variables que diferencian los regímenes y los mantienen en competencia permanente por los afiliados: i) Garantía de pensión mínima de vejez en el SGPe; y ii) Devolución de los aportes pensionales de vejez a los afiliados.

Garantía de pensión mínima de vejez en el SGPe

El artículo 48 de Constitución Política señala que “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”. En cumplimiento de esta disposición constitucional, la Ley 100 de 1993 estableció la Garantía de Pensión Mínima de Vejez (GPMV) para ambos regímenes⁷.

La GPMV-RAIS consiste en que si un afiliado alcanza la edad de pensión (57 años mujeres y 62 años hombres) y el número mínimo de semanas cotizadas (1.150 semanas) pero no el monto suficiente para financiar una pensión de por lo menos 1 SM, ese faltante sería cubierto con recursos públicos. Por su parte, la GPMV-Colpensiones consistiría en que si un afiliado cotizó toda su vida con 1 SM y alcanza la edad de pensión y el número mínimo de semanas cotizadas (1.300 semanas), se le reconocería una pensión mínima de 1 SM y no un porcen-

⁷ Reglamentado por el Decreto 832 de 1996.

taje como tasa de reemplazo del promedio de sus últimos 10 años de cotizaciones⁸, debido a la disposición constitucional de que no podrá haber pensiones por debajo del SM⁹.

Diferencia en el número de semanas cotizadas para acceder a la GPMV

En cuanto a las semanas cotizadas que debe tener un afiliado para acceder a la GPMV se presenta una IH entre ambos regímenes. En el RAIS se requiere haber cotizado como mínimo 1.150 semanas (cerca de 22 años), mientras que en Colpensiones se debe cumplir como mínimo con 1.300 semanas (25 años). Es claro que quienes están afiliados a Colpensiones deberán hacer aportes adicionales de 150 semanas (3 años más de aportes) para acceder a una pensión mínima de vejez, con respecto a quienes están afiliados al RAIS^{10 11}. No existe justificación de ningún tipo para dicha IH entre ambos regímenes.

Dada la dinámica del mercado laboral colombiano en la que un trabajador se encuentra en permanen-

⁸ Ver artículo 34 de la Ley 100, modificado por el artículo 10 de la Ley 797 (tasa de reemplazo).

⁹ Algunas propuestas en este aspecto plantean la posibilidad de permitir que la garantía de pensión mínima sea inferior a 1 SM (Ver OCDE, 2015 y ANIF, 2017).

¹⁰ La Ley 1580 de 2012 (1 de octubre), reglamentada por el Decreto 288 de 2014, creó la figura de la Pensión Familiar. En el caso del acceso a la Pensión Familiar se presenta esta misma situación de IH, por cuanto la suma de semanas de los cónyuges o compañeros permanentes (de no alcanzar el capital necesario para financiar su pensión familiar en el RAIS) debe ser como mínimo 1.150 en el RAIS y de 1.300 en Colpensiones, para acceder a la GPMV. Ahora bien, los resultados en materia de pensiones familiares son bastante limitados. A finales de 2017 se han otorgado 245 pensiones familiares en Colpensiones (otras 116 se encuentran en trámite) y tan solo cuatro en el RAIS, debido principalmente a las restricciones impuestas por la Ley.

¹¹ Otra IH relacionada con el acceso a la GPMV, aunque puede ser catalogada de residual a la fecha, es la contenida en el artículo 84 de la Ley 100, que señala la excepción a la GPMV, que opera solo para los afiliados al RAIS “Cuando la suma de las pensiones, rentas y remuneraciones que recibe el afiliado o los beneficiarios, según el caso, sea superior a lo que le correspondería como pensión mínima, no habrá lugar a la garantía estatal de pensión mínima”. Esta excepción podría estar siendo utilizada por sus afiliados para retirar sus ahorros pensionales (al similar que cuentan con recursos), en detrimento de su seguridad económica en la vejez. Durante el periodo 2006-2017 han sido excluidos del acceso a la GPMV, en aplicación del artículo 84, 673 afiliados al RAIS (frente a 5.170 que accedieron a la GPMV en el mismo periodo), a pesar de haber cumplido con los requisitos de edad y semanas cotizadas. Los excluidos de la GPMV aportaron el 1,5 % de su IBC al mecanismo de financiación de la GPMV. Esta solidaridad en el RAIS es difícil de comprender para quienes son excluidos de la GPMV, en la medida que contribuyeron a financiar las pensiones de quienes sí lograron acceder a la GPMV. Así se desnaturalizan los instrumentos de solidaridad al excluir a los afiliados que durante buena parte de su vida laboral aportaron recursos al mecanismo de financiación de la GPMV.

¹² Ver Fasecolda, 2014, pág. 36; Núñez y Castañeda, 2012; ANIF, 2017, pág. 6; Cavallo y Serebrinsky, 2016, pág. 172; y Cháves, 2018.

te movilidad entre la formalidad laboral, la informalidad y el desempleo, la densidad de cotización (o frecuencia de cotización) es baja según diversos estudios¹².

En el caso que una persona que durante toda su vida laboral cotice al SGPe con un ingreso de 1 SM, le sería más favorable estar afiliado al RAIS que a Colpensiones, considerando el menor número de semanas cotizadas para acceder a la GPMV, dado que conseguir esas 150 semanas adicionales que se requieren en Colpensiones podría tomarle cerca de seis años (por ejemplo si cotiza al menos 6 meses al año). El afiliado a Colpensiones, de no lograr cotizar esas 150 semanas adicionales, perdería el derecho a una pensión mínima de vejez y sería objeto de la devolución de sus aportes.

Acceso a la garantía de pensión mínima de vejez

En el RAIS se han otorgado 5.710 pensiones definitivas con la GPMV, a 30 de junio de 2017. De las 5.710 pensiones reconocidas, 4.260 se reconocieron a hombres (75%) mientras que 1.450 a mujeres (25%), lo que refleja una brecha de género en su acceso.

La tendencia en el reconocimiento de pensiones con la GPMV es creciente en el tiempo, debido a la maduración del RAIS principalmente. Durante la primera parte del periodo de análisis, no superaba las 50 pensiones anuales en promedio. En años más recientes se da un salto considerable al pasar de 488 pensiones reconocidas en 2014 a 1.176 en 2015 y 1.831 en 2016. A 30 de junio de 2017 ya iban más de 1.350 pensiones reconocidas (Gráfico 2).

A pesar del aumento considerable en los últimos años sigue siendo reducido el número de afiliados al RAIS que logra cumplir con los requisitos de semanas cotizadas para acceder a la GPMV. No obstante, los datos anteriores permiten inferir que a futuro la GPMV en el RAIS podría convertirse en un importante mecanismo de ampliación de la cobertura del SGPe, si bien no determinante, sí con un costo fiscal no dimensionado.

Ahora bien, en Colpensiones con la GPMV se han pensionado 352.248 afiliados, en el periodo objeto de estudio, con una mesada pensional igual a 1 SM, distribuido entre hombres con 200.519 (57%) y mujeres con 151.729 (43%) (Gráfico 3).

Actualmente se observa una reducción considerable del número de pensionados por vejez con 1 SM



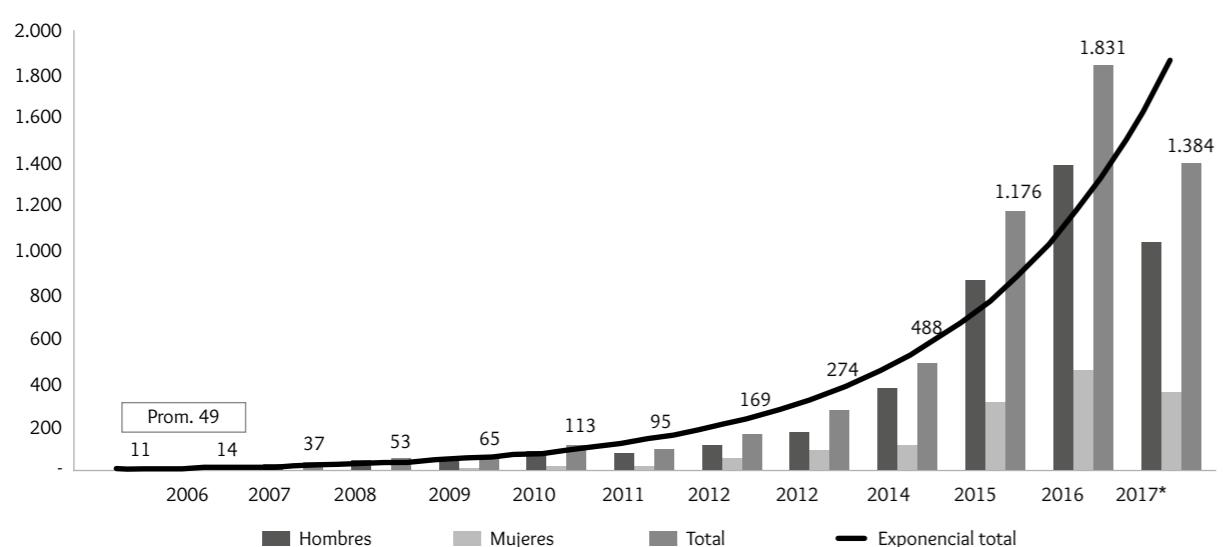
Busqueda de palabras o frases



Zoom +



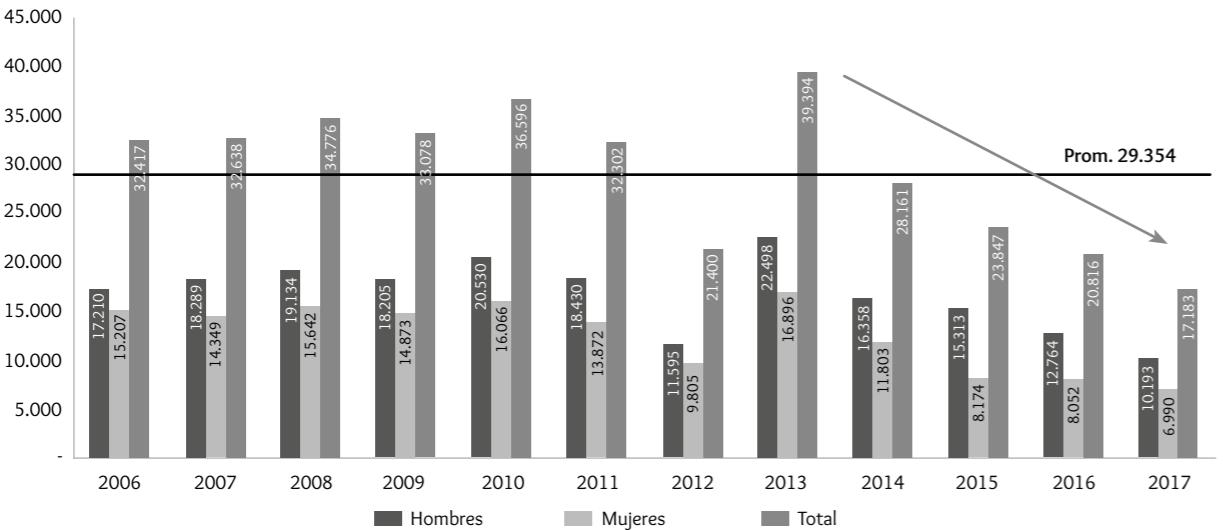
Gráfico 2 Tasa de envejecimiento (Población >65 años / Población Total)



Fuente: Elaboración DES-CDSS/CGR a partir de la información reportada por Minhacienda (2017b) a la CGR.

*Con corte a 30 de junio de 2017.

Gráfico 3 Número de pensiones reconocidas en Colpensiones con la GPMV (con 1 SM) por género, periodo 2006-2017*



Fuente: Elaboración DES-CDSS/CGR a partir de la información reportada por Colpensiones (2017b) a la CGR.

*Con corte a 30 de junio de 2017.



(con excepción del año 2013), que se acentúa en los años 2012 y 2016. Esta desaceleración podría verse influenciada por la entrada en operación de Colpensiones con un nuevo modelo de gestión a finales de 2012 (transición entre el ISS-pensiones y Colpensiones), y en parte por la terminación del régimen de transición en 2014 y por ende la aplicación plena de los parámetros de la Ley 100 y la Ley 797 (edad 57 años mujeres y 62 hombres, y 1.300 semanas cotizadas a partir de 2015).

Devolución de los aportes pensionables de vejez a los afiliados

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, si un afiliado alcanza la edad mínima de pensión (57 años mujeres y 62 hombres) pero no las semanas mínimas de cotización (RAIS 1.150 y Colpensiones 1.300) para una pensión de vejez, tiene dos opciones: i) recibir una Devolución de los Aportes Pensionables de Vejez¹³ (en adelante DAPV) o ii) continuar cotizando hasta alcanzar el derecho a pensionarse¹⁴.

Esta DAPV corresponde a la devolución de las contribuciones o aportes realizados por los afiliados al SGPe, dada su imposibilidad de acceder a una pensión de vejez. La DAPV se denomina “devolución de saldos” en el RAIS e “indemnización sustitutiva” en Colpensiones. Son con cargo a cada cuenta de ahorros individual y afectan el flujo de caja de corto plazo del fondo común, respectivamente para cada régimen.

De acuerdo con la Ley 100, para el caso de los afiliados a Colpensiones, los aportes se devuelven ajustados por el IPC¹⁵. Para el caso de los afiliados al RAIS, la devolución de los ahorros se hace junto con los rendimientos financieros que se hayan generado en cada cuenta de ahorro individual. Este aspecto es

¹³ También existe la devolución de los aportes pensionables para quienes no logran cumplir con los requisitos para obtener una pensión de invalidez (arts. 45 y 86 de la Ley 100) o una pensión de sobrevivencia (arts. 49 y 78 de la Ley 100) en ambos regímenes. Sin embargo, estas devoluciones no son tenidas en cuenta en el presente análisis, por tal razón se utiliza el concepto de Devolución de Aportes Pensionables de Vejez para diferenciarla de las devoluciones relacionadas con invalidez y sobrevivencia.

¹⁴ La Ley 1821 de 2016 (30 de diciembre), modificó la edad de retiro forzoso para personas que desempeñan funciones públicas, la cual pasó de los 65 a los 70 años. Esto implica que muchas personas con empleo formal estable en el sector público, posergarán su edad de retiro hasta alcanzar las semanas requeridas o el mayor beneficio posible del SGPe.

¹⁵ Ver Decreto 1730 de 2001, modificado por el Decreto 4640 de 2005.

¹⁶ Ver ANIF, 2015, págs. 6 y 7; Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015, pág. 98; Bosch et al., 2015, pág. 33; Fedesarrollo, 2017, pág. 7; Farné, 2017, pág. 14.

presentado como otra IH en algunos estudios¹⁶ y como un elemento diferenciador entre Colpensiones y el RAIS, razón por la cual se señala que los afiliados al RAIS tienen mejores condiciones en la devolución de sus ahorros, aunque sin mayor evidencia empírica que demuestre esta inequidad.

Incremento de la devolución de los aportes pensionables de vejez

Lo que se presenta en varios estudios como una IH en las condiciones con las que se realiza la DAPV en cada régimen permite resaltar un hecho con alto impacto como lo es precisamente la magnitud con la que se presenta la DAPV en Colombia.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, si un afiliado alcanza la edad mínima de pensión (57 años mujeres y 62 hombres) pero no las semanas mínimas de cotización (RAIS 1.150 y Colpensiones 1.300) para una pensión de vejez, tiene dos opciones: i) recibir una devolución de los aportes pensionables de vejez o ii) continuar cotizando hasta alcanzar el derecho a pensionarse.



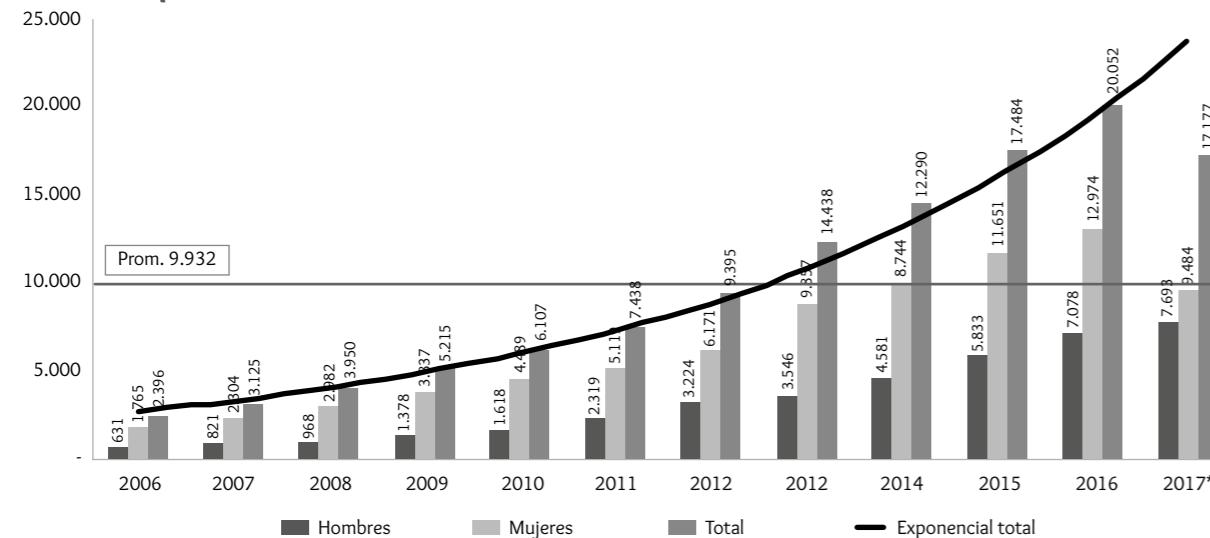
Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Gráfico 4 Número de devoluciones de saldos de vejez en el RAIS por género, periodo 2006-2017*.



Fuente: Elaboración DES-CDSS/CGR a partir de la información reportada por Asofondos (2017) a la CGR.

* Con corte a 30 de junio de 2017.

Devolución de saldos en el RAIS

Como se muestra en el Gráfico 4, el RAIS realizó devolución de saldos de vejez a 119.067 afiliados, durante el periodo 2006-2017¹⁷, lo que equivale a casi la misma cantidad de pensionados con los que cuenta a la fecha. Del total de devoluciones de saldos de vejez, 39.690 se realizaron a hombres (33,33%) y 79.377 a mujeres (66,67%), lo que refleja una importante brecha de género originada en el mercado de trabajo con efectos en el desempeño del RAIS.

Mientras que en 2006 hubo 2.396 devoluciones de saldos de vejez, en 2016 ascendió a 20.052, con un crecimiento cercano al 850% en todo el periodo. A 30 de junio de 2017 la cifra sobrepasaba las 17 mil devoluciones. Estas devoluciones se originan en la insuficiencia de semanas cotizadas en el RAIS para obtener por lo menos una pensión mínima de vejez.

En cuanto al monto total de los recursos devueltos, las AFP giraron cerca de \$3,6 billones por concepto de devolución de saldos de vejez, durante el periodo de estudio (a precios constantes de 2017). Del total de devoluciones, 55.073 afiliados (46,25 %) recibieron ahorros menores a \$10 millones, y solamente 9.405 afiliados (7,90%) recibieron ahorros mayores o iguales a \$80 millones.

Al comparar el número de pensionados frente al número de devoluciones de saldos de vejez en el RAIS (incluye devoluciones de saldos de vejez y devolucio-

nes de saldos a afiliados inmersos en el artículo 84 de la Ley 100), se observa que la tendencia ha sido que el RAIS, al igual que Colpensiones, produce más devoluciones de saldos de vejez que pensiones para las personas en edad de retiro laboral (Gráfico 5).

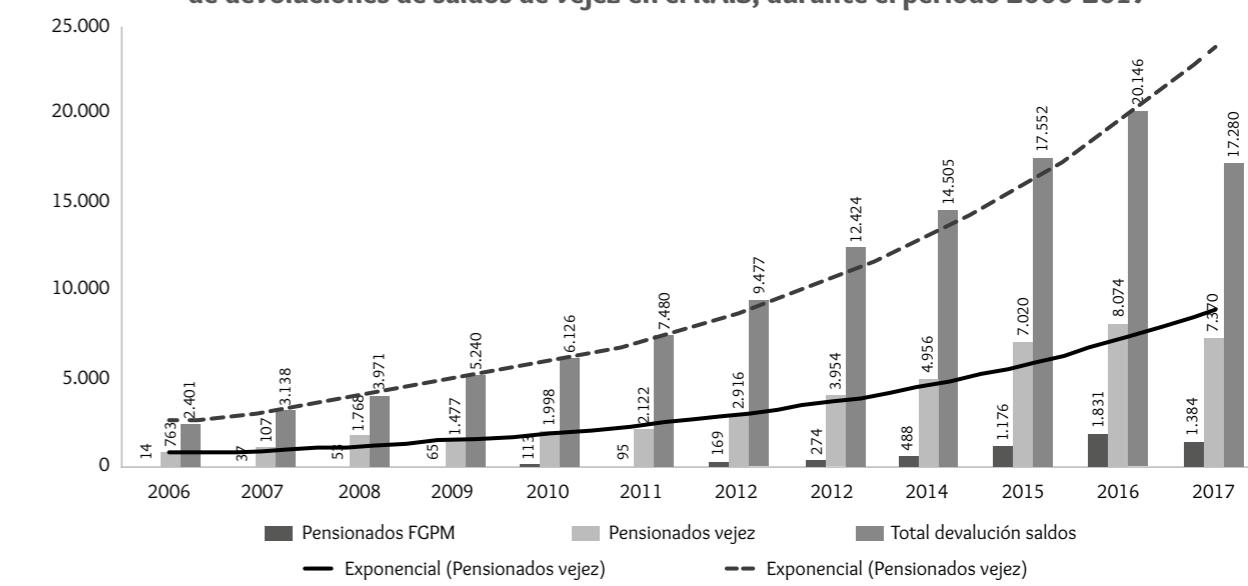
Un indicador sobre la evolución de la devolución de los ahorros pensionales en el RAIS, durante el periodo analizado, indicaría que aproximadamente a 3 de cada 4 afiliados que alcanzan la edad de pensión se les devuelven sus ahorros pensionales, ya que no lograron cumplir el requisito mínimo de semanas cotizadas para obtener una pensión de vejez (ver Anexo 1).

Indemnización Sustitutiva en Colpensiones

Colpensiones reconoció indemnizaciones sustitutivas de vejez a 619.625 afiliados, durante el periodo 2006-2017, lo que equivale a casi la mitad de pensionados con los que cuenta a la fecha. Del total de indemnizaciones sustitutivas de vejez, 315.255 se realizaron a hombres (50,9%) y 304.370 a mujeres (49,1%) (Gráfico 6), sin mayores brechas de género en comparación con lo presentado en el RAIS.

¹⁷ El dato de devoluciones de saldos de vejez en el RAIS (119.067), no incluye las devoluciones de saldos de los afiliados inmersos en la excepción a la garantía de pensión mínima de vejez contenida en el artículo 84 de la Ley 100, que corresponde a 673 afiliados a 30 de junio de 2017 (Para más detalle ver pie de página 11). El total de devoluciones de saldos de vejez más las devoluciones de saldos originadas en el artículo 84 de la Ley 100 aparece en el Gráfico 5. Para más detalle de los datos Ver Anexo 1.

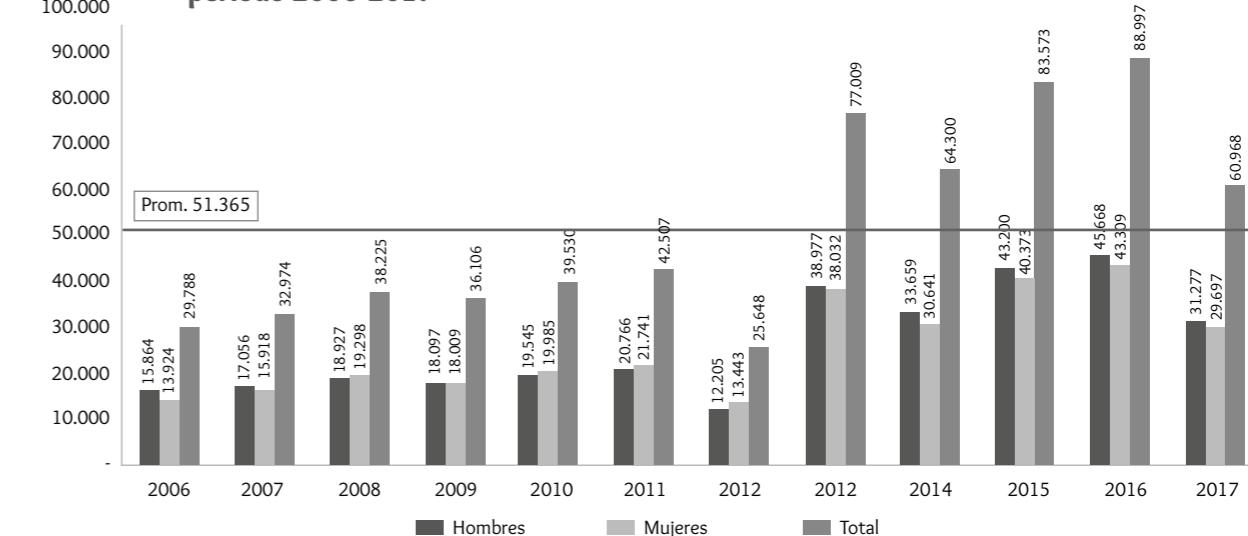
Gráfico 5 Comparación del número total de pensionados por vejez frente al número de devoluciones de saldos de vejez en el RAIS, durante el periodo 2006-2017*.



Fuente: Elaboración DES-CDSS/CGR a partir de la información reportada por Asofondos (2017).

*Con corte a 30 de junio de 2017. Nota: Este gráfico incluye las devoluciones de saldos vejez y las devoluciones de saldos a afiliados inmersos en el artículo 84 de la Ley 100.

Gráfico 6 Número de indemnizaciones sustitutivas de vejez en Colpensiones por género, periodo 2006-2017*



Fuente: Elaboración DES-CDSS/CGR a partir de información reportada por Colpensiones (2017b) a la CGR.

* Con corte a 30 de junio de 2017.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Es importante señalar que en Colpensiones, al igual que en el RAIS, hay una clara tendencia al incremento en el número de DAPV, las cuales se han mantenido por encima de las 60 mil anuales en los últimos cinco años. Mientras que en 2006 se reconocieron cerca de 30.000 indemnizaciones, a 30 de junio de 2017 ya iban cerca del doble (60.098).

Colpensiones giró recursos por más de \$2,8 billones por concepto de indemnizaciones sustitutivas de vejez durante el periodo de estudio (a precios constantes de 2017). Ahora bien, 557.210 afiliados (93,15%) recibieron menos de \$10 millones como indemnización, mientras que solo 225 afiliados (0,04%) recibieron recursos mayores o iguales a \$80 millones.

De otro lado, como se muestra en el Gráfico 7, si se compara el número de pensionados de vejez frente al número de indemnizaciones sustitutivas de vejez en Colpensiones, se observa un primer periodo, entre los años 2006-2012, en el cual se reconocen más pensiones de vejez que indemnizaciones, y un segundo periodo con una tendencia opuesta, entre los años 2013-2017, con excepción el año 2014.

De la misma forma que se hizo con el RAIS, se utilizó un indicador que nos muestra cómo ha evolucionado la indemnización sustitutiva de vejez en Colpensiones, pero solo para el periodo (2013-2017)¹⁸, el

cual indicaría que a cerca de 1 de cada 2 afiliados que alcanzan la edad de pensión se les reconoció indemnización sustitutiva en Colpensiones, ya que no lograron cumplir el requisito mínimo de semanas cotizadas para obtener una pensión de vejez (ver Anexo 2).

Panorama general de las DAPV en el SGPe.

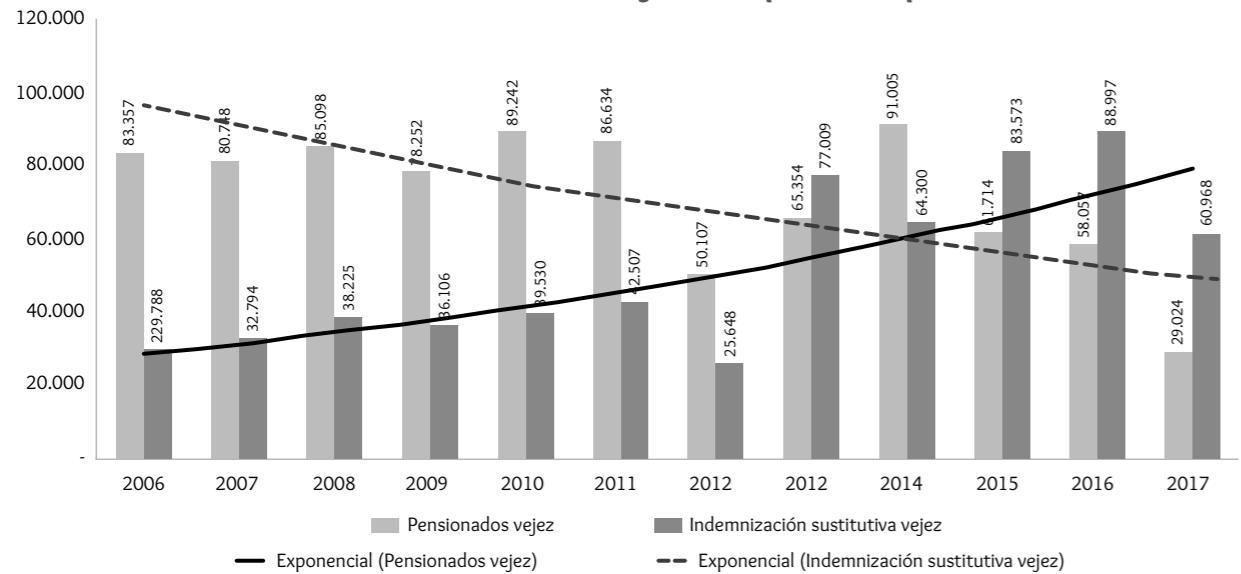
En síntesis, con base en los indicadores mencionados anteriormente, se comparan los resultados obtenidos por algunos estudios frente a lo obtenido en el presente análisis:

Si bien los indicadores del Cuadro 4 utilizan datos de distintos periodos, por lo cual sus resultados no son estrictamente comparables, es indiscutible que el fenómeno de la DAPV registra una tendencia creciente que requiere con prioridad algún tipo de medida que permita la mitigación de sus efectos sobre la población adulta mayor teniendo en cuenta que una alta proporción de personas en edad de retiro laboral no logran pensionarse¹⁹.

¹⁸ Las razones tienen que ver con que fue a finales de 2012 que entró en operación Colpensiones y que es en esta segunda parte del periodo en donde se observa una tendencia distinta a la del periodo anterior (2006-2012).

¹⁹ Las DAPU sin reclamar (ya sea por desconocimiento de los afiliados, por muerte o por otras circunstancias) puede elevar de manera considerable la magnitud del fenómeno de la DAPU en el SGPe.

Gráfico 7 Comparación del número total de pensionados de vejez frente al número de indemnizaciones sustitutivas de vejez en Colpensiones, periodo 2006-2017*



Fuente: Elaboración DES-CDSS/CGR a partir de información reportada por Colpensiones (2017b) a la CGR.

* Con corte a 30 de junio de 2017.

Cuadro 4 Porcentaje de afiliados que llega a la edad de pensión sin cumplir el número mínimo de semanas para alcanzar una pensión mínima de vejez

Fuente	RAIS	Colpensiones	Año de los datos
Bosch et al. (2015)	82 %	65 %	2013
ANIF (2017)	50 %	70 %	No informa.
CGR (2018)	73 %	56 %	Promedio periodo 2006-2017 (RAIS) y 2013-2017 (Colpensiones).
Total Pensionados	130,615	1,290,139	712,162

Fuente: Elaboración propia a partir de Bosch et al. (2015), ANIF (2017) y cálculos DES-CDSS/CGR para este artículo.

Conclusiones

- En el análisis de la regresividad de los “subsidios” en el RPM a través de Colpensiones ha predominado el planteamiento que consiste en que el 80% de los “subsidios” pensionales van parar al 20% de la población con mayores ingresos, lo cual podría asociarse con una inequidad vertical. Sin embargo, es necesario complementar y profundizar ese análisis desde varios frentes, como por ejemplo, reabrir la discusión sobre la existencia y magnitud de los “subsidios” en Colpensiones, así como diferenciar a sus pensionados de acuerdo con el régimen con que se reconoció la pensión, para determinar el nivel de inequidad vertical que cada uno representaría, por cuanto Colpensiones asumió el pago de las pensiones que ya habían sido reconocidas con los regímenes anteriores a la Ley 100, como también asumió las pensiones de su régimen de transición más las pensiones propias del régimen originado en dicha ley. De todas formas, no se puede perder de vista el hecho irrefutable de que el 76% de los pensionados de Colpensiones corresponde a pensiones que se podrían catalogar como bajas, con ingresos menores o iguales a 2 salarios mínimos.
- El segundo grupo de inequidades, que se puede denominar de carácter horizontal, está relacionada con las diferencias entre Colpensiones y el RAIS. Un primer factor que genera inequidad horizontal entre los regímenes de pensiones es el número mínimo de semanas que se requiere para acceder a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez, dado que mientras que en el RAIS son 1.150 semanas en Colpensiones son 1.300, por lo que a un trabajador que durante toda su vida cotizó al Sistema General de Pensiones, con un salario mínimo de ingresos, le sería más favorable estar afiliado al RAIS, por el menor número de semanas requeridas para acceder a la pensión mínima.

Dada la dinámica del mercado laboral colombiano podría tomarle a un afiliado a Colpensiones cerca de 6 años alcanzar esas 150 semanas adicionales. Si bien a la fecha apenas se han otorgado un poco más de 5.000 pensiones en el RAIS con dicha garantía, que se financia con recursos de sus mismos afiliados (1,5 % del IBC) pero que cuenta con garantía estatal, a medida que siga madurando el régimen más afiliados accederán a ella, con un costo fiscal no dimensionado a la fecha. A pesar de esto la sostenibilidad financiera del RAIS no se ve cuestionada, por esto cuando se analice la sostenibilidad financiera del SGPe este aspecto no debe pasar desapercibido.

Un segundo factor que incide en la inequidad horizontal tiene que ver con las condiciones en la que cada régimen realiza la devolución de aportes a sus afiliados (rentabilidad del portafolio de inversión en el RAIS e inflación en Colpensiones). Si bien se señala por distintos analistas que existe una mayor favorabilidad de la devolución de aportes para los afiliados al RAIS, se requiere mayor información para su evaluación.

Sin embargo, al revisar este factor de inequidad es importante resaltar la creciente Devolución de Aportes Pensionales de Vejez (DAPV) en todo el Sistema General de Pensiones. Durante el periodo 2006-2017, 738.692 adultos mayores fueron objeto DAPV al no cumplir con el requisito del mínimo de semanas cotizadas requeridas para obtener por lo menos una pensión de un salario mínimo, lo que representa más de la mitad del total de pensionados que a la fecha tienen ambos regímenes. A estos afiliados se les devolvieron recursos cercanos a los \$6,5 billones (a precios constantes de 2017), en promedio \$8,8 millones a cada afiliado. Este es posiblemente uno de los principales problemas sociales que enfrenta la sociedad colombiana, ya que este grupo poblacional se encuentra desprotegido en su edad de retiro.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



- Finalmente, de acuerdo con los cálculos de la Contraloría General de la República, cerca de 3 de cada 4 afiliados en el RAIS y cerca de 1 de cada 2 en Colpensiones alcanza la edad de pensión sin completar el mínimo de semanas requeridas en cada régimen para obtener por lo menos una pensión mínima de vejez, por lo que es obje-

to de la devolución de sus aportes pensionales. Ante esta situación crítica del Sistema General de Pensiones se requieren medidas de política para mitigar sus efectos sobre la población adulta mayor, ya que esta población se enfrenta a condiciones de inseguridad económica en su edad de retiro.

Anexos

Anexo 1 Indicador RAIS

Año	Pensionados FGPM (i)	Pensionados Vejez (ii)	Devolución saldos art. 84 Ley 100 (iii)	Devolución de Saldos (iv)	Total (v=i+ii+iii+iv)	Total devolución saldos (vi=iii+iv)	Indicador Dev. Sal./total
2006	14	763	5	2.396	3.178	2.401	75,55
2007	37	1.076	13	3.125	4.251	3.138	73,82
2008	53	1.768	21	3.950	5.792	3.971	68,56
2009	65	1.477	25	5.215	6.782	5.240	77,26
2010	113	1.998	19	6.107	8.237	6.126	74,37
2011	95	2.122	42	7.438	9.697	7.480	77,14
2012	169	2.916	82	9.395	12.562	9.477	75,44
2013	274	3.954	134	12.290	16.652	12.424	74,61
2014	488	4.956	67	14.438	19.949	14.505	72,71
2015	1176	7.020	68	17.484	25.748	17.552	68,17
2016	1831	8.074	94	20.052	30.051	20.146	67,04
2017	1384	7.370	103	17.177	26.034	17.280	66,37
Total	5699	43.494	673	119.067	168.933	119.740	70,88
Promedio	475	3.625	56	9.922	14.078	9.978	72,59

Anexo 2 Indicador Colpensiones

Año	Pensionados Vejez	Indemnización Sustitutiva-Vejez	Total	Indicador Ind. Sust./total
2006	83.357	29.788	113.145	26,33
2007	80.748	32.974	113.722	29,00
2008	85.098	38.225	123.323	31,00
2009	78.252	36.106	114.358	31,57
2010	89.242	39.530	128.772	30,70
2011	86.634	42.507	129.141	32,92
2012	50.107	25.648	75.755	33,86
2013	65.754	77.009	142.763	53,94
2014	91.005	64.300	155.305	41,40
2015	61.714	83.573	145.287	57,52
2016	58.057	88.997	147.054	60,52
2017	29.024	60.968	89.992	67,75
Total	858.992	619.625	1.478.617	41,91
Promedio	71.583	51.635	2.957.234	41,42
Promedio 2006-2012	79.063	34.968	114.031	31
Promedio 2013-2017	61.111	74.969	136.080	56,23

Bibliografía

- ANIF (2015). Ausencia de aseguramiento de los riesgos de vejez, invalidez y muerte y sus efectos sobre la sostenibilidad pensional de Colombia, Bogotá.
- (2017). Elementos para una Reforma Estructural Pensional, Bogotá.
- Asofondos (2017). Respuesta de Asofondos al requerimiento de información de la CGR.
- Bosch, M., et al (2013). Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe, BID.
- (2015). Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma, Nota Técnica Bo. 825, BID.
- Cavallo, E. y Serebinsky, T., (2016). Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y El Caribe puede ahorrar y mejor, BID.
- Cháves, D. (2018). Cobertura pensional: una mirada desde las debilidades del mercado laboral, Contraloría General de la República, Bogotá.
- Colpensiones (2017). Informe de Gestión 2016, Bogotá.
- (2017b). Respuesta de Colpensiones al requerimiento de información de la CGR.
- (2017c). Presentación en Power Point al equipo de trabajo de la CGR, titulada “Protección para la vejez y algunas reflexiones”, Bogotá.
- (2017d). Respuesta de Colpensiones al requerimiento de información de la CGR.
- Farné, S. (2017). Protección económica para la vejez en Colombia, en Páginas de Seguridad Social, Vol. 1., No. 1, enero-junio de 2017, págs. 93-121, Bogotá.
- Farné S. y Nieto, A. (2017), ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia?, Universidad Externado en Colombia, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Bogotá.
- Fasecolda (2014). Análisis del Mercado Laboral en Colombia: Una nueva cara de la formalidad, Bogotá.
- Feedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha (2015), Capítulo 2. Protección económica a la población mayor en Colombia, en Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones, Bogotá, Editorial Fundación Saldarriaga Concha.
- Santamaría, M., Steiner, R., Botero, J. H., Martínez, M. y Millán, N. (2010). El Sistema Pensional en Colombia: Retos y alternativas para aumentar la cobertura, Informe Final, Feedesarrollo, Bogotá.
- Sojo, A. (2017). Capítulo IV: El aseguramiento guiado por el lucro: ¿la hora de la verdad?, en Protección social en América Latina: La desigualdad en banquillo, Libros de la CEPAL, No. 143, Santiago de Chile.
- Villar, L., Forero, D., y Becerra, A. (2015). Colombia: Una mirada desde la visión multipilar, en Cómo fortalecer los sistemas pensionales latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas, Tomo I, SURA Asset Management, Santiago de Chile.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

La ausencia de proyectos regionales: una deuda del Sistema General de Regalías

Los autores sostienen que el país no logró la debida coordinación entre la ley orgánica de ordenamiento territorial y la de reforma a las regalías. Pasados seis años de implementación del Sistema General de Regalías no han podido concretarse proyectos regionales porque los departamentos no logran los acuerdos requeridos, razón por la cual no se han ejecutado los ocho billones de pesos aprobados para esos propósitos¹.

Amanda Granados Urrea
David Isaac Botero*

Uno de los objetivos de la reforma al manejo de las regalías (Acto Legislativo 05 de 2011) que dio lugar al Sistema General de Regalías, SGR, busca que se financien proyectos de inversión de impacto regional estructurados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales. Justamente con este propó-

sito se creó el Fondo de Desarrollo Regional, FDR, con el objetivo de mejorar la competitividad de la economía, el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios, y contribuir de esta forma al cierre de brechas entre las regiones.

Así quedó expresado en la Exposición de Motivos del Acto Legislativo 05 de 2011:

[...] el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad de todos los colombianos, debe favorecer el desarrollo regional de todos sus departamentos y municipios. Este concepto de equidad regional fortalece la integración de diversas en-

tidades territoriales mediante proyectos comunes; promueve, además, la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo (Gaceta del Congreso No. 577 de 2010, página 2)².

Una vez aprobada la reforma a las regalías, un documento del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, definía el Fondo de Desarrollo Regional como aquel que “busca la integración de las entidades territoriales en grupos relativamente homogéneos, de manera que los proyectos de desarrollo respondan a necesidades regionales, generen rendimientos a escala y eviten limitaciones derivadas de la división política de municipios y departamentos y del fraccionamiento de recursos” (DNP, MHCP, MME, “Reforma al régimen de regalías, equidad, ahorro y competitividad”, pág. 16)

La reforma a las regalías también propuso introducir principios de eficiencia y racionalidad en el gasto e incluyó un mecanismo de toma de decisiones a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD, en busca de un principio de buen gobierno. Los OCAD son un modelo de gobernanza multinivel, cuentan con la participación de autoridades del nivel nacional, departamental y municipal, y buscan mejorar la toma de decisiones, al limitar en parte la discrecionalidad que en el pasado tuvieron los entes territoriales para decidir sobre las inversiones que se realizaban con regalías. Para la aprobación de los proyectos regionales se crearon entonces seis OCAD a partir de la agrupación de los departamentos en el mismo número de regiones.

Sin embargo, pasados seis años de la reforma, los resultados llevan a concluir que el objetivo del SGR de promover la financiación de proyectos de impacto regional fracasó. Este artículo explora las razones de tal conclusión, para lo cual se basa en el estudio “Evaluación del modelo de toma de decisiones del SGR: los OCAD y la gestión por proyectos”, que elaboró la Contraloría General de la República en 2017, en cuyo desarrollo se realizaron entrevistas a distintos actores del orden nacional y territorial.

En la primera parte se presentan las cifras que ilustran el problema; en la segunda se muestra la ausencia de visión estratégica que subyace al Sistema General de Regalías para dar cumplimiento a los objetivos definidos para el Fondo de Desarrollo Regional; en la tercera, se discute la ruptura entre la reforma a las regalías y la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT; en la cuarta, se muestra la importancia de los recursos de regalías como fuente de financiación de los departamentos. El artículo concluye con una reflexión final.

Las cifras

El Sistema General de Regalías dividió el país en seis regiones (Acuerdo 003 de 2012, de la Comisión Rectora) así: Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Llano, Pacífico y Centro Sur. Cada una de ellas cuenta con un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, OCAD, de carácter regional, cuya función principal es viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos a financiar con regalías.

Mapa 1 Regiones - Sistema General de Regalías



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

* Contralores Delegados Intersectoriales para Regalías.

¹ Este artículo recoge algunos resultados del estudio “Evaluación del modelo de toma de decisiones del Sistema General de Regalías: los OCAD y la gestión por proyectos”, realizado por el Grupo de Control Fiscal Macro de Regalías de la Contraloría General de la República, diciembre de 2017.

² Citado en Proyecto de Acto Legislativo No 13 de 2010, Exposición de motivos, Senado por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

Fuente: Mapa construido de acuerdo con la información consignada en el portal Mapa Regalías. Recuperado de: <http://regaliasbogota.sdp.gov.co:8080/regalias/blog/ocad-fondo-de-desarrollo-regional>



Las agrupaciones regionales creadas por el SCR no han derivado en ningún tipo de acuerdo entre los departamentos que las integran para el desarrollo de proyectos comunes; así el alcance territorial de los proyectos aprobados por estos OCAD no trasciende las fronteras departamentales.

En efecto, entre 2012 y 2016, los proyectos que se aprobaron a través de los seis OCAD Regionales superaron los 8 billones de pesos, el 34% de la inversión total financiada con regalías que fue de \$23,5 billones. Como se observa en el Cuadro 1, los seis OCAD Regionales aprobaron solamente once proyectos interdepartamentales, por un valor de \$157 mil millones, que representan el 2% aprobado; con un monto de \$1,3 billones (el 17%) se ubican proyectos que abarcan todo el departamento. Una gran parte de proyectos se localiza en un solo municipio (24%) por un valor cercano a los 2 billones de pesos; y hay 33 proyectos por valor de \$445 mil millones (el 5,5%), que aunque se localizan en un municipio, tienen un impacto geográfico mayor, que se diferenciaron para dar mayor precisión en la cifra.

Pero no solamente hay ausencia de proyectos regionales; la revisión de los proyectos aprobados revela además problemas de pertinencia en muchas de las iniciativas aprobadas través de los OCAD regionales.

El 41,7% del valor de los proyectos aprobados por los OCAD Regionales se dirige a la construcción de vías, la mayoría secundarias. Sin embargo, llama la

atención que se hayan destinado más recursos a vías urbanas, casi \$600 mil millones (el 7%) que a vías terciarias, \$483 mil millones (el 6%), cuando estas últimas tienen mayor impacto en el desarrollo territorial. La infraestructura educativa tiene relativamente una baja inversión, pues se han aprobado proyectos por un valor similar (\$480 mil millones) al que se dirige a obras de infraestructura comunitaria e institucional, y mejoramiento del espacio público. A la alimentación escolar se dirigen más de \$473 mil millones y al transporte escolar \$154 mil millones; ambos rubros representan un poco más del 8% del valor aprobado y corresponden a gastos recurrentes que en opinión de muchos actores no deberían ser financiados con regalías (cuadro 2)

Algunos ejemplos puntuales ilustran como los OCAD Regionales han aprobado iniciativas que a pesar de haber pasado por todo el proceso de verificación, revisiones y conceptos técnicos, etc. se han destinado a proyectos que no apuntan al cumplimiento de los objetivos de política de las regalías, en particular del FDR; o que no son sostenibles, tienen serios problemas de calidad y de planeación, o han terminado engrosando las filas de los elefantes blancos, dando lugar a detrimentos patrimoniales.

Un caso emblemático es la “construcción del Ecoparque el Santísimo en Santander”, aprobado por el OCAD Regional de Centro Oriente, por un valor de \$60 mil millones, de los cuales cerca de \$43 mil millones son de regalías; es el proyecto de mayor envergadura de ese departamento, cuya pertinencia ha sido cuestionada en la misma región.

Cuadro 1 Impacto territorial de los proyectos aprobados en los OCAD Regionales 2012-2016

Localización OCAD	Número de proyectos	Valor total de proyectos	% participación sobre valor
Interdepartamentales	11	157.060	2,0
2 y 10 municipios	317	2.633.814	32,7
11 y 30 municipios	88	701.531	8,7
31 y 80+ municipios	37	362.714	4,5
Todo el departamento	190	1.371.286	17,0
Unimunicipales	322	1.925.673	23,9
Unimunicipales con Impacto geográfico mayor*	33	445.061	5,5
Sin localización	32	457.475	5,7
Total general	1.030	8.054.614	100

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de regalías, con datos del DNP –Gesproy.

*Por ejemplo un terminal de transporte; una universidad; hospitales de segundo o tercer nivel; un matadero, entre otros.

Cuadro 2

Destino de la regalías aprobadas por los OCAD regionales 2012-2016
Cifras en millones de pesos

	Número de proyectos	Valor de proyectos	Participación
Vías secundaria	173	1.759.290	21,80%
Vías Urbana	45	591.479	7,30%
Vías terciaria	61	483.479	6,00%
Vías primaria	18	416.703	5,20%
Vías otros	18	104.502	1,30%
Subtotal vías	315	3.355.521	41,70%
Infraestructura comunitaria, mejoramiento del espacio público y mejoramiento de infraestructura institucional	63	474.347	5,90%
Infraestructura educación	58	470.497	5,80%
Infraestructura en desarrollo de la productividad agrícola	11	35.589	0,40%
Infraestructura salud	29	204.257	2,50%
Infraestructura vivienda	55	406.968	5,10%
Estudios y diseño para la construcción	14	25.740	0,30%
Ordenamiento territorial	2	3.825	0,00%
Agua potable y saneamiento básico	42	301.239	3,70%
Servicios públicos	29	244.697	3,00%
Ciencia y Tecnología	9	65.317	0,80%
Calidad en la educación	57	360.119	4,50%
Alimentación escolar	30	473.539	5,90%
Transporte escolar	26	154.587	1,90%
Dotación y equipamiento escolar	13	67.850	0,80%
Promoción y fortalecimiento de la salud pública	22	90.823	1,10%
Seguridad alimentaria	15	62.003	0,80%
otros *	227	996.185	12,40%
Inflexibilidades	13	261.511	3,20%
Total general	1030	8.054.614	100%

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de regalías, con datos del DNP –Gesproy.

“Aquí se gastaron en el gobierno anterior \$60.000 millones de pesos en el Santísimo que es un monumento en un estado laico, pero se gastaron 60.000 en un homenaje, en un parque; que bueno podrá producir allá el tema turístico (...) entonces eso mucha gente lo critica, (...)irse a gastar (...)millones allá en un monumento cuando habían más necesidades en el departamento y usted con 60.000 millones de pesos hace muchísimas placa huellas, hace mejoramientos en las veredas, hace cualquier cantidad de cosas (...) entonces eso ha sido polémico, eso se fue de dos a uno en la votación, el Ministerio de Hacienda no votó y en la segunda (votación) cuando se hizo un adicional, un ajuste precios, los tres si votaron a favor (...). (Secretaría de planeación Santander)

Otro caso especialmente relevante es el proyecto conocido como la Vía la Prosperidad, “el mejoramiento de la vía Salamina (Guaimaro) - Remolino - Sitio Nuevo (Palermo)”, aprobado por el OCAD Caribe al Departamento del Magdalena, que tiene un valor total que supera los \$460 mil millones, de los cuales con regalías se financiaron \$200 mil millones. Es el proyecto más grande del SCR aprobado hasta el momento. El proyecto ha tenido varias suspensiones. En noviembre de 2017, Invías advirtió que pediría a la gobernación del Magdalena la caducidad del contrato.

Otro proyecto de importante cuantía aprobado por el OCAD Regional Centro Oriente es la “construcción del nuevo terminal de pasajeros de Tunja”, por



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Se encontraron 112 proyectos por valor de \$260 mil millones aprobados por los OCAD Regionales; en donde solamente en trece casos estos proyectos pasaron a una fase posterior de ejecución. Es decir, muchos proyectos se quedan en la fase de estudios previos o de diseño.

un valor de \$46.382 millones. Este proyecto, también ha presentado problemas de planeación que derivaron en un posible detrimento patrimonial del orden de los 5 mil millones de pesos.

En Sucre, un proyecto orientado a la construcción de un tanque de almacenamiento de agua en Sincelejo, por valor de \$16.215 millones, fue aprobado en el OCAD Caribe. Uno de los actores entrevistados se refirió a este proyecto preguntándose “¿qué tiene de regional un tanque de almacenamiento en Sincelejo?”. Y explicó que lo justificaron con el argumento de que la ciudad recibe 146 mil desplazados que vienen de todas las regiones del país. El objetivo del proyecto es que a través de esta solución, Sincelejo pudiera contar con suministro de agua las 24 horas; una de las necesidades más sentidas. La obra que empezó en 2014 y debía estar terminada en 2015, no ha concluido aún. Y la Asociación de

Usuarios y Defensores de Servicios Públicos ya han alertado que aunque termine no se cumplirá el objetivo. Claramente, una necesidad de tal dimensión, ameritaba una mejor solución.

En el Chocó se aprobó como proyecto, a través de OCAD Regional Pacífico, la “adquisición de predios; estudios y diseños para la construcción y/o adecuaciones de instalaciones deportivas para los XX Juegos Nacionales, en 4 Municipios de Chocó”, por valor de \$11.222 millones. Llama la atención que un proyecto consista solamente en adquirir un predio y diseñar una obra, que no se pudo realizar puesto que aunque se aprobó el cambio del uso del suelo de rural a urbano no tenía acceso a servicios públicos. El gobierno departamental se quedó simplemente con un predio comprado y unos diseños que no se utilizaron.

Este caso en particular llevó a revisar la cantidad y valor de proyectos que se dirigen a la elaboración de diseños. Se encontraron 112 proyectos por valor de \$260 mil millones aprobados por los OCAD Regionales; en donde solamente en 13 casos estos proyectos pasaron a una fase posterior de ejecución. Es decir, muchos proyectos se quedan en la fase de estudios previos o de diseño.

Una definición muy precaria de lo regional que refleja la ausencia de visión estratégica del SGR

Una de las principales razones que explican la inexistencia de proyectos Regionales es que el SGR no tiene una clara visión de lo regional; la ley 1530 de 2012, reglamentaria de la reforma a las regalías, definió proyecto regional como “aquel que incida en más de un departamento de los que integran una región o diferentes regiones, así como el que beneficie un número significativo de municipios de un mismo departamento y que por su naturaleza influya positivamente en el desarrollo de los mismos” (art.155). De tal manera que un número significativo pueden ser dos o más municipios.

Esta concepción precaria de lo regional no es coherente con el propósito de política pública que se le atribuyó al Fondo de Desarrollo Regional y evidencia la ausencia de visión estratégica que subyace al diseño institucional del Sistema General de Regalías.

En desarrollo del estudio sobre la evaluación al modelo de toma de decisiones del SGR citado anteriormente, la Contraloría General de la República

realizó 60 entrevistas a 184 actores; entre ellos 11 gobernadores y 29 alcaldes. Los actores entrevistados de las entidades territoriales tienen claridad sobre la precariedad de la definición regional en el SGR, como se ilustra a continuación:

“Regalías considera que regional es el departamento, no considera que es región, que es interdepartamental. Regional es que involucre en la solución más de dos municipios, ya; o que el proyecto tenga un impacto de más de dos municipios. Pero no te obliga, como era originalmente el deseo, que hubieran sido todas las regalías para esos proyectos interdepartamentales, que se pudieran hacer soluciones macro (...), sino que son soluciones locales del departamento”. (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental)

“Lo primero que hay que hacer es una discusión sobre qué es y que no es regional, de hecho al interior del sistema no es claro. El artículo 155 de la Ley 1530 dice que se entiende por regional cuando el beneficio es para un número significativo de municipios del mismo departamento o de diferentes departamentos (...). Cinco años después ya hemos ido entendiendo el sistema (pero) la definición de lo regional, para mí sigue sin resolver”. (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental)

“Hoy en día decir que un proyecto es de impacto regional - y eso dice la norma y los acuerdos de la comisión rectora - porque afecta uno o más municipios. Hoy tú haces un polideportivo en el municipio X y un polideportivo en el municipio Y, y eso es un proyecto de impacto regional y todo el mundo te certifica que eso es un proyecto de impacto regional. Y resulta que no, son dos proyectos de impacto local. Eso no te resuelve nada”. (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental)

“Voy a hablar con total sinceridad (...) ¿Qué percibo yo? Que no hay ningún interés regional (...). ¿Qué hacen los actores? Disfrazar el interés local como un interés regional.

(...) y como ya es plata que consideran de ellos, (...) su departamento, pues no se sienten preocupados por poder justificar el tema regionalmente. Es una figura más de adorno”. (Actor político)

Como resultado, los OCAD Regionales sólo excepcionalmente se presentan y aprueban iniciativas que articulan varios departamentos, que era el propósito original de la reforma constitucional a las regalías.

El divorcio entre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el Sistema General de Regalías

Otra de las razones que explica la ausencia de proyectos regionales es que el país no logró la debida coordinación entre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, y la reforma a las regalías. En efecto, el debate y trámite de esta reforma en el Congreso coincidió con el de la LOOT; y se hizo explícito el propósito de que una parte de las regalías se convirtiera en fuente de financiación de los esquemas regionales que resultaran de la LOOT.

De acuerdo con uno de los textos de presentación de esta Ley en el Congreso en 2010, se señalaba que ésta “contempla los criterios de aplicación de recursos de los Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional, que se regulan en el Acto Legislativo de regalías, y define los principios mínimos que orientan su ejecución a proyectos de inversión de impacto regional: obras como el Tren del Caribe, grandes autopistas, zonas portuarias, premiando la asociatividad en la inversión, con burocracia cero.” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Pág. 11.)³

La LOOT era, hasta ese entonces, uno de los asuntos pendientes de la Constitución de 1991, que aplazó la decisión acerca de la organización político-administrativa más adecuada a los nuevos retos de la descentralización del país. En efecto, el artículo 286 de la Constitución establece que las entidades territoriales son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas; pero abrió la posibilidad para que también lo fueran las regiones y provincias, si así lo disponía la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Así mismo, el artículo 306 de la Constitución define que dos o más departamentos podrán constituirse en Regiones Administrativas y de Planificación, RAP, con personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Y el artículo 307 señala que la LOOT podría, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecer las condiciones para solicitar la conversión de la RAP



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

en Región Entidad Territorial (RET). Entendiendo entidad territorial como aquella que tiene derecho a gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales. (Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 287).

La mencionada Ley tardó 20 años en ser aprobada por el Congreso de la República debido a las profundas e irreconciliables diferencias que suscitaba la posibilidad de que se modificara el ordenamiento político-administrativo del país, basado en departamentos y municipios, a favor de las provincias y regiones. Finalmente se aprobó en 2011 a través de la Ley 1454 sin que colmara las expectativas que se tenían para que a partir de ella el país pudiera transitar hacia la consolidación de procesos de fuerte integración regional. Su objeto es el de “dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; (...) establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial”.

Con todo, la LOOT ofrece distintas posibilidades de asociación (Ley 1454, 2011. Artículos 11 al 17) entre entidades territoriales para mejorar la gestión supra departamental o supra municipal, que el Gobierno Nacional deberá promover o fortalecer. Además de las Regiones Administrativas y de Planificación, RAP, están las asociaciones de departamentos, municipios y distritos; las asociaciones de distritos especiales; las de municipios; las asociaciones de las Áreas Metropolitanas; y las de Provincias administrativas y de planificación. Pero, desafortunadamente no desarrolló los mecanismos para su financiación. Y la posibilidad de que las regalías financiaran estos procesos de integración regional también se frustró.

En efecto, al reglamentar las RAP, la Ley 1454 limitó su financiación a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinan para ello, advirtiendo que aquellas “(...) no generarán gasto del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías”. Mientras que la reforma a las regalías, al establecer los

criterios de distribución, determinó que los recursos de los fondos creados, en particular el Fondo de Desarrollo Regional, quedaran en cabeza de los departamentos.

En este sentido, la distribución de los recursos de regalías a cada departamento se ha convertido en un obstáculo prácticamente insalvable para avanzar hacia proyectos regionales.

Las regalías: fuente de financiación de los planes de los departamentos

La distribución de las regalías a partir de la reforma constitucional tuvo como grandes ganadores a los departamentos –léase gobernaciones-, puesto que además del Fondo de Desarrollo Regional, tienen a su cargo los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y el 60% de Compensación Regional. En consecuencia, entre 2012 y 2016, el 75% del total de los recursos de inversión distribuidos del SGR quedó a disposición de los departamentos (cuadro 3).

Cuadro 3 Distribución de los recursos de inversión de regalías, departamentos y municipios 2012-2016.

(Cifras en millones de pesos y porcentajes)

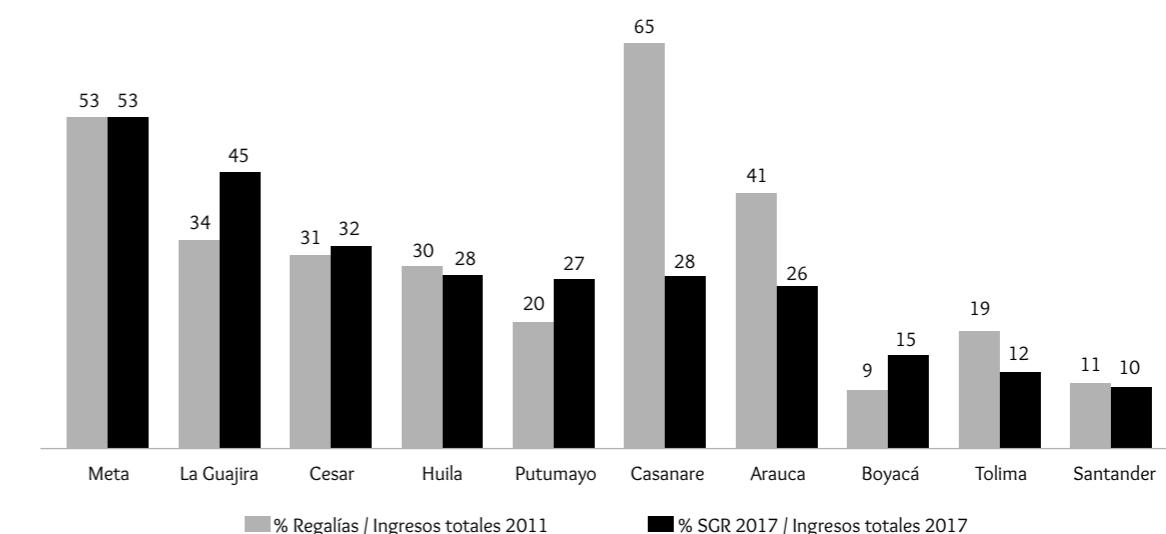
Tipo de entidad	Número	Número
Alcaldías	1.048	1.048
Asambleas	20	20
Concejos	486	486
Entidades gubernamentales	657	657

Fuente: Dirección Gobierno en Línea MinTic.

La mayoría de los departamentos que han enfrentado una débil capacidad fiscal encontraron en los recursos de regalías una fuente importante para financiar sus respectivos planes de desarrollo.

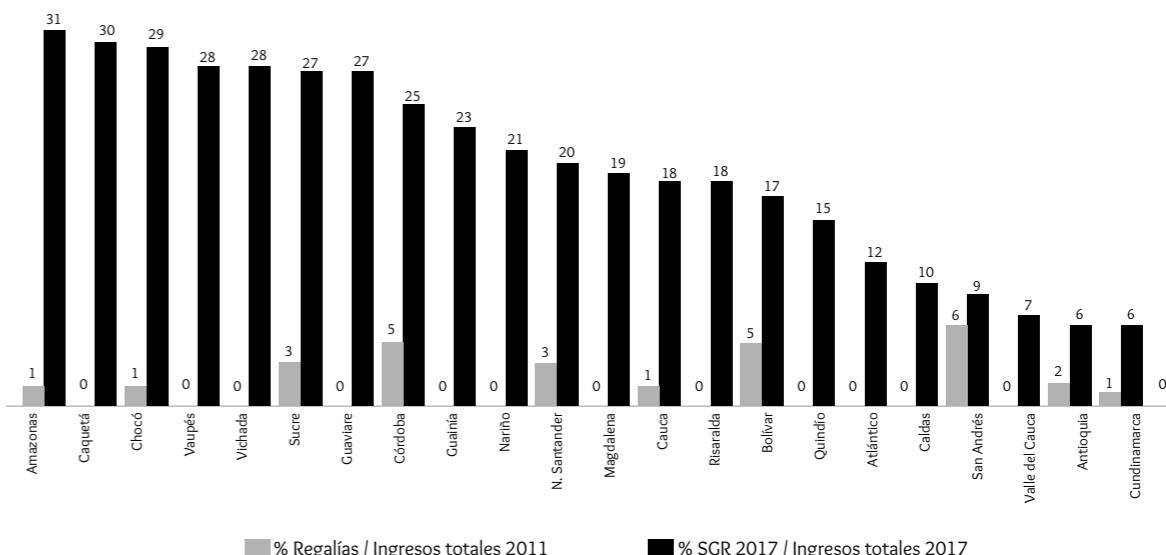
Los gráficos 1 y 2 muestran la participación de las regalías en los ingresos totales, que comparan los años 2011 y 2017. Para departamentos como Amazonas, Caquetá, Chocó, Vaupés, Vichada, Sucre y Guaviare, las regalías representan actualmente entre el 27% y el 31% de los ingresos, luego de que en 2011 esa participación no superaba el 5%.

Gráfico 1 Porcentaje de regalías/Ingresos totales de los departamentos. Principales productores



Fuente: CGR Grupo Control Fiscal Macro de regalías, con datos CHIP- CGR Presupuestal.

Gráfico 2 Porcentaje de regalías/Ingresos totales de los departamentos. No productores



Fuente: CGR Grupo Control Fiscal Macro de regalías, con datos CHIP- CGR Presupuestal.

En este escenario, la financiación de proyectos regionales no ha estado en la agenda de los gobernadores. Las siguientes citas de las entrevistas realizadas para el estudio de la CGR ya mencionado ilustran este punto:

“Las regalías les dan a departamentos como los nuestros una razón de ser, les da más peso a las



gobernaciones. Las gobernaciones habían perdido todo su poder porque (...) no tenían los recursos. Hoy día un gobernador sí tiene poder de decisión sobre recursos importantes" (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).

"Una discusión que se dio en el momento de la planificación del bienio 2017-2018, se reduce a que los dueños de los recursos (...) son los entes territoriales; es decir, los recursos no son del OCAD Centro Oriente sino son específicos de Boyacá, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander y Bogotá. Con la proyección financiera que se tiene en el país, difícilmente los departamentos van a hacer integración regional (...) es decir proyectos que afecten más de un departamento, porque las finanzas son muy pocas y hay prioridades. O se hace un proyecto que afecte a tres departamentos de infraestructura o se invierte en el Plan de Alimentación Escolar (...)" (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental)

Los gobernadores deben acordar un único voto y, dado que los proyectos son de cada departamento, el acuerdo tácito es que ningún gobernador se opone al proyecto de un colega. Mientras que los alcaldes, en la mayoría de los casos, no tienen poder de decisión.

Por esta razón, en los OCAD Regionales los proyectos se aprueban por unanimidad. De la información reportada directamente a la Contraloría por las Secretarías Técnicas de los OCAD Regionales, solamente ocho proyectos de 567 reportados se aprobaron con un voto negativo (el 1,5%). Los gobernadores deben acordar un único voto y, dado que los proyectos son de cada departamento, el acuerdo tácito es que ningún gobernador se opone al proyecto de un colega. Mientras que los alcaldes, en la mayoría de los casos, no tienen poder de decisión. Es claro entonces que la coordinación de los votos entre los gobernadores no deriva de una discusión sobre las prioridades regionales o sobre los proyectos que se van a presentar. Y por su parte, al Gobierno Nacional le basta con que el proyecto haya pasado por todas las revisiones técnicas, para dar su voto positivo.

Algunos actores entrevistados para el estudio de la CGR ya citado, coincidieron en definir el OCAD Regional simplemente como aquel que aprueba proyectos de mayor valor:

"La diferencia es cuantías (...) Más que todo es por los montos; en el Regional hay mucha más plata y podemos causar un gran impacto en varios municipios cosa que en el Departamental no se puede hacer. El OCAD Regional es un OCAD Departamental con más gente" (Gobernador)

Por otra parte, cuando existe esa voluntad política y algunos territorios promueven que las regalías financien proyectos que surgen de las asociaciones regionales conformadas en desarrollo de la LOOT, estas últimas han entrado en contradicción con la agrupación regional que estableció el sistema de regalías. Por ejemplo, uno de los pocos proyectos regionales aprobados con regalías surgió de la Región Administrativa y de Planificación Especial, RAPE, que conforman el Distrito Capital de Bogotá, Cundinamarca, Meta, Tolima y Boyacá, "implementación de acciones de conservación y restauración de los complejos de Páramo, Bosque Alto-Andino y servicios ecosistémicos de la Región Central". Como los departamentos que conforman la RAPE están distribuidos en tres regiones del sistema de regalías, la aprobación de esta iniciativa tuvo que someterse a un largo proceso de aprobación en tres OCAD diferentes: Centro Oriente (Bogotá, Boyacá, y Cundinamarca), Llanos (Meta), y Centro Sur (Tolima). Como señalaron algunos actores entrevistados:

Pasados seis años de implementación del SGR no hay proyectos regionales. De tal manera que se podría afirmar que prácticamente los 8 billones de pesos que se han aprobado a través de los OCAD Regionales no cumplen el propósito original de la reforma constitucional a las regalías.

"Nosotros todo el tiempo dijimos: (...) Planeación Nacional, ustedes por qué nos imponen esta territorialización cuando la real (...) en la que sí creemos es la de la RAPE porque sí tiene líneas de trabajo, unos criterios. (...) la RAPE tiene una unidad territorial." (Ex funcionario, Secretaría de Planeación ciudad capital)

En consecuencia, la posibilidad de que el SGR financie proyectos regionales depende de la voluntad política de los gobernadores que prefieren priorizar otras inversiones. Por consiguiente, si el país desea avanzar en la dirección de una fuerte integración regional debe crear las condiciones institucionales apropiadas para dichas finalidades.

"(...) como están orientadas las regalías cada uno lo utiliza para su departamento, porque están asignados por departamento no por la región. (...) Debe haber una entidad que no la hay; precisamente nosotros creemos que debe aparecer el proceso de desarrollo regional, un esquema regional que sea el que piense a nivel regional; las obras regionales no surgen de la nada, tiene que haber una entidad que las piense, (...). Por eso nosotros creemos que debe haber una destinación específica de recursos para obras de carácter regional. Mientras no haya una organización regional, no habrá proyectos". (Gobernador)

Conclusiones

El SGR creó el Fondo de Desarrollo Regional para financiar proyectos de gran impacto territorial que

contribuyeran al cierre de brechas regionales, que deberían aprobarse a través de seis OCAD Regionales. Pero los recursos se distribuyeron a los departamentos, que en la mayoría de los casos tienen restricciones fiscales y prefieren financiar obras en sus respectivos territorios. Aunque durante el proceso de aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que tuvo lugar al mismo tiempo con la reforma a las regalías, se discutió que parte de estos recursos podrían financiar los esquemas asociativos que resultaran de tal ley, este propósito se frustró rápidamente.

Pasados seis años de implementación del SGR no hay proyectos regionales. De tal manera que se podría afirmar que prácticamente los 8 billones de pesos que se han aprobado a través de los OCAD Regionales no cumplen el propósito original de la reforma constitucional a las regalías.

Así, la existencia de seis OCAD Regionales está seriamente cuestionada. Esta instancia de toma de decisiones cumple un papel meramente formal, puesto que no hay iniciativas que exijan la reunión y discusión de varios departamentos. Los proyectos que se han aprobado a través de los OCAD Regionales, podría haber surtido este trámite en los OCAD de los respectivos departamentos.

Una razón más para que el Sistema General de Regalías sea sometido a una reforma a fondo a partir de un debate abierto, que establezca correctivos en la dirección de orientar más estratégicamente los recursos.



Buscar



Zoom +



Fallo por 40.598 “estudiantes fantasma” en Buenaventura

La Contraloría General de la República profirió un fallo con responsabilidad fiscal por más de \$61.137 millones contra la exsecretaria de Educación del Distrito de Buenaventura, Yolanda Amu Vente, por el reporte en 2011 de 40.598 estudiantes inexistentes al Sistema Integrado de Matrícula SIMAT del Ministerio de Educación, durante la administración del exalcalde José Félix Ocoró Minotta.

El Alcalde de la época, José Félix Ocoró Minotta, que ejerció este cargo desde el 1º de enero de 2008 hasta el 18 de octubre de 2011 y contra el que ya existían dos fallos anteriores de la Contraloría, no fue declarado responsable fiscal porque en las entidades territoriales certificadas, como es el caso del Distrito de Buenaventura, el responsable de la matrícula es el Secretario de Educación y no el Alcalde, a diferencia de lo que ocurre con los municipios no certificados.

Hallazgo por trenes de aterrizaje usados vendidos como nuevos a la Fuerza Aérea Colombiana

La Contraloría General de la República determinó un presunto daño patrimonial de \$1.334 millones de pesos, originado en la compra por parte de la Fuerza Aérea Colombiana de unos trenes de aterrizaje que resultaron usados y no aptos para el servicio pues no corresponden al equipo que posee la FAC (Avión Casa C-212-300).

Los repuestos, que presentaban desgaste, corrosión, abolladuras y maquillado de piezas, en lugar de ser cambiados fueron irregularmente devueltos para ser objeto de mantenimiento.

La investigación sobre el caso fue solicitada a la Contraloría por la misma Fuerza Aérea, a través de su Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor, Mayor General Luis Ignacio Barón Casas. Los repuestos aeronáuticos adquiridos fueron entregados el 24 de julio de 2015.

“El Sistema General de Regalías requiere una reforma a fondo”,

Contralor Edgardo José Maya Villazón

Al instalar el seminario “Evaluación y Perspectivas de Reforma al Sistema General de Regalías”, en la Universidad Externado, el contralor general Edgardo Maya Villazón presentó una radiografía preocupante de los problemas complejos y de diverso orden que afectan este Sistema según estudios de la Contraloría.

Maya reveló que las auditorías de la Contraloría realizadas entre 2015 y 2017 arrojaron hallazgos con presunta incidencia fiscal por cerca de \$840 mil millones de pesos, de los cuales alrededor del 40% son obras inconclusas, en abandono o terminadas sin uso.

A finales de 2017, los excedentes sin ejecutar fueron de \$12,4 billones, que refleja los problemas de eficiencia en la ejecución. De esta suma, \$4,2 billones reposaban en las cuentas bancarias de las entidades territoriales.

No se están observando plenamente los principios de la contratación pública. Las licitaciones se realizan con un único oferente en más del 70% de los casos. Según el Contralor, el Sistema General de Regalías entregó en la práctica una chequera en blanco a las Entidades Territoriales, permitiendo que los recursos deriven fácilmente hacia el clientelismo y la corrupción.

“Lamentablemente muchos de los problemas detectados son los mismos que se debatían en 2011, cuando se modificó el régimen de regalías”, dijo el Contralor General y mencionó cuatro problemas:

*La dispersión de los recursos. Los recursos se han fragmentado en proyectos de poco impacto

*La lentitud en la ejecución.

*Los problemas de corrupción.

*Y las debilidades institucionales de muchos entes territoriales, que siguen provocando despilfarro y mal uso de las regalías.

No se están observando plenamente los principios de la contratación pública. Las licitaciones se realizan con un único oferente en más del 70% de los casos.



Busqueda de
palabras o frases



Zoom +



Graves problemas de contaminación y amenaza de emergencia sanitaria afectan el archipiélago de San Andrés

De muy poco parece haberle servido al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina haber sido declarado por la Unesco Reserva Mundial de la Biosfera “Seaflower”, pues una auditoría de cumplimiento de la Contraloría General determinó graves problemas de contaminación y un alto riesgo de emergencia sanitaria por el manejo inadecuado de residuos sólidos y la posibilidad de que el relleno disponible cope su capacidad.

Con 18 millones de hectáreas, esta es la Reserva de la Biosfera de mayor extensión y la más poblada entre las insulares-marinas existentes. También es una de las zonas más susceptibles al fenómeno de Cambio Climático.

La auditoría observó que se ha permitido la operación inadecuada del emisario submarino: las aguas residuales son vertidas al mar a pocos metros de la línea de costa (500mts), sin ningún tipo de tratamiento, y el agua cristalina de San Andrés es reemplazada por aguas oscuras con olores desagradables, contaminando el que ha sido llamado “mar de 7 colores”.

Otra situación alarmante es el manejo de residuos sólidos generados en el Archipiélago, debido a que el único relleno sanitario que existe en la isla (el “Magic Garden”), está llegando a su capacidad y hay riesgo de una emergencia sanitaria al no disponer de otro sitio adecuado para la disposición segu-

ra de los desechos. La Contraloría encontró que el manejo de lixiviados en el relleno sanitario de San Andrés es inadecuado.



USPEC pagó \$2.100 millones por brazaletes electrónicos sin instalar

En solo cuatro meses, de junio a septiembre de 2017, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) pagó \$2.152 millones de pesos por brazaletes electrónicos que no habían sido instalados en personas condenadas, lo que para la Contraloría General puede llegar a configurarse en un daño al patrimonio público por el pago de un servicio que no se está recibiendo.

Tras la selección del prestador del servicio de vigilancia electrónica, escogido en un proceso de subasta en la Bolsa Mercantil de Colombia, se modificaron las condiciones de prestación de servicio y la forma de pago. Antes la USPEC sólo tenía la obligación de pagar una vez el dispositivo de vigilancia se encontrará instalado, pero tras la modificación el pago se genera a partir del sexto día de entregados los dispositivos a la entidad, sin importar si los mismos se encuentran o no instalados en los condenados.

Se pasó también de un valor de prestación del servicio diario de \$17.556,10 a \$20.093,8, equiparando incluso el valor que se venía pagando bajo el contrato anterior. Tal aumento de tarifa con posterioridad a la adjudicación del negocio, más la total indefinición de un plazo cierto para la ejecución de las obligaciones, así como el sobredimensiona-

Tal aumento de tarifa con posterioridad a la adjudicación del negocio, desvirtúan el aparente ahorro que la USPEC anuncia como beneficio de la negociación.

miento en la estimación del presupuesto inicial del proceso, desvirtúan el aparente ahorro que la USPEC anuncia como beneficio de la negociación en bolsa, pues se terminó cancelando un mayor valor unitario de vigilancia diario y la entidad tuvo que cancelar sumas adicionales por concepto del uso del mecanismo de Bolsa y pago de comisiones a su corredor de bolsa.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Coyuntura



Informe de coyuntura económica y fiscal

a diciembre de 2017

El análisis muestra un año variable en materia económica. Se inició con una etapa de incertidumbre pero la situación se modificó en el tercer trimestre por el crecimiento del precio del crudo y el incremento de la agricultura, lo cual mejoró las cifras del año.



Busqueda de

palabras o frases

Milton Romero, Juan Pablo Radziunas,
Juan Carlos Villamizar y Miguel Montoya*

Introducción

El presente documento hace un recuento sobre el comportamiento en 2017 de las principales variables macroeconómicas que incidieron directamente sobre los resultados fiscales del país.

En la vigencia analizada se siguió desacelerando la economía, en parte por los coletazos de la disminución de los precios y de la producción de petróleo, y por los efectos de la disminución del consumo a raíz de la reforma tributaria de 2016.

El fenómeno inflacionario fue controlado en la vigencia alcanzándose las metas establecidas por la autoridad monetaria. Sin embargo, la política mo-

netaria expansiva adoptada por el Banco de la República no se tradujo en una reducción importante en las tasas de interés activas, que hubiese podido paliar la desaceleración de la economía.

Por otra parte, los resultados en materia de recaudo del Gobierno Nacional Central de la reforma tributaria aprobada a fines de 2016 no fueron los esperados, dado que la desaceleración de la economía contrarrestó los efectos del aumento de las tarifas del Impuesto sobre el Valor Agregado.

Comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) en 2017

Durante 2017 el país experimentó una etapa de incertidumbre debido a la confluencia de diversos factores que forzaron la desaceleración económica.

* Del equipo de la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas.



Zoom +



A partir de las cifras publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se describe el comportamiento del PIB e identifican aquellos factores de mayor impacto en el desempeño de la actividad económica, que condujeron a un crecimiento de 1,8% en 2017.

En primer lugar, resulta oportuno reconocer la tendencia decreciente de la tasa de crecimiento del PIB a partir de 2014. En el Gráfico 1 se muestra la variación trimestral del PIB real a partir de los datos del DANE¹. El año 2017 no fue la excepción al presentar un incremento por debajo de 2% proyectado por el Gobierno Nacional.

El comportamiento trimestral del PIB durante 2017 se describe en el cuadro 1.

Salvo el tercer trimestre de 2017, durante la mayor parte del año se observaron crecimientos anuales menores a 1,8%. El repunte del precio del crudo Brent a partir del segundo trimestre de 2017 que redujo la contracción del sector minero sumado a un incremento de 6,3% de la agricultura en comparación con el tercer trimestre de 2016, fueron las principales razones que impulsaron el crecimiento de 2,3% en el tercer trimestre de 2017.

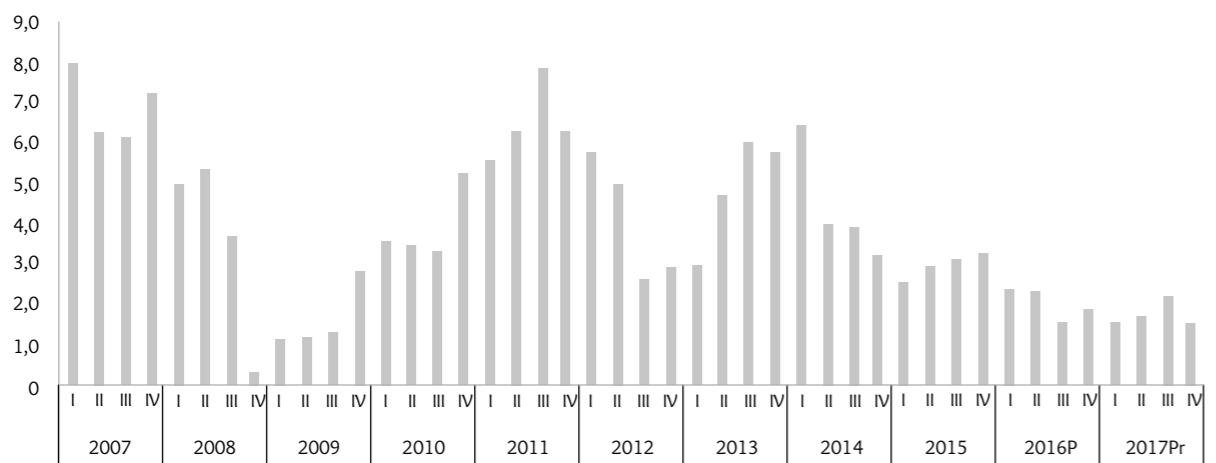
Comportamiento de las grandes ramas de la economía

Al detallar el desempeño de las grandes ramas de la economía en 2017, vale la pena destacar que cinco de ellas presentaron variación positiva durante el año (agricultura, establecimientos financieros, servicios sociales, comercio y servicios públicos). En el Cuadro 2 se resume el comportamiento de las grandes ramas de la economía durante los últimos tres años.

La agricultura experimentó un repunte en 2017 impulsada por unas condiciones climáticas más propicias para la producción agraria en comparación con las registradas en 2016. Es pertinente anotar que por cuenta del paro camionero (también en 2016) el sector agrícola se vio seriamente afectado haciendo que la variación anual de 2017 fuera relativamente alta.

Una vez más el sector financiero registró uno de los mejores desempeños entre las ramas de la ac-

Gráfico 1 Variación anual del PIB trimestral real (porcentaje)



Fuente: DANE.

Cuadro 1 Impacto territorial de los proyectos aprobados en los OCAD Regionales 2012-2016

2017-I	2017-II	2017-III	2017-IV	AÑO 2017
1,5	1,7	2,3	1,6	1,8

Fuente: DANE.

Cuadro 2 Variación porcentual anual del PIB por grandes ramas de la economía

Año	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Explotación de minas y canteras	Industrias manufactureras	Suministro de electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunitales y personales
2015	2,5	0,2	1,7	3,0	3,7	4,6	2,6	5,1	3,1
2016P	1,6	(7,0)	3,4	(0,8)	4,5	2,6	0,6	4,4	2,0
2017Pr	4,9	(3,6)	(1,0)	1,1	(0,7)	1,2	(0,1)	3,8	3,4

Fuente: DANE.

tividad económica, aunque su menor crecimiento comparado con 2016 se debió a que las entidades financieras tuvieron que aumentar sus provisiones en respuesta al deterioro de la calidad de la cartera.

Entre enero y diciembre de 2017 se observó una reducción en el desempeño del sector de explotación de minas y canteras, el cual mantuvo su tendencia decreciente de los últimos años, explicada principalmente por la caída de los precios internacionales del petróleo. La extracción de minerales metalíferos también presentó una disminución bastante accentuada de -16%.

Otra de las grandes ramas de la economía con menor desempeño durante 2017 fue la construcción. Sus grandes componentes, la construcción de edificaciones y la construcción de obras de ingeniería civil, muestran desempeños opuestos, ya que mientras las obras de ingeniería civil presentaron un incremento durante 2017 (explicado fundamentalmente por las obras 4G y algunas iniciativas del programa Colombia Repunta), las edificaciones sufrieron un descenso de 10,4% en 2017, debido a la reducción de licencias para vivienda No VIS². Además, las estadísticas relacionadas con la construcción, tales como la producción de concreto premezclado y el área licenciada para construir, mantuvieron una tendencia decreciente.

La rama de manufactura presentó una contracción de 1% en 2017. Dentro de las actividades manufactureras que sufrieron mayores reducciones están la fabricación de productos metalúrgicos básicos, de maquinaria y equipo y de equipo de transporte, al igual que muebles y todo el sector textil (incluyendo también la producción de artículos de cuero). No obstante, algunos subsectores lograron alcanzar

resultados positivos en 2017, como por ejemplo la refinación de petróleo —impulsada por la operación de la Refinería de Cartagena [REFICAR]), la fabricación de productos de papel y cartón, así como los productos de molinería.

En resumen, la dependencia de la economía nacional al petróleo es evidente, si a eso se agrega la volatilidad del mercado internacional de los commodities, hace que el crecimiento económico del país obedezca mayoritariamente a factores externos y no a una política pública que trascienda más allá del corto plazo. Es importante tener en cuenta que en 2017 las cifras de crecimiento fueron similares a las registradas en 2009, pero a diferencia de dicho periodo no hubo una recesión mundial detrás del débil desempeño de la economía.

Si bien hubo crecimiento en varias de las ramas de la economía, también se identificaron tendencias adversas en los sectores de construcción e industria manufacturera que merecen especial atención, puesto que son sectores con un fuerte impacto en la generación de empleo formal y en el desarrollo económico a mediano y largo plazo.

Empleo

La tasa de desempleo nacional registrada al cierre de 2017 se situó en 8,6%, mientras en las 13 ciudades fue de 9,8%, niveles similares a los presentados al cierre de 2016 (Gráfico 2). A nivel nacional la tasa de desempleo promedio mensual de 2017 fue de 9,4%, con un crecimiento de 0,2 puntos porcentuales frente a la de 2016. Por su parte, la tasa de desempleo promedio de las 13 ciudades fue de 10,6%, superior en 0,6% a la de 2016.

La tasa promedio de desempleo nacional durante 2017 (9,4%) fue similar a la registrada en 2016



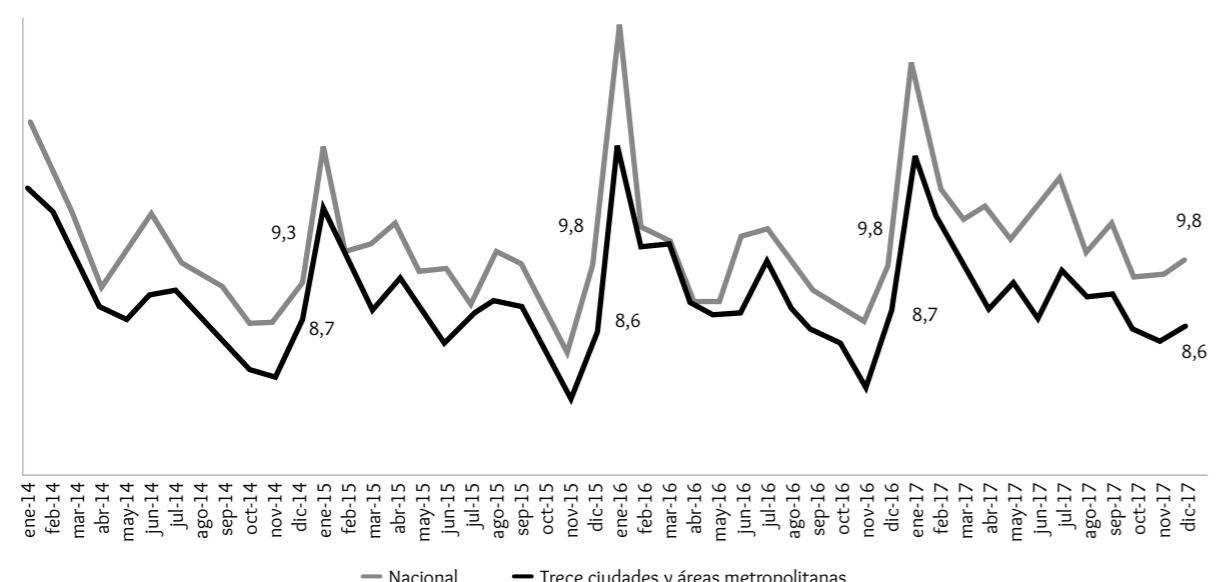
Buscar de palabras o frases



Zoom +



Gráfico 2 Tasa de desempleo (%)



Fuente: DANE.

(9,2%), debido a que las tasas de ocupación³ (demanda de empleo) y la global de participación⁴ (oferta de trabajo) no presentaron cambios. La primera se mantuvo en torno a 58,4% y la segunda en 64,4% de la población en edad de trabajar.

Frente a la vigencia anterior, el número de ocupados en 2017 (22,6 millones) se mantuvo cerca al nivel registrado en 2016 (22,5 millones). Algunos sectores presentaron una disminución en el número de ocupados, como las ramas de comercio (2,2%) y servicios sociales (2,7%), pese al crecimiento de su producción. Cabe mencionar que estos sectores concentraron la mayor proporción de ocupados en la economía con el 27,2% y el 18,6% respectivamente (Gráfico 3). Otros sectores con reducción del empleo fueron el de minas y canteras, cuya producción en 2017 declinó pese a incluir a Reficar, y el de intermediación financiera, que en contraste con los anteriores sectores presentó un crecimiento del producto superior al de la economía (3,8% vs 1,8%).

Por su parte, los sectores económicos que contribuyeron al aumento del número de ocupados fueron los de agricultura (5,0%), transporte (2,7%), almacenamiento y construcción (2,5%) y las actividades inmobiliarias en 1,7% (Gráfico 3).

Sectores con caída en la producción, como la construcción y el transporte, presentaron una mayor demanda de empleo debido al comportamiento posi-

tivo de ciertos subsectores, como el de obras civiles en el sector de construcción, con un crecimiento de 7,1%, o del transporte por vía aérea (1,7%) y actividades complementarias (1,5%) en el sector transporte. Cabe señalar que esta última rama de la economía y las actividades inmobiliarias fueron las que mostraron un mayor dinamismo en la generación de empleo en las 13 ciudades.

La industria manufacturera en 2017 presentó un débil crecimiento del empleo a nivel nacional (0,9%), producto de la caída del producto del sector (-1,0%). Esto último está a tono con lo sucedido en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, donde se registró una caída significativa del empleo industrial.

Por tipo de posición ocupacional⁵, se destacó en 2017 el crecimiento de los patronos o empleadores, seguido del aumento en los trabajadores familiares sin remuneración. Estas dos categorías ocuparon el 9,0% del número de empleos totales (Gráfico 4). La ocupación de obrero o empleado particular creció

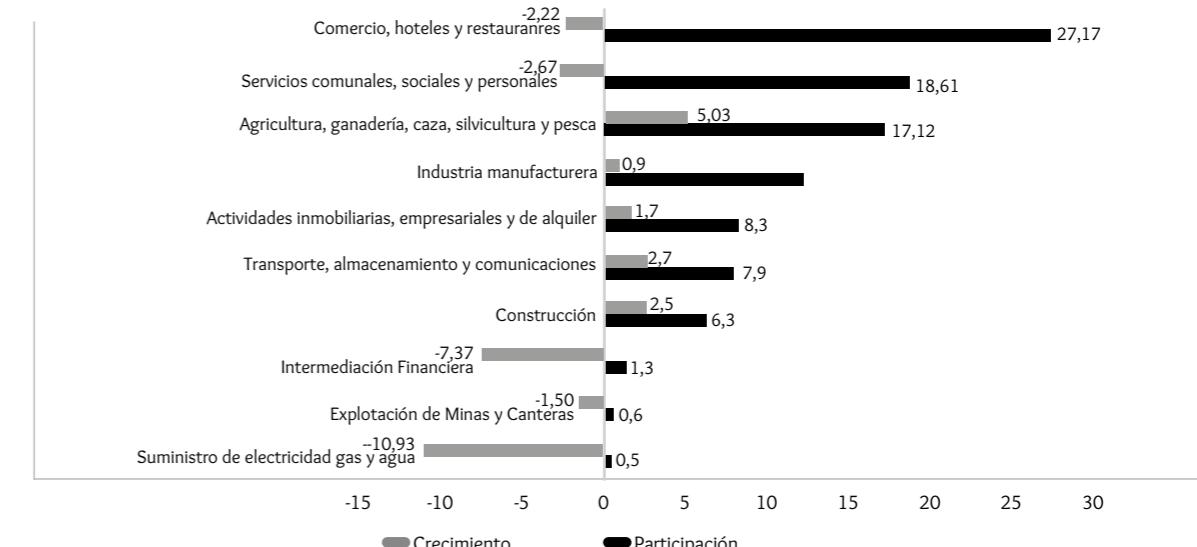
sulta de los datos: 15 de febrero de 2018.

2 UIS: Vivienda de interés social.

3 La tasa de ocupación es la relación porcentual entre la población ocupada y la población en edad de trabajar.

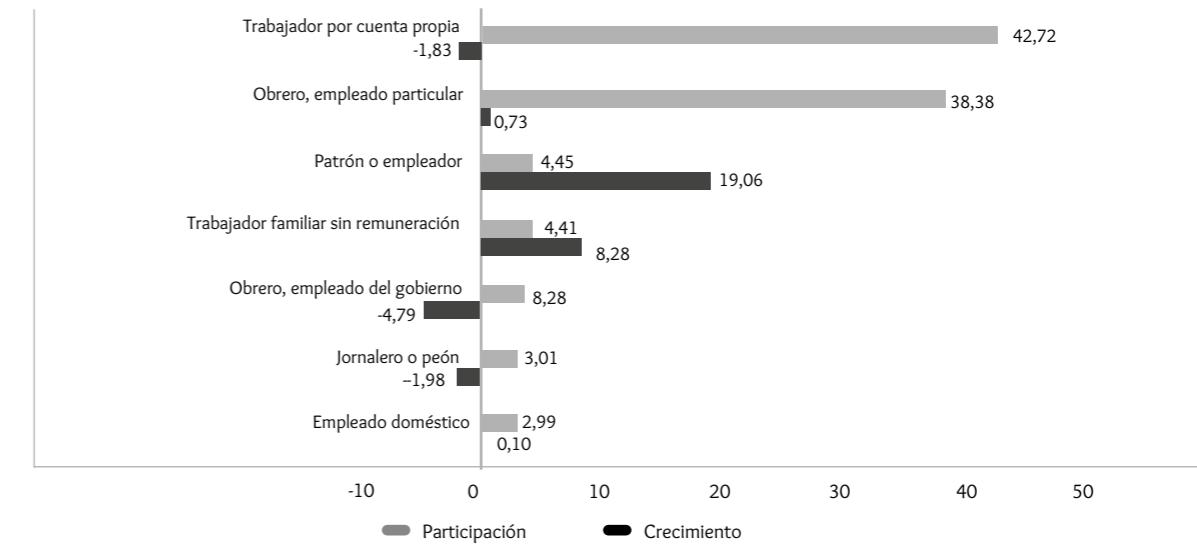
4 La tasa global de participación es la relación porcentual entre las personas que trabajan o están buscando empleo y la población en edad de trabajar (12 años en la parte urbana y 10 años en la parte rural).

Gráfico 3 Población ocupada según rama de actividad (nacional)
a. Participación en el total de población ocupada a diciembre 2017
b. Crecimiento (octubre-diciembre 2017/ octubre-diciembre 2016)



Fuente: DANE.

Gráfico 4 Población ocupada según posición ocupacional (nacional)
a. Participación a diciembre 2017
b. Crecimiento (octubre-diciembre 2017/ octubre-diciembre 2016)



Fuente: DANE.

levemente, representando 38,4% del total. Otro hecho destacado fue la reducción de los trabajadores cuenta propia⁶, lo cual resultó positivo en la medida en que 88% de este tipo de ocupación es informal. Otras categorías como el de empleados del gobierno y los jornaleros o peones también disminuyeron (Gráfico 4).

Con respecto a la informalidad laboral, si se toma el criterio de ocupados en empresas con cinco trabajadores o menos, se registró al cierre de 2017 una

5 Es la posición que la persona adquiere en el ejercicio de su trabajo, ya sea como asalariado, empleado doméstico, trabajador por cuenta propia, empleador o trabajador familiar sin remuneración.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



reducción de 0,4 p.p frente a la tasa de informalidad de 2016 y de 2015. Si se adopta por informalidad los trabajadores no afiliados a pensiones, la informalidad se redujo en más de 1,0 p.p frente a dichos años, al pasar de 64,3% de la población ocupada en el trimestre septiembre noviembre de 2015 a 63,4% del mismo periodo en 2017 (Gráfico 5).

El lento ritmo de disminución de la informalidad aún se refleja en los elevados niveles de sectores como el de comercio (66% de la ocupación del sector), construcción (64,2%), transporte (61,3%), agricultura (64,5%) e industria (41,9%). Cabe señalar que el alto grado de informalidad tiene efectos negativos en el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la sostenibilidad en los esquemas pensionales.

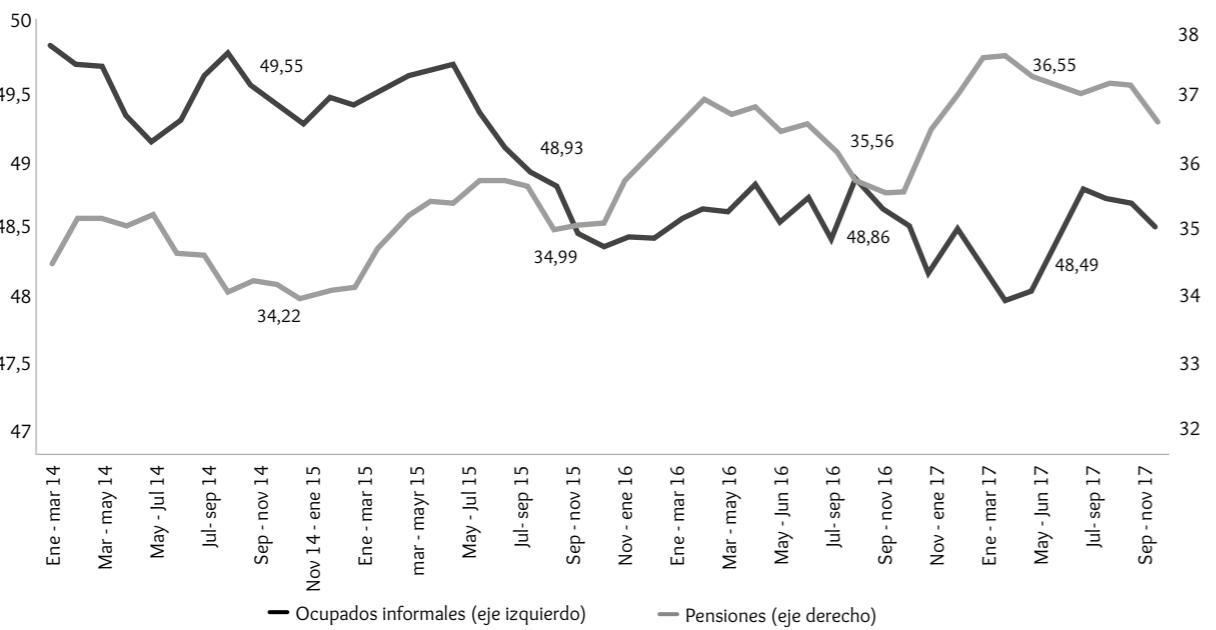
En resumen, durante 2017 la tasa de desempleo y el nivel de empleo se mantuvieron en niveles similares al año anterior, observándose una recomposición a favor de los sectores que mejor se desempeñaron en el año de acuerdo al comportamiento de la producción, con la excepción del sector financiero que, a pesar de crecer, demandó menos trabajo. El débil desempeño de la industria repercutió negativamente en el empleo, especialmente en las ciudades. La reducción de la informalidad fue moderada y aún persisten altos niveles en algunos sectores de la economía.

La inflación en 2017 y prospectiva 2018

Después del fenómeno inflacionario de mediados de 2016, explicado en parte por factores climáticos, el cese de actividades del transporte de carga y la transmisión de la devaluación del peso (pass-through), la estrategia inflación objetivo implementada por el Banco de la República permitió, hasta cierto punto, reducir la inflación (medida por el Índice de Precios al Consumidor -IPC-) a 4,09% a fines de 2017, menor a la inflación alcanzada en 2016 (5,75%) pero levemente por encima del límite superior del rango establecido por la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR). Factores de oferta, como la normalización de la producción de alimentos, fueron importantes para esta reducción de la inflación. Sin embargo, otras medidas de inflación (IPC sin alimentos e inflación de transables y regulados) continúan estando por encima del límite superior del rango establecido por la JDBR (Gráfico 6).

La inflación presentó en la vigencia analizada un comportamiento pendular. En los primeros meses de 2017, el nivel de precios se vio afectado por el incremento de la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y a partir de junio mostró una tendencia decreciente ayudada por la menor devaluación del peso.

Gráfico 5 Tasa de informalidad* (%)
23 ciudades y áreas metropolitanas



Fuente: DANE.

Los bienes y servicios regulados registraron un incremento en sus precios de 5,86% en 2017, explicado por el comportamiento del transporte público y los combustibles para vehículos. Este último rubro registró una variación anual de 9,94%, mientras que el transporte público registró un aumento de 5,34%.

Por su parte, los bienes y servicios no transables mostraron una variación de precios de 5,49% que permaneció constante durante todo el año, muy por encima del rango superior de la meta (4%), destacándose el incremento del grupo de diversión (7,69%). Los rubros de servicios de diversión (24,4%) y servicios de televisión (7,57%) sobresalieron con los mayores incrementos anuales. Dentro de los bienes y servicios transables, cuyo movimiento de precios fue 3,79% durante el año, resaltó la telefonía celular con una variación de 7,44% y los tiquetes aéreos con 8,84%

El Índice de Precios al Consumidor sin alimentos (IPC sin alimentos) se ubicó, a fines de 2017, en 5,01%, evidenciando una reducción de 13 puntos básicos frente a 2016. Esto como consecuencia de que el grupo de alimentos redujera su dinámica de crecimiento de precios desde 2,51% en 2016 a 1,92% en 2017. En este grupo las mayores variaciones anuales correspondieron a la cebolla (65,1%), la papa (53,5%) y la zanahoria (33,5%); mientras que algunos productos registraron reducciones en sus precios al consumidor como la arveja (23,5%), otros tubérculos (20,3%) y el arroz (16,4%).

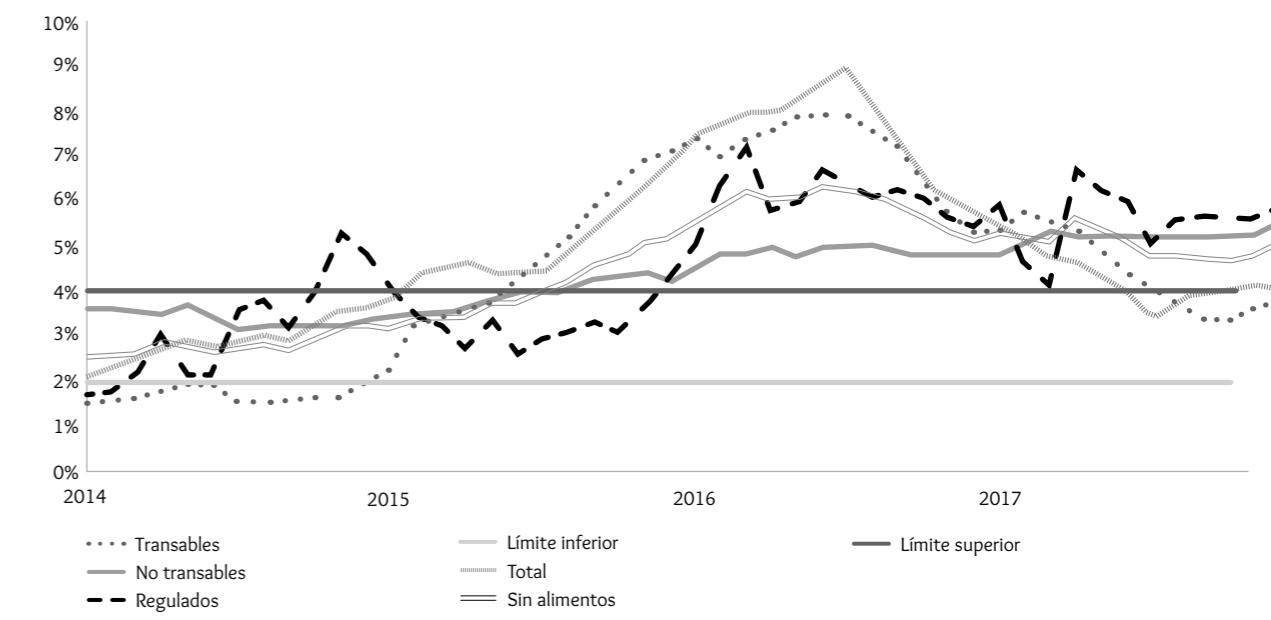
La inflación presentó en la vigencia analizada un comportamiento pendular. En los primeros meses de 2017, el nivel de precios se vio afectado por el incremento de la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y a partir de junio mostró una tendencia decreciente ayudada por la menor devaluación del peso.



Busqueda de palabras o frases



Gráfico 6 Medidas de inflación



Fuente: DANE.



Zoom +



A modo de resumen, aunque el IPC se redujo hasta muy cerca del límite de la meta fijada por la JDBR, las otras medidas de inflación analizadas anteriormente siguen preocupando a la autoridad monetaria. En el caso de los regulados y transables, factores como los combustibles y los tiquetes aéreos presionaron los precios, restándole efectividad al incremento de la tasa de interés como mecanismo de contención de la inflación.

Para el 2018, según la Encuesta de Expectativas de Inflación elaborada por el Banco de la República en enero de este año, los analistas del mercado esperan una inflación de 3,47%, menor en 0,62 puntos porcentuales a la presentada en la vigencia pasada y muy cercana al 3,62% que se pronosticaba un año atrás. Este comportamiento esperado se sustenta en eventos tales como la ausencia de factores climáticos que perjudiquen la producción de alimentos y la desaparición paulatina del efecto generado por el aumento de la tarifa del IVA en la reforma tributaria de 2016.

En contraste, entre los factores de riesgo que podrían afectar esta meta de inflación, se cuentan el incremento del precio de los combustibles, presionados por el aumento del precio internacional del petróleo, la posible exacerbación de la devaluación del peso colombiano frente al dólar originado por el incremento de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal, dada la recuperación de la economía de EE. UU y el posible efecto del incremento del salario mínimo en el 2017 (de casi 2 puntos por encima de la variación del IPC).

La política monetaria en 2017

En 2017 la Tasa de Política Monetaria –TPM- del Banco de la República pasó de 7,5% a principios de año a 4,75% a finales de la vigencia, representando una reducción de 275 puntos básicos (p.b) (Cuadro 3). Las menores presiones inflacionarias permitieron relajar la política monetaria, una vez se confirmó que las expectativas de inflación estaban nuevamente ancladas.

Por otro lado, la transmisión de la reducción de las tasas de intervención al resto de tasas de la economía ha sido lenta. En el caso de los créditos de consumo, entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017, la tasa promedio de colocación se redujo en 74 puntos básicos, mientras que para los créditos comerciales fue de 315 puntos básicos y para los créditos hipotecarios de 177 pb. (Gráfico 7).

Uno de los factores que han impedido que el sistema financiero reduzca sus tasas de colocación, sobre todo en los créditos de consumo, tiene que ver con el deterioro del indicador de calidad de cartera, lo cual ha incrementado el riesgo crediticio. Entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017 el indicador tradicional de calidad de cartera⁷ pasó de 3,2% a 4,3%.

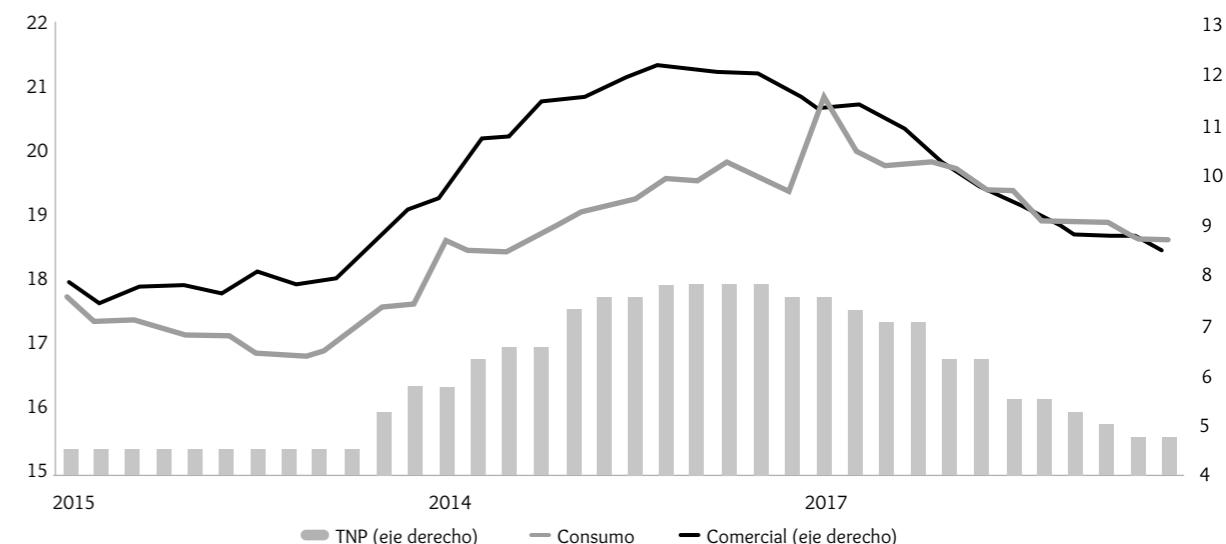
⁶ Persona natural con un trabajo, profesión u oficio, cuya remuneración depende directamente de la comercialización y venta de los bienes o servicios producidos; se caracteriza por no contratar a terceros como asalariados para lograr sus metas y objetivos (Dane, 2013).

Cuadro 3 Evolución de la Tasa de Interés de Intervención

Reunión de la JDBR	Decisión de PM	Nivel Anterior TPN	Nivel actual TPN
27/01/2017	Mantener constante	7,50	7,50
24/02/2017	↓ 25 pb	7,50	7,25
24/03/2017	↓ 25 pb	7,25	7,00
28/04/2017	↓ 50 pb	7,00	6,50
26/05/2017	↓ 25 pb	6,50	6,25
30/06/2017	↓ 50 pb	6,25	5,75
27/07/2017	↓ 25 pb	5,75	5,50
31/08/2017	↓ 25 pb	5,50	5,25
29/09/2017	Mantener constante	5,25	5,25
27/10/2017	↓ 25 pb	5,25	5,00
24/11/2017	↓ 25 pb	5,00	4,75
14/12/2017	Mantener constante	4,75	4,75

Fuente: Banco de República de Colombia.

Gráfico 7 Evolución de las tasas de interés en Colombia por clase de créditos



Fuente: Banco de la República y Superintendencia Financiera de Colombia

A fines de 2017, la tasa de crecimiento de la cartera bruta total nominal del sistema financiero fue 6%, impulsada principalmente por la cartera la hipotecaria (11,7%) y la de consumo en 9,4% (Gráfico 8).

Comportamiento del precio del petróleo

El mercado petrolero comenzó 2017 con un acuerdo para reducir la producción petrolera que involucró tanto a países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como a no miembros, entre los que se incluyen la Federación Rusa y México. El recorte de la producción tuvo como meta 1,8 millones de barriles diarios, con el propósito de limitar la producción a cerca de 32,5 millones de barriles día. A finales de mayo cuando los precios mostraban nuevamente tendencia a la baja, el acuerdo de recorte de cuotas se amplió hasta finales de marzo de 2018.

El compromiso en la reducción de la producción se dividió en dos partes: el correspondiente a los países OPEP⁸, para los que se estableció una reducción de la producción del 5%, hasta alcanzar un descenso total de 1,2 millones de barriles día, y el caso de los países no OPEP, con una meta en la reducción cercana a los 600.000 barriles día, cuyo mayor compromiso estuvo a cargo de la Federación Rusa con el 50%.

⁷ Indicador Tradicional de la Calidad de la Cartera = Cartera y Leasing Vencido / Cartera y Leasing Bruto. La cartera vencida de vivienda en el plazo de 1 a 4 meses sólo incluye las cuotas vencidas. El capital no incluido en las cuotas de 1 a 4 meses se considera vigente.

El mercado petrolero comenzó 2017 con un acuerdo para reducir la producción petrolera que involucró tanto a países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como a no miembros, entre los que se incluyen la Federación Rusa y México.



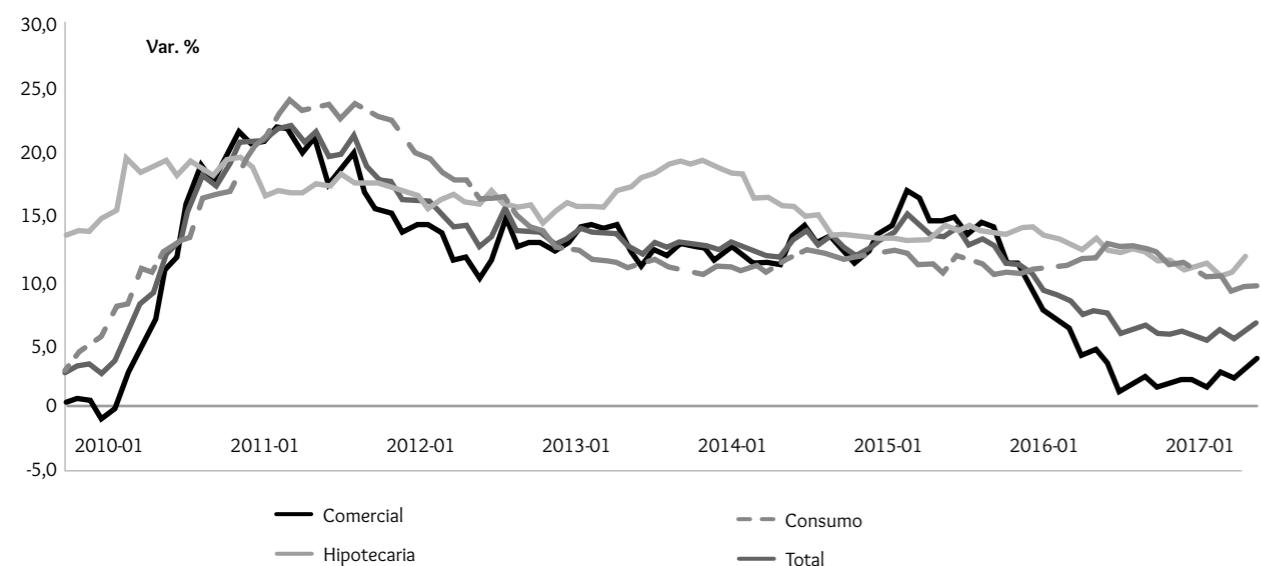
Buscar de palabras o frases



Zoom +



Gráfico 8 Tasa de crecimiento anual nominal de la cartera del sistema financiero, Colombia



Fuente: Banco de la República

El precio del petróleo en 2017 registró un promedio de USD54,80 por barril, frente a USD45,01 en 2016. Sin embargo, el comportamiento del precio fue irregular dentro de la vigencia ya que mostró una tendencia decreciente después del segundo mes del año, hasta alcanzar su mínimo el 22 de junio, momento en el cual reverte a una tendencia de crecimiento (Gráfico 9).

La tendencia decreciente del precio en la primera parte del año se explicó por el crecimiento de la producción de los países de la OPEP excluidos del acuerdo y el incremento en los inventarios de Estados Unidos, que hicieron pensar al mercado que el recorte de la producción sería compensado con el ingreso de nuevos productores. Para el segundo semestre del año la recuperación del precio del crudo estuvo marcada por caídas en la producción de Estados Unidos, como resultado de los daños en las refinerías causados por el huracán Harvey y la creciente reducción en la producción del petróleo venezolano, que cayó alrededor de 13% en 2017, alcanzando el menor nivel en 28 años, con una pérdida cercana a los 300.000 barriles diarios. La baja producción en Venezuela se explicó por el deterioro en la infraestructura petrolera, el alto endeudamiento que redujo su capacidad de exploración, las sanciones del gobierno estadounidense y la sustitución en PDVSA de empleados con alta experiencia en el tema petrolero por personal sin experiencia.

Un factor adicional que impulsó la recuperación del precio del crudo fue el mayor crecimiento eco-

nómico mundial, que según proyecciones de Banco Mundial⁹, alcanzó 3,0% en 2017, superior en 0,6% comparado con 2016. El impacto positivo de este crecimiento económico sobre el precio del petróleo es mayor si se considera que los países de mayor crecimiento fueron los avanzados (la euro zona, Japón y Estados Unidos) que pasaron de 1,6% en 2016 a 2,3% en 2017, y son estos precisamente los que generaron mayor demanda de combustibles fósiles.

Para el caso colombiano, el comportamiento de la producción petrolera fue mejor a lo proyectado al superar la meta en 14,1 KBD¹⁰. Pese a estas cifras, la producción petrolera en el país decayó en comparación con las cifras de producción del año anterior en 3,59%. Las razones para la menor producción fueron las dificultades en la explotación de algunos campos petroleros resultado del bajo precio, reducción en el volumen de exploración petrolera por el mismo motivo, y, finalmente, la acción violenta de la guerrilla del ELN sobre los oleoductos. Colombia mantuvo al cierre de las 2017 reservas probadas por 5,1 años, equivalentes a 1.665 millones de barriles.

8 De la reducción de la producción fueron eximidos Libia, Nigeria e Irán. Cuya producción ya estaba restringida debido a los conflictos internos y a las sanciones impuestas por los Estados Unidos en el caso de Irán.

9 <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/01/09/global-economy-to-edge-up-to-3-1-percent-in-2018-but-future-potential-growth-a-concern>

10 El marco Fiscal de Mediano Plazo fijó la meta en 840.000 barriles diarios. KBD significa Miles de Barriles por Día.

Comportamiento de la tasa de cambio

La tasa de cambio registró una alta volatilidad a lo largo de 2017, con un valor promedio de \$2.951,3, menor en \$99,66 al presentado en 2016 (\$3.050,9), lo que significa una revaluación nominal del peso de 3,37%. La tasa de cambio representativa del mercado cerró finalmente con una ligera revaluación de \$16,71, si se comparan las cifras del primero de enero y 31 de diciembre (Gráfico 9).

El comportamiento de la tasa de cambio se mostró fuertemente ligado al del precio del petróleo, dado que este producto es la principal fuente de dólares de la economía. Se puede afirmar, analizando el Gráfico 9, que los movimientos de la tasa de cambio fueron, en general, contrarios a los comportamientos del precio del petróleo. De esta manera, cuando el precio del petróleo baja la tasa de cambio sube.

Otro factor considerado como importante en las fluctuaciones de la tasa de cambio son los movimientos del tipo de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Sin embargo, aun cuando en el 2017 hubo tres aumentos que elevaron la tasa de interés de la FED de 0,75% a 1,50% esta variable no parece haber impactado claramente la cotización del dólar en el mercado local.

El desempeño fiscal del Gobierno Nacional Central en el 2017

El presupuesto inicialmente aprobado del Gobierno Nacional Central (GNC) para la vigencia 2017, tuvo modificaciones durante el transcurso del año. Se esgrimieron varias razones para realizar los ajustes, siendo la principal que el presupuesto aprobado no recogía los efectos adicionales en recaudo que traería la reforma tributaria sancionada a finales de 2016, por lo que se aprobó una adición de \$8,6 billones que contenía no sólo los recursos adicionales que se estimaban por el mayor recaudo tributario (\$6,1 billones), sino otros recursos de Fondos Especiales y de recursos propios de otras entidades que componen el Presupuesto General de la Nación (PGN).

No obstante, antes de finalizar el año el Gobierno realizó una reducción o recorte presupuestal por \$4 billones con el objetivo principal de cumplir con la regla fiscal, pues el mismo se dio cuenta de que los supuestos defendidos por más de un año no se iban a cumplir.

El principal supuesto que no se cumplió fue el de crecimiento económico, ya que cuando se aprobó el presupuesto de 2017, el supuesto de crecimiento de la economía era de 3,5% anual, y finalmente el resultado fue 1,8%, lo cual se tradujo en un me-

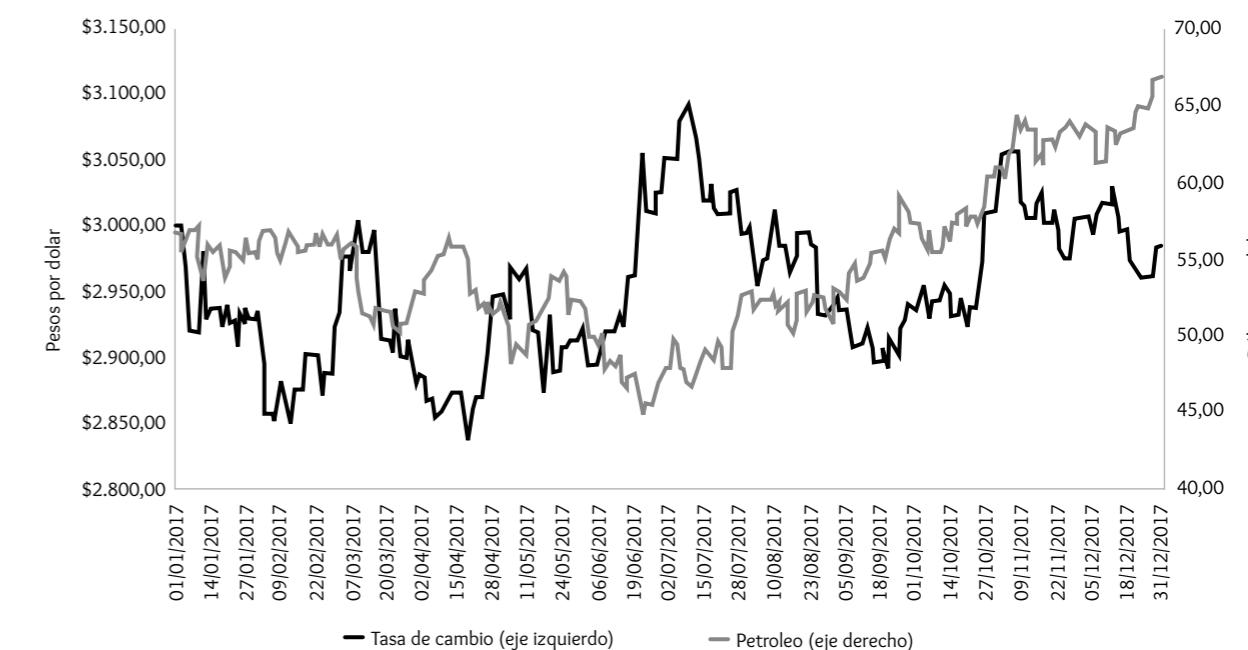


Busqueda de palabras o frases



Zoom +

Gráfico 9 Tasa de Cambio y Precio del Petróleo Brent



Fuente: <http://dolar.wilkinsonpc.com.co/commodities/petroleo-brent.html> y Banco de la República.



nor recaudo tributario al esperado. Al final de 2017 el PGN en neto (teniendo en cuenta otros ajustes menores) sólo se aumentó en \$4,9 billones, es decir un ajuste de 2,3%.

Ingresos modificados en 2017 por la reforma tributaria

El presupuesto de ingresos del GNC para 2017, que inicialmente se había aprobado en \$209,9 billones, con los ajustes mencionados se incrementó a \$214,7 billones (Cuadro 4).

Se esperaba incrementar el recaudo del impuesto de renta y complementarios (en \$8,4 billones) y del

impuesto al valor agregado (IVA) (en \$5,9 billones). Así mismo, se estimaba un incremento neto de los recursos de capital en \$3,7 billones, entre los que se destacaba un aumento de los recursos del crédito en \$8 billones, frente a una reducción de \$6,2 billones de otros ingresos de capital (Cuadro 4). Sin embargo, los ajustes de los ingresos en el presupuesto del GNC se plasmaron en un aumento neto de los ingresos tributarios de sólo \$5,8 billones.

Estos aumentos en los ingresos serían contrarrestados con un recaudo nulo de la sobretasa al CREE (se anuló el recaudo que se esperaba inicialmente por \$6,8 billones por efecto de la reforma tributaria), una reducción en el recaudo del impuesto na-

cional a la gasolina y al ACPM por \$2,5 billones y reducción de \$188 mil millones en el gravamen a los movimientos financieros, fundamentalmente.

La dinámica de los ingresos fue menor a la esperada

De acuerdo con las cifras registradas en SIIF y la DIAN, el GNC registró para 2017 un recaudo neto de ingresos por \$199,7 billones, lo cual correspondió a un crecimiento de 9,4% respecto a los ingresos obtenidos en 2016. No obstante, este recaudo quedó por debajo de la meta establecida (aforo definitivo) en \$15 billones, con lo cual el porcentaje de cumplimiento fue de 93%.

Dentro de la estructura de ingresos del GNC, los ingresos tributarios registraron una tasa de crecimiento de 19,1% al totalizar \$122,5 billones en 2017, resultado, principalmente, de un crecimiento del recaudo del impuesto de renta y complementarios de 32% anual y del IVA en 25% anual (Cuadro 5). Otro elemento coyuntural que ayudó a los ingresos del GNC fue el aumento inusitado de los ingresos no tributarios, que pasaron de \$270,2 mil millones en 2016 a \$4,6 billones en 2017, debido, principalmente, a un fallo del Tribunal de Arbitramento a favor del Estado por US\$1.554,4 millones en el tema de reversión de activos de los contra-

tos de concesión de telefonía móvil celular con las empresas Comcel y Colombia Telecommunicaciones (hoy en día Claro y Movistar). Esto correspondió a un ingreso efectivo adicional equivalente a los \$4,7 billones para el GNC.

Otros ingresos, donde se clasifican las rentas parafiscales y los fondos especiales, registraron una reducción de 34,5% al totalizar \$16,3 billones. El menor dinamismo de los otros ingresos se explicó, en lo fundamental, por la reducción de los recursos que se administraban en el Fondo Especial CREE, ya que el impuesto sobre la renta para la equidad CREE se derogó con la reforma tributaria de 2016 y comenzó a operar desde 2017. En este fondo también se manejan recursos de la administración pública con el fin de garantizar el financiamiento de la inversión social mediante el ICBF, el SENA y el Sistema de Seguridad Social en Salud.

Por estas razones, principalmente, los recursos de los Fondos Especiales pasaron de \$23,2 billones en 2016 a \$14,5 billones en 2017, con una reducción de 37,4% anual.

Finalmente, los ingresos por recursos de capital aumentaron 3,4% al totalizar \$56,4 billones en 2017, dentro de los cuales se destacaron los recursos del crédito (93% del total).

Cuadro 4 Presupuesto de ingresos del Gobierno Nacional Central, 2017 (Miles de millones)

Descripción	Aforo inicial	Modificaciones	Aforo definitivo
1. Ingresos totales	209.999	4.700	214.699
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	119.296	5.845	125.142
1.1.1 Ingresos tributarios	118.575	5.874	124.449
1.1.1.2 Impuestos directos	53.575	2.278	55.853
1.1.1.2.1 Impuestos sobre la renta y complementarios	44.666	8.375	53.041
1.1.1.2.2 Impuesto a la riqueza	2.112	700	2.812
1.1.1.2.3. Sobretasa impuesto sobre la renta para la equidad-CREE	6.797	-6.797	0
1.1.1.3 Impuestos indirectos	64.999	3.597	68.596
1.1.1.3.1 Impuesto sobre aduanas y recargos	4.775	-606	4.169
1.1.1.3.2 Impuesto al turismo	140	0	140
1.1.1.3.3 Impuesto nacional al consumo	2.054	260	2.314
1.1.1.3.4. Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM	3.438	-2.474	964
1.1.1.3.5 Impuesto nacional al Carbono	0	686	686
1.1.1.3.6 Impuesto al valor agregado (IVA)	46.526	5.899	52.425
1.1.1.3.7 Impuesto de timbre nacional	112	1	112
1.1.1.3.8 Impuesto timbre nacional sobre salidas al exterior	248	0	248
1.1.1.3.9 Impuesto al oro y al platino	22	19	42
1.1.1.3.10 Gravamen a los movimientos financieros	7.685	-188	7.497
1.1.2. Ingresos no tributarios	722	-29	693
1.1.2.1 Tasas, multas y contribuciones	722	-29	693
1.2. Otros ingresos	20.641	-4.832	15.810
1.2.1. Rentas parafiscales	1.660	0	1.660
1.2.2. Fondos especiales	18.981	-4.832	14.149
1.3 Recursos de capital de la nación	70.061	3.686	73.748
1.3.1. Rendimientos financieros	847	871	1.718
1.3.2. Excedentes financieros entidades descentralizadas	1.098	956	2.054
1.3.3. Recursos de crédito	51.641	8.016	59.657
1.3.3. Otros ingresos de capital	16.475	-6.156	10.319

Fuente: SIIF; Dian; cálculos CGR.

Cuadro 5 Ingresos del Gobierno Nacional Central (2016 -2017) (Miles de millones de pesos)

Concepto	Ejecución		2016 / 2017
	2016	2017	
1. Ingresos totales	182.490,7	199.711,7	9,4%
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	103.124,8	127.041,2	23,2%
1.1.1. Ingresos tributarios	102.854,5	122.475,7	19,1%
1.1.1.1. Impuestos directos	44.464,4	56.625,2	27,3%
1.1.1.1.1 Renta y complementarios	40.026,7	52.802,6	31,9%
1.1.1.1.2 Otros	4.437,7	3.822,6	-13,9%
1.1.1.2. Impuestos indirectos	58.390,1	65.850,5	12,8%
1.1.1.2.1 IVA interno	28.386,0	35.537,9	25,2%
1.1.1.2.2 Otros	30.004,2	30.312,6	1,0%
1.1.2. Ingresos no tributarios	270,2	4.565,5	1589,5%
1.2. Otros Ingresos	24.859,0	16.284,9	-34,5%
1.2.1. Rentas parafiscales	1.633,3	1.755,0	7,4%
1.2.2. Fondos especiales	23.225,7	14.529,9	-37,4%
1.3. Ingresos de Capital	54.506,9	56.385,6	3,4%

Fuente: DIAN; SIIF; Cálculos CGR.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



El comportamiento de los gastos en 2017

Los ajustes del presupuesto en 2017, en el caso de los gastos, se vieron reflejados en un aumento neto de \$4,7 billones, con lo cual la apropiación definitiva del GNC pasó a \$214,7 billones.

El principal ajuste correspondió a una adición neta de \$4,4 billones para inversión, seguido de un aumento de \$2,6 billones en los gastos de funcionamiento, que se contrarrestó con una reducción

de \$2,4 billones en el rubro de gastos de deuda (Cuadro 6).

La adición hizo parte del objetivo del Gobierno de imprimirle un nuevo impulso al crecimiento económico del país, en el marco del plan Colombia Repunta, que generaría 765 mil nuevos empleos mediante estímulos a sectores como vivienda, obras civiles y al resto de la economía, así como mayores gastos en diferentes sectores como el agropecuario, minas y energía, educación, inclusión social, salud y el postconflicto.

Aumento de los gastos del GNC en 2017, con menor inversión

El GNC en 2017 contrajo obligaciones por un total de \$204,6 billones, lo cual significó un aumento de 14,1%, respecto de la ejecución del año anterior. Esta ejecución se situó \$10,1 billones por debajo de la autorización máxima de gasto aprobada en la apropiación definitiva. Lo anterior siempre ha sido un tema de discusión, pues esta falta de ejecución puede insinuar fallas en el proceso de ejecución presupuestal, o que el Gobierno solicita mayores recursos que los verdaderamente necesita durante la vigencia. Así, los recursos no ejecutados son los que traducen en las perdidas de apropiación (Cuadro 7).

La estructura del gasto del GNC en 2017 no sufrió grandes cambios respecto a 2016, ya que los gastos de funcionamiento siguieron representando el 62% del total. Por otra parte la inversión perdió dos puntos al bajar su participación a 14% del presupuesto total, frente a deuda que aumentó los mismos puntos al quedar su participación en 24%.

Los gastos que registraron mayores tasas de crecimiento fueron los de deuda (23,4% anual) y funcionamiento (14,9%), mientras los recursos destinados a inversión sufrieron una reducción de 2,2% anual, ya que bajaron de \$28,5 en 2016 a \$27,8 en 2017. Ello quiere decir que los recursos obligados para la inversión estuvieron por debajo de los recursos apropiados en \$3,8 billones, mostrando así que la adición aprobada no se ejecutó.

Finalmente, es conveniente precisar que el GNC en 2017 no aumentó sus ingresos con la dinámica esperada, y que a pesar de tener espacio presupuestal para concretar un mayor gasto en inversión no lo realizó, y, por el contrario, lo redujo respecto al año anterior. Con todo ello, el gasto no contribuyó como se esperaba al crecimiento de la economía.

La estructura del gasto del GNC en 2017 no sufrió grandes cambios respecto a 2016, ya que los gastos de funcionamiento siguieron representando el 62% del total. Por otra parte la inversión perdió dos puntos al bajar su participación a 14% del presupuesto total, frente a deuda que aumentó los mismos puntos al quedar su participación en 24%.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +

Cuadro 6 Presupuesto de gastos del Gobierno Nacional Central, 2017 (Miles de millones de pesos)

	2017		
	Apr. Inicial	Modificaciones	Apr. Definitiva
2. Total Gastos GNC	209.999	4.700	214.699
2.1. Funcionamiento	130.329	2.663	132.992
2.1.1. Gastos de personal	26.129	250	26.379
2.1.2. Gastos generales	6.551	748	7.300
2.1.3. Transferencias corrientes	96.894	1.582	98.475
2.1.4. Transferencias de capital	722	84	807
2.1.5. Gastos de c/ción y producción	32	-1	31
2.2. Inversión	27.308	4.394	31.702
2.3. Deuda	52.362	-2.356	50.005
2.3.1 Deuda externa	16.073	-1.667	14.406
2.3.2 Deuda interna	36.289	-689	35.600

Fuente: SIIF, cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos.

Cuadro 7 Gastos (obligaciones) del Gobierno Nacional Central (2016 -2017)

(Miles de millones de pesos)

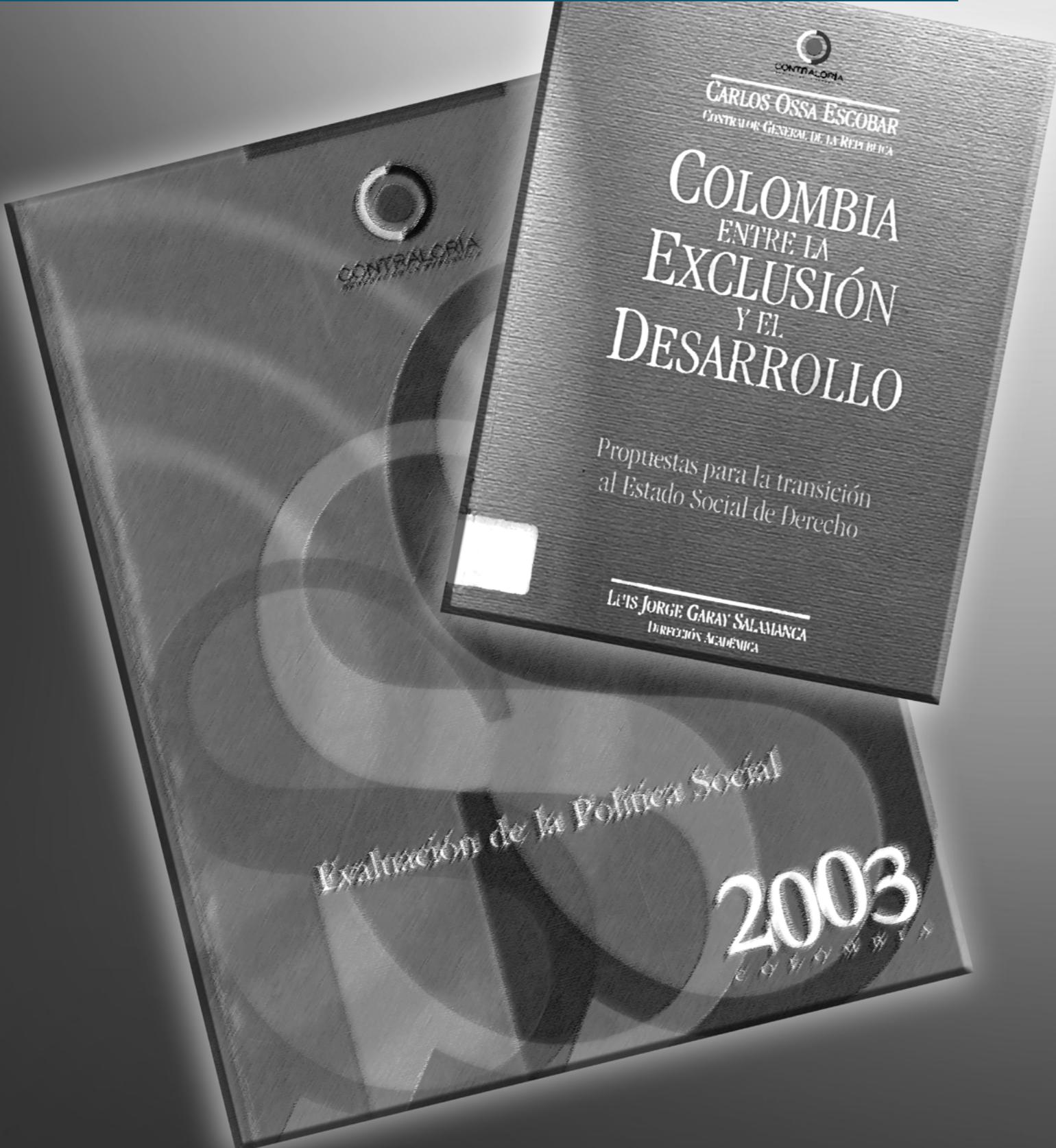
Concepto	2016	2017	2017 / 2016 (%)
2. Total Gastos GNC	179.343,9	204.579,3	14,1
2.1. Funcionamiento	111.235,5	127.811,8	14,9
2.1.1. Gastos de personal	24.225,6	26.117,4	7,8
2.1.2. Gastos generales	6.875,1	6.993,1	1,7
2.1.3. Transferencias	79.456,2	93.873,6	18,1
2.1.4. Transferencias de capital	664,7	799,1	20,2
2.1.5. Gastos de comercialización y producción	13,9	28,7	106,6
2.2. Inversión	28.471,4	27.855,3	-2,2
2.3. Deuda	39.637,0	48.912,2	23,4
2.3.1. Deuda externa	9.263,2	13.974,1	50,9
2.3.2. Deuda interna	30.373,8	34.938,1	15,0

Fuente: SIIF; Cálculos, CGR - DEM. Obligaciones presupuestales.





Histórico



Apuntes históricos al régimen pensional

Estos dos análisis elaborados y publicados hace más de 15 años por la Contraloría General de la época, el uno durante la gestión de Carlos Ossa Escobar y el otro durante la gestión de Antonio Hernández Gamarra, dan luces sobre qué tanto se ha avanzado en materia de régimen pensional en Colombia.

Óscar Alarcón Núñez*

El régimen pensional ha sido motivo de preocupación no solo de ahora si no de siempre para los colombianos y para el país en general.

Revisando los archivos de la Contraloría General de la República se encuentran documentos de gran interés que ayudan a entender mejor la problemática que hoy se vive. En esta edición de la revista Economía Colombiana se publican dos de estas reflexiones con el ánimo de sumar argumentos para el debate.

El primero de los documentos fue escrito en 2002 bajo la dirección académica de Luis Jorge Garay Salamanca, durante la Contraloría de Carlos Ossa Escobar. El estudio lleva como título "Colombia, entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al estado social de derecho" y en uno de sus capítulos trata sobre el régimen pensional, y en particular hace una radiografía sobre cómo funcionaban las pensiones antes de la Ley 100 de 1993.

El segundo de los documentos son apartes del informe al Congreso en el 2003 del entonces contralor general Antonio Hernández Gamarra.

La seguridad social: componente esencial de un estado social de derecho**

La seguridad social es uno de los elementos fundamentales en todo Estado Social de Derecho. Así lo afirman diferentes tratados internacionales, al reconocerse el derecho humano a estar amparado por un sistema de seguridad social. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo manifiesta que:

"La Seguridad Social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una

* Selección de contenido

** Juan Carlos Parra Niño, Walden Alberto Borja Guerrero y Germán Moisés Malaver Canaria, profesionales CCR - Sector Social.



Busqueda de
palabras o frases



Zoom +



serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales”.

“La Seguridad Social tiene como objetivo proteger a todos los miembros de la sociedad frente a todas las contingencias a que se exponen a lo largo de la vida. Por ejemplo, la salud, vejez, cargas familiares, accidentes de trabajo, invalidez, muerte o desempleo, tienen que ser garantizadas obligatoriamente por el Estado, siendo éste responsable de su cumplimiento, asegurando el carácter redistributivo de la riqueza conjuntamente social”.

La seguridad social es uno de los requisitos esenciales de la liberación de las personas del imperio del azar y la necesidad. La pérdida de capacidad laboral sin la existencia de un sistema de seguridad social recaería exclusivamente sobre el trabajador y su familia. Por eso los sistemas de seguridad social buscan distribuir el riesgo de eventos catastróficos individuales en toda la sociedad, de tal forma que uno de los principios rectores fundamentales es el de la solidaridad.

Pero la solidaridad debe estar acompañada por el requisito ineludible de la viabilidad financiera, para garantizar los propósitos mismos del sistema, es decir, teniendo en cuenta que las restricciones financieras no pueden eludirse indefinidamente, el sistema de seguridad social debe tener garantizado su financiamiento en el largo plazo.

Desde su creación, el sistema de pensiones no ha sido homogéneo en cuanto a reglas de juego y beneficios

En Colombia comienza a abordarse el tema de la seguridad social en 1915 cuando se regularon los accidentes de trabajo. Un sistema propiamente dicho data de 1945-1946 con la creación de la Caja Nacional de Previsión (Cajanal) y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ISS). Antes de 1993, el Sistema era bastante heterogéneo debido al gran número de instituciones (en 1990 existían 1.046 entidades, de las cuales 1.008 eran estatales) y regímenes pensionales diferentes. No obstante, en 1988 solo la mitad del empleo asalariado estaba afiliada a la seguridad social (Ayala, s.f.¹).

A pesar de que en 1993 se implementó un sistema dual (con la Ley 100) hoy subsisten quince cajas y fondos públicos y se mantienen regímenes especiales y exceptuados. El régimen dual está compuesto por dos subsistemas: uno de reparto con prestación definida y uno de ahorro individual. En el primero

los recursos para las mesadas de los pensionados provienen de los aportes que hacen los trabajadores jóvenes y estos, a su vez, obtendrán en el futuro sus pensiones gracias a las cotizaciones de las siguientes generaciones de trabajadores (solidaridad intergeneracional). El monto que se recibe es una proporción del promedio de los salarios obtenidos durante los últimos años de su vida laboral². A diferencia del subsistema de ahorro individual en el que cada trabajador “ahorra” sus aportes en una cuenta individual con destino a su propia pensión, su monto es indefinido, pues depende del capital acumulado y de los rendimientos financieros obtenidos.

En términos internacionales, especialmente en relación con un sistema maduro, el sistema pensional en Colombia tiene una baja tasa de cotización, bajo período mínimo de cotización y alta tasa de reemplazo

Si se comparan los parámetros del sistema pensional colombiano con aquellos de los sistemas de similar pasivo pensional se puede afirmar que el colombiano es poco exigente. La tasa de reemplazo que para Colombia es aproximadamente del 65% es en el promedio de estos países del 44%. En el mismo sentido la duración de retiro esperada es para Colombia de 17 años para los hombres y de 19 años para las mujeres, siendo el promedio de los países en mención de 11 y 15 años, respectivamente. Si a estas circunstancias se le añade que, a escala mundial, las tasas de cotización promedio oscilan entre 18% y 20% del ingreso, en Colombia esta es apenas del 13,5% se concluye que existe un gran desbalance entre los beneficios que reciben los pensionados y el esfuerzo que realizan para su obtención. Al hacer la comparación con países de América Latina se observa que el período de cotización para acceder a una tasa de reemplazo del 65% es superior al exigido en Colombia, de 20 años (por ejemplo, Bolivia, 33 años; Chile, 35 años; El Salvador, 49 años y México, 34 años). Lo anterior permite concluir que el sistema pensional colombiano presenta fallas en cuanto al establecimiento de los parámetros, con lo que se hace frágil su viabilidad financiera.

¹ Ayala, Ulpiano (s.f.), *Introducción a la Seguridad y a los Seguros Sociales*. En: Rodríguez, Óscar y Arévalo, D., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946 - 1992*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

² Esta proporción se conoce como tasa de reemplazo. En el régimen de prima media administrado por el ISS, ésta corresponde al 65% del salario promedio de los últimos 10 años. La tasa de reemplazo promedio en un grupo de 36 países es del 45%.



Buscar

de palabras o frases

Cuadro 1 Sistemas de pensiones en el mundo

Países	Requisitos de calificación				Contribución a los sistemas de pensiones					
	Edad de retiro		Duración esperada de retiro		Período mínimo de cotización	Empleado	Empleador autónomos	Trabajadores	Gobierno	Total
	H	M	H	M						
Chile	65	60			20	13	0		Subsidios	13
Argentina	(60) 62	(55) 57	16	24	20	11	16	27	Ayuda a cubrir el déficit	27
Brasil	65	60			5	9	20	15	Ayuda a cubrir el déficit	29
Paraguay	60	60			15	9,5	13			1,5
Uruguay	60	(55) 60	17	25	30	12	14,5		Ayuda a financiar el déficit	26
Bolivia	55	50			15	6	6			1,5
Ecuador	55	55	21	23	30	7	2,4	8,39	4	13,39
Perú	(60) 65	(55) 60	15	21	15	14	0		0	13,5
Venezuela	60	55	17	24	14	4	10			1,5
Colombia	(60) 62	(55) 57	17	19	20	3,4	10,1	13,5	Subsidio parcial	13,49
Méjico	65	65			10	2,1	13			0,42
EE.UU.	65	65	15	19		6,2	3,2	12,4	Beneficios especiales	9,4
España	65	65	15	18	15	4,7	23,6		Subsidio anual	28,3
Francia	65	65	19	24	38	6,7	9,8		Subsidio variable	16,45
Reino Unido	65	60	14	21	47	9,2*	11**	US\$44***	Ayuda a cubrir el déficit	20,2

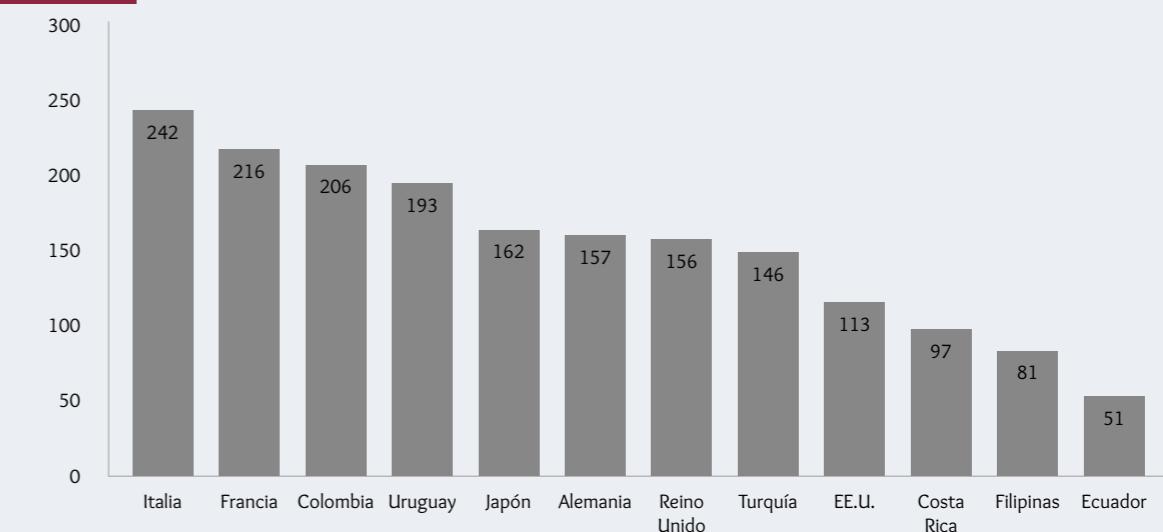
* Promedio de cotización entre los diferentes sistemas. La cotización para mujeres casadas y viudas es sólo 3,85%

** Promedio de cotización entre los diferentes sistemas.

*** Además de esta tasa fija mensual, los trabajadores independientes que tengan un ingreso neto entre US\$12.550 y US\$43.334 al año deben cotizar un 6% de éste. Nota. Las edades de retiro en paréntesis son prerreforma.

Fuente: Observatorio de Coyuntura Socioeconómica CID No. 8, febrero de 2001.

Gráfico 1 Pasivo pensional como porcentaje del PIB



Zoom +





El sistema de pensiones tiene baja cobertura y es poco efectivo

Sólo el 19,8% de la Población Económica Activa -PEA- comprende el conjunto de afiliados activos al sistema, es decir, las personas que realizan aportes y tienen derecho a la pensión. Teniendo en cuenta que la cobertura respecto de la PEA era de 25% en 1990, se evidencia un incumplimiento con el objetivo planteado en la reforma pensional de 1993. En esto han incidido el desempleo y la composición de la fuerza laboral colombiana.

La cobertura del sistema refleja inequidades en cuanto a la composición salarial de los afiliados. De aquellas personas que ganaban dos salarios mínimos o más, en 1999 estaban afiliadas un 65%, frente a sólo el 28,31% de las personas con salario inferior a dos salarios mínimos. Además, los indicadores de cobertura son muy variables entre ramas de actividad, siendo Servicios Públicos el más alto con un 99% y las Actividades Agropecuarias y Extractivas las más bajas con 6% de afiliación.

Una medida de la efectividad del sistema es la cantidad de personas que estando en edad de pensión, efectivamente la reciben. Esta población (mujeres mayores de 55 años y hombres mayores de 60 años) era de 3.633.544 personas y apenas alrededor de 850.000 (23%) estaban pensionados. Es decir, el 77% de los adultos mayores no recibe protección por parte del sistema pensional. Esta situación se ve agravada por la tendencia al aumento del

desempleo en los adultos mayores (2,7% en 1994, 10,4% en 1999 y 14,1% en 2000), y al hecho de que dicha población está siendo relativamente más afectada por la pobreza.

La baja cobertura constituye un indicador aproximado del problema de evasión y elusión dentro del sistema. La Ley 100 obliga a todas las personas ocupadas (15.593.000, en junio de 2001) a afiliarse al sistema, pero su cobertura es de apenas el 28,6%.

El sistema es injusto porque privilegia a los afiliados con más altos ingresos teniendo en cuenta que se pagan con recursos públicos

En el régimen de prima media (RPM) se genera un subsidio implícito de entre el 42% y el 72% por cada salario mínimo pagado en las pensiones³ debido a que los beneficios son mayores a las contribucio-

³ Para establecer el subsidio, se estimó el valor presente de los aportes que habría acumulado un afiliado si hubiera cotizado durante 20 años sobre el mismo salario base y se comparó con el valor presente de las mesadas que se espera reciba en calidad de pensionado, suponiendo una edad de retiro de 60 años, 19 años en calidad de pensionado (la esperanza de vida de una persona que llega a esa edad según la tabla de mortalidad del ISS 1980-1989) y una tasa real de interés del 4% anual. Se elaboraron dos escenarios, uno restrictivo, en el cual la persona cumple las semanas requeridas e inmediatamente inicia el disfrute de la pensión, y el otro, más laxo, en el cual cotiza las semanas requeridas y se retira hasta cumplir la edad de pensión y espera máximo 20 años para iniciar el disfrute de la pensión. A partir de estos dos escenarios se estimaron los subsidios máximo y mínimo por niveles salariales, teniendo en cuenta las posibilidades que el sistema ofrece en la tasa de reemplazo de acuerdo con las semanas cotizadas.

Gráfico 2 Subsidios a las mesadas por nivel salarial

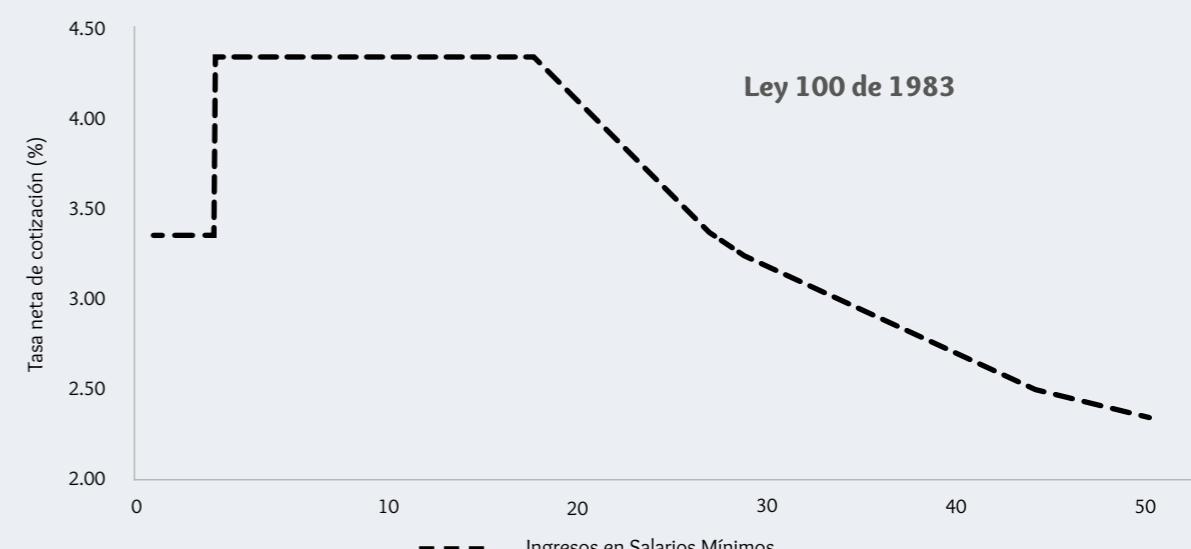


Fuente: Cálculos CGR



Busqueda de palabras o frases

Gráfico 3 Tasa efectiva de cotización por nivel salarial



Fuente: Cálculos CGR

nes. Con respecto a la tasa efectiva de cotización se observa un alto grado de regresividad, dado que, a partir de ingresos superiores a 20 salarios mínimos legales, adquiere una tendencia decreciente. Adicionalmente, en 1997 el 58,9% de las personas afiliadas al ISS y el 80,1% de las afiliadas a las AFP cotizan con un salario inferior a dos salarios mínimos mensuales, por lo que su pensión sería inferior a dicho monto y el faltante habría de cubrirse con recursos del Presupuesto Nacional, lo que presionaría las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. Una de las medidas que podría contribuir a enfrentar esta problemática podría ser el aumento de cobertura.

El pasivo pensional es alto (206% del PIB Pde 2000) y no está financiado por el sistema (déficit pensional es 192% del PIB de 2000)

El problema de la deuda pensional tiene dos dimensiones básicas: el pasivo pensional y el déficit pensional.

El pasivo pensional es el valor presente de las obligaciones futuras por pensiones de jubilación que el régimen deberá pagar a los afiliados que ya tienen o van a adquirir ese derecho. Este pasivo en el régimen colombiano equivale aproximadamente al 206% del PIB de 2000.

El pasivo sólo está financiado con los recursos del sistema en un 7%. Según el modelo DN Pensión

(Parra Osorio, 2001⁴), el déficit pensional alcanzaría el 192,4% del PIB de 2000 y tendría que ser cubierto con recursos del Presupuesto Nacional. Por otra parte, los pagos por este concepto crecieron durante toda la década del noventa, alcanzando un 2,04% del PIB en 1999. El déficit de caja anual del régimen pensional llegaría al 5,5% del PIB en el año 2019, máximo histórico.

Los regímenes especiales y exceptuados constituyen otro factor de desigualdad del sistema pensional

La fuerza pública Ecopetrol y el magisterio (regímenes exceptuados, así como el congreso y las altas cortes (regímenes especiales) disfrutan de privilegios en sus regímenes pensionales. Los parámetros que definen sus derechos a la pensión no son los mismos que rigen para los regímenes de prima media o individual. Teniendo en cuenta su mayor perfil de beneficios y el origen público de sus recursos, tales regímenes constituyen una fuente de inequidad dentro del sistema de pensiones en Colombia. Los afiliados a estos regímenes representaban en el año 2000 el 11% del total del sistema. Sin embargo, y como constatación de la inequidad reproducida

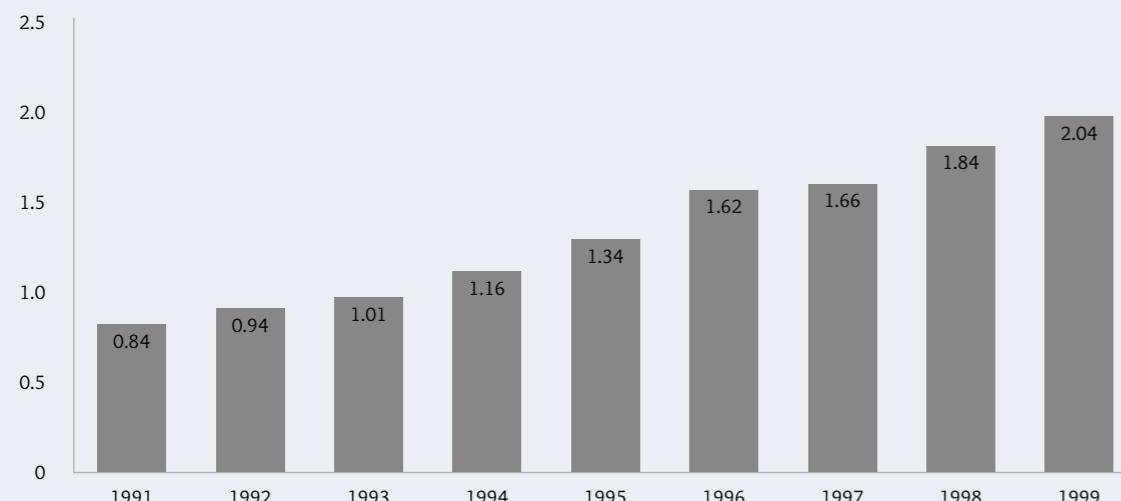
⁴ Parra O., Juan Carlos (2001), "DN Pensión: un modelo de simulación para estimación del costo fiscal del sistema pensional colombiano", Archivos de Economía No. 150, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.



Zoom +



Gráfico 4 Pagos de pensiones - (% del PIS) Gobierno Nacional Central



Tomado de: Debates de Coyuntura Social, Número 13 -Fedesarrollo.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 2 Déficit en valor presente pensional (% del PIB)

Entidad/Rubro	Porcentaje
ISS	61,45
Cajas Públicas Nacionales	55,46
Bonos pensionales a cargo de la Nación	17,14
Fomag	19,48
FF.AA. y Policía Nacional	38,83

Fuente: DNP, "DN Pensión", Archivos de Economía, mayo 2001.

da, los pasivos del Fondo de las Fuerzas Militares y Policía y del magisterio equivalen al 30% del déficit pensional de la nación en valor presente.

En cuanto a los arreglos institucionales para la ejecución de las políticas sociales, se considera que, frente al ISS, es preciso comprender que, con la creación del sistema de protección social, se modifican los paradigmas de la seguridad social para otorgarle mayor integralidad y para la participación articulada del Estado, la sociedad civil y el sector privado. Las políticas actuales apuntan, en pensiones, a crear un sistema viable; y en salud, a permitir el acceso a los servicios básicos con calidad y oportunidad. Este nuevo contexto va a determinar el desarrollo futuro del ISS, del cual se espera que mantenga su papel protagónico en pensiones, como administrador destacado en el sistema de prima media, mientras que en salud se constituya en una entidad más dentro del régimen contributivo.

Pero no se debe olvidar que el ISS-salud cuenta con una red de prestación de servicios, en especial, en los mayores niveles de complejidad, que es parte fundamental de la red hospitalaria del país. Como tal, su deterioro o eventual desaparición o la liquidación de sus entidades prestadoras se constituiría en un factor desestabilizador de todo el Sistema de Protección Social en construcción. El Decreto 1750 de 2003, que reestructuró el servicio de salud de la entidad, carece de medidas concretas tendientes a mejorar la afiliación, el registro, el recaudo y la compensación y la calidad y la oportunidad de los servicios, de acuerdo con lo expuesto en el Conpes 3219 de 2003.

La contraloría y las reformas***

En su informe al Congreso en 2003, que llamó "Evaluación de la Política Social", el contralor general de la República, Antonio Hernández Gamarra, trató en uno de sus apartes lo referente a las pensiones frente a las disposiciones de la época y las reformas que se le habían hecho entonces.

Esto fue lo que sostuvo sobre el particular:

En materia de pensiones, este balance señala que el aumento de cobertura debe ser el principal eje de la política en el sector, en particular dentro del Régimen de Prima Media. Sin embargo, el aumento no será posible sólo con medidas de orden

*** Antonio Hernández Gamarra, Excontralor General de la República.

administrativo y coercitivo. En el diseño de esta política se deben considerar las características del mercado de trabajo, como su alta informalidad, para que se puedan articular incentivos positivos y negativos en procura de una cobertura universal. La mejora en el cumplimiento del principio de correspondencia entre beneficios y aportes al sistema es importante, pero se debe garantizar estabilidad normativa a los afiliados, de manera que se estimulen las afiliaciones.

Para medir el impacto de la reforma laboral más reciente, se evalúan los informes presentados por el Gobierno. Se encontró que las variables utilizadas no son ni concluyentes ni adecuadas. Del análisis realizado se desprende que la reciente dinámica de la demanda de trabajo proviene del sector informal de la economía y, por tanto, no es atribuible a la reforma. Por último, se advierte sobre el no cumplimiento de lo establecido en la ley acerca del sistema de monitoreo y seguimiento de las medidas incluidas.

En salud, la identificación de los determinantes de la función de producción de salud infantil permite evaluar la efectividad de las políticas sectoriales en el modelo de aseguramiento, por cuanto la mortalidad infantil es sensible al nivel de desarrollo sanitario de una nación. Si bien la mortalidad infantil se ha reducido en los últimos años, aún persisten marcadas desigualdades. Esto indica que las políticas han sido poco eficaces para mejorar la situación de la población más pobre, pese a la prioridad que se le ha dado a la ampliación de coberturas del régimen subsidiado. Esta baja correspondencia entre una mayor equidad en la distribución de la afiliación y la falta de mejoras sostenidas en la situación de salud responde a la poca importancia que se da a la interrelación de las situaciones sectoriales con los contextos económico, social y ambiental subyacentes, aspectos que inciden en la efectividad de las acciones sanitarias. El análisis adquiere relevancia en la medida en que muestra fallas de articulación en las políticas sociales vigentes, e implica que es necesario diseñar políticas públicas integrales y darles

prioridad a aquellas más costo-efectivas, como la salud pública.

En cuanto a los arreglos institucionales para la ejecución de las políticas sociales, se considera que, frente al ISS, es preciso comprender que, con la creación del sistema de protección social, se modifican los paradigmas de la seguridad social para otorgarle mayor integralidad y para la participación articulada del Estado, la sociedad civil y el sector privado. Las políticas actuales apuntan, en pensiones, a crear un sistema viable; y en salud, a permitir el acceso a los servicios básicos con calidad y oportunidad. Este nuevo contexto va a determinar el desarrollo futuro del ISS, del cual se espera que mantenga su papel protagónico en pensiones, como administrador destacado en el sistema de prima media, mientras que en salud se constituya en una entidad más dentro del régimen contributivo.

Pero no se debe olvidar que el ISS-salud cuenta con una red de prestación de servicios, en especial, en los mayores niveles de complejidad, que es parte fundamental de la red hospitalaria del país. Como tal, su deterioro o eventual desaparición o la liquidación de sus entidades prestadoras se constituiría en un factor desestabilizador de todo el Sistema de Protección Social en construcción. El Decreto 1750 de 2003, que reestructuró el servicio de salud de la entidad, carece de medidas concretas tendientes a mejorar la afiliación, el registro, el recaudo y la compensación y la calidad y la oportunidad de los servicios, de acuerdo con lo expuesto en el Conpes 3219 de 2003.

En el negocio de pensiones, a pesar de las dificultades propias de la competencia a la que ha sido sometido desde 1993 y de los problemas financieros que presenta, como el déficit de caja y la erosión de sus reservas, el ISS debe, en razón del número de afiliados y de los compromisos adquiridos con ellos y con sus pensionados, buscar alternativas que permitan la viabilidad del régimen de prima media dentro del Sistema Pensional Colombiano y, por tanto, del Sistema de Protección Social, al que debe dirigirse la política social del país.



Busqueda de palabras o frases



Zoom +



Busqueda de
palabras o frases



Zoom +



Carrera 66 No. 24-09
Tel.: (571) 4578000
www.imprenta.gov.co
Bogotá, D. C., Colombia



95
Años



www.contraloria.gov.co



[contraloriacolombia](https://www.facebook.com/contraloriacolombia)



[CGR_Colombia](https://twitter.com/CGR_Colombia)



[ContraloriaColombia](https://www.youtube.com/ContraloriaColombia)



Colombia tiene Control
Canal Institucional, lunes 9:00 p.m