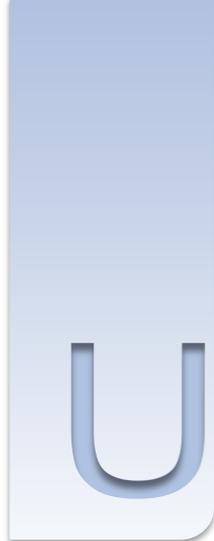


EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

EN EL CONTEXTO
LATINOAMERICANO

JUAN JOSÉ ECHAVARRÍA
JORGE HERNÁN TORO

Basado en las palabras del Gerente General de BanRep Juan José Echavarría, durante la Instalación del Seminario Internacional *Alternativas de Reforma Pensional en Colombia*.



Uno de los debates más importantes que actualmente se desarrollan en el país, es el de la reforma del sistema pensional colombiano. Al respecto, reconocidos expertos nacionales han dado a conocer diversos diagnósticos y alternativas de reforma. Pero Colombia no es un caso único. Muchos de los problemas y necesidades de reforma de los sistemas pensionales atañen también a otros países de la región, y en diferente medida, a otras economías emergentes y desarrolladas. De allí la importancia de contar con las opiniones de expertos internacionales, algunas de las cuales se incluyen en este libro.

Para empezar, es importante mencionar de manera muy general, los principales problemas que afectan el sistema pensional colombiano, según se concluye de la lectura de los trabajos recientes. El primer problema, que varios analistas coinciden en señalar como el más crítico, es la baja cobertura del sistema. En primer término, la *cobertura activa* en Colombia, que mide el porcentaje de trabajadores que cotiza al sistema pensional fue 49.5% en diciembre de 2017. En segundo lugar, la *cobertura pasiva*, que calcula el porcentaje de las personas en edad de pensión que tenían una pensión reconocida, fue solo de 36% para esa misma fecha. Ambos indicadores son relativamente bajos comparados con Argentina, Brasil, Uruguay, y Chile. Para estos países, la proporción de aportantes a ocupados alcanzaba un promedio de 64.2%, mientras que la cobertura de pensionados arrojaba un promedio simple de

A menos que se establezcan mecanismos efectivos para evitar la caída del ingreso en la vejez, los avances logrados en la reducción de la pobreza, y la desigualdad podrían desvanecerse.

JUAN JOSÉ ECHAVARRÍA
Gerente Banco de la República

80.3%. Sobresale el caso de Argentina, con una *cobertura pasiva* de 90.4% [Olivera 2018].

Un segundo problema del sistema pensional colombiano, sobre el cual coinciden los diagnósticos recientes, es su alto grado de inequidad. Mientras todos los pensionados del RPM reciben un subsidio por parte del Estado, aquellos del RAIS dependen exclusivamente de sus ahorros y del rendimiento de estos. Adicionalmente, el sistema es altamente regresivo. Dadas las reglas y condiciones del RPM, entre mayor sea el valor de la pensión, mayor es el valor del subsidio que el Estado debe otorgar. Algunos autores estiman que los subsidios asociados a los pagos pensionales del RPM se dirigen en un 86% al quintil de ingresos más altos, mientras que el *quintil I* solo recibe el 0.1% de los mismos [Nieto R. 2014; Núñez 2009].

Un tercer problema es la *sostenibilidad financiera* del régimen público de pensiones. Tal *sostenibilidad* se ve comprometida por los subsidios que el RPM otorga a las mesadas pensionales, que como se indicó, aumentan con el tamaño de la pensión. A ello se agrega la pesada carga que significa para la nación los *regímenes especiales* existentes en los sectores de defensa, Magisterio, y otras pensiones públicas. Fue así como en 2018 el Gobierno Central destinó al rubro de pensiones una suma de \$34.2 billones, monto equivalente a 3.4% del Producto Interno Bruto (PIB) [MinHacienda 2018c]. Este gasto es mayor que el que absorbe el pago de intereses de la deuda —2.9% del PIB—, y representa el equivalente al 25% de los ingresos tributarios de la nación. Si bien las proyecciones indican que dicho costo tenderá a descender en el futuro, ello se explica por el bajo grado de cobertura, que deja a cerca de dos terceras partes de los ancianos sin la posibilidad de pensionarse, poniéndolos en riesgo de caer en la pobreza.

Los problemas mencionados, que en distinta medida son comunes en diversos países de América Latina, tenderán a agudizarse en los próximos años debido a la transición demográfica resultante del rápido crecimiento de la esperanza de vida al nacer, combinada con una caída de la tasa de fecundidad. Hasta ahora, la región se ha

beneficiado de un gran bono demográfico, situación en la que hay muchos jóvenes por cada adulto mayor. Pero esta estructura poblacional está cambiando rápidamente. Según la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2010 la región tenía 38 millones de adultos de 65 años o más, lo que representaba el 6.8% de la población. Se estima que en 2050 esta cifra llegará a 140 millones, lo que equivaldrá al 19.8% del total de sus habitantes. Esto implica que pasaría de tener 9.6 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor en 2010 a 3.2 en 2050 [IDB 2013b]. Así, para mediados de este siglo, las pirámides poblacionales de los países latinoamericanos van a ser similares a las de los países avanzados.

El envejecimiento de la población va a imponer importantes presiones fiscales en el futuro, principalmente en aquellos países de la región con sistemas de reparto simple, que se fundamentan en las contribuciones de los trabajadores activos para pagar las pensiones de los retirados (ej. Colpensiones). La presión demográfica también se extenderá a los *pilares no contributivos* —hoy en día en expansión en la región— que buscan ofrecer una pensión a quienes no lograron ahorrar para su vejez. Incluso aquellos países con capitalización y *contribuciones definidas* —como Chile, México, y hasta cierto punto, Colombia—, también se verán afectados en la medida en que el porcentaje de tiempo de afiliación a estos sistemas —conocido como densidad de cotización— sea insuficiente para alcanzar una pensión, lo que los obligará a ampliar sus *pilares no contributivos*.

Este cambio en la pirámide poblacional impondrá un enorme reto sobre las políticas sociales en América Latina. A menos que se establezcan mecanismos efectivos para evitar la caída del ingreso en la vejez, los avances logrados en la reducción de la pobreza, y la desigualdad podrían desvanecerse. Aquí es donde un sistema previsional con amplia cobertura debe jugar un papel clave. Tal es el caso de países como Argentina, Brasil, o Uruguay en donde, gracias a la cobertura de sus sistemas pensionales, la pobreza disminuye en la vejez. Debido a su baja cobertura, Colombia no se encuentra en ese grupo, pues en nuestro país, el índice de pobreza de la población

mayor de 65 años alcanza el 44.3%, que supera tanto el porcentaje de pobreza nacional, 37.8%, como el promedio latinoamericano, 19.3% [Ibid., 8]. Esto obliga a las familias a utilizar más recursos en el cuidado de los ancianos; recursos que podrían destinarse a otros fines como inversiones en salud, educación, o incluso vivienda. Adicionalmente, algunos miembros de la familia —frecuentemente las mujeres— pueden verse forzados a abandonar el mercado laboral para cuidar a los mayores.

La baja cobertura que caracteriza el sistema pensional colombiano, y a otros de la región, no solo obedece a problemas en el diseño de este, sino en gran medida, también refleja características propias del mercado laboral. Los sistemas previsionales *contributivos* se apoyan en los aportes obligatorios de los trabajadores formales para forzar el ahorro pensional. Pero en el segmento informal del mercado laboral no es posible inducir ese ahorro. El caso colombiano es un ejemplo típico de este fenómeno. Aunque la tasa de informalidad ha venido decreciendo desde 2012, gracias a que la reforma tributaria de ese año redujo las contribuciones parafiscales a la nómina, la informalidad aún se sitúa en niveles elevados. Si se utiliza la definición de trabajo informal como aquel en el cual no se cotiza a pensión, se obtiene que para el período enero-abril de 2018, la tasa de informalidad en Colombia para las trece ciudades principales alcanzaba el 49.8%, y para el nivel nacional se ubicaba en el 63% [BanRep 2018]. Aquí, no se trata solo de la dificultad de forzar ahorro de los trabajadores informales, sino también de que muchos de ellos obtienen ingresos inferiores al salario mínimo, y por consiguiente, no pueden cotizar para lograr una pensión basada en ese salario, que es la menor pensión que permite la Constitución [1991].

De otra parte, como lo anota el estudio del Inter-American Bank (IDB) [2013b], uno de los grandes descubrimientos de la literatura sobre los mercados laborales de la región es que lejos de estar segmentados entre trabajos buenos (formales) y trabajos malos (informales), los trabajadores transitan de manera bastante fluida entre estos dos. Efectivamente, más que clasificar a los trabajadores como formales o informales, se debería hablar de trabajadores cuando son formales

y cuando son informales. Por ejemplo, IDB muestra que en México el 41% de los trabajadores había tenido al menos un empleo informal y uno formal durante los últimos cinco años, frente a 23% de trabajadores que solo tuvo empleos formales. Para el caso colombiano, Mauricio Olivera [2018]¹ señala que la cotización de los trabajadores formales es muy intermitente, lo que conduce a que el promedio de cotización en el RPM sea de apenas 14.25 años, 741 semanas, frente al requisito de cotizar 1,300 semanas para obtener una pensión.

La baja cobertura y la propia transición demográfica colocarán la política de pensiones como uno de los grandes ejes de las políticas públicas. Los gobiernos van a tener que hacer frente a las demandas de un segmento creciente de la población, que llega al final de su vida laboral sin los ahorros necesarios para financiar su vejez. En las democracias latinoamericanas es improbable que los Estados puedan ignorar estas demandas, dado el mayor poder político que irán adquiriendo los adultos mayores a medida que aumente su participación en la población total. A esto hay que añadir que la propensión a votar de los adultos mayores es superior a la de los jóvenes, por lo cual su influencia política se incrementará en los años venideros.

En varios países de la región ya se ha venido reaccionando a esta nueva realidad política, a través de la adopción de algún tipo de pensiones no contributivas que otorgan beneficios a aquellos adultos mayores que no lograron obtener una pensión. En Argentina, Bolivia, Brasil o Chile, por ejemplo, esta clase de pensiones ha conseguido incrementar la cobertura previsional hasta niveles comparables con los países de la Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Por su parte, México ha venido introduciendo reformas para extender beneficios *no contributivos* a la población mayor a 65 años que no tenga una pensión contributiva. El caso más sobresaliente es Bolivia, donde el *sistema contributivo* apenas consigue movilizar el ahorro de un 20% de la población ocupada,



¹ Presidente de Colpensiones (2013-2017)

pero gracias a la adopción de un sistema universal, el 97% de los adultos mayores tiene acceso a una pensión [Altamirano M. et al. 2018].² Desde luego, estas pensiones no contributivas tienen distinta generosidad y elegibilidad, según la capacidad fiscal de los países.

Al igual que otras naciones latinoamericanas, Colombia ha venido introduciendo un componente *no contributivo* que otorga subsidios a la población mayor más pobre. El programa Colombia Mayor ofrece atención a los adultos mayores de 65 años del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) I y II, quienes reciben un aporte monetario del Estado. Hoy en día este programa atiende a un poco más de 1.5 millones de beneficiarios, lo que representa una cobertura de 27% de la población mayor [C.Mayor 2018]. No obstante, los esfuerzos por ampliar su cobertura han obligado a reducir el subsidio por beneficiario, que en la actualidad ofrece la suma de \$65,000 (± USD 20.00) mensuales.

Además de este subsidio, a partir de julio de 2015, el Estado colombiano inició la operación del programa de BEPS, que se focaliza en personas de bajos ingresos que tienen cierta capacidad de ahorro, pero que debido a su intermitencia en el mercado laboral no consiguen una pensión. El programa ofrece un subsidio de 20% sobre el total de ahorro acumulado al momento de la edad de retiro para aquellos trabajadores con ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo. De esta manera, se busca fomentar el ahorro voluntario de largo plazo de esta población, que normativamente estaba excluida del SGP.

Los esfuerzos por expandir la cobertura a través de *pilares no contributivos* tienen consecuencias en términos de *sostenibilidad*. Los costos a largo plazo de estos dependen de tres variables fundamentales: [1] la evolución demográfica, que determina la



² La seguridad social en Bolivia se compone de un *régimen de contribución definida* (CD), que otorga pensiones a cualquier edad si el saldo de la cuenta individual es suficiente para financiar una pensión mensual equivalente al 60 % del ingreso del asegurado en los dos últimos años. Existe además una pensión mínima para trabajadores cuya cuenta individual no logre financiar la pensión mínima, y un esquema de pensiones no contributivas universal para adultos mayores de 60 años (Renta Dignidad) [Altamirano M. et al. 2018].

proporción de personas mayores a 65 años en la población total; [2] la focalización, que representa el porcentaje de personas de esa edad a las que el Estado quiere otorgar una pensión no contributiva, y [3] el valor de la pensión no contributiva. De acuerdo a la capacidad fiscal de cada país, estas variables se combinarán para establecer la generosidad de esta clase de programas.

Los diversos diagnósticos y propuestas de reforma del sistema pensional colombiano incorporan varios de los puntos mencionados de manera muy general en este breve capítulo. En particular, los concededores de este complejo tema no solo están pensando en una reforma pensional sino en algo más profundo: una reforma integral del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. El nuevo modelo de protección buscará enfrentar los tres problemas ya mencionados que afectan este SGP: baja cobertura, inequidad, y *sostenibilidad financiera*.

Aunque con diversos matices, las propuestas de reforma que se han conocido recientemente incorporan lo que se denomina *sistema multipilar*, en el que existen varios módulos o *pilares* que cumplen funciones diferenciadas y complementarias. En esencia, al crear mecanismos de complementariedad, bajo este nuevo sistema desaparecería la lógica de competencia que hoy existe entre el RPM y el RAIS. Adicionalmente, las diversas propuestas también buscan fortalecer los beneficios *no contributivos* como los que hoy empiezan a adquirir importancia en Colombia a través de los programas Colombia Mayor y BEPS. Por otra parte, algunas propuestas incorporan cambios paramétricos al sistema, y otras los mantienen inalterados.

El envejecimiento de la población va a imponer importantes presiones fiscales en el futuro, principalmente en aquellos países de la región con sistemas de reparto simple.

JUAN JOSÉ ECHAVARRÍA
Gerente Banco de la República

Una reforma al sistema pensional colombiano que logre resolver los problemas mencionados promete ser una tarea ardua. Sin duda generará un debate en el Congreso, y en la opinión pública, aún más

intenso del que suelen originar las reformas tributarias. Para enfrentarlo con éxito, el gobierno deberá hacer un gran esfuerzo por diseñar un proyecto sólido y convincente, con cifras y cálculos actuariales inobjetables, que muestre los beneficios de la propuesta. De esta reforma dependerá lograr un sistema de apoyo a la vejez equitativo, amplio, y sostenible que contribuya al bienestar de los colombianos. Se justifica el tiempo que demande su diseño, pero sin perder de vista su sentido de urgencia. La academia está llamada a hacer un aporte fundamental en este esfuerzo. De allí que la publicación de este libro no podría haber sido más útil y oportuna.

