



REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA

EL DEBATE PENDIENTE

LECCIONES DESDE AMÉRICA LATINA





LA REFORMA
PENSIONAL EN COLOMBIA

EL DEBATE PENDIENTE

LECCIONES DESDE AMÉRICA LATINA



Colección de Economía Regional
Banco de la República



Editores

FUNDACIÓN CISOE

Cecilia López Montaña

María Claudia Holstine

Autores

Juan José Echavarría y Jorge Hernán Toro

Adriana María Guzmán

Stefano Farné y Alejandro Nieto

Cecilia López Montaña

Leonardo Villar y David Forero

Santiago Montenegro

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

Alberto Orguloso y Héctor Vásquez

Augusto Iglesias

Andras Uthoff

Ana Sojo

Pablo Casalí

José Antonio Ocampo



Colección de Economía Regional
Banco de la República

La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones desde América Latina / Autores Juan José Echavarría, Jorge Hernán Toro, Adriana María Guzmán, Stefano Farné, Alejandro Nieto, Cecilia López Montaña, Leonardo Villar, David Forero, Santiago Montenegro, Sergio Clavijo, Alejandro Vera, Nelson Vera, Ekaterina Cuéllar, Andrea Ríos, Alberto Orguloso, Héctor Vásquez, Augusto Iglesias, Andras Uthoff, Ana Sojo, Pablo Casalí, José Antonio Ocampo. – Editores Cecilia López Montaña, María Claudia Holstine. – Bogotá, Banco de la República, 2019.

335 páginas; ilustraciones; mapas; 16,5 x 23 cm

Incluye Bibliografía y glosario.

1. El sistema pensional colombiano en el contexto latinoamericano - Colombia 2. Protección para la vejez - retos del sistema pensional colombiano - Colombia 3. Razones para reformar el régimen de ahorro individual - Colombia 4. El otro debate necesario - regímenes especiales y déficit fiscal - Colombia 5. Reforma al esquema de protección a la vejez - Colombia 6. El camino es el ahorro - reforma integral para la vejez - Colombia 7. Bomba social vs. bomba fiscal - reforma al sistema pensional de Colombia - Colombia 8. Retos de la política de protección social - Colombia 9. Reforma a las pensiones en Chile - Chile 10. Chile necesita una nueva reforma previsional - Chile 11. Lecciones de América Latina - desafíos para la reforma pensional en Colombia – Costa Rica 12. Las normas de la OIT y los desafíos de las pensiones - Argentina 13. A modo de conclusión: el debate pensional – Colombia. I. Echavarría, Juan José, autor II. Toro, Jorge Hernán, autor III. Guzmán, Adriana María, autora IV Farné, Stefano, autor V., Alejandro Nieto, autor VI. López Montaña, Cecilia, autora/editor VII. Villar, Leonardo, autor VIII. Forero, David, autor IX. Montenegro, Santiago, autor X. Clavijo, Sergio, autor XI. Vera, Alejandro, autor XII. Vera, Nelson, autor XIII. Cuéllar, Ekaterina, autora XIV. Ríos, Andrea, autora XV. Orguloso, Alberto, autor XVI. Vásquez, Héctor, autor XVII. Iglesias, Augusto, autor XVIII. Uthoff, Andras, autor XIX. Sojo, Ana, autora XX. Casalí, Pablo, autor XXI. Ocampo, José Antonio, autor XXII. Holstine, María Claudia, editor

CEP-Banco de la República - Biblioteca Luis Ángel Arango.

Primera edición

Banco de la República

Junio 2019

ISBN: 978-958-664-398-6

Diseño cubierta y de interiores:

María Claudia Holstine.

Corrección de estilo:

Cecilia López Montaña y María Claudia Holstine

Coordinación Editorial, armada electrónica y finalización de arte:

Fundación CiSoe

Equipo Editorial de Investigación:

Stefano Farné, Catalina Martínez, Juan Sebastián Durán, Alejandro Gómez

Impresión:

Digital

Las opiniones expresadas por cada autor son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen al Banco de la República ni a la Fundación CiSoe.

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE FIGURAS7
TABLA DE ABREVIACIONES10

INTRODUCCIÓN 14

CECILIA LÓPEZ MONTAÑO

EL SISTEMA PENSIONAL
COLOMBIANO 23

JUAN JOSÉ ECHAVARRÍA
Y JORGE HERNÁN TORO

PROTECCIÓN PARA LA VEJEZ..... 33

ADRIANA MARÍA GUZMÁN

2 RETOS DE LA REFORMA PENSIONAL
COLOMBIANA36
REFLEXIONES FINALES.....52

RAZONES PARA REFORMAR EL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL .. 56

STEFANO FARNÉ
Y ALEJANDRO NIETO R.

INTRODUCCIÓN.....	57
LOS SUBSIDIOS DEL RPM Y LAS BAJAS PENSIONES DEL RAIS.....	58
ALGUNAS RAZONES PARA REFORMAR EL RAIS.....	61
ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA.....	72
REFLEXIONES FINALES.....	74



EL OTRO DEBATE NECESARIO..... 78

CECILIA LÓPEZ MONTAÑO

INTRODUCCIÓN.....	79
LECCIONES DEL DEBATE DE LA LEY 100	81
LA VERDAD DEL DÉFICIT PENSIONAL	84
EL FUTURO DEL DÉFICIT PENSIONAL	93
EL DÉFICIT OCULTO	94
REFLEXIONES SOBRE UNA SOLUCIÓN.....	99



REFORMA AL ESQUEMA DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ..... 106

LEONARDO VILLAR
Y DAVID FORERO

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO	107
SISTEMA MULTIPILAR DE PROTECCIÓN ECONÓMICA A LA VEJEZ	111
COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS REGÍMENES PÚBLICO Y PRIVADO	115
CONCLUSIONES.....	125



EL CAMINO ES EL AHORRO..... 128

SANTIAGO MONTENEGRO

INTRODUCCIÓN.....	129
DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO	131
PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO.....	138
PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL.....	147
IMPACTOS DE LA REFORMA PENSIONAL.....	151
REFLEXIÓN FINAL	154



BOMBA SOCIAL VS. BOMBA FISCAL 158

SERGIO CLAVIJO,
ALEJANDRO VERA, NELSON VERA,
EKATERINA CUÉLLAR, ANDREA RÍOS

INTRODUCCIÓN.....	159
VPN PENSIONAL PERÍODO 2017-2050.....	160
ELEMENTOS DE LA REP	163
REFORMA ESTRUCTURAL PENSIONAL ALTERNATIVA: REP-B	169
REFORMA PENSIONAL: BOMBA SOCIAL VS. BOMBA FISCAL.....	170



RETOS DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL 176

ALBERTO ORGULLOSO
Y HÉCTOR VÁSQUEZ

PROTECCIÓN SOCIAL: ANTECEDENTES EN LA TRADICIÓN DE ILO	177
DE LA LEY AL GOCE EFECTIVO DEL DERECHO	179
LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN MAYOR.....	186
INGRESO MÍNIMO DE CIUDADANÍA: PROTECCIÓN SOCIAL BASADA EN CUIDADO Y SOLIDARIDAD	188



REFORMA A LAS PENSIONES EN CHILE 196

AUGUSTO IGLESIAS P.

INTRODUCCIÓN.....	197
EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO	197
¿POR QUÉ REFORMAR LA REFORMA?.....	202
EL DEBATE DE REFORMA	214
COMENTARIOS FINALES.....	216



CHILE NECESITA UNA NUEVA REFORMA PREVISIONAL 222

ANDRAS UTHOFF

INTRODUCCIÓN.....	223
1981-2008: NUEVAS RELACIONES SOCIALES EN LA PREVISIÓN	225
REFORMA DE 2008. MEJORA LA COBERTURA, MAS NO LA SUFICIENCIA.....	229
PROYECTO DE LEY 2017. UN INTENTO POR LOGRAR LA SUFICIENCIA.....	234
UNA PROPUESTA PARA LA VERDADERA PREVISIÓN SOCIAL	236
CONCLUSIONES.....	243



LECCIONES DE AMÉRICA LATINA ... 248

ANA SOJO

RACIONALIDAD DE LAS PENSIONES.....	249
COBERTURA: DESIGUALDADES DE AFILIACIÓN Y DE SUFICIENCIA.....	251
REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LA REGIÓN	259
ALGUNAS LECCIONES PARA LA REFORMA EN COLOMBIA.....	267



LAS NORMAS DE LA OIT Y LOS DESAFÍOS DE LAS PENSIONES .. 272

PABLO CASALÍ

LOS RETOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES.....	273
PENSIONES EN AMÉRICA LATINA, 2005-2015	276
MANDATO DE OIT EN SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES	283
REFLEXIONES FINALES.....	291



A MODO DE CONCLUSIÓN: EL DEBATE PENSIONAL

296

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

GLOSARIO Y BIBLIOGRAFÍA 305

GLOSARIO307

BIBLIOGRAFÍA311

Referencias Bibliográficas311

Legislación Referenciada330

TABLA DE FIGURAS

● GRÁFICAS ●●●●●●●●●●●●●●●●●●

Gráfica 1.	A.L: Mayores de 64 años, Quintil Más Bajo de Ingreso, 2016.....	35
Gráfica 2.	Colombia: Pobreza Total y de Adultos Mayores, 2015.....	36
Gráfica 3.	Ingresos Laborales, 2015.....	38
Gráfica 4.	SGP: Afiliados Cotizantes y Activos, 2012-2017.....	38
Gráfica 5.	RPM y RAIS: Tasas de Reemplazo, 2015	42
Gráfica 6.	Colpensiones: Nómina Pensional y su Distribución, 2017.....	44
Gráfica 7.	Garantías de Pensión Mínima Entregadas, 2004 - 2017.....	45
Gráfica 8.	Colpensiones: Gasto en Prestación Pensional, 2013 - 2017.....	46
Gráfica 9.	Colpensiones: Distribución del Gasto Prestacional, 2017	47
Gráfica 10.	Colpensiones: Evolución de Ingresos por Rubro, 2013 - 2017	47
Gráfica 11.	Pensiones: Apropiación y Distribución, 2013 - 2017	48
Gráfica 12.	Pasivo Pensional	48
2	Gráfica 13. Colpensiones: Reserva Actuarial	49
Gráfica 14.	Subsidios como Proporción de la Reserva Actuarial.....	59
Gráfica 15.	RPM y RAIS: Comparación Tasas de Reemplazo Efectivas.	60
Gráfica 16.	AFP: Rentabilidad Real Fondo de Inversión Moderado.....	67
3	Gráfica 17. RAIS: Rentas Vitalicias Inmediatas por Vejez, Anual	71
Gráfica 18.	Cobertura de la PEA, Cotizantes, 2017	83
Gráfica 19.	Pensiones: Gasto Público Promedio por País, 2016	85
Gráfica 20.	Déficit Fiscal: Evolución de los Distintos Componentes	86
Gráfica 21.	FOPEP: Pensionados por Número de SML, 2017.....	89
Gráfica 22.	FOPEP: Pago en Pensiones	90
Gráfica 23.	Fuerza Pública: Pago en Pensiones	91

	Gráfica 24. Magisterio: Pago en Pensiones	92
	Gráfica 25. A.L: Mayores de 65 años con Pensión, 2015	95
	Gráfica 26. Colombia: Población por Grupo de Edad, 1950 - 2100	95
	Gráfica 27. Colombia: Excluidos del Sistema Pensional	97
4	Gráfica 28. Colombia: Pensionados por Género y Área, 2017	98
	Gráfica 29. Cobertura de la PEA.....	108
	Gráfica 30. Tasa de Reemplazo: Cambios por Reformas Paramétricas	120
5	Gráfica 31. Mayores de 60 años: Condición Pensional en 2018	132
	Gráfica 32. Adultos Mayores con Algún Tipo de Cobertura, 2015 - 2055	133
	Gráfica 33. Mayores de 60 años: Condición Pensional Estimada a 2055	133
	Gráfica 34. A.L: Gini Antes y Después de Pensiones	135
	Gráfica 35. Devolución de Saldos e Indemnización Sustitutiva	136
	Gráfica 36. RPM: Gasto Público en Pensiones.....	137
	Gráfica 37. Pasivo Pensional como Porcentaje del PIB	138
	Gráfica 38. Colombia: Tasa de Natalidad y Mortalidad, 1905 - 2100	139
	Gráfica 39. Colombia: Expectativa de Vida a los 80 años.....	140
	Gráfica 40. Colombia: Pirámides Poblacionales	141
	Gráfica 41. Colombia: Trabajadores (PEA) por Adulto Mayor	142
	Gráfica 42. Ahorro Pensional Mundial como Porcentaje del PIB.....	142
	Gráfica 43. Mayores de 17 Años: Población y Cotizantes	143
	Gráfica 44. Regímenes Pensionales: Retorno Histórico	144
	Gráfica 45. Tres Países Informalidad	145
	Gráfica 46. Colombia Informalidad.....	146
	Gráfica 47. Robots Industriales: Stock Mundial Estimado	146
	Gráfica 48. Colombia Robotización.....	147
	Gráfica 49. Fondo de Reparto: Semanas Cotizadas.....	151
	Gráfica 50. Adultos Mayores con Alguna Cobertura, 2015-2055	152
	Gráfica 51. Cobertura del Sistema de Pensiones en 2055	152
	Gráfica 52. Régimen Contributivo: Aportes de La Nación.....	153
6	Gráfica 53. Cobertura y Valor Presente Neto (VPN).....	154
	Gráfica 54. Bomba Social: Reformas Pensionales	161
	Gráfica 55. Resumen Bomba Social: REP	161
	Gráfica 56. Bomba Social: Distribución Mayores de 60 Años	162
	Gráfica 57. Pagos Pensionales	163
	Gráfica 58. Bomba Social: REP Disminución VPN Pensional	167
	Gráfica 59. Bomba Social vs. Bomba Fiscal: Tasa de Cobertura Pensional.....	170
	Gráfica 60. Bomba Fiscal: Distribución Mayores de 60 Años.....	171
	Gráfica 61. Resumen Bomba Social vs. Bomba Fiscal	172
	Gráfica 62. Bomba Social vs. Bomba Fiscal.....	172
7	Gráfica 63. Sistema de Riesgos Laborales: Población Ocupada Afiliada.....	181

Gráfica 64. Fondos de Cesantías: Población Ocupada Afiliada	183
Gráfica 65. Régimen de Salud: Población Ocupada Afiliada	184
Gráfica 66. Régimen Pensional: Pensionados y Ocupados Cotizante	185
Gráfica 67. Chile: Patrones de Cotización 2017	231
Gráfica 68. A.L 17 Países: Asalariados Afiliados al Sistema de Pensiones	252
Gráfica 69. A.L: Tendencias de Afiliación al Sistema de Pensiones.....	253
Gráfica 70. A.L 16 Países: Personas de 65 años o más en Régimen Contributivo	256
Gráfica 71. A.L 16 Países: Pensionados de 65 años y Monto de Pensión, 2013	257
Gráfica 72. A.L 16 países: Cobertura Contributiva de la Seguridad Social.....	277
Gráfica 73. A.L. Personas de 65 Años y más con Pensión, con o sin Salario.....	282

● ILUSTRACIONES ●●●●●●●●●●

Ilustración 1. Pensionados por Tipo de Régimen, 2017-2018.....	39
Ilustración 2. RPM y RAIS: Requisitos para Obtener una Pensión de Vejez	44
Ilustración 3. Colombia: Sistema Multipilar vs. Sistema de Protección a la Vejez ...	112
Ilustración 4. Colombia: Estructura del Sistema Pensional	148
Ilustración 5. Chile: Pilar Solidario Aumento solo de la Cobertura	232
Ilustración 6. Chile: Transformación de las Actuales Relaciones Sociales	240
Ilustración 7. Chile: Emulando la Escalera de la Seguridad Social de ILO	241
Ilustración 8. Chile: Simulación de Prestaciones	242
Ilustración 9. Estrategia Bidimensional de OIT: Extensión de Cobertura	286
Ilustración 10. Escalera de la Protección Social.....	286
Ilustración 11. Países que Ratificaron el Convenio sobre la Seguridad Social	288

● TABLAS ●●●●●●●●●●

Tabla 1. Comisiones por Administración y Primas Seguro de Invalidez	65
Tabla 2. Déficit Fiscal: Componentes por Régimen Pensional, 2016.....	86
Tabla 3. Subsidios: Focalización por Sector y Quintil.....	134
Tabla 4. Subsidio Pensional: Ley 797 de 2003 vs. Propuesta ANIF.....	166
Tabla 5. Chile: Déficit del Sistema de Pensiones, 1981 - 2010	227
Tabla 6. A.L: 16 Países: Pensionados de 65 años y Monto de Pensiones.....	258

● ECUACIONES ●●●●●●●●●●

Ecuación 1. Monto de Pensión de Vejez	43
---	----

TABLA DE ABREVIACIONES

A.L	América Latina
ACFS	Australian Centre For Financial Studies
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
APS	Aporte Previsional Solidario
Asofondos	Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía
BanRep	Banco de la República
BC.Ch	Banco Central de Chile
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
CC	Corte Constitucional
CD	Contribución definida
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGIP	Comisión del Gasto y la Inversión Pública
CGR	Contraloría General de la República
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
Colpensiones	Administradora Colombiana de Pensiones
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIPRES	Dirección de Presupuestos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ENPH	Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares
ENS	Escuela Nacional Sindical
ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
Fasecolda	Federación de Aseguradores Colombianos
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FESCOL	Fundación Friedrich Ebert
FGPM	Fondo de Garantía de Pensión Mínima
FIAP	Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones
FOMAG	Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
FOPEP	Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional
FRP	Fondo de Reserva Pensional
FSP	Fondo de Solidaridad Pensional
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GNC	Gobierno Nacional Central
IBC	Ingreso Base de Cotización
IBL	Ingreso Base de Liquidación
IDB o BID	Inter-American Development Bank
IFR	International Federation of Robotics
ILO	International Labour Organization
OIT	Organización Internacional del Trabajo

IMF	International Monetary Fund
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ISS	Instituto de Seguros Sociales
IVM	Invalidez, Vejez, y Muerte
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MinDesarrollo	Ministerio de Desarrollo Social
MinHacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MinSalud	Ministerio de Salud
MinTrabajo	Ministerio de Trabajo
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PAFE	Pensión Autofinanciada Estimada
PASIS	Pensión Asistencial
PBS	Pensión Básica Solidaria
PEA	Población Económicamente Activa
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PMAS	Pensión Máxima con Aporte Solidario
pp	puntos porcentuales
PPAM	Programa de Protección Social al Adulto Mayor
PPS	Piso de Protección Social
PSAP	Programa de Subsidio al Aporte en Pensión
PTD	Programa de Trabajo Decente
PUAM	Prestación Universal para el Adulto Mayor
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
REP	Reforma Estructural Pensional
RPM	Régimen de Prima Media
SAFP	Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SGP	Sistema General de Pensiones
SIALC	Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe
SIB	Superintendencia Bancaria
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SML	Salario Mínimo Legal
SMLV	Salario Mínimo Legal Vigente
SP.Ch	Superintendencia de Pensiones de Chile
SPS	Sistema de Pensiones Solidarias
TWB	The World Bank
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
UNDESA	UN Department of Economic and Social Affairs
UNGA	UN General Assembly
VPN	Valor Presente Neto

INTRODUCCIÓN



CECILIA LÓPEZ MONTAÑO

A large, stylized blue letter 'A' with a white outline, positioned at the start of the first paragraph.

diferencia de lo sucedido en Colombia hace 25 años cuando se reformó el sistema pensional, hoy el debate se centra en la impostergable necesidad de lograr un sistema integral de protección económica para la vejez. Un inmenso reto para garantizar a todos los colombianos una vida digna al final de su etapa productiva. Cada día es más evidente que los indicadores de protección anuncian una *bomba social* de grandes dimensiones. Desde el sector rural, pasando por las mujeres, los trabajadores informales, hasta llegar a los adultos mayores se enfrentan a la alta posibilidad de tener una calidad de vida muy inferior a la que tuvieron durante su vida laboral.

Con esta preocupación en mente, en julio de 2018 se realizó el seminario internacional *Alternativas de Reforma Pensional en Colombia*, organizado por el Banco de la República (BanRep) y la Fundación CiSoe, con apoyo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del International Labour Organization (ILO). En medio de la polarización que caracteriza toda discusión pensional, este evento logró reunir a los autores de posiciones encontradas para defender sus planteamientos, cuestionar los opuestos, y autoevaluarse dentro del contexto latinoamericano presentado por expertos extranjeros. Al final de exhaustivos debates nació de Juan José Echavarría, gerente de BanRep, la idea de plasmar este importante intercambio de ideas en un libro. La respuesta de los ponentes no se hizo esperar; su compromiso pasó muy rápidamente de escribir las memorias de un seminario, a elaborar un compendio de artículos aún más profundos que sus enriquecedoras presentaciones.

Este libro es el resultado de un gran ejemplo de trabajo en equipo donde académicos de varias tendencias, el sector privado, los

trabajadores, el Estado, ILO, y expertos latinoamericanos se unieron en un esfuerzo para abrir a los colombianos una puerta de conocimiento sobre el complejo tema de la reforma pensional. Merece especial mención BanRep, parte integral de este equipo interdisciplinario, que demostró de nuevo su gran compromiso social en este proceso de construir una sociedad más justa y equitativa para Colombia.

Una de las lecciones más oportunas que se desprenden de este esfuerzo es que independientemente de la posición que se tenga frente a la reforma pensional, todos tienen algo que aportar. Este es un debate cuyas consecuencias son de tal dimensión que se necesita tanto del sector público como del sector privado para encontrar el camino que garantice la mejor solución para todos los colombianos. La eterna pelea entre lo público y lo privado ha sido muy costosa para la gente. Sin duda, el rol de la academia cobra importancia porque es la llamada a encontrar y construir puentes que permitan conciliar posiciones opuestas y temas financieros con las necesidades de la población.

De hecho, algunos de esos puentes ya existen. Todos los autores de este libro coinciden en una gran conclusión: Colombia no puede posponer una de las reformas más trascendentales que tiene por delante y debe encontrar la forma de garantizar la verdadera protección de la vejez de su población. Las consecuencias de no reformar su sistema pensional no solo tienen impactos sociales negativos, sino que también generarán inmensos costos fiscales en el futuro. Las cifras son contundentes: hoy el 68% de los colombianos que trabajan no puede construir una pensión y el 69% de adultos mayores no tiene ingresos mínimos que les garanticen una vejez digna.

De los análisis también se desprende que la solución parte de entender el problema de la baja cobertura pensional en Colombia. Una moneda con dos caras muy bien definidas. Juan José Echavarría y Jorge Hernán Toro se concentran en este tema y explican que la primera, la *cobertura activa*, debe aumentar la proporción de la

población en edad de trabajar que pueda construir una pensión, en 49.5%; y la segunda, la *cobertura pasiva* que debe crecer de manera que pueda atender esa población de adultos mayores, hoy cada vez más cerca de la indigencia, 36%. Este tema hace aún más evidente que una reforma pensional no debe limitarse solo a resolver problemas de los dos regímenes vigentes, sino que tiene que enfocarse simultáneamente en desarrollar *sistemas no contributivos* de protección a la vejez. Por ello, Colombia debe dar el gran salto hacia la tendencia latinoamericana que reconoce las limitaciones de los *sistemas contributivos* y la necesidad de que *esquemas no contributivos* los complementen.

Una de las grandes contribuciones de este libro es que saca el debate del ámbito nacional y ubica la situación colombiana con respecto a otros países de la región. En este espacio, se identifica claramente el rezago de esta nación en el tema pensional. Una dolorosa, pero necesaria dosis de realismo que dimensiona el reto al que se enfrenta el país. Colombia no solamente tiene una *cobertura contributiva* muy inferior a la de países con desarrollo económico similar, sino que su *régimen no contributivo* es inclusive mucho menor.

Ahora bien, en ese sentido, cuando se trata de mirar estos regímenes, el *contributivo* vs. el *no contributivo*, también hay consenso entre los autores que sostienen que un sistema pensional necesita de ambos. La polémica se genera en Colombia al reconocer la gran diferencia en el rezago entre uno y otro, porque el atraso del último es de inmensas dimensiones. Y es en este punto donde comienzan a surgir distancias entre los análisis académicos, las diferentes propuestas, y las decisiones del Estado. Cada capítulo de este libro ofrece elementos para entender las diversas posiciones, posibles soluciones, pero sobre todo, las lecciones de América Latina que muestran cómo los costos de evadir uno y solo cambiar el otro son aún mayores.

Otro importante consenso entre los autores colombianos es que dos *regímenes contributivos* que compiten entre sí no resuelven los

problemas de *cobertura, suficiencia, y sostenibilidad* de un sistema pensional. Claramente están hablando del Régimen de Prima Media (RPM) y del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). En este punto surge una coincidencia importante: de una manera u otra, tres de las cuatro propuestas — Leonardo Villar y David Forero, Sergio Clavijo et al., Alberto Orgulloso y Héctor Vásquez— plantean un *sistema multipilar*, aunque con diferencias en su concepción. La otra, por Santiago Montenegro, refuerza el *sistema de ahorro individual* con un elemento nuevo: la participación del sector público. Sobre el *régimen no contributivo* la coincidencia es total en el propósito de fortalecer Colombia Mayor y el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismos para proveer ingresos inferiores a la pensión mínima para sectores de bajos recursos.

En el ojo del huracán está la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), rector y garante del RPM. Adriana Guzmán presenta una sólida defensa no solo del régimen sino de la institución ante las propuestas de eliminar el RPM, de reducir el papel de la entidad, o de transformar su rol a pilar del *régimen no contributivo* que limitaría su gestión al manejo de Colombia Mayor y BEPS.

En medio de ese debate sobre las alternativas de reforma al Sistema General de Pensiones (SGP), dos autores abordan temas puntuales —que no son parte del debate actual, pero que deberían serlo— poniendo sobre la mesa aspectos sobre los cuales hay visiones parciales o incompletas. Stefano Farné y Alejandro Nieto se concentran en mostrar el desbalance del debate que enfoca las críticas solo en el RPM, olvidando que el RAIS también requiere ajustes. Por su parte, Cecilia López muestra que no se pueden desconocer o ignorar aspectos críticos del déficit pensional actual. Desde ese punto de vista, aborda sus componentes aún vigentes —*regímenes especiales*—, y el impacto fiscal de una verdadera reforma pensional cuando pone a los colombianos primero.

En este tema del déficit fiscal del SGP se vuelven a encontrar grandes puntos de coincidencia entre todos los autores. Por un lado, se reconoce claramente la necesidad de preservar la *sostenibilidad fiscal* del sistema. Por el otro lado, también hay consenso sobre la urgente necesidad de atender la desprotección de la población en su vejez. La responsabilidad del Estado colombiano en los dos temas está claramente definida por la Constitución [1991], pero los análisis no siempre dimensionan la profundidad de la disyuntiva entre la estabilidad fiscal y los derechos de los colombianos. Resolver simultáneamente estos dos objetivos continúa siendo parte de la gran paradoja de las pensiones no solo en Colombia, sino en América Latina.

Es precisamente en este punto, donde las contribuciones de los autores extranjeros se convierten en una luz para distinguir los aciertos de otras experiencias y evitar las fallas que han llevado a nuevas reformas pensionales en muy corto tiempo. La trayectoria chilena en este campo —considerada pionera y extensa— es un buen punto de partida. Si bien ese país ha reformado su sistema pensional en dos ocasiones (1981 y 2008), después de un nuevo intento en 2017 que se quedó en Proyecto de Ley, hoy se prepara para una tercera reforma pensional. El mensaje del capítulo de Andras Uthoff para Colombia se enfoca en los errores que se pueden cometer, y que Chile cometió, en su proceso de 38 años, y cuatro intentos, por reformar su sistema de protección social. Cada paso hacia la siguiente reforma se dio porque el costo para los chilenos era evidente. La reforma del 81 ignoró la informalidad en el mercado de trabajo y la intermitencia del empleo asalariado. En busca de mayor cobertura, la reforma de 2008 resultó en bajas prestaciones que reflejaron un serio problema de *suficiencia*. El debate de 2017 que fracasó y el que se inició desde noviembre de 2018 se centran en cómo lograr la *suficiencia* del sistema. Por su parte, Augusto Iglesias define claramente los desafíos que enfrenta el diseño de una reforma pensional que la población acepte, un nuevo componente indispensable del que poco se habla. Más importante aún es su análisis sobre cómo combinar no solo las reconocidas paradojas de

las pensiones, sino los principios del sistema —y los nuevos que surgen— sin exponer a la gente a riesgos que no puede enfrentar.

Para completar esa experiencia, Ana Sojo introduce la situación general latinoamericana, y presenta en ese contexto una especie de menú de reformas pensionales de los últimos años. Sus observaciones son invaluable para Colombia porque muestran claras tendencias hacia reformas paramétricas —ya implementadas en muchos países de la región—, cómo se comienzan a tomar medidas para reducir las desigualdades de acceso a pensión entre hombres y mujeres, y cuáles son esas estrategias que ameritan una visión más crítica antes de implementarse.

En ese contexto, el capítulo de Pablo Casalí retoma principios fundamentales de la ILO que deben ser siempre parte del diseño de un sistema pensional —*cobertura, suficiencia, y sostenibilidad*—. Pero va más allá al introducir el concepto de *gobernanza*, porque "una buena *gobernanza* y una adecuada gestión pueden neutralizar un diseño defectuoso, pero un buen diseño sin una gestión y *gobernanza* apropiadas no asegurarían una seguridad social adecuada y sostenible." El mensaje más importante de ILO para Colombia es que no existe un modelo único de seguridad social o pensiones que pueda replicarse en todos los casos. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la protección del ingreso de su población al finalizar su vida productiva.

Después de este valioso recorrido a través de las páginas de este libro, tal vez una de las diferencias más significativas que existen entre el debate que se dio hace 25 años y el de hoy es que el bienestar de la población es el gran tema detrás de las nuevas concepciones sobre los sistemas de protección social en pensiones. La razón es muy simple; aún en los modelos pensionales considerados como exitosos, grupos de población siguen quedando excluidos, por lo tanto, la anunciada bomba del sistema pensional ya no es tanto fiscal como social.

Si bien la cobertura de los adultos mayores ha capturado justificadamente la mayor atención, hay otros grupos para los cuales

se deben comenzar a planear estrategias que garanticen su adecuada inserción en los sistemas pensionales. Uno de ellos, las mujeres, ha crecido en términos de cobertura en los *regímenes contributivos*, inclusive en Colombia, como resultado de su mayor inserción en los mercados de trabajo. Sin embargo, también es evidente que se mantiene su rezago con respecto a los hombres. Si bien este grupo es mencionado por todos los autores, hay un amplio camino por recorrer para lograr su inclusión igualitaria en los sistemas de protección. La población rural, 30% de Colombia, es uno de los grupos más olvidados y desprotegidos del país. Por el momento, ninguna de las propuestas actuales hace consideraciones especiales para este sector, pero aún están a tiempo de que los modelos de reforma pensional incluyan sus particularidades y necesidades. El grupo que con más frecuencia se olvida es el de los jóvenes, apenas comenzando a luchar por construir una pensión, muchas veces en la informalidad y que se van a enfrentar a sistemas pensionales mucho menos generosos. No solo deben ser incluidos especialmente en la nueva reforma pensional colombiana, sino que por ellos, el país también debe abordar, en el corto plazo, los graves problemas del mercado laboral que los alejan aún más de una vejez digna.

Si bien siempre se ha considerado que Colombia entró tarde al debate pensional latinoamericano, los aportes de este libro demuestran que la tardanza también se puede convertir en una gran oportunidad. Hoy el país tiene una gran ventaja porque ya no se trata de resolver vacíos que dejó la reforma de 1993, sino de llenarlos y superarlos aprendiendo de las experiencias de otras naciones. Hoy como nunca antes, Colombia está *ad portas* de dar un salto inmenso en la búsqueda de ese sistema pensional que realmente responda a su gente, a sus derechos por una vida digna en la vejez.

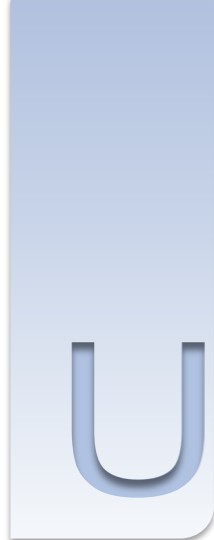


EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

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 inobjetable, 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.

2

PROTECCIÓN PARA LA VEJEZ

RETOS DEL SISTEMA
PENSIONAL COLOMBIANO



**ADRIANA MARÍA
GUZMÁN**

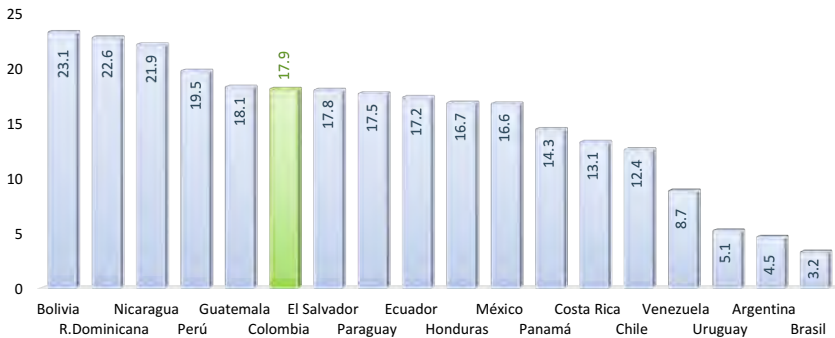
Presidente de Colpensiones 2017 a 2018. Vicepresidente de
Gestión Corporativa de Colpensiones desde 2014.

E

l SGP en Colombia tiene desafíos importantes en materia de *cobertura, equidad, y sostenibilidad*. Si bien los retos son comunes entre países, estos se evidencian cuando se hace un diagnóstico y se reflexiona sobre la situación pensional colombiana.

Hoy, el mundo se está envejeciendo y Colombia no es la excepción. De hecho, los cambios en esta nación son contundentes. Mientras en 1985 la proporción de población adulta mayor era del orden del 4% [Fedesarrollo et al. 2015], actualmente, esa proporción se dobla al 8%, y se proyecta que puede superar el 20% para 2050 [CEPAL 2017].

GRÁFICA 1. A.L.: MAYORES DE 64 AÑOS, QUINTIL MÁS BAJO DE INGRESO, 2016

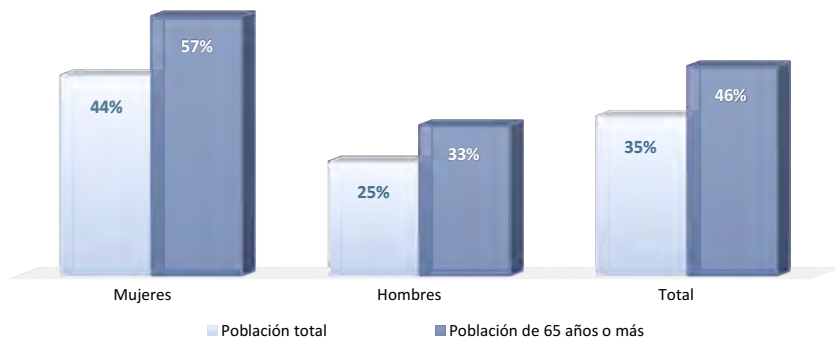


Fuente: [IDB 2018]

En relación con América Latina y el Caribe, en Colombia el 17.9% de su población está constituida por personas mayores de 64 años en el quintil más bajo de ingresos, mientras que en el Cono Sur esta no supera el 10% (Gráfica 1). A lo anterior, se suma que la incidencia de la pobreza en la vejez sobrepasa el nivel para toda la población, la pobreza general alcanzó 35% de la población total para 2015, y la del adulto mayor fue de 46% para el mismo año. La situación es aún más grave para las mujeres, 57% más pobres en la vejez frente al 33% de

los hombres (Gráfica 2). Sin duda, una población en alto riesgo que amerita una reforma pensional que priorice su situación y sus necesidades.

GRÁFICA 2. COLOMBIA: POBREZA TOTAL Y DE ADULTOS MAYORES, 2015



Fuente: [Fedesarrollo et al. 2015] a partir del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) [2015]

En razón de las cifras anteriores, la meta principal de un SGP debe ser la de evitar que la gente caiga en la pobreza o en la miseria cuando deje de trabajar [MinSalud 2018]. Esto solo se logra a través de una renta periódica a perpetuidad, un objetivo que debe ser transversal en el estudio del sistema.

RETOS DE LA REFORMA PENSIONAL COLOMBIANA

Para iniciar la discusión sobre el sistema de pensiones, y en general, sobre el sistema de protección para la vejez en Colombia es preciso enfatizar que los países tienen estos sistemas para **evitar que su población mayor caiga en la pobreza o miseria** [negritas del autor]. Entonces, no es una alternativa que un Estado pueda descartar; es una obligación propia del Estado.

La Ley 100 [1993, Art. 10] puntualiza el objetivo del sistema de pensiones:

Garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

Establece además que es preciso otorgar pensiones masivamente, en vez de solo limitarse a regresar los aportes de los afiliados. Cumplir ese objetivo implica más personas cubiertas con prestaciones adecuadas; de lo contrario, se tendrá un país con una población mayor empobrecida.

Hoy en día, gran parte de los diagnósticos se concentra en el costo fiscal de las pensiones, pero estos no parecen tener claro cuál es su objetivo. Debe entonces identificarse —y no perderse de vista—: [1] qué es lo que la sociedad necesita adquirir; y [2] cuál es la estrategia financiera factible para lograrlo.

○ RETO UNO: COBERTURA

Entre los principales retos de una reforma pensional, uno de los más importantes debe ser aumentar su cobertura. Colombia tiene actualmente un déficit tanto en participación —cotización— como en beneficiarios del sistema. De hecho, a diciembre de 2017 de 22.7 millones de trabajadores solo 7.7 cotizaron a pensión durante el mes inmediatamente anterior¹ [DANE 2018a].

El mercado laboral colombiano se caracteriza por una alta informalidad, bajos ingresos laborales, e inestabilidad en los puestos de trabajo. A cierre de 2017, el indicador de informalidad se situó en 60.7% [DANE 2018e]; es decir, aproximadamente 13.6 millones de personas que serán adultos mayores en el mediano y largo plazo, al carecer de una pensión, tendrán una alta probabilidad de caer en la pobreza.



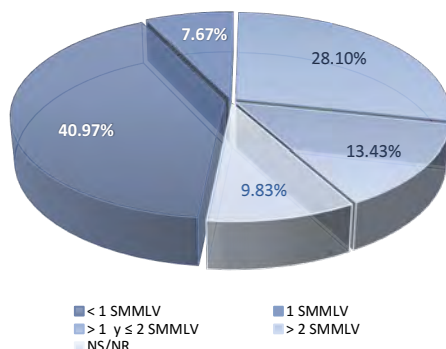
¹ Esta cifra está sobreestimada porque también incluye pensiones por invalidez, sobrevivencia, etc., que la mayoría de entidades no reporta separadamente.

A la situación de informalidad, se adiciona que el sector presenta bajas remuneraciones en el mercado de trabajo porque el ingreso de 41% de los trabajadores es menor que el salario mínimo (Gráfica 3). Para esa población no es posible cotizar al SGP por debajo de esta suma, lo que implica su inmediata exclusión de la seguridad social contributiva.

Ahora bien, cuando esos trabajadores tienen un ingreso superior al salario mínimo, se enfrentan a otra barrera: la continuidad en la cotización (Gráfica 4). En 2017,

del total de 10.6 millones de afiliados activos tan solo 7.7 de ellos cotizaron por lo menos una vez [MinTrabajo 2017]. Existe entonces, una alta rotación entre la formalidad y la informalidad que revela la inestabilidad del trabajo en Colombia. En ese mismo año, aunque muchos trabajadores cotizaron al SGP, tres millones de ocupados lo hicieron esporádicamente lo cual impide que alcancen los requisitos de pensión.

GRÁFICA 3. INGRESOS LABORALES, 2015
Distribución por SML



Fuente: Elaboración del autor a partir de [DANE 2015]

GRÁFICA 4. SGP: AFILIADOS COTIZANTES Y ACTIVOS, 2012-2017

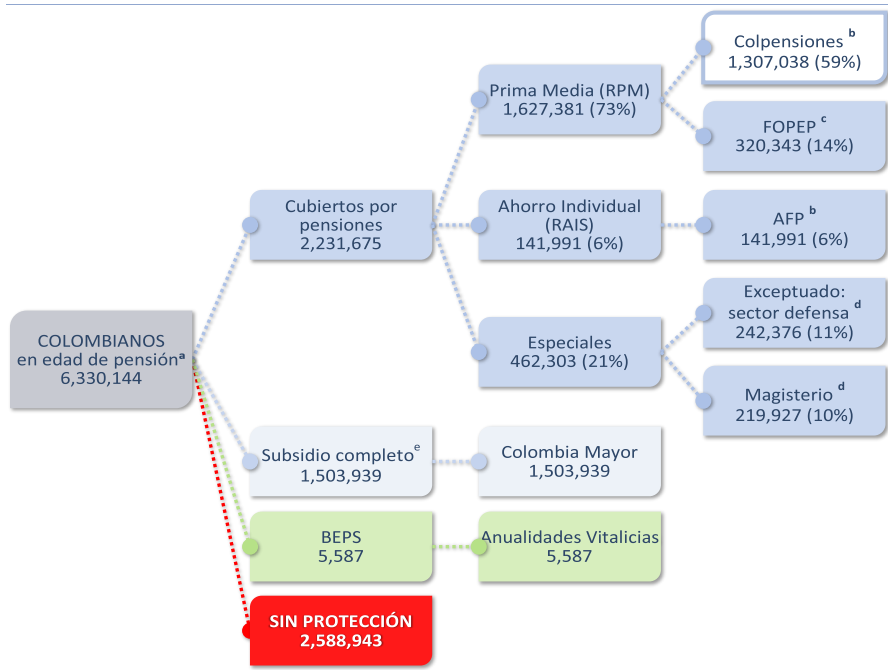


Fuente: Elaboración del autor a partir de [SFC 2018c]

Adicionalmente, de los 6.3 millones de colombianos en edad de retiro, solo 2.2 millones tienen acceso a una pensión [DANE 2018a], y

esto, muestra claramente la alta vulnerabilidad en que se encuentra la gran mayoría de adultos mayores. A pesar de ello, y de que hoy existen varios tipos de régimen pensional (Ilustración 1), Colpensiones tiene la mayor nómina de pensionados, más de 1.3 millones de personas [Colpensiones 2018a]. Le siguen en cubrimiento los regímenes exceptuados y el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

ILUSTRACIÓN 1. PENSIONADOS POR TIPO DE RÉGIMEN, 2017-2018



Fuente: ^a[DANE 2018a]; ^b[SFC 2018c]; ^c[FOPEP 2018] a junio, 2018; y ^d[MinHacienda 2017] a diciembre, 2017.

En los últimos años, el Estado ha creado dos programas especiales para proveer algún grado de protección a la vejez: el programa de subsidios Colombia Mayor —cubre actualmente 1.5 millones de personas— otorga ingresos periódicos para los adultos mayores en condición de desamparo [La República 2018a], y el programa de ahorro para la vejez BEPS, una estrategia joven, creada en julio de 2015 que hasta el momento cuenta con 475 mil personas vinculadas, y que ya

empezó a generar anualidades vitalicias —con 8,917 a diciembre de 2018—. Colpensiones administra este último programa.

BEPS es una alternativa que le permite a esa gran población excluida del sistema de seguridad social —por ingresos bajos o inestables— ahorrar para la vejez, a largo plazo, con gran flexibilidad en monto y frecuencia, al mismo tiempo que sus ahorros se potencian con incentivos que reciben del Estado [Colpensiones 2016b].

Inicialmente, la población objetivo del programa fue aquella clasificada en los niveles I, II, o III del SISBEN, y los miembros de comunidades indígenas. A partir de 2017, el requisito base de acceso incluyó a aquellos colombianos cuyo ingreso es inferior a un Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV).² En cuanto a la flexibilidad, este permite que un vinculado ahorre desde \$5,000 pesos (USD 1.7) hasta \$990,000³ (USD 330) al año, y con la periodicidad que le resulte conveniente.

La estrategia tiene un innovador componente de match que lo convierte en semicontributivo porque el vinculado recibe una contrapartida del Estado equivalente al 20% de su aporte. Este beneficio puede ser redimido por las mujeres desde los 57 años y desde los 62 años por los hombres [Ibid.].

Otros beneficios o incentivos del programa son: [1] no se cobran gastos de administración por lo que el ahorro no sufre deducciones; [2] los ahorros son invertidos en una Fiducia cuya rentabilidad pasa al vinculado; y [3] todos aquellos que durante la vigencia anterior hayan depositado en su cuenta un mínimo de seis aportes —independiente del valor— o por lo menos de \$150,000 pesos (USD 50) reciben un seguro de vida e incapacidad [Ibid.].

Ahora bien, cuando el afiliado decide acceder a los recursos ahorrados en BEPS —período de desacumulación— hay básicamente



² Ese nivel de ingreso se verifica operativamente revisando si la persona está afiliada a salud a través del régimen subsidiado o si es beneficiaria del *régimen contributivo*.

³ Cifra de 2018. Este valor se ajusta anualmente para que sea congruente con el máximo que puede aportar para la vejez una persona con ingresos inferiores al salario mínimo.

tres alternativas para el uso de ese dinero. La primera, completar o aumentar la pensión, permite convertir el saldo en la cuenta BEPS a semanas cotizadas a pensiones. Esto le da al afiliado la opción de aumentar el monto de la pensión a recibir o de completar los requisitos para acceder a ella. La segunda se presenta en el caso de que la persona no cumpla con los requisitos para pensionarse. Para ellos, BEPS provee una anualidad vitalicia pagadera cada dos meses, por un valor calculado a partir de los ahorros que se hayan acumulado en su cuenta. Esta anualidad no anula ni compite con los subsidios otorgados por Colombia Mayor para aquellos ciudadanos vinculados a ese programa. La tercera opción le permite al afiliado disponer de sus ahorros en BEPS para la compra de un activo —casa o lote— que mejore sus condiciones de vida durante la vejez.

En resumen, BEPS tiene el importante reto de tratar de fomentar el ahorro de largo plazo, para convertirse en una alternativa real frente al déficit de cobertura.

○ RETO DOS: EQUIDAD

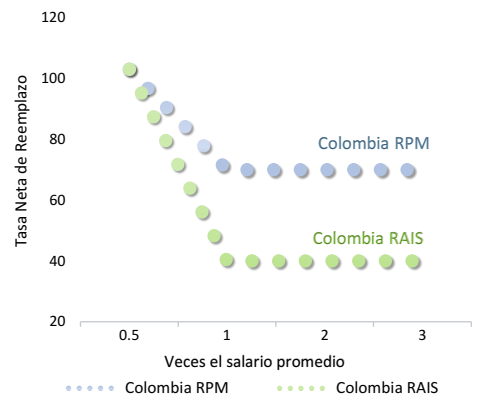
Si bien en materia de equidad el SGP también enfrenta otros retos, este análisis se centra en las desigualdades entre regímenes y entre grupos porque la actual estructura genera diferencias entre los beneficios que reciben los individuos. Las dos desigualdades más importantes en este momento son:

DESIGUALDAD ENTRE REGÍMENES. Existe gran disparidad entre los beneficios que perciben dos aportantes de igual perfil cuyas contribuciones van una al sistema pensional público —Colpensiones— y la otra al privado —Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)—. Por ejemplo, para pensionarse en el RPM se debe cumplir la edad de pensión —57 años para las mujeres y 62 años para los hombres— y haber cotizado durante por lo menos 1,300 semanas. Sin embargo, para recibir una pensión de un salario mínimo, además de lo anterior, el RAIS exige a sus afiliados haber ahorrado individualmente por lo menos el 110% del valor de la reserva; esto equivale aproximadamente a \$210 millones de pesos

de 2017. De hecho, según [IDB 2015] en el RPM se obtiene una *tasa de reemplazo* del orden de 65%, mientras que esa tasa es del orden del 40% en el RAIS (Gráfica 5).

GRÁFICA 5. RPM Y RAIS: TASAS DE REEMPLAZO, 2015

A lo anterior, se suma que la probabilidad de obtener una pensión en cada régimen también es diferente. Los cálculos del modelo actuarial de [Colpensiones 2016a] muestran que el 26.1% de los afiliados al RPM logra cumplir con los requisitos para una pensión por vejez, mientras que [Asofondos 2016] indica que solo el 18% lo logra en el RAIS. Esta gran diferencia en las reglas de juego define dos tipos muy distintos de vejez para los colombianos cotizantes al SGP.



Fuente: Elaboración del autor con base a [IDB 2015]

DESIGUALDAD ENTRE GRUPOS. Los sistemas individuales perpetúan en la vejez las brechas de mercado laboral que se presentan entre grupos: hombres y mujeres, razas y etnias, etc. Inclusive desde 2009, un estudio de BanRep [2009] encontró que en ese año, los hombres recibieron una *tasa de reemplazo* promedio de 50%, mientras que la de las mujeres solo llegó a 30%.⁴ Si bien es cierto que la edad de pensión de las mujeres es menor, esta disparidad también se presenta porque no hay lugar a subsidios cruzados en sistemas como el RAIS.

Por otra parte, las desigualdades de grupo presentes en el mercado laboral se perpetúan sin un mecanismo de compensación o solidaridad; por ejemplo, las mujeres no solo acumulan menos ahorro al pensionarse antes, sino que deben contribuir en condiciones de menor ingreso y mayor inestabilidad laboral que los hombres. Ahora bien, pocos asocian que la menor edad de pensión



⁴ En el RAIS se utilizan tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. En la práctica, el RPM utiliza tablas unisex; es decir, iguales para mujeres y hombres.

demanda a las mujeres mayores montos ahorrados para poder solventar solas un ingreso pensional en la vejez, simplemente porque tienen mayor esperanza de vida que los hombres.

Es precisamente por razones como estas que surge la importancia de la seguridad social como concepto de aseguramiento colectivo. Una política redistributiva que fortalece la equidad de un país permite que los riesgos sociales se enfrenten como sociedad con el respaldo del Estado.

Dentro del reto de equidad es importante incluir el tema de solidaridad, aun cuando este solo está presente en el RPM, donde a mayor capacidad de ahorro, mayor subsidio se obtiene. Con ese fin, la Ley 797 [2003a, Art. 34] estableció una clara fórmula que determina el monto de las mesadas pensionales en tal régimen:

ECUACIÓN 1. MONTO DE PENSIÓN DE VEJEZ

$$r=65.5-0.50s$$

Donde: **r = tasa de reemplazo base**

s = Ingreso Base de Cotización (IBC) en número de salarios mínimos corregidos por inflación

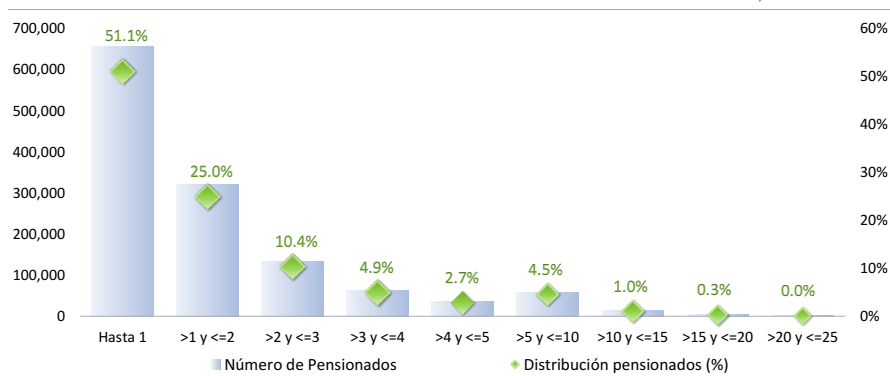
Fuente: [Ley 197 2003a, Art. 34]

Esta fórmula arroja menores valores cuando los ingresos sobre los cuales se cotizó son mayores. De esta manera, un individuo con un IBC de dos salarios mínimos obtendría una *tasa de reemplazo base* de 64.5%, mientras uno con diez salarios tendría una de 60.5%. Sin embargo, la fórmula también implica subsidios de monto creciente a mayores ingresos, motivo por el cual debería ser sujeta a ajustes.

Pese a lo anterior, vale la pena aclarar que el grueso de la nómina y de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) se destina a los pensionados de menores ingresos, aunque estén en la formalidad, porque la mayoría de los trabajadores colombianos tiene ingresos bajos que se acercan más al salario mínimo. De hecho, a diciembre de 2017, en la nómina pensional de Colpensiones se identifica claramente que la mesada pensional de 657,548 afiliados —o mejor, 51.1% de sus pensionados— fue exactamente un salario

mínimo (Gráfica 6). Aquellos que tienen derecho a una mensualidad de uno o dos salarios mínimos son el 76.1% del total de pensionados.

GRÁFICA 6. COLPENSIONES: NÓMINA PENSIONAL Y SU DISTRIBUCIÓN, 2017

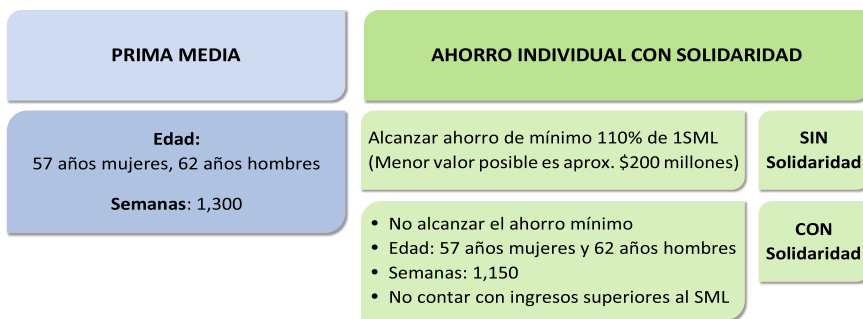


Fuente: [Colpensiones 2017a]

Este punto sobre recursos de solidaridad no se puede terminar sin aceptar que una reforma pensional también debe revisar el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) del RAIS. En gran parte porque cuando una persona no logra cumplir con los requisitos para pensionarse reaparece el factor de desigualdad entre regímenes (Ilustración 2).

ILUSTRACIÓN 2. RPM Y RAIS: REQUISITOS PARA OBTENER UNA PENSIÓN DE VEJEZ

SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO



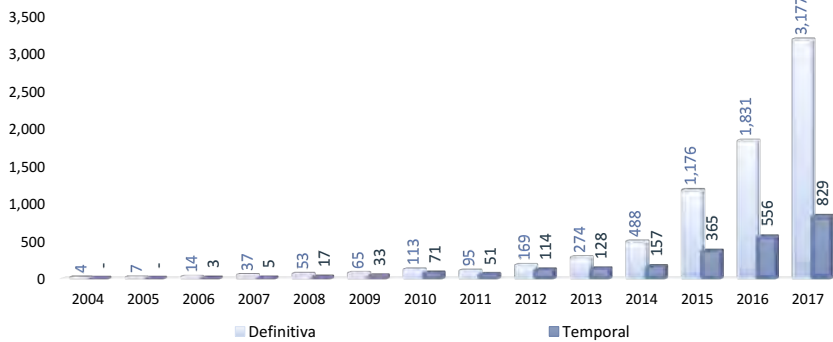
Fuente: Colpensiones a partir [Ley 100 1993; Ley 797 2003a]

Cuando un afiliado al RAIS alcanza la edad de pensión y tiene cotizadas por lo menos 1,150 semanas puede aspirar al FGPM aún si no logra la suma mínima; y aquí va el gran pero... siempre y cuando

tanto el afiliado como sus beneficiarios puedan realmente demostrar que sus ingresos no son superiores al salario mínimo. De lo contrario, la AFP solo le hace devolución de los saldos —el total de lo ahorrado en un solo pago— a que tenga derecho. En otras palabras, el sistema obliga al afiliado a elegir entre recibir todo su dinero ahorrado o realizar una plétora de gestiones adicionales para obtener una pensión —todo lo ahorrado diferido en pequeños pagos durante el resto de la vida—.

A través de esta desigual oferta se expone la protección para la vejez del afiliado a las preferencias, necesidades inmediatas, y asimetrías de información que pueda tener el individuo. Esto ha conducido a que en la práctica sean pocas las garantías de pensión mínima efectivamente otorgadas (Gráfica 7).

GRÁFICA 7. GARANTÍAS DE PENSIÓN MÍNIMA ENTREGADAS, 2004 - 2017



Fuente: Elaboración del autor con base a [CGR 2017, 212]

Hoy en día existen dos tipos de garantías: [1] garantías temporales; y [2] de carácter definitivo. Las primeras se entregan para financiar el descalce de bonos pensionales para las mujeres —que pueden redimir a partir de los 60 años, a pesar de que su edad de pensión es 57 años—. El FGPM financia el faltante originado por esos tres años de diferencia, que será reembolsado por el sistema tan pronto como se redima el bono pensional.

Con respecto a las garantías definitivas —aquellas personas que realmente reciben del FGPM una pensión mínima— es necesario señalar que según [Colpensiones 2018b]:

... en el período acumulado de su existencia (2004-2017), fueron 7,503 y representaron apoyo solo para el 17.6% de las pensiones de vejez otorgadas por la totalidad de las AFP a fin de 2017 (42,598).

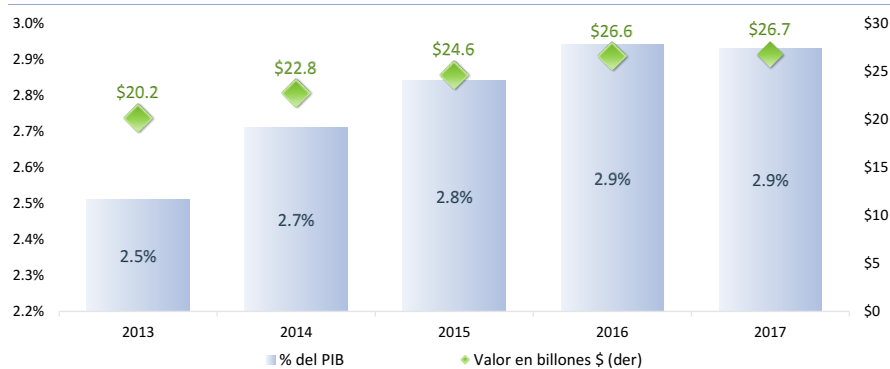
... en promedio entre 2004 y 2017, 41% de las solicitudes de garantía solicitadas fueron negada.

Estas, entre otras razones, explican por qué es importante revisar el FGPM en una próxima reforma pensional.

○ RETO TRES: SOSTENIBILIDAD

El tema de *sostenibilidad* del sistema se presenta como uno de los mayores retos que presiona las finanzas públicas. Como solución, algunos actores proponen cerrar Colpensiones sin considerar que la entidad cobija cerca de dos tercios del total de los pensionados y compromete solo un tercio de los recursos del presupuesto pensional de la nación.

GRÁFICA 8. COLPENSIONES: GASTO EN PRESTACIÓN PENSIONAL, 2013 - 2017

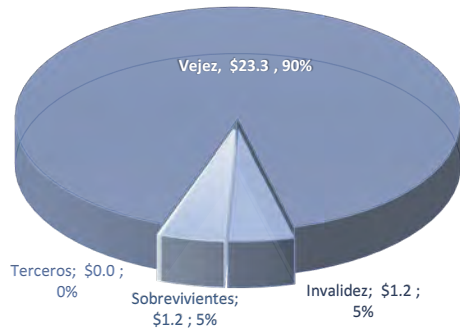


Fuente: Elaboración del autor con base a [Colpensiones 2017b]

La *sostenibilidad* del sistema implica disponer de suficientes recursos en el corto, mediano, y largo plazo para atender los compromisos financieros derivados de las prestaciones económicas que otorga el

SGP. En ese sentido, el gasto en pensiones es creciente por el continuo envejecimiento de la población; su evolución se refleja claramente en las cifras de Colpensiones entre 2013 y 2016 donde se dio un marcado aceleramiento en el reconocimiento de pensiones, para lograr finalmente su estabilización en 2017, pero el gasto seguirá aumentando lentamente (Gráfica 8).

GRÁFICA 9. COLPENSIONES: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PRESTACIONAL, 2017
En porcentaje y cifras en billones de pesos

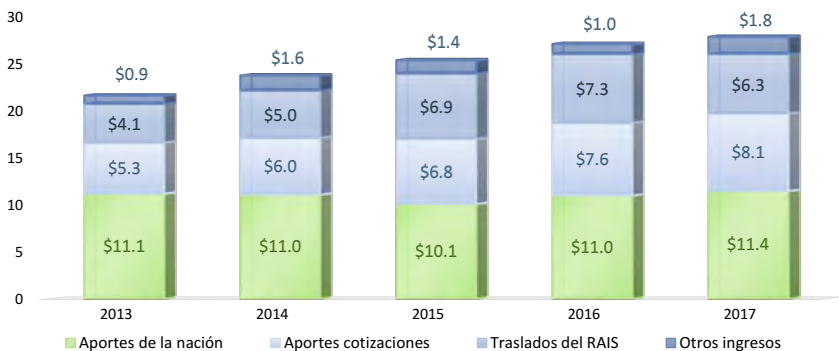


Colpensiones destina el 90% de los recursos a la pensión de vejez, seguida por la pensión de sobrevivientes e invalidez con participación similar en el gasto de la entidad (Gráfica 9).

Fuente: Elaboración del autor data [Colpensiones 2017b]

Los ingresos para atender esas prestaciones provienen de diferentes fuentes y no solo del PGN. Aunque las reservas del RPM administrado por Colpensiones se agotaron, los aportes de los afiliados, los traslados desde el RAIS, y otras fuentes tienen un peso importante en los ingresos de la entidad (Gráfica 10).

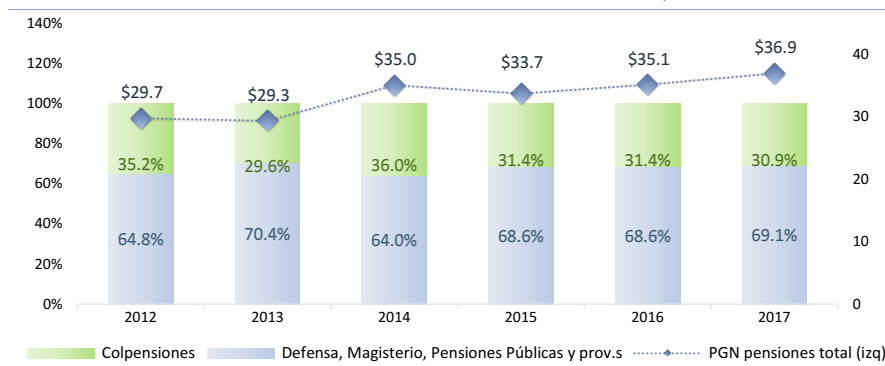
GRÁFICA 10. COLPENSIONES: EVOLUCIÓN DE INGRESOS POR RUBRO, 2013 - 2017



Nota: Otros ingresos: bonos, cuotas partes, validaciones por cálculo actuarial, rendimientos financieros, y otros.
Fuente: Elaboración del autor con base a [SFC 2018c]

Ahora bien, al analizar el gasto en pensiones es preciso tener en cuenta su origen. El peso efectivo de las transferencias a Colpensiones sobre el gasto total del PGN dedicado a pensiones es de aproximadamente un tercio; las otras dos terceras partes cubren los compromisos de los *regímenes especiales* (Gráfica 11). En 2017, los recursos destinados para pensiones fueron de \$36.9 billones de pesos, de los cuales \$11.4 billones correspondieron a Colpensiones. El resto de los recursos, 69.1%, se destinó a los *regímenes especiales*.

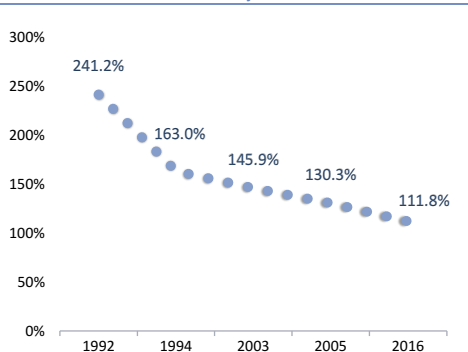
GRÁFICA 11. PENSIONES: APROPIACIÓN Y DISTRIBUCIÓN, 2013 - 2017



Fuente: [MinHacienda 2018b]

Otra forma de analizar las obligaciones en pensiones es a través del pasivo pensonal, es decir, del valor presente de todos los compromisos por los distintos tipos de prestaciones. Ese valor para Colpensiones alcanzó el 38.4% de PIB en 2015 que corresponde al 34% del pasivo pensonal nacional (Gráfica 12; Gráfica 13). Si bien es una proporción importante, se debe recordar que el RPM tiene 59% de los pensionados [Colpensiones 2017b].

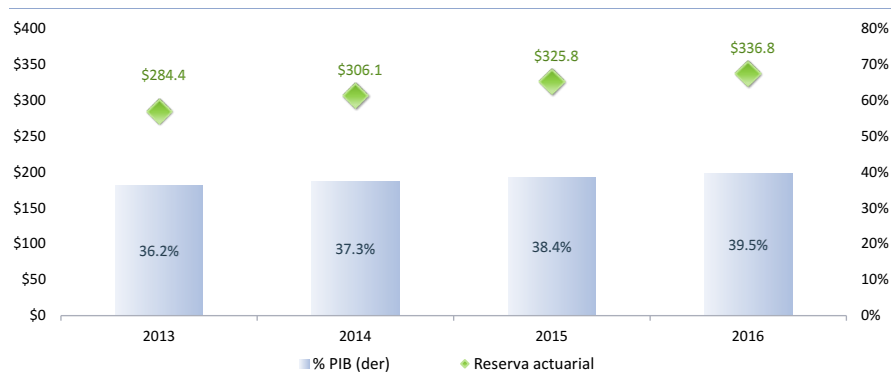
GRÁFICA 12. PASIVO PENSIONAL
Porcentaje PIB



Fuente: [Mejía 2016]

sostenibilidad pensional, esto no resuelve las obligaciones adquiridas que se mantendrán en el tiempo en razón de las pensiones vigentes. Sin embargo, como lo muestran las cifras, no es en esta entidad donde se genera el mayor costo pensional, sino principalmente, en los compromisos que se han adquirido con los *regímenes especiales* como el Magisterio, la Policía y las Fuerzas Militares, entre otros.

GRÁFICA 13. COLPENSIONES: RESERVA ACTUARIAL



Fuente: [Colpensiones 2016a]

En este punto, la gran pregunta es si en alguna parte del mundo hay un sistema pensional autosostenible. En general, todos los países destinan parte de su presupuesto para atender pensiones. Por eso, en Colombia es necesario indicar que la *sostenibilidad* de las finanzas en pensiones no depende únicamente de Colpensiones, sino también del RAIS. De hecho, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) ha identificado el apoyo desde las finanzas públicas que se necesitará en el RAIS, especialmente, si ese es el único régimen que prevalece después de una eventual reforma pensional [La República 2018b]. En razón de lo anterior, es claro que el Estado debería asumir directamente costos como:

- **SOSTENIBILIDAD Y EL FGPM.** Se requiere que el Estado asegure que este fondo siempre cuente con recursos. Un estudio de MinHacienda [2013] encontró que bajo las reglas de juego actuales y en distintos escenarios de rentabilidad, el FGPM agotaría sus

reservas antes de 2050. Luego, mayor presión sobre ese fondo aceleraría su agotamiento.

- **PROVISIÓN DE RENTAS VITALICIAS POR LA ENTIDAD ESTATAL POSITIVA.** Aunque las modalidades de pensión en el RAIS son siete, todas se basan en alguna combinación entre retiro programado y renta vitalicia. Por un lado, el retiro programado consiste en que la AFP siga administrando los recursos de la cuenta individual con el riesgo más bajo disponible, mientras retira de esa cuenta la mesada pensional que paga al pensionado. Por el otro lado, la renta vitalicia es un producto que una AFP compra a una empresa de seguros para el pensionado, en donde ésta última se hace cargo del riesgo de extra longevidad y de mantener el poder adquisitivo de la mesada a perpetuidad. En Colombia el gremio asegurador privado ha expresado abiertamente que no está interesado en emitir rentas vitalicias de pensiones; pero la necesidad de ese producto para el correcto funcionamiento de las pensiones generadas por el RAIS, hará que el Estado sea quien asume la disponibilidad y los riesgos de rentas vitalicias a través de la aseguradora Positiva.
- **FINANCIAMIENTO DEL DESLIZAMIENTO DEL SALARIO MÍNIMO.** El RAIS concebido como un sistema autosostenible empezó a generar costos a la nación desde 2016 cuando comenzó a responder por el deslizamiento del salario mínimo, a través del parámetro de deslizamiento del salario mínimo que equivale al promedio aritmético de los últimos 10 años [Decreto 036 2015]. Entonces, los costos en pensiones que se deriven de un incremento del salario mínimo por encima de la inflación son asumidos por el Estado. En la historia reciente —promedio anual desde 2003—, por el reconocimiento de incrementos en la productividad, el aumento del salario mínimo ha correspondido a 1.0 y 0.5 puntos como margen de negociación en la mesa de determinación entre trabajadores y empresarios.
- **COSTOS POR INSEGURIDAD JURÍDICA DEL PAÍS EN MATERIA DE PENSIONES.** El reconocimiento y la liquidación de prestaciones en

el sistema pensional se ve expuesto a revisiones posteriores si algún ciudadano acude a la justicia. Usualmente, estas revisiones conllevan a incrementos en el valor de lo reconocido. ANIF indica que el Estado tendría que asumir tal sobrecosto [La República 2018b].

Además, únicamente bajo un *sistema de ahorro individual*, aquellos individuos que no logren una pensión u otro ingreso periódico entrarán en la pobreza o miseria. Por lo tanto, será el Estado —a través de impuestos generales— quien deba atenderlos otorgando pensiones no contributivas de montos semejantes al valor de la línea de pobreza.

○ RETO CUATRO: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El sistema de pensiones requiere mayor fortalecimiento institucional porque un buen SGP tiene instituciones fuertes, transparentes, independientes y enfocadas al servicio. Con la eliminación del Instituto de Seguros Sociales (ISS) y dando origen a entidades especializadas encargadas de la seguridad social se dio un paso hacia ese propósito. También en ese sentido se creó y consolidó Colpensiones encargada del RPM y del programa BEPS.

Colpensiones entró en operación en octubre de 2012 y encontró un atraso estructural de 347 mil expedientes de personas que esperaban respuesta a sus solicitudes de pensión; algunos de ellos habían esperado por años, incluso por décadas. Ese retraso condujo a la vulneración masiva de sus derechos —que ocasionó una avalancha de 96 mil tutelas— y desvió la atención de la administración a la parte jurídica en vez de al reconocimiento de prestaciones.

La estrategia de la entidad se inició tramitando una Declaración de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) con la CC [2015, T-774], que permitió concentrar todas las fuerzas de Colpensiones en poner al día las solicitudes de pensión. A su vez, se implementó un plan de toma de decisiones apoyado en nuevas tecnologías, en gestión por procesos y con un valioso capital humano. La entidad logró normalizar la operación del RPM en julio de 2014 y se levantó el ECI

en marzo de 2016, convirtiendo a Colpensiones en la única institución en la historia de Colombia que ha alcanzado ese cometido [Colpensiones 2017a].

Todo lo anterior, le ha permitido a Colpensiones establecer una imagen positiva en la población y ganar la confianza de sus pensionados. Los rankings de *Top of Mind* y *Top of Heart* [Revista Dinero 2016] posicionan a Colpensiones como líder en este campo, que además, se ha ganado el cariño entre los colombianos cuando de administradoras de fondos de pensión se trata.

REFLEXIONES FINALES

El Estado siempre tendrá un rol en el sistema de pensiones. Igualmente, siempre existirá la necesidad de cubrir los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia de manera social o colectiva para aprovechar las economías de escala de la provisión de servicios sociales. Todo país necesita regular y supervisar la implementación de mecanismos para protección de la vejez.

La *sostenibilidad* del sistema se está viendo afectada por la excesiva judicialización del servicio que trae consigo gastos imprevistos. Esto sumado a la constante modificación de las posiciones jurídicas de las altas cortes respecto al Ingreso Base de Liquidación (IBL), transición, entre otras.

Por lo anterior, Colombia necesita asegurar que su SGP pensione efectivamente a sus ciudadanos. El objetivo no puede ser devolver los aportes previsionales sin generar una renta a perpetuidad, porque eso rompe la premisa básica de la seguridad social en pensiones. Conducir al país en ese camino es peligroso, y convierte el SGP en

En Colombia es necesario indicar que la sostenibilidad de las finanzas en pensiones no depende únicamente de Colpensiones, sino también del RAIS.

Algunos proponen cerrar Colpensiones sin considerar que la entidad cobija cerca de dos tercios del total de pensionados y compromete solo un tercio de los recursos del PGN.

ADRIANA M. GUZMÁN
Expresidente de Colpensiones

otro sistema de ahorro de largo plazo que no provee la estabilidad en ingresos que necesitan las personas en la vejez.

En ese sentido, se deben crear estrategias para garantizar que todos los afiliados puedan cumplir los requisitos para acceder a una pensión. De otra manera, no será posible incrementar la cobertura. Dados los problemas en este campo es necesario fortalecer BEPS. Hay espacio para mejorar y revisar la posibilidad de incrementos en los incentivos que son inferiores a los ofrecidos en el sistema de pensiones.

En materia de pensiones, OECD [2017] tiende a respaldar los sistemas públicos de RPM y adicionar a ellos elementos de otro tipo de regímenes. Se percibe entonces que los países están migrando a esquemas multipilares o multiniveles que son una mezcla de los diferentes esquemas. A diciembre de 2017 solo cinco países de la OECD —Australia, Chile, Dinamarca, Israel, y México— tenían exclusivamente capitalización individual.

3

RAZONES PARA REFORMAR EL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL



STEFANO FARNÉ
ALEJANDRO NIETO R.

^a Director, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.

^b Investigador, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.

INTRODUCCIÓN

Es bien conocido que los regímenes pensionales de *prima media* —al ser de *beneficios definidos*— necesitan calibrar de forma periódica sus parámetros de operación, so pena de dar lugar a subsidios implícitos de las mesadas pensionales.

En los últimos años, el RPM —administrado por Colpensiones— ha sido sindicado de otorgar enormes subsidios a los afiliados de más altos ingresos que se pensionan, amenazando con ello la *equidad* y *sostenibilidad financiera* del sistema. A partir de esta idea, se han propuesto reformas o ajustes que van desde cambios paramétricos, más o menos drásticos, hasta el marchitamiento del RPM, lo cual dejaría en operación solo el *régimen de capitalización* o RAIS —administrado por las AFP.

Partiendo de un simple modelo actuarial de simulación, este documento pretende mostrar que los elevados subsidios que entrega el RPM son el reflejo de las pensiones exiguas otorgadas en el RAIS. De lo cual se deriva

que no es posible hablar de reformar el primer régimen sin considerar cambios en el segundo. Debe quedar claro que reducir los subsidios en el RPM, y aumentar los niveles de pensiones en el RAIS, no necesariamente resuelve —y hasta puede profundizar— los problemas de baja cobertura que afectan ambos regímenes por igual. De hecho, las reformas a introducir involucrarían el

La forma como se ha tratado de vender públicamente la reforma [Ley 100 de 1993], como la garantía de una buena pensión y la posibilidad de retirarse a cualquier edad, ha generado expectativas que casi seguramente se frustrarán. [Ocampo 1992, 42].

endurecimiento de los requisitos para pensionarse y la reducción de algunos de los beneficios existentes.

Por extrañamiento que pueda parecer, en la mesa de la discusión pensional no se han planteado propuestas para reformar el RAIS. En ese sentido, este documento busca advertir que de no hacerlo, las pensiones del *régimen de capitalización* podrían enfrentar graves problemas de *suficiencia*. Es decir, las mesadas pagadas por las AFP no serían suficientes para garantizar a los pensionados un nivel de bienestar que guarde alguna relación con aquel que estos disfrutaban antes de la jubilación.

LOS SUBSIDIOS DEL RPM Y LAS BAJAS PENSIONES DEL RAIS

En esta sección se presentan los resultados de los supuestos de Farné y Nieto [2017] utilizando el modelo actuarial de simulación del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia. Este se fundamenta en la comparación entre un período de acumulación —los años en los cuales los individuos cotizan—, durante el cual Colpensiones opera como si fuera una AFP y reconoce a sus afiliados unos rendimientos financieros, y uno de desacumulación —los años en los cuales se recibe una pensión—, durante el cual la misma entidad opera como si fuera una compañía de seguro que vende rentas vitalicias. Además de permitir el cálculo de los subsidios que entrega el RPM, este modelo puede ser utilizado para estimar las *tasas de reemplazo* implícitas, y por ende, el monto de las pensiones que reconoce el RAIS.¹

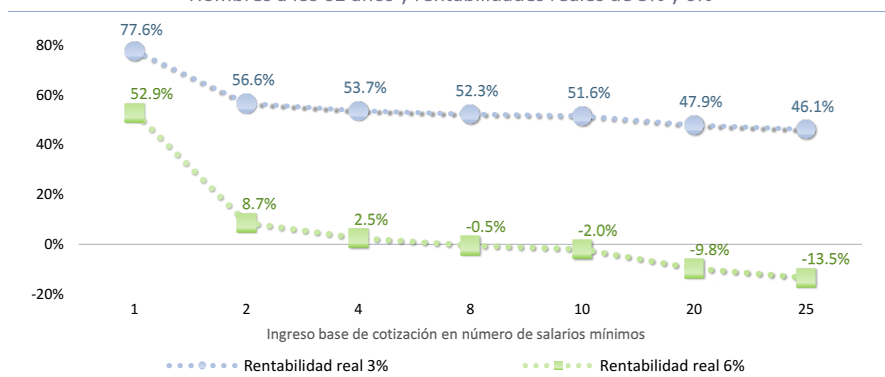


¹ La Ley 797 [2003a, Art.7] establece que en el RPM el 13% del ingreso de cotización entra a un fondo común —es decir, en nuestra simulación al ahorro que acumula el afiliado—, mientras que en la estimación de las *tasas de reemplazo* del RAIS el 11.5% de su ingreso de cotización se destina a la cuenta individual del trabajador. En ambos casos, se usan los parámetros de edad y semanas exigidos actualmente a los hombres en el RPM: 62 años y 1,300 semanas de cotización.

Por limitaciones de extensión, este análisis solo se circunscribe al caso de los hombres. En el caso de las mujeres, debido a su mayor longevidad y al hecho de que pueden jubilarse a una menor edad que los hombres, se magnifican los resultados que arroja el modelo.

Se realizaron dos simulaciones, cuya única diferencia es el valor supuesto que se atribuye a la tasa de rendimiento real anual reconocida a los aportes ahorrados durante la *fase de acumulación*: 3% y 6%.² Para diferentes niveles de IBC, expresados en múltiplos del salario mínimo, se 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. En otras palabras, se muestran los porcentajes en los cuales resultan subsidiadas las pensiones en el RPM (Gráfica 14).

GRÁFICA 14. SUBSIDIOS COMO PROPORCIÓN DE LA RESERVA ACTUARIAL.
Hombres a los 62 años y rentabilidades reales de 3% y 6%



Fuente: Elaboración del autor con base en [MinHacienda 2015]

Los dos ejercicios que se presentan arrojan resultados bastante diferentes. Al suponer un interés real d 6% no hay subsidios para las pensiones más altas; incluso, casi se anularían en el caso de un IBC



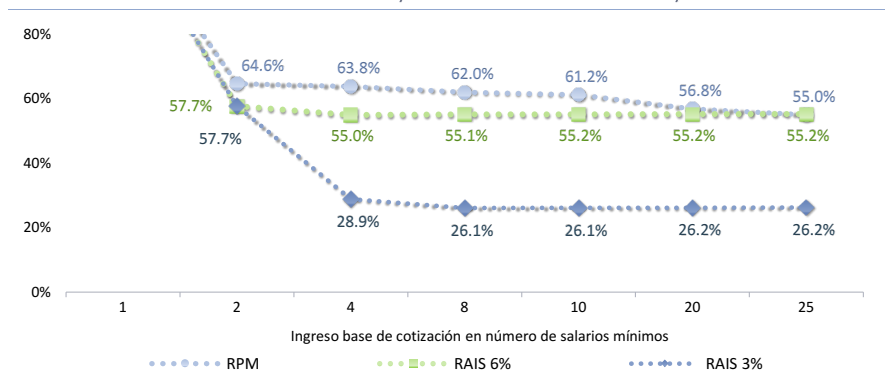
² El ejercicio tiene un objetivo puramente ilustrativo, y por tanto los valores escogidos de las tasas de rendimiento que se aplican en la *fase de acumulación* pueden no corresponder a los valores esperados en el largo plazo en cada uno de los dos regímenes. Sin embargo, es importante tener presente que en los últimos 10 y 5 años, en el fondo moderado del RAIS se reconocieron rendimientos reales promedio anuales de 6% y 3% respectivamente. De conformidad con lo establecido por la Resolución 610 [1994] de la Superintendencia Bancaria —hoy SFC— para el cálculo de las reservas actuariales se utiliza una tasa de interés técnico de 4% real anual.

de cuatro salarios mínimos en la medida en que apenas representarían el 2.5% de la reserva actuarial. Los subsidios desaparecerían por completo para los afiliados de mayores ingresos. Quién 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 retirados de menores ingresos. Con ese supuesto, quedaría entonces, un subsidio de casi el 53% para pensiones mínimas.

En el caso de que la tasa de rendimiento bajara al 3% real anual, todos los afiliados al RPM recibirían conspicuos subsidios. Estos serían además decrecientes como proporción de la reserva actuarial —aunque crecientes en monto absolutos— al aumentar los ingresos de los cotizantes. Así, las pensiones de los hombres que en su vida activa han tenido ingresos de un salario mínimo resultarían subsidiadas en un 77%. En el mismo sentido, si el IBC fuera de cuatro salarios mínimos, el subsidio sería de 53.7%, y si fuera de 25 salarios mínimos, el subsidio representaría un 46.1% de la reserva actuarial necesaria. Todos valores muy altos.

GRÁFICA 15. RPM Y RAIS: COMPARACIÓN TASAS DE REEMPLAZO EFECTIVAS.

Hombres a los 62 años y rentabilidades reales del 3% y 6%



Fuente: Elaboración del autor con base en [MinHacienda 2015]

El modelo de simulación mencionado previamente también permite estimar la *tasa de reemplazo* implícita ofrecida por el RAIS, de acuerdo con diferentes tasas de rendimiento. Si la tasa de rendimiento fuera de 6% durante 25 años de cotizaciones

obligatorias, en el RAIS se reconocerían *tasas de reemplazo* superiores al 55% (Gráfica 15), aunque inferiores en varios puntos porcentuales a las que otorgaría el RPM. A partir de 20 salarios mínimos de IBC, las *tasas de reemplazo*, y por ende, las pensiones, serían idénticas en los dos regímenes.

Si por el contrario, la tasa de rendimiento fuera de 3% real, la *tasa de reemplazo* para personas que cotizaron toda su vida sobre ocho o más salarios mínimos sería de apenas del 26% en el RAIS, o en otras palabras, la pensión equivaldría a tan solo un cuarto de los ingresos devengados en su etapa laboral. Este porcentaje aumentaría a 28.9% para IBC de cuatro salarios mínimos, y a 57.7% para IBC de dos salarios mínimos, solo si a los titulares de las correspondientes pensiones se les reconociera la garantía de pensión mínima.³

Estos resultados hacen evidente que tanto los elevados subsidios en el RPM como las bajas pensiones en el RAIS son caras diferentes de un mismo fenómeno. Dados los demás supuestos del modelo mencionado, ambos resultados son la consecuencia de la baja rentabilidad presentada en la *fase de acumulación*, que se asumió igual a la que reconoció en promedio el fondo moderado administrado por las AFP durante los últimos cinco años (2013-2017), y que fue similar a la tasa de crecimiento del PIB real en el mismo período de tiempo, 3.2%.

A LGUNAS RAZONES PARA REFORMAR EL RAIS

A pesar de que los altos subsidios en el RPM van de la mano con las bajas pensiones en el RAIS, la atención de los hacedores de



³ Los afiliados al RAIS que hayan cotizado al menos 1,150 semanas, pero que no hayan acumulado el capital suficiente para recibir una pensión de salario mínimo, al cumplir la edad de jubilación —62 años para hombres y 57 años para mujeres— pueden acceder a la garantía de pensión mínima y recibir una *renta vitalicia* igual a un salario mínimo, siempre que la suma de las pensiones, rentas y remuneraciones que reciben no sea superior a lo que les correspondería como pensión. A pesar de esta posibilidad, hasta junio de 2017, el RAIS había entregado solo 5,710 pensiones con garantía definitiva y 1,857 con garantía temporal en espera que las mujeres titulares cumplan 60 años [CGR 2017, 212].

política se ha concentrado en la reducción de los primeros, mas no en cómo aumentar las segundas.

En Colombia, nadie ha reconocido hasta hoy, que las medidas que se consideran inaplazables para reducir los subsidios en el RPM también son indispensables para aumentar las pensiones en el RAIS. Tal es el caso de medidas como el incremento de la edad de jubilación, de las semanas cotizadas y de los porcentajes de aportes entre otras. De no existir el RPM, y dadas las actuales condiciones de los mercados financieros y de capitales, estos ajustes y aquellos que eventualmente surjan deberían considerarse si se quiere garantizar pensiones adecuadas en el RAIS.

Mientras que la discusión en Colombia se ha centrado de forma exclusiva en los problemas del RPM, en el mundo hay quienes reconocen la necesidad de reformar también los regímenes de capitalización. Por ejemplo, en un reciente informe sobre los sistemas de capitalización individual en América Latina, la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) [2018b, 3]⁴ argumenta que:

Se estima que, en los países con sistemas de mayor tamaño, las pensiones para el trabajador promedio representarán entre 30% y 49% de la remuneración imponible de los últimos años de carrera laboral. Este es un resultado por bajo [sic] las expectativas de los afiliados y que, por lo mismo, debe llamar la atención de los responsables de política pública de pensiones (y de la industria de administración de fondos de pensiones).

Y propone que "... se deben hacer los ajustes que sean necesarios a los parámetros del sistema para asegurar que los trabajadores puedan financiar pensiones que guarden una proporción razonable con las remuneraciones por las cuales cotizaron."

Según ILO [2017a, 3] reformas más radicales de las que propone la FIAP ya tuvieron lugar en distintos países. En el caso de América Latina, cinco de los 14 los países que inicialmente privatizaron sus sistemas de pensiones e introdujeron un modelo pensional sustitutivo, mixto



⁴ Asofondos es miembro de FIAP.

o paralelo basado en cuentas individuales han revertido estas reformas. Se trata de Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Argentina y Bolivia.⁵ De manera más general, este organismo internacional concluye que de los 30 países del mundo que entre 1981 y 2014 plantearon o llegaron a implementar la privatización total o parcial de sus sistemas de pensiones, el 60% ha reconsiderado estas reformas, ya sea recuperando o fortaleciendo sus regímenes pensionales públicos, o reduciendo el tamaño de los sistemas privados de capitalización vía una reorientación de los recursos.

En el mismo sentido, para IDB, "si no se hacen reformas correctas, por muy buenas que sean las rentabilidades de los fondos de pensiones, los sistemas no van a poder ofrecer buenas pensiones ... [y] ... a las AFP se les va a juzgar por eso, aunque estas consideren que no es su problema" [Pagés-Serra 2017, 53].

Dado lo anterior, deben analizarse algunos aspectos del RAIS colombiano de los que se derivan inquietudes que podrían ser resueltas aprovechando una eventual, y más general, reforma al sistema pensional colombiano.

○ RIESGO DEMOGRÁFICO

El RAIS no es inmune al riesgo inherente del envejecimiento demográfico de la población colombiana. De hecho, los progresos experimentados en materia de tasas de mortalidad hacen que hoy las pensiones deban pagarse por un número de años más largo que en el pasado. Según la (última) actualización (a 2008) de las tablas de mortalidad⁶ [SFC 2010, 1], la esperanza de vida de los colombianos a los 60 años aumentó 3.5 años para los hombres y 6.2 años para las mujeres con respecto a la versión de 1989. A este cambio faltaría agregar los avances de los últimos diez años.



⁵ En el caso de Ecuador, Nicaragua y Venezuela las reformas fueron declaradas inconstitucionales o anuladas antes de su aplicación.

⁶ Las AFP y las compañías de seguros toman estas tablas para el cálculo de las rentas vitalicias y los programas de *retiro programado* que ofrecen a sus pensionados.

Ahora bien, dado que el RAIS es un régimen de *contribuciones definidas*, un aumento de la esperanza de vida implica *ceteris paribus*, mesadas más bajas. IDB estima que en los sistemas de contribución definida de la región, "debido al cambio demográfico, la *tasa de reemplazo* puede bajar desde 44% (del último salario) a 10% en promedio" [Pagés-Serra 2017, 54].

En síntesis, para poder gozar de una pensión adecuada en el RAIS, se debería cotizar por un tiempo superior a las 1,150 semanas —hoy requeridas para tener derecho a la garantía de pensión mínima— y postergar la edad de retiro; dos aspectos que deben ser claros para los afiliados.

○ ALTAS COMISIONES

Por sus efectos negativos sobre el ahorro obligatorio de los afiliados, el cobro de comisiones por parte del sector de pensiones privadas ha sido cuestionado por muchos autores, entre ellos Diamond [2004, 7]; Orszag y Stiglitz [1999, 13].

Según el informe de ILO [2017a, 106]:

Se cuenta con abundante documentación sobre las elevadas tasas administrativas de los sistemas de cuentas individuales, que se explican por los altos honorarios de gestión y las costosas primas para financiar los seguros de invalidez y sobrevivientes. Esto tiene como consecuencia directa una reducción significativa de la tasa neta de rendimiento.

En Colombia, a los afiliados de las AFP se les descuenta 3% de su ingreso de cotización, con el fin de costear la administración de sus ahorros y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes. Según información de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) [2018a, Circular 69], la sola comisión por concepto de administración de los aportes obligatorios sería 1.25% en promedio para el sistema. Sin embargo, las AFP arbitran el valor de estas comisiones — administración y seguros previsionales—, de manera tal que su suma resulte siempre igual a 3%. Así, la AFP que menor comisión de

administración cobra (0.87%) hace pagar a sus afiliados la prima de seguro más alta (2.13%), y la AFP con la administración más cara (1.99%) presenta el cargo por seguro previsional más bajo (1.01%). Bajo esta estructura de cobro es imposible hacer inferencias por separado sobre estos dos descuentos que pagan los afiliados.

No obstante, algunas luces se pueden derivar al comparar esos porcentajes con el antagónico RPM o con la situación de otros países. Por ejemplo, la comisión por concepto de administración de Colpensiones es 1.09% de las cotizaciones recibidas. En 2017, por primera vez desde que empezó operaciones en 2012, este fondo presentó un excedente de \$46,554 millones de pesos que se trasladó al fondo común destinado a financiar las pensiones de jubilación de todos los afiliados, tal como lo indican la Ley 100 [1993] y la Ley 797 [2003a].⁷

TABLA 1. COMISIONES POR ADMINISTRACIÓN Y PRIMAS SEGURO DE INVALIDEZ Y SOBREVIVIENTES COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO IMPONIBLE MENSUAL
 Sistema pensional de capitalización chileno. Promedio septiembre 2017 - agosto 2018

APORTE CUENTA INDIVIDUAL	A CARGO DEL EMPLEADO	10%
COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PROMEDIO SEGÚN AFP	A CARGO DEL EMPLEADO	CAPITAL 1.44%
		CUPRUM 1.47%
		HABITAT 1.27%
		MODELO 0.77%
		PLANVITAL 0.47%
		PROVIDA 1.45%
SEGURO DE INVALIDEZ Y SOBREVIVIENTES	A CARGO DEL EMPLEADOR	LICITACIÓN JULIO 2016-JULIO 2018: 1.41% LICITACIÓN JULIO 2018-JULIO 2020: 1.53%

Fuente: [SP.Ch 2018]

En Chile el proceso de fijación de los seguros previsionales y las comisiones de administración se hace de manera independiente. Las primas previsionales son pagadas por los empleadores y representan, a partir de julio de 2018, el 1.53% de la remuneración de sus trabajadores. Estos últimos, a su turno, cancelan a las AFP comisiones por el exclusivo motivo de administrar sus ahorros. La



⁷ La Ley 797 [2003a, Art.7] establece que "la reducción en los costos de administración y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes deberá abonarse como un mayor valor en las cuentas de ahorro pensional de los trabajadores afiliados al régimen de ahorro individual o de las reservas en el ISS, según el caso." Solo al empezar operaciones el RAIS, algunas AFP consiguieron excedentes que revirtieron a cuentas de sus ahorradores. Desde 2003 ninguna AFP hizo abonos en favor de sus afiliados.

inspección de las cifras muestra que existen notorias diferencias entre AFP y los valores cobrados van desde 0.47% de las remuneraciones mensuales hasta 1.47% (Tabla 1). Sin embargo, si se toma como referencia la opción más favorable, las comisiones totales alcanzarían el 2% del ingreso cotizado.

En Colombia, además de los costos administrativos y los seguros previsionales, las AFP cobran comisiones adicionales por la administración de los recursos de afiliados que pasan a ser desocupados o inactivos —y que por tal razón no cotizan—, así como por el traslado de los ahorros entre administradoras o al RPM. Este tipo de comisiones no existen en el sistema pensional chileno y tampoco son cobradas por Colpensiones en Colombia. En fin, pareciera que hay espacio para reducir las comisiones que actualmente cobran las AFP en Colombia.

Cerrando esta sección sobre comisiones, es necesario recordar que a diferencia de Colpensiones, las AFP no son responsables del pago de pensiones cuando el jubilado opta por una *renta vitalicia* —en este caso se suscribe una póliza con una compañía de seguros. Sin embargo, si el jubilado decide mantener los ahorros en su AFP acogiendo a la opción de *retiro programado*, las AFP cobran una comisión adicional, no superior al 1.5% de la mesada pensional. En Chile las comisiones por *retiro programado* no superan el 1.25% de la mesada pensional.

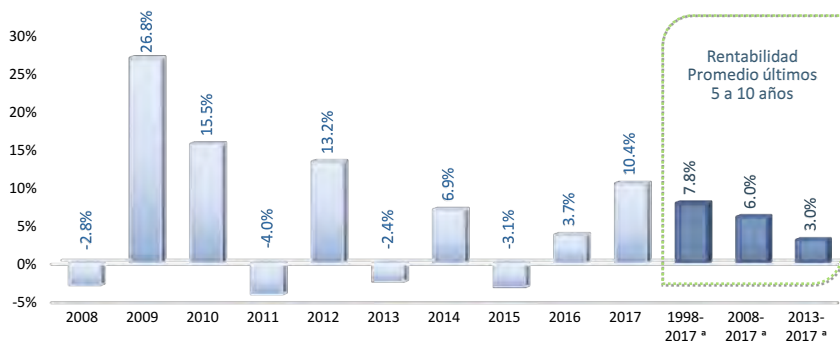
○ RENDIMIENTOS REALES DECRECIENTES Y VOLÁTILES

Se presentan las tasas de rendimiento reales reconocidas a los afiliados que escogieron invertir sus ahorros en el fondo de inversión moderado administrado por las AFP (Gráfica 16), es decir las que fueron reconocidas a la gran mayoría, 94%, de los ahorradores del RAIS.

El dato que más preocupación despierta es su tendencial disminución en el tiempo: la rentabilidad histórica fue muy alta —7.8% real anual—, pero ha venido cayendo a 6% en el promedio de los últimos diez años, y a 3% en el promedio de los últimos cinco. A esto se suma que las tasas de interés están en sus mínimos históricos,

lo cual hace muy poco probable pensar en un regreso a los niveles de rentabilidad del pasado. Esta caída de las tasas de retorno acentúa el efecto negativo provocado por la mayor expectativa de vida sobre el nivel de las pensiones, y otra vez, conduce a la necesidad de modificar los actuales parámetros de funcionamiento del RAIS.

GRÁFICA 16. AFP: RENTABILIDAD REAL FONDO DE INVERSIÓN MODERADO
Administrado por las AFP, años 1998 - 2017



Nota: * Rentabilidad anualizada resultado del cálculo de la media geométrica de las rentabilidades anuales, lo que incorpora el efecto del interés compuesto.

Fuente: Elaboración del autor con base en [FIAP 2018a]

Por otro lado, la volatilidad de los rendimientos reales —muy altos en 2009, 2010, 2012 y 2017, pero negativos en cuatro ocasiones durante la última década— resulta muy perjudicial, sobre todo, para los afiliados próximos a pensionarse que no cuentan con el tiempo para eventualmente recuperar las pérdidas sufridas en sus ahorros. De hecho, una rentabilidad negativa indica, por ejemplo, que descontados la inflación y los aportes efectuados durante 2015, el capital ahorrado de los afiliados al 31 de diciembre era 3.1% menor al contabilizado en sus cuentas el 1º de enero. Es evidente que la existencia de la garantía de rentabilidad mínima en el RAIS no asegura que los ahorradores obtengan rendimientos, por lo menos, no negativos.

Además, la volatilidad de las rentabilidades puede reducir el capital ahorrado de los ya jubilados y afectar las pensiones estipuladas bajo la modalidad de *retiro programado*. Estas últimas podrían disminuir en valor real, si el fondo de *retiro programado* que administra los

recursos de los jubilados tuviera rentabilidades negativas como ocurrió en 2013 y 2015.

En esta medida, también sería aconsejable estudiar una reforma del régimen de inversión que permita mejorar y estabilizar en el tiempo los rendimientos reconocidos por las AFP.

○ POCA COMPETENCIA Y POCA TRANSPARENCIA INFORMATIVA

De las nueve AFP que en un principio solicitaron autorización para operar en el RAIS, hoy quedan solamente cuatro, dos de las cuales concentran más del 85% de todos los afiliados del sistema.

En teoría, a pesar del limitado número de administradoras, podría existir competencia suficiente si tras comparar costos, rentabilidad y calidad de los servicios prestados, los afiliados tuvieran la capacidad de escoger la AFP que más les convenga. En la práctica, las comisiones cobradas no varían entre las distintas AFP, dado que todo afiliado indistintamente paga el 3% de su ingreso de cotización por disposición legal.

A su turno, para poder confrontar la rentabilidad reconocida por cada una de las cuatro AFP vigentes en Colombia, los interesados deben entrar a la página web de la Superintendencia Financiera y consultar de forma periódica la información allí publicada. Es poco probable que la mayoría de los afiliados siquiera conozca de esta posibilidad. Además, la información disponible se limita a la rentabilidad nominal de los cuatro tipos de fondos de inversión para períodos de mínimos cuatro años.⁸ Evidentemente, la ventana de tiempo referenciada por la SFC es demasiado extensa para que de manera oportuna los afiliados puedan tomar decisiones de traslado entre fondos y entre AFP. Al presentarse la información nominal de las rentabilidades, los afiliados no se enteran fácilmente de los rendimientos efectivos sobre sus ahorros. Adicionalmente, la



⁸ Por disposición de la Circular Externa [1998, 3], se deben exponer copias de las mismas circulares en las carteleras de las sedes de las AFP que brindan atención al público.

metodología para calcular la rentabilidad difiere entre instituciones y confunde a afiliados y expertos. La Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos) aplica el método de valor de unidad y la Superintendencia Financiera la tasa interna de retorno

En el caso de Chile, por ejemplo, la Superintendencia de Pensiones publica los rendimientos reales, según tipo de fondo de inversión y AFP con periodicidad mensual. No obstante, solo el 26% de los afiliados se declara muy o algo informado de la rentabilidad de su fondo de pensiones, y entre los que tienen educación básica, apenas el 10-12% [Statcom 2014].⁹

Por otro lado, el mecanismo de rentabilidad mínima, junto con el reducido número de AFP da lugar a un *efecto manada* [Jara 2006, 193; Villar et al. 2015, 222]; es decir, las AFP tienden a desarrollar estrategias de inversión muy similares entre sí, a fin de reducir el riesgo de incumplir el valor mínimo exigido y de esta forma evitar una sanción. El *efecto manada* hace que la rentabilidad entre las distintas AFP tenga muy poca varianza, y en consecuencia, que no sea un buen indicador que permita a los ahorradores decidir cuál AFP elegir. En síntesis, en Colombia hay muy pocas AFP y los indicadores de costo (3% para toda AFP) y de rentabilidad (similares entre AFP) no son apropiados para estimular la competencia.

En consecuencia, no debe sorprender que los traslados de afiliados entre AFP sean escasos en el país. De acuerdo con las estadísticas históricas de la FIAP, en 2016 y 2017 los traspasos representaron apenas el 1.7% y 2.1% de los cotizantes del sistema, muy por debajo del 12% registrado en Chile durante los mismos años [FIAP 2018c].

En fin, en Colombia las disposiciones legales en materia de comisiones y la insuficiente información sobre rendimientos limitan tanto los traslados como la competencia entre las pocas AFP, que en últimas, llevan a menores rendimientos netos. La falta de



⁹ Además, solo 11% de los afiliados sabe cuánto cobra de comisión su AFP; proporción que se reduce a 5% entre las personas que tienen educación básica.

información es un problema de mayores dimensiones en el RAIS colombiano. Al respecto, Lora [2018, 27] sostiene que:

Ni las AFP [ni la entidad que las vigila] reportan en forma transparente los rendimientos reales de los fondos ahorrados ... [y] ... 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. 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.

Contrario a lo que pasa en Colombia, la complejidad de los sistemas pensionales y de las riesgosas decisiones que quedan bajo la responsabilidad de los afiliados, requieren de información oportuna y accesible para todo nivel educativo complementada por programas de educación previsional. La poca transparencia con la cual las AFP y la SFC hacen pública la escasa información sobre el tema, limita no solo las decisiones de los afiliados, sino también la investigación y la fiscalización del sistema por parte de entidades independientes.

○ RENTAS VITALICIAS INEXISTENTES

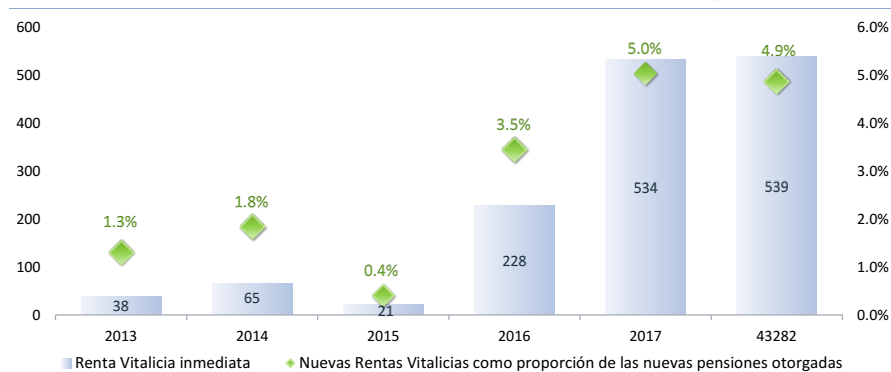
En la *fase de desacumulación*, el RAIS no proporciona una protección económica ideal a sus jubilados, porque prácticamente este régimen no está ofreciendo pensiones bajo la modalidad de rentas vitalicias (Gráfica 17). Estas rentas representan apenas el 5% del total de las nuevas pensiones reconocidas anualmente en el *régimen de capitalización*, inclusive después de la introducción de la garantía parcial que ofrece el Estado en 2015 a las compañías de seguro por deslizamiento de la pensión mínima.¹⁰



¹⁰ El deslizamiento de la pensión mínima o deslizamiento del SML representa el aumento anual del valor de la pensión mínima por encima del incremento de los precios al consumidor. El Decreto 36 [2015] le reconoce a las compañías de seguros que venden una *renta vitalicia* una parte de la anterior diferencia; la que queda después de descontarse el crecimiento de la productividad total de los factores del país certificada por el DNP.

A falta de rentas vitalicias, los jubilados deben conformarse con pagos mensuales bajo la modalidad de *retiro programado*. Es bien sabido que esta última variante pensional expone a los individuos a los riesgos de longevidad —asociados a su supervivencia más allá del promedio previsto por las tablas de mortalidad—, y financieros —asociados a la volatilidad de los retornos sobre los activos de su propiedad—; riesgos que eventualmente pueden llevar a la reducción acelerada del ahorro de la cuenta individual, o cuando menos, a que los beneficiarios reciban mesadas pensionales decrecientes.

GRÁFICA 17. RAIS: RENTAS VITALICIAS INMEDIATAS POR VEJEZ, ANUAL



Fuente: [Fasecolda 2018a; SFC 2018b]

La posibilidad de que el valor de la mesada pensional se reduzca en el tiempo puede dar lugar a contingencias altamente indeseadas, que afectarían a los adultos mayores de edad más avanzada, con más necesidades, y con menor probabilidad de generar ingresos. La FIAP [2018b, 2] alerta que "estimaciones para el caso chileno muestran que después de 10 años el monto de la pensión ya se ha reducido hasta aproximadamente el 90% de su monto inicial, y continúa disminuyendo posteriormente." En el caso de Colombia, vale la pena reiterar que no existe información pública al respecto.

La falta de un mercado de rentas vitalicias en el país podría estar ligada a: [1] la fijación de una pensión mínima igual al salario mínimo y a su paralela indexación anual; [2] la existencia de tablas oficiales de mortalidad desactualizadas; [3] la concesión por vía judicial de

beneficios pensionales —posterior a la estipulación de la *renta vitalicia* y sin posibilidad de revisión del contrato—; [4] una pensión de sobrevivientes igual a la del difunto; [5] una tasa de interés técnica que ha venido decreciendo;¹¹ y [6] la falta de instrumentos financieros que permitan calzar las obligaciones de pago de pensión con las inversiones [FIAP 2018b, 4; IDB 2015, 35].

A LGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

El resultado final del incremento en la esperanza de vida de los afiliados, de las altas comisiones, de la rentabilidad decreciente, de la poca competencia, así como de la escasa disponibilidad y poca transparencia informativa del RAIS es la reducción de las *tasas de reemplazo*. Entonces, una eventual reforma del RAIS debería tener como principal desafío mejorar el nivel de las pensiones.

Por lo hasta ahora expuesto, no debe sorprender que la vía más directa para aumentar el nivel de pensiones en el RAIS sea la misma que se pregona para reducir los subsidios en el RPM: fijar parámetros más exigentes. En primer lugar, es necesario postergar la edad de jubilación y aumentar el número mínimo de años a cotizar. En el RAIS, estos límites aplican solo en caso de que el afiliado acuda a la garantía de pensión mínima. Sin embargo, se debe informar a todos los afiliados, que si quieren gozar de pensiones que guarden alguna relación con los ingresos devengados durante su vida productiva, deben aportar por más tiempo y jubilarse más tarde. Además, se deberá aumentar la tasa de cotización, posiblemente, asociando los incrementos en las contribuciones con el aumento de los salarios.

También sería acertado separar la comisión de administración de aquella que cubre los seguros de invalidez y sobrevivientes. Por no considerar prudente tomar el menor valor, la primera podría fijarse en 1% —y hasta 0.90%— del ingreso de cotización. Por otra parte, y



¹¹ La tasa de interés técnica es fijada periódicamente el Ministerio de Hacienda y se usa para determinar el valor de una pensión de salario mínimo, conforme a la Resolución 3099 [2015]. Según información de la misma entidad, la tasa ha disminuido de 3.81% en el segundo semestre de 2015 a 3.77% en el primer semestre de 2018.

de manera alterna, podría fomentarse la competencia entre las AFP adjudicando la gestión de las cuentas de todos los cotizantes que ingresan por primera vez al sistema a la AFP, que mediante licitación, ofrezca los menores costos. En Chile esta estrategia permitió bajar las comisiones hasta un 0.41% del ingreso cotizado. En cuanto a los seguros de invalidez y sobrevivencia —en vez de ser comprados por cada AFP en favor de sus afiliados— estos podrían ser licitados de forma centralizada a nivel nacional para todos los afiliados del RAIS, así como ya se ha hecho en países como Chile y Perú con un impacto positivo en términos de costos [FIAP 2017].

Las administradoras de ambos regímenes tienen la obligación de proporcionar a los afiliados un adecuado conocimiento de los productos que ofrecen. Para ello deben organizar campañas de información —presenciales o virtuales— que incluyan capacitaciones, charlas, conferencias o cualquier otra actividad que implique informar, educar y capacitar a los consumidores financieros del SGP respecto de sus características, así como de los riesgos inherentes a cada régimen y de cada tipo de fondo de pensiones obligatorias en el caso del RAIS.

En la práctica, los agentes que operan tanto en el RAIS como en el RPM promocionan el servicio que prestan, y han desarrollado en sus páginas web herramientas para que los ciudadanos conozcan sobre normatividad, conceptos, novedades, y preguntas frecuentes sobre el régimen pensional que administran. Además, en el RAIS, las AFP están obligadas a reportar de manera periódica las rentabilidades reconocidas y las comisiones cobradas a sus afiliados. Sin embargo, lo anterior no basta para proporcionar a los usuarios interesados información adecuada acerca de las condiciones y el funcionamiento del sistema pensional.

La misma FIAP [2018b, 1] señala que con excepción de Chile, los países de América Latina no "invierten en educación y asesoría técnica independiente." Esta situación se podría mejorar en Colombia, mediante la creación de un fondo de educación previsional financiado por el Estado —como sucede en Chile—, que tenga como

objeto la difusión de la información y la educación de la población en materia de pensiones, así como por medio de la financiación de centros de asesoría independientes —por ejemplo, en las universidades— que respondan las consultas del público, ayuden a los afiliados a reclamar prestaciones, a seleccionar AFP, fondos de inversión y opciones de pensiones.

Por otro lado, las pensiones también pueden mejorar si se amplía el universo de posibilidades de inversión más allá de la inversión local, y en especial, aquella en bonos gubernamentales, así como eliminando o ajustando el actual mecanismo de rentabilidad mínima.

Finalmente, la posibilidad de aumentar la oferta de rentas vitalicias —en especial a los afiliados que cotizan sobre salarios de montos cercanos al salario mínimo— necesitaría de un mercado más amplio que el actual. Esto implicaría numerosos ajustes, entre los cuales los más importantes serían la desconexión —en nivel y crecimiento— de la pensión mínima del salario mínimo y la garantía de seguridad jurídica, o cuando menos, de revisión de la *renta vitalicia* en el caso de sentencias judiciales que entreguen mayores beneficios a los existentes en el momento de la estipulación de la póliza. Desafortunadamente, en este caso, los cambios a introducir irían fundamentalmente en contra del objetivo de elevar los niveles pensionales en el RAIS.¹²

REFLEXIONES FINALES

La existencia de grandes subsidios a las mesadas pensionales de los afiliados de más altos ingresos en el RPM, así como la baja cobertura en ambos regímenes han abierto el debate acerca de la necesidad de llevar a cabo una reforma del *sistema pensional contributivo* en Colombia.



¹² En esta misma dirección también irían la adopción de tablas de mortalidad actualizadas y dinámicas, así como la reducción de la *tasa de reemplazo* de las pensiones de sobrevivientes.

Este debate se ha concentrado en tres principios básicos: la *equidad*, la *sostenibilidad financiera*, y la *cobertura*. Sin embargo, se ha dejado por fuera el principio de *suficiencia*. De hecho, las propuestas de reforma se han limitado a sugerir cambios paramétricos en el RPM, y más aún, su marchitamiento.

Aunque estos cambios paramétricos permitirían mejorar la equidad del régimen de *contribuciones definidas* y aliviarían la presión sobre el gasto público, dejarían sin solución el problema de la baja cobertura del sistema pensional, tanto en su fase activa —cotizantes— como en la pasiva —pensionados—. La cobertura se solucionaría con la genérica formalización del mercado laboral, resultado de una reforma laboral que ni siquiera se ha delineado.

El eventual marchitamiento del RPM dejaría operando únicamente al RAIS. Sin embargo, existen dudas acerca de la capacidad de este régimen para garantizar pensiones suficientes, y también, para evitar que los pensionados asuman riesgos de longevidad y financieros, propios de la modalidad pensional de *retiro programado*. El 95% de los nuevos jubilados acude a esta modalidad dada la escasa oferta de rentas vitalicias por parte de las compañías de seguros.

Nadie ha reconocido que las medidas que se consideran inaplazables para reducir los subsidios en el RPM, también son indispensables para aumentar las pensiones en el RAIS

El RAIS no es inmune al riesgo inherente del envejecimiento demográfico de la población colombiana.

STEFANO FARNÉ
Director, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

Los resultados del análisis de Farné y Nieto [2017] muestran claramente, que bajo supuestos socioeconómicos razonables y dados los requisitos actualmente vigentes para pensionarse, el RAIS lograría entregar pensiones de jubilación a una *tasa de reemplazo* de escasamente el 25%.

Estimaciones de IDB indican que en el futuro, inevitablemente, las *tasas de reemplazo* bajarían y podrían llegar a un angustioso 10% [Pagés-Serra 2017]. Por otro lado, la posibilidad de disponer de una oferta

de rentas vitalicias pasaría por requisitos más exigentes que llevarían a menores niveles de pensiones.

Definitivamente, así como el RPM, el RAIS también debe ser reformado para contrarrestar las tendencias actuales y propiciar mejores pensiones para sus afiliados.

Dado que los dos regímenes están expuestos a riesgos de diferente naturaleza, en parte no relacionados entre ellos, habría que aprovechar la ocasión para introducir un régimen mixto, con componentes de capitalización y al mismo tiempo de *prima media*, como es el caso de un *sistema de pilares*.

4

EL OTRO DEBATE NECESARIO

REGÍMENES ESPECIALES Y
DÉFICIT FISCAL



CECILIA LÓPEZ MONTAÑO

Presidente, Fundación CiSoe

INTRODUCCIÓN

Hace 25 años, cuando se expidió la Ley 100 [1993] que reformó el sistema de seguridad social en Colombia, no se esperaba que se planteara tan pronto la imperiosa necesidad de hacer nuevos ajustes, o inclusive, cambios de fondo al sistema pensional colombiano. La razón para que este debate se reabriera en los últimos años es que los principales objetivos que se buscaron en 1993 —como la ampliación significativa de la cobertura del sistema y la reducción del déficit fiscal atribuible a las pensiones— no se lograron. Pese a lo anterior, sí debe reconocerse que se ordenaron, en algún grado, problemas serios que tenía el sistema en algunas de las pensiones públicas.

El debate se reabrió en Colombia ante el anuncio del recién posesionado Gobierno Duque (2018-2022) de "presentar una reforma pensional el próximo año" [Portafolio 2019]. Esto dio paso a propuestas que venían trabajando centros de pensamiento como la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), y gremios como Asofondos y ANIF. Adicionalmente, universidades como la Nacional, grupos de la sociedad civil liderados por la Fundación Friedrich Ebert (FESCOL), y otras entidades empezaron a trabajar este tema para contribuir a resolver un problema inaplazable en Colombia.

Se debe partir por aceptar que una verdadera solución pensional para Colombia implica generar un déficit fiscal, y por ello, el debate no puede girar en torno a la reducción de ese peso fiscal, sino alrededor de la gente.

CECILIA LÓPEZ MONTAÑO
Presidente, CiSoe

Inicialmente, la discusión se centró en los dos sistemas producto de la reforma de 1993, aún vigentes: el de *ahorro individual*

representado en las AFP, y el de *prima media* o RPM del cual Colpensiones es responsable.¹ Sin embargo, a medida que avanza el debate surgen otros temas cuyo análisis resulta indispensable, no solo para el diagnóstico objetivo sobre la protección social en el país, sino también, para que se consideren elementos adicionales que forman parte de la compleja situación que afrontan la fuerza de trabajo y los adultos mayores en Colombia.

Uno de los aspectos menos claros, pero más controversiales por el déficit fiscal que causa, es el que se refiere a la existencia de *regímenes especiales*,² entre ellos el de los maestros, el de la Fuerza Pública, FOPEP, y otros que organizaron la desfinanciación de las pensiones públicas en el país, todos ellos aún vigentes.³ Este es un tema sustantivo y poco analizado, pero necesario no solo para señalar aquellos elementos que pueden ser relevantes en la discusión, sino especialmente, para aclarar el debate que le atribuye a Colpensiones la mayoría del déficit pensional del país, sin diferenciar el impacto directo que esos *regímenes especiales* tienen sobre él.

La actual situación pensional de Colombia tiene raíces profundas, que datan de errores en los análisis previos a la formulación de la Ley 100. Entre los más relevantes está precisamente el no considerar las pensiones de sectores que por distintas razones tienen condiciones superiores al resto de los otros beneficiarios del sistema, es decir, los *regímenes especiales*. Son entonces, 25 años de fallas que deben ser señaladas para evitar que se repitan y afecten tanto el diagnóstico base para los cambios, como las soluciones que se planteen.



¹ Colpensiones fue creado en 2007 como remplazo del ISS [Ley 1150 2007, Art. 155].

² En Colombia, los afiliados de *regímenes especiales* —o exceptuados— son aquellos que por la naturaleza de su actividad —militares, policías, maestros, antiguos funcionarios públicos que no cotizaron, etc.— tienen pensiones distintas a las que recibe el común de la población.

³ En este grupo no se incluye el Fondo Nacional de Entidades Territoriales (FONPET) porque no está considerado como parte de los *regímenes especiales*.

LECCIONES DEL DEBATE DE LA LEY 100

Sin la menor duda, uno de los debates políticos más intensos del gobierno de César Gaviria (1990-1994) fue el que se inició con la propuesta de reforma al sistema pensional de ese momento. Gracias a la presión de la sociedad civil, la Ley 100 [1993] también tuvo que incluir cambios muy sustantivos en el sistema de salud colombiano.

PRIMER ERROR. La lección más pertinente que deja ese debate es que una buena reforma depende de un buen diagnóstico. Al analizar la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en Ley 100 [1993], López M. et al. [1993, 41-42] señalan que "el diagnóstico resulta incompleto pues se centra sobre el seguro de Invalidez, Vejez, y Muerte (IVM) del ISS, desestimando el problema del modelo pensional dentro del sector público," donde además, se concentraban los problemas más serios. Entonces, el primer error grave fue dejar los *regímenes especiales* de pensiones por fuera del análisis, y por ende, sin una solución de fondo.

SEGUNDO ERROR. Hacer un análisis parcial de las razones de la baja cobertura del sistema, "21.5% de la población total en ese momento, el 55.1% de los asalariados y el 38.2% de la Población Económicamente Activa (PEA)" [Ibid., 42]. Si en 1993 se hubiese identificado que el 81.1% de los trabajadores afiliados al ISS percibían menos de dos salarios mínimos, y que solo el 1.7% recibía entre cuatro y cinco [Ibid., 43], otro habría sido el estudio sobre la posibilidad real de que cada colombiano pudiera construir su pensión de vejez solo con su aporte individual a los fondos de pensiones. Claramente, en 1993 se desconocieron problemas estructurales del mercado laboral como los bajos salarios, su creciente informalidad, y la alta rotación del empleo. La Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) [2016-2017] muestra que hoy la situación no es muy distinta. Señala que el ingreso monetario a nivel nacional de la unidad de gasto del *decil IX* recibe mensualmente \$2,868,000 pesos, lo que representa un poco menos

de cuatro salarios mínimos.⁴ El decil X que incluye los sectores más ricos del país tiene un promedio mensual de \$7,226,000 pesos. Ahora bien, el *decil I*, el más pobre, recibe como ingreso monetario mensual \$100,000; también con dos perceptores de ingreso en promedio [DANE 2018b]. Por lo tanto, si no se acepta hoy que Colombia es un país de ingresos bajos —donde muy pocos tienen ingresos muy altos— es muy probable que se repita esa grave equivocación.⁵

TERCER GRAN ERROR. La deficiente comprensión de las causas del déficit pensional, y por consiguiente, de su estructura ya se está repitiendo hoy. En 1993 se confundió el régimen financiero del ISS con el manejo inadecuado de las variables de este. Las reservas de esa institución eran insuficientes para responder a sus afiliados, y no por el modelo mismo, sino porque no se aumentaron las cotizaciones —variable clave— cuando las estimaciones así lo demandaban [López M. et al. 1993]. Hoy, cuando el déficit pensional crece, se ha cometido el error de no plantear claramente cuáles son los componentes del déficit pensional y se termina atribuyendo todo su valor al *sistema de prima media* a cargo de Colpensiones, que solo es responsable del 35% del mismo [MinHacienda 2017].

CUARTO ERROR. Obedece a la clara intervención de intereses privados, que vieron en las cotizaciones de los trabajadores una fuente de recursos para fortalecer el débil mercado de capitales del país. Hoy el gran ganador de esa reforma fue el sector privado cuyos sistemas de fondos privados tiene alrededor de 240 billones de pesos acumulados [SFC 2019], que pueden ser más. Sin embargo, la promesa de que uno de los beneficios macroeconómicos del RAIS sería el fortalecimiento del ahorro es cuestionable porque ni aumentó significativamente ni se dinamizó como se anunció en 1993 [López M. y Giraldo 2018]. Nada de lo anterior sería escandaloso si no fuera porque el 85% de las AFP están en manos de los dos grupos financieros más poderosos en Colombia. La mayor preocupación de que este error se



⁴ El *decil IX* está entre los de mayor ingreso; cada unidad de gasto tiene en promedio dos personas que reciben remuneración.

⁵ De acuerdo con cifras de TWB [2019], por su índice de Gini, Colombia encabeza la lista de países con mayor desigualdad.

repita se evidencia en el muy bajo valor de las pensiones de vejez ahora otorgadas. Por ejemplo, las *tasas de reemplazo* "en el RAIS están muy por debajo de su equivalente en el RPM (Cap. 2, Gráfica 5). Esto hace que los trabajadores con las mismas carreras laborales y los mismos aportes tengan beneficios pensionales muy distintos dependiendo de si se jubilan en el RAIS o en el RPM" [IDB 2015].

GRÁFICA 18. COBERTURA DE LA PEA, COTIZANTES, 2017



Fuente: Elaboración del autor con base en [Villar y Forero 2018b]

La consecuencia de los errores mencionados contribuyó significativamente a que los principales objetivos de la Ley 100 no se cumplieran. En 1991, la proporción de la población mayor cubierta por el régimen de pensiones era 21.5%,⁶ la PEA 38.2%, y 55.1% los asalariados [López M. et al. 1993]. Hoy la población mayor cubierta por el régimen de pensiones es 31% [IDB et al. 2015]. Según Villar y Forero [2018b], entre la PEA tan solo ocho millones, 34.6%, aportan al sistema pensional, quedando 16 millones de colombianos por fuera de él (Gráfica 18).

Lo que es evidente es que cuando se hizo la reforma de 1993, el déficit pensional era muy bajo, 0.8% del PIB, el cual lejos de reducirse se incrementó [MinHacienda 2018a]. A lo anterior debe agregarse que la Ley 100 [1993] no logró cubrir ni a la población rural colombiana, ni tampoco a toda la población informal dentro del sistema pensional.



⁶ Cálculos efectuados que consideran el total de beneficiarios, afiliados, pensionados y *derechohabientes* en cada sector.

En síntesis, el diagnóstico que se hizo para la Ley 100 fue limitado, sesgado, y primaron intereses privados en ese debate. Como ya se conocen las consecuencias, esas mismas fallas no pueden repetirse ahora que se reabre la discusión sobre los elementos que deben considerarse para los cambios que se le harán al sistema pensional vigente.

L A VERDAD DEL DÉFICIT PENSIONAL

El debate actual sobre el futuro de las pensiones en Colombia se ha centrado nuevamente en la crítica a los dos regímenes existentes y en el déficit fiscal del sistema general. Los defensores de las AFP consideran este problema explosivo, y además, insisten en que es causado exclusivamente por el modelo pensional de Colpensiones. Si no se aclara el origen real del desfase entre ingresos y gastos del sistema de pensiones, Colombia tendrá una nueva y fallida reforma pensional.

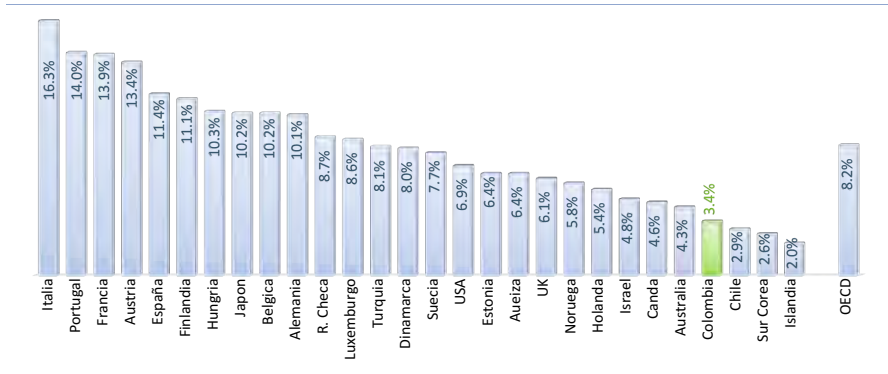
El tema es grave porque el debate está rodeado de inexactitudes, pero sobre todo, porque los errores cometidos en 1993, lejos de corregirse, se repiten y distorsionan aún más la realidad. Antes de la Ley 100, el déficit del sistema pensional no era un problema urgente por ser muy bajo, menos del 1% de PIB [BanRep 2006].

Probablemente por esas razones, en ese momento no se especificaron los distintos componentes del desbalance entre aportes y pagos. Desde 1990 hasta el 2006, el déficit pensional entró en una etapa de crecimiento acelerado, con pequeñas fluctuaciones, pero ya en niveles superiores al 3.5% del PIB [CGIP 2017]. Esa preocupación que se planteó como una de las justificaciones para la reforma de 1993, más que urgente, era el paso preparatorio para prever su crecimiento futuro.

Sin embargo, las pocas reservas del sistema, sumadas al rápido envejecimiento de la población colombiana, y al poco aumento de las cotizaciones anunciaban el futuro crecimiento de ese déficit pensional. Inevitablemente, este se elevaría aún más por esa nueva

realidad demográfica que se traduce en menor crecimiento de las cotizaciones frente al pago creciente de pensiones. Ahora bien, cuando llega al 4% del PIB, la necesidad cambia, y demanda que se incluya el análisis de los *regímenes especiales*, su contribución al déficit, y obviamente, su evolución en el tiempo.

GRÁFICA 19. PENSIONES: GASTO PÚBLICO PROMEDIO POR PAÍS, 2016
Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración del autor con datos tomados de [OECD 2017]

Si bien Colombia figura entre los países con menor peso fiscal originado en las pensiones —3.4% del PIB frente a 8.2% promedio mundial [OECD 2017]—, hoy el desfase entre ingresos y gastos si merece un análisis profundo de todos los factores que lo afectan (Gráfica 19).

○ SU ORIGEN

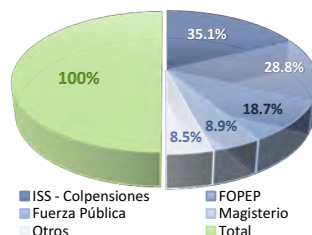
Para realmente entender de donde surge el gran déficit pensional es necesario reconocer que [1] no es cierto que el único responsable de ese déficit es el RPM. [2] Lo que pocos aceptan es que ese déficit es el resultado de la Ley 100, es decir, una decisión del Estado que frenó el ingreso de nuevos afiliados a Colpensiones dejándole todos los costos de los pensionados [López M. 2017]. [3] Las características específicas de los *regímenes especiales* que inevitablemente los convierten en grandes generadores del déficit.

Al analizar los componentes de este déficit pensional se cae de nuevo en el argumento más utilizado para apoyar la idea de la nueva

reforma y la consolidación del *régimen de capitalización individual* (Tabla 2). La mayor proporción del déficit lo genera Colpensiones — heredero del ISS— con el 35.1%; le sigue FOPEP con 28.8%; la Fuerza Pública con 18.7%; y finalmente, el Magisterio y otras instituciones públicas con más del 8% cada uno [MinHacienda 2017].

TABLA 2. DÉFICIT FISCAL: COMPONENTES POR RÉGIMEN PENSIONAL, 2016

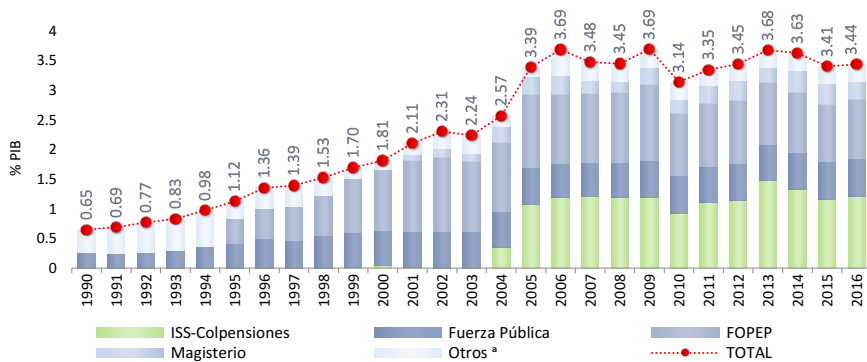
	PAGO PENSIONES (billones de pesos)	PARTICIPACIÓN EN DÉFICIT
ISS - Colpensiones	10.4	35.10%
FOPEP	8.54	28.80%
Fuerza Pública	5.55	18.70%
Magisterio	2.65	8.90%
Otros	2.52	8.50%
TOTAL	29.66	100.00%



Fuente: Elaboración del autor con datos de [MinHacienda 2017]

La conclusión obvia es que el 65% del déficit pensional no se acaba si se elimina el sistema que dirige Colpensiones y no se actúa sobre los otros esquemas pensionales desfinanciados o apoyados directamente por el Estado.

GRÁFICA 20. DÉFICIT FISCAL: EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS COMPONENTES



Nota: * Incluye Cajanal, Fondo Pasivo Ferrocarriles y Colpuertos, entre otros.

Fuente: [MinHacienda 2017]

Para evaluar las hipótesis que han manejado los sectores que defienden el *sistema de ahorro individual* es importante observar las tendencias que presentan los distintos componentes del déficit pensional (Gráfica 20). Una mirada a este comportamiento entre el 2010

y 2016 no sustenta la hipótesis de un déficit pensional explosivo. En el comportamiento del déficit total se observa una tendencia creciente durante este período, pero tiende a estabilizarse.

○ EL COSTO DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES

Simplemente enunciar que los fondos de pensiones señalados generan este déficit, o en qué porcentaje contribuyen a él, no permite ningún tipo de análisis que responda a las crecientes necesidades de la población colombiana ni a las demandas de recursos fiscales del Estado; dos puntos sustantivos en una nueva reforma pensional.

Se debe partir de reconocer que Colpensiones está en el ojo del huracán, y no solo por ser el sistema al que se le atribuye este déficit pensional. No se puede negar que el sector privado tiene un interés obvio en el fortalecimiento de las AFP, basado en su contribución al mercado de capitales y en que los 240 billones de pesos que han acumulado esos fondos pueden financiar grandes obras de infraestructura en Colombia [SFC 2019]. Lógicamente, ese interés también debilita la posición del RPM. Pero además, Colpensiones es hoy una competencia fuerte de esas AFP porque sus pensiones son más altas y sus costos administrativos menores. Tan es así, que ya comenzó la desbandada de regreso a este sistema; razones suficientes para seguir enfocando el debate en el déficit que esa entidad genera más que en el costo fiscal que originan los *regímenes especiales*.

Si bien debe reconocerse que mientras haya un sistema de reparto, Colpensiones seguirá generando un déficit por las condiciones demográficas actuales y las que se prevén, llegó el momento de analizar seriamente cómo estos otros regímenes son responsables del 65% de ese desfase fiscal.

Con base en la Constitución [1991, Art. 48], la CC [1996, C-173] definió de manera precisa los *regímenes especiales* de pensiones:

La Carta Política no establece diferenciaciones dentro del universo de los pensionados. No obstante, el legislador puede diseñar regímenes especiales para determinado grupo de pensionados, siempre que tales regímenes se dirijan a la protección de bienes o derechos constitucionalmente protegidos y no resulten discriminatorios. Es el caso del establecimiento de un régimen pensional especial para la protección de los derechos adquiridos por un determinado sector de trabajadores.

De hecho, la CC considera que el tratamiento diferenciado, lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cubre [MinSalud 2018]. En razón de lo anterior, estos regímenes fueron diseñados para garantizar a unos grupos poblacionales, un nivel de protección diferente al ofrecido por el SGP.

Sin embargo, el Acto Legislativo 01 [2005, Par. Trans. 5o.] establece que "... no habrá *regímenes especiales* ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública, [y] al Presidente de la República." Pero al mismo tiempo crea una excepción adicional para "los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria nacional [a quienes] se les aplicará el régimen de alto riesgo" [Ibid.].

Este acto también fija la terminación de todos los demás *regímenes especiales* estableciendo que "no podrán extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores ... [con] al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios ... a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014" [Ibid.]. El gran problema con definir el tiempo de terminación es que se enfrenta con el derecho adquirido de los colombianos establecido claramente en la Constitución [1991, Art. 58]. Tan es así, que la Sentencia 928 [2006] declaró sobre dicho acto, su "inconstitucionalidad por vulneración al derecho al trabajo, ... es decir, se trataría, prima facie, de un caso de inconstitucionalidad por omisión relativa."

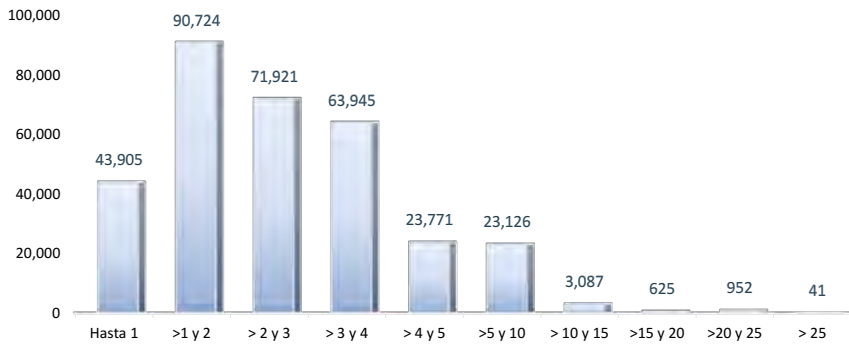
Todo lo anterior es relevante porque afecta directamente la relación de los *regímenes especiales* con el déficit fiscal. Aunque un Acto Legislativo decreta el fin de estos regímenes, el derecho adquirido constitucionalmente mantiene la vigencia de aquellos a eliminar

hasta que fallezca el último de sus afiliados. De tal manera, hoy en Colombia son tres los *regímenes especiales* que más contribuyen al déficit pensional.

☉ FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL (FOPEP)

Uno de los avances de la Ley 100 [1993, Art. 130] fue la creación de FOPEP como "una cuenta especial de la nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario" [Decreto 1132 1994b]. Este fondo recoge el gran desorden de las pensiones de los empleados públicos del orden nacional, pagadas directamente del PGN, por falta de reservas para responder a las obligaciones con sus pensionados.

GRÁFICA 21. FOPEP: PENSIONADOS POR NÚMERO DE SML, 2017

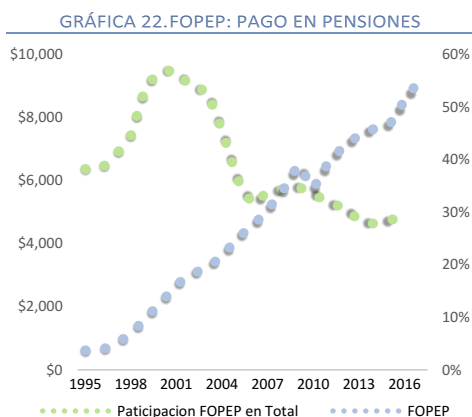


Fuente: Elaboración del autor con datos de [FOPEP 2017]

FOPEP asumió los problemas pensionales de 34 entidades públicas nacionales (Gráfica 21). En 2017 pagó pensiones por 9.2 billones de pesos, y en promedio, es decir, respondió por 322,097 pensionados —83% de ellos recibe entre uno y cuatro salarios mínimos—, y en promedio, cada uno de ellos le costó a la nación aproximadamente \$28.5 millones de pesos [FOPEP 2017]. La tasa de participación del fondo en el déficit se ha estabilizado cerca de 28.8%, aunque su monto sigue aumentando (Gráfica 22).

Si bien FOPEP es el segundo más alto del déficit pensional, también puede ser el primero en desaparecer, en la medida en que aquellos pensionados del sector público que tuvieron el privilegio de no cotizar, pero reciben pensión, vayan falleciendo. La razón es que a partir del Decreto 692 [1994a] todos los funcionarios públicos deben aportar para su pensión.

El problema es que no hay un estudio actuarial disponible que determine cuando se finiquitará el FOPEP, y por tanto, la nueva reforma pensional tiene que tomar en cuenta el creciente esfuerzo fiscal que significa financiar este tipo de pensiones.



Fuente: Elaboración del autor con datos [FOPEP 2017]

⊙ FONDO DE PENSIONES DE LA FUERZA PÚBLICA

Este fondo está compuesto por las Cajas de Retiro de la Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional de Colombia. Es el más antiguo de todos los *regímenes especiales* existentes y está claramente regulado por la Ley 923 [2004]. Sus beneficiarios son oficiales, suboficiales, agentes, y partir de ese año, soldados e infantes de marina profesionales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Tal vez su principal diferencia con otros fondos es que reconoce los sacrificios y peligros de la profesión militar, y por lo tanto, contempla que sus afiliados pueden verse forzados a pensionarse⁷ a edades muy tempranas por el riesgo de su oficio. El desgaste tanto físico como mental disminuye la edad de retiro lo que se traduce en pensiones de más larga duración. De igual manera, los aportes del



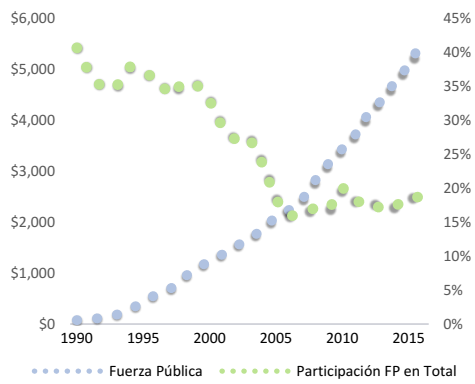
⁷ En estos fondos no se habla de pensión sino de sueldo de retiro para sus afiliados.

personal militar son de solo 5% de su ingreso mensual, comparado con el 16% que la ley obliga al resto de los colombianos [Ibid.].

En muchos países del mundo los fondos de pensiones de la Fuerza Pública no siguen las normas que aplican al resto de la población. Colombia no solo tiene uno de los ejércitos más grandes de América Latina, sino que el país ha vivido el segundo conflicto más largo de la era moderna.

Por esta y otras razones, este fondo ratificado por el Acto Legislativo 01 [2005] que lo convirtió en régimen especial constitucional, es una responsabilidad nacional

GRÁFICA 23. FUERZA PÚBLICA: PAGO EN PENSIONES



Fuente: [MinHacienda 2017]

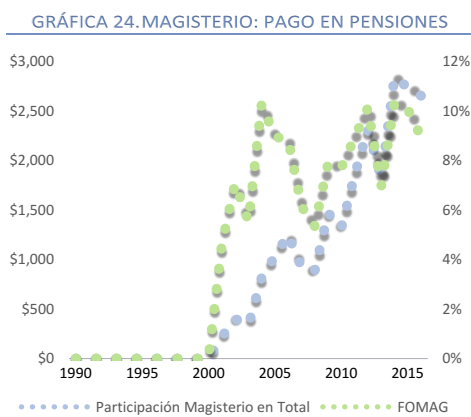
ineludible, y por lo tanto, el déficit pensional que genera es una realidad que no va a cambiar ni siquiera en el largo plazo. Si bien hoy es claro que el monto sigue creciendo, es innegable que su participación dentro del déficit total se ha estabilizado (Gráfica 23). De todos los *regímenes especiales*, este fondo es el único en el que difícilmente se pueden introducir reformas que aumenten los aportes de sus afiliados o reduzcan sus beneficios de manera que se cambie su contribución al déficit pensional que hoy genera.

© FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO (FOMAG)

La Ley 91 [1989] creó este fondo destinado a pagar las prestaciones sociales de los docentes vinculados por nombramiento al Gobierno Nacional o entidad territorial. Tiene la característica de ser una "cuenta especial de la nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta" [MEN 2017].

Entre los *regímenes especiales* este es el fondo más joven, y su contribución al déficit pensional fue muy posterior a su creación. Una característica interesante es que es el único donde la edad de jubilación tanto para hombres como para mujeres es igual, 57 años. Aunque en su origen sus afiliados recibieron privilegios adicionales, a partir de la Ley 812 [2003b, Art. 81] estos deben cumplir con los demás requisitos establecidos por la Ley 100 [1993]. Sin embargo, este cambio generó en la práctica dos regímenes: los vinculados hasta el 2 de junio de 2003 que tienen mayores privilegios, y aquellos nombrados con posterioridad que deben seguir la Ley 100.

Durante sus primeros diez años, el FOMAG no generó déficit pensional [MinHacienda 2017], a pesar de recibir una transferencia neta del PGN. A partir de la expedición del Estatuto Docente [2002] y de la Ley 812 [2003b] el fondo crece significativamente, así como lo hace su participación en el total del déficit pensional (Gráfica 24). Hoy en día, este último es cerca del 10% [MinHacienda 2017].



Fuente: [MinHacienda 2017]

A pesar de la dinámica que ha mostrado el déficit del FOMAG, el proceso de controlarlo ya se inició con la decisión de 2003 de incluir a los nuevos afiliados al SGP. Sin embargo, la diferencia en la edad de jubilación con el resto de la población —dos años más para las mujeres, y tres menos para los hombres— puede tener un impacto que no se ha dimensionado, pero que se debe tomar en cuenta en la nueva reforma pensional.

◎ FONDO ESPECIAL OTROS

Simplemente por rigurosidad académica, no puede dejar de mencionarse que existe otro régimen especial, sin nombre, que genera el 8.5% del déficit pensional [Ibid.]. Si bien no es claro que entidades lo componen lo que sí es innegable es que son deudas pensionales del Estado que perduran en el tiempo. El nombre de algunas de ellas —como Colpuertos y Ferrocarriles Nacionales— permite asumir que el déficit generado responde al pago de pensiones de empleados de empresas estatales con fondo de pensión propios que ya no existen, pero cuyos trabajadores mantienen el derecho adquirido a pensión.

Por lo tanto, una nueva reforma pensional no puede garantizar su reducción, y mucho menos, acelerar su desaparición. Sus indicadores muestran una rápida tendencia decreciente, con lo que se confirma que este fondo especial tiene una vigencia limitada en el tiempo.

EL FUTURO DEL DÉFICIT PENSIONAL

Esta rápida mirada a través de los componentes del déficit pensional colombiano muestra claramente que no hay una relación entre Colpensiones y los *regímenes especiales*. El primero es un sistema que genera un déficit pensional gracias a una decisión del Estado, expresada en la Ley 100. Los segundos son el reconocimiento a unas actividades que por sus características, su nivel de riesgo, y el desgaste de sus afiliados justifica condiciones especiales para asegurar una vejez digna. Estos dos grupos son los únicos contribuyentes al déficit pensional colombiano, Colpensiones con el 35% y los segundos con el 65%.

Más importante aún es que el análisis de los *regímenes especiales* evidencia que es muy poco lo que una reforma pensional podría hacer para reducir significativamente el déficit que esos fondos especiales generan. Dos de ellos ya iniciaron un proceso claro de terminación, pero de duración indefinida; y el otro, el de la Fuerza Pública es intocable gracias al Acto Legislativo 01 [2005].

De lo anterior se desprende la conclusión más importante para el nuevo debate pensional. Si como lo plantean los defensores de las AFP, se acaba con Colpensiones, el déficit no se elimina porque sigue vigente y sin tocar el 65% del mismo. Pero además, las obligaciones pensionales del RPM no pueden cancelarse porque son *derechos adquiridos* y vigentes de los afiliados. Entonces, ¿quién asume ese 35% que queda flotando? Obviamente el fondo especial otros, a donde llegan los pensionados de entidades fracasadas del Estado, que pasaría de 8.5% a 43.5%; o mejor, a casi la mitad del déficit pensional actual. En otras palabras, pensar que la mejor manera de promover una reforma pensional es proponiendo que se acabe Colpensiones, o que hay una fórmula para eliminar el déficit pensional, es desconocer las realidades de Colombia y los derechos de sus pensionados.

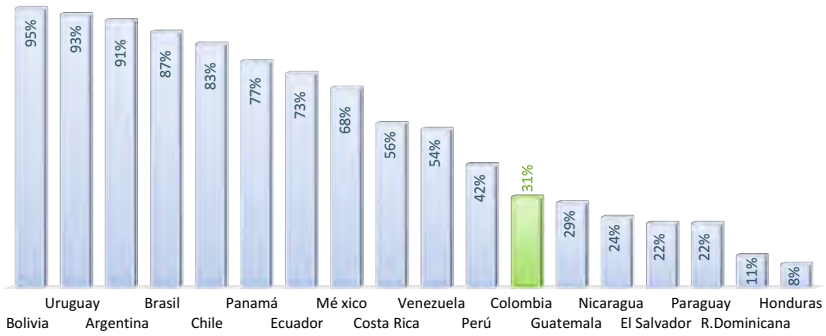
EL DÉFICIT OCULTO

Para comenzar a identificar este complejo y grave déficit oculto de un sistema precario de protección social, basta con comparar las cifras colombianas de cubrimiento pensional de la población mayor con aquellas del resto de América Latina. Es ya conocido entre los expertos que países del Cono Sur como Uruguay, Argentina, y Chile tienen una larga tradición de amplias coberturas de sus sistemas pensionales. Sin embargo, sorprende que países como Bolivia, Brasil, Panamá, y Ecuador, entre otros superen ampliamente la cobertura de los mayores de 65 años en Colombia [HelpAge 2015]. También es paradójico que el nivel de desprotección colombiano se asimile más a los índices de cobertura de países de la región con niveles de desarrollo muy inferiores (Gráfica 25).

Entonces, la primera dimensión del déficit que no se considera nacerá de la altísima proporción de adultos mayores que poco se atiende y que carecen de ingresos necesarios para su supervivencia. Pero hay una cara adicional —que no tiene que ver con los *regímenes especiales*— y es el costo de incluir en el sistema pensional a ese amplio sector de colombianos que hoy no cotizan por su bajo nivel

de ingreso, o por estar en la informalidad y que también llegarán a la vejez desprotegidos.

GRÁFICA 25. A.L.: MAYORES DE 65 AÑOS CON PENSIÓN, 2015

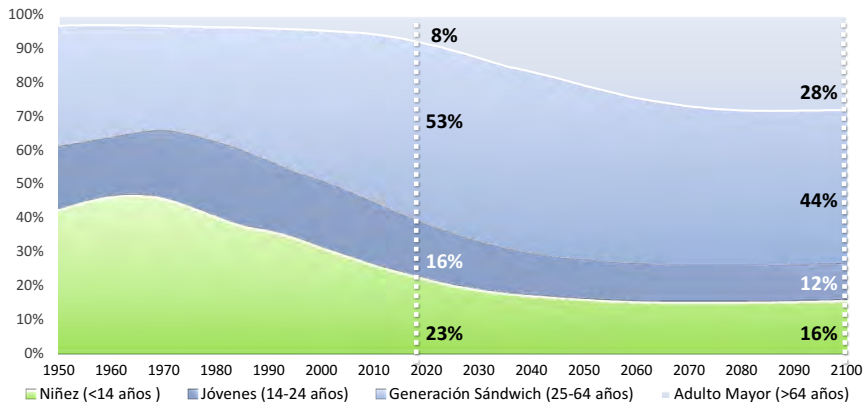


Nota: Algunos países incluyen pensiones asistenciales, pero Colombia solo muestra pensiones contributivas.

Fuente: Elaboración del autor con datos de [HelpAge 2015]

Una verdadera reforma al sistema pensional debe preocuparse más por resolver estos dos problemas que obsesionarse con reducir el déficit pensional. Muchos descartan estas dos realidades sin darse cuenta del inmenso problema que representará para el país el envejecimiento de esa población (Gráfica 26); aún más, niegan que la sociedad colombiana tiene la obligación y el reto de proteger al adulto mayor, hoy y siempre.

GRÁFICA 26. COLOMBIA: POBLACIÓN POR GRUPO DE EDAD, 1950 - 2100



Fuente: Elaboración del autor con datos de [CEPAL 2017]

Estos dos aspectos no se tomaron en cuenta hace 25 años, pero hoy son centrales en la discusión. La razón es muy sencilla: la mayoría de la población trabajadora del país no ha estado, ni está cubierta por un sistema pensional, de manera que no debe sorprender la baja proporción de adultos mayores que reciben actualmente una pensión. Además, los nuevos programas complementarios no resuelven —ni siquiera parcialmente— la crisis que enfrentan los adultos mayores que nunca pudieron armar una pensión.

Por las características de la economía colombiana, abordar los dos temas sacará a la luz ese déficit pensional oculto, y como lo urgente mata lo prioritario, hay un gran peligro: un esfuerzo gubernamental inmediato que se limite solo a solucionar la situación de los mayores de 65 años y que sacrifique la urgencia de aumentar la *cobertura pensional activa o contributiva*.

○ LOS EXCLUIDOS

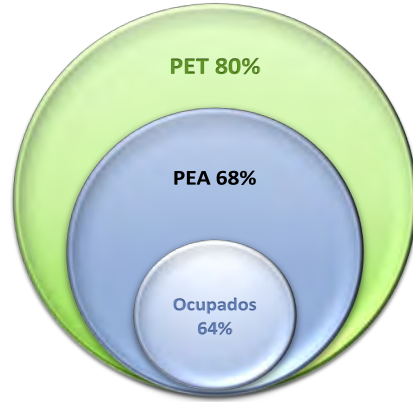
A la fecha, Colombia tiene ocho millones de cotizantes en el RPM y el RAIS. Muchos de ellos no son permanentes por las interrupciones en su trabajo, especialmente, quienes están bajo contratos de prestación de servicios. Eso significa que de los 38.6 millones de colombianos en edad de trabajar, el 80% queda excluido del sistema pensional. Entre estos, 24.7 millones son económicamente activos, pero el 66% está por fuera del sistema. De los 22.3 millones de ocupados, el 64% no cotiza a su pensión [DANE 2019]. Aún si se incluyen quienes cotizan a la Fuerza Pública, la proporción de la población no cubierta solo es levemente inferior a la anterior. De tal manera, una reforma pensional que solo revise, ajuste, o modifique los dos regímenes existentes excluiría a casi toda la población colombiana en edad de trabajar (Gráfica 27).

Es imposible hacer una reforma pensional que ignore la necesidad, y más aún, el costo de incorporar a toda su población al sistema. El tema de fondo es la situación del mercado laboral colombiano que requiere reformas estructurales, algunas con efectos en el largo plazo, que precisamente por eso deberían iniciarse de inmediato.

Este es el caso del acceso de amplios sectores del país a una buena educación, salud, y bienes públicos.

Si bien ha aumentado la clase media, y se ha reducido la pobreza a 28%, los vulnerables⁸ son el 37% de la población [DANE 2018f]. Estas cifras demuestran que dos tercios de los colombianos requieren del apoyo directo del Estado para construir su capacidad productiva. Los dos últimos grupos de población no tienen los medios para vincularse a ningún sistema pensional por la precariedad e inestabilidad de sus ingresos, claramente devengados en la informalidad laboral. Por ello, la inclusión de estos excluidos del sistema pensional demanda a corto plazo

GRÁFICA 27. COLOMBIA: EXCLUIDOS DEL SISTEMA PENSIONAL



Fuente: Elaboración del autor cifras [DANE 2019]

transferencias directamente del Estado o de sectores de altos ingresos en un esquema redistributivo. Lograrlo, inevitablemente genera un déficit pensional, hasta ahora oculto.

La situación de la mayoría de la población es compleja, pero además, existen sectores para los cuales la incapacidad de construir pensiones de vejez es aún mucho mayor (Gráfica 28). Entre ellos se encuentran las mujeres y la población rural que se enfrentan a serias barreras para garantizar una pensión al finalizar su vida productiva. El caso de las mujeres es preocupante porque su tasa de participación en el mercado laboral es 53.6% en 2018, cifra muy inferior a la de los hombres, 74.8% [DANE 2018d]. Con el peso de la *economía del cuidado*,⁹ con ingresos laborales inestables e inferiores

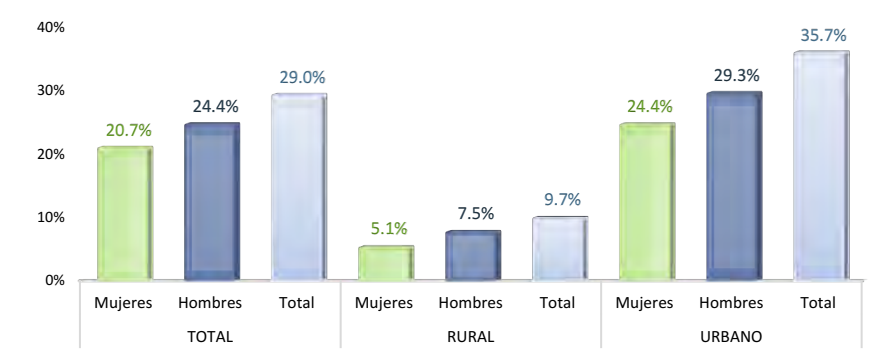


⁸ Vulnerables son aquellos individuos que lograron superar la línea de pobreza, pero que pueden volver a caer en ella si cambia su situación laboral, familiar, o personal.

⁹ La *economía del cuidado* son aquellas labores que realizan mayoritariamente las mujeres dentro del hogar, no reconocidas ni remuneradas, pero que pueden hacer terceros. DANE [2014] afirma que la *economía del cuidado* representa entre el 19% y el 20% del PIB.

a los de los hombres, y con una expectativa de vida superior, las mujeres enfrentan una mayor desprotección.

GRÁFICA 28. COLOMBIA: PENSIONADOS POR GÉNERO Y ÁREA, 2017



Fuente: Elaboración del autor con datos de [DANE 2018d]

Si no cambia su situación laboral, las mujeres solo podrían tener pensiones a través de mecanismos de transferencias, que finalmente, aumentarían también ese déficit pensional. Sin embargo, en este caso si hay una alternativa que los demás grupos no tienen, y que podría no generar déficit pensional: "reducir el peso de la *economía del cuidado* distribuyéndolo entre el Estado, el mercado, y otros miembros de la familia, de manera que ellas puedan aumentar su participación en el mercado de trabajo" [López M. et al. 2015], y puedan armar sus propias pensiones.

○ LA POBREZA DE LOS ADULTOS MAYORES

De no tomar en cuenta el rápido envejecimiento de la población en la nueva reforma pensional, la grave desprotección del adulto mayor en Colombia pasaría a ser crítica; especialmente en el caso de las mujeres, más longevas que los hombres, y con una mayor posibilidad de terminar sus días en la indigencia. En otras palabras, el Estado está *ad portas* de una crisis pensional de proporciones inimaginables. Cualquiera que sea la estrategia que se adopte, necesariamente va a generar un déficit en las cuentas del Estado, pero la alternativa no es evadir el problema.

Varios gobiernos han tratado de encontrar soluciones a esta difícil realidad social a través de dos programas que buscan generar ingresos para la vejez: Colombia Mayor y BEPS. Sin duda estas estrategias buscan apoyar a sectores de ingresos muy precarios, pero sus bajas coberturas no resuelven su condición de marginalidad, ni tampoco la pérdida de calidad de vida de los adultos mayores de la base de la pirámide de ingresos en el país. Por ejemplo, en Colombia Mayor hay 1.5 millones de adultos mayores que reciben un subsidio económico directo que va desde \$40,000 hasta \$150,000 cada dos meses; es decir, un valor que se encuentra por debajo de la línea de pobreza absoluta, \$240,000 pesos mensuales [C.Mayor 2018].

Definitivamente, la situación del adulto mayor es inconcebible, y requiere de forma inmediata la intervención real del Estado y de la sociedad civil. Mejorar el final de sus días solo se logrará con recursos públicos. La única manera de aumentar los dineros de la nación es a través de reformas tributarias que aumenten el peso de los impuestos sobre el PIB. Hoy ese peso es 13% [Hoyos 2017], y está muy por debajo del promedio latinoamericano que es superior al 22% [OECD et al. 2018]. Es tal la dimensión del problema que ni las estrategias actuales, ni medidas de otro tipo podrán evitar que crezca el empobrecimiento del adulto mayor en Colombia, y mucho menos que se solucione.

En síntesis, ni la sociedad colombiana, ni el Estado pueden seguir ignorando la existencia de ese déficit pensional oculto, que además de las repercusiones fiscales que tiene para el país, muestra que la verdadera bomba pensional es el costo social de millones de colombianos que le aportaron a la sociedad para terminar en la indigencia.

REFLEXIONES SOBRE UNA SOLUCIÓN

El problema pensional en Colombia tiene dos dimensiones que requieren soluciones simultáneas, inmediatas, pero creativas: [1] cómo se aumenta la *cobertura contributiva* de un país con una

informalidad del 50% en su mercado laboral y con unos niveles de ingreso muy bajos; y [2] cómo se resuelve la situación de los adultos mayores que hoy enfrentan los niveles más altos de pobreza del país. Los dos grupos tienen una característica común: sus derechos constitucionales están siendo violados hoy. La impostergable solución necesariamente genera un déficit pensional porque requiere de la intervención del Estado.

Es evidente que bajo las condiciones del mercado laboral actual, cualquier sistema pensional totalmente contributivo no es viable. Además, es muy probable que continúe incumpliendo con el criterio fundamental de *suficiencia*. Por consiguiente, se necesita un sistema que en vez de deteriorar, mantenga el nivel de vida de sus afiliados al término de su vida productiva. La única solución para cumplir con ese criterio para la mayoría de la población colombiana es con transferencias, o bien de los sectores de ingresos altos o por aportes fiscales. Esto genera un déficit pensional.

De igual manera, como el 65% de los adultos mayores hoy no reciben pensión es fundamental establecer un esquema de pensiones no contributivas. De nuevo, esto solo se logra con transferencias de los sectores de ingresos altos a través de impuestos generales o directamente del Estado, lo que también genera déficit pensional.

El debate apenas empieza y ya hay algunas propuestas de reforma que ameritan discusión a fondo. Sin embargo, como se debe partir por aceptar que una verdadera solución pensional para Colombia implica necesariamente generar un déficit fiscal, el debate no puede girar en torno a la reducción del peso fiscal de las pensiones, sino alrededor de la gente.

Los *regímenes especiales* actuales se crearon "para determinado grupo de pensionados, siempre que tales regímenes se dirijan a la protección de bienes o *derechos constitucionalmente protegidos*" [cc 1996, C-173]; es decir, para responder a características particulares de sectores específicos de la población, que a pesar del Acto Legislativo 01 [2005], aún son obligaciones vigentes que el Estado no puede evadir. Pero además, las palabras de la CC [2006] claramente

dictaminan que en aras de velar por la *sostenibilidad fiscal* del SGP, no se puede vulnerar el derecho adquirido de los trabajadores. Por lo tanto, pensar que esos regímenes van a desaparecer pronto es tan absurdo como creer que esquemas especiales para la población vulnerable no se necesitan en Colombia.

Desconocer uno de los mandatos de la Constitución [1991, Art. 13] que claramente define que "el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física, o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta," es negar que esa es la solución para la situación actual de los excluidos¹⁰ y de los adultos mayores.

Basados en los claros mandatos de la Constitución [1991] y en la experiencia de los *regímenes especiales* es posible diseñar estrategias de política similares que se centren en responder realmente a las demandas de estos dos sectores de la población. De hecho, de alguna manera con la creación de programas como Colombia Mayor y BEPS, el Estado reconoce que tiene que asignar recursos fiscales a estos sectores. Sin embargo, ya es evidente que esas estrategias no tienen la dimensión que se requiere y están muy lejos de siquiera acercarse al principio de *suficiencia*.

Entonces, para el grupo de los excluidos que puede asimilarse a la situación de los afiliados al FOMAG con su proceso subsidiado de inserción gradual al SGP, se necesita un régimen transitorio bajo el mismo principio. Si bien, este nuevo régimen generaría un déficit pensional durante su etapa de inclusión, la de transición permitiría no solo reducirlo, sino evitar que ese gran grupo poblacional termine engrosando el de los adultos mayores en situación crítica de pobreza. La gran pregunta es cómo se financiaría. La respuesta es simple. Actualmente, tanto en el SGP como en el RAIS existen fondos de garantía de pensión mínima que no se han utilizado adecuadamente y que representan volúmenes muy significativos de recursos. El mejor uso para esos dineros es subsidiar una parte del costo de la



¹⁰ El término *excluidos* es utilizado por el autor solo para facilitar la comprensión del grupo de personas específico al que se refiere, y por lo tanto, debe aclararse que no es el nombre que se le da al grupo en mención.

afiliación de este grupo al sistema pensional general. Igualmente, puede negociarse tanto con Colpensiones como con las AFP un aporte reducido, por un tiempo limitado, mientras se reactiva la situación laboral de estos nuevos afiliados.

La Constitución [1991, Art. 13] es contundente para justificar la creación de un régimen del adulto mayor. Guardadas las proporciones, sus características son muy similares al fondo de la Fuerza Pública en el sentido de que es una obligación que el Estado no puede evadir. Este grupo poblacional ya le prestó un gran servicio a la sociedad, y por la precariedad de su vida está en una etapa donde ya no puede generar los ingresos necesarios para su supervivencia. El costo fiscal inicial de este régimen va a ser muy alto en el mediano plazo por dos razones: [1] porque los afiliados no pueden contribuir al sistema, y [2] porque las subvenciones tienen que ser muy superiores y más constantes que las ofrecidas por Colombia Mayor o por BEPS.

Lo que debe resaltarse es la relación directa entre estos dos nuevos regímenes propuestos. En la medida en que el régimen transitorio de los excluidos aumente el número de personas que pueden construir pensión de vejez, el de los adultos mayores demandará menos recursos, e inclusive, podrá llegar a bajar el déficit que genera. De nuevo, ¿cómo se financia? La respuesta es aún más simple. Primero todos los recursos asignados a Colombia Mayor, a los BEPS, y las transferencias económicas para ese sector poblacional deben ir a este nuevo régimen. El faltante debe provenir de nuevos impuestos, o de la reasignación de algunos como el cuatro por mil que se planea desmontar.

Ningún país del mundo puede considerarse un Estado Social de Derecho si abandona amplios sectores de su sociedad a su suerte.

Ninguna sociedad puede considerarse desarrollada si olvida a sus ancianos.

CECILIA LÓPEZ MONTAÑO
Presidente de CISoe

En conclusión, en una sociedad tan desigual como la colombiana es imposible lograr un sistema pensional que no genere un déficit fiscal, a menos que se quiera asumir el costo de una vejez miserable para una parte importante de colombianos. Esta propuesta es

simplemente un esbozo inicial para mostrar que: [1] sí es posible buscar soluciones creativas, de dimensiones muy superiores a las que se han planteado hasta ahora; [2] ya se cuenta con una base legal sólida para avanzar sobre ella; [3] este tipo de solución es un paso para avanzar hacia la construcción del Piso de Protección Social (PPS) recomendado por ILO [2014b]; y [4] sobre todo, es una propuesta donde la gente está primero.

Ningún país puede considerarse un Estado Social de Derecho si abandona a su suerte a tan amplios sectores de su sociedad. Ninguna sociedad puede considerarse desarrollada si olvida a sus ancianos. De nuevo, la verdadera bomba pensional no es el déficit pensional que se genera, sino la crítica situación de abandono de la gran mayoría de los colombianos.

5

REFORMA AL ESQUEMA DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ



LEONARDO VILLAR
DAVID FORERO

^a Exdirector Ejecutivo de Fedesarrollo.

^b Investigador de Fedesarrollo.

Los autores agradecen a María Adelaida Ortega, asistente de investigación, en la elaboración del artículo que resume el documento Villar y Forero [2018a]. La Contraloría General de la República (CGR) [2018] publicó una versión anterior.

D

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

Después de 25 años de funcionamiento, el SGP creado por la Ley 100 [1993] no ha logrado cumplir de forma satisfactoria la función de protección económica a la vejez en Colombia. El sistema fue diseñado bajo el principio de que dos regímenes —el RPM administrado por Colpensiones, y el RAIS administrado por AFP— coexistieran y compitieran por los afiliados. Este arreglo, atípico en el contexto internacional, junto con la falta de articulación del SGP con otros mecanismos *no contributivos* de protección contra la vejez, ha resultado en un sistema regresivo, con herramientas internas de solidaridad ineficientes, y con oportunidades de arbitraje en detrimento del fisco, entre otros problemas.

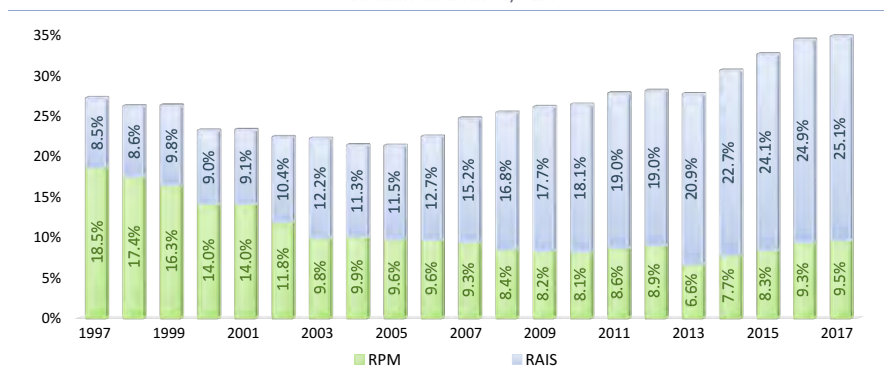
Las grandes dificultades del SGP son cuatro: [1] baja cobertura, [2] alta inequidad, [3] inanidad de los mecanismos de solidaridad, y [4] alto costo fiscal.

○ COBERTURA

La cobertura de un sistema pensional se puede evaluar desde dos ángulos: [1] la cotización y ahorro de los trabajadores en la fase activa laboral; y [2] el alcance que tienen las pensiones sobre la población objetivo, en este caso los adultos mayores. Con respecto al primero, solo el 35% de la PEA cotiza a pensiones (Gráfica 29). Este bajo alcance del sistema pensional en la etapa laboral activa es consistente con la muy baja tasa de cobertura sobre la población objetivo: solo el 24%

de las personas mayores de 65 años recibe una pensión [DANE 2017a]. Pero lo más grave es el hecho de que bajo los parámetros actuales, y de mantenerse el statu quo, esta cifra se reducirá a niveles que se estiman cercanos al 19% en 2050 [IDB 2015, 20].

GRÁFICA 29. COBERTURA DE LA PEA
Cotizantes activos/PEA



Fuente: [Fedesarrollo 2017b, 26] con información de [CEPAL 2017; SFC 2018b]

Gran parte del problema de cobertura se debe a que Colombia es una economía predominantemente informal, factor que se convierte en una barrera estructural a la ampliación del *régimen contributivo*. La Ley 100 [1993] definió que la base de cotización nunca podría ser inferior a un SMLV, lo que implica que de entrada, cerca del 40% de la población se ve excluida del sistema por tener ingresos por debajo de este límite.

A esto se suma que una alta proporción alterna continuamente entre trabajos formales e informales, con lo que incluso aquellos que cotizan eventualmente al *régimen contributivo*, no lo hacen de manera continua. Por ello, 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 con ello, aumentando la probabilidad de que queden en estado de pobreza y vulnerabilidad.

○ EQUIDAD

El sistema pensional colombiano se caracteriza también por un alto grado de regresividad que se materializa en dos dimensiones. En primer lugar, la cobertura del sistema es mayor a medida que aumentan los niveles de ingreso y educación, por lo que el número de pensionados aumenta con el estrato socioeconómico. Segundo, y quizás más grave, la asignación de subsidios pensionales es desproporcionadamente mayor para los trabajadores de altos ingresos. Se estima que los subsidios asociados a los pagos pensionales del RPM se dirigen en un 86.3% al quintil de ingresos más altos, mientras que los dos primeros quintiles solo reciben el 0.3% de los mismos [Núñez 2009, 68].

Adicionalmente, más allá de la *inequidad vertical* —efecto regresivo sobre la distribución del ingreso—, el SGP colombiano sufre de *inequidad horizontal* porque un trabajador que cotiza al régimen público recibe una pensión y beneficios mayores que otro trabajador afiliado al régimen privado, con las mismas características.¹

○ SOLIDARIDAD

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: [1] el FGPM —exclusivo del RAIS— al que aportan todos los cotizantes de este régimen sin importar su nivel de ingresos; y [2] el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) al que aportan los pensionados de más de 10 SMLV y los cotizantes de más de cuatro SMLV, independientemente del régimen al que aporten [Ley 100 1993, Art. 83 y 84].



¹ La ventaja regulatoria de pensionarse en el RPM es cierta para la mayor parte de los trabajadores de ingresos medios y altos. Para los trabajadores con ingresos más bajos la prestación pensional en ambos regímenes es idéntica —un SMLV—. Sin embargo, dados los requisitos de semanas mínimas requeridas, les conviene más pensionarse por el RAIS, que es otra *inequidad horizontal*.

Desde su creación con la Ley 797 [2003a, Art. 14], el FGPM se diseñó para garantizar una mesada pensional igual a un salario mínimo a los afiliados al RAIS, que cumplan unos requisitos mínimos en tiempo de cotización. Este fondo ha experimentado una capitalización constante desde su creación, pero ha fallado en cumplir su propósito solidario por dos razones. La primera es que impone estrictas condiciones de acceso al beneficio, como demostrar que no se cuenta con ingresos alternativos mayores a un SMLV, donde la carga de la prueba para acceder a una *renta vitalicia* recae paradójicamente sobre los mismos afiliados. La segunda, a los afiliados que no logran cumplir los exigentes requisitos de acceso al FGPM, y por tanto, no reciben ningún subsidio, no se les devuelve su contribución al fondo solidario, que es significativa —1.5% del salario del 16% total que se aporta—. Estos trabajadores llegan a la vejez sin ningún tipo de protección, y habiendo financiado un *sistema solidario* que garantizó su cobertura pensional. Por ende, la contribución para financiar el FGPM termina siendo un cuasi impuesto para esa población, que es típicamente la de menores ingresos, mayor informalidad, y la más urgida de un mecanismo de protección social del país.

Por su parte, de acuerdo con la Ley 100 [1993, Art. 25], el objetivo del FSP es actuar como un mecanismo de solidaridad para subsidiar temporal y parcialmente las cotizaciones de los afiliados, que por diferentes motivos, no pudiesen hacer un aporte completo, suavizando la rigidez normativa en cuanto a la base de un salario mínimo. No obstante, la implementación y alcance de estos mecanismos ha sido muy pobre, razón por la cual, sus recursos se han redirigido a financiar programas *no contributivos* y de carácter asistencial como Colombia Mayor.

○ SOSTENIBILIDAD FISCAL

El sistema que surgió a partir de la Ley 100 y de las reformas posteriores hechas por la Ley 797 [2003a], la Ley 860 [2003c], y el Acto Legislativo 01 [2005] han permitido ajustes estructurales y paramétricos encaminados a aliviar parte de la carga fiscal y a reducir

la deuda pensional a cargo de la nación. A pesar de ello, desde 2004 se acabaron las reservas del RPM y las obligaciones del sistema comenzaron a pagarse de manera corriente con cargo al PGN, lo que representa un costo fiscal que en 2016 y 2017 superó el 3.5% del PIB [Fedesarrollo 2017a, 209-241]. Esta cifra equivale a la cuarta parte de los impuestos que percibe el Gobierno Nacional y debe destinarse anualmente a cubrir el déficit del sistema.²

SISTEMA MULTIPILAR DE PROTECCIÓN ECONÓMICA A LA VEJEZ

De lo anterior resulta evidente la urgencia de una reforma profunda al sistema. Villar y Forero [2018a] presentan los lineamientos de una propuesta que va más allá del sistema estrictamente pensional y que 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 The World Bank (TWB) [1994, 233-254], en el que existen varios módulos o *pilares* que cumplen funciones diferenciadas y complementarias.

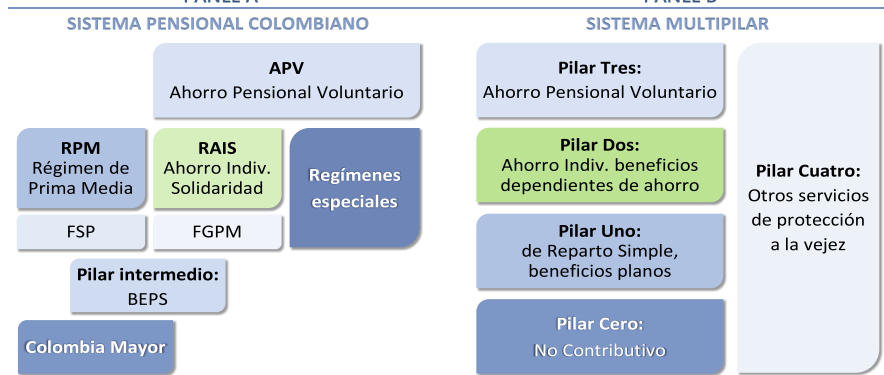
Ese diseño básico está compuesto por cuatro elementos, tres *contributivos* y uno *no contributivo*. El *Pilar Uno* es un esquema de reparto, obligatorio y manejado por el Estado, que busca garantizar una pensión básica para la población cotizante. El *Pilar Dos* de *ahorro individual* es usualmente administrado de manera privada; 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 a cambio, usualmente otorga beneficios tributarios, los cuales son mejor aprovechados por la población de altos ingresos. Estos tres componentes del *sistema contributivo* se complementan con el *Pilar Cero* o *no contributivo* que suple la



² Los problemas que este gasto conlleva para la *sostenibilidad* de las finanzas públicas fueron analizados en detalle —y presentados al Gobierno Nacional— en Fedesarrollo [2017a, 209-241].

función asistencialista de reducción de la pobreza, y otorga subsidios monetarios focalizados a la población más pobre que no cuenta con la capacidad para aportar durante su etapa activa (Ilustración 3, Panel a).

ILUSTRACIÓN 3. COLOMBIA: SISTEMA MULTIPILAR VS. SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ



Fuente: Elaboración del autor

El sistema pensional colombiano actual no funciona bajo esta dinámica multipilar. De forma atípica a nivel internacional,³ los dos *regímenes contributivos* —RPM y RAIS— funcionan bajo una lógica de competencia y no se complementan entre sí (Ilustración 3, Panel b). Esto implica que ambos sistemas tratan de cubrir y otorgar pensión exactamente a la misma población: trabajadores formales con ingresos superiores a un salario mínimo, y población con alta densidad de cotización.

La posibilidad de trasladarse entre regímenes sumada a los beneficios y los requisitos de pensión diferenciados abre la posibilidad al arbitraje entre sistemas, en particular, a un comportamiento nocivo en el que los trabajadores de mayores ingresos aportan durante su etapa laboral al RAIS, y cuando se acercan a la edad de pensión, se trasladan al RPM persiguiendo su mayor *tasa de reemplazo* y los subsidios otorgados por el Estado.

Al igual que otros países de la región, Colombia ha venido complementando el sistema pensional mediante el establecimiento



³ Además de Colombia, solo Perú cuenta con los dos regímenes, el público de reparto y el privado de *ahorro individual* que compiten entre sí.

de un componente no contributivo que otorga subsidios a la población mayor más pobre. Esta política se inició en 2003 con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPAM), pero en 2012, se reformó y adoptó el nombre de Colombia Mayor. Esa estrategia de subsidios directos de carácter asistencialista ha demostrado estar bien focalizada [Fedesarrollo et al. 2015, 132-151]. Su cobertura se ha duplicado pasando de 720,000 beneficiarios en 2012 a 1,501,059 en 2017, lo que representa una cobertura del 27% de la población mayor; incluso mayor que la de ambos *regímenes contributivos* sumados.

Sin embargo, la dependencia en una fuente específica de recursos — las cotizaciones solidarias—, y no del PGN ha obligado a que la expansión de cobertura se haga a costa del monto del subsidio individual de los beneficiarios. Esto ha generado que el subsidio haya bajado de su máximo de \$124,000 pesos corrientes en 2010, a \$65,000 en 2018 [C.Mayor 2018]. A la inestabilidad del monto del subsidio, se añade el hecho de que la edad mínima para otorgarlo es tres años menos que la edad de pensión. Esta característica constituye claramente un error de diseño que genera incentivos perversos en detrimento del empleo formal y de la cotización pensional.

Además de la consolidación y el fortalecimiento del *Pilar Cero*, en la última década se reglamentó y entró en operación el programa 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 en el caso colombiano se traduce en un subsidio del 20% del Estado sobre los aportes realizados por los afiliados.

Pueden acceder a este programa todos los ciudadanos colombianos con ingresos menores a un SMLV. Esto significa que el programa está focalizado en la población que —por construcción— está excluida del SGP dado que el salario mínimo es el menor ingreso por el que se

puede cotizar. Además, es un programa que no está atado a la existencia de un contrato formal de empleo y que permite capturar otro tipo de ingresos sobre los cuales es posible generar ahorro [Oviedo 2018].

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 el hecho de restringirse a aportes voluntarios —principio fundamental del programa— limita fuertemente su expansión. Esta a su vez, depende de la capacidad de ahorro de una población colombiana con baja propensión a ahorrar y poca discrecionalidad sobre sus gastos, sobre todo en los hogares de menores ingresos.

Dicho lo anterior, es importante recalcar que los BEPS pueden jugar una función articuladora fundamental dentro del sistema de protección a la vejez. Esto gracias a su capacidad de adaptarse a una realidad laboral muy diferente a la relación clásica de un contrato escrito de trabajo para lo cual, en algunos casos, se puede pensar en aspectos de obligatoriedad.

En esta propuesta de reforma estructural al sistema de protección económica a la vejez, Villar y Forero [2018a] señalan tres grandes componentes: [1] cambiar el diseño del *régimen contributivo* de una lógica de competencia hacia una de *pilares complementarios*; [2] 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; y [3] fortalecer los beneficios *no contributivos* del programa Colombia Mayor para garantizar una cobertura universal de la población mayor.

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, y que genere una dinámica de expansión gradual de la cobertura hasta llegar al total de la población en edad de pensionarse.

COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS REGÍMENES PÚBLICO Y PRIVADO

En términos del primer componente, *régimen contributivo*, el principio esencial de la reforma pensional es acabar con la lógica de competencia que opera actualmente entre el RPM y el RAIS. 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 en 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* y una cotización segmentada en dos partes.

El *Pilar Uno* de carácter público y operativamente un esquema de beneficio definido, se encargaría de recibir las cotizaciones de todos los trabajadores formales de la economía por un SMLV. Este pilar otorgaría un beneficio pensional a todos los afiliados con un tope de un SMLV, pero decreciente de acuerdo con el nivel de ahorro del afiliado. Por su parte, el *Pilar Dos* sería un esquema de *ahorro individual* administrado de manera privada por las AFP. Este componente recogería las contribuciones de cada trabajador por encima de un SMLV para ahorrarlas en su cuenta individual. Así, por ejemplo, un trabajador cuyo ingreso mensual es de 3.5 SMLV haría aportes sobre un SMLV al *Pilar Uno* y sobre 2.5 SMLV al *Pilar Dos*. Con este ahorro se busca complementar la pensión básica del *Pilar Uno* e incentivar la cotización dado que la pensión se incrementa a medida que crecen los 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.⁴ Con esto, se busca crear una proporcionalidad entre ahorros y beneficios que



⁴ La relación entre los aportes cotizados y la pensión recibida se conoce técnicamente como *accrual rate* o *tasa de acumulación*. La reforma multipilar generaría un esquema donde el *accrual rate* sería positivo en todo momento; algo que no sucede con el actual sistema.

actualmente no existe en el RPM ni en el RAIS. 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 1.6 Salario Mínimo Legal (SML) en el RPM y entre 1 y 2.2 SML en el RAIS reciban la misma mesada —una pensión mínima—, independientemente del valor de sus aportes. Esto implica que quienes se ubican en estos rangos de ingreso no tienen estímulos para cotizar sobre su salario real, lo que termina desincentivando 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 planteaba que el régimen público otorgara a todos los trabajadores una prestación única equivalente a un SML, sin importar su nivel de ingreso [MinTrabajo 2014]. Esto implicaría que todos los trabajadores recibieran un subsidio que garantizaría una tasa de reemplazo del 100% de sus aportes al *Pilar Uno* —se aporta por un SMLV, se pensiona con un SMLV—. La magnitud de ese subsidio para un trabajador que haya cotizado durante 1,150 semanas, según cálculo de los autores, 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 suprimir los subsidios crecientes que actualmente se otorgan a través del RPM 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.

Villar y Forero [2018a] corrigen 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 el ahorro acumulado en la cuenta de *ahorro individual* en el *Pilar Dos*. De esta forma, a partir de pensiones entre 2.5 y 3 SMLV —punto estimado inicialmente por los autores—, 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 pensional público, lo que impactaría positivamente y de forma directa el presupuesto del Gobierno Nacional Central (GNC). Un sencillo ejercicio contable realizado por Fedesarrollo muestra que el impacto en términos del balance de Colpensiones sería de alrededor del 0.64% del PIB [Fedesarrollo 2017b, 173], lo cual mejoraría el balance fiscal del GNC en la misma magnitud.

○ LA TRANSICIÓN

Con respecto al esquema de transición entre el actual régimen 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 en el corto plazo, no plantea traslado de esos saldos entre los pilares. En otras palabras, la reforma se aplicaría solo sobre el flujo del ahorro y no sobre el stock, y contempla un período de transición de al menos 20 años para los actuales afiliados. Específicamente, se propone que 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 se acojan al sistema de cotizaciones por *pilares complementarios*. Finalmente, a los trabajadores activos que están a más de 10 años, pero a menos de 20 para la edad de pensión, se les daría un tiempo limitado para escoger, de manera definitiva,

el régimen en el que seguirían cotizando y se pensionarían: 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 FGPM y al FSP, funciones que serían asumidas por el *Pilar Uno*. Ello permitiría que las cotizaciones que hacen los trabajadores —correspondientes al 16% del IBC, que hoy en día en el caso del RAIS, solo 11.5% va a la cuenta individual— 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 cuasi 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 aporte en el momento de la cotización mensual —un diseño adecuado para un sistema en expansión, pero no para uno ya consolidado— a un modelo de comisión en función del valor de los activos administrados y la rentabilidad obtenida sobre ellos. Esto involucraría, además, eliminar la regulación altamente distorsionante que implica la rentabilidad mínima, y llevaría a un mejor acoplamiento entre los incentivos de las AFP y de los afiliados.

El tercer punto se refiere al seguro previsional cuyo cobro en la cotización mensual sería ahora separado de las comisiones. Al respecto, se plantea una reducción de la generosidad del sistema en las pensiones de sobrevivencia, del 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 inter temporal* del sistema pensional depende —de manera instrumental— de una actualización de sus parámetros para hacerlos más acordes con la realidad sociodemográfica del país. En ausencia de estos ajustes, las *tasas de reemplazo* que se generan con el sistema de capitalización individual son tan bajas, 30% a 40%, que pueden generar grandes y desagradables sorpresas a los nuevos jubilados —tal como ha sucedido recientemente en Chile—, con importantes repercusiones políticas y sociales [Villar y Forero 2018a].

El primer y más importante cambio es el de la edad de pensión, cuyo ajuste de dos años en las últimas dos décadas no se compadece con la evolución de las expectativas de vida de la población en el mismo período —seis años para mujeres y ocho para hombres—. Se propone un ajuste inicial a las edades de pensión que las incremente para ambos sexos y reduzca la brecha entre ellos; por ejemplo, acercándolas gradualmente hacia los 65 años para todos aquellos cotizantes 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 de la edad mínima de pensión debe complementarse con un ajuste periódico, por ejemplo, cada quinquenio, 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 —para el RAIS 1,150 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.

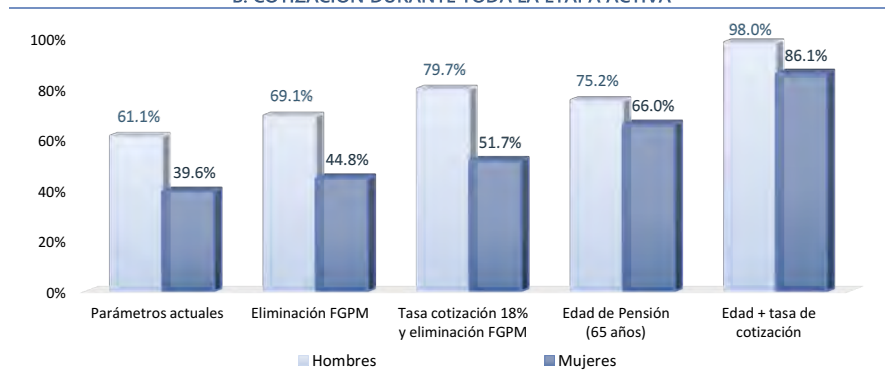
Finalmente, el tercer parámetro, es la tasa de cotización, determinante fundamental de la *tasa de reemplazo* que puede ofrecer el sistema. Dado que en un *sistema de pilares* se elimina el aporte solidario para el FGPM, la cotización efectiva que se dirige al ahorro de cada individuo subiría automáticamente en 1.5 pp, aún si se mantiene la tasa de cotización inalterada. Adicionalmente, se

propone un aumento de dos puntos en la cotización. En conjunto, estas medidas mejorarían la *tasa de reemplazo* del sistema de capitalización individual para hombres en 16 pp y para mujeres en 26 pp. Por la misma razón, el subsidio correspondiente al RPM del *Pilar Uno* administrado por Colpensiones bajaría en el mismo número de puntos porcentuales, lo que conllevaría a un alivio importante para las cuentas fiscales del país.

GRÁFICA 30. TASA DE REEMPLAZO: CAMBIOS POR REFORMAS PARAMÉTRICAS
A. COTIZACION POR 1,150 SEMANAS AL INICIO DE LA ETAPA ACTIVA



B. COTIZACION DURANTE TODA LA ETAPA ACTIVA



Fuente: Elaboración del autor

En un escenario de ingreso constante de tres SML, se presentan 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— (Gráfica 30). 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% y no el 11.5%, aumenta la *tasa de reemplazo* en 6 pp para los hombres y 5 pp para las mujeres. Este cambio, junto con la unificación de la tasa de cotización en 18%, eleva la *tasa de reemplazo* en 18.6 pp para hombres y 12.1 pp para mujeres. Finalmente, si lo anterior se une con el aumento de las edades de jubilación a 65 años, las *tasas de reemplazo* aumentan en 36.9 pp y 46.5 pp respectivamente.

En esas circunstancias, las *tasas de reemplazo* en el *régimen de capitalización individual* para trabajadores que cotizan toda su etapa activa quedan en niveles de 98% para hombres y 86.1% para mujeres, casi duplicando las que se observan con los parámetros actuales. Por lo mismo, los subsidios implícitos en el RPM para quienes aportan y devengan un salario mínimo se reducen prácticamente a la mitad.

○ IMPORTANCIA DEL PROGRAMA BEPS

Aunque la reforma pensional descrita corregiría muchos 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 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. El programa BEPS actúa como un *Pilar Intermedio*, que recoge elementos del *Pilar Uno* —con subsidio estatal—, del *Pilar Dos* —esquema de cuentas individuales de ahorro—, y del *Pilar Tres* —esfuerzo voluntario de ahorro de largo plazo—. Sin embargo, para ello se requieren 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:

Es necesario flexibilizar el esquema de focalización existente para el acceso a los BEPS que está comprometiendo seriamente su eficacia. Todo trabajador debería poder aportar a BEPS cuando sus condiciones laborales no le permitan cotizar al *esquema pensional contributivo*. La focalización del programa no debe hacerse ex ante cerrando la posibilidad de ahorrar en este esquema, sino ex post cuando en el cierre de cuentas las instituciones del sistema reasignen los aportes al esquema correspondiente, y se estimen los niveles finales de subsidio que tendrá el afiliado. 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.

Por otra parte, debe avanzarse hacia la obligatoriedad de aportes a BEPS y eliminar su componente voluntario, al menos cuando se den los siguientes tres casos: [1] contratos laborales con una temporalidad menor a un mes o de tiempo parcial; [2] contratos no laborales como entrega de productos, contratos a destajo o venta de bienes y servicios; y [3] empresarios informales o *cuenta propia* para los cuales la cotización a BEPS puede calcularse con base en un porcentaje reducido sobre sus ingresos brutos.

Los BEPS podrían convertirse en una herramienta poderosa para regular relaciones laborales actualmente informales, en la medida en que el Estado reconozca los aportes a ese programa como un piso mínimo de seguridad social, otorgándole legalidad a las relaciones laborales fuera del clásico contrato laboral formal. Si los BEPS se consideraran dentro del entramado del sistema de protección social ofrecido por el Estado, los empleadores y contratantes podrían contabilizar los BEPS como su aporte a la seguridad social del trabajador y deducir el salario pagado para el cálculo de los demás impuestos. Este tipo de reforma se ha planteado en el Congreso de la República para los trabajadores rurales. Recientemente, el piso

mínimo de seguridad social fue adoptado en la proposición para el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* [DNP 2019].

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 pensión, así como las indemnizaciones sustitutivas del RPM, deberían ser transformados obligatoriamente en BEPS, cerrando la puerta a que sean devueltos en un solo pago. Esto garantizaría que una gran proporción de la población sea acreedora de una *renta vitalicia*, que aunque no alcanza en magnitud para ser una pensión propiamente dicha de un SMLV, constituye un ingreso permanente en la vejez.

Debe ajustarse el monto del subsidio estatal para los BEPS, que hoy se calcula como un 20% de los aportes totales, sin tener en cuenta su rendimiento financiero a lo largo del tiempo. 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% o 6% del saldo total ahorrado. Este diseño hace que la contribución del Estado no solo sea 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 a los subsidios otorgados por el RPM. La 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, se plantea que ese subsidio se complemente con un aporte inicial de \$3,000,000 a cada cuenta BEPS que se abra —pagadero al momento de liquidación de la *renta vitalicia*— y únicamente si el afiliado no tiene derecho a una pensión en el *sistema contributivo*.

○ UNIVERSALIZACIÓN DE COLOMBIA MAYOR

Por último, se encuentra el *Pilar Cero* —*no contributivo* puro— representado en los subsidios directos que el Estado entrega a través del programa Colombia Mayor. Los grandes problemas de este pilar en Colombia se pueden resumir en tres puntos. El primero es su bajo monto que —reducido a partir de la expansión de la cobertura del sistema— ahora representa cerca de la mitad de la línea de indigencia, y la cuarta parte de la línea de pobreza. El segundo es la cobertura, que si bien alcanza 27% de la población mayor, aún sigue dejando por fuera una cantidad significativa de población —cerca de 2.8 millones de adultos mayores—. Estos no son focalizados por el mecanismo del SISBEN, pero les devolvieron sus aportes en un único pago o nunca tuvieron la oportunidad de cotizar al *sistema contributivo* [Fedesarrollo 2017b]; en ambos casos, se trata de adultos mayores que no cuentan con ningún tipo de protección económica para la vejez y a los que se debería asignar el subsidio *no contributivo*. El tercer aspecto por mejorar es la integración y complementariedad con los demás componentes del sistema pensional, inexistente en el diseño actual del programa.

Dado este diagnóstico, la propuesta para un *sistema multipilar* contempla el *Pilar Cero* como un mecanismo efectivo para aumentar la cobertura de la población mayor, pero bajo la condición de hacer las siguientes reformas:

Se plantea que el aporte de Colombia Mayor sea entregado exclusivamente a personas mayores de 65 años, o en su defecto, a aquellos que superen la edad mínima de pensión. Esto no sucede hoy en día, porque muchos de los beneficiarios tienen edades inferiores a la edad de pensión, lo que genera desincentivos importantes a la participación laboral y a la cotización pensional.

Se propone aumentar la cobertura del programa Colombia Mayor, sustituyendo la focalización por pobreza — SISBEN I y II— por una focalización por riqueza. Esto implica universalizar el subsidio *no contributivo* a toda la población mayor que no tenga acceso a pensión, y en particular a la población rural, excluyendo únicamente

a aquellas personas cuyo patrimonio sea mayor al umbral que normativamente obliga a declarar renta.⁵

Una vez realizado el aumento en la cobertura del programa, teniendo en cuenta las restricciones fiscales, revisar al alza el aporte individual que se hace a cada beneficiario del programa, para pasar de un promedio que actualmente se encuentra alrededor de \$65,000 pesos mensuales hacia valores que se acerquen a la línea de indigencia.

Se propone la creación de un gradiente que reduzca la magnitud del subsidio para quienes tengan ahorros en el *sistema pensional contributivo* o en BEPS, pero de tal forma que se mantenga el principio de mayores ahorros generan mayor apoyo económico para la vejez —*accrued rate* positivo— [Fedesarrollo 2016, 104-143].

Finalmente, en la medida en que desaparecerían los aportes al FSP que hoy financian a Colombia Mayor, se plantea que este programa sea cubierto directamente con recursos del PGN a través de Colpensiones. Estos recursos serían fácilmente financiados con los ahorros que genera esta propuesta de reforma pensional, al acabarse los subsidios que hoy existen en el RPM para las personas de altos ingresos.

CONCLUSIONES

Con la universalización y optimización del *Pilar Cero* 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 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. La universalización de Colombia Mayor y el acceso a BEPS tendrían un costo anual entre 0.2% y 0.4% del PIB, dependiendo del grado de generosidad que se asuma en los



⁵ Para 2018, el límite mínimo de patrimonio para la declaración de renta se ubicó en \$143 millones de pesos, o 183 SMLV [DIAN 2018].

beneficios otorgados [Ibid., 100]. Este es un costo relativamente controlable, que se podría financiar a partir de la reestructuración de las cotizaciones de los dos *regímenes contributivos*.

Una reforma estructural al sistema de protección para 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 propone la transición a un *sistema multipilar*, compuesto por cinco pilares: *Pilar Cero*, asistencial y operado por Colombia Mayor; *Pilar Uno*, público, de reparto operado por Colpensiones; *Pilar Dos*, privado y de *ahorro individual* operado por las AFP; *Pilar Tres* de ahorro voluntario; y un *Pilar Intermedio* fundamental para la articulación del sistema, representado por BEPS.

Ambos sistemas, RPM y RAIS, tratan de cubrir y otorgar pensión exactamente a la misma población: trabajadores formales con ingresos superiores a un salario mínimo, y población con alta densidad de cotización.

VILLAR Y FORERO
Expresidente de Fedesarrollo

Este esquema ampliaría las posibilidades de ahorro y de ingresos para la vejez de los trabajadores formales e informales de Colombia al eliminar rigideces operativas y normativas del sistema que actualmente, imponen barreras a la afiliación y 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*. La reforma de pilares al *sistema contributivo* genera una reestructuración de los subsidios y elimina sus graves problemas de equidad y solidaridad. Al mismo tiempo mejora la situación fiscal al aumentar los ingresos por cotizaciones. Las modificaciones planteadas a BEPS y Colombia Mayor tienen un efecto positivo sobre la cobertura del sistema, al ser capaces de incluir a la población informal y fomentar su ahorro de largo plazo.

6

EL CAMINO ES EL AHORRO

REFORMA INTEGRAL
PARA LA VEJEZ



SANTIAGO MONTENEGRO

Presidente, Asofondos



INTRODUCCIÓN

El sistema de protección de la vejez en Colombia, incluyendo su componente de pensiones, requiere una reforma pronta y profunda. Su cobertura es muy baja, el déficit fiscal de las pensiones públicas alcanza un 4% del PIB [DANE 2018c], se come casi un tercio de los ingresos tributarios del gobierno, y además, las pensiones públicas presentan una inequidad vergonzosa. Aunque hay razones idiosincráticas que condujeron a esta crítica situación en Colombia, la causa que ha propiciado estos problemas en muchos países ha sido la inviabilidad estructural del régimen pensional de reparto. Por el envejecimiento de la población y por la altísima informalidad laboral, dicho régimen no es viable como consecuencia de la disminución y la bajísima razón, hoy existente, entre trabajadores formales y adultos mayores. Para expresarlo crudamente, su inviabilidad está sustentada en argumentos similares a la inviabilidad de los esquemas Ponzi, o a la de las llamadas pirámides financieras, con las que recurrentemente, se asalta la buena fe de ciudadanos incautos.

En esta situación, la llamada solidaridad intergeneracional —que sustentó en el pasado los regímenes de reparto en varios países— está rota en un país como Colombia. Cuando los jóvenes de hoy sean adultos mayores y se retiren del mercado laboral, no habrá suficientes personas que puedan pagar sus pensiones con sus cotizaciones. En varios países desarrollados aún perduran regímenes de reparto porque [1] la informalidad laboral es inexistente o muy baja; [2] esos países cuentan con altísimos acervos de ahorro; o [3] por una combinación de estos dos factores. Sin embargo, para lograr mantener estos sistemas se han tenido que realizar grandes cambios paramétricos que han llevado a la edad de pensión a niveles cercanos

a los 70 años, tasas de contribución a más del 20%, e incluso a bajar en términos reales las pensiones actuales. Esto se puede ver en países como España, Italia, Alemania entre otros.

Así, una reforma pensional deberá tener como objetivo central proveer pensiones justas y sostenibles a los adultos mayores en un régimen fundamentado en el ahorro y la capitalización. De esta forma, la discusión de la reforma deberá centrarse entre opciones que sean viables frente a aquellas que no lo sean, y de ninguna manera puede el debate desviarse entre si debe ser administrado por el sector público o por el sector privado. De hecho, Asofondos propone que un sistema pensional de ahorro y capitalización unificado podrá ser administrado tanto por entes públicos como privados.

Hay quienes argumentan que unificar el *sistema contributivo* de pensiones en un solo régimen de ahorro y capitalización no es viable por el costo fiscal que implica la transición entre la situación hoy existente y el nuevo régimen. La respuesta a quienes así razonan es muy simple: de los ocho millones que cotizan a pensiones con alguna regularidad, seis millones ya están en ahorro y capitalización. Esto quiere decir que la mayor parte del costo de la transición ya ha sido pagado, y así lo corroboran las proyecciones de déficit fiscal hasta el año 2055 que se presentan en este trabajo.

En la segunda parte de este documento, se presenta un diagnóstico de la situación actual del sistema de protección de la vejez, con un especial énfasis en la baja cobertura, los problemas de *sostenibilidad* del régimen público, y la inequidad existente. En la tercera parte, se discuten los problemas estructurales que subyacen en dicho diagnóstico y que son básicamente dos: el envejecimiento de la población y la enorme informalidad laboral existente en Colombia. Por estas razones, solo hay 2.4 trabajadores formales por cada adulto mayor de 65 años. Muy posiblemente, este escenario podrá ser agravado por la llamada digitalización de la sociedad, que en muchos países del mundo está haciendo que el trabajo humano sea reemplazado por robots y algoritmos.

En la cuarta parte, se plantean las bases principales de una reforma al modelo de pensiones basado en un único *pilar contributivo* de capitalización, complementado con un *modelo semicontributivo* y otro *no contributivo* y de solidaridad pura a los de menores ingresos. Los resultados principales de las simulaciones de la reforma propuesta muestran que la cobertura del sistema integral de protección a la vejez para el año 2055 llegaría al 67%, mientras que los aportes del Estado mantendrían un comportamiento similar al escenario base, basado en la regulación hoy existente. En la quinta sección se exponen los principales impactos de esta, con base en el modelo pensional de Asofondos, que, hasta el momento, es el único modelo documentado que existe en Colombia.

Es de esperar que la discusión de la reforma pensional de nuestro país conduzca a que otras instituciones, oficiales y privadas, sustenten sus argumentos y resultados con modelos que estén también públicamente documentados. De esta forma, se elevará la calidad del debate y se evitarán discusiones exageradamente ideologizadas y politizadas. Finalmente, en la última parte, se presentan las conclusiones.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

Un sistema pensional debe estar basado en tres principios fundamentales para que se garantice la protección a la vejez de la población mayor y de las futuras generaciones. Esos principios son: alta *cobertura*, *equidad* y *sostenibilidad*. Actualmente Colombia tiene serios problemas para alcanzar estos objetivos, en parte, debido a la coexistencia de un *régimen de reparto*, y un régimen de ahorro y capitalización que compiten entre sí.

El sistema pensional cuenta con una muy baja cobertura. De acuerdo con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), para el año 2018, de seis millones de adultos mayores de 60 años, tan solo 1.4 millones contaban con una pensión por vejez, invalidez o

sobrevivencia [DANE 2018c]. Además, cerca de 1.5 millones de ellos tenían acceso al programa Colombia Mayor, por medio del cual reciben un subsidio promedio de \$75,000 pesos al mes. Esto implica que aproximadamente 3.1 millones de personas mayores no recibían ningún tipo pensión o subsidio (Gráfica 31).

GRÁFICA 31. MAYORES DE 60 AÑOS: CONDICIÓN PENSIONAL EN 2018



Fuente: [DANE 2018c]

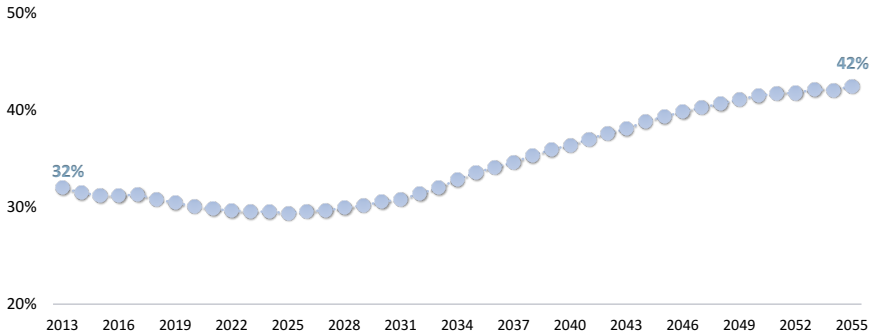
Las proyecciones realizadas por Asofondos indican que, si el sistema mantiene las condiciones actuales, con la legalidad y la regulación de hoy en día, hacia el año 2055 la cobertura total¹ del sistema será 42.5%, cerca de 10 pp por encima de la observada en 2013 (Gráfica 32). La cobertura del *régimen contributivo* estaría alrededor de 24%, mientras que el porcentaje restante sería beneficiado por Colombia Mayor. De los seis millones de adultos mayores que tendrían en 2055 cobertura, 3.1 millones serán del RAIS y solo 2.3 provendrán de Colombia Mayor [Montenegro et al. 2018].

La razón del mayor número de pensionados del RAIS radica, especialmente, en el menor número de semanas de jubilación de este régimen que permite una jubilación de salario mínimo con 1,150 semanas de cotización, a través del FGPM.



¹ La cobertura se construye como la proporción de mujeres mayores de 57 años y hombres mayores de 62 años que efectivamente cuentan con algún tipo de protección para su vejez (Gráfica 31). Estos cálculos incluyen a los individuos que reciben una pensión, son beneficiarios del programa Colombia Mayor o de los BEPS.

GRÁFICA 32. ADULTOS MAYORES CON ALGÚN TIPO DE COBERTURA, 2015 - 2055
Porcentaje en pensiones, BEPS, y Colombia Mayor



Fuente: [Montenegro et al. 2018]

Para ese momento, dadas las tendencias observadas en el envejecimiento de la población, habrá cerca de 14.2 millones de adultos mayores, de los cuales 8.3 millones no contarían con ninguna protección en su vejez (Gráfica 33).

GRÁFICA 33. MAYORES DE 60 AÑOS: CONDICIÓN PENSIONAL ESTIMADA A 2055



Fuente: [Montenegro et al. 2018]

El segundo principio que el régimen pensional actual no cumple es el de la equidad, principalmente debido a la desigualdad inherente del RPM, donde la focalización de los subsidios es muy regresiva. Actualmente el Estado destina cerca de 41 billones de pesos para financiar el déficit del *régimen de reparto* y de los *regímenes especiales* que aún no se han eliminado. De ese monto, se estima que unos \$20 billones son subsidios que se asignan a los individuos con

mayores ingresos. Por ejemplo, datos de MinTrabajo [2013b] muestran que una pensión de 25 salarios mínimos puede recibir un subsidio superior a \$1,000 millones de pesos, mientras que una persona que recibe una pensión de un salario mínimo recibe un subsidio de \$90 millones.

Las estimaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) [2016] indican que los subsidios pensionales que equivalen al 2.3% del PIB, se destinan principalmente a la población con mayores ingresos. Cerca de 65.4% de los subsidios están focalizados en el quintil más alto de ingresos, mientras que los individuos que pertenecen al quintil inferior reciben solamente el 0.3% de este monto (Tabla 3). Lo más alarmante de esta situación es que los subsidios a las pensiones más altas están siendo pagados con las cotizaciones que realizan los afiliados de menores recursos con una alta probabilidad de no alcanzar una pensión.

TABLA 3. SUBSIDIOS: FOCALIZACIÓN POR SECTOR Y QUINTIL

SECTOR	MAGNITUD	FOCALIZACIÓN POR QUINTILES				
		1	2	3	4	5
PENSIONES	2.30%	0.30%	2.00%	10.80%	21.50%	65.40%
EDUCACIÓN	2.80%	19.90%	18.20%	21.70%	22.80%	17.40%
SALUD	1.90%	23.80%	24.40%	20.80%	16.30%	14.70%
OTROS SUBSIDIOS	3.00%	34.10%	31.90%	16.80%	10.80%	6.40%

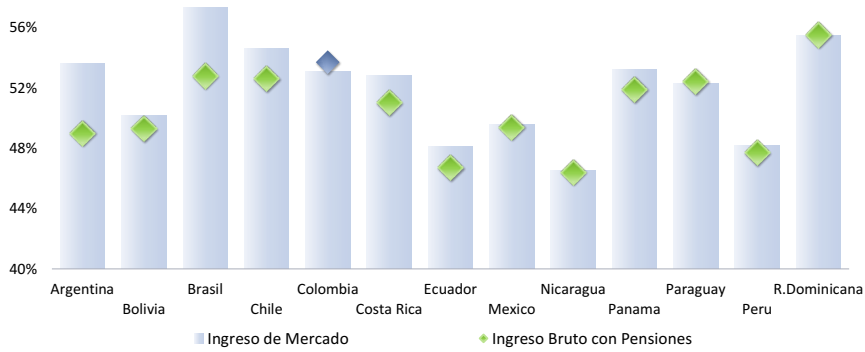
Fuente: [DNP 2016]

Según datos de CEPAL [2015b], como consecuencia de la distribución de estos recursos, el coeficiente de Gini para Colombia aumenta después de hacer el pago de pensiones, pasando de 0.531 a 0.537. Las estimaciones realizadas por Nieto R. [2014, 32-37] sugieren que los subsidios a las pensiones contribuyen con el 4.2% del Gini en Colombia. En el resto de países de América Latina este indicador se mantiene en niveles similares, pero en países como Chile la desigualdad disminuye (Gráfica 34).

En este escenario, una reforma pensional deberá permitir una asignación más equitativa de los recursos, eliminando o reduciendo radicalmente los subsidios a las pensiones más altas. De esta manera sería posible aumentar los beneficios y la cobertura en el *pilar no*

contributivo compuesto por Colombia Mayor y en el semicontributivo con los BEPS.

GRÁFICA 34. A.L: GINI ANTES Y DESPUÉS DE PENSIONES



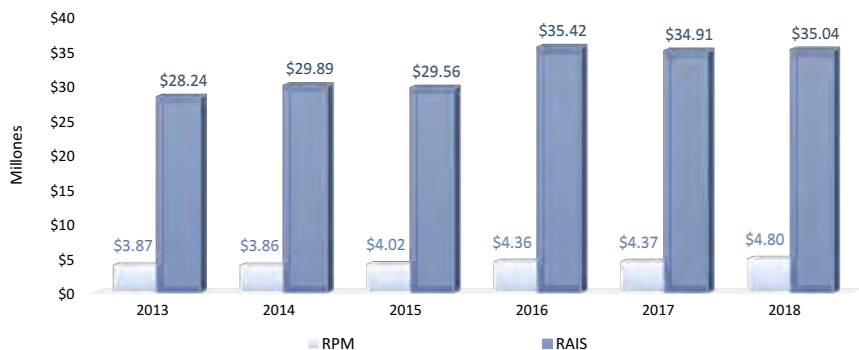
Fuente: [CEPAL 2015b]

Dado el déficit existente en el RPM, la mayor fuente de financiamiento de estos subsidios es el PGN. Pero no es la única. Los subsidios del RPM también se financian con la más vergonzosa expropiación que realiza el Estado colombiano, precisamente a los afiliados de menores ingresos del RPM.

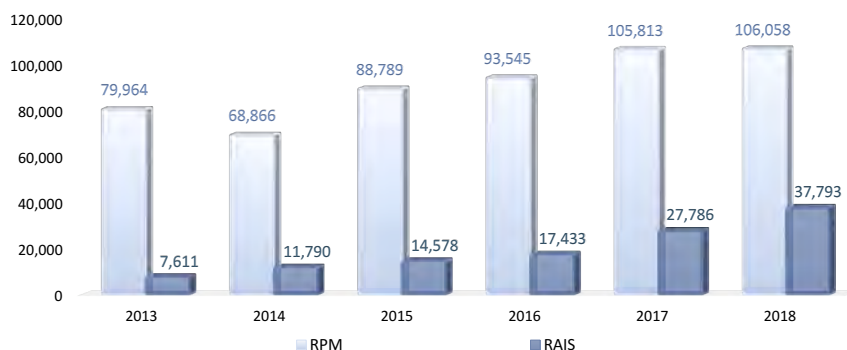
Mientras en el régimen público se devuelven las cotizaciones realizadas, ajustadas solo con la inflación, en el RAIS se devuelven las cotizaciones más los intereses reales capitalizados a lo largo del tiempo. De esta forma, en 2018, 106 mil personas recibieron en promedio solo \$4.8 millones en el RPM, mientras 37 mil personas recibieron \$35 millones en el RAIS, unas siete veces más (Gráfica 35). Entre 2013 y 2018, 541 mil personas no se jubilaron en el RPM, en tanto 116 mil no lo hicieron en el RAIS.

En la práctica, el gobierno de Colombia toma forzosamente una deuda de miles de cotizantes del RPM a una tasa de interés real del 0%, para regalarle plata a los afiliados de mayores ingresos. Lo más sorprendente de esta situación es el silencio de la gran mayoría de la opinión pública, de buena parte de la academia, y de varias organizaciones sociales sobre este atropello a cientos de miles de personas.

GRÁFICA 35. DEVOLUCIÓN DE SALDOS E INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA
A. DEVOLUCIONES PROMEDIO POR REGIMEN



B. NUMERO DE PERSONAS QUE RECIBIERON UNA DEVOLUCION

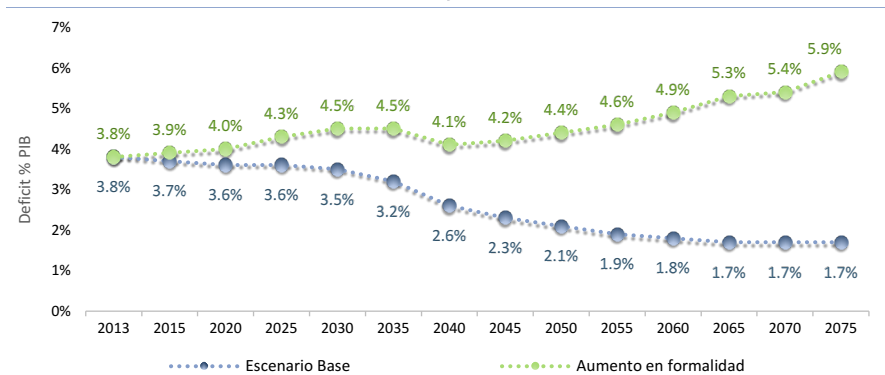


Fuente: Elaboración del autor con datos de [Colpensiones 2016a; Asofondos 2016]

Finalmente, otro de los principales problemas que enfrenta el sistema pensional colombiano es la *sostenibilidad fiscal del régimen de reparto*. En teoría, cuando un país cuenta con una relación elevada entre la PEA y los adultos mayores, un RPM debería ser sostenible debido a que cuenta con muchas personas que pueden cotizar activamente al sistema y son muy pocos los individuos que reciben una pensión. Sin embargo, a medida que la población envejece se hace cada vez más difícil poder mantener las mesadas de un creciente número de jubilados con las cotizaciones de un menor número de cotizantes activos. Estos problemas se agravan en un país en el que las pensiones, en particular de las personas de más altos ingresos, están fuertemente subsidiadas.

Hoy en día, las pensiones públicas tienen un déficit de un 4% del PIB, que equivale a casi un tercio de los ingresos tributarios del gobierno [MinHacienda 2018d]. Esta es una cifra muy considerable porque representa el rubro más elevado del gasto público y equivale a tres veces el costo de la ampliación del Canal de Panamá por año. Además, en un país como Colombia, que se encuentra en una rápida transición demográfica y se caracteriza por una elevadísima tasa de informalidad, se hace cada vez más difícil mantener este sistema pues son muy pocos los trabajadores que cotizan activamente.

GRÁFICA 36. RPM: GASTO PÚBLICO EN PENSIONES
Porcentaje del PIB



Fuente: [IDB 2015]

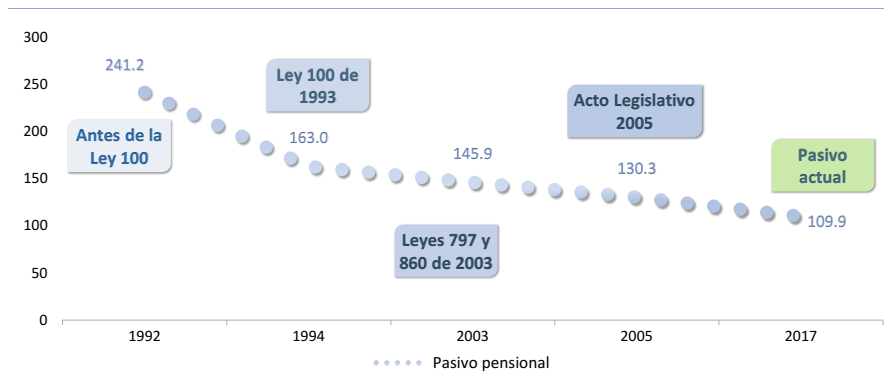
Según cálculos realizados por el [IDB 2015], paradójicamente, la formalización de los trabajadores no es compatible con un sistema en un *régimen de reparto*, en el cual las *tasas de reemplazo* son exageradamente elevadas por los subsidios otorgados. En particular, se estima que, con un incremento en la formalidad, manteniendo la *tasa de reemplazo* del RPM, el gasto público en pensiones podría llegar al 5% del PIB en el 2060 (Gráfica 36).² La relación inversa que existe entre la tasa de informalidad y el gasto pensional como porcentaje de PIB indica que la *sostenibilidad* actual del sistema público está fundamentada en su baja cobertura.



² Estos cálculos incluyen el gasto destinado a Colpensiones, FOPEP, Fuerzas Públicas, Magisterio, y Colombia Mayor.

Alternativamente, si se mantienen los niveles de informalidad actuales, el gasto público se reduciría a 1.7% del PIB para ese mismo año. La disminución se explica principalmente por el incremento en el número de afiliados del RAIS, el cual viene operando desde mediados de los años noventa, y por la baja cobertura que ofrece el RPM, asociada a los niveles de informalidad.

GRÁFICA 37. PASIVO PENSIONAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: [DNP 2017]

La introducción de la Ley 100 [1993] y otros actos legislativos han permitido que el pasivo pensional del país se reduzca de forma significativa. En 1992 esta deuda ascendía a 241.2% del PIB, mientras que en el 2017 se ubicó en 107.9%, lo que ha reducido las obligaciones para las generaciones futuras (Gráfica 37). Sin embargo, dicho pasivo continúa siendo excesivamente elevado pues la deuda explícita del gobierno de Colombia ha llegado a ser más del doble.

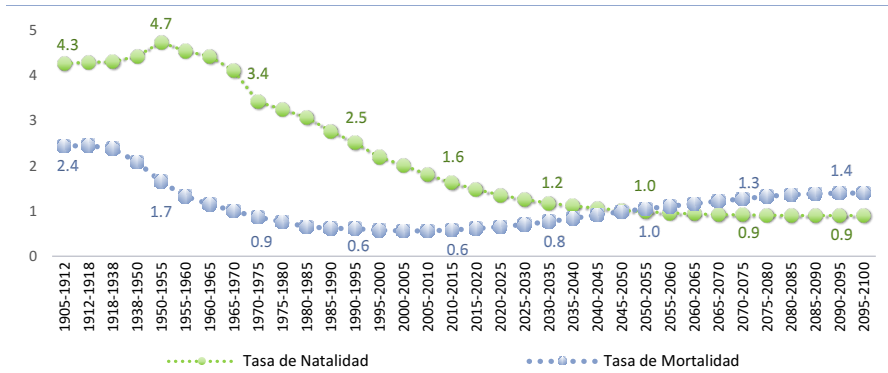
PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

Los problemas principales de los *pilares* del sistema pensional colombiano son también consecuencia de problemas estructurales asociados a la transición demográfica del país, a su mercado laboral, e incluso, a la digitalización de la sociedad.

En las últimas décadas, Colombia —al igual que otros países emergentes— ha experimentado una rápida transición demográfica que ha tenido un impacto significativo sobre el sistema pensional del país. Desde comienzos del siglo veinte, el crecimiento de la población se aceleró, alcanzado 3% en la década de los cincuenta para luego comenzar a declinar fuertemente (Gráfica 38). Este comportamiento está explicado por varios factores.

En primer lugar, la caída en la tasa de natalidad por la llegada de pastillas anticonceptivas y la implementación de programas de planificación familiar, así como también, por el empoderamiento femenino que le permitió a las mujeres acumular más capital humano e incrementar su participación en el mercado laboral [Montenegro et al. 2017]. El número de hijos por mujer cayó de más de siete en promedio a mediados del siglo a un poco menos de dos, hoy día.

GRÁFICA 38. COLOMBIA: TASA DE NATALIDAD Y MORTALIDAD, 1905 - 2100

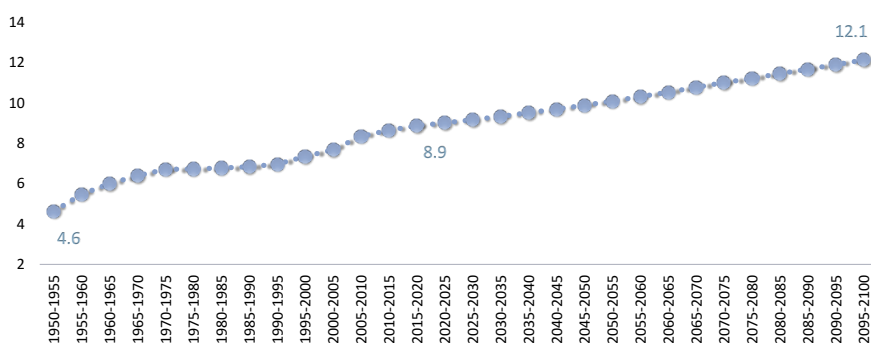


Fuente: [UNDESA 2017]

A partir de la década de los años 40, la mortalidad empezó a descender rápidamente por la llegada al país de nuevos medicamentos que ayudaron a reducir la mortalidad infantil y las muertes asociadas a las infecciones. Los avances en la medicina y el mejoramiento en las condiciones de vida se reflejaron en la tendencia positiva de la esperanza de vida al nacer y en el mayor número de años que pueden vivir los adultos mayores.

Hacia 1950, la esperanza de vida de una persona de 80 años en el país era menor a 5 años, hoy está alrededor de 8.6 años, y para el 2100, se estima que puede llegar a más de 12 años (Gráfica 39). Con las caídas en las tasas de natalidad y de mortalidad, actualmente la población colombiana está creciendo aproximadamente a un ritmo de 1.1% anual [DNP 2018].

GRÁFICA 39. COLOMBIA: EXPECTATIVA DE VIDA A LOS 80 AÑOS

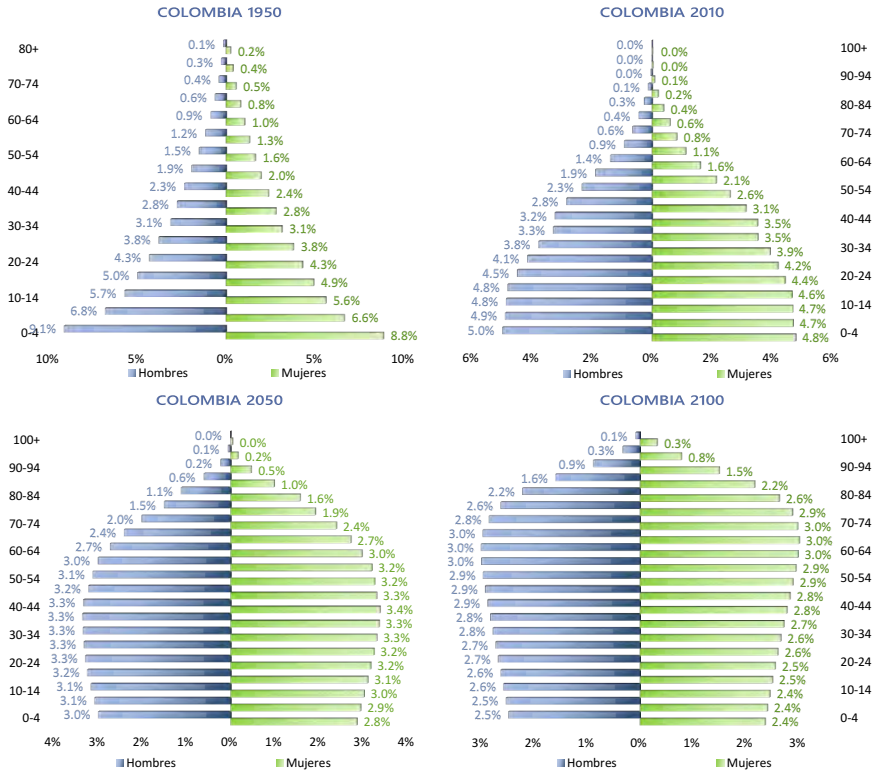


Fuente: [UNDESA 2017]

Es importante resaltar también que Colombia se ha caracterizado por ser un país relativamente cerrado, y, por lo tanto, la migración no ha afectado de manera relevante su demografía. Por su parte, la migración interna de la población rural a las zonas urbanas si ha sido relevante puesto que ha permitido que un mayor número de personas accedan a servicios públicos y a oportunidades laborales que mejoran su calidad de vida.

Las dinámicas demográficas descritas anteriormente se ven reflejadas en las estructuras de las pirámides poblacionales de Colombia (Gráfica 40). Hacia mediados del siglo veinte, la base de la pirámide poblacional era muy ancha, lo cual reflejaba una tasa de dependencia lo suficientemente baja para considerar que el modelo de reparto era una opción viable dentro del sistema de seguridad social, bajo el supuesto de que los trabajadores activos fuesen formales y cotizaran al sistema.

GRÁFICA 40. COLOMBIA: PIRÁMIDES POBLACIONALES



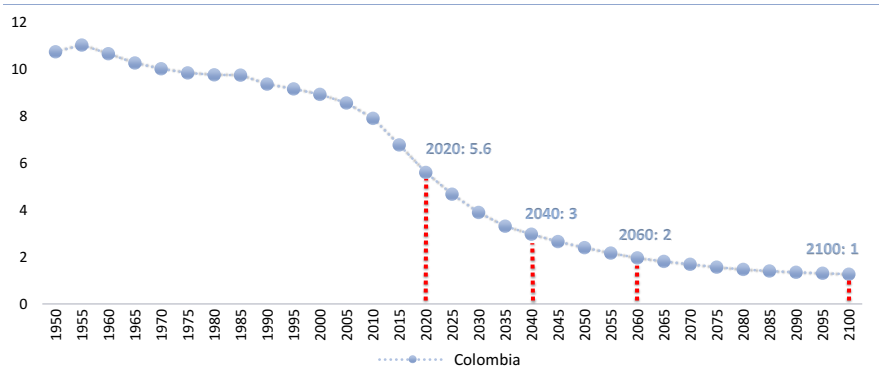
Fuente: [UNDESA 2017]

Hacia 1950, Colombia tenía más de 11 personas económicamente activas por cada adulto mayor, y en 2020, esta cifra será de un poco menos de seis trabajadores. Esta relación caerá a tres en 2040, y será de solo uno a finales del siglo veintiuno (Gráfica 41).

La relación entre trabajadores activos por adulto mayor es relativamente alta en Colombia comparada con países como Chile, España, o Japón. Con una relación como la actual —alrededor de seis individuos activos por adulto mayor— y con parámetros razonables, hoy en día, un sistema de reparto estaría en equilibrio si todos los trabajadores fuesen formales. Pero claramente, con la abrupta caída de dicha relación, muy pronto entraría en desequilibrio forzando mayores tasas de cotización, menores *tasas de reemplazo*, mayores

edades de pensión, mayor financiación del presupuesto, o una combinación de estas medidas.

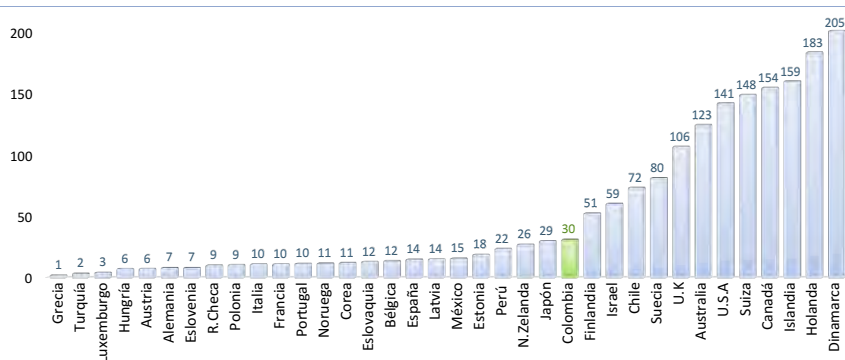
GRÁFICA 41. COLOMBIA: TRABAJADORES (PEA) POR ADULTO MAYOR



Fuente: [UNDESA 2017]

Como resultado de este proceso de transición demográfica, cada vez habrá menos personas que puedan aportar activamente al sistema para pagar las mesadas de las personas ya retiradas, quienes además vivirán cada vez más años.

GRÁFICA 42. AHORRO PENSIONAL MUNDIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



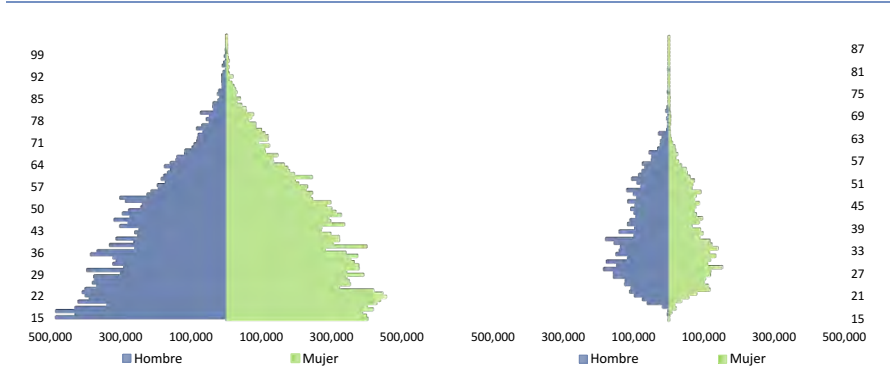
Fuente: [OECD 2017]

Este cambiante esquema hace que un sistema pensional de reparto sea asociado a un modelo financiero de Ponzi o a una pirámide financiera. Así, el esquema no es sostenible y empieza a comprometer una mayor proporción de recursos públicos o de los

ahorros del sistema. Muchos países desarrollados —en los cuales ya se agotó el bono demográfico— han logrado mantener los sistemas de reparto, o de beneficio definido, gracias a que cuentan con un nivel muy alto de ahorro pensional (Gráfica 42).

Otro de los grandes problemas estructurales que ha afectado al sistema de seguridad social del país ha sido la altísima informalidad en el mercado laboral. Según cifras de la GEIH [2018c], la informalidad laboral³ en Colombia alcanza el 64% de la población ocupada (Gráfica 43). Esto explica la baja cobertura que presenta el sistema actualmente y que presentará en un futuro.

GRÁFICA 43. MAYORES DE 17 AÑOS: POBLACIÓN Y COTIZANTES
MAYORES DE 17 AÑOS COTIZANTES MAYORES DE 17 AÑOS



Fuente: [DANE 2018c]

Por limitación de espacio no se explican las razones de dichas cifras tan elevadas, pero por ahora, basta argumentar que un porcentaje importante de la informalidad en el país está explicado por los altos costos salariales y no salariales que deben asumir los empleadores. Por ejemplo, el salario mínimo como proporción del salario medio es uno de los más altos del mundo [DNP 2018] y no refleja la productividad de los trabajadores colombianos. Todo esto se traduce en menores incentivos para generar empleo en el sector laboral formal.

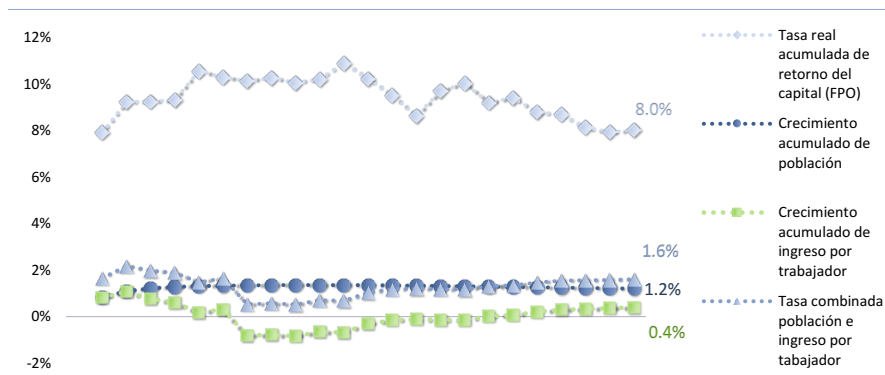


³ Las cifras de informalidad fueron calculadas utilizando la definición de IDB [2013a] en donde se considera que una persona pertenece al sector informal si no cotiza a pensiones.

Este hecho, combinado con el alto índice de desempleo que se presenta en el país hará que incluso un porcentaje inferior de trabajadores pueda gozar de una pensión durante su vejez. En particular, el desempleo y la baja tasa de formalidad afectan el número de total de semanas cotizadas y el monto del capital que puedan llegar a acumular, disminuyendo así, la probabilidad de acceder a una mesada pensional.

Este proceso conlleva un costo monetario alto para una persona que no alcanza a cumplir con los requisitos para pensionarse en el *régimen de reparto*. Esto se debe principalmente a que en el RPM una persona que no cumple con las semanas cotizadas necesarias para recibir una pensión —1,300 semanas— tiene derecho a una *indemnización sustitutiva* que equivale al monto de las cotizaciones realizadas ajustadas solo por inflación. Como contraste, en el RAIS, si el individuo no cumple con las semanas necesarias o con el capital suficiente para acceder a una pensión mínima recibe una devolución de sus saldos con una tasa de interés real positiva, que en términos históricos ha sido del 8% real. La devolución promedio de los saldos en el RAIS ha sido cerca de ocho veces más grande que la indemnización en el RPM en los últimos cinco años.

GRÁFICA 44. RÉGIMENES PENSIONALES: RETORNO HISTÓRICO



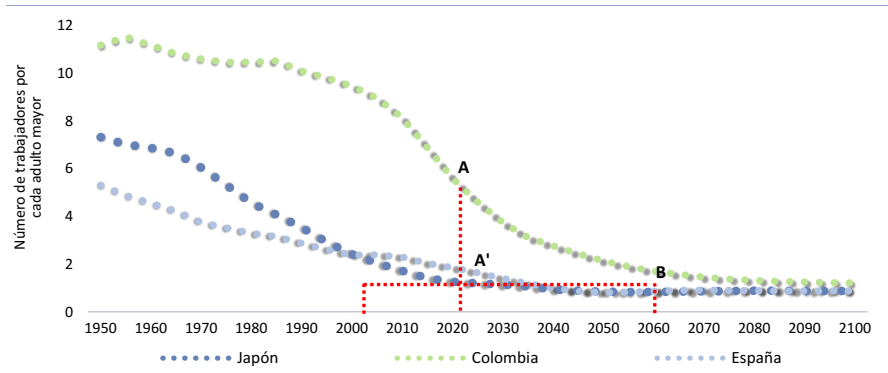
Fuente: [Montenegro et al. 2018]

En realidad, la tasa de retorno de un *régimen de reparto* puro y en equilibrio es igual a la suma de la tasa de crecimiento de la población activa y la tasa de crecimiento de la productividad, en otras palabras,

el crecimiento de la masa salarial. En el caso particular colombiano, las diferencias existentes entre los retornos al capital de los fondos de pensiones y los posibles retornos del fondo público han sido muy alta. Desde 1994, la tasa real acumulada del retorno al capital ha estado por encima de 8%, mientras que el retorno esperado del régimen público se ha ubicado alrededor de 2% (Gráfica 44).

Estas cifras son otra razón para argumentar que las personas de menores recursos deberían tener el acceso al capital y al sistema financiero con la transferencia de sus ahorros al RAIS. De esta forma se permite que la población —que bajo circunstancias normales no accedería a las ganancias de capital— pueda disfrutar de los beneficios de los mercados de capitales, todos materializados en sus cuentas individuales.

GRÁFICA 45. TRES PAÍSES INFORMALIDAD
Trabajadores (PEA) por Adulto Mayor

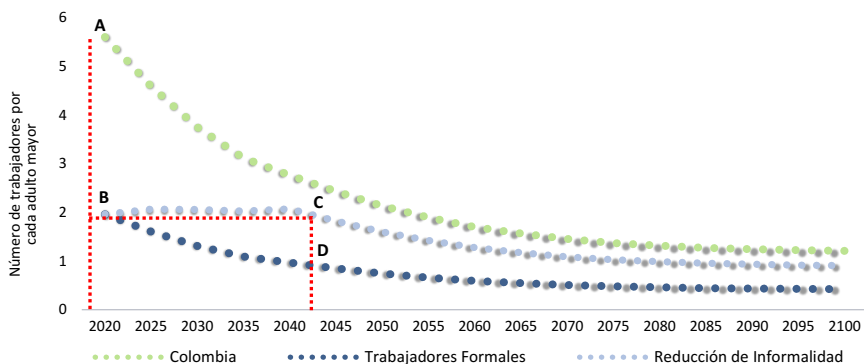


Fuente: [UNDESA 2017]

Al considerar únicamente a la población activa que efectivamente cotiza a una pensión, la razón entre trabajadores y adultos mayores cae de manera sustancial. En vez de contar con cinco trabajadores por cada adulto mayor, en 2020 se tendría aproximadamente dos trabajadores. Esta situación acerca a Colombia a los mismos niveles que hoy en día tienen países como España y Japón (Gráfica 45). Es como si la informalidad envejeciera al país prematuramente: si todos los trabajadores fuesen formales se alcanzaría esta relación solo cerca del año 2060.

Una estimación realizada por Asofondos muestra que incluso si el Estado hace un esfuerzo enorme para reducir la informalidad a razón de 10 pp cada cinco años, para el año 2040, el país mantendría prácticamente el mismo número de trabajadores formales por cada adulto mayor que tiene hoy (Gráfica 46).

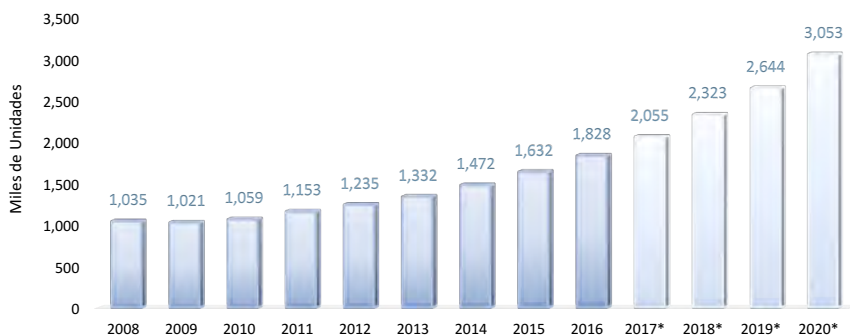
GRÁFICA 46. COLOMBIA INFORMALIDAD
Trabajadores (PEA) por Adulto Mayor



Fuente: [UNDESA 2017]

Esto implica que el efecto de la transición demográfica es mucho más fuerte que el del proceso de formalización laboral. Esta situación, no solo refleja nuevamente la insostenibilidad del sistema, sino también, el malgaste del bono demográfico en el país.

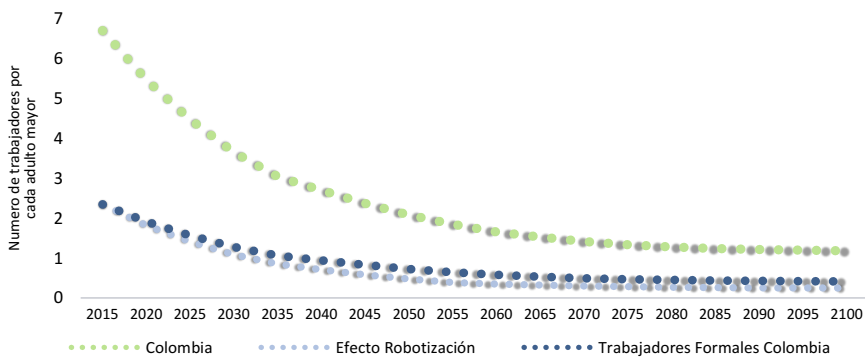
GRÁFICA 47. ROBOTS INDUSTRIALES: STOCK MUNDIAL ESTIMADO



Fuente: [IFR 2017]

Además de la transición demográfica y la informalidad laboral, en los próximos años, la seguridad social también enfrenta el reto de la digitalización de la sociedad. Este proceso está asociado principalmente con el incremento sistemático del uso de robots, y algoritmos en los procesos industriales y comerciales que terminan por reemplazar a los trabajadores formales. Entre el año 2018 y el 2020 se espera que el stock de robots industriales aumente cerca de 12% cada año en América, 17% en Asia, y 7% en Europa (Gráfica 47).

GRÁFICA 48. COLOMBIA ROBOTIZACIÓN
Trabajadores (PEA) por Adulto Mayor



Fuente: [Montenegro et al. 2018]

Los cálculos iniciales de Asofondos indican que, con la llegada de estas nuevas tecnologías, la relación entre trabajadores activos y adultos mayores será aún menor (Gráfica 48). Esta es una razón adicional para argumentar que un *régimen de reparto* puro en pensiones es inviable en un país como Colombia. En estas condiciones, mantener el *sistema de prima media* será no solo demasiado costoso para el Estado, sino también, una promesa imposible de cumplir para los jóvenes que hoy cotizan a dicho sistema.

PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL

La transición demográfica, la informalidad, y la digitalización de la sociedad han roto irremediablemente el contrato intergeneracional con el que se justificó financiera y políticamente el

sistema de reparto. Por lo tanto, en esta sección se expone la propuesta de reforma pensional de Asofondos basada en un complemento de pensiones con contribución definida, y beneficio definido —dado por las pensiones mínimas—, pero todo basado en el ahorro pensional (Ilustración 4). Además, esta propuesta busca mantener un *régimen semicontributivo* y otro *no contributivo* con mayor cobertura, que garantice un ingreso vitalicio justo y que además sea sostenible en el largo plazo.

ILUSTRACIÓN 4. COLOMBIA: ESTRUCTURA DEL SISTEMA PENSIONAL



Fuente: Elaboración del autor

A grandes rasgos, lo que se busca con esta propuesta de reforma es lograr articular de una mejor manera el sistema pensional colombiano, eliminando los subsidios regresivos de tal forma que se puedan mejorar los regímenes complementarios que existen actualmente como Colombia Mayor y los BEPS. Esto implica, no solo aumentar los beneficios que se ofrecen con estos regímenes, sino también incrementar su cobertura a la población adulta de menores ingresos.

De igual forma, con la implementación del *sistema de ahorro individual*, lo que se busca es garantizar la *sostenibilidad* del modelo pensional sin la necesidad de excluir su administración a los agentes públicos. En particular, se propone la creación de una AFP pública que se rija con las mismas normas de las administradoras privadas,

de esta forma incentivando una real competencia bajo las mismas reglas de juego.

Con los cambios propuestos en esta reforma, el sistema pensional colombiano estaría dividido en tres esquemas. Primero, se establecerá el *régimen no contributivo* compuesto principalmente por Colombia Mayor, financiado con recursos del FSP y del PGN. Con este fondo se busca otorgarle un subsidio equivalente a la línea de pobreza —aproximadamente \$250,000 pesos— a todos los adultos mayores de 65 años pertenecientes al SISBEN I y II. Para esto se propone aumentar el porcentaje de cotización al FSP de acuerdo al nivel de ingresos de los individuos.

Segundo, se plantea un *pilar semicontributivo* diseñado para aquellos individuos que no logran cumplir con las semanas ni con el capital necesario para recibir una pensión. En este régimen se busca que la *devolución de saldos* sea destinada por defecto hacia los BEPS, de tal forma que los individuos puedan obtener rentas vitalicias que pueden ser usadas como mesadas de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Por último, el *régimen contributivo* mantendrá el esquema principal que tiene el RAIS actualmente. Sin embargo, se propone la creación del Fondo de Reserva Pensional (FRP) —que heredaría los recursos del FGPM— para garantizar que aquellas personas que cumplan con las semanas de cotización, pero no con el capital necesario, puedan acceder a una pensión de salario mínimo. Para financiar el FRP se propone aumentar los aportes de los cotizantes a este fondo en función del IBC, que podrían variar entre el 1% y el 2.5%. Actualmente, el FGPM ha jubilado más de 20,000 personas y cuenta con recursos que equivalen aproximadamente a 2% del PIB. Al mantenerse los parámetros actuales del sistema pensional, se estima que este último fondo tendría recursos hasta el año 2065.

Entre otras medidas adicionales, se propone fortalecer el gobierno corporativo del administrador público en un esquema similar al de Banco de la República. Así mismo, se propone incentivar el *ahorro individual* voluntario por medio de herramientas derivadas de la

economía del comportamiento —recordatorios por medio de mensajes de texto, cambios en los mismos extractos de las pensiones, y crear reglas por defecto— para aumentar dicho ahorro.

Debido al cambio en el sistema es necesario respetar los *derechos adquiridos* por las personas que se encuentran pensionadas y aquellas próximas a pensionarse⁴ en el RPM actual. Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia de la reforma, todos los nuevos cotizantes deberán comenzar a cotizar a un régimen basado en ahorro y que se podrá hacer en una AFP pública o privada. Para las personas que se encuentren a más de diez años para pensionarse se puede definir un régimen de transición.

Distintas entidades han planteado otras reformas al sistema pensional. Fedesarrollo ha propuesto mantener el *régimen de reparto* y el *régimen de ahorro individual* por medio de la creación de un *sistema multipilar*. Esta propuesta busca que todas las personas aporten por un salario mínimo a un fondo de reparto, y que aquellas que tengan ingresos superiores hagan el resto de sus cotizaciones a una cuenta de *ahorro individual*. De esta forma a las personas que coticen sobre un salario mínimo se les garantizaría una *tasa de reemplazo* del 100% —algo irrealizable— gracias a un subsidio del Estado. A las personas que aporten por más de un salario mínimo se les reduciría el monto subsidiado, de acuerdo a los ahorros que tengan en los fondos de pensión. Este tipo de modelo no sería sostenible en largo plazo debido a que genera más gasto y reduce de forma significativa el ahorro en el sistema.

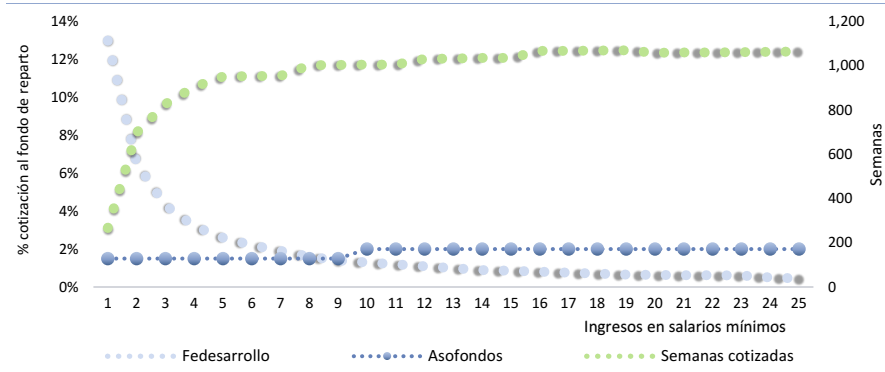
De acuerdo con estimaciones propias, la reforma propuesta por Fedesarrollo elimina por lo menos el 50% del flujo de ahorro en el país. Por otra parte, esa propuesta no hace un uso eficiente de los recursos del PGN. La focalización de la gran mayoría de los subsidios en ese sistema estaría destinada a los individuos con mayores ingresos, y además, está basada en un impuesto muy alto y regresivo a las personas más pobres, que por lo general, no cumplen con las



⁴ Se respetarán las expectativas de pensión de aquellas personas a quienes les falten diez años o menos para retirarse.

condiciones necesarias para pensionarse y que deben pagar una mayor proporción de sus salarios al *pilar de reparto* (Gráfica 49).

GRÁFICA 49. FONDO DE REPARTO: SEMANAS COTIZADAS
Porcentaje cotización, por ingresos



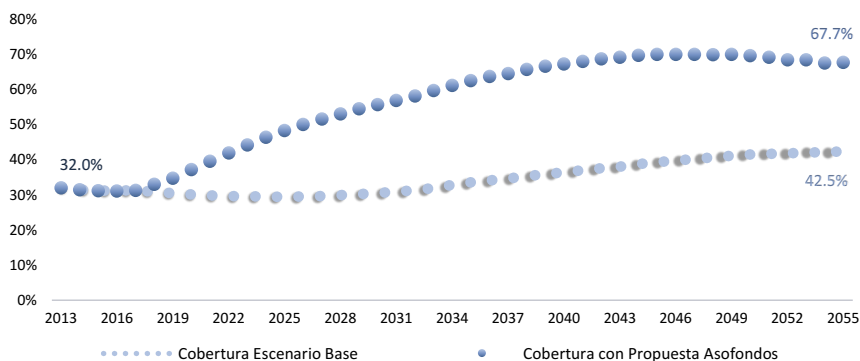
Fuente: [Montenegro et al. 2018]

Los recursos disponibles para estos subsidios deberían emplearse para aumentar el valor otorgado por medio de Colombia Mayor y los BEPS. Por otro lado, la implementación de este tipo de sistemas le genera ingresos al gobierno en el corto plazo, comprometiendo los recursos necesarios para la pensión de futuras generaciones. Además, bajo este escenario, el fondo de reparto sigue siendo inviable debido a que mantiene los problemas estructurales del sistema derivados de la transición demográfica, la informalidad laboral, y la digitalización de la sociedad.

IMPACTOS DE LA REFORMA PENSIONAL

Uno de los principales objetivos de la reforma de Asofondos es aumentar la cobertura del sistema de protección a la vejez. De acuerdo con las simulaciones realizadas por la entidad, gracias a los cambios introducidos con la reforma sería posible aumentar la cobertura total hasta 67.7% para el año 2055. Esto refleja un incremento de 25 pp en comparación con el escenario en el cual se mantienen los parámetros actuales del sistema (Gráfica 50).

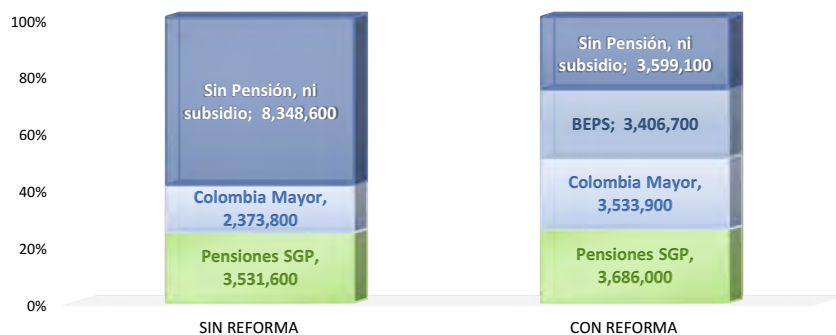
GRÁFICA 50. ADULTOS MAYORES CON ALGUNA COBERTURA, 2015-2055
 Porcentaje en pensiones, BEPS, y Colombia Mayor



Fuente: [Montenegro et al. 2018]

Dentro de 40 años, aproximadamente 3.7 millones de personas contarían con una pensión del SGP, mientras que cerca de siete millones de adultos mayores se beneficiarían de los programas Colombia Mayor y BEPS. En este escenario, cerca de 3.6 millones de adultos mayores no contarían ni con una pensión ni con un subsidio.

GRÁFICA 51. COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN 2055
 A. SIN REFORMA B. CON REFORMA



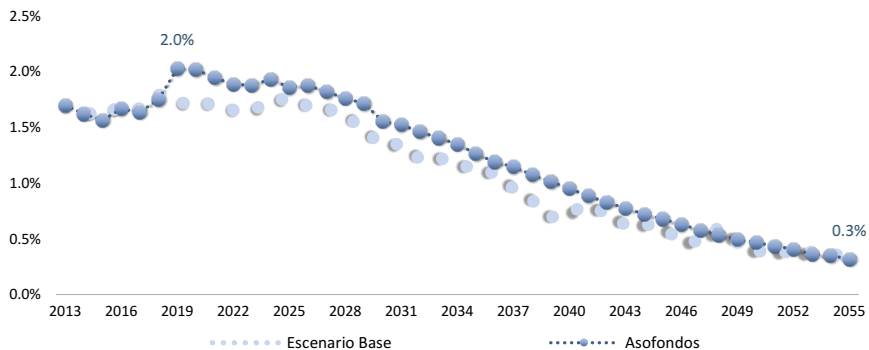
Fuente: [Montenegro et al. 2018]

Un porcentaje muy alto dentro del grupo que quedaría sin subsidio o pensión son los individuos de ingresos altos, especialmente rentistas de capital, que no han aportado de manera constante al sistema a lo largo de su vida. Esta es una mejora sustancial, pues bajo

las proyecciones con las características actuales, la población desprotegida en la vejez es de 8.3 millones de individuos (Gráfica 51).⁵

El incremento en la cobertura de los programas del *régimen no contributivo* y *semicontributivo* planteados en la reforma podrían incrementar la carga fiscal del sistema en el corto plazo. De acuerdo con proyecciones de Asofondos, los aportes de la nación al *régimen contributivo* llegarían a representar cerca de dos puntos del PIB. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, los aportes de la nación empezarían a disminuir sistemáticamente hasta ubicarse en 0.2% del PIB (Gráfica 52).

GRÁFICA 52. RÉGIMEN CONTRIBUTIVO: APORTES DE LA NACIÓN



Fuente: [Montenegro et al. 2018]

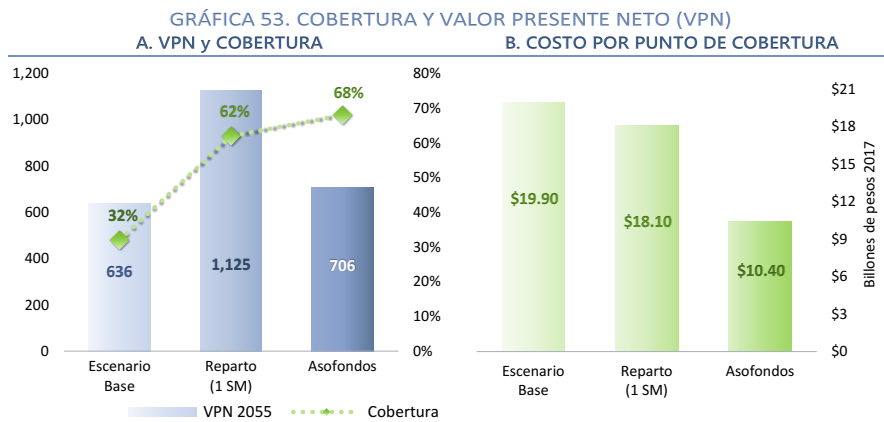
La tendencia de los aportes sería similar entre el escenario base y el escenario con reforma. Sin embargo, con la nueva implementación existiría una diferencia en cobertura de 25 pp. Una manera de evitar el incremento del déficit fiscal en el corto plazo sería haciendo más gradual la expansión de la cobertura de Colombia Mayor, el monto de su subsidio, o una combinación de estas opciones.

Una de las ventajas del modelo utilizado para estimar el comportamiento de distintas variables relevantes para el SGP, es que permite evaluar la implementación de otras modificaciones al



⁵⁵ En el escenario sin reforma no se presentan las personas que se benefician del programa de BEPS debido a que su valor es muy pequeño (Gráfica 51). El modelo de Asofondos [2016] está basado en la GEIH, y por ende, no incluye el régimen de retiro de la Fuerza Pública.

sistema. En particular, se evalúa la propuesta de Fedesarrollo bajo la cual todas las personas que reciban un salario mínimo deben cotizar en el RPM y el resto al RAIS. En este caso se da un incremento en la cobertura similar a esta propuesta, pero a un costo fiscal muy alto. En particular, la cobertura en el 2055 llegaría a 62%, pero el VPN del pasivo pensional llegaría a \$1,125 billones de pesos.



Fuente: [Montenegro et al. 2018]

Por otra parte, en el escenario de la reforma propuesta por Asofondos, el VPN de la deuda llegaría a \$706 billones de pesos. Así las cosas, el costo por cada punto de cobertura adicional del sistema pensional con la reforma de esta entidad es el más bajo, indicando que es la mejor propuesta en términos de *eficiencia, cobertura, equidad, y sostenibilidad* (Gráfica 53).

REFLEXIÓN FINAL

La transición demográfica y la informalidad laboral de Colombia hace imperativo diseñar un sistema de pensiones que pueda ser sostenible en largo plazo. Muchos países en el mundo están enfrentando esta misma situación, y poco a poco, han empezado a implementar modelos pensionales basados en un esquema de ahorro o capitalización individual.

Si bien el país ya cuenta con un *régimen de ahorro individual*, debido a la alta informalidad y la existencia de un *régimen de reparto*, el SGP enfrenta otros problemas fundamentales como su baja cobertura y la inequidad en la distribución de subsidios. De mantenerse este modelo, en las próximas décadas, hacia 2055, el país se vería afectado por una *bomba social* con más de ocho millones de personas sin ningún tipo de protección para su vejez.

Asofondos propone una reforma pensional con un *régimen contributivo* totalmente basado en ahorro, y que pueda ser administrado por una AFP pública y administradoras privadas que compitan en las mismas condiciones. Además, la reforma también plantea el perfeccionamiento del *régimen no contributivo* del SGP de tal forma que se pueda aumentar la cobertura y utilizar los recursos disponibles de manera eficiente. Una parte fundamental de esta propuesta es el respeto a los *derechos adquiridos* de aquellos individuos que ya se encuentran pensionados y de aquellos que están próximos a retirarse.

Las proyecciones indican que, con los cambios planteados, la cobertura en el sistema podría llegar a casi el 70% de la población mayor para el 2055 que equivale a más de 10.5 millones de personas. Con esta propuesta el costo fiscal se mantiene en niveles similares a los que se llegaría de continuar con el escenario actual. No obstante, el objetivo principal de una reforma al sistema de seguridad social debe ser garantizar el bienestar y la protección de los adultos mayores y no reducir el déficit fiscal de corto plazo o buscar nuevas fuentes de financiación para otros rubros del PGN.

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.

SANTIAGO MONTENEGRO
Presidente de Asofondos

BOMBA SOCIAL vs. BOMBA FISCAL

REFORMA AL SISTEMA
PENSIONAL DE COLOMBIA^a



**SERGIO CLAVIJO
ALEJANDRO VERA
NELSON VERA, EKATERINA
CUÉLLAR, ANDREA RÍOS**

^a Este capítulo corresponde a una versión resumida de la investigación *Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)* [ANIF 2018].

^b Director, subdirector, jefes de investigaciones e investigadora de ANIF, respectivamente.

INTRODUCCIÓN

A nivel global, las crisis fiscales de la década de los años ochenta tuvieron el positivo efecto de acelerar la adopción de esquemas pensionales de administración privada, cuentas individuales, los cuales tienen la virtud de ser equitativos —premiando a cada cual según su voluntad de ahorro inter temporal— y de abrir espacio fiscal para acometer obligaciones fiscales en los frentes de salud e infraestructura.

Sin lugar a dudas, las AFP han sido exitosas en las tareas que se les asignaron: [1] han logrado excelentes retornos históricos para dichos ahorros, bordeando tasas de 6% a 8% real por año, cuando el retorno promedio de una buena inversión de portafolio normalmente rinde entre 3% y 5% real anual [Munnell y Aubry 2015]; y [2] lo han hecho a través de una diversificación y optimización de los portafolios que en el agregado han permitido desarrollar mejores proyectos de infraestructura, con importante potencialización del PIB real.

A pesar de ello, tras 20 años de prueba exitosa del modelo de AFP, en los últimos dos años se han conocido tres tipos de quejas, que aunque importantes desde el punto de vista social, en nada desdican el récord histórico antes referido. Las quejas sobre el desempeño de las AFP han tenido que ver con: [1] una baja proporción de la población accediendo a pensiones vitalicias —prácticamente solo uno de cada tres colombianos—; [2] supuestos cobros elevados en materia de comisión de administración, hoy equivalente al 1.3% de la contribución, y de seguro previsional, 1.7% de la contribución, aunque tienen un tope de 3% [Ley 797 2003a]; y [3] supuestas bajas *tasas de reemplazo* bordeando entre el 45% y el 50%, en función del

retorno real del portafolio, de la densidad de las cotizaciones, y del tiempo esperado de disfrute de dicha pensión.

Dichos reclamos —válidos desde la problemática de Estado— no son para nada atribuibles a problemas regulatorios ni de mala administración de las AFP, sino que tienen que ver con: [1] la elevada informalidad laboral; [2] no es cierto que los cobros de comisiones sean elevados, pues se puede demostrar que bordean un 0.5% de los ahorros acumulados a 20 años —por debajo de la práctica internacional de otros mercados financieros— y los de seguros que están en línea con la práctica internacional; y [3] una falsa e ilusoria comparación con los abultados subsidios que en el pasado daba el RPM público en la mayoría de los países desarrollados, por lo cual ha sido urgente reformarlos paramétricamente a través de elevar la edad de pensión, hoy bordeando 65 años, y reducir las *tasas de reemplazo* hacia rangos más realistas [Clavijo 2014].

Desde la Constitución [1991], todos los gobiernos de los últimos 25 años en Colombia dicen reconocer los problemas de insostenibilidad del sistema público de pensiones, pero no han hecho mayor cosa por acabarlo. En este sentido, tanto las multilaterales como IDB y OECD, y los centros de investigación como ANIF y Fedesarrollo han venido insistiendo en la urgencia de realizar una REP. La Comisión de Gasto Público dio claras directrices sobre la urgencia y profundidad que Colombia requiere en esta materia [ANIF 2017b].

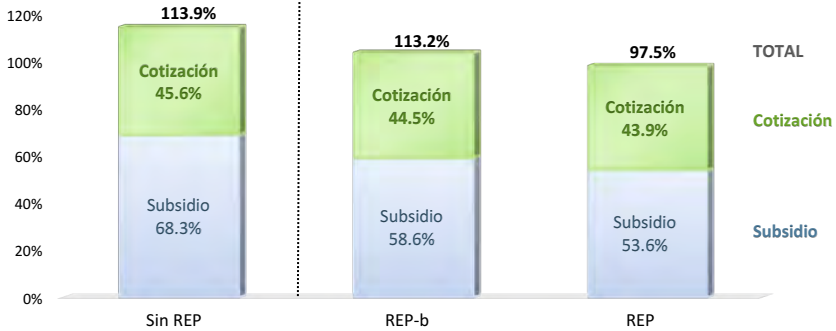
Teniendo en cuenta todo lo anterior, este documento busca identificar los elementos esenciales que debería tener una REP, a partir de la raíz de las problemas sociales, laborales y fiscales. Los principales mensajes que pueden extraerse de este documento se sintetizan a continuación.

VPN PENSIONAL PERÍODO 2017-2050

Bajo el escenario actual de *piloto automático*, sin REP, el VPN pensional de Colombia llega a 114% del PIB de 2017, descontados los flujos del horizonte 2017-2050 (Gráfica 54). Este cálculo se explica por

los elevados subsidios del RPM, aún bajo un horizonte fiscalmente conservador en el cual la cobertura pensional se mantiene en el 30% actual; cifra muy inferior al 64% de cobertura que se observa en promedio en América Latina.

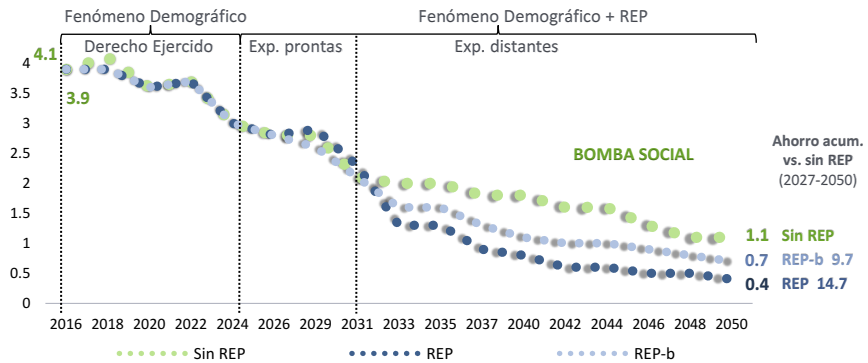
GRÁFICA 54. BOMBA SOCIAL: REFORMAS PENSIONALES
Porcentaje del PIB, VPN pensional, 2017 - 2050



Fuente: Elaboración del autor con base en [DANE 2018g; IMF 2017; SFC 2018c]

Este escenario actual, *statu quo*, se denominará *bomba social* debido a la gran amenaza que representa tener dos terceras partes de los ancianos con riesgo de caer en la indigencia. Paradójicamente, bajo este escenario, los pagos pensionales a cargo del fisco descenderían del nivel actual de 4.1% del PIB hacia 1.1% en 2050 (Gráfica 55).

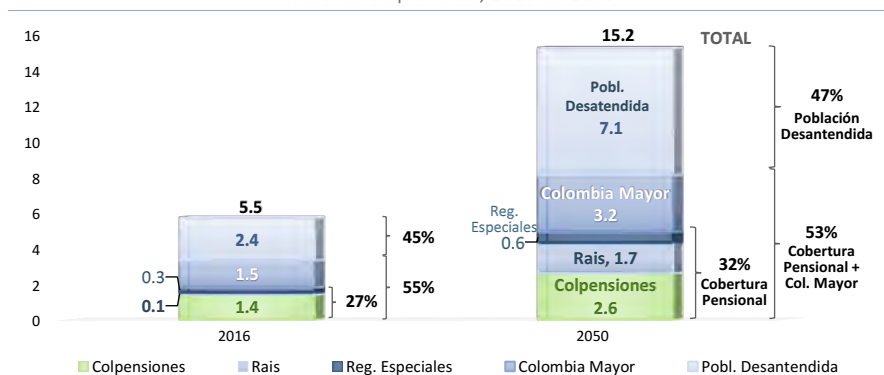
GRÁFICA 55. RESUMEN BOMBA SOCIAL: REP
Porcentaje del PIB, pagos pensionales, 2016 - 2050



Fuente: Elaboración del autor con base en [DANE 2018g; IMF 2017; SFC 2018c]

Esto se explica por la baja cobertura pensional de solo 30% que representará todo un drama social porque la población mayor de 60 años se habrá prácticamente triplicado, pasando de 5.5 millones a 15 millones hacia 2050 (Gráfica 56).

GRÁFICA 56. BOMBA SOCIAL: DISTRIBUCIÓN MAYORES DE 60 AÑOS
Millones de personas, 2016 vs. 2050



Fuente: Elaboración del autor con base en [DANE 2018g; IMF 2017; SFC 2018c]

Cabe recordar que el RPM actualmente cuenta con el 27% de los afiliados y atiende al 95% de los pensionados [SFC 2018c]. Debido a las altas exigencias de tiempo y densidad de cotización —mínimo 25 años— estas obligaciones pensionales se irán diluyendo en el tiempo dejando menor presión fiscal, pero con esa preocupante *bomba social* de gran cantidad de ancianos con riesgo de indigencia.

Bajo este escenario de duplicación de la cobertura pensional —que pasaría del 30% al 64% de la población en edad de pensión— se estaría logrando el objetivo de desactivar la *bomba social*, pero en ausencia de una REP, se estaría activando una *bomba fiscal*. En efecto, bajo la *bomba social* actual, las obligaciones fiscales al descubierto del período 2017-2050 se estarían elevando del 114% del PIB *bomba social* a un 206% del PIB —en VPN respecto del PIB de 2017—, un deterioro equivalente al 92% del PIB. Esto prácticamente duplica el esfuerzo fiscal requerido para absorber esa mayor carga pensional. En términos de flujo de caja, bajo esta mayor cobertura pensional, los pagos pensionales ya no descenderían al 1.1% del PIB por año hacia 2050, sino que continuarían en niveles del 2.4% del PIB

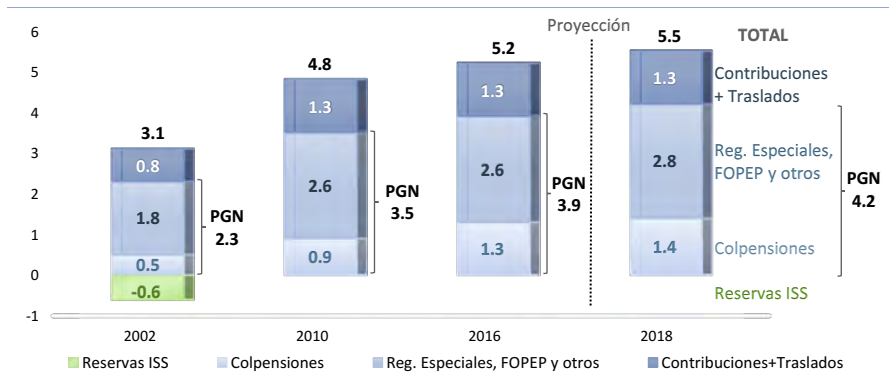
por año; valor similar al evidenciado desde finales de la década de los años noventa, la mitad del valor actual del 4.1% del PIB.

ELEMENTOS DE LA REP

Dado lo anterior, este documento presenta una propuesta de REP que recoge varias de las recomendaciones que han venido mencionando los organismos multilaterales y los internacionales. Adicionalmente, se incluye un régimen de transición de 15 años en la mayoría de las medidas, dado el talante garantista de la CC en su jurisprudencia en materia de *derechos adquiridos*, independientemente de la legitimidad de las expectativas en el frente pensional.

Un sistema pensional eficiente se basa en la capacidad de ofrecer jubilaciones, reduciendo la exposición de los recursos del Estado. Si bien en Colombia se implementó el RAIS mediante la Ley 100 [1993], se cometió el error de dejar vivo el RPM —lleno de subsidios implícitos—, perpetuando la competencia desleal. Como se ha mencionado, los desbalances pensionales se han agravado también por las bajas coberturas y densidades de cotización, lo cual hace urgente la adopción de reformas pensionales estructurales.

GRÁFICA 57. PAGOS PENSIONALES
Porcentaje del PIB, 2002 - 2018



Fuente: Elaboración del autor con base en [DANE 2018g; SFC 2018c]

La columna vertebral de la propuesta de REP de ANIF proviene del marchitamiento del RPM, y consiste en cerrar la opción de nuevos afiliados a ese régimen, ojalá a partir de enero de 2021. El gasto total en pensiones, incluyendo contribuciones, se incrementó en 5.2% del PIB en 2016 frente al 3.1% del PIB observado en 2002 (Gráfica 57).

Ahora bien, Colpensiones, administrador del RPM, continuaría honrando todos los compromisos ya adquiridos con los pensionados vigentes y con los futuros pensionados que estuvieran afiliados hasta esa fecha. Para respetar las expectativas relativamente cercanas de acceso al RPM derivadas de la jurisprudencia de la CC en relación con la Ley 100 [1993] y la Ley 797 [2003a], el régimen de transición de 15 años propuesto permitiría que los afiliados decidan entre el RAIS y el RPM, y crearía las siguientes categorías:

DERECHO EJERCIDO. Afiliados con edades superiores a los 47 años para la mujer y 52 para el hombre, a quienes les falten 10 años o menos para pensionarse no podrán trasladarse de régimen, pues bajo la Ley 797 [2003a] ya debieron ejercer su opción de escogencia entre el RAIS y el RPM.

EXPECTATIVAS PRONTAS. Afiliados con edades de 42 a 47 años para la mujer y de 47 a 52 para el hombre, a quienes les falten entre 10 y 15 años para pensionarse, se les respetarían las condiciones pensionales vigentes, invocando el principio de expectativa cercana de la Sentencia C-789 [2002]. Podrán elegir entre el RAIS y el RPM hasta cuando les falten 10 años para pensionarse, es decir, tendrán cinco años para tomar su decisión a partir de la implementación de la REP.

EXPECTATIVAS DISTANTES. Afiliados con edades inferiores a 42 años para la mujer y 47 para el hombre, a quienes les falten más de 15 años para pensionarse, y se les dará un período de dos 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 esta no implica el cierre de actividades de la institución. En efecto, esta entidad pública continuaría atendiendo a los pensionados actuales por un buen número de años, y a todos los que optaron seguir cotizando o trasladarse a ella. La salvedad es que Colpensiones no tendría nuevos afiliados a partir de enero de 2021. Dicho de otra manera, la expectativa de vida útil de Colpensiones atendiendo sus labores del RPM seguramente iría hasta el año 2100, suponiendo que el último afiliado entra al sistema a la edad de 20 años en enero de 2021, y que el disfrute conjunto de su pensión duraría hasta la edad de 100 años de alguno de los cónyuges o compañeros permanentes.

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.¹ Más aún, en el futuro, Colpensiones debe continuar fortaleciéndose institucionalmente para ahondar en el programa BEPS, por ejemplo, a través del esquema de hipotecas reversibles [ANIF 2017a].

Esta propuesta de ANIF también incluye importantes ajustes paramétricos al RPM en materia de: [1] reducción de la pensión mínima del actual 100% a 75% de un SML, como en el caso de Chile; [2] disminución de las *tasas de reemplazo* en -20 pp para los ingresos superiores a un SML, 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; [3] incremento de la edad de pensión en cinco años, elevando a 62 años para mujeres y 67 para hombres; aplicando un cronograma similar al conocido Pacto de Toledo de España —aumentos graduales de un año cada año hasta alcanzar el objetivo de incremento de cinco años en la edad de pensión—, que se aplicaría únicamente a las nuevas generaciones; es decir, personas con edades inferiores a los 42 años para la mujer y 47 para el hombre; [4] reducción de la llamada pensión sustitutiva del 100% al 75%, con la única excepción de mantener el 100% hasta que todos



¹ Cabe resaltar que la institución logró revertir el ECI del sistema al haber evacuado más de 1.7 millones de solicitudes de pensión entre 2010 y 2017 [Colpensiones 2017a].

los hijos cumplan un mínimo de 25 años, para bajarla a la más restrictiva práctica internacional del 50%. Por último, [5] se propone acabar con los trucos pensionales que permite la Ley 797 [2003a] para el cálculo del IBL que contempla los últimos 10 años de cotización y genera un inadecuado arbitraje en contra de Colpensiones. Así, esta propuesta es que ese IBL referido a la pensión se haga de ahora en adelante sobre el promedio real de las contribuciones durante toda la vida laboral, respetando el período de transición de 15 años a partir de la implementación de la REP.

Cabe aclarar que la REP propuesta por ANIF no altera las condiciones de los *regímenes especiales* vigentes de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 01 [2005] ni a los antiguos afiliados del FOMAG de acuerdo con la Ley 812 [2003b], a pesar de que a los nuevos afiliados del Magisterio si le aplican las mismas condiciones del RPM, con excepción de la edad de pensión, siendo de 57 años para hombres y mujeres. Teniendo en cuenta esto último, los ajustes paramétricos de la REP también aplicarían para los docentes afiliados al FOMAG a partir de 2003.

TABLA 4. SUBSIDIO PENSIONAL: LEY 797 DE 2003 VS. PROPUESTA ANIF
En porcentaje, 25 años cotización, 25 años disfrute

TIPO DE AGENTE	TASA DE REEMPLAZO			BRECHA REMANENTE (4)=(2)-(3)
	OFRECIDA LEY 797/03 (1)	PROPUESTA ANIF (2)	EFFECTIVA (3)	
1 SML	100	75.0	35.1	39.9
2 SML	64.5	44.5	40.5	4.0
5 SML	63.0	43.0	40.5	2.5
10 SML	60.5	40.5	40.5	0
25 SML	53.0	40.5	40.5	0

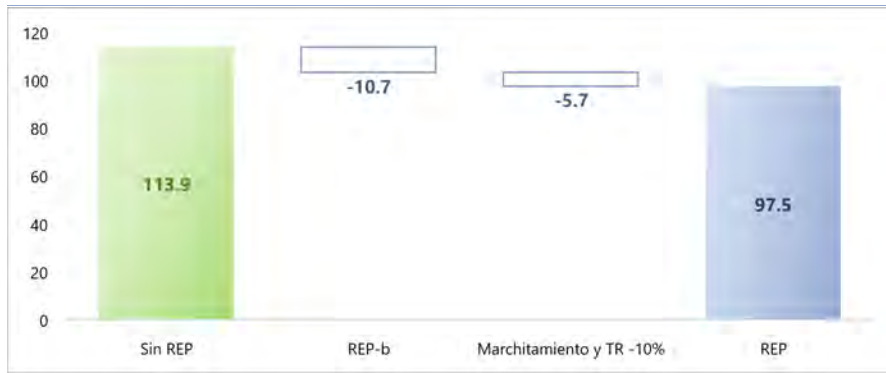
Fuente: Elaboración del autor

Finalmente, dicha propuesta de REP también incluiría una flexibilización del acceso al FGPM. En este frente, se propone que todos los afiliados (RPM+RAIS) puedan acceder a ese fondo —hoy limitado al RAIS— bajo un esquema *first come, first served*. Ello requeriría de un fondo equivalente en el RPM, donde también se eliminarían las talanqueras de no acceso por ingresos adicionales, siendo las únicas condiciones de ingreso: [1] el cumplimiento de al

menos 1,150 semanas de cotización; y [2] haber cotizado por ingresos de un SML. Esto último sugiere una convergencia de la REP hacia un *sistema de pilares* mejorado, donde los subsidios aplicarían principalmente para las cotizaciones por un SML que recibirían un subsidio cercano al 40% de la pensión, aún con la implementación de la REP (Tabla 4).

Al aplicar una REP como la esbozada —marchitamiento y ajustes paramétricos al RPM— se encuentra que el VPN pensional bruto estaría descendiendo a 97.5% del PIB entre 2017 y 2050, contra 113.9% del PIB que se observaría en un escenario sin REP (Gráfica 58).

GRÁFICA 58. BOMBA SOCIAL: REP DISMINUCIÓN VPN PENSIONAL
Porcentaje del PIB, 2017-2050



Fuente: Elaboración del autor con base en [DANE 2018g; IMF 2017; SFC 2018c]

Esto es consistente con una disminución en la trayectoria de los pagos pensionales, llegando al 0.4% del PIB en 2050 frente al 1.1% del PIB que se observaría sin REP (Gráfica 55). La trayectoria de los pagos pensionales se dividiría en tres fases: [1] durante 2017-2026 —diez años a partir de la implementación de la REP— no habría diferencias entre los pagos de los escenarios sin y con REP, pues en línea con la jurisprudencia de la CC, la implementación de la reforma contempla la obligación de respetar los *derechos adquiridos* de los pensionados y no alterar los derechos ejercidos de los afiliados que se encuentran cerca de la edad de pensión; [2] durante 2027-2031 —15 años a partir de la implementación de la REP— los pagos de la REP serían superiores a los observados bajo el escenario sin REP porque el

marchitamiento del RPM conllevaría un traslado masivo de afiliados del RAIS al RPM en busca de los mayores subsidios públicos; y [3] durante 2032-2050, se empieza a observar un descenso marcado en los pagos del escenario de REP, ubicándose por debajo de los del escenario sin reforma que se explica por la aplicación de los ajustes paramétricos.

Es importante destacar cómo esta propuesta no genera grandes ahorros fiscales entre 2017 y 2031 por 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 y 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.

Adicionalmente, la REP debería estar acompañada por un fortalecimiento institucional de Colpensiones, particularmente en el frente de los BEPS, profundizando el esquema de hipotecas reversibles. Así mismo, se requiere fortalecer el programa Colombia Mayor, tanto en términos de cobertura como de montos transferidos, duplicando su asignación presupuestal al 0.4% del PIB, acercándolo al 0.6% del PIB promedio en América Latina para la protección de la tercera edad [IDB 2013b; OECD 2015]. Todo ello bajo la supervisión del DNP y el blindaje político de dichos subsidios. Por último, sería conveniente fortalecer la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) a través de tecnologías que permitan un mayor control de las cotizaciones.

Estos beneficios fiscales algo tardíos (2032) generan una complicada economía política en contra de la REP propuesta, pues seguramente las futuras administraciones también tendrán el sesgo de 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 2019-2020 radica en que si alguien hubiese tenido la visión de aplicar estos

correctivos diez, o quince años atrás, hoy se tendrían los beneficios de haber reducido las asignaciones presupuestales del actual 4% del PIB [Ley 1940 2018], tal vez al 2% del PIB. Adicionalmente, de haberse implementado una reforma laboral, se habría logrado desactivar la *bomba social* —logrando coberturas pensionales del 64%—, y evitando la indigencia de muchos ancianos.

El ahorro calculado 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 ya se hubiese implementado esta REP, entonces, prácticamente se tendría financiado un gasto adicional del 1% del PIB dedicado al posconflicto [ANIF 2016].

REFORMA ESTRUCTURAL PENSIONAL ALTERNATIVA: REP-B

Consciente de la complicada economía política del período 2019-2022, ANIF también presenta un Plan B: REP-b, menos ambicioso desde el punto de vista fiscal, que 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 un SML porque modificarla requiere de una reforma constitucional y los ajustes en las *tasas de reemplazo* ya no serían de -20 pp, sino de -10 pp. El resto de los cambios paramétricos propuestos en la REP se mantendrían en este Plan B, incluyendo los cambios en la edad de pensión y la pensión sustitutiva a sobrevivientes.

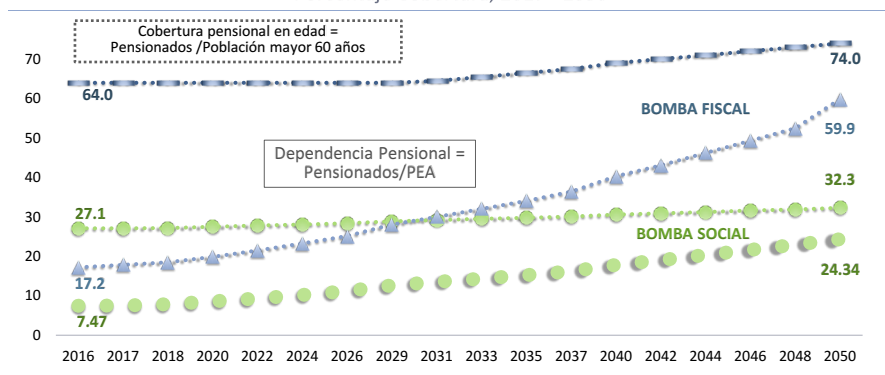
Al aplicar la REP-b, se encuentra que el VPN pensional bruto estaría descendiendo solo al 103.2% del PIB durante 2017-2050, es decir, +5.7% del PIB frente al escenario de REP (Gráfica 57). De la misma manera, el descenso de los pagos pensionales sería menos marcado con respecto al del escenario de la REP, llegando al 0.7% del PIB en 2050 comparado con 0.4% del PIB del escenario de la REP; un

rendimiento fiscal inferior al 0.3% del PIB de la REP-b (Gráfica 58). Esto último reduciría el ahorro acumulado en dichos flujos al 9.7% del PIB, comparado con los valores cercanos al 15% del PIB en la REP.

REFORMA PENSIONAL: BOMBA SOCIAL vs. BOMBA FISCAL

Los cálculos del VPN pensional y la trayectoria de los pagos pensionales sugieren una moderación de las presiones fiscales hacia futuro, aún en ausencia de una REP. Esto encierra dos elementos importantes: [1] el fenómeno demográfico donde el crecimiento poblacional estaría descendiendo del actual 1.1% [DANE 2018g; IMF 2017] al 0.3% hacia 2050; y [2] las ganancias marginales en cobertura pensional que pasan del actual 30% al 32% en 2050. Esto evidencia el grave problema de *bomba social* que enfrenta el sistema pensional del país, donde solo uno, de tres colombianos, cuenta con una pensión.

GRÁFICA 59. BOMBA SOCIAL VS. BOMBA FISCAL: TASA DE COBERTURA PENSIONAL
Porcentaje Cobertura, 2017 - 2050



Fuente: Elaboración del autor con base en [DANE 2018g; IMF 2017; SFC 2018c]

Lo anterior muestra la necesidad de implementar paralelamente una reforma laboral que reduzca [1] las elevadas tasas actuales de informalidad del país del 57%² —evidenciadas en la baja relación de

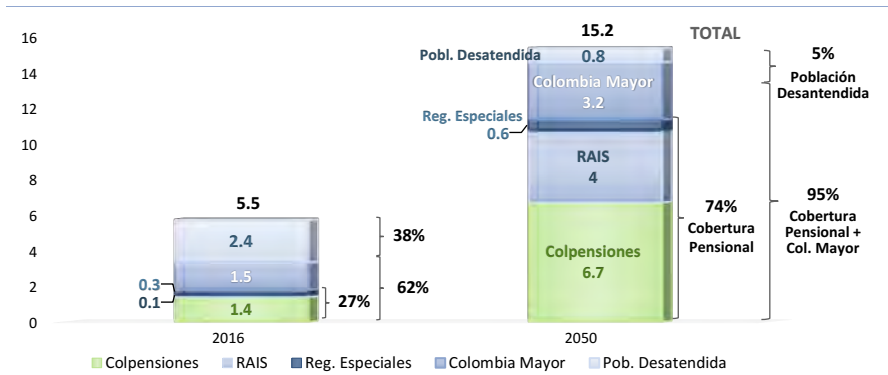


² Los detalles de las tasas de informalidad requieren ser abordados en otro estudio.

cotizantes PILA-PEA del 43% [SFC 2018c]— cifras que son 70% en Chile y 90% en España; y [2] la informalidad pensional, tan alta en Colombia, 74%, porque solo 26% de la PEA cotiza con densidades mayores al 70% [DANE 2018d], es decir, ocho meses al año.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿cómo se alterarían los cálculos de *sostenibilidad fiscal* pensional de materializarse una reforma laboral que eleve la cobertura pensional promedio entre 64% y 74% como la que se observa en América Latina? (Gráfica 59 y Gráfica 60). Bajo este escenario de duplicación de la cobertura pensional —que pasaría del 30% al 64% de la población en edad de pensión— se estaría logrando el objetivo de desactivar la *bomba social*, pero en ausencia de una REP, se estaría activando una *bomba fiscal*.

GRÁFICA 60. BOMBA FISCAL: DISTRIBUCIÓN MAYORES DE 60 AÑOS
Millones de personas, 2016 vs. 2050



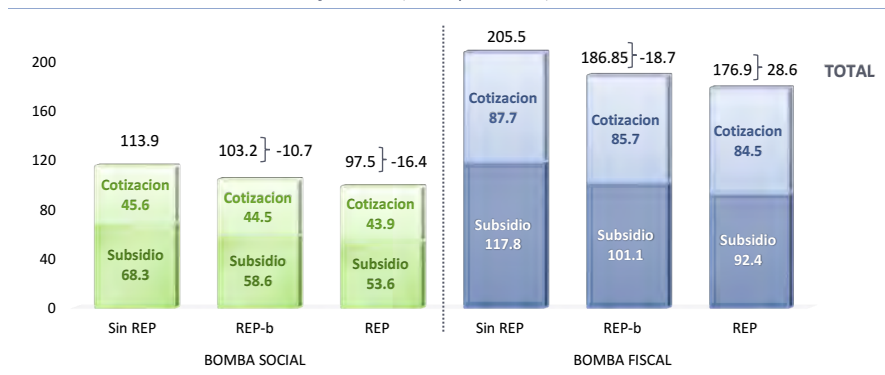
Fuente: Elaboración del autor con base en [DANE 2018g; IMF 2017; SFC 2018c]

En efecto, bajo la *bomba social* actual, las obligaciones fiscales al descubierto del período 2017-2050 se estarían elevando del 114% del PIB *bomba social* a un 206% del PIB —en VPN respecto del PIB de 2017—, un deterioro equivalente al 92% del PIB (Gráfica 60). Esto prácticamente duplica el esfuerzo fiscal requerido para absorber esa mayor carga pensional.

En términos de flujo de caja, bajo esta mayor cobertura pensional, los pagos pensionales ya no descenderían al 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, la mitad del valor actual del 4.1% del PIB (Gráfica 61).

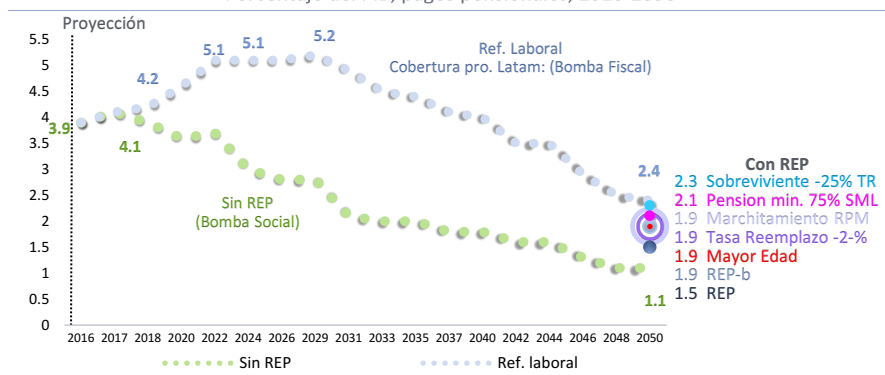
GRÁFICA 61. RESUMEN BOMBA SOCIAL VS. BOMBA FISCAL
Porcentaje del PIB, VPN pensional, 2017 - 2050



Fuente: Elaboración del autor con base en [DANE 2018g; IMF 2017; SFC 2018c]

Al aplicar la REP al escenario de *bomba fiscal*, el VPN pensional bruto estaría disminuyendo a 176.9% del PIB durante 2017-2050, comparado con el 205.5% del PIB que se observaría en un escenario sin REP (Gráfica 61). Esto es consistente con una disminución en la trayectoria de los pagos pensionales que llegarían al 1.5% del PIB para 2050 frente al 2.4% del PIB que se estaría observando sin REP (Gráfica 62).

GRÁFICA 62. BOMBA SOCIAL VS. BOMBA FISCAL
Porcentaje del PIB, pagos pensionales, 2016-2050



Fuente: Elaboración del autor con base en [DANE 2018g; IMF 2017; SFC 2018c]

Por su parte, implementar una REP-b en el escenario de *bomba fiscal* disminuiría el VPN pensional a 186.8% del PIB durante 2017-2050, es decir, 9.9% más del PIB frente al escenario de REP (Gráfica 61). De la misma manera, el descenso de los pagos pensionales sería menos marcado llegando al 1.9% del PIB en 2050 comparado con el 1.5% del PIB del escenario de la REP (Gráfica 62).

Todo lo anterior resalta la envergadura de los desafíos pensionales que enfrenta el país, en donde la Administración Duque (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. Tendrá el agravante adicional de que sus beneficios probablemente no se verán antes de 15 años, dado el período de transición al que obliga la jurisprudencia de la CC.

De haberse implementado una reforma laboral, se habría logrado desactivar la bomba social —y coberturas pensionales del 64%—, evitando la indigencia de muchos ancianos.

SERGIO CLAVIJO
Director de Anif

En síntesis, aunque los beneficios del ajuste fiscal lucen distantes por la generosa transición que legalmente debe adoptarse, estos se justifican principalmente por sus ventajas: [1] mayor equidad; y [2] 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.

8

RETOS DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL



ALBERTO ORGULLOSO
HÉCTOR VÁSQUEZ

^a Economista y director Escuela Nacional Sindical (ENS)

^b Analista de la ENS

E

Este texto se ocupa del análisis de la situación de la protección social y la seguridad social, tomando como referencia el marco normativo de ILO, la Constitución [1991], la Ley 100 [1993], el enfoque del cuidado, y la garantía del derecho a protección social a la vejez desde el principio del goce efectivo del derecho para todas las personas. Se concluye con una propuesta en construcción que incluye una serie de recomendaciones de lineamientos para una eventual reforma al sistema de seguridad social. Esta reforma alternativa para la protección a la vejez va más allá del *modelo de pilares* y de las propuestas de reforma pensional presentadas por diferentes sectores empresariales, gremiales, la academia, y el gobierno. Se basa en un modelo de renta básica universal o ingreso mínimo para la vejez, sustentada en la propuesta de PPS de [ILO 2012a].

PROTECCIÓN SOCIAL: ANTECEDENTES EN LA TRADICIÓN DE ILO

Colombia hace parte de ILO desde su constitución en 1919. De acuerdo con los estatutos de este organismo, los países miembros tienen la obligación de ratificar e incorporar en su legislación cada uno de los convenios aprobados en las respectivas conferencias.

Sin embargo, el país no ha ratificado aún el Convenio 102 [1952], que se refiere a las normas mínimas que cada país miembro debe adoptar en materia de seguridad social, y que están dirigidas a la protección no solo de los trabajadores asalariados, sino también de por lo menos el 50% de todos sus ciudadanos, así como a sus cónyuges e hijos. Este convenio que entró en vigor en abril de 1955, contiene las siguientes pautas de protección social, todas ellas, parte integral de

un Estado Social de Derecho como el que consagró la Constitución Política de Colombia [1991] que hasta hoy es un proyecto en implementación.

De la misma manera, su Recomendación 202 [2012b], sobre PPS, consagra que:

Los miembros, en función de sus circunstancias [sic] deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo, que durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

Entonces, ¿qué es un PPS? Ante todo, busca garantizar el acceso a una canasta básica —definida a nivel nacional— de bienes, servicios, y transferencias de ingresos para asegurar que la gente no sufra hambre, no padezca enfermedades evitables, no se quede sin educación, no tenga que recurrir a aguas insalubres ni se quede sin vivienda. Su base es una idea muy simple: quienes tienen acceso a un conjunto básico de bienes, servicios, y transferencias salen de su estado de pobreza o vulnerabilidad, y pueden contribuir de manera más productiva a la economía si están en edad laboral, y si están en edad de retiro forzoso, pueden disfrutar de una mejor calidad vida con acceso a servicios de cuidado [Cichon et al. 2011].

El Estado colombiano no solo no ha adoptado los convenios de ILO en materia de seguridad social, sino que su actual modelo profundiza una política precaria, excluyente, y demagógica porque no garantiza la cobertura ni la protección a la mayoría de la población durante la vejez, ni siquiera la de los más pobres. Desde la expedición de la Ley 100 [1993], se ha impuesto un modelo de capitalización y aseguramiento que está al servicio de los fondos privados de pensiones y del sector financiero, sin que ello resuelva la situación fiscal y la concentración del ingreso.

DE LA LEY AL GOCE EFECTIVO DEL DERECHO

El derecho a la protección social es un derivado del carácter social de nuestro Estado. La Constitución Política consagra que Colombia es una república "fundada en el respeto de la dignidad humana" [1991, Art.1]; que "el trabajo es un derecho [en todas sus modalidades], que goza de la especial protección del Estado," y que "toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas" [Art.25]; y además, "... garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social [Art.48].

La protección social en Colombia está regulada por la Ley 100 [1993] que estableció un sistema de seguridad social integral para que los trabajadores tuvieran acceso a servicios de salud, protección frente a los riesgos laborales, y aseguramiento de los ingresos en los eventos de incapacidad, invalidez, desempleo, y vejez. Pero la misma Ley 100 desvirtuó completamente el carácter social del Estado, al permitir a los particulares convertir en negocio —y fuente de extraordinarias rentas— el aseguramiento de salud, riesgos laborales, desempleo, cesantías, y vejez. Esto ha derivado en un sistema que condiciona el acceso real a esos derechos y que excluye a quienes no tienen un empleo formal y estable; es decir, en promedio 54.6% de la población trabajadora [DANE 2019].

La explicación del incumplimiento de la Ley 100 [1993] respecto al propósito de la universalidad de la protección social obedece en parte a la estructura y dinámica del mercado laboral colombiano, esencialmente informal, de gran precariedad y vulnerabilidad, de alta flexibilización laboral en materia contractual —tercerización, intermediación, contratos de prestación de servicios, etc.—. La composición ocupacional del empleo está centrada en los trabajadores *cuenta propia*, en contraste con una menor participación de los asalariados; esto impide la cobertura real y la fidelidad de la afiliación al sistema pensional.

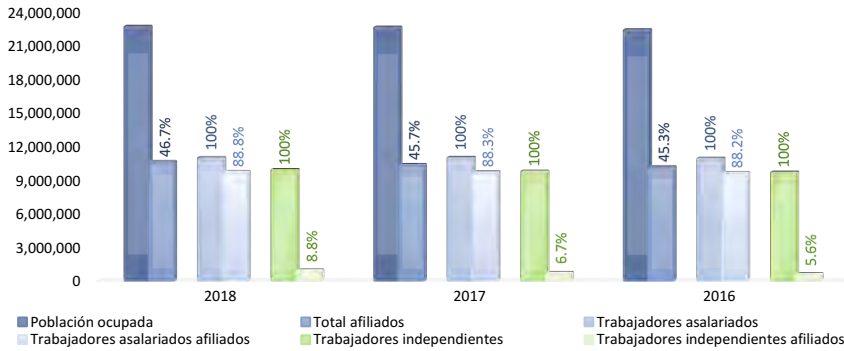
De acuerdo con la ENS [2018], el empleo que se ha creado en Colombia es vulnerable —con alta probabilidad de precariedad— ya que no goza de estabilidad y seguridad, de ingresos regulares, de acceso a protección social, y sin posibilidad de diálogo social. Este tipo de empleo se duplicó en el país en los últimos 25 años; en 1992 había 5.4 millones de ocupados en condición de vulnerabilidad y en 2017 llegó a 11.3 millones. Es decir, que uno de cada dos ocupados no tiene *trabajo decente*.

El 80% de los ingresos de los hogares colombianos depende de los ingresos del trabajo —salarios o ingresos por actividades independientes—, y el 70% de los ocupados gana menos de 1.5 salarios mínimos. En 2017, la tasa de informalidad laboral —medida por acceso a los tres sistemas básicos: salud, pensión y riesgos laborales— presentó una muy leve disminución de menos de un punto, al pasar de 66.7% en 2016 a 65.9%. Es decir, cerca de 14,750,000 ocupados siguen excluidos de estos sistemas. Por sexo, la tasa de informalidad de los hombres fue de 66.0% y la de las mujeres se ubicó en 65.8%. Las zonas rurales presentan una tasa de informalidad de 87.3%, es decir, alrededor de 4,280,000 ocupados. En el caso de las cabeceras municipales, la informalidad fue de 59.9% [Ibid.].

○ LA PROTECCIÓN EN RIESGOS LABORALES

Según la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) [2018b], del total de trabajadores que había en el país en 2018, el 46.7% estaba protegido contra riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades laborales; un incremento de solo 1 pp con respecto a 2017. Este es el resultado de mayor afiliación de trabajadores por *cuenta propia*, que aumentaron en 33.6% en 2018, afiliación que representa 8.8% del total de esta categoría ocupacional; un fenómeno que seguramente se presenta entre trabajadores con contratos por prestación de servicios, a los cuales la ley les exige pagar su cotización al sistema. Por su parte, la afiliación de los trabajadores asalariados se incrementó 0.3%, con una cobertura de 88.8% del total de esta categoría (Gráfica 63).

GRÁFICA 63. SISTEMA DE RIESGOS LABORALES: POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA



Fuente: [Fasecolda 2018b]

En este terreno, en 2018, los más desprotegidos son los trabajadores del sector agropecuario donde de un total de 3,760,079 que laboraban en el campo colombiano, 517,064 de ellos, 13.7%, estaban afiliados al sistema de riesgos laborales. Le siguen las trabajadoras en: [1] almacenes, hoteles, bares, y restaurantes, en su mayoría excluidas de este derecho, pues solo el 24.3% de ellas se encontraba afiliada; [2] la industria con 41.1%; y [3] actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones con 43.7% [Fasecolda 2018b].

La afiliación a este sistema se concentra principalmente en las grandes ciudades, donde la presencia del Estado ha sido más eficiente en la disuasión de la ilegalidad laboral a través de inspectores de trabajo. Sin embargo, esos inspectores están prácticamente ausentes en la mayoría de los 1,122 municipios del país. Cuando esos funcionarios visitan municipios —medianos y pequeños—, casi siempre, su intervención está subordinada a los gamonales que controlan el poder político local —ganaderos, comerciantes, y transportadores—, lo que explica la baja afiliación de trabajadores de estos sectores porque los empleadores están seguros de que nada les va a pasar al evadir la Ley Laboral.

○ LA PROTECCIÓN DE TRABAJADORES DESEMPLEADOS

La situación de desprotección de los beneficios de la seguridad social en Colombia es precaria tanto para la población ocupada como para

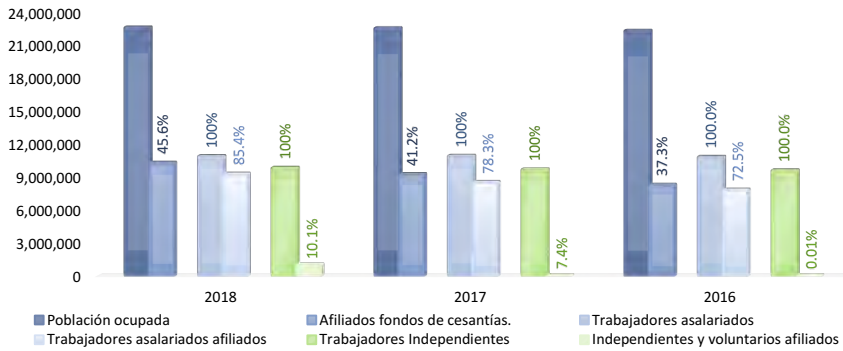
la población desempleada. Evidentemente, en esta última se configura la mayor exclusión, dependiendo de si el desempleado es aquel que no encuentra empleo por primera vez —aspirante—, caso en el cual el sistema de seguridad social no lo cubre porque no ha contado aún con ingresos laborales que le permitan cotizar. En un segundo caso, si se es desempleado por haber perdido la vinculación laboral —cesante— la protección permanece, temporalmente, si este desempleado ha cotizado a todos los riesgos del mapa institucional en su previa condición de ocupado en el empleo formal.

En un país como Colombia, con una tasa de desempleo superior a la tasa promedio de América Latina [IDB 2017], la situación de desprotección de la población desempleada aspirante y cesante muestra de manera clara la precariedad del Estado Social. La primera no cuenta con ingresos que le asegure el mínimo vital mientras encuentra un primer empleo; la segunda solo cuenta con sus cesantías, cuyo monto depende del salario y del tiempo trabajado, que no siempre se conserva para cubrir el riesgo del desempleo, sino que la ley permite utilizar para financiar gastos de vivienda y de educación [Decreto Ley 3743 1950].

Los desempleados cesantes tienen además otro problema. Una vez pierden el empleo, su permanencia en el sistema de protección en salud se extiende solo entre uno y tres meses según la antigüedad de la afiliación. Si no pertenecen al SISBEN I o II quedan excluidos del régimen subsidiado de salud.

Del total de población ocupada solo 45.6% está afiliada a los fondos de cesantías y cuenta con la posibilidad de asegurar algún ingreso mientras esté cesante. La mayoría de estos afiliados, 62.8%, se concentran en las ciudades de Bogotá con 34.9%, Medellín con 17.5%, y Cali con 10.4% (Gráfica 64). Entre los afiliados hay 986,252 trabajadores independientes y voluntarios que representan 10.1% de los trabajadores por *cuenta propia*, un indicador de la precariedad laboral y social en que se encuentra la mayor parte de esta población trabajadora.

GRÁFICA 64. FONDOS DE CESANTÍAS: POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA



Fuente: [SFC 2018c]

Esta situación de desprotección está claramente asociada con el alto trabajo por *cuenta propia* en Colombia, 41.7%, del cual la mayoría es informal, pues este tipo de ocupación se convierte en una alternativa desesperada para rebuscarse algún ingreso que proteja a los desempleados y cesantes de caer en la pobreza o en la indigencia.

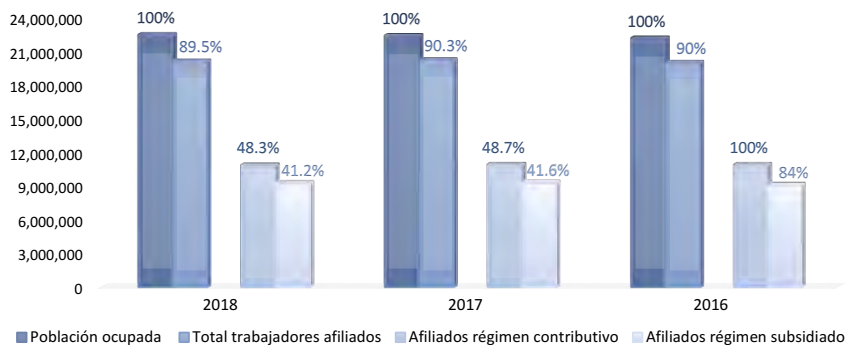
Hasta ahora, las únicas intervenciones del Estado para asegurar un ingreso a los desempleados —únicamente cesantes y no aspirantes—, han sido establecer [1] un auxilio de cesantía a los trabajadores formales que se quedan sin empleo [Ley 6 1945], hoy con un tope de hasta 10 SMLV; y [2] un subsidio de alimentación a cargo de las cajas de compensación familiar que equivale a 1.5 SMLV [Decreto 582 2016].

○ LA PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

La protección social en salud es la que más amplia cobertura tiene en relación con la población ocupada total y con la población trabajadora dependiente y asalariada: de cada 100 trabajadores, el 89.5% está cubierto por el aseguramiento en salud. Sin embargo, menos de la mitad de la población ocupada, 48.3%, está afiliada como cotizante al *régimen contributivo*, mientras que los trabajadores cubiertos por el régimen subsidiado representan 41.2% (Gráfica 65).

Estos últimos indicadores muestran el altísimo nivel de trabajo informal que predomina en la economía, y la prevalencia de bajos ingresos entre aquellos en la informalidad —que no pueden hacer su propia contribución al sistema—, lo que obliga al Estado a invertir recursos del presupuesto para financiar este servicio.

GRÁFICA 65. RÉGIMEN DE SALUD: POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA



Fuente: [DANE 2017b]

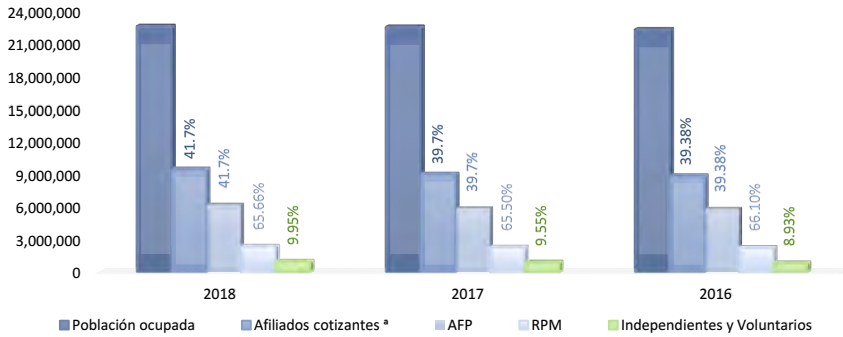
Sin embargo, esa amplia cobertura no es un indicativo de la calidad y oportunidad de los servicios de salud; por demás, un indicador que se encuentra sobre todo en las cifras de tutelas reclamando atención efectiva y suministro de medicamentos. Sin duda, testigos de la crisis general que hoy atraviesa el sistema de salud colombiano.

○ LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA VEJEZ

Colombia padece un grave problema de exclusión del sistema pensional: solo 41.7% de los trabajadores está afiliado, cotizando activamente a este sistema, y por lo tanto, puede tener alguna expectativa cierta de alcanzar su derecho a la pensión.

En relación con los adultos mayores —57/62 años o más—, el 31.1% están pensionados (Gráfica 66); los demás, tienen que sobrevivir de la solidaridad de la familia si no cuentan con una renta para vivir lo que menoscaba su dignidad, o quedan en la completa indigencia.

GRÁFICA 66. RÉGIMEN PENSIONAL: PENSIONADOS Y OCUPADOS COTIZANTE



SITUACION DE LOS ADULTOS MAYORES



Nota: * Afiliados cotizantes identifica a quien efectivamente cotizó el mes anterior al corte del informe

Fuente: Elaboración del autor con datos de [DANE 2019; MinTrabajo 2018; SFC 2018c]

Esta situación es consecuencia de un modelo diseñado únicamente para que se pensionen quienes trabajen en el sector formal de la economía, con una alta estabilidad laboral, y que por lo tanto, excluye a las personas con los siguientes perfiles laborales:

Trabajan y trabajaron durante toda la vida en: [1] la economía informal; [2] principalmente trabajadores por *cuenta propia*; [3] ocupados en toda clase de actividades improductivas y de supervivencia; y [4] con ingresos precarios y sin protección social.

Trabajadores asalariados que: [1] en una gran proporción tienen patronos con ingresos operacionales tan bajos que ni siquiera pueden pagar la seguridad social; y [2] con patronos que pudiendo

cumplir la Ley Laboral [1950], no lo hacen porque están seguros que nada les va a pasar con los inspectores del trabajo.

El 90% de las trabajadoras domésticas [ENS 2018].

Los que tienen: [1] empleos temporales; [2] contratos de prestación de servicios. Estos trabajadores entran y salen del mercado de trabajo, y no les alcanzan las semanas de cotización, o no tienen el capital suficiente que les permita siquiera una pensión de salario mínimo.

La mayor parte de la población discapacitada que está discriminada y difícilmente encuentra un lugar en el mercado de trabajo.

Trabajadores y trabajadoras del campo que trabajan: [1] en sus propias parcelas; y [2] como asalariados, peones o jornaleros — trabajadores en fincas —, a quienes les pagan principalmente por día trabajado y sin seguridad social.

Las amas de casa "... que mayoritariamente se ocupan de la *economía del cuidado*, cuya actividad ni siquiera es reconocida como un trabajo, debido a que en las estadísticas laborales aparecen como parte de la población inactiva" [ENS 2018]. Si bien su labor es fundamental para la cohesión de la familia y la reproducción de la fuerza de trabajo, ni el Estado ni la sociedad las ha reconocido, hasta ahora, como trabajadoras y ciudadanas de pleno derecho.

L A POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN MAYOR

El Estado tiene una obligación con la población mayor que es inherente a su naturaleza de Estado Social. Como lo ha reiterado la CC, esta población está comprendida dentro de la categoría de los sujetos de especial protección constitucional,¹ y es parte del bloque



¹ La Sentencia C-1037 [2003] manifiesta que "el derecho al mínimo vital de las personas adultas mayores adquiere una protección reforzada, porque sin la posibilidad de tener ingresos, se ocasionarían perjuicios irremediables a esta población, al afectarse otros de sus derechos fundamentales."

de constitucionalidad nacional por tratarse de la protección de derechos humanos. Es decir, tendría como obligación garantizar su acceso al mínimo vital; un derecho que además se deriva del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos, y Culturales [1966b, Art. 11] —del cual hace parte nuestro país— que establece que "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." Sin embargo, la política pública que se ha diseñado desde el gobierno para los adultos mayores sin ingresos no solo es precaria y excluyente, sino además demagógica.

Los programas que concretan esta política pública son dos: Colombia Mayor y BEPS (Gráfica 66). El primero es una estrategia completamente precaria por el valor del subsidio —representa el 24.87% de la línea de pobreza a nivel nacional, o 53.4% de la línea de pobreza extrema [DANE 2018f]—², y excluyente por su cobertura —cubre al 34.5% de la población mayor que no recibe pensión—. Adicionalmente, a este programa no se accede con la cédula como debería ser, sino con la intervención de los gamonales políticos de las regiones que controlan los poderes locales, que lo utilizan como medio para mantener segmentos de la población atados a su influencia clientelista, y esto resulta en un factor de corrupción de la democracia.

El segundo, orientado a la población trabajadora informal —que no tiene la capacidad de cotizar al sistema pensional sobre la base de un salario mínimo— tiene el inconveniente práctico de su baja capacidad de ahorro. En su mayoría, alrededor del 80% de ellos tiene ingresos inferiores al salario mínimo, lo que les deja muy poco o ningún margen para ahorrar. Es decir, cuando lleguen a los 65 años,



² "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 2017, el costo per cápita mínimo necesario a nivel nacional fue de \$250,620. 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 2017 fue de \$116,630" [DANE 2018f].

el ingreso que se les devuelve será menor que el que entrega el programa Colombia Mayor sin necesidad de hacer ningún ahorro.

INGRESO MÍNIMO DE CIUDADANÍA: PROTECCIÓN SOCIAL BASADA EN CUIDADO Y SOLIDARIDAD

El Gobierno Duque aplazó para 2020 el anunciado trámite de la reforma pensional. Un debate necesario porque el modelo actual no garantiza a todos los ciudadanos su derecho a una vida digna en la vejez, a menos que se cuente con un empleo estable que permita cotizar al sistema por 26 años, o ahorrar el capital suficiente que sustente siquiera una pensión de salario mínimo.

Martínez R. [2018] afirma que:

El SGP colombiano vigente no es un mecanismo solidario entre generaciones ni dentro de ellas para hacer frente colectivamente a contingencias (riesgos de magnitud y ocurrencia inciertas) de invalidez, vejez ni desamparo por muerte.

Se transformó en un campo financiero para canalizar hacia agentes de intermediación recursos de flujo corriente —cotizaciones o contribuciones— como captaciones de largo plazo, pero con rentabilidades de corto plazo para el ahorrador forzado.

La estructura de pagos pensionales es una reproducción de la inequitativa estructura salarial del mercado laboral, excluye contingentes crecientes de población vieja que no acceden al derecho pensional, las obligatorias cotizaciones son sufragadas en su totalidad por el factor trabajo.

En el modelo financiero del sistema —basado en el *ahorro individual* que impuso la Ley 100 [1993]— las AFP son las que más ganan con la administración de los recursos de las pensiones y no los afiliados. De 16% de la cotización, solamente 11.5% se deposita efectivamente a la cuenta individual, pues en promedio 1.41 pp financian los seguros previsionales, en promedio 1.59 pp se destina a gastos

administrativos, y los puntos restantes, 1.5 pp financian el FGPM y 1.5 pp el FSP [Martínez R. 2018]. Así que en torno a esta reforma están en juego por lo menos los intereses de:

- **LOS CIUDADANOS DE ESTE PAÍS** que viven de su trabajo carecen de rentas y 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 RPM o el capital necesario en los fondos privados para asegurar su derecho a una pensión.
- **LOS ADULTOS MAYORES** que trabajaron toda la vida, y aún deben trabajar, en actividades de la economía informal por cuenta propia porque sus ingresos no se lo permitieron, y las amas de casa en la economía del cuidado que nunca cotizaron al sistema pensional porque su actividad no es reconocida como trabajo, o porque como trabajadores dependientes asalariados sus empleadores no cotizaron por ellos. Hoy ninguno de ellos cuenta con un ingreso que les cubre siquiera la línea de pobreza.
- **EL ESTADO**, sobre la sostenibilidad financiera del sistema pensional porque cada vez debe apropiarse una cantidad mayor del PGN para asegurar el pago de las mesadas pensionales, en razón de que la Ley 100 desfinanció completamente el régimen público de pensiones al crear un sistema paralelo de ahorro individual, que hoy tiene al mayor número de afiliados y de recursos.
- **LOS BANQUEROS**, que quieren quedarse con el 100% de los afiliados y de las cotizaciones. Hoy, los fondos privados concentran alrededor del 70% de los afiliados al SGP, recaudan alrededor de \$19 billones por año, y tienen acumulado cerca de \$230 billones del ahorro pensional [SFC 2018c]. Sus voceros en este debate, ANIF y Asofondos, ya anunciaron que su objetivo es acabar con el régimen público de prima media y dejar a Colpensiones administrando únicamente los BEPS; un objetivo que también se insinúa en el Plan de Desarrollo del Gobierno Duque [DNP 2019].

LA GRAN PREGUNTA ES: ¿qué prevalecerá al final cuando se haga la reforma? Ello va a depender [1] de variables como la naturaleza democrática o corporativa del gobierno, [2] del debate pluralista del Congreso y de los intereses que allí prevalezcan, [3] de la capacidad de los actores sociales para proponer, argumentar, movilizarse, incidir en la opinión, y [4] de los espacios donde finalmente se va a tomar estas decisiones.

La ENS y los sindicatos están convencidos de que es posible una reforma pensional que efectivamente garantice los derechos a la protección social a la vejez; una reforma que sirva para mejorar la vida a la gente y no para hacérsela más precaria. En este sentido, lo primero que debe quedar claro ante el país es que el modelo dual de la Ley 100 [1993] fracasó en el cumplimiento de sus objetivos de universalidad, protección, y aseguramiento, y en cambio, entregó a los banqueros las mejores condiciones para la captura de fabulosas rentas. La mayor parte de la población adulta mayor colombiana no logra el derecho a una vida digna y a un mínimo vital en la vejez por la vía contributiva del régimen pensional porque este fue diseñado para que solo se pensionen quienes trabajen en el sector formal de la economía, con una alta estabilidad laboral, que posean altos niveles educativos, y quienes laboren preferiblemente en zonas urbanas.

La garantía de dignidad y de un ingreso antipobreza en la vejez no puede depender solo de la existencia de un *régimen pensional contributivo*, y menos en el contexto económico colombiano caracterizado por la informalidad y la precariedad laboral, condiciones que no serán superadas en muchos años. Esto explicaría por qué es tan extendida entre los trabajadores jóvenes la idea de que no vale la pena cotizar pues nunca se van a pensionar; una opinión que parece validar el hecho de que hoy sean más las devoluciones de saldos³ y cotizaciones que las pensiones que efectivamente se reconocen [Villar y Forero 2018b].



³ La CGR [2018] encontró que hay más devoluciones de saldos e indemnizaciones substituidas, que pensiones reconocidas: en los fondos privados, por cada pensión que se reconoce se devuelven tres saldos, y en Colpensiones uno de cada dos.

El hecho cierto es que las dos terceras partes de la población mayor no cuenta con una pensión y ya se encuentra en una situación completamente precaria. Este grupo va a seguir creciendo proporcionalmente a medida que la población envejezca, lo que profundiza el riesgo de pobreza y de indigencia entre los adultos mayores: hoy el 45% de ellos es pobre frente al 19% de la población general [IDB 2013b].

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 garantice la *sostenibilidad* del sistema, pero cuyo foco sea asegurar ingresos antipobreza a toda la población adulta mayor como un derecho de ciudadanía y no simplemente como un programa asistencial.

Por ello, el reto de la reforma pensional tiene que ser el de asegurar a toda persona adulta mayor un ingreso mínimo equivalente a medio SML, independientemente de su condición socioeconómica y de si ha cotizado o no al sistema. Esta propuesta no solo surge del diagnóstico anterior, sino de Naciones Unidas y ILO que —ante situaciones similares en muchísimos países— diseñaron una estrategia eficaz para disminuir los índices de pobreza en el planeta y hacer frente a los períodos de crisis económicas. Se trata entonces, de la adopción de PPS [ILO 2012a].

Esta propuesta de reforma pensional incluye a las mujeres, responsables de la *economía del cuidado* en los hogares, como beneficiarias del sistema pensional en su componente de PPS. Con ello se intenta reparar su exclusión y se hace justicia reconociendo la importancia que tiene su *trabajo no remunerado* para la sociedad y para la productividad del país. Una labor sin la cual los trabajadores tendrían que alargar su jornada laboral para dedicarse a tareas de cuidado del hogar, de los niños y niñas, de los enfermos y discapacitados, y de los ancianos.

Este primer PPS haría parte de una reforma pensional cuyo objetivo prioritario es la garantía de derechos humanos fundamentales de las personas, y no la posibilidad de hacer negocios como ocurre hoy con el *sistema de ahorro individual*. En este sentido, la propuesta de la ENS se basa en el *sistema de pilares* —promovido en su momento por ILO— en el que el primero sería un PPS solidario, universal, que asegure un ingreso vital de ciudadanía —ingreso antipobreza— a toda la población adulta mayor. Inicialmente focalizado en la población adulta mayor más vulnerable con el objetivo de extenderlo progresivamente a toda la población mayor que hoy no recibe pensión.

Este ingreso se financiaría con: [1] impuestos; [2] recursos del programa Colombia Mayor; [3] aportes de las empresas que hoy se benefician del trabajo de los recicladores y de las ventas en kioscos, casetas, puerta a puerta, y otras estrategias similares; [4] devoluciones de saldos e indemnizaciones sustitutivas de aquellas personas que no cumplen con el requisito de las semanas de cotización para acceder a la pensión; y [5] con un *sistema de ahorro individual* como el sistema BEPS, donde el ingreso mínimo se podría incrementar para aquellas personas que agregan sus saldos, devoluciones, y ahorros.

Un segundo *pilar*, equivalente al RPM con los actuales parámetros, de afiliación obligatoria de todos los trabajadores con cotizaciones hasta cuatro salarios mínimos legales y administrado por Colpensiones. Este pilar incluiría al 94% de los trabajadores asalariados del país y le aseguraría ingresos que no signifiquen una disminución dramática de sus ingresos, como ocurre hoy con los pensionados de los fondos privados. Además, al asegurar pensiones vitalicias a trabajadores que tienen ingresos superiores, se disminuirían las distorsiones que en materia de subsidios se presentan actualmente en el régimen pensional. El crecimiento y *sostenibilidad* de este pilar dependerá de las mejoras de empleo de calidad que garantice la afiliación y cotización efectiva a los sistemas de seguridad social.

Un tercer *pilar*, para trabajadores que puedan cotizar por encima de los cuatro salarios mínimos mensuales, a través de la apertura de cuentas de *ahorro individual*, de libre elección entre Colpensiones o AFP, que a su vez le permitan un ingreso adicional y superior a la pensión que asegura el segundo *pilar*.

Finalmente, esta propuesta incluye dos puntos adicionales: [1] la garantía de pensión mínima para todos aquellos trabajadores que cumplieron la edad y cuentan hasta con el 70% de las semanas cotizadas, para lo cual se les seguirá descontando la respectiva cotización; y [2] el restablecimiento del derecho a la negociación colectiva en materia pensional acatando de manera plena las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de ILO.

Cuando los que allí ahorren lleguen a los 65 años, el ingreso que BEPS devolverá es menor que el que entrega el programa Colombia Mayor sin necesidad de hacer ningún ahorro.

ALBERTO ORGULLOSO
Director, Escuela Nacional Sindical

9

REFORMA A LAS PENSIONES EN CHILE



AUGUSTO IGLESIAS P.

Consultor, PrimAmérica Consultores, Santiago de Chile

INTRODUCCIÓN

En 1980, Chile reformó su sistema de pensiones reemplazando la mayoría de los distintos *programas contributivos de reparto y beneficios definidos*, por un programa único de *ahorro individual y contribuciones definidas*. Luego, en el año 2008, se dio un paso adicional, y se sustituyeron los componentes solidarios que tenía el sistema por un programa de mayor alcance y mejores beneficios. Quedó así estructurado el sistema que existe hasta hoy.

A pesar de sus evidentes logros, este sistema enfrenta importantes críticas. En respuesta a las mismas, tanto el anterior como el actual gobierno presentaron al Parlamento proyectos de reforma que, aunque comparten muchos elementos del diagnóstico, difieren en las soluciones propuestas. El sistema de pensiones chileno fue el primero en la región en incorporar un componente obligatorio de *ahorro individual*. Por lo mismo, su estudio y el análisis de la actual discusión sobre posibles reformas puede dar algunas luces a los países que siguieron más tarde un camino similar, sobre los desafíos que ellos mismos podrían enfrentar en el futuro.

En las páginas siguientes se explican las características generales del sistema de pensiones chileno; sus logros y problemas; se describe el estado actual del debate en este país, y se plantean conclusiones que pueden ser de utilidad para Colombia y otros países.

EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

El sistema de pensiones chileno se estructura en torno a tres tipos de programas —o *pilares* según la nomenclatura de TWB

[1994]—, todos ellos regulados y fiscalizados por la Superintendencia de Pensiones (SP.Ch), que se enuncian a continuación:

- **PENSIONES SOLIDARIAS**, financiado enteramente con presupuesto público y administrado por una entidad estatal, que paga beneficios a los pensionados que integran un grupo familiar del 60% más pobre de la población.
- **PENSIONES DE AHORRO INDIVIDUAL** —o sistema de AFP—, financiado con cotizaciones pagadas por los trabajadores, más una prima para un seguro de invalidez y sobrevivencia pagada por los empleadores, y administrado por empresas privadas; de carácter obligatorio para todos los trabajadores con contrato de trabajo y para los trabajadores por cuenta propia que reciben honorarios por sus servicios.¹
- **PENSIONES DE AHORRO VOLUNTARIO**, financiado con aportes de trabajadores y empleadores, y gestionado por las mismas entidades que administran el programa de ahorro previsional obligatorio, por compañías de seguros de vida, bancos, administradores de fondos y otras entidades financieras.

Además, hay programas de pensiones especiales para las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad —policía, investigaciones, y guardias de prisiones—, y para los trabajadores del sector público y privado que para 1981, cuando se estableció el nuevo sistema obligatorio de *ahorro individual*, ya habían cotizado en otro programa. A estos trabajadores se les permitió mantenerse en su antiguo programa de pensiones o cambiarse al nuevo.

○ EL PILAR SOLIDARIO

Este programa paga el beneficio de Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez —desde los 65 años— y de invalidez, a quienes no reciben pensión de ningún otro régimen previsional, y están en el 60% más



¹ Este programa incluye una cotización adicional —pagada por trabajadores y empleadores— y reglas de pensión especiales para los trabajadores que desempeñan trabajos pesados.

pobre de la población. Actualmente, la PBS es de aproximadamente USD 162.00 al mes. Esta cifra es equivalente al 14% del salario promedio de los cotizantes al sistema de AFP, a un 36% del salario mínimo, y al 82% de la línea de pobreza en el caso de un hogar con dos integrantes.²

El *pilar solidario* también paga un complemento —Aporte Previsional Solidario (APS)— a quienes reciben pensiones autofinanciadas de vejez o invalidez menores de USD 480.00 al mes, ya sea del programa de pensiones de *ahorro individual* o de los antiguos programas de pensiones, e integran un grupo familiar en el 60% más pobre de la población. El monto de este complemento es mayor mientras menor sea el de la pensión autofinanciada, con un máximo igual al monto de la PBS —USD 162.00 al mes—, y un mínimo de USD 1.00 al mes. En promedio, el monto de los APS pagados es USD 110.00 al mes [SP.Ch 2019].

El *pilar solidario* está entregando beneficios a 1.5 millones de beneficiarios, 587,000 PBS y 920,000 APS. Esta cifra representa aproximadamente 50% del total de pensionados en Chile de todos los regímenes previsionales, incluyendo Fuerzas Armadas y de Orden.³ El gasto fiscal anual total en el *pilar solidario* alcanza 0.8% del PIB [Estimaciones del autor con información de SP.Ch [2019]].

○ EL PILAR DE AHORRO INDIVIDUAL (AFP)

El sistema de AFP paga pensiones de vejez a la edad establecida por ley —60 años las mujeres y 65 años los hombres—; pensiones anticipadas por trabajos pesados; pensiones por invalidez; y pensiones de sobrevivencia a viuda, viudo, e hijos con derecho a pensión de afiliados fallecidos.



² Para todas las conversiones de moneda, se usó un tipo de cambio de \$660 por USD. Salario mínimo de USD 450 al mes. A menos que se indique lo contrario, las cifras son a diciembre de 2018 [Estimaciones del autor sobre la base de Información de MinDesarrollo [2018]; SP.Ch [2018]].

³ En el gran total de pensiones se incluye también a los beneficiarios de pensiones de sobrevivencia —viudas, viudos e hijos con derecho a estas pensiones—, y a beneficiarios de algunas leyes especiales [Estimaciones del autor con información SP.Ch [2019]].

Las pensiones de vejez se financian con el saldo acumulado por el trabajador en su cuenta de *ahorro individual*. A su vez, este saldo se construye con la suma de cotizaciones —obligatorias y voluntarias— y la rentabilidad del ahorro que se va acumulando. Por su parte, las pensiones de invalidez y sobrevivencia se financian con el saldo de la cuenta individual del trabajador respectivo —sin considerar los aportes voluntarios— más un aporte que hace la compañía de seguros que haya contratado la AFP a través de una licitación pública. El monto de dicho aporte debe ser suficiente para que —sumado al saldo de la cuenta individual— permita al afiliado o a sus sobrevivientes con derecho a pensión, financiar las pensiones de referencia que establece la ley.

Cualquiera que sea la edad de pensión y la tasa de cotización, si no se pagan cotizaciones las pensiones serán insuficientes.

AUGUSTO IGLESIAS
Consultor Internacional, Chile

La tasa de cotización total al sistema de AFP es en promedio 12.8% de la remuneración imponible: [1] el 10% a cargo del trabajador se destina a una cuenta de *ahorro individual* administrada por la AFP que este escoja⁴ —actualmente existen seis de ellas—; [2] un 1.53% pagada por el empleador corresponde a la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia; y en promedio, [3] un 1.26% a cargo del trabajador paga la comisión por administración que cobra la AFP —un porcentaje de la remuneración imponible y pagan solo los cotizantes—. ⁵

Los afiliados al sistema pueden escoger entre distintas modalidades de pensión, que incluyen las rentas vitalicias pagadas por compañías de seguros de vida, los retiros programados pagados por las propias AFP, y combinaciones de las modalidades anteriores. En el caso de la *renta vitalicia*, el pensionado recibe una pensión mensual por el resto de su vida en monto indexado por inflación. En el caso del *retiro programado*, el pensionado hace retiros mensuales de una parte del



⁴ Quienes se incorporen por primera vez a la fuerza de trabajo y comiencen a cotizar en una AFP, no pueden escoger y deben incorporarse a la administradora que en ese momento cobre la menor comisión. Luego de dos años pueden elegir libremente.

⁵ Los pensionados bajo la modalidad de *retiro programado* pagan una comisión expresada como porcentaje de la pensión, en promedio 1.1% de la pensión mensual.

saldo en su cuenta individual, hasta que se agoten sus fondos; el monto del retiro mensual se estima con una fórmula definida en la regulación y se recalcula anualmente.

Regularmente, cotizan en el *pilar de ahorro individual* 5.6 millones de trabajadores; una cifra equivalente a 66% del número total de trabajadores empleados en Chile. Además, este pilar paga 1.5 millones de pensiones —el 50% del total de pensionados del sistema previsional chileno—. El total de ahorro acumulado en las cuentas individuales —fondo de pensiones— es de USD 205 billones, aproximadamente un 65% del PIB [SP.Ch 2018].

Existen algunos grupos de trabajadores que no están incorporados al sistema de AFP y cotizan en otros programas. En el antiguo sistema de pensiones administrado por una entidad estatal —al cual ya no se puede ingresar— aún cotizan 33,500 trabajadores. En este caso, las pensiones se financian con una cotización de 21% del salario más un significativo aporte fiscal. Este sistema no acumula reservas financieras y paga beneficios a 620,000 pensionados. El monto de sus pensiones se calcula sobre la base de fórmulas definidas por la ley —conocido como *beneficios definidos*— que hacen depender el beneficio del número de cotizaciones pagadas y de las últimas remuneraciones imponibles [Ibid.].

Finalmente, los sistemas de pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden son administrados por dos entidades estatales, reciben los aportes de aproximadamente 120,000 trabajadores, y pagan beneficios a 150,000 pensionados. Se financian con una cotización de 6% para pensiones más un significativo aporte fiscal, y no acumulan reservas financieras.

○ PILAR VOLUNTARIO

Los trabajadores que deseen mejorar sus pensiones pueden suscribir algún plan de ahorro previsional voluntario. La incorporación a estos planes se incentiva a través de franquicias tributarias en el caso de trabajadores de mayor renta, y subsidios del Estado para quienes reciben ingresos más bajos. Los planes pueden tener carácter

individual o colectivo, aunque estos últimos no han tenido desarrollo.

Además, los trabajadores pueden hacer aportes de ahorro voluntario a sus cuentas de capitalización individual —cuentas obligatorias de ahorro para pensión— y convenir con su empleador para que este haga aportes adicionales a esa misma cuenta.

En el caso de los planes individuales de ahorro previsional voluntario, los trabajadores eligen libremente el administrador entre AFP, compañías de seguro de vida, bancos e instituciones financieras, o administradores generales de fondos. Existen aproximadamente 1.6 millones de cuentas de ahorro previsional voluntario en las que se acumula USD 10 billones, equivalentes a 5% del ahorro obligatorio.⁶

POR QUÉ REFORMAR LA REFORMA?

El actual gobierno presentó al Congreso Nacional un ambicioso proyecto de reforma al sistema de pensiones [Presidencia de la República 2018], cuya discusión comenzó recientemente. El gobierno anterior había presentado otros tres proyectos que también introducían cambios significativos al sistema de pensiones, pero que no tuvieron el apoyo político necesario para avanzar en su trámite parlamentario. Con el objeto de explicar por qué, a pesar de los resultados alcanzados, algunas reformas se hacen necesarias, se describe brevemente lo que el sistema de pensiones chileno ha logrado y sus desafíos.

LOGROS DEL SISTEMA DE PENSIONES

Con una carga de cotizaciones significativamente menor que la del antiguo sistema de pensiones —12.8% vs. aproximadamente 18%—, el sistema de AFP paga en promedio, pensiones de vejez un poco más altas. En el caso de pensionados que contribuyeron durante diez años o más, las pensiones de vejez —autofinanciadas— alcanzan en



⁶ Algunos trabajadores tienen más de una cuenta. La cifra incluye los llamados *depósitos convenidos* pagados por empleadores a sus trabajadores.

promedio, a USD 395.00 mensuales. Esta cifra se compara con USD 346.00 mes de las pensiones vejez en el sistema antiguo.⁷

Además, en el caso de individuos con carreras laborales completas, los resultados de pensión del sistema de AFP son superiores a los estándares que proponen distintas entidades internacionales. Por ejemplo, mientras los trabajadores con más de 25 años de cotización están recibiendo, en promedio, una pensión de vejez equivalente a 78% de su último salario bruto [SP.Ch 2018], ILO ha recomendado que los sistemas de pensión paguen entre 40% y 45% de la remuneración de referencia a las personas con 30 años o más años de cotización [ILO 2018a].

A este resultado han contribuido, en forma decisiva, que la integridad de los fondos de pensiones se encuentra bien protegida y los buenos resultados de inversión del *pilar de ahorro*. Desde el año 1981, la rentabilidad real promedio anual de los fondos de pensiones alcanza 8.1% [SP.Ch 2018], muy por encima del monto supuesto cuando se estableció ese sistema.

El sistema previsional chileno muestra también una elevada cobertura poblacional en comparación con otros países de la región. La proporción de cotizantes a empleo total del país es 72%, incluyendo a los cotizantes en programas de Fuerzas Armadas y de Orden, y de los antiguos programas de pensiones. Los empleados no cotizantes, 28%, corresponden a quienes no cotizan por no estar obligados, por estar en la informalidad, o por evasión. La cobertura entre pensionados también es elevada, con 77% de los mayores de 60 años recibiendo beneficios de algunos de los pilares del sistema [Estimaciones del autor sobre cifras de cotizantes de SP.Ch [2018] y empleo de INE [2018]].

Uno de los resultados más significativos del sistema previsional ha sido su positivo impacto sobre la pobreza de los adultos mayores,



⁷ La comparación se debe hacer para este subconjunto de pensionados pues los distintos programas del sistema antiguo exigían un mínimo número de cotizaciones, en un rango de 10 a 20 años, para pagar la pensión respectiva. Los trabajadores que al momento del retiro no cumplían con dicha condición no tenían derecho a pensión —ni tampoco recibían la devolución de sus aportes—. En cambio, el sistema de AFP paga pensión cualquiera sea el número de cotizaciones abonadas durante la vida activa del trabajador [SP.Ch 2018].

principalmente como efecto del *pilar solidario*. En este contexto, la proporción de adultos mayores en pobreza ha bajado desde 23% en 2006 a 6% en 2015, siendo los pensionados el grupo etario con menor tasa de pobreza de la población [MinDesarrollo 2018].

Otra fortaleza del sistema de pensiones chileno es su limitado impacto sobre las finanzas públicas. En un país donde los ingresos fiscales representan aproximadamente 22% del PIB, la carga fiscal del *pilar solidario* es baja, 0.8% del PIB, y los *pilares de ahorro* — obligatorio y voluntario— prácticamente no tienen impacto fiscal.⁸ Además, la recaudación tributaria se ve afectada por los incentivos fiscales al ahorro previsional. Por otro lado, una parte importante del déficit del antiguo sistema ya está pagado, y de hecho, el gasto público por este concepto disminuye año a año.

El sistema de pensiones también ha hecho un aporte significativo al desarrollo económico del país. Por ejemplo, Fuentes [2013] concluye que entre el 8.6% y el 14.4% del crecimiento económico de Chile desde 1981 a 2011 se explica por la reforma de pensiones. La acumulación de ahorro, favorecida por la estrategia que siguió el fisco para financiar el déficit del antiguo sistema de pensiones — luego de la reforma del año 1980— contribuyó a una expansión de la inversión que incentivó el crecimiento económico. Este también recibió un estímulo por la mayor eficiencia del mercado de trabajo, que a su vez, fue el resultado de una menor tasa de cotización⁹ y de mayor movilidad laboral —al desaparecer las diferencias en los programas de pensiones de distintos sectores de la economía— porque los trabajadores pudieron migrar desde un sector a otro sin menoscabo en su pensión.

Como reflejo de sus fortalezas, el sistema de pensiones chileno se encuentra clasificado entre los mejores del mundo. *Mercer Global*



⁸ Por cierto, el Estado debe pagar sus cotizaciones como empleador, lo que implica un gasto fiscal.

⁹ Cuando se estableció el *sistema de ahorro individual*, la tasa de cotización bajó de un promedio de 21% a 12.5%.

Pension Index [2018] lo clasifica en el quinto lugar entre 30 países; y Allianz [2016] como noveno entre 54 países.

○ DESAFÍOS

El sistema de pensiones chileno enfrenta cuatro desafíos principales: [1] cerrar la brecha entre expectativas y realidad de pensiones de vejez; [2] aumentar su adhesión popular; [3] mejorar los niveles de conocimiento y de educación previsional de la población; y [4] resolver las diferencias ideológicas que subsisten en el ámbito político con respecto a la forma de financiar la solidaridad con los pensionados más vulnerables.

⊙ EL DESAFÍO DEL NIVEL DE PENSIONES DE VEJEZ

Las pensiones de vejez que está entregando el sistema de ahorro previsional se encuentran por debajo las expectativas de una parte importante de la población. En particular, las mujeres y la clase media —este último segmento que no se beneficia del *pilar solidario*— no reciben una pensión del nivel que esperan.

Sin duda, parte de la situación se explica por las altas expectativas de pensión de la población, incluso mayores que las referencias internacionales. Por ejemplo, distintas encuestas coinciden en señalar que los trabajadores esperan pensiones que representen un 70% de sus últimos salarios. Lo más sorprendente es que los trabajadores encuestados no condicionan sus expectativas al número de períodos durante los cuales cotizan. Posiblemente este fenómeno sea en parte, un resultado indeseado de las campañas publicitarias de las propias AFP y de las promesas de mejorar sustancialmente las pensiones que se hizo al momento de la reforma de 1980.

Además, las expectativas de pensión se están formando sobre la base de salarios superiores a los que se cotiza. En el caso de Chile existe un porcentaje de las remuneraciones —entre 18% en el sector público y 10% en el sector privado— sobre el cual no existe obligación de cotizar. Al mismo tiempo, y como resultado del

crecimiento económico sostenido de las últimas décadas, una proporción relevante de los trabajadores que llega a la edad de pensión ha recibido aumentos en sus salarios reales durante prácticamente toda su vida laboral, de tal forma que los últimos salarios por los que cotizaron —cuyo nivel influye fuertemente en sus expectativas de pensión— son sustantivamente superiores al promedio de salarios por los que cotizaron durante su vida laboral.

La brecha entre expectativas y realidad de pensiones se explica también porque el nivel de las pensiones de vejez se ha visto negativamente afectado por dos circunstancias principales. En primer lugar, existe una baja densidad de cotizaciones durante la vida laboral. Los trabajadores que se están pensionando por vejez han cotizado en promedio durante 17.9 años, mientras que las trabajadoras lo han hecho por 12.7 años [SP.Ch 2018]. Suponiendo que comienzan a trabajar a los 22 años y se retiran a la edad legal —65 años los hombres y 60 años las mujeres—, la densidad promedio de cotizaciones durante la vida laboral es de solo 42% para los hombres y 33% para las mujeres. En segundo lugar, durante las últimas décadas se ha producido un rápido y significativo aumento en la expectativa de vida de los pensionados. En el caso de los hombres, a los 65 años esta ha aumentado desde 13 años en 1980 hasta 20.3 años en 2017 —un 56%—. En el mismo período, la expectativa de vida de las mujeres a los 60 años ha aumentado desde 21.1 años a 30.4 años, es decir, 44%. Los resultados anteriores indican que en Chile hombres y mujeres se encuentran cotizando por menos años de los que tendrán que vivir como pensionados.

La solidaridad de un sistema de pensiones resulta de la interacción de sus distintos componentes y no de las características de alguno de ellos en particular.

AUGUSTO IGLESIAS
Consultor Internacional, Chile

En el caso del *pilar solidario*, el problema de las pensiones tiene características algo diferentes. Aunque por efecto de los beneficios de este programa las *tasas de reemplazo* de sus afiliados son mayores que las de los otros pensionados, para muchos el nivel absoluto de sus pensiones resulta

insuficiente. De hecho, una proporción importante de ellas — incluyendo todas las PBS— están bajo la línea de pobreza.¹⁰

Por otra parte, algunos programas del antiguo sistema —como el de los trabajadores del sector público— pagan pensiones que en promedio, son mejores comparadas con las de quienes, trabajando en los mismos sectores económicos, se cambiaron a AFP. Esto ha contribuido para que en ciertos grupos de la población se haya mantenido viva la idea que la reforma del año 1980 no ayudó a mejorar las pensiones.

Por último, en ausencia de reformas, las proyecciones de pensión no son auspiciosas. Es bien sabido que el aumento de la expectativa de vida no se detendrá,¹¹ y a los factores ya señalados, se sumará en el futuro el efecto de la caída proyectada en las tasas de retorno de los fondos de pensiones.

Como resultado de las circunstancias anteriores, existe hoy en Chile una fuerte demanda por pensiones más altas. Por efecto del envejecimiento de la población, la suma de adultos que se aproximan a la edad de pensión y pensionados representa una proporción creciente de la población. Este grupo, además, tiene mayor tasa de participación en los procesos electorales en comparación con los otros grupos etarios, y en consecuencia, está ganando una influencia creciente en la definición de prioridades de política pública. El debate sobre las pensiones es entonces ineludible.

© EL DESAFÍO DE UN SISTEMA DE PENSIONES CON BAJA ADHESIÓN POPULAR

Una mayoría de la población en Chile tiene una opinión crítica sobre la gestión y resultados del sistema de AFP.¹² Las administradoras y las autoridades responsables del sistema no han logrado convencer



¹⁰ Para un hogar con dos o menos integrantes.

¹¹ Esto no será el resultado de un aumento en el umbral de edad biológica máxima del ser humano —no tendremos muchos más individuos viviendo 120 años—. En cambio, lo que se espera es un aumento en la proporción de adultos mayores viviendo más de 70, 80, y 90 años.

¹² Las opiniones de los individuos sobre la administradora específica que gestiona sus ahorros previsionales son en general mucho más favorables

a la opinión pública que pagan buenas pensiones en relación con lo aportado. A pesar de los resultados de rentabilidad, la opinión pública también es muy crítica con respecto a la gestión de inversiones, y en general, los servicios que entregan las AFP no parecen ser suficientemente valorados por los afiliados para compensar la mala opinión sobre el nivel de pensiones.

Esta situación tiene muchos orígenes. Sin duda, la brecha de expectativas de pensión explica parte importante de las críticas: si las personas piensan que su pensión es mala, casi inevitablemente concluirán que el problema se origina en el sistema que les paga esas pensiones, y por ende, en las administradoras de ese sistema. Al mismo tiempo, es muy posible que la complejidad de las decisiones que quedan bajo responsabilidad de los afiliados —elegir la AFP, el portafolio de inversiones, la modalidad de pensión—, junto con los riesgos que deben asumir, genera en muchos de ellos una sensación de incertidumbre y desamparo, que cuando se combina con resultados inferiores a los esperados, se manifiesta en la forma de críticas y llamados para cambiar el sistema; especialmente entre quienes tienen menor educación e información previsional.

La demanda por reformas representa entonces, una realidad que no se puede desconocer. La percepción de bajas pensiones combinada con una baja adhesión al modelo de gestión existente presenta un desafío importante para el diseño de políticas públicas que ayuden a solucionar con eficiencia los problemas objetivos que se han identificado, y que no se limiten a dar respuestas efectistas a las exigencias de la población.

Curiosamente, la opinión crítica sobre el sistema y la gestión de las AFP convive con una alta valoración de la propiedad individual sobre los ahorros previsionales.¹³ Una mayoría de los trabajadores entiende que los saldos acumulados en las cuentas personales les



¹³ Eventualmente, el rechazo parlamentario al proyecto de reforma presentado por el gobierno anterior se explica porque incluía una disposición según la cual parte de un aumento de cotizaciones no iría a la cuenta individual, pero se usaría para financiar mejoras de las pensiones en curso de pago. La propuesta fue cuestionada mayoritariamente por la opinión pública.

pertenecen y exigen que las cotizaciones vayan a dichas cuentas. Sin duda, este es un elemento que se debe considerar al momento de diseñar una reforma.

⊙ EL DESAFÍO DE LA EDUCACIÓN PREVISIONAL

La evidencia disponible permite concluir que los niveles de conocimiento del sistema previsional y de educación de la población sobre este tema son extraordinariamente bajos. La mayoría de las personas: [1] no puede interpretar correctamente la información que recibe sobre su cuenta individual —o simplemente no se interesa en la misma—; [2] no conoce las reglas de pensión; [3] no es consciente de la relación entre cotizaciones pagadas y nivel de pensión que obtiene; [4] no entiende las complejidades de la gestión de inversiones; [5] no sabe qué nivel de comisiones está pagando a su administradora; y [6] no puede comparar los distintos atributos de cada una de ellas.

Esta situación tiene un impacto negativo sobre la calidad de las decisiones que los trabajadores deben tomar durante la vida laboral, y también sobre su grado de adhesión al sistema de pensiones. Aunque el primer problema se puede enfrentar mediante regulaciones que limitan el rango y costo de las posibles equivocaciones, el segundo tiene consecuencias políticas importantes, pues es difícil querer —y defender— lo que no se conoce o comprende.

En consecuencia, lograr que la población conozca mejor el sistema previsional y desarrolle una capacidad para comprender e interpretar sus resultados es también una condición necesaria para mejorar las pensiones, y muy especialmente, para lograr políticas públicas previsionales de calidad y estables en el tiempo.

⊙ EL DESAFÍO IDEOLÓGICO

Algunos críticos del actual sistema de pensiones chileno advierten que este no sería solidario, pues en su concepto, la solidaridad de un sistema previsional solo se logra cuando incluye programas de

transferencias intergeneracionales financiadas por medio de cotizaciones; en otras palabras, cuando los beneficios de los pensionados se financian, total o parcialmente, con cotizaciones pagadas por los trabajadores y sus empleadores. Además, la mayoría de estos mismos críticos sostienen que un segundo requisito de la solidaridad es que la administración de las cotizaciones recaudadas y el pago de pensiones sea responsabilidad de una entidad estatal — o al menos, responsabilidad de entidades sin fines de lucro—.

Desde esta perspectiva, el actual sistema de pensiones chileno no sería solidario, aunque incluye un programa que paga beneficios a los más vulnerables— porque lo hace con el presupuesto público y no con cotizaciones. Además, aun cuando existe una entidad estatal que administra ese programa en particular, ninguna entidad del Estado participa en la administración del *sistema contributivo* de ahorro previsional.

Sin embargo, la conclusión anterior es equivocada. Confundir los conceptos de solidaridad y reparto y suponer, además, que la solidaridad exige que los programas de *pensiones contributivos* sean administrados por una entidad estatal, son errores graves que pueden llevar a promover formas de diseño del sistema de pensiones que perjudiquen a los grupos más vulnerables y que tengan efectos negativos sobre el empleo y el desarrollo económico.

Por la relevancia de este tema en el debate de pensiones, tanto en Chile como en otros países de la región, se analizan las críticas anteriores con mayor detalle.

● ¿CÓMO DEBE FINANCIARSE LA SOLIDARIDAD EN UN SISTEMA DE PENSIONES?

La solidaridad se puede manifestar a nivel individual, colectivo — agrupaciones de individuos—, y también a nivel de las políticas de Estado. Dada la obligatoriedad que los sistemas de pensiones imponen a la sociedad, se discute la solidaridad solo desde esta perspectiva; aunque el componente de coerción que acompaña muchas de las acciones públicas puede resultar contradictorio con la

definición de una acción solidaria, entendida como un acto voluntario que solo busca el bien del otro, sin retribución alguna.

El Estado debe asegurar la solidaridad del sistema previsional en tres niveles principales. En primer lugar, el sistema de pensiones debe evitar que quienes lleguen a la edad de retiro caigan en la pobreza. En segundo lugar, el sistema de pensiones debe asegurar que quien pierda en forma permanente la capacidad física o intelectual de trabajo —discapacidad— reciba transferencias económicas que le permitan reemplazar una proporción razonable de los ingresos que ya no puede generar autónomamente.

Finalmente, en tercer lugar, el sistema de pensiones debe entregar apoyo económico a los familiares que dependen de un trabajador o pensionado que pierde la vida. Cualquiera de estas tres dimensiones de la solidaridad se puede lograr sin imponer al sistema de pensiones un esquema de transferencias forzadas de cotizaciones pagadas por trabajadores activos hacia los pensionados. De hecho, solidaridad y reparto son conceptos distintos e independientes. El primero se refiere a la necesidad de entregar apoyo a los grupos más vulnerables, desfavorecidos de pensionados y familiares que dependan económicamente de ellos; el segundo, al mecanismo que se use para financiar las transferencias hacia esos grupos.

La solidaridad hacia los pensionados se debe financiar sin usar las cotizaciones pagadas por trabajadores activos y sus empleadores, pues al repartir las cotizaciones entre los pensionados no se puede asegurar que las transferencias sean efectivamente desde los cotizantes con mejor situación socioeconómica hacia los pensionados que menos tienen —a los más vulnerables—. Además, el costo de dichas transferencias es mayor al de otros mecanismos alternativos. En otras palabras, no hay solidaridad con el reparto de cotizaciones pues las transferencias así financiadas son regresivas y caras.

REGRESIVAS, pues en un sistema de reparto de cotizaciones, los trabajadores de mayores ingresos aportan proporcionalmente menos que los de menores ingresos. En particular, con reparto no

aportan al financiamiento de las pensiones los trabajadores de mayor ingreso que estén fuera del sistema —y eventualmente, no reciben beneficios los adultos mayores de menores ingresos que estén fuera del sistema—. Además, la base de cobro de las cotizaciones previsionales son las remuneraciones, y generalmente, solo una parte de estas y hasta un tope. En consecuencia, quienes reciben remuneraciones en exceso del tope y quienes reciben otros ingresos aportan proporcionalmente menos, en comparación con quienes reciben solo remuneraciones y por debajo del tope.

Por otra parte, los trabajadores de mayores ingresos tienen también mayores expectativas de vida, y en consecuencia, pasarán más tiempo como pensionados, recibiendo así durante más años —en comparación con los trabajadores de menores ingresos— las cotizaciones pagadas por todos los trabajadores, tanto de altos, como de bajos ingresos. De esta manera, con reparto los cotizantes aportarán proporcionalmente más a financiar los beneficios de los pensionados de mayores ingresos, en comparación con el aporte que hacen a los pensionados de menores ingresos.¹⁴

COSTOSAS, pues cuando el trabajador no se siente dueño de las cotizaciones que paga —o que paga el empleador en su favor—, entonces tienen el efecto de un impuesto al trabajo. En tales circunstancias, las cotizaciones aumentan el costo de la mano de obra y limitan la creación de empleo. Además, el monto de este impuesto tiene una tendencia creciente en el tiempo, pues por efecto del incremento en expectativas de vida y caída en la tasa de natalidad, se proyecta un marcado aumento en el número de pensionados que deberían recibir transferencias, en relación con el número de trabajadores que deberían pagar para financiarlas.

Para alcanzar la solidaridad de un sistema de pensiones —junto con garantizar que este incluya programas dirigidos a mejorar la situación de los pensionados más vulnerables— también se debe



¹⁴ Eventualmente, parte de los problemas anteriores se podrían solucionar estableciendo tasas de cotización diferenciadas por ingreso, pero esta es una solución muy compleja, difícil de implementar, y con potenciales efectos secundarios no deseados.

asegurar que tales programas sean financiados con mecanismos que no impongan costos relativamente mayores a los trabajadores de menores ingresos, y que no aumenten el costo de la mano de obra. Desde esta perspectiva, financiar programas de *pensiones solidarias* a través del presupuesto público puede resultar más solidario que financiarlos a través de reparto.

● LA SOLIDARIDAD NO REQUIERE ADMINISTRACIÓN ESTATAL

También es equivocado concluir que no habría solidaridad sin administración estatal de las cotizaciones. Aparentemente, lo que sostiene esta opinión es la creencia de que cuando parte de las cotizaciones recaudadas se destinan a remunerar a los administradores por su gestión —a financiar sus utilidades—, se debilitaría la capacidad del sistema para apoyar a los más vulnerables.

Sin embargo, para comprobar de qué forma se cumple mejor el objetivo de solidaridad de la política pública previsional, lo que se debe comparar es el costo de transferir cada peso desde quienes lo financian hacia quienes lo reciben —a igual calidad de servicio—. Si dicho costo es menor bajo un esquema de administración privada, con lucro, entonces esa será la forma de administración más solidaria.

● LA SOLIDARIDAD DE UN SISTEMA PREVISIONAL RESULTA DE LA INTERACCIÓN DE TODOS SUS COMPONENTES

Otro error común en el debate sobre la solidaridad de un sistema de pensiones es exigir que todos y cada uno de sus componentes incluyan transferencias desde los menos hacia los más vulnerables.

Sin embargo, la solidaridad de un sistema de pensiones resulta de la interacción de sus distintos componentes y no de las características de alguno de ellos en particular. Por ejemplo, un sistema de pensiones con solo un componente de solidaridad puede ser tanto o más solidario que otro cuyos distintos programas, todos ellos, incluyan transferencias a los más vulnerables.

Por todo lo anterior, es evidente que la solidaridad del sistema de pensiones chileno es consecuencia de la forma en que se combinan sus *pilares solidarios*, de *ahorro individual* obligado y de ahorro voluntario, y no se puede juzgar exclusivamente por las características del mecanismo que se usa para financiar pensiones en el componente de *ahorro individual*.

EL DEBATE DE REFORMA

En noviembre, la Presidencia de la República [2018] de Chile presentó al Congreso Nacional un ambicioso proyecto de reforma al sistema previsional. Un objetivo central de este proyecto es mejorar las pensiones que hoy reciben aproximadamente dos millones de personas, y las que recibirán quienes se pensionen en el futuro. Los instrumentos que se proponen para alcanzar este objetivo incluyen: [1] un incremento —a cargo del empleador— en la tasa de cotización; [2] incentivos para postergar la edad de retiro; [3] fortalecimiento de los mecanismos de recaudación de cotizaciones morosas; [4] la eliminación de distorsiones que impactan negativamente sobre el empleo y salarios de las mujeres; y [5] la regulación de nuevas formas de trabajo que aumentarán la empleabilidad de jóvenes, mujeres y adultos mayores. Junto con esto, se establece: [6] un seguro de *lagunas previsionales* —financiado con un Fondo de Cesantía Solidario que existe desde el año 2001—; [7] un nuevo seguro —financiado con aportes del empleador—, y subsidio de dependencia funcional severa —financiado con aportes del Estado—, que cubrirá a los mayores de 65 años que queden en esta condición física; [8] un nuevo programa, con financiamiento estatal, que mejora las pensiones de la clase media y de las mujeres; y [9] un incremento sustancial —40%— de los aportes fiscales al sistema de *pensiones solidarias*, con el objeto de mejorar sus beneficios.

Aunque el debate está comenzando, en consideración a la discusión que antecedió el envío del proyecto al Parlamento y a los argumentos intercambiados en estos meses, se puede avanzar en algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, una mayoría de opiniones técnicas coinciden en torno a la importancia de apoyar una reforma que promueva algunos objetivos específicos: lograr mayor densidad de cotizaciones, aumentar la tasa de cotización, incentivar la postergación de edad de retiro, incentivar el ahorro previsional voluntario, fortalecer el *pilar solidario* e incentivar la competencia de la industria de AFP. Por lo tanto, es altamente posible que el proyecto que finalmente se apruebe incluya modificaciones legales en esta línea.

En segundo lugar, existe desacuerdo en torno al destino y la administración del eventual aumento de cotizaciones. Mientras el proyecto de gobierno establece que ese aumento irá a cuentas individuales de los propios aportantes —por lo tanto, a aumentar su pensión— y será administrado por entidades privadas, algunos grupos sostienen que al menos parte de ese aumento debería financiar un incremento de las pensiones en curso de pago, y además, que debería ser administrado por otras entidades, eventualmente estatales, distintas a las AFP.

La mayoría de las críticas se fundamenta en que el proyecto de gobierno no solucionaría el problema de la supuesta falta de solidaridad del esquema actual.¹⁵ De esta manera, el debate sobre reforma previsional se explica principalmente por el desafío ideológico que enfrenta el sistema de pensiones.

Sostener que el sistema de pensiones chileno no sería solidario, y por lo tanto, que no se trata de un sistema de seguridad social es una crítica particularmente errada. Como se explicó, este sistema incluye un *pilar solidario* muy importante —por el volumen de recursos comprometidos en su financiamiento y su cobertura— cuyo objetivo es pagar pensiones a los más vulnerables que no cotizaron durante su vida laboral, y complementos de pensión a quienes reciben pensiones muy bajas. Además, existe un seguro de invalidez que paga pensiones a quienes pierden capacidad de trabajo; y un seguro



¹⁵ Algunos críticos del proyecto de gobierno también sostienen que no existe capacidad fiscal para financiar un aumento de las pensiones en curso de pago —y de las que se comenzarán a pagar en los próximos años—, por lo que dicho aumento se tendría que financiar con parte de las mayores cotizaciones que se impongan.

de sobrevivencia que paga pensiones a los familiares directos de un trabajador fallecido. El *pilar solidario* se financia con el presupuesto público, lo que significa que se están transfiriendo —repartiendo— recursos desde quienes tributan hacia los pensionados más pobres. El seguro de invalidez y sobrevivencia se financia con una prima pagada por los empleadores, lo que significa que se transfieren recursos desde los trabajadores que no se siniestran —y desde los mismos empleadores— hacia los trabajadores que se siniestran y a sus familiares. Lo que no existe en el sistema actual son transferencias desde todos los cotizantes de mayor y menor ingreso hacia todos los pensionados —con mejor y peor condición socioeconómica—. Sin embargo, dichas transferencias no hacen per se más solidario al sistema.

Además, la propuesta de reforma incluye una variedad de mecanismos que, en su conjunto, fortalecen significativamente la solidaridad del sistema de pensiones. En particular: [1] se aumenta el nivel de beneficios básicos sobre la línea de pobreza; [2] se aumenta la cobertura y se mejora el nivel de los beneficios a los más vulnerables, la clase media y las mujeres; [3] se extiende la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia; y [4] por primera vez en el sistema previsional chileno, se cubre el riesgo de dependencia funcional.

Para financiar este esfuerzo, el mismo proyecto propone un incremento en el gasto fiscal y establecer una cotización especial —a cargo del empleador— para el seguro que beneficiará a los pensionados dependientes funcionales severos, logrando así que las transferencias hacia los distintos grupos de beneficiarios no se financien con impuestos al trabajo, cuya carga caería preferentemente sobre los grupos asalariados de menores ingresos.

OMENTARIOS FINALES

Las demandas del público y algunos sectores políticos por reformas sustanciales al sistema previsional chileno, y el

consiguiente debate sobre cuáles deberían ser estas reformas, permite identificar al menos cinco conclusiones que pueden ser útiles para la discusión sobre perfeccionamientos de los sistemas que incluyen programas de *ahorro individual* en otros países, y particularmente, en Colombia.

CONCLUSIÓN 1. Si las reformas que han llevado a introducir programas de *ahorro individual* en el sistema previsional de algunos países no logran mejorar las pensiones —no ayudan a que se cumplan las expectativas de pensión de la población—, difícilmente se legitimarán frente a la opinión pública. Ni la mayor eficiencia de los nuevos sistemas, ni su aporte al desarrollo económico, ni la mejor calidad de servicio son suficientes para asegurar su sustentabilidad política de largo plazo. Cualquiera que sea la motivación de las reformas, mejorar las pensiones debe ser uno de sus objetivos centrales.

Al mismo tiempo, es importante que el esfuerzo de reformas se acompañe de un trabajo de educación previsional y de construcción de expectativas de pensión realistas. Lo más temprano posible durante su vida laboral, los trabajadores deben tener una idea de cuál es la pensión esperada dados su salario y densidad de cotización. Esta información, cuando se acompaña de un conocimiento básico de las reglas del sistema, y de la asesoría necesaria, permite efectivamente a los individuos planificar su retiro y no ser sorprendidos por un resultado de pensión insuficiente cuando ya no pueden hacer nada para resolver el problema.

CONCLUSIÓN 2. Es muy importante reaccionar anticipadamente frente a cambios en el entorno —efectivos y proyectados— que tengan efectos negativos sobre la pensión. En el caso de Chile, se postergaron por muchos años los ajustes necesarios para enfrentar las consecuencias del aumento en expectativas de vida de los pensionados, la baja densidad de cotizaciones, y la caída en rentabilidad de los fondos. La edad de pensión y la tasa de cotización no han cambiado desde que comenzó el sistema de ahorro el año 1981. En consecuencia, se necesita ahora hacer cambios en los

parámetros de una magnitud tal que hacen particularmente complejo el debate de reformas; por ejemplo, la propuesta de Gobierno es subir la tasa de cotización en 4.2 pp. Además, como dichos cambios tendrán efecto solo en el mediano y largo plazo, estos deben acompañarse de un esfuerzo especial para mejorar las pensiones en curso de pago, y las que se comenzarán a pagar en los próximos años, lo que le suma un segundo elemento de dificultad a la discusión.

Nuestros países tienen sectores informales de tamaño relevante y muchos trabajadores se mueven con frecuencia entre estos y los trabajos formales. Esta realidad impone un desafío mayor a los sistemas de pensiones. Cualquiera que sea la edad de pensión y la tasa de cotización, si no se pagan cotizaciones las pensiones serán insuficientes. Por lo tanto, junto con los cambios paramétricos oportunos, es muy importante crear un esquema de incentivos a la cotización y desarrollar instrumentos para promover el ahorro previsional voluntario.

CONCLUSIÓN 3. El sentido de propiedad sobre el ahorro previsional acumulado en las cuentas individuales se encuentra muy desarrollado. Así, la demanda por subir las pensiones de los más pobres y vulnerables convive con un fuerte rechazo a la idea de financiar este aumento con las cotizaciones de los propios trabajadores. Esta realidad refuerza la conveniencia de financiar los programas de *pensiones solidarias* con el presupuesto público.

Para avanzar en esta dirección es necesario que las finanzas públicas se encuentren ordenadas lo que exige —entre otras condiciones— que la operación de los programas de *pensiones contributivos* no esté consumiendo muchos recursos fiscales. En consecuencia, una condición necesaria para avanzar en la construcción de un sistema de pensiones sostenible financieramente en el largo plazo, y que ofrezca adecuada protección social a los más pobres es resolver el déficit de los programas *contributivos* tradicionales. Chile construyó su *pilar solidario* en el año 2008, solo después de que los aportes fiscales para financiar el déficit del antiguo *sistema contributivo* se

habían reducido sustancialmente. Hoy se puede discutir un eventual aumento sustancial del aporte fiscal a ese pilar, pues la operación de los *sistemas contributivos* demanda muy pocos recursos al fisco. Entonces, aunque resulte paradójico, para proteger con *efectividad* y *suficiencia* a los pensionados más pobres hay que avanzar, con la mayor rapidez posible, en la solución de los problemas financieros de los programas de pensiones para trabajadores formales.

CONCLUSIÓN 4. La discusión de perfeccionamiento al sistema de pensiones chileno, aunque intensa y compleja, se ha visto facilitada por el trabajo de comisiones técnicas, convocadas por distintos gobiernos, con el objeto de preparar diagnósticos del sistema y presentar propuestas de ajustes al mismo. Las Comisiones Presidenciales Marcel [2006] y Bravo [2015]¹⁶ han estado integradas por académicos y profesionales, que sin perder su carácter idóneo e independiente, representaron todas las ideologías políticas. Aunque las recomendaciones de las comisiones no han sido vinculantes, ellas han ayudado a las autoridades a construir y a fundamentar sus propuestas de reforma. Además, los diagnósticos han servido para limitar la discusión política a los aspectos del sistema cuyas reformas resultan más relevantes y urgentes.

CONCLUSIÓN 5. Aunque se trata de un punto que no se desarrolló en detalle en este análisis, si es importante advertir que la discusión sobre reformas en Chile también ha dejado en evidencia que las personas cuestionan el hecho que el sistema no les garantice un resultado de pensión de acuerdo con el esfuerzo que hacen. Es un hecho que los programas de pensiones contributivas basados en la acumulación de ahorro y *contribuciones definidas* tienen ventajas con respecto a la alternativa de reparto, pues permiten financiar las pensiones deseadas con menores tasas de cotización; tienen efectos positivos sobre desarrollo económico; son más equitativos y más sustentables en el largo plazo. Pero al mismo tiempo, si no están diseñados con cuidado, pueden exponer a los pensionados a muchos riesgos, que además de ser inconvenientes desde el punto de vista



¹⁶ A esta comisión también se integraron expertos extranjeros.

de los objetivos de un sistema de seguridad social, debilitan la adhesión del público al sistema. En consecuencia, se necesita hacer esfuerzos de diseño para aprovechar las ventajas del ahorro previsional y las *contribuciones definidas*, pero limitando al mismo tiempo los riesgos que puedan afectar las pensiones.

En general, haber introducido componentes de *ahorro individual* a los sistemas de pensiones le ha hecho bien a los países que lo adoptaron. Sin embargo, estas reformas aún no están completas y los nuevos sistemas deben adaptarse para enfrentar desafíos que comprometen su desarrollo futuro. En particular, es importante que los

sistemas de ahorro individual paguen pensiones ajustadas a las expectativas; no dejen expuestos a los pensionados a riesgos que ellos no pueden evitar; extiendan su cobertura; y sean administrados por empresas que construyen con los afiliados una relación de confianza y valor.

Si las personas piensan que su pensión es mala, casi inevitablemente concluirán que el problema se origina en el sistema que les paga esas pensiones, y por ende, en las administradoras de ese sistema.

AUGUSTO IGLESIAS
Consultor Internacional, Chile



CHILE NECESITA UNA NUEVA REFORMA PREVISIONAL



ANDRAS UTHOFF

Consultor Internacional, Santiago de Chile
Basado en Frigolett et al. [2018].



INTRODUCCIÓN

Bajo el régimen militar, Chile realizó una reforma a su sistema de pensiones que significó una imposición dogmática destinada a destruir la esencia de la seguridad social, a través del Decreto Ley 3500 [1980]. Las Cajas de Previsión se sustituyeron por AFP con fines de lucro. El empleador se eximió de aportar para la previsión de sus trabajadores. Los trabajadores se transformaron en propietarios de su cotización y en consumidores de servicios financieros para capitalizarla, y luego, comprar una *renta vitalicia* o un *retiro programado*. El Estado se transformó en regulador y supervisor de una industria financiera, y en el encargado de financiar y gestionar el cierre del sistema antiguo.

Las contribuciones previsionales para la seguridad social se transformaron en cuotas de ahorro obligatorio e individual de propiedad del afiliado. Estas cuotas son intermediadas en un mercado competitivo de AFP. Al no disponer de una regulación apropiada, se exacerbó el principio de *equivalencia*¹ que prima en los mercados de contratos de *ahorro individual*, y que estaba en conflicto con el principio de *solidaridad*² que prima en la seguridad social. Al final, predominaron contratos individuales actuarialmente equivalentes al nivel de cada afiliado.

Hoy, Chile enfrenta severos problemas como consecuencia de ello. Se creó una industria rentista y lucrativa de administración de



¹ El principio de *equivalencia* entendido como que un administrador debe equilibrar cada contrato a nivel individual.

² El principio de *solidaridad* entendido como que los individuos de baja capacidad de ahorro reciben un subsidio cruzado de aquellos de alta capacidad de ahorro para mejorar su acceso a beneficios dignos.

cuentas de ahorro de los trabajadores, en torno a la cual se desarrolló el mercado de capitales y un gran poder económico, pero cuyos consumidores de sus servicios están inconformes con los resultados. Es decir, con la *suficiencia* de sus pensiones. El sistema reproduce las limitaciones y desigualdades del mercado de trabajo, y hasta antes de la reforma de 2008, excluía a más de la mitad de los trabajadores del acceso a pensiones [Berstein et al. 2006; CEPAL 2000a]. El debate acerca del sistema se ha transformado en uno de economía política, que obliga a revisar los intereses que entraron en conflicto como consecuencia de las relaciones sociales que se crearon. Se ha producido un descontento y rechazo del sistema por parte de sus usuarios; los trabajadores afiliados al sistema están decepcionados con la mala calidad de las pensiones, y la total incertidumbre y desinformación con que actúan en el mercado de cuentas de ahorro. Se han generado importantes intereses económicos en torno a la industria de AFP, cuyos representantes se resisten a cualquier cambio. El Estado, limitado por las propias interacciones del sistema con el mercado de capitales y los equilibrios macroeconómicos, está sujeto a fuertes restricciones de tipo presupuestal y de política, para mejorar su financiamiento y funcionamiento.

La reforma de 2008, que introdujo un *pilar solidario* para prevenir la pobreza en la vejez ha sido insuficiente. Si bien aumentó la cobertura de adultos mayores, lo hizo bajo la lógica de la asistencia social, focalizando sus beneficios para prevenir la pobreza en la vejez, pero estableciéndolos a niveles considerados insuficientes. Hoy,

Una reforma pensional debe poner los derechos sociales como horizonte normativo, y las desigualdades y restricciones presupuestales como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar en el contexto particular de cada país.

ANDRAS UTHOFF
Consultor Internacional, Chile

luego de masivas protestas en las calles y un debate más abierto del sistema, se han desnudado sus falencias estructurales. Los esfuerzos del anterior gobierno y del actual por mejorar el sistema indican la necesidad de una reforma. Sin embargo, los intentos hasta ahora tienden a mantener las relaciones sociales que se instauraron en la

dictadura, a consolidar el mecanismo de mercado para gestionar el aporte del trabajador, y a restringir los aportes estatales para el financiamiento del sistema.

Esa estrategia es equivocada y riñe con los principios básicos de la seguridad social. Chile requiere un nuevo pacto social por la previsión. Uno que no solo mejore las pensiones, sino que restaure las relaciones sociales de acuerdo con los principios de la seguridad social. El país requiere recuperar los derechos sociales como horizonte normativo, y reconocer no solo las restricciones presupuestales, sino sus severas desigualdades como limitaciones necesarias a enfrentar. Sobre esa base, este trabajo propone construir un *sistema multipilar, tripartito, y solidario* que permita revisar las relaciones de los actores con el sistema, así como mejorar el acceso real a pensiones dignas para todos.

1 1981-2008: NUEVAS RELACIONES SOCIALES EN LA PREVISIÓN

El sistema de capitalización individual instaurado en Chile desde 1981 es una suma de contratos de ahorro obligatorio individuales, que no constituye un contrato social para crear un verdadero sistema de pensiones. Establece nuevas relaciones sociales en relación a la previsión.

En su calidad de afiliado, el trabajador pasa a ser propietario de su cotización previsional y está obligado en forma individual a seleccionar una AFP. Dentro de esta, puede escoger entre cinco fondos donde invertir su ahorro obligatorio. Debe pagar una comisión por la cual compiten las administradoras [Decreto Ley 3.500 1980]. Si dispone de tiempo y conocimiento, puede cambiar estas decisiones, lo que redundará en su beneficio en la medida en que la nueva selección le reporte mayor rentabilidad neta a sus ahorros. El afiliado es responsable y asume en forma individual los riesgos de: [1] experimentar limitaciones por su rol en la familia, en la comunidad, o en su estado de salud, que le impiden cotizar con

regularidad en respuesta a los incentivos que el sistema le ofrece, dada su inserción en el mercado de trabajo; [2] administrar en forma apropiada su exposición al riesgo ante variaciones en el valor de los portafolios que inciden en las rentabilidades de su cuenta de ahorro; [3] aceptar los cambios demográficos que afectan su pensión vía aumentos en la esperanza de vida.

El empleador no contribuye al sistema y solo debe consignar el aporte del trabajador a la administradora de su elección.

El Estado se limita a: [1] administrar y financiar el cierre del sistema anterior a 1981, [2] financiar las garantías de una pensión mínima para quienes habiendo cotizado 20 años no alcanzaban un umbral establecido, y una Pensión Asistencial (PASIS) basada en holgura presupuestal, entregada en cuotas a través de los municipios; y [3] regular y supervisar el sistema.

Desde una perspectiva conceptual, lo que la reforma hizo es transitar desde un sistema de múltiples cajas administradas por el mecanismo de *prima media* escalonada, a uno de capitalización en cuentas individuales. En esencia, esto implica cinco cosas: [1] mantener el financiamiento con contribuciones obligatorias del trabajador, excluyendo al empleador de cotizar; [2] cambiar la gestión financiera de esos recursos desde una modalidad mancomunada, mediante el reparto y la gestión de un fondo de reserva, hacia una modalidad de fondos individuales que resultan de la capitalización de la cotización en cuentas individuales de propiedad de cada afiliado; [3] modificar la fórmula para definir beneficios a partir de una regla basada en la antigüedad e ingresos imponibles, a una fórmula de *contribuciones definidas* en dos modalidades: *retiro programado* o *rentas vitalicias*; [4] transferir la administración de los fondos desde cajas paraestatales a empresas privadas especializadas; y [5] asignar al Estado un rol de regulador, supervisor, responsable del cierre del sistema antiguo, y del financiamiento y pago de las garantías del nuevo.

Estas nuevas relaciones sociales implicaron cambios en los roles de cada uno de los actores dentro del sistema. El Estado debió impulsar

una serie de políticas públicas para garantizar su funcionamiento y asumió el financiamiento del costo de transitar desde un sistema a otro [CEPAL 1999]. Esto significó generar un déficit previsional anual de enormes magnitudes (Tabla 5), que en 1994 alcanzaba más de 4.5 % del PIB y que se espera continúe sobre 2% por varias décadas más [Arenas de Mesa 1999; 2006];[Arenas de Mesa y Marcel 1999]. Este déficit se genera por concepto de: [1] costos transitorios como son las pensiones en proceso de pago del antiguo sistema que no logran financiarse con la cotización de quienes permanecieron en él; y [2] los bonos de reconocimiento por concepto de las cotizaciones hechas por quienes se trasladaron al nuevo sistema, pero alcanzaron a cotizar en el antiguo. Además, se genera como consecuencia de costos de carácter permanente como las garantías del nuevo sistema.

TABLA 5. CHILE: DÉFICIT DEL SISTEMA DE PENSIONES, 1981 - 2010

ANTES DE REFORMA DE 2008							
PROMEDIO	DÉFICIT OPERACIONAL CIVIL	BONOS DE RECONOCIMIENTO	PENSIÓN ASISTENCIAL	PENSIONES MÍNIMAS	DÉFICIT PREVISIONAL CIVIL	DÉFICIT PREVISIONAL MILITAR	DÉFICIT PREVISIONAL TOTAL
1981-1989	3.7%	0.2%	0.4%	0.0%	4.0%	1.8%	6.2%
1990-2000	3.1%	0.7%	0.3%	0.0%	4.2%	1.2%	5.4%
2000-2010	2.6%	1.7%	0.4%	0.2%	4.4%	1.3%	5.7%
DESPUÉS DE LA REFORMA DE 2008							
AÑOS	DÉFICIT OPERACIONAL CIVIL	INTERESES BONOS DE RECONOCIMIENTO	BONO POR HIJO	SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS	GARANTÍA ESTATAL PENSIÓN MÍNIMA	DÉFICIT PREVISIONAL CIVIL	
2009	1.9%	0.2%	0.0%	0.5%	0.1%	2.9%	
2010	1.7%	0.2%	0.0%	0.6%	0.1%	2.6%	
2011	1.6%	0.2%	0.1%	0.7%	0.1%	2.6%	
2012	1.5%	0.2%	0.0%	0.7%	0.1%	2.4%	
2013	1.4%	0.1%	0.0%	0.7%	0.1%	2.4%	
2014	1.3%	0.1%	0.0%	0.7%	0.1%	2.2%	
2015	1.3%	0.1%	0.0%	0.7%	0.1%	2.2%	

Nota: Las columnas relativas a Bonos de Reconocimiento no son comparables

Fuente: [Arenas de Mesa 1999; 2006];[Arenas de Mesa y Marcel 1999; DIPRES 2018]

El Estado también contribuyó a la creación de tres contextos fundamentales [CEPAL 1994]. En el plano macroeconómico debió generarse la disciplina y holgura presupuestal necesaria para acomodar el costo de la transición, así como las condiciones apropiadas para la inversión —i.e. un Banco Central autónomo; un déficit fiscal controlado; tasas bajas de inflación e instrumentos indexados; un tipo de cambio creíble; una tasa de interés real

sustentable—. Igualmente contribuyó al desarrollo de un marco institucional para garantizar la regulación y supervisión financiera y corporativa, y al apropiado funcionamiento del mercado de capitales mediante la custodia de valores y las clasificadoras de riesgo. Finalmente, creó la regulación y los mecanismos de supervisión para las AFP estableciendo su giro único, la separación de su patrimonio del fondo que administra, y la regulación del portafolio de inversiones por instrumentos y emisores. Las tareas propias de la seguridad social quedaron limitadas a asegurar la eficiencia del proceso mediante una Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).

En la etapa activa, el trabajador pasa a transformarse en un consumidor obligatorio de una industria de AFP. Debe destinar el 10% de su ingreso imponible, más una comisión variable solo para fines previsionales. La cuota aportada, desde una concepción de ahorro, no tiene otro uso fuera del financiamiento de una pensión. Su percepción de esta cuota como un ahorro está condicionada por la obligación de mantenerlo en un corralito donde sus únicas opciones son las de seleccionar entre diferentes administradoras, y dentro de estas, entre fondos que varían según su exposición al riesgo. Para todo ello carece de la capacitación y debe asumir en forma personal los riesgos económicos, financieros, y demográficos que afectan al sistema.

La gran mayoría se siente un consumidor desinformado. No obstante, cada seis meses los medios de prensa informan de las importantes utilidades percibidas por la industria que administra los fondos, las cuales no guardan relación con los resultados financieros de su cuenta. Como afiliado a un sistema de pensiones desconoce el beneficio al cual accederá. La regla de *contribuciones definidas* solo garantiza que el sistema le devuelve su ahorro en la forma de una *renta vitalicia* o un *retiro programado*, sin decir su valor.

El trabajador en la etapa pasiva pasa a transformarse en un consumidor de un mercado de seguros o a estigmatizarse para ser elegible a una garantía. A la edad de jubilación, los afiliados son

sometidos a un escrutinio por el sistema para evaluar su ahorro acumulado, y contrastarlo con tablas de mortalidad, a fin de que opte entre un *retiro programado* con la misma administradora, o compre una *renta vitalicia* ofrecida por una aseguradora, previo pago de una comisión. En todo este proceso carece de capacitación, pero tiene la opción de contratar servicios de asesores especializados, obviamente, con el pago de una comisión. En caso de que su ahorro fuese insuficiente, antes de la reforma de 2008 podía ser elegible para un complemento incluso de un beneficio mínimo garantizado, siempre y cuando, haya cotizado por 20 años lo que pocos pudieron demostrar. De lo contrario, debía solicitar una PASIS en su municipio.

Los empleadores han visto reducir el costo de contratación de la mano de obra, y como empresarios, son testigo de un nuevo nicho de negocios. Desde 1981, esos empresarios se han eximido de contribuir de forma obligatoria al financiamiento de las pensiones de sus trabajadores [Frigolett et al. 2018].

Por su parte, la creación de la industria de AFP abrió nuevo nicho de negocios. Hoy en día, seis administradoras se reparten el mercado para administrar un fondo total que ha crecido hasta alcanzar USD 180 billones, que representan cerca de 70% del PIB chileno [BC.Ch 2018; SP.Ch 2018]. Una industria que en promedio percibe utilidades que le han permitido recuperar su patrimonio cada cuatro años, y que se mueve en un mercado poco competitivo, entre otras cosas, debido a la asimetría de información con que operan sus consumidores. De las seis administradoras solo una es de capitales chilenos.

REFORMA DE 2008. MEJORA LA COBERTURA, MAS NO LA SUFICIENCIA

La primera evaluación oficial con una preocupación en temas de seguridad social fue realizada en conjunto por la SAFP y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en la primera administración de Michelle Bachelet, y su resultado llevó a la reforma de 2008 [Arenas de

Mesa 1999; 2006; SAFP 2005].³ Las autoridades estimaron que el porcentaje de adultos mayores que autofinanciarían una pensión alcanzaría a 45%, y aquellos que cumplirían con el requisito de la pensión mínima garantizada sería 5% adicional [Berstein et al. 2006]. Es decir, el sistema de AFP solo cubriría a 50% de los adultos mayores —sin definir el monto de pensión—, y tan solo 5% podría alcanzar las exigencias de la garantía de pensión mínima [Ibid., 257]. El resto no tendría beneficios, o solo calificaría para una Pensión Asistencial (PASIS) —limitada por restricciones presupuestales— asignada por cuotas en las municipalidades. Además, la evaluación señaló que la instauración del sistema habría significado enormes recursos fiscales, que bien podían utilizarse para mejorar las actuales pensiones.

Sobre la base de estas evaluaciones se concluyó que la reforma chilena de 1981 enfrentaba barreras estructurales para asegurar beneficios significativos y extender su cobertura. Esto como consecuencia de la importancia de la informalidad en el mercado de trabajo y la intermitencia del empleo asalariado en la vida laboral de los afiliados potenciales y reales.

En esa oportunidad se recomendó una reforma al diseño institucional para consolidar el sistema de capitalización individual, fortaleciendo el *pilar solidario* para prevenir la pobreza e incorporar elementos distributivos en el sistema de pensiones chileno. Ese diagnóstico llevó a la creación de la primera Comisión Presidencial Marcel [2006] de reforma y a la promulgación de Ley 20255 [2008] aprobando la reforma de 2008, que en lo esencial, creó el *pilar solidario*.

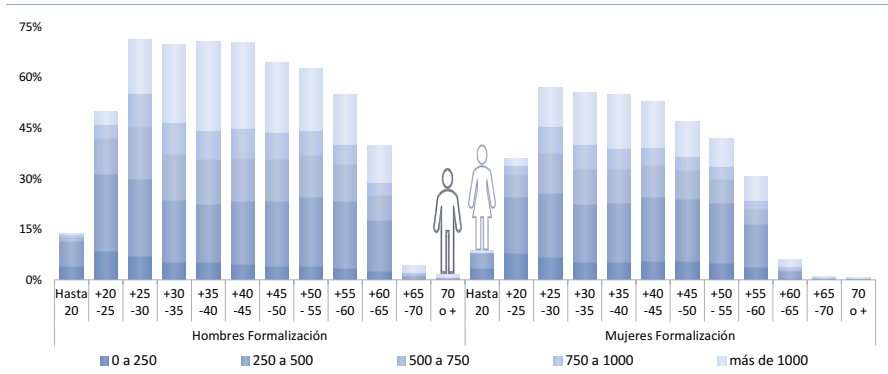
En efecto, los registros de cotizantes por tramos de ingreso muestran una baja proporción de hombres y mujeres en edad activa cotizando



³ Profunda reforma del Decreto Ley 3500 [1980]. Este nuevo *sistema solidario* otorga beneficios de pensiones básicas solidarias y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez. En ambos casos, los beneficios se otorgan solo si el beneficiario era elegible porque no tenía pensión o su pensión autofinanciada era inferior a un techo establecido por reglamento como la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), y por su condición de pertenecer al 60 % de las familias más pobres. En lo esencial, reemplazó la pensión mínima garantizada y la PASIS por cuatro nuevos beneficios: Pensión básica Solidaria [1] de invalidez y [2] de vejez previstas para quienes no tenían historial contributivo, Aporte Previsional Solidario [3] de vejez y [4] de invalidez para quienes habiendo contribuido no alcanzaban un techo mínimo, es decir, la PMAS.

al sistema. Con datos de 2017, esta proporción supera levemente el 60% de hombres entre los 25 y 40 años, y levemente sobre el 50% de mujeres en el mismo rango de edad (Gráfica 68). Adicionalmente, más de la mitad de hombres como mujeres cotizan por menos de tres salarios mínimos en todas las edades.

GRÁFICA 67. CHILE: PATRONES DE COTIZACIÓN 2017
Por grupos de edad, sexo, y tramos de ingreso



Fuente: [CEPAL 2017; SP.Ch 2018]

La consecuencia de esta situación responde a factores estructurales asociados al mercado de trabajo y tiene dos connotaciones que limitan las bondades de la capitalización individual como mecanismo para promover el acceso universal a pensiones dignas. Una dimensión dinámica que es la densidad de cotizaciones con que un afiliado participa del sistema; y la otra es una dimensión relativa que es el bajo nivel del ingreso imponible. Lo primero se refiere a la frecuencia con que un trabajador cotiza al sistema durante su vida activa. Lo segundo es que el valor de esa cuota es muy bajo, debido a que resulta de una tasa de cotización baja y para los niveles de ingresos imponibles también bajos.

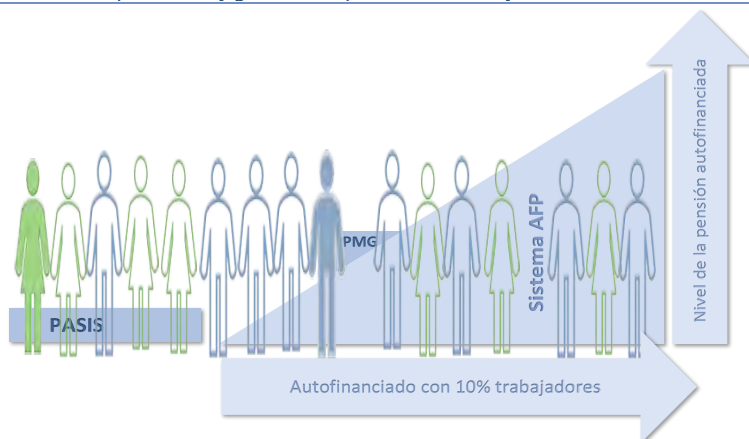
Se ilustra la situación de *cobertura y suficiencia* entre los adultos mayores antes y después de la reforma de 2008 (Ilustración 5). Antes de ella, se observa que en el área que representa la transformación de la pensión autofinanciada en la total, 50% de los adultos mayores no calificaba para un beneficio. Después de la reforma, prácticamente

todos califican, pero a un nivel bajo de *suficiencia*: el 44% bajo la línea de la pobreza y el 79% bajo el salario mínimo [Bravo 2015, 92].

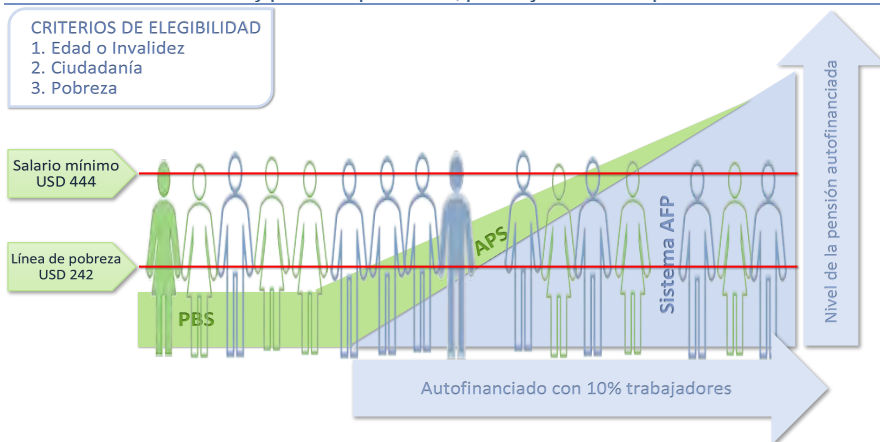
ILUSTRACIÓN 5. CHILE: PILAR SOLIDARIO AUMENTO SOLO DE LA COBERTURA

SITUACION PREVIA A 1981

Pilar de capitalización y garantías de pensiones mínima y asistencia



SITUACION POSTERIOR A LA REFORMA DE 2008
Pilar solidario y pilar de capitalización, pero bajos niveles de prestaciones



Fuente: Elaboración del autor a partir de Marcel [2006]

El diagnóstico realizado por la comisión permitió inferir que si bien la reforma de 2008 habría incrementado la cobertura, las malas prestaciones reflejaban un serio problema de *suficiencia*. Es decir, la calidad de las pensiones dejaba a la mayoría de los afiliados, en

particular la clase media, con pensiones bajo el salario medio y muchos bajo la línea de la pobreza.

EL SALTO DE UNA REFORMA A OTRA

La importancia de la frecuencia con que un trabajador cotiza al sistema durante su vida activa en un sistema cuyo financiamiento es contributivo, y en particular, cuando la cotización es una cuota de ahorro para autofinanciar una pensión fue la base del diagnóstico de la segunda Comisión Asesora Presidencial (2014-2015). Esta evaluación fue realizada tan solo seis años después de la reforma de 2008 y se derivó del diagnóstico de la Comisión Bravo [2015], que señala:

...el actual sistema civil de pensiones entrega prestaciones que dependen del historial de contribuciones que logren los afiliados y de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Este último ha contribuido al alivio tanto de la pobreza como de la indigencia de los adultos mayores [Ibid., 14].

...un 50% de los pensionados, entre los años 2007 y 2014, recibe pensiones iguales o inferiores a 82,650 pesos (USD \$133), considerando en este monto el APS, ... [pero] la mitad de las mujeres obtiene pensiones iguales o inferiores a los 42,561 pesos chilenos, los hombres reciben pensiones de 112,333 pesos chilenos, o inferiores. Lo anterior se explica en parte por la diferencia en la edad legal de jubilación de las mujeres y la edad a la que se tiene acceso a los beneficios del SPS.

... con el objetivo de suavizar consumo, ... el 50% de los pensionados recibe pensiones que, como máximo, equivalen al 34% de su salario promedio de los últimos diez años. ...[Esta] tasa de reemplazo también difiere significativamente entre hombres y mujeres. Mientras la mitad de los hombres obtienen... tasas de reemplazo iguales o inferiores al 60%, la mitad de las mujeres recibe ...máximo un 31%.

... gran parte de los actuales pensionados fueron imponentes de las antiguas Cajas de Previsión, ... y por lo tanto, no representan fielmente los resultados generados bajo un sistema puro de capitalización individual.... Las tasas de reemplazo proyectadas para la generación de pensionados de los años 2025 y 2035 llegarían a un promedio de 39%, y para el 50% de los pensionados no superarían el 37%.

... en promedio, las densidades de cotización no superan el 50% para el total de la población afiliada, con una distribución muy desigual que se encuentra concentrada —en la mayoría de la población— en densidades inferiores al 40%. La mitad de los afiliados tiene una densidad de cotización menor al 39.8% (la mediana); y 25% de la población registra una igual o menor a 11.5% [Ibid., 83-85].

Las mujeres presentan densidades de cotización siempre más bajas que los hombres; ... [y] tienen una densidad de cotización promedio de 33.3%; la mitad de ellas tiene una densidad de cotización menor a 25.7%; el 25% inferior igual o menor a 5%, y el 25% superior... igual o mayor a 56.3%. Entre los hombres afiliados, la densidad de cotización promedio es de 48.8%; la mitad de ellos tiene una densidad igual o menor a 52.6%, el 25% inferior una igual o menor a 21%, y el 25% superior una igual o mayor a 75.3% [Ibid., 82].

El diagnóstico realizado por la comisión permitió inferir, que si bien la reforma de 2008 habría incrementado la cobertura, las malas prestaciones reflejaban un serio problema de *suficiencia*. Es decir, la calidad de las pensiones dejaba a la mayoría de los afiliados, en particular a la clase media, con pensiones bajo el salario medio y a muchos bajo la línea de la pobreza.

PROYECTO DE LEY 2017. UN INTENTO POR LOGRAR LA SUFICIENCIA

A raíz de las recomendaciones de la Comisión Bravo [2015], y de las recurrentes y masivas protestas en las calles, el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) estimó necesario hacer una nueva reforma para superar temas de *suficiencia* en el sistema. En el nuevo Proyecto de Ley se destacaron los siguientes hechos:

- El Bajo Nivel de las Pensiones Autofinanciadas, con una enorme brecha entre hombres y mujeres; problema en que se encontraría la gran mayoría de mujeres de sectores medios no beneficiarias del SPS.

- La Limitada Cobertura Contributiva asociada a los problemas de trabajadores independientes, y con lagunas previsionales, que resultan en baja densidad de cotización como resultado de la precariedad del empleo y la inestabilidad laboral.
- Las Bajas Tasas de Cotización —comparadas con las de países de la OECD, donde alcanzan 18% promedio y tienen importante aporte del empleador [OECD 2017]—, y el contexto del envejecimiento acelerado de la población, la menor rentabilidad de los mercados financieros con menores tasas y mayor volatilidad.

El Proyecto de Ley [2018] presentado contiene un objetivo general, que consiste en mejorar las pensiones de actuales y futuros pensionados, incrementando el ahorro previsional con elementos de solidaridad entre jóvenes y adultos mayores, entre hombres y mujeres, y entre trabajadores de altos y bajos ingresos. Tiene tres objetivos específicos: [1] crear un nuevo sistema de ahorro colectivo obligatorio; [2] fortalecer la cobertura incorporando a los independientes, creando un seguro para *lagunas previsionales* dentro del seguro de cesantía, y aumentando el tope imponible; y [3] perfeccionar el APS para *retiro programado* asegurando una pensión mínima estable en el tiempo.

Este proyecto de reforma planteó por primera vez cambiar el diseño de la parte contributiva del sistema de capitalización individual. En tal sentido propuso cambios estructurales a lo largo de las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial. Lo positivo a destacar es su marco normativo, que incluye recuperar para la seguridad social el aporte del empleador, fortalecer el rol del Estado en la administración del sistema, incluir criterios de solidaridad en el financiamiento de los beneficios, fortalecer la participación de los afiliados en la gestión de los fondos de pensiones, y mejorar la eficiencia del sistema privado. En efecto, el proyecto habla de la necesidad de abordar de manera integral los desafíos, reforzando los principios de la seguridad social al incluir mayor solidaridad, equidad de género, recuperando el financiamiento tripartito, y fortaleciendo

el rol del Estado, preservando los incentivos al trabajo formal, cotización y ahorro sustentables. Por el lado negativo, la propuesta se construyó sobre la base de dos premisas que limitan el alcance de la reforma y su impacto sobre la calidad de las pensiones. En primer lugar, se mantuvo la administración total del 10% aportado por los trabajadores bajo contratos de *ahorro individual* en manos de la actual industria de AFP; y segundo, el Estado se abstuvo de aportar mayores recursos al sistema, con excepción de aquellos en su calidad de empleador y de los requeridos para financiar la nueva institucionalidad. Solo un 5% del ingreso imponible del trabajador como aporte adicional del empleador sería objeto de los cambios.

El Proyecto de Ley del Gobierno Bachelet difería de las alternativas estructurales de las propuestas tanto de la Comisión Presidencial — Propuesta B, elaborar un sistema mixto restando parte de las cotizaciones a las AFP. Propuesta C, retornar a un sistema de reparto— como la de los movimientos ciudadanos, *No + AFP*. Si bien utilizó un lenguaje más acorde con los principios de la seguridad social, no construyó un nuevo sistema único e integrado a partir de la parte contributiva del sistema. Es una propuesta que está severamente limitada por la opción de mantener el sistema de AFP para el aporte total de los trabajadores, y por asumir que no existe holgura fiscal para aumentar aquellos *no contributivos*.

El proyecto fue retirado del Congreso por instrucciones del Gobierno Piñera (2018-2022), a la espera del informe de Augusto Iglesias al respecto [Emol.com 2018].

UNA PROPUESTA PARA LA VERDADERA PREVISIÓN SOCIAL

Hoy, Frigolett et al. [2018] tienen una propuesta más relevante para la realidad chilena.⁴ Su diseño diferencia los cotizantes según su



⁴ La propuesta ha sido avalada por la bancada de Senadores del partido Socialista. En Chile este apoyo constituye un hito al reconocimiento político por recuperar los principios de la seguridad social, que estaban ausentes del debate previsional chileno.

nivel de ingreso imponible, y establece para todos los afiliados —por los primeros \$400,000 pesos de su ingreso imponible— un fondo solidario de contribuciones tripartitas. Hasta ese tope de ingreso, este fondo se crea con el 10% a cargo del trabajador, y contrapartidas de 5% por parte del empleador y 5% del Estado.

Adicionalmente, el Estado financia una pensión ciudadana no contributiva. Al Fondo Solidario le corresponde registrar el valor de la cuota correspondiente del trabajador, y se determina una pensión autofinanciada que es complementada con aportes previsionales solidarios que se ajustan por género y esfuerzo contributivo.

○ PUNTOS CENTRALES DE LA PROPUESTA:

Se basa en un financiamiento tripartito con solidaridad de ingresos y de género para proveer de pensiones dignas a todos los trabajadores que cotizan al sistema.

- Para las cotizaciones, la gestión de la actual industria de AFP se reduce a la inversión y capitalización exclusiva de las cotizaciones aportadas por el afiliado.
- Se crea un nuevo ente centralizado para la administración colectiva de un fondo de pensión para la inversión y capitalización de un portafolio único.
- Se establece una pensión autofinanciada con el aporte del trabajador y su empleador.
- Se establece un APS adicional, ajustado por género y esfuerzo contributivo.
- La administración del fondo de capitalización colectiva es centralizada y autónoma, sin necesidad de tomar decisiones de inversión individuales.
- La gran mayoría de chilenos recibe una pensión ciudadana no contributiva.

Este diseño establece nuevas relaciones sociales dentro del sistema en materia de:

⊙ FINANCIAMIENTO A TRAVÉS DE COTIZACIONES:

EL TRABAJADOR aporta el 10% de su ingreso imponible al sistema, el cual será de su propiedad para acumular el ahorro para autofinanciar una pensión, de la siguiente manera:

- Por los primeros \$400,000 pesos, a un ente centralizado y autónomo. El Estado aporta contrapartida de 5% adicional.
- Por ingresos superiores a \$400,000 pesos y un tope de 90UF, a un ente privado o AFP, escogido por el afiliado.

EL EMPLEADOR —público y privado— aporta al sistema 5% de su nómina salarial hasta un tope de \$400,000 pesos por empleado, para ser administrado por el ente centralizado y con fines de solidaridad.

EL ESTADO financia con impuestos generales una pensión ciudadana, siempre y cuando no pertenezca al 20% de las familias más ricas.

⊙ REGISTRO DE COTIZACIONES:

EL SISTEMA PRIVADO lleva en una cuenta personal un registro del ahorro acumulado por el 10% aportado por el afiliado sobre su ingreso imponible superior a \$400,000 pesos.

EL SISTEMA PÚBLICO lleva en una cuenta personal por cada afiliado:

- Un registro real del ahorro acumulado por el afiliado por el 10% aportado sobre su ingreso imponible inferior a \$400,000 pesos.
- Un registro del ahorro acumulado por el afiliado sobre el 5% aportado por el empleador.
- Un registro del ahorro acumulado por el afiliado por concepto de créditos asignados conforme al diseño de subsidios. En una primera instancia los créditos tienen un sesgo en favor de las tareas de cuidado, en particular, a favor de la mujer.

⊙ GESTIÓN FINANCIERA:

- La gestión financiera de los fondos aportados al sistema privado se efectúa mediante su inversión en carteras de inversión ofrecidas por las administradoras, conforme a la regulación y supervisión establecidas en la ley vigente. Estas administradoras cobran una comisión.
- La gestión financiera de los fondos aportados al ente centralizado se ejecuta mediante su inversión en una cartera única, con auditorías anuales, supervisión tripartita, y sin necesidad de decisiones individuales.

⊙ BENEFICIOS PARA EL AFILIADO:

EN EL SISTEMA PRIVADO cada afiliado autofinancia una pensión en la modalidad de *renta vitalicia*.

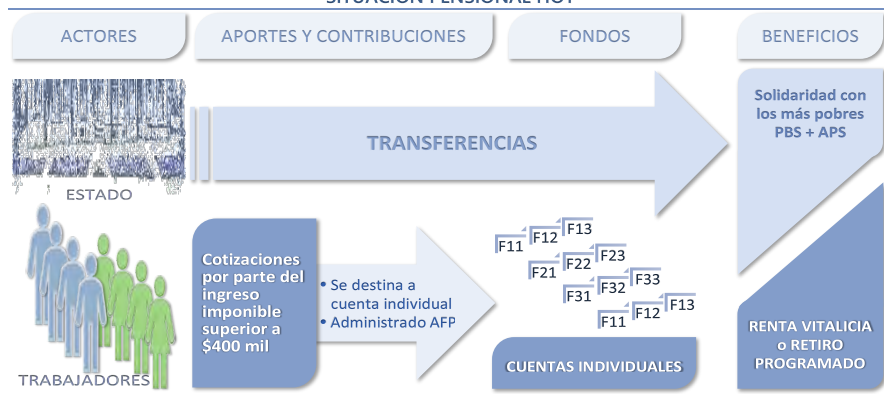
EN EL SISTEMA PÚBLICO cada afiliado autofinancia una pensión en la modalidad de *renta vitalicia*.

CADA CIUDADANO que no pertenezca al 20% de las familias más pudientes. se beneficia de la siguiente manera:

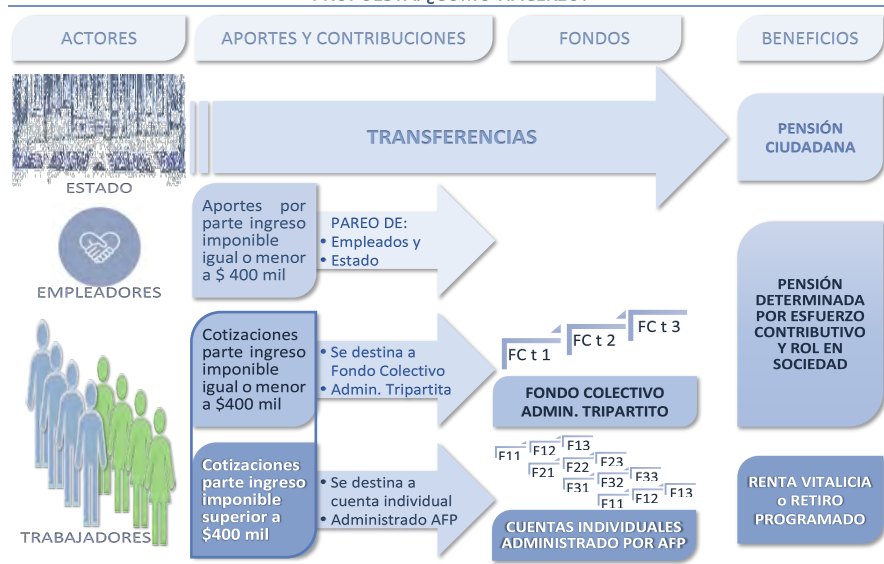
- Si ha cotizado toda su vida por menos de \$400,000, recibe:
 1. Pensión Ciudadana; más
 2. Pensión del ente centralizado.
- Si durante su vida ha cotizado una o más veces por más de \$400,000 pesos, recibe:
 1. Pensión Ciudadana (superada la prueba de afluencia); más
 2. Pensión del ente centralizado; más
 3. Pensión del sistema privado.

Esta fórmula establece nuevas relaciones para todos los actores (Ilustración 6).

ILUSTRACIÓN 6. CHILE: TRANSFORMACIÓN DE LAS ACTUALES RELACIONES SOCIALES
SITUACION PENSIONAL HOY



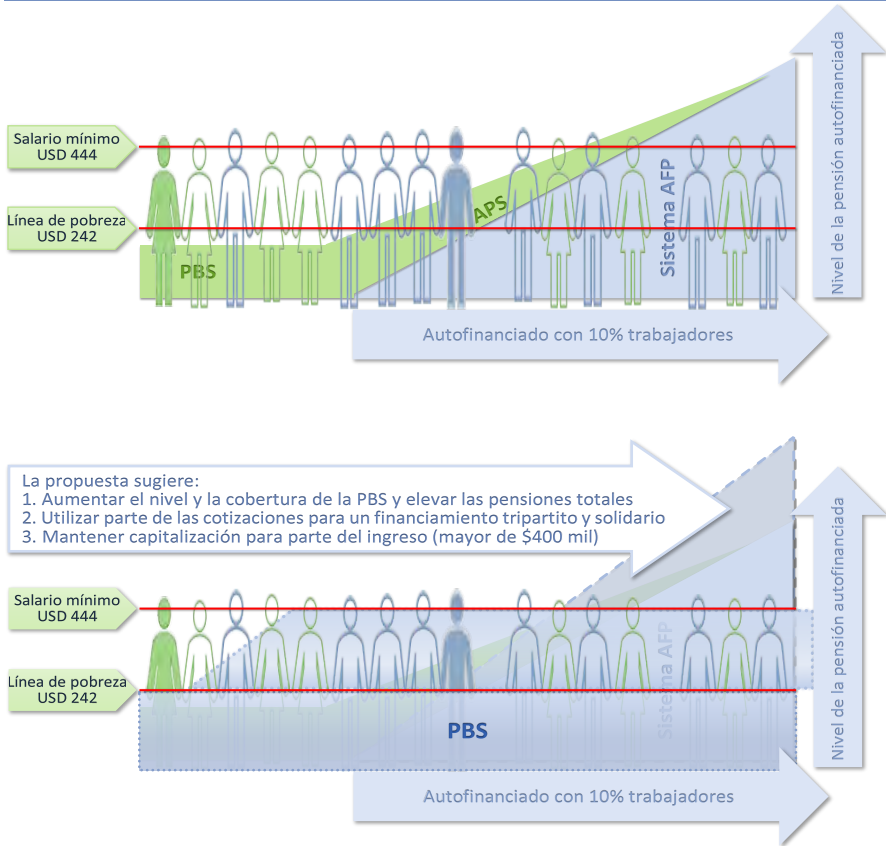
PROPUESTA: ¿COMO HACERLO?



Fuente: Elaboración del autor sobre propuesta [Frigolett et al. 2018]

En esencia, se adapta para el caso chileno la propuesta de la escalera de la seguridad social de ILO [2000; 2018a; 2018d], mediante la ampliación de la cobertura de una pensión ciudadana y un *pilar de capitalización* colectivo, tripartito, y solidario —que genera condiciones para alcanzar un beneficio igual al salario mínimo— [Cichon et al. 2004], además de un *pilar de capitalización* individual (Ilustración 7).

ILUSTRACIÓN 7. CHILE: EMULANDO LA ESCALERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE ILO
SISTEMA MULTIPILAR



Fuente: Elaboración del autor



El sistema contempla el acceso de los trabajadores independientes mediante la declaración de un ingreso imponible y una cotización de 15%. Para efectos de su asignación a los diferentes componentes, se considera —al igual que para los trabajadores en relación de dependencia— si el nivel del ingreso imponible mensual supera o no el umbral de \$400,000 pesos chilenos.


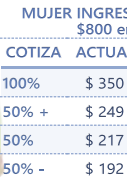
Se establece un tope para el ahorro previsional voluntario que no podrá ser superior a tres veces la cotización obligatoria.



SIMULACIONES EN ESTADO DE RÉGIMEN

Para comparar los resultados de esta propuesta con los del actual sistema, se simulan para ambos casos los niveles de pensiones y *tasas de reemplazo* que se recibirían bajo la lógica de cada sistema.

ILUSTRACIÓN 8. CHILE: SIMULACIÓN DE PRESTACIONES
Por género y densidad de cotización

HOMBRE INGRESO IMPONIBLE \$400 en miles				MUJER INGRESO IMPONIBLE \$280 en miles		
COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA		COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA
100%	\$ 208	\$ 431		100%	\$ 176	\$ 335
50% +	\$ 171	\$ 295		50% +	\$ 150	\$ 247
50%	\$ 153	\$ 248		50%	\$ 138	\$ 212
50% -	\$ 139	\$ 212		50% -	\$ 128	\$ 186

HOMBRE INGRESO IMPONIBLE \$1,200 en miles				MUJER INGRESO IMPONIBLE \$800 en miles		
COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA		COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA
100%	\$ 498	\$ 1,087		100%	\$ 350	\$ 752
50% +	\$ 321	\$ 673		50% +	\$ 249	\$ 421
50%	\$ 261	\$ 529		50%	\$ 217	\$ 351
50% -	\$ 220	\$ 422		50% -	\$ 192	\$ 296

HOMBRE INGRESO IMPONIBLE \$2,000 en miles				MUJER INGRESO IMPONIBLE \$1,600 en miles		
COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA		COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA
100%	\$ 803	\$ 1,605		100%	\$ 642	\$ 1,394
50% +	\$ 543	\$ 1,144		50% +	\$ 434	\$ 912
50%	\$ 393	\$ 838		50%	\$ 315	\$ 692
50% -	\$ 297	\$ 651		50% -	\$ 234	\$ 543

Nota: Pensionado de Vejez de AFP donde pensión actual se refiere a la Pensión Autofinanciada Estimada (PAFE). Se asume que califica al pilar solidario. El nuevo aporte solidario intergeneracional no tiene requisito de focalización ni de años cotizados.

Fuente: Cálculos preliminares del autor

Se presentan simulaciones para el caso de individuos —hombres y mujeres— que cotizan por \$280, \$400, \$800 en miles de pesos y \$1,200, \$1,800, y \$2,000 en miles de pesos. En cada caso se asume que cotizan 100% o 50% de su tiempo durante la vida activa (Ilustración 8). En el último caso, los años que se cotizan se hacen en forma continua, en la primera mitad del ciclo de vida activa (50-), en medio del ciclo de vida activa (50), o en la segunda mitad de la vida activa (50+). Esto se realiza para incorporar en alguna medida la densidad de cotizaciones, y para mostrar el rol que tiene la dimensión de género en la propuesta.

Se destacan varias características a partir de esas estimaciones.

- Por ser un sistema de contribuciones definidas, las pensiones:
 1. Resultan directamente proporcionales al nivel del salario imponible.
 2. Aumentan con la densidad de cotizaciones.
 3. Aumentan cuando las cotizaciones se realizan en las etapas iniciales de la edad activa.
- El componente de capitalización solidario incrementa los niveles de las pensiones y tasas de reemplazo en los tramos más bajos de renta, lo que es consistente con la meta de que este sea un pilar para el alivio de la pobreza en la vejez.

C ONCLUSIONES

El desafío en Chile es transformar un sistema basado en la suma de contratos de ahorro obligatorios e individuales, cuya gestión se comercia en un mercado competitivo de administradores de cuentas de ahorro, en otro que establezca un contrato basado en nuevas relaciones sociales, y que ofrezca pensiones dignas para todos.

LOS DESAFÍOS SON VARIOS:

ESTABLECER LAS CONDICIONES para permitir a todos los ciudadanos acceder un nivel digno de pensiones, para lo cual se debe mitigar la discriminación por capacidad de *ahorro individual*.

- Confrontar una Poderosa y Rentable Industria de AFP, cuyas utilidades no coinciden con la calidad de pensiones que proveen.
- Recuperar la Credibilidad y Legitimidad en un sistema de pensiones restableciendo las relaciones sociales que deberán guiarse por los principios de la seguridad social.

- Modificar un Pilar Solidario que alivia la pobreza en la vejez, pero que mantiene 44% de los beneficiarios bajo la línea de la pobreza, y 79% recibiendo pensiones bajo el salario mínimo.
- Dejar de Culpar al Afiliado por comportamientos que las propias características del mercado de trabajo chileno le generan: inestabilidad laboral, bajos salarios, e informalidad.

Dos limitantes condicionan las opciones de mejoras del sistema en Chile: las fuertes desigualdades que se observan en un mercado obligatorio de cuentas de *ahorro individual*; y las restricciones presupuestales del Estado y los empleadores para aportar al financiamiento del sistema. Superar estas limitaciones es lo que permitirá ir conciliando el principio de *equivalencia* que prima en los contratos de ahorro obligatorio individual, y el de solidaridad que debe primar en los contratos de seguridad social.

La propuesta busca adaptar el sistema a la realidad, más que forzar la realidad a la lógica de un sistema contrario a la seguridad social. En este sentido, aborda cada una de las opciones del diseño de un sistema de pensiones y las corrige para evolucionar hacia un verdadero sistema mixto, que provea el acceso asequible de todos a pensiones dignas.

Una de las principales limitantes es que nuestros mercados de trabajo no han tenido ni tendrán, suficiente capacidad incluyente ni en términos de generación de trabajo decente ni de niveles contributivos.

ANDRAS UTHOFF
Consultor Internacional, Chile

La experiencia de lo que ha ocurrido con el sistema de capitalización en Chile y el actual debate sobre como reformarlo puede ser muy relevante para el resto de América Latina. Por ello me permito sugerir como fundamentales cuatro consideraciones esenciales:

PRIMERO, poner los derechos sociales como horizonte normativo, y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar en el particular contexto de cada país.

SEGUNDO, desde esa perspectiva, reconocer que una de las principales limitantes es que nuestros mercados de trabajo no han tenido ni tendrán una capacidad incluyente suficiente ni en términos de generación de *trabajo decente* ni de niveles contributivos.

TERCERO, no optar por soluciones extremas, sino construir un *sistema multipilar* diseñando una solidaridad integral en el financiamiento y prestaciones. Para ello parece imprescindible combinar *mecanismos contributivos y no contributivos*, utilizar tanto el reparto como la capitalización, pero estableciendo con claridad el alcance de las contribuciones en la fórmula de determinación de los beneficios: *beneficios definidos o contribuciones definidas*.

CUARTO, promover paralelamente un buen programa de protección social que se ocupe de la dependencia, la salud, el acceso a medicamentos, vivienda, y transporte de nuestros adultos mayores.

El reciente apoyo que bancadas políticas han dado a la propuesta Frigolett et al. [2018], señala que para su implementación se prevé un proceso muy complejo, que requerirá sortear el enorme poder económico que actualmente tienen las AFP sobre un fondo de doscientos billones de dólares. Se anticipa la necesidad de articular un enorme poder social y cultural. Pero en lo esencial se prevé necesario iniciar este debate y para ello tomar esta propuesta como una semilla para nutrir el debate que Chile y el mundo se merecen.



LECCIONES DE AMÉRICA LATINA

DESAFÍOS PARA LA
REFORMA PENSIONAL
EN COLOMBIA



ANA SOJO

Consultora independiente, costarricense y funcionaria de CEPAL de 1989-2016

Este análisis se basa extensamente en Sojo [2017] y reproduce literalmente apartes del libro. Otras fuentes y enfoques complementarios se detallan a lo largo del texto.



Los desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones de los países latinoamericanos, requieren un análisis que considere en primer término sus objetivos dentro de un marco normativo de protección social. En segundo lugar, es necesario analizar las variables de *afiliación*, *cobertura*, y *suficiencia*, a la luz de los determinantes socioeconómicos, de mercado laboral, y de arquitectura de los sistemas de la región. Finalmente, deben tratarse experiencias de algunas reformas emprendidas en los últimos decenios —como es el caso de las características, la deslegitimación del sistema chileno en su etapa de maduración, y su incidencia en otros países de la región— de manera que se puedan extraer algunas lecciones para la reforma en Colombia.

RACIONALIDAD DE LAS PENSIONES¹

En un marco de protección social, los sistemas de pensiones tienen como objetivo proveer seguridad del ingreso en la vejez, lo cual reúne cuatro elementos: [1] homogeneización del consumo; [2] aseguramiento; [3] auxilio a la pobreza; y [4] redistribución. Como usualmente no logran alcanzarse de forma cabal ni simultánea, la política debe tratar de optimizarlos de manera transversal; es decir, no deben minimizarse ni maximizarse de forma aislada [Barr y Diamond 2008, 21].

Generalmente las contribuciones son pagadas —en proporciones variables— por los empleados y los empleadores, privados o públicos. Existen contadas excepciones como Chile, en donde los aportes están a cargo únicamente del empleado. Desde la



¹ Una ampliación de los argumentos se encuentra en Sojo [2017, Cap II].

perspectiva de los derechos sociales, gozar de ingresos dignos tras la vida laboral activa como objetivo primordial del sistema de pensiones tiene carácter de norma democrática sustancial. Esto significa que su incumplimiento puede afectar la sustancia de las decisiones y su legitimidad [Ferrajoli 2008]. Los demás objetivos o externalidades que pudiera tener un sistema de pensiones no deben reñir con el cumplimiento de su objetivo supremo y primordial — caso del *pilar contributivo*— que alude a *tasas de reemplazo* proporcionales y adecuadas, en consonancia con los esfuerzos de ahorro reflejados en el monto y la densidad de las cotizaciones [Sojo 2017, 123].

Las pensiones deben proteger contra el riesgo de pérdida o radical disminución de ingresos en la vejez. La capacidad de ahorro contributiva está determinada por el nivel de ingresos a lo largo de la vida activa, la continuidad del empleo, los episodios de desempleo y subempleo, y el cumplimiento del pago de las cotizaciones respectivas. Para homogeneizar o nivelar el ingreso —mediante su maximización y su protección— tras la vida activa, los sistemas de pensiones que están organizados por fondos deben brindar las mejores *tasas de reemplazo* que resulten viables en un contexto de optimización de las inversiones. En el caso de los sistemas de reparto, deben garantizarse los recursos que son destinados a tal fin, conforme a parámetros establecidos.

Las pensiones deben reflejar los esfuerzos de ahorro realizados a lo largo de la vida del asegurado; el criterio de *equivalencia* debe garantizar, que a niveles semejantes de esfuerzo, las protecciones que se obtengan sean similares o proporcionales [CEPAL 2000b, 78]. Como en un *sistema contributivo*, la *equivalencia* debe vincular las contribuciones efectuadas y las *tasas de reemplazo* es necesario que exista una clara proporcionalidad entre el ahorro realizado a lo largo de la vida activa y el monto de las pensiones [Sojo 2014].

Además, cuando existen mecanismos de aseguramiento, la *equivalencia* no se da estrictamente a escala individual, sino que pueden crearse instrumentos de solidaridad o de diferenciación de

riesgos. Por ejemplo, los efectos de riesgos financieros y de ciclos económicos, críticos en las pensiones, pueden mitigarse mediante estos dispositivos. Estos mecanismos pueden introducirse incluso en sistemas de capitalización individual de carácter *nocional* [Barr 2013]. Cuando los sistemas carecen de ellos —como en Chile—, la *equivalencia* se da estrictamente a escala individual, sin solidaridad o diferenciación de riesgos, lo que incluso puede derivar en discriminación contra las mujeres en los cálculos actuariales debido a su mayor expectativa de vida.

Los criterios de *equivalencia* y de *razonabilidad* de los beneficios limitan la capacidad redistributiva de los *sistemas contributivos* porque el ahorro está definido sustancialmente por la trayectoria laboral de las personas. Pero desde una perspectiva de derechos, quienes han tenido ingresos muy bajos durante su vida laboral deben recibir *pensiones solidarias*, que reúnen elementos de auxilio a la pobreza y redistributivos brindados por medio de *pilares solidarios* que deben financiarse eminentemente con recursos no contributivos, es decir, fiscales. En este ámbito, el grado de progresividad depende tanto de la distribución socioeconómica de las pensiones no contributivas, así como indirectamente del sistema impositivo del cual se nutren. En su opuesto, en *sistemas contributivos* pueden existir algunos beneficios muy altos, ajenos al criterio de *equivalencia* y de *razonabilidad*, y que suelen ser abusivos, excesivos y regresivos.

COBERTURA: DESIGUALDADES DE AFILIACIÓN Y DE SUFICIENCIA²

○ LA AFILIACIÓN A SISTEMAS CONTRIBUTIVOS

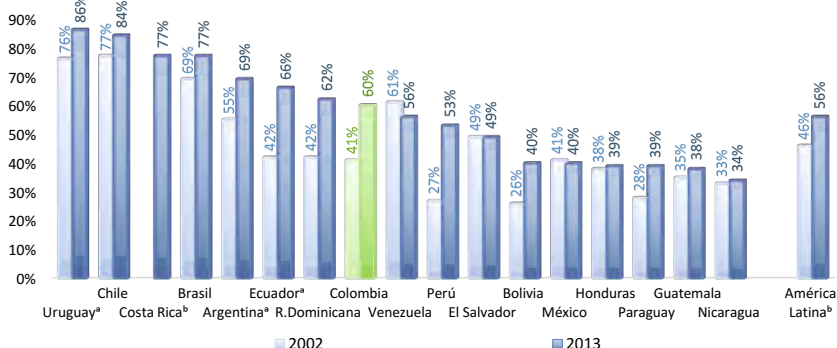
En términos generales, la disminución del desempleo, el incremento de los niveles de ocupación y formalización, el aumento de la



² Sojo [2017, Cap. III] aborda detalladamente la desigualdad de afiliación y de cobertura de las pensiones.

participación de las mujeres en el mercado laboral, y la flexibilización de criterios de elegibilidad para la *cobertura contributiva* han ayudado desde la década pasada a expandir los mecanismos *contributivos* en numerosos países de la región. Con ello, se amplió la protección social de salud y pensiones. De manera complementaria, para subsanar las exclusiones de los *regímenes contributivos* tradicionales, se fortalecieron los regímenes subsidiados vinculados con los *contributivos* y se crearon *pilares solidarios* de protección social.

GRÁFICA 68. A.L 17 PAÍSES: ASALARIADOS AFILIADOS AL SISTEMA DE PENSIONES
En porcentaje, 15 años y más, 2002 y 2013



Nota: ^a Zonas Urbanas. ^b Promedio simple de 16 países, se excluyen aquellos sin información para los años considerados.

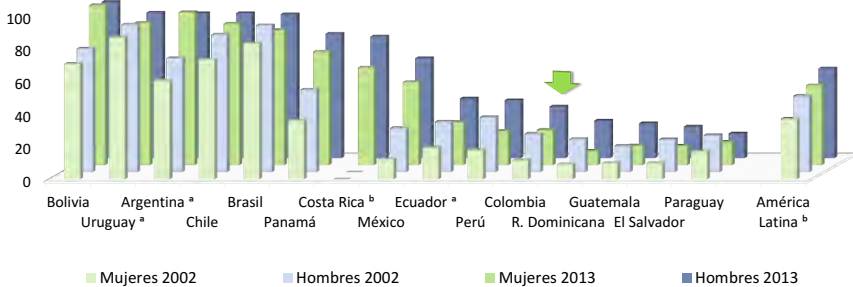
Fuente: [CEPAL 2016] sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La cobertura de afiliación —15 años y más— evidencia una gran heterogeneidad en la región; a partir de encuestas de hogares de cada país se toma esa afiliación como variable sustituta de cobertura (Gráfica 68). La desigualdad varía mucho entre países que presentan coberturas altas, intermedias, y bajas de afiliación en salud y pensiones. Es inquietante el estancamiento de aquellas naciones con coberturas muy bajas que no alcanzan siquiera a cubrir a la mitad de las personas que perciben un salario. Además, entre 2002 y 2013, tres países —Venezuela, México, y El Salvador— situados en diversos gradientes de cobertura han retrocedido.

En cuanto a la ampliación de la cobertura, los incrementos recientes son discretos en los países donde la afiliación ya es alta, mientras que en aquellos con cobertura intermedia se muestra un dinamismo interesante y algunos grandes progresos. Por su parte, la cobertura de los no asalariados, aunque sensiblemente menor, también ha mejorado [Sojo 2017, 73].

Si se analizan las tendencias por género en el caso de los asalariados, en numerosos países con excepción de tres, los incrementos en la afiliación de los últimos años han beneficiado más a las mujeres; lo que muestra mejoras en su inserción en el mercado laboral (Gráfica 70). Además, entre países se registra gran disparidad de acceso por quintil; en el último año de la medición (2013), a escala regional entre quintiles extremos, la brecha de afiliación es de 49 pp, con un incremento en 2 pp respecto de 2002 [Ibid. 2017, 66].

GRÁFICA 69. A.L.: TENDENCIAS DE AFILIACIÓN AL SISTEMA DE PENSIONES
Por género, 2002 - 2013



Nota: ^a Zonas Urbanas. ^b Promedio simples, excluye países que no cuentan con información para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

^c Con la excepción de Bolivia, Chile, Costa Rica (2013), Ecuador, México (2012) y Panamá (2013), en los restantes países no es posible distinguir entre pensiones de tipo contributivo y no contributivo.

Fuente: [CEPAL 2016] sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las brechas de acceso según nivel educativo son muy grandes, aunque tienden a reducirse. Al comparar la trayectoria de las categorías extremas —asalariados con educación universitaria frente a asalariados con educación primaria incompleta— las diferencias de afiliación, casi inalteradas respecto de la variable ingreso, son de 55

pp. En cuanto a las tendencias por grupos de edad, si bien en todos los casos se registró un aumento de la afiliación, la mayor se da en los rangos intermedios de la vida activa [Ibid., 67].

Análisis multivariados recientes de los determinantes de la afiliación al sistema de pensiones en América Latina han mostrado que —de manera muy significativa— las disparidades de la afiliación a pensiones están vinculadas con las características de los puestos de trabajo y no solo con las de las personas. Emergen patrones comunes, aunque de diversa magnitud en los países. En contraste con la industria, la inserción en la construcción se asocia con menores probabilidades de afiliación, y en menor medida, en el comercio y en la agricultura. Algo similar ocurre con los trabajadores de tiempo parcial y con el servicio doméstico. Como es de esperar, la probabilidad de afiliación se incrementa conforme aumentan tanto el nivel de ingreso del hogar como el nivel educativo [Amarante y Sojo 2015; CEPAL 2013; Figueroa 2015].

En cuanto a las mujeres, debido a las condiciones de segmentación laboral, las características de los puestos de trabajo ocupados mayoritariamente por ellas se traducen en menores niveles de afiliación femenina. Igualmente, en algunos países, la mayor incidencia de su nivel de informalidad se debe a determinados atributos de los trabajadores —como nivel educativo y edad— y de los puestos de trabajo. Cuando esos aspectos se controlan, suele aumentar la probabilidad de que las mujeres contribuyan. No obstante, las cifras de afiliación son desfavorables en los hogares con jefatura femenina y con niños a cargo, con respecto a aquellos que tienen hombres como jefe de hogar, lo que refleja la mayor vulnerabilidad femenina y su necesidad de aceptar empleos de baja calidad [Amarante y Sojo 2015; 2013].

La nueva tendencia regional hacia mayor participación del Estado en el sistema de pensiones incluye el diseño de mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos [CEPAL 2018, 128, 147].

ANA SOJO
Consultor Internacional, Costa Rica

Ampliar la cobertura requiere eliminar algunas barreras de acceso a los *sistemas contributivos*, lo cual implica cambios en la arquitectura de esos sistemas, pero también, persistir en el incremento de la formalización laboral. Entre otros mecanismos, puede mencionarse la flexibilización de los criterios de elegibilidad para la *cobertura contributiva* que ha tenido efectos redistributivos. Entre las políticas aplicadas se destacan: [1] esquemas impositivos simplificados que conjugan los componentes previsional e impositivo; [2] procedimientos que facilitan la inscripción de trabajadores, empleadores, y su fiscalización; [3] reducción de diferentes gradientes de las contribuciones patronales para empresas de menor dimensión; y [4] *regímenes especiales* simplificados para categorías de trabajadores —como el servicio doméstico—. Además, [5] deducciones tributarias que incentivan el pago de sus cotizaciones; [6] deducciones tributarias a las empresas que se formalizan; [7] medidas para formalizar a personas sin ingresos que se dedican exclusivamente al trabajo doméstico no remunerado; [8] recorte de los períodos de carencia previos al acceso a prestaciones de salud; [9] ampliación de coberturas familiares a cargo del cotizante; y [10] leyes de inversión con incentivos a la formalización [CEPAL 2015a; ILO 2014a; Sojo 2015].

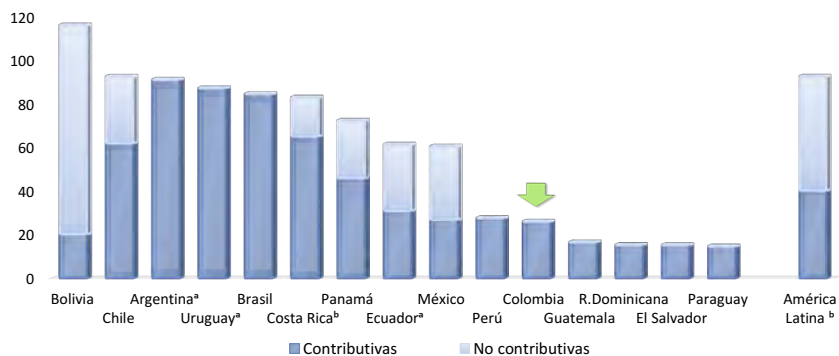
○ ACCESO A PENSIONES Y LA SUFICIENCIA

El acceso de las personas de 65 años o más a pensiones contributivas y su monto medio es un indicador de la suficiencia de estos ingresos, que a su vez, es resultado de las trayectorias laborales en términos del nivel de ingresos, continuidad, densidad de las contribuciones, capacidad de cotización voluntaria cuando esa modalidad existe, y las dimensiones paramétricas aplicadas (Gráfica 71). Estos mismos factores condicionan la desigualdad de los ingresos por concepto de pensiones.

Se destaca la gran heterogeneidad en la región; en siete de los 16 países analizados, la proporción de personas de este tramo de edad con acceso a pensiones es baja o muy baja, y varía mucho de un país a otro, siendo Honduras el caso extremo. Argentina, Brasil, Chile,

Costa Rica, Panamá, y Uruguay son los países donde los adultos mayores están más protegidos. En seis de los países, el acceso a pensiones registra alzas importantes [Sojo 2017, 67-68].

GRÁFICA 70. A.L 16 PAÍSES: PERSONAS DE 65 AÑOS O MÁS EN RÉGIMEN CONTRIBUTIVO
Porcentaje de pensionados, 2013



Nota: ^a Zonas Urbanas. ^b Promedio simples, excluye países que no cuentan con información para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

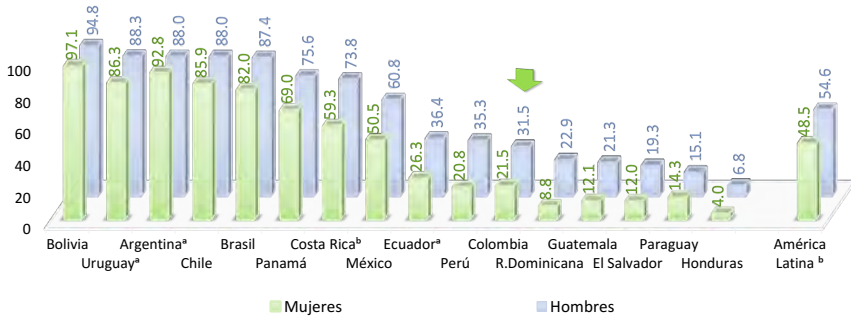
^c Con la excepción de Bolivia, Chile, Costa Rica (2013), Ecuador, México (2012) y Panamá (2013), en los restantes países no es posible distinguir entre pensiones de tipo contributivo y no contributivo.

Fuente: [CEPAL 2016] sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Si se mira la situación de esta población mayor por sexo, con excepción de Argentina en 2012, la proporción de mujeres pensionadas es menor que la de los hombres (Gráfica 72) y el monto de sus pensiones es también sistemáticamente más bajo [Ibid.]. Esta dimensión de la desigualdad está asociada a varios factores relacionados con el mercado de trabajo, entre ellos: [1] inequidades pretéritas de la inserción laboral en términos de segmentación discriminatoria en ingresos; [2] discontinuidad en la trayectoria laboral; [3] menor número de horas dedicadas al trabajo remunerado; [4] mayores lagunas contributivas asociadas con ello; y [5] dificultades para conciliar la vida laboral con las responsabilidades de cuidado que las mujeres asumen en el seno familiar. Esto es parte de las tradiciones que cimientan las asimetrías de género, de la ausencia de sistemas de cuidado, y de políticas que permitan la conciliación entre el ámbito productivo y reproductivo. En parte, [6] también pueden ser producto de discriminaciones de los sistemas de pensiones. En Chile, por ejemplo, se discrimina a las mujeres en el

cálculo actuarial de las pensiones debido a su mayor esperanza de vida [Ibid., 91].

GRÁFICA 71. A.L 16 PAÍSES: PENSIONADOS DE 65 AÑOS Y MONTO DE PENSIÓN, 2013
En porcentaje, por sexo, y en dólares de 2005



Nota: ^a Zonas Urbanas. ^b Promedio simples, excluye países que no cuentan con información para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

^c Con la excepción de Bolivia, Chile, Costa Rica (2013), Ecuador, México (2012) y Panamá (2013), en los restantes países no es posible distinguir entre pensiones de tipo contributivo y no contributivo.

Fuente: [CEPAL 2016] sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Analizada por quintiles de ingreso, la distribución desigual del acceso se evidencia como más extrema en los países con las coberturas de pensionados más bajas. Por el contrario, en Argentina la proporción de personas del *quintil I* —el más pobre— que recibe pensiones contributivas crece significativamente; además, medido el monto de las pensiones en dólares de 2005, ese quintil es el que proporcionalmente experimenta las mayores alzas. El monto de las pensiones también sube en Brasil, Ecuador, y Uruguay, mientras que disminuye en Chile, Paraguay, y República Dominicana; reducción que en Chile afecta a todos los quintiles excepto el IV (Tabla 6).

A su vez, las grandes desigualdades socioeconómicas, su relación con la extrema vulnerabilidad en la vejez de sectores amplios de la población, y la insuficiencia de las pensiones provocada por la privatización de estos sistemas ha originado: [1] presiones en algunos países para que crezca el *pilar no contributivo* para los grupos de menores ingresos; y [2] cierta instrumentalización por su funcionalidad con respecto a los sistemas orientados por el lucro (Tabla

6). El *pilar no contributivo* se ha introducido en una amplia gama de países con diversos sistemas de pensiones, *cobertura*, y grados de *suficiencia*: desde Bolivia³ que tiene una muy baja *cobertura contributiva* hasta Costa Rica que presenta una superior.

TABLA 6.A.L: 16 PAÍSES: PENSIONADOS DE 65 AÑOS Y MONTO DE PENSIONES
Quintil de ingresos per cápita y tipo de pensiones. En porcentaje y en dólares de 2005

PAÍS	AÑO	PENSIONES					
		TOTAL		CONTRIBUTIVAS		NO CONTRIBUTIVAS	
		Proporción	Monto	Proporción	Monto	Proporción	Monto
Argentina ^a	2004	63.8	202.1	63.8	202.1	...	...
	2012	90.9	473.9	90.9	473.9	...	...
Bolivia	2002	72.3	136.9	14.7	145.9	69.5	111.7
	2011	96.0	51.9	20.2	172.5	95.5	15.6
Brasil	2001	85.4	247.7	85.4	247.7	...	...
	2013	84.4	360.0	84.4	360.0	...	...
Chile	2000	77.4	279.4	63.4	326.0	14.0	67.0
	2013	86.7	229.1	61.9	268.2	30.4	107.6
Colombia	1999	17.1	288.1	17.1	288.1	...	...
	2013	26.0	386.4	26.0	386.4	...	...
Costa Rica ^b	2013	65.6	309.1	65.1	289.0	17.7	83.1
Ecuador ^a	2002	25.0	111.1	25.0	111.1	14.8	41.8
	2013	31.0	297.5	31.0	297.5	30.3	35.1
El Salvador	1999	14.4	153.6	14.4	153.6	...	...
	2013	15.2	212.3	15.2	212.3	...	...
Guatemala	2002	12.8	105.4	12.8	105.4	...	...
	2006	16.6	129.6	16.6	129.6	...	...
Honduras ^b	2006	5.4	203.7	5.4	203.7	...	...
	2002	19.2	276.1	19.2	276.1	...	...
México	2012	55.2	182.9	26.9	331.0	33.6	36.0
	2002	43.0	396.0	43.0	396.0	...	...
Panamá	2013	72.1	282.4	46.0	403.5	26.3	69.4
	2001	19.6	272.3	19.6	272.3	...	...
Paraguay	2013	14.6	223.0	14.6	223.0	...	...
	2000	25.6	167.8	25.6	167.8	...	...
Perú	2013	27.7	179.4	27.7	179.4	...	...
	2005	14.6	320.4	14.6	320.4	...	...
Rep. Dominicana	2013	15.3	258.9	15.3	258.9	...	...
	2002	87.6	293.1	87.6	293.1	...	...
Uruguay ^a	2013	87.1	353.5	87.1	353.5	...	...
	2002	41.3	232.1	36.1	236.1	32.8	73.5
América Latina ^b	2013	51.3	258.6	40.3	289.3	52.1	52.8

Nota: ^a Zonas Urbanas. ^b Promedio simples, excluye países que no cuentan con información para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

^c Con la excepción de Bolivia, Chile, Costa Rica (2013), Ecuador, México (2012) y Panamá (2013), en los restantes países no es posible distinguir entre pensiones de tipo contributivo y no contributivo.

Fuente: [CEPAL 2016] sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Al comparar la cobertura de las pensiones no contributivas y su valor medio en seis países de la región, se observa que las *pensiones*



³ Desde 22 de enero de 2010 este país se llama Estado Plurinacional de Bolivia.

solidarias de Chile son las más altas, seguidas por las de Costa Rica. Por su parte, Bolivia presenta las pensiones no contributivas más bajas, pero la cobertura más alta dado su carácter universal.⁴ En general, una proporción algo mayor de mujeres percibe este tipo de pensiones; y la diferencia más grande se da en Chile, posiblemente por el reconocimiento de las labores de cuidado. En valores constantes, los montos de las *pensiones solidarias* se han incrementado en Bolivia y Chile, mientras que en Ecuador han decrecido (Gráfica 70).

La inserción laboral de las personas de 65 años y más puede ser un indicio de *cobertura* y de *suficiencia* de las pensiones. Aunque pueden estar en juego razones como la autorrealización, la inserción de esas personas en el mercado de trabajo tiende a evidenciar una insuficiencia de las pensiones o una desprotección de esta franja etaria.

Resalta que una proporción importante de personas trabaja y recibe una pensión en países con niveles medios de pensiones muy diversos. Por otra parte, en varias naciones una gran cantidad de mayores de 65 años que trabajan no reciben pensión, ni están afiliados a los sistemas, y el universo de afiliados es muy reducido. Es decir, la exclusión de los sistemas de pensiones los obliga a trabajar para obtener ingresos. La desvinculación de los sistemas pensionales es un poco más alta entre las mujeres mayores de 65 años que trabajan [Sojo 2017, 95].

REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LA REGIÓN

Las características y dinámicas de los mercados laborales ciertamente son determinantes para la afiliación a los sistemas de pensiones, y para las desigualdades de acceso y de *suficiencia*. Los *sistemas contributivos* tienen una capacidad redistributiva acotada



⁴ Borella-Mass et al. [2016] profundizan sobre el modesto efecto en la reducción de la pobreza en Bolivia.

en tanto el ahorro previsional sea un correlato de la trayectoria laboral de las personas; y precisamente, la razonabilidad de los beneficios postula que debe existir una proporcionalidad entre el ahorro realizado a lo largo de la vida activa y las pensiones.

Ampliar la cobertura y la calidad de la protección social requiere tener en cuenta la dinámica del mercado laboral en los países de la región, pues su desarrollo histórico se vincula a esa dinámica y a la institucionalidad asociada. Otros factores incluyen las particularidades de la legislación laboral, la capacidad de supervisar el cumplimiento de la normativa, las regulaciones de las condiciones de trabajo y de los despidos, los convenios colectivos, las políticas de capacitación y educación, y los niveles de salario mínimo [CEPAL 2013; Sojo 2012, 41]. De allí que sea pertinente caracterizar los mercados laborales latinoamericanos frente a los determinantes tanto de la cobertura como de la calidad de las pensiones: altas tasas de informalidad y precarización del trabajo, bajos ingresos y dificultad para mantener trayectorias laborales estables, importantes desigualdades de género, diferencias por condición étnico-racial, y entre áreas urbanas y rurales, entre otros [CEPAL 2006; 2018, 158].

Sin embargo, centrarse en las determinaciones del mercado laboral puede resultar restrictivo y conducir a propuestas reduccionistas de reforma que se orienten eminentemente a subsanar y mitigar problemas de *cobertura y suficiencia* —atribuibles a las dinámicas de los mercados laborales—, mediante *dispositivos contributivos* y *no contributivos* destinados a elevar la solidaridad y la ampliación de la cobertura, financiados con rentas generales o dentro de los marcos *contributivos*.

Complementariamente a las determinaciones del mercado laboral es crucial considerar que la fragmentación, la segmentación, y las estratificaciones están establecidas y enraizadas en los propios sistemas de protección social, y en su acción política y discursiva. Es decir, no son exógenas, por lo que avanzar hacia la universalización y la solidaridad exige actuar sobre la morfología de la protección social. Aunque evidentemente lo anterior no exime de la necesidad

de combinar los recursos *contributivos* y *no contributivos*, para la equidad es determinante la arquitectura de los sistemas de protección social y el cambio institucional. La manera específica en que los recursos se combinan depende del andamiaje de esta arquitectura que abarca, entre otros aspectos: la progresividad del financiamiento, la asignación de los recursos, la especificación de los beneficios, la calidad de las prestaciones, la eficacia y eficiencia del uso de los recursos, la racionalidad y regulación de las combinaciones público-privadas, y la protección jurídica de los derechos [Sojo 2017, 29].

A partir de la década de los ochenta, la reforma chilena de 1981 — que sustituyó el sistema de reparto por uno de capitalización individual administrado por el sector privado— influyó de manera decidida en varios países de la región. Aunque estuvo lejos de implantarse de manera generalizada como el modelo sustitutivo y único a seguir, tal como era promovido por el Banco Mundial, en varios países se introdujo la capitalización individual en los sistemas de pensiones, en una gama de modalidades clasificables en cuatro modelos [CEPAL 2018, 124]: [1] El sustitutivo que, además de Chile, también se adoptó en Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003). [2] En Perú (1993) y Colombia (1994) se estableció un modelo paralelo donde los trabajadores deben elegir entre el sistema público de reparto o el esquema de capitalización individual, y por tanto, ambos sistemas son excluyentes y compiten por los afiliados. [3] El modelo paralelo integrado que incluye una base solidaria universal con asegurados tanto del sistema de reparto como del de capitalización individual proveniente del sector público, y que fue el caso de Argentina (1994) hasta la reestatización. [4] En Uruguay (1996), Costa Rica (2001), y Panamá (2008) se dio el modelo mixto donde la capitalización individual complementa al sistema público, organizado mediante fondos o por reparto, y donde los afiliados pueden pertenecer a ambos sistemas [Ibid., 125].

Sin embargo, dado que el proceso revistió características singulares en cada país, esta clasificación debe adjetivarse. Por ejemplo, en Costa Rica el *régimen de capitalización individual* —administrado por

las operadoras privadas de pensiones— se denomina *pilar complementario voluntario*, admite aportes de cualquier persona mayor de 15 años —independientemente de su categoría ocupacional: asalariados, independientes, o incluso, desocupados— y los aportes y monto son voluntarios [Sauma 2013, 14].⁵ En Colombia la exclusión entre ambos sistemas no es categórica porque admite cambiarse de un sistema al otro una sola vez, y en esos términos, puede resultar más beneficioso para las personas de altos ingresos trasladarse al régimen público de beneficio definido, y recibir subsidios que le son inherentes para las pensiones altas [Villar y Forero 2018a, 17].

Aun cuando las cuentas individuales obligatorias para el retiro se implantaron en algunos países como eje del *sistema contributivo*, en ninguno de ellos el Estado se retiró completamente de los sistemas de pensiones. Sin embargo, a lo largo del último decenio, el desencanto con aquellas transformaciones extremas ha inspirado una nueva fase de reformas en diferentes países, en la que el Estado ha ganado más presencia mediante tres modalidades: [1] disposiciones que permiten a algunas categorías de trabajadores retornar al sistema de reparto; [2] introducción de mecanismos redistributivos que incorporan solidaridad; y [3] creación de nuevos fondos de pensiones. Se combina así una cierta reducción —diversa en su cuantía— de la extensión de las cuentas individuales, con medidas que pretenden mejorar algunos de sus aspectos [Bertranou et al. 2009, 3-4]. Solo en Argentina se reestatizó el sistema de pensiones que había sido privatizado.

La tendencia hacia una mayor presencia de lo público abarca una matizada gama de experiencias. Entre 2008 y 2017 se reformaron tres de los cinco modelos sustitutivos de pensiones: [1] en Chile se creó un *pilar solidario* en 2008; [2] en Bolivia, en 2010, se estatizó el sistema de capitalización individual aunque la puesta en marcha de la nueva entidad pública se ha visto reiteradamente postergada; [3] en El Salvador en 2017, se acotaron los subsidios públicos a las



⁵ Martínez F. y Sánchez-Ancochea [2016, Cap. 7] profundizan sobre la dinámica política de la reforma en Costa Rica.

pensiones y se agregó un fondo de ahorro colectivo denominado Cuenta de Garantía Solidaria al sistema de capitalización individual para financiar, entre otros rubros, los beneficios de la pensión mínima y la pensión de longevidad. En ese país, dos de cada tres personas en edad de jubilación no cumplen con los 25 años de cotización requeridos para pensionarse, de manera que reciben la devolución del saldo de su cuenta de *ahorro individual*. Además, por las disposiciones vigentes, el Estado tiene que subsidiar las pensiones del sistema de capitalización individual; se aseguró a los pensionados de este sistema que recibirían pensiones equivalentes a las definidas en el sistema de reparto. [4] Por su parte, Argentina eliminó en el 2008 el sistema de capitalización individual y el modelo paralelo integrado para volver a uno público de reparto. Esta nueva tendencia regional hacia una mayor participación del Estado en el sistema de pensiones también incluye el diseño de mecanismos de solidaridad *contributivos* y *no contributivos* [CEPAL 2018, 128 y 147].

Actuar sobre la institucionalidad de los sistemas de pensiones —y sobre su acción política y discursiva— para ampliar su *cobertura* y *suficiencia* implica hacerle frente a grandes intereses corporativos. Según el caso, estos abarcan un amplio espectro: desde quienes medran con la racionalidad del lucro en los sistemas de capitalización individual, hasta la burocracia y empleados públicos que obtienen beneficios desmedidos de sistemas públicos, y los beneficiarios — activos y pasivos laboralmente— de regímenes de privilegio. Por todas estas razones, y en aras de la *protección* y la *suficiencia*, son cruciales los esfuerzos de rediseño institucional hacia la convergencia de beneficios que hagan explícito el alcance de las reglas redistributivas de carácter contributivo y fiscal, y que superen la racionalidad del lucro y las ganancias extraordinarias de la combinación público-privadas [Sojo 2018].

Con respecto a las complejidades que están en juego al actuar sobre la institucionalidad de los sistemas, se destacan de manera paradigmática aquellos sistemas duales de pensiones —como el chileno— articulados por el lucro. A diferencia de lo que ocurre con el pago voluntario de una póliza individual de seguro de mercado, la

dualidad subraya que estas instituciones —pese a que utilizan recursos *contributivos* o fiscales de carácter obligatorio para el aseguramiento— tienen como fin el lucro, con lo cual su lógica rompe con los principios de la seguridad social. La articulación por el lucro y las bajas *tasas de reemplazo* conforman el anverso y el reverso de los sistemas duales de pensiones.⁶ Por ello, el avance hacia la universalidad, la solidaridad, y la eficiencia no es viable dentro de un marco dual.

Ahora bien, el argumento del lucro debe matizarse mediante la consideración de umbrales de lucro,⁷ porque diversos agentes involucrados en la protección social —por ejemplo, los médicos en el ejercicio de su profesión— evidentemente buscan obtener una retribución adecuada. No obstante, en términos sistémicos, lo que ese argumento hace es mostrar la proporcionalidad, razonabilidad, y magnitud de la ganancia de los actores involucrados en relación con los recursos disponibles para la protección social efectiva. Al estar articuladas por la maximización del beneficio privado como principio y objetivo supremo en detrimento de las funciones de aseguramiento, las combinaciones público-privadas dualistas —pese al carácter obligatorio de las contribuciones que las distinguen de un aseguramiento voluntario de mercado— rompen con los principios de la seguridad social. Para visibilizar el problema, deben contrastarse las ganancias de las entidades empresariales involucradas con aquellas de bienestar de los afiliados [Sojo 2017, 113-114; Cap. IV].

Se ha afirmado que los sistemas de capitalización individual erosionan el principio de solidaridad por buscar la *equivalencia* entre contribuciones y beneficios, con lo cual se reproducen las desigualdades del mercado de trabajo sin incorporar mecanismos para redistribuir riesgos y aportes entre generaciones, personas con distintas capacidades contributivas, y entre hombres y mujeres [CEPAL



⁶ Sobre la racionalidad de las bajas *tasas de reemplazo* en Chile ver Sojo [2014; 2017, 132-140; 2018]

⁷ El autor agradece a Olga Lucía Acosta por haberle sugerido la idea del umbral de lucro, concepto que se amplió en Sojo [2014; 2017, Cap. IV].

2018, 34]. Ciertamente, los argumentos de Barr [2013] advierten que es indispensable introducir mecanismos de aseguramiento y de diferenciación de riesgo para que la *equivalencia* no se dé estrictamente a escala individual. Sin embargo, aquella presunta *equivalencia* entre contribuciones y beneficios no constituye el problema medular de los sistemas de capitalización individual de la región. Esto se da precisamente porque la racionalidad sistémica del lucro impide que las *tasas de reemplazo* reflejen adecuadamente el vínculo entre los esfuerzos personales de ahorro y los beneficios; incluso en el caso de trabajadores formales de altos ingresos, con trabajos estables, y adecuada densidad de cotización.⁸ Es decir, la lógica del lucro tampoco es consistente con una *equivalencia* entre contribuciones y beneficios que daría al traste con sus ganancias.

En el último decenio, el enfoque de derechos y la búsqueda de mecanismos solidarios han sido parte de las reformas de pensiones. Sin embargo, pese a la introducción de éstos, se mantiene la dualidad de los sistemas guiados por el lucro. Por esta razón, no es apropiado identificar el caso chileno como un modelo integrado de pensiones, a raíz de que la reforma de 2008 introdujo un *pilar solidario* financiado con fondos fiscales [CEPAL 2018, 128]. Al fin y al cabo, el *sistema contributivo* está financiado eminentemente por los contribuyentes y tampoco debiera generar compromisos fiscales indebidos; pero dada la insuficiencia de las pensiones producto de su carácter desvirtuado, termina arrojando sistemáticamente más personas hacia el *pilar solidario*. Por el contrario, el *sistema contributivo* debería brindar beneficios razonables y proporcionales al esfuerzo de ahorro previsional de las personas durante su vida activa, y no ejercer efectos negativos en términos fiscales. Entonces, no se trata de un modelo integrado de pensiones, sino de un sistema dual tenaz, en el cual el *pilar solidario* es instrumentalizado por la lógica global del lucro.



⁸ Aunque ese perfil de trabajadores también puede beneficiarse con otros mecanismos anexos como las deducciones fiscales asociadas al ahorro previsional voluntario en Chile, administrado por las AFP, o fondos de inversión privados.

Como lo señala Sojo [2014; 2017, 127] por algunas de sus características, la reforma previsional emprendida durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet fue promovida activamente por las AFP y por la comunidad epistémica que giraba en torno al sistema. Entre las propuestas se destacaron las de Guillermo Arthur, presidente de la Asociación AFP Chile que propuso aumentar la cobertura y generar incentivos al ahorro voluntario de los sectores más pobres. La sugerencia de Solange Berstein, Superintendente de AFP hasta marzo de 2014, se basó en liberalizar los topes de la colocación de fondos de pensiones en el exterior.

Lejos de avanzar hacia un modelo integrado de pensiones, la creación del *pilar solidario* —a pesar de su innegable vocación redistributiva— era de interés de las administradoras desde un punto de vista más general. Era funcional al sistema de capitalización individual, al disminuir las presiones políticas contra el incumplimiento de los objetivos y la insuficiencia de las pensiones de la mitad de la población que no lograba ingresos mínimos para la vejez; todo ello sin erogaciones. Los costos recayeron exclusivamente sobre el Estado, y con el beneficio para las AFP de seguir administrando los recursos ahorrados por quienes finalmente recibirían el subsidio público, con las comisiones correspondientes. Adicionalmente, las AFP comenzaron a subcontratar las operaciones básicas de recaudación, de administración de cuentas y redes de sucursales, así como la gestión de inversiones o administración de fondos. Esta situación puso sobre la mesa un relativo vaciamiento de las funciones de las AFP [Rivera 2009; 2010; 2014, 91].

En otro ámbito, es necesario destacar las reformas paramétricas realizadas entre 2008 y 2017 para acceder a los beneficios en los sistemas de pensiones de catorce países latinoamericanos, sistematizadas por CEPAL [2018, 126-127]: entre ellos, once con esquemas públicos de reparto y tres con sistemas de capitalización individual. En Uruguay se disminuyeron en 2008 los requisitos para acceder al sistema público, asegurando una cobertura adecuada del sistema de pensiones y manteniendo los avances del sistema de protección social. Por su parte, en Cuba desde 2009 se

incrementaron ciertos beneficios y se buscó mayor *sostenibilidad financiera*. En 2010 Guatemala aumentó la edad de retiro y los años de cotización necesarios; y al mismo tiempo, Paraguay elevó los años mínimos de cotización. En el 2013, Nicaragua primero aumentó la tasa de cotización patronal y se mejoraron los beneficios de los más vulnerables, y después, en 2018 buscó recortar las pensiones detonando así una grave crisis política. Durante el 2014, en Honduras se elevaron tanto la edad de jubilación de los empleados públicos — de 58 a 65 años— como los años de cotización. En paralelo, Venezuela homogenizó los regímenes existentes en el sistema público. El año siguiente, 2015, en Haití se fijó una tasa de cotización del 8% en el sistema de reparto para los funcionarios públicos; en Brasil se aumentaron los requisitos para acceder a los beneficios del sistema, mientras que en Ecuador se estableció que el reajuste de los beneficios fuera equivalente a la inflación del año anterior. Finalmente, en 2016 en Costa Rica se aumentó de 55 a 60 años la edad para acceder a las pensiones no contributivas.

Ahora bien, en el caso de los sistemas de capitalización individual, se destacan los siguientes cambios: análogo a las modificaciones implementadas en Chile en 2002, Colombia introdujo en el 2009 los *multifondos* con gradaciones de riesgo financiero. En Perú se creó en 2016 una modalidad que permite a los beneficiarios acceder a casi la totalidad de los fondos ahorrados por una vez, y en 2017, El Salvador creó la Cuenta de Garantía Solidaria, entre otros cambios ya esbozados.

ALGUNAS LECCIONES PARA LA REFORMA EN COLOMBIA

Dentro de la actual discusión sobre la reforma de pensiones en Colombia se ha planteado la pertinencia de crear un *sistema multipilar*, con mecanismos de interacción explícitos, y acordes con una lógica complementaria entre —al menos— dos pilares: un *pilar de reparto* de carácter público que recaude todas las contribuciones

y otorgue un beneficio pensional progresivo; y por encima de un límite, que varía según la propuesta, un *pilar de ahorro individual* con recursos captados que se organiza de manera privada.⁹

Con el espíritu tanto de elevar las *tasas de reemplazo* que brindan las AFP en Colombia, como de reducir sensiblemente —o eliminar— los subsidios estatales a sectores de altos ingresos que migran desde el sistema privado al de *prestación definida* [Villar y Forero 2018a, 17], parece interesante estudiar la pertinencia de crear una AFP estatal dentro del *pilar de ahorro individual*. Esa transformación podría tener el potencial de acarrear efectos sistémicos directos e indirectos que redunden en una mejora de las *tasas de reemplazo*. La racionalidad y las ventajas de una reforma de este carácter para el caso chileno han sido estudiadas ampliamente por Sojo [2014; 2017, Cap. IV].

Para comprender la racionalidad potencial de una AFP estatal es útil la conceptualización desarrollada por Streeck y Thelen [2005] y por Mahoney y Thelen [2009] sobre la interacción entre contexto político y cambio institucional, que se adentra en la naturaleza debatible de las reglas institucionales ya que no es unánime lo que los actores entienden por reglas, la apertura y la flexibilidad, en cuanto a cómo éstas se interpretan e implementan, y el grado de ambigüedad que pueden explotar los actores [Sojo 2017, 119, 120].

Utilizando la teoría de estos autores sobre cambio institucional, se puede afirmar que una AFP estatal acarrea un cambio gradual por superposición en la medida en que no se trata de eliminar las reglas básicas del sistema de pensiones. Seguirían vigentes las cuentas individuales para el ahorro previsional y su administración, bajo condiciones de libre elección y competencia por parte de entidades privadas a las que se adiciona una entidad pública. Pero gracias a esa modificación, se posibilita una dinámica de cambio que altera la trayectoria sistémica, por medio de un mecanismo de crecimiento diferencial desde el margen. Esto se logra mediante una nueva regla que consiste en crear una AFP estatal que no se rige por el principio



⁹ En este momento en Colombia hay por lo menos cuatro propuestas, todas basadas en dos o más *pilares*, que algunas complementan con fondos privados. Por ejemplo, Villar y Forero [2018a] plantean dos *pilares* que tienen como límite un salario mínimo.

del lucro, a diferencia de la maximización de la ganancia privada que buscan las AFP y empresas conexas. Su objetivo sería entonces maximizar la *tasa de reemplazo* de las pensiones con el fin de honrar, de manera proporcional, el esfuerzo de ahorro que las personas plasman en sus cuentas individuales. En la medida en que la AFP tiene como principio y objetivo maximizar esa *tasa de reemplazo* se genera una redistribución de recursos que se canaliza hacia las pensiones.

Con este fin, las comisiones de esta nueva entidad deben cubrir los costos asociados a una administración eficiente de los recursos sin fines de lucro. La AFP estatal también debería eliminar comisiones adicionales —como la de retiro que en Chile representa 1.25% del fondo ahorrado— y ampliar la cartera de inversiones para aumentar la ganancia de los fondos que administre sin exposición a altos riesgos financieros. Cuanto mayor sea el contingente de personas que se traslade a la AFP estatal —debido a estas ventajas—, mayor será la capacidad de negociar mejores intereses para las inversiones de los fondos de pensiones que administre. El efecto de desplazamiento que ella pueda ejercer sobre las AFP tradicionales —manejadas con criterios de lucro— dependerá de su rendimiento efectivo en el marco de la competencia y del efecto de demostración que origine. De ser exitosa en su cometido, puede cumplir un papel de transición hacia un nuevo sistema de cuentas individuales, que como un todo, se articule bajo el principio de velar por la maximización de la seguridad del ingreso en la vejez [Sojo 2014; 2017, CIV].

La AFP estatal debe cumplir a cabalidad ciertos requerimientos: [1] ser eficiente en el manejo de los recursos para reducir los gastos administrativos; [2] las ganancias producto de avances en materia tecnológica, y de otro tipo, deben trasladarse a la mejora de las pensiones; [3] los sueldos de sus altos funcionarios y directivos deben ser acordes a una vocación sin fines de lucro; y [4] debe estar sometida a estrictas regulaciones y escrutinios indispensables que controlen situaciones de fraude y abuso [Ibid.].

Por otra parte, dado que muchas personas no ejercen realmente su libertad de elección —debido a las asimetrías que coartan la competencia y la capacidad de elección—, la AFP estatal podría concebirse como opción por defecto, es decir, como un dispositivo de afiliación automático y obligatorio para las personas que no realizan elecciones. Este administrador público de cuentas individuales debe funcionar con bajos costos administrativos [Barr 2013], y por supuesto, no tener fines de lucro. Si el rendimiento de la AFP estatal ejerce un adecuado efecto de demostración —atrae cotizantes con diversas capacidades de ahorro gracias a la mejora de las *tasas de reemplazo*— favorecerá sin mayores interrupciones la transición hacia un *sistema contributivo* obligatorio de cuentas individuales no articulado por el lucro [Sojo 2014; 2017].

Las bajas pensiones para personas de diversos grupos de ingreso que cotizan dentro del sistema de AFP crean condiciones favorables para un cambio en el que también se asuman los ajustes paramétricos que se estimen convenientes. En ese marco, cabe tener presente que la experiencia histórica de los Estados de bienestar más desarrollados demuestra que la presión desde abajo ha sido insuficiente para las reformas solidarias, y que los desafortunados se han beneficiado con reformas redistributivas cuando grupos resueltos de las élites también han perseverado [Baldwin 2003].

Por todas estas razones, parece oportuno considerar la pertinencia de crear una AFP en Colombia con una racionalidad múltiple de gran calado: elevar las *tasas de reemplazo*

El sistema contributivo no se trata de un modelo integrado de pensiones, sino de un sistema dual tenaz, en cuyo marco, el pilar solidario es instrumentalizado por la lógica global del lucro.

ANA SOJO
Consultor Internacional, Costa Rica

en el sistema de pensiones de capitalización individual, reducir los subsidios estatales a sectores de altos ingresos que migran desde el sistema privado al de *prestación definida*, disminuir el costo fiscal del actual sistema, y con ello incrementar su *sostenibilidad* con el objetivo supremo de proveer seguridad del ingreso en la vejez.

1 2

LAS NORMAS DE LA OIT Y LOS DESAFÍOS DE LAS PENSIONES



PABLO CASALÍ

Especialista en seguridad social para los Países Andinos, OIT.
Este capítulo se basa en los siguientes documentos Bertranou y
Casalí [2018]; ILO [2017b; 2018b].

La responsabilidad por el contenido y opiniones expresadas en
el capítulo incumbe exclusivamente a su autor y su publicación
no significa que la OIT las avale.



LOS RETOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

La OIT define la seguridad social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, con el objeto de compensar la falta o reducción sustancial de los ingresos del trabajo a causa de diferentes contingencias, entre ellas, la vejez.

Las principales funciones de la seguridad social son garantizar mínimos, la sustitución de los ingresos, y el mantenimiento del poder adquisitivo ante una contingencia que interrumpa o reduzca la generación de ingresos. Para dar respuesta a estas necesidades, los sistemas de la región, tradicionalmente se basaron en el seguro social o la previsión social: un *régimen contributivo* que se basa en el principio de mancomunidad de riesgos [ILO 2001]. Bajo estas características, se instituyeron y desarrollaron la mayoría de los sistemas de pensiones en América Latina.

Estos sistemas de pensiones presentan grandes diferencias en cuanto a su estructura, ámbito de aplicación, condiciones de acceso, financiamiento, y *gobernanza*. Existe consenso en que los retos de la protección social, incluyendo las pensiones, se desenvuelven en el marco de tres objetivos: *cobertura*, *suficiencia*, y *sostenibilidad*. *Cobertura* se refiere a la proporción de la población alcanzada por el sistema de pensiones, beneficiaria de una prestación de vejez más allá de una edad prescrita. *Suficiencia* se refiere a la cuantía de los beneficios económicos, medido en términos absolutos o en relación

a diversos parámetros; por ejemplo, la definición de una tasa de sustitución de las pensiones que se calcula con relación a los ingresos laborales percibidos en actividad. *Sostenibilidad* se define como el costo presente y futuro de los sistemas para garantizar el pago de las prestaciones comprometidas [ILO 2018b].

Los sistemas actuales responden a una combinación de *regímenes contributivos* y *no contributivos*. Los primeros están asociados con el seguro social tradicional, garantizan una cobertura frente a los riesgos asociados a la vejez, invalidez, muerte del afiliado en actividad, o beneficiario de una prestación económica de vejez, entre otros. Su financiamiento proviene de las cotizaciones de trabajadores, empleadores, y en muchos casos, también del Estado. Para acceder a los beneficios de vejez, estos sistemas exigen cumplir una serie de requisitos como una cantidad de años de cotización y una edad preestablecida. En los segundos —*esquemas no contributivos*—, la elegibilidad no está condicionada al pago de cotizaciones sociales, y generalmente, son financiados a través de impuestos u otros ingresos del Estado. A su vez, estos regímenes pueden ser universales basados en un criterio de residencia o focalizados en pobreza o pobreza extrema.

A pesar del desempeño positivo de los *sistemas contributivos* de pensiones en la última década, aún persisten grandes brechas de cobertura que deben atenderse de forma prioritaria para mejorar el bienestar de los adultos mayores. A pesar de los progresos realizados desde la propia creación de los seguros sociales —a principios del siglo veinte para algunos países—, la alta incidencia de la informalidad cuestiona la efectividad de las políticas de protección a la vejez basada exclusivamente en la relación asalariada formal.

Desde principios del 2000, se han ampliado los programas de naturaleza no contributiva para dar respuesta a la necesidad de garantizar la seguridad económica de los adultos mayores, una de las cuatro garantías de la iniciativa de los PPS, de carácter nacional, promovidos por ILO [2012b]. Además de los esfuerzos por promover mayores niveles de formalización, y por tanto, mejorar el desempeño

de los *regímenes contributivos*, la prioridad estuvo centrada en consolidar un mayor espacio fiscal. De esta manera, se busca ampliar los programas de naturaleza no contributiva de seguridad económica, y el acceso a servicios esenciales de salud para trabajadores y familias de la economía informal.

Además de la informalidad, existen otros factores que condicionan el desempeño de los sistemas de protección social. Principalmente, se encuentran los cambios acelerados en la organización de la producción y el trabajo, a causa de los avances de la tecnología y la proliferación de diversas formas de empleo diferentes a la relación laboral asalariada tradicional. Esta situación ha generado un cambio estructural que lleva a la reducción del empleo tanto en la industria como en la agricultura y al aumento en el sector servicios [ILO 2018b]. El debate sobre el futuro del trabajo y de las relaciones laborales obliga a reflexionar sobre el futuro de la protección social y de los sistemas de pensiones en particular, así como sobre los cambios necesarios para sortear con éxito los retos de la *cobertura, suficiencia, y sostenibilidad* de los sistemas.

Los ciclos económicos y políticos también impactan los sistemas de protección social, influyendo en los paradigmas que dominan los distintos procesos de reforma. En una región que ha sufrido volatilidad económica debido a los precios de los productos primarios de exportación, mercados de trabajo con alta informalidad determinaron que los distintos sistemas se desempeñen de forma procíclica. Es decir, avances importantes en términos de cobertura y calidad de las prestaciones en épocas expansivas del ciclo económico, debilitamiento de los mercados laborales, y ciertas restricciones en inversión por un menor espacio fiscal en las fases contractivas.

Otro factor importante lo constituye el cambio demográfico, tanto por sus efectos económicos y financieros como por los patrones de empleo y protección social. La tendencia hacia el envejecimiento de la población es considerable: en el año 2000 la población de 65 años y más era solo del 6% de la población total en América Latina y el

Caribe; en el año 2050 se espera que la población adulta mayor sea del 20%. El proceso de envejecimiento y el aumento de la expectativa de vida de hombres y mujeres son un tema relevante para los sistemas de protección social en general, para las pensiones y la salud en particular, y un desafío para otras políticas sociales relacionadas, entre otros, los sistemas de cuidado.

Finalmente, se encuentran los desafíos para mejorar la *gobernanza* de los sistemas. Durante los últimos años, una preocupación importante de las políticas públicas estuvo centrada en la estructura y funcionamiento de la *gobernanza*. Esta se relaciona con las reglas de financiamiento y los mecanismos de coordinación que se han puesto en práctica para asegurar niveles razonables de coherencia y eficacia, que impacten positivamente en el sistema de protección social. La *gobernanza* es central para explicar las diferencias de desempeño sobre la tríada de objetivos ya mencionados: *cobertura*, *suficiencia* y *sostenibilidad*. Una buena *gobernanza* y una adecuada gestión pueden neutralizar un diseño defectuoso, pero un buen diseño sin una gestión y *gobernanza* apropiadas no asegurarían una seguridad social adecuada y sostenible [ILO 2011].

PENSIONES EN AMÉRICA LATINA, 2005-2015

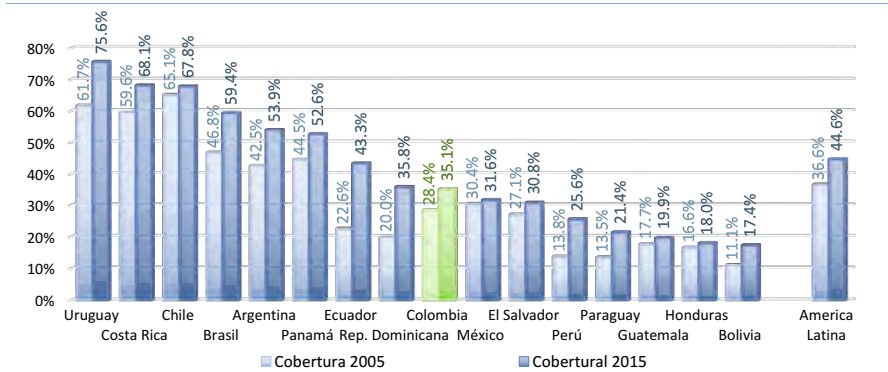
○ DESEMPEÑO DE LOS ESQUEMAS CONTRIBUTIVOS

El análisis del panorama de la *cobertura contributiva* en pensiones para la última década muestra avances importantes. La proporción de cotizantes con respecto a la población ocupada ha aumentado 8 pp en el período 2005-2015, pasando de 36.6% en 2005 a 44.6% en 2015 (Gráfica 73). El mayor crecimiento se produjo entre 2005 y 2010, con 5.6 pp. A pesar de estos avances positivos en términos de *cobertura contributiva*, todavía cinco de cada diez trabajadores no cotizan al sistema de pensiones. Si se mantuviese ese ritmo de

aumento en la cobertura, 8 pp. por década, la región tardaría 70 años más en llegar a una cobertura casi total.

Sobre el desempeño de la *cobertura contributiva* en pensiones en un grupo de 16 países (Gráfica 73), Uruguay, Costa Rica, y Chile se destacan con un indicador de cotizantes como proporción de la población ocupada superior al 65%, y al otro extremo, Perú, Paraguay, Guatemala, Honduras y Bolivia presentan un nivel de cobertura inferior al 25%. Por su parte, Colombia presenta un avance de 6.7 pp. para el período 2005-2017 pasando de 28.4% a 35.1%. Si bien el país mejora sustancialmente en la última década, también es cierto que lo hace desde una base de *cobertura contributiva* inferior al promedio para la región.

GRÁFICA 72. A.L 16 PAÍSES: COBERTURA CONTRIBUTIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. COTIZANTES COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR PAÍS
En porcentaje, 2005 y 2015



Fuente: [ILO 2018c]

Al observar por subregión, en 2015 la mayor cobertura la tiene el Cono Sur con un 58.6%, le siguen Países Andinos con 31.4%, y Centroamérica con 31.2%. La evolución de la *cobertura contributiva* por subregión en el período 2005-2015 revela que los avances han sido de 11.8 pp para el Cono Sur, 10.5 pp para Países Andinos, y 2.1 pp para Centroamérica. El nivel de cobertura del Cono Sur en 2005 fue 46.8%, en 2010 fue 56.4%, y en 2015 fue 58.6%. Países Andinos reportó 20.9%, 25.6%, y 31.4% para los mismos años. Centroamérica

mejoró de 29.1% en 2005 a 31.2% en 2015, sin cambios sustanciales en el período 2005-2010.

La evolución de los indicadores de cobertura para cada una de las tres subregiones estuvo influenciada por características particulares de los países que las integran. Algunos de ellos experimentaron avances importantes producto de la ampliación de la cobertura a grupos tradicionalmente excluidos, a la formalización del empleo, a la mejora de la inspección del trabajo, y a la coordinación de políticas contributivas y no contributivas; por ejemplo, atendiendo a poblaciones con ingresos medios-bajos con *esquemas semicontributivos*. Por otro lado, la restricción para avanzar en la ampliación de la cobertura puede explicarse en la ausencia de un sistema integral de protección social y la exclusión de algunos grupos ocupacionales del ámbito de aplicación de la legislación de seguridad social —cobertura legal—, como es el caso de los trabajadores independientes y los elevados niveles de informalidad.

La *cobertura contributiva* desagregada por sexo ha mejorado tanto para hombres como para mujeres, aunque en mayor grado para estas últimas. La cobertura de mujeres, en promedio para la región, mejoró de 36.1% a 45.3% en el período analizado; es decir, un avance de 9.2 pp entre 2005 y 2015. En el caso de los hombres, la cobertura escaló 7.3 pp de 36.9% en 2005 a 44.2% en 2015.

A nivel subregional, los avances más destacados para las mujeres se dan en el Cono Sur y los Países Andinos con aumentos de 14.3 y 9.7 pp donde pasan de 44.7% en 2005 a 59% en 2015 para el primero, y de 20% a 29.7% para el segundo. Centroamérica mostró un avance más modesto, de 1.5 pp al pasar de 30.8% a 32.3% en el mismo período. Para el caso de los hombres, los progresos más importantes también se reflejaron en Países Andinos con 11.1 pp y Cono Sur con 9.9 pp, mientras en Centroamérica mejoró solo 2.3 pp. El panorama de la *cobertura contributiva* por sexo y país muestra casos donde la cobertura de los hombres supera sustancialmente a la de mujeres como Costa Rica y Perú, y en otros casos como Panamá, República Dominicana y Honduras la cobertura de las mujeres es más alta. Por

último, en otro grupo de países, entre ellos Colombia, los niveles de cobertura entre hombres y mujeres son similares. Los avances más importantes en la reducción de las brechas se dieron en Uruguay, Chile, Brasil, Argentina, y República Dominicana; uno de los factores que contribuyó con este desempeño fue el avance de la cobertura del trabajo doméstico.

En el análisis por tramo de edad —promedio para toda la región—, los avances más destacados se dieron en los cotizantes de 45 a 59 años que mejoraron 9 pp en el período 2005-2015 al pasar de 37.6% a 46.6% respectivamente. Le siguen aquellos entre 30 y 44 años con 8.2 pp, hasta 29 años con 8 pp, y aquellos de 60 años y más con 6.4 pp. El análisis de la *cobertura contributiva* por edad refleja las características propias que tiene el ciclo de vida laboral para un trabajador representativo de la región. Los niveles de cobertura son más bajos en edades tempranas, coincidiendo con altos niveles de informalidad. Luego, los niveles de cobertura aumentan en el rango de 45 a 50 años para volver a caer a medida que la edad de los trabajadores avanza, y son desplazados del mercado de trabajo hacia categorías menos protegidas o informales. Este patrón de contribución representado por una *U* invertida se mantuvo constante para 2005, 2010, y 2015.

Un punto importante en el panorama de la cobertura de pensiones contributivas lo constituye el análisis de los cotizantes en el sector público y en el sector privado. Los avances por categoría de empleo entre 2005 y 2015 han sido positivos, aunque los mayores incrementos se dieron en los asalariados del sector privado. La proporción de asalariados públicos cotizantes al sistema mejoró 2.7 pp al pasar de 77.4% a 80.1%. Para ningún país la cobertura de los empleados públicos ha sido inferior a 70%, y en cinco países, entre ellos Colombia, el nivel de cobertura superó el 90%. Los casos de Uruguay, Costa Rica, y Ecuador se destacan al presentar un nivel de cobertura cercano al 100%.

En el sector privado los niveles de cobertura son sensiblemente más bajos y con diferencias importantes a nivel país. Los asalariados

privados mejoraron 8.1 pp en promedio para la región entre 2005 y 2015 al pasar de 54.4% a 62.5%; los asalariados domésticos crecieron 6.6 pp al pasar de 19.9% a 26.5%; y los trabajadores independientes mejoraron 5.1 pp al pasar de 10.1% a 15.2%. Puede observarse que la *cobertura contributiva* tuvo un incremento importante en la última década, en parte por los avances en el empleo asalariado y los progresos en materia de formalización a través del fortalecimiento de las instituciones laborales. La administración del trabajo, la inspección laboral, y las mejoras en la gestión de la afiliación — recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social— tuvieron un papel importante en ese desempeño.

A escala subregional se destacan los progresos en Países Andinos y Cono Sur donde la cobertura de los asalariados privados se amplió en 17.8 pp y 10.2 pp. En el caso de los asalariados domésticos, la mejora fue de 7.8 pp para Países Andinos y 11.3 pp para Cono Sur. Esta última subregión también amplió la cobertura de los trabajadores independientes en casi 10 pp. Centroamérica tiene avances más modestos, registrando 2 pp de incremento en los asalariados privados. Solo Chile y Uruguay tienen un nivel de cobertura superior al 80%, y ocho países tienen un nivel de cobertura inferior al 50%: El Salvador, México, Perú, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Guatemala, y el Estado Plurinacional de Bolivia.

América Latina traslada las altas desigualdades de sus mercados laborales a la seguridad social. Aun cuando la *cobertura contributiva* creció entre 2005 y 2015 para todos los niveles de ingresos, los mayores incrementos se dieron en los estratos medios de ingresos, más de diez puntos en el *quintil III* durante el período analizado. En efecto, la proporción de cotizantes escaló de 44.9% a 55.3% para ese *quintil III*. Luego se destacan los aumentos de 8.3 pp para el *quintil II*, y 7.5 pp para ese *quintil III*. A nivel subregional, los avances son bastante heterogéneos. En Países Andinos los mayores aumentos se reflejaron en el *quintil III* y en el *quintil IV* de ingresos con 22.8 pp y 16.6 pp. Por su parte, el Cono Sur reportó progresos sustanciales en los tres primeros quintiles con alrededor de 13 pp, 16 pp, y 12 pp respectivamente. Centroamérica tuvo un desempeño más

moderado, mostrando avances para el *quintil I* y el *quintil III* del orden de 0.24 pp y 0.35 pp. Los indicadores de los dos quintiles restantes retrocedieron levemente.

○ SEGURIDAD ECONÓMICA EN LA VEJEZ

Ahora bien, el indicador de *cobertura contributiva* para pensiones en América Latina solo constituye un retrato de la cantidad de trabajadores que realizan cotizaciones al sistema de pensiones al tiempo de la medición, pero no necesariamente implica que tendrán derecho a una pensión una vez que alcancen la edad de jubilación estipulada en la legislación de seguridad social de cada país. Además de la edad, cada legislación nacional determina una cantidad mínima de años de contribución.

Entonces, la *cobertura contributiva* constituye una aproximación a la cantidad de trabajadores que podrían tener derecho a una pensión, pero en última instancia, su elegibilidad dependerá de la densidad de cotizaciones a lo largo de su etapa activa. Por tal razón, otra dimensión importante para analizar la cobertura del sistema se refiere a los beneficiarios de pensiones de vejez; es decir, a la proporción de mayores de 65 años que perciben una pensión contributiva o no contributiva.

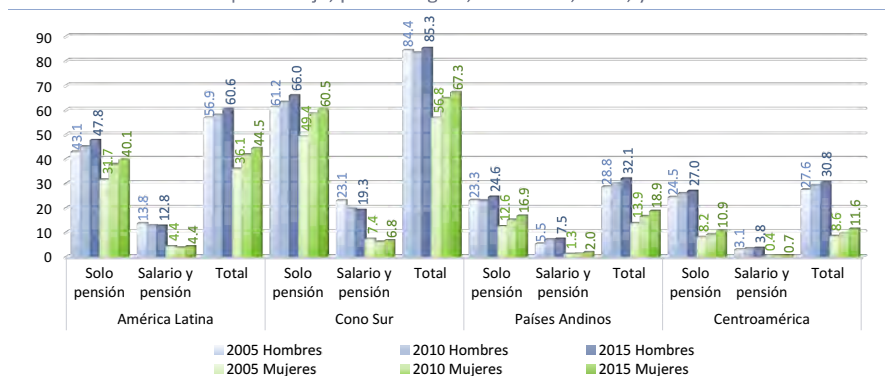
Para complementar el análisis de los cotizantes como proporción de la población ocupada, resulta igualmente importante realizar una aproximación de la seguridad económica de los adultos mayores, discriminando entre los que reciben solo pensión y aquellos que además de pensión reciben salario. Otras dos categorías importantes se refieren a: [1] los adultos mayores que solo reciben salario; y [2] quienes no reciben ningún ingreso, es decir, ni salario ni pensión.

A nivel agregado para toda la región, 51.6% de las personas mayores de 65 años reportaba recibir una pensión en 2015, un aumento de 6.2 pp con respecto a 2005 (Gráfica 74). El nivel de cobertura varía sustancialmente entre mujeres y hombres. En 2015, ese nivel alcanzó 44.5% para las mujeres y 60.6% para los hombres; una brecha de 16.1

pp. La proporción de adultos mayores sin pensión alcanzó 48.4%, y entre ellos, el 14.8% percibe salario sin recibir pensión.

Por subregión, el Cono Sur sobresale con 75.1% de mayores de 65 años con pensión, casi 23 pp por encima de la media regional. Países Andinos reportó 24.9% de adultos mayores con pensión, y Centroamérica —incluido México— solo 20.4%. En cuanto a las brechas de cobertura para mujeres y hombres, se observan diferencias importantes en contra de las primeras. Mientras que para el Cono Sur la diferencia es de 18 pp; en el caso de Centroamérica y los Países Andinos la diferencia en favor de los hombres es de 19.2 pp y 13.2 pp respectivamente. Por otra parte, la proporción de adultos mayores sin pensión se ubicó para el Cono Sur en 24.9%, para los Países Andinos en 75.1%, y para Centroamérica en 79.6%. Si se contemplan aquellos que sin recibir pensión sí reciben ingresos laborales, los niveles de desprotección —sin ingresos de ninguna índole— bajan para el Cono Sur a 19.4%, para los Países Andinos a 45.9%, y para Centroamérica a 54.4%.

GRÁFICA 73. A.L. PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS CON PENSIÓN, CON O SIN SALARIO
En porcentaje, por subregión, años 2005, 2010, y 2015



Fuente: [ILO 2018c]

Con fuertes variaciones, se aprecian brechas de cobertura en el acceso a pensión entre los distintos países. Con una proporción alta de mayores de 65 años que reciben pensión sobresalen Argentina con 90.9%, Brasil con 74.3%, Chile con 76.9%, y Uruguay con 71.3%. Estos niveles de cobertura de prestaciones para mayores de 65 años

estuvieron impulsados por el alcance de las pensiones tanto contributivas como no contributivas. Colombia, entre otros países, se caracteriza por presentar un nivel de cobertura medio-baja.

Muchos de los avances en la cobertura de pensiones de los adultos mayores obedecieron a la introducción o ampliación de los programas de pensiones *no contributivos*, mayoritariamente focalizados en pobreza, pobreza extrema. Existen otros programas universales —al estilo de Renta Dignidad en Bolivia o la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) de reciente implementación en Argentina— que garantizan una pensión a todas las personas mayores de 65 años que no reciben beneficio de otro sistema. En algunos países, además de las pensiones no contributivas, los *esquemas contributivos* también vieron ampliar la proporción de adultos mayores con pensión. Esto gracias a la introducción de mecanismos que relajaron algunos requisitos en las condiciones de acceso introducidas en el pasado bajo la consideración de metas más ambiciosas, que finalmente no se cumplieron como el proceso de formalización de los mercados laborales.

MANDATO DE OIT EN SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES

Este en seguridad social constituye una hoja de ruta importante para avanzar hacia la cobertura universal en todo el ciclo vital. La seguridad social ha sido reconocida tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos [1948] y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [1966a] como un derecho humano fundamental. Estos instrumentos fijan metas para el desarrollo de las sociedades que buscan garantizar niveles de seguridad económica, salud, y vida digna necesarios para la realización de las personas.

Desde su creación a principios del siglo veinte, ILO ha asumido un rol protagónico en la construcción del marco normativo internacional de la seguridad social. Las normas producidas en forma tripartita por ILO

han brindado una base jurídica amplia sobre la que se materializa la seguridad social como un derecho humano, además de otorgar un marco jurídico para el desempeño de los sistemas nacionales de seguridad social.

En el preámbulo de su constitución, ILO estableció la necesidad de mejorar las condiciones de los trabajadores en cuanto a la protección contra el desempleo, las enfermedades, los accidentes del trabajo, y las pensiones de vejez e invalidez. En la Declaración de Filadelfia [1944a], se reconoce la obligación de ILO para fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender la seguridad social para garantizar ingresos suficientes a quienes los necesiten, y otras acciones de seguridad y protección social [ILO 2011]. Más de cincuenta años después de esta declaración, el mundo del trabajo experimentaba transformaciones que hacían necesario revisar los sistemas de seguridad social para adecuarlos a los cambios sociales, mejorar su estructura, y establecer una mejor coordinación entre los distintos sistemas y las instituciones del mercado de trabajo. *La Memoria del Director General: Trabajo Decente* [ILO 1999] subrayó la necesidad de promover soluciones para mejorar los niveles de protección en base a los principios generalmente aceptados de seguridad social. El concepto de trabajo decente se incorporó a la protección social como uno de sus cuatro objetivos estratégicos, junto a los derechos fundamentales en el trabajo, las oportunidades de empleo, y el diálogo social.

NORMAS INTERNACIONALES DE OIT SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ

"Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67): La norma establece que los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la pobreza, compensando la falta o reducción de los ingresos a causa de una incapacidad para trabajar, por ejemplo, la vejez, o para obtener un trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia. Sostiene además que los regímenes deberían organizarse en la forma de un seguro social obligatorio, pero en coordinación con la asistencia social."

Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

En 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) concedió máxima prioridad a las políticas e iniciativas para extender la cobertura a todas aquellas personas que no están cubiertas por los sistemas de seguridad social vigentes [ILO 2001]. Las decisiones se

plasmaron en el documento *La Seguridad Social: un Nuevo Consenso* [ILO 2002] que constituyó un punto de inflexión y motivó la campaña mundial *Seguridad Social y Cobertura para Todos* [2003]. Posteriormente, la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa [2008] reiteró el compromiso tripartito para extender la cobertura de seguridad social en el marco del Programa de Trabajo Decente (PTD).

Durante la CIT de 2011 se definieron nuevas políticas para extender la cobertura de seguridad social, garantizar la *sostenibilidad financiera* de los sistemas, su *gobernanza*, y el papel del tripartismo. Además, se avanzó en los PPS adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país, como nuevo instrumento internacional y parte de los sistemas integrales de seguridad social [ILO 2011].

La recomendación sobre los PPS, adoptada en la CIT 101^a, orientó la formulación de una estrategia de extensión de la seguridad social —en línea con las políticas sociales, económicas, y de

empleo— que busca garantizar la seguridad del ingreso a lo largo del ciclo vital, y el acceso efectivo a los servicios esenciales de salud [ILO 2012b]. La estrategia está basada en una *dimensión horizontal* que se refiere a la cantidad de personas cubiertas; y una *dimensión vertical* que contempla las contingencias sociales cubiertas por el sistema y el nivel de las prestaciones económicas y en especie. La escalera de la protección social representa tres niveles de prestaciones en función a distintos niveles de garantía (Ilustración 9), y pone el seguro social como protagonista central que —complementado con un

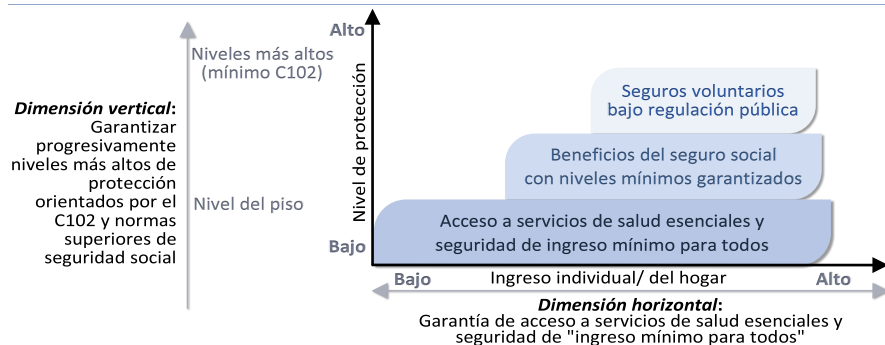
NORMAS INTERNACIONALES DE OIT SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ

"Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202): La norma proporciona orientaciones a los países miembros para garantizar que todos los miembros de la sociedad se beneficien al menos de un nivel básico de seguridad social a lo largo del ciclo de vida, enumerando cuatro garantías básicas. La primera de ellas refiere al acceso a servicios esenciales de salud, incluida la protección de la maternidad. Además, proporciona orientación a los países para: [1] el establecimiento y mantenimiento de pisos nacionales de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social; y, [2] la aplicación de pisos en el marco de estrategias de extensión de la protección social que aseguren progresivamente niveles más elevados de protección para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social y basados en la promoción del diálogo social y los informes técnicos sobre los impactos en el largo plazo."

Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

sistema voluntario— permite escalar en la calidad de los beneficios o en la cobertura de otros riesgos sociales [ILO 2014b].

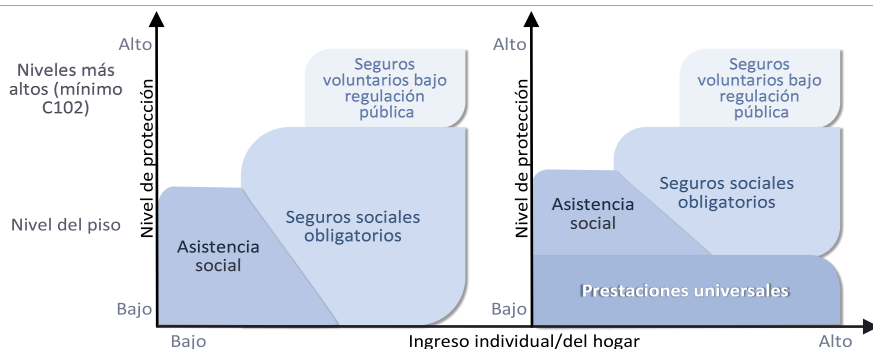
ILUSTRACIÓN 9. ESTRATEGIA BIDIMENSIONAL DE OIT: EXTENSIÓN DE COBERTURA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS INTEGRALES DE PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración del autor sobre la base de los Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

En la base, cuatro garantías aseguran el acceso efectivo a la seguridad social para todos aquellos fuera del sistema tradicional; estas son: [1] acceso universal a servicios esenciales de salud, incluida la atención de la maternidad; [2] seguridad básica del ingreso para menores y adolescentes que asegure su acceso a alimentación, educación y cuidado; [3] seguridad básica de ingreso para personas en edad activa que no pueden obtener ingresos suficientes, en caso de enfermedad, desempleo, maternidad, e invalidez; [4] seguridad básica del ingreso para el adulto mayor.

ILUSTRACIÓN 10. ESCALERA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. VARIACIONES CON OPCIONES DE POLÍTICA EN LA COMPOSICIÓN DE UN PPS



Fuente: Elaboración del autor sobre la base de los Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

Existen distintas opciones para la implementación de un PPS, pudiendo coexistir *regímenes contributivos*, universales, asistenciales y/o mixtos, o una combinación de todos los anteriores (Ilustración 10). Esta iniciativa no pretende sustituir los *regímenes contributivos* clásicos, pero es una alternativa para ampliar la protección a todas las personas no cubiertas por los sistemas tradicionales.

Los instrumentos internacionales y el marco normativo de seguridad social constituyen la plataforma de ILO para desarrollar sistemas integrales, entre ellos, los destinados a brindar seguridad económica en la vejez.

El Convenio 102 [1952] establece normas mínimas para la cobertura de nueve contingencias sociales, entre ellas: invalidez, vejez, muerte y desempleo, etc., y formula principios para la *sostenibilidad y gobernanza* de los

NORMAS INTERNACIONALES DE OIT SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ

"Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102): Este instrumento define nueve ramas de la seguridad social (prestaciones: de asistencia médica, por enfermedad, de desempleo, de vejez, por accidentes de trabajo, familiares, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes) y define parámetros mínimos para cada una de las contingencias sociales objeto de cobertura. Estos mínimos refieren a la población protegida, la suficiencia de las prestaciones y las condiciones y los plazos para tener derecho a las prestaciones establecidas. La norma también plantea que estos mínimos podrán ser alcanzados a través de esquemas universales, contributivos o sujeto a la verificación de recursos."

Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

sistemas. El instrumento establece un nivel mínimo de seguridad social a ser alcanzado por los países, en función de su grado de desarrollo económico y social.¹ Una característica particular es que incorpora distintas cláusulas de flexibilidad permitiendo así que cualquier país pueda ratificarlo, independientemente de su grado de desarrollo y configuración de su sistema de seguridad social.

En la práctica, y más allá de su ratificación, las disposiciones del instrumento han influido en la construcción y desarrollo de los



¹ Una característica importante del instrumento es su flexibilidad porque los países pueden ratificarlo aceptando por lo menos tres de sus nueve ramas de seguridad social, entre las cuales, al menos una de ellas debe cubrir la contingencia de desempleo, vejez, accidente del trabajo, invalidez, o sobrevivencia.

sistemas de seguridad social, siendo sus disposiciones acogidas en la legislación de pensiones, salud, y de otros subsistemas (Ilustración 11).

ILUSTRACIÓN 11. PAÍSES QUE RATIFICARON EL CONVENIO SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL Norma mínima 1952 (núm. 102); partes aceptadas, año 2016



Fuente: Elaboración del autor sobre la base del Convenio 102 [1952]

Los principios generales de los instrumentos internacionales de ILO para sistemas de seguridad social, incluyendo a las pensiones, son: [1] responsabilidad general del Estado en lo que refiere al servicio de las prestaciones y buena administración de las instituciones; [2] solidaridad y financiamiento colectivo de las prestaciones por medio de cotizaciones o de impuestos, señalando que el total de cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no podrá exceder el 50% del total de recursos destinados a la protección de los trabajadores y sus cargas de familia; [3] equidad de género; [4] costos administrativos dentro de límites razonables; [5] carácter periódico y vitalicio de las prestaciones monetarias (vejez); [6] derecho a prestaciones definidas (función de seguro) y actualizadas; [7] promoción de estudios y cálculos actuariales relativos al equilibrio

del sistema y de forma previa a cualquier modificación de las prestaciones, tasas de cotización o impuestos destinados a cubrir las distintas contingencias; [8] participación de los afiliados en la gestión de los regímenes en los casos en que la administración no se haya confiado a una institución reglamentada por las autoridades públicas o un departamento gubernamental responsable ante el Parlamento; y [9] el monto de la prestación de vejez no podrá ser inferior al 40% de los ingresos laborales.²

El mecanismo de financiación que adopte un sistema de pensiones define su organización y *sostenibilidad* en el largo plazo. Los sistemas de reparto, de *prima media escalonada*, y de *prima media general* constituyen los sistemas de financiamiento basados en la mancomunidad de riesgo y los principios de la seguridad social. Por el contrario, en un sistema donde la cuantía del beneficio previsional (pensión) depende de la suma de las cotizaciones acumuladas en la cuenta del afiliado se aplica un sistema de capitalización individual o jubilación mediante ahorro obligatorio.

Mesa Lago [2004] caracteriza los sistemas de pensiones entre público y privado sobre la base de cuatro elementos: cotización, prestación, régimen financiero y administración. El sistema público es de cotización no definida, beneficio definido, régimen financiero de reparto, o de capitalización colectiva total o parcial y administración pública. El sistema privado resulta ser de cotización definida, beneficio no definido, régimen financiero de capitalización individual y administración pública o privada. Por último, se da un sistema mixto cuando ambos

NORMAS INTERNACIONALES DE OIT SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ

"Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y su Recomendación (núm. 131): Las normas establecen niveles más elevados de protección con relación a los estatuidos por el Convenio núm. 102, en particular con relación a la población protegida, la tasa de sustitución o reemplazo y la inclusión de servicios de readaptación profesional (invalidez)."

Instrumentos Internacionales [ILO 2019]



² El Convenio 128 [1967] sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes establece niveles de protección más elevados que los del Convenio 102, por ejemplo, una tasa mínima de reemplazo equivalente al 45%.

componentes —seguro social y capitalización individual— coexisten en forma armónica en un *régimen contributivo multipilar*.

Las conclusiones de la 89ª CIT [2001] confirman la tesis al prescribir que no existe un modelo único de seguridad social sino varios regímenes que podrán ser elegidos —asistencia social, universales, seguro social, públicos, o privados— siempre y cuando se ajusten a unos principios básicos. Su conclusión número 13 enfatiza que:

En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen.

Si bien el proceso de reformas comenzó con Chile a principios de los 80, fue a partir de los 90 cuando se dieron reformas estructurales a los sistemas de pensiones en la región. Las reformas se caracterizaron por introducir en los sistemas de pensiones —de forma sustitutiva, paralela, o complementaria— componentes de *contribuciones definidas* con gestión administrativa privada basada en las cuentas individuales. Si bien con matices, esta tendencia ha limitado el carácter solidario y redistributivo de los sistemas y ha generado tensiones con otros principios como el derecho a una *prestación definida*. La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de ILO ha señalado que los principios en seguridad social ofrecen suficiente garantía de viabilidad financiera y desarrollo sostenible, por lo que abandonarlos y suprimir al mismo tiempo la responsabilidad general del Estado en lo que

**NORMAS INTERNACIONALES DE OIT
SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ**

"Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) y su Recomendación (núm. 167): El instrumento presenta diversas disposiciones para la conservación de derechos de seguridad social para el caso de las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o varios países, así como los miembros de la familia y sus supervivientes."

Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

refiere al servicio de las prestaciones, expone a los afiliados de los sistemas privados a un mayor riesgo financiero [ILO 2017b].

Independientemente del tipo de régimen —público, privado o mixto—, estos principios básicos para la organización, gestión, y financiamiento de los sistemas constituyen el *pilar central* de los sistemas de seguridad social, con el objeto de preservar un adecuado equilibrio entre la protección de los intereses generales de la comunidad y los derechos de las personas.

REFLEXIONES FINALES

Las principales funciones de la seguridad social son garantizar mínimos sociales, la sustitución de los ingresos, y el mantenimiento del poder adquisitivo ante la ocurrencia de una contingencia que interrumpa o reduzca la generación de ingresos. Para dar respuesta a estas necesidades, los sistemas de la región tradicionalmente implementaron el seguro social o previsión social, *régimen contributivo* que se basa en el principio de mancomunidad de riesgos y solidaridad.

Los sistemas de pensiones presentan grandes diferencias en cuanto a su estructura, ámbito de aplicación, condiciones de acceso, financiamiento, y *gobernanza*. Sus retos están delimitados por tres objetivos centrales que se retroalimentan recíprocamente: *cobertura, suficiencia, y sostenibilidad*. Su desempeño también está expuesto a factores del entorno como ciclos económicos, a factores estructurales como características del mercado de trabajo, informalidad y cambio demográfico, y a factores vinculados con la institucionalidad laboral como fiscalización de la normativa laboral y de la seguridad social.

Los sistemas actuales responden a una combinación de *esquemas contributivos, semicontributivos, y no contributivos*, con distintos niveles de cobertura y compromiso fiscal. Esta configuración es producto de las reformas paramétricas y estructurales que se fueron sucediendo principalmente desde los 90 hasta la actualidad. Primero

estuvo la preocupación por la *sostenibilidad* de los sistemas y las reformas que introdujeron las cuentas individuales en los 90. El foco pasó a los problemas en la cobertura y la implementación de *esquemas no contributivos* para cerrar las brechas, principalmente a partir del año 2000, y a una mayor atención para mejorar la cuantía de las pensiones. A pesar del desempeño positivo de los *sistemas contributivos* de pensiones en la última década, todavía cinco de cada diez trabajadores no cotizan para pensiones, y solo cinco de cada diez mayores de 65 años reciben actualmente una pensión sin distinción de sistema o fuente de financiamiento.

Muchos de los avances en la cobertura de pensiones de los adultos mayores obedecieron a la introducción o ampliación de los programas de pensión *no contributivos*, varios focalizados y otros universales al estilo de Renta Dignidad en Bolivia o la PUAM en Argentina. En algunos países, además de las pensiones no contributivas, los *esquemas contributivos* también ampliaron la proporción de adultos mayores con pensión. Eso debido a la introducción de mecanismos que relajaron algunos requisitos en las condiciones de acceso del pasado, bajo la consideración de metas más ambiciosas en la formalización de los mercados laborales, que finalmente no se produjeron. Los avances son importantes, pero aún insuficientes para garantizar la seguridad económica universal a los adultos mayores.

Los debates actuales sobre la reforma de las pensiones priorizan los retos de la *cobertura, suficiencia, y sostenibilidad* mediante una combinación de *esquemas contributivos* y *no contributivos* que garanticen, progresivamente, la seguridad económica universal de los adultos mayores. La estrategia bidimensional de ILO constituye un marco de referencia importante, en especial a través de la escalera de la protección social que garantiza un PPS en pensiones, bajo la consideración del desempeño

Una buena gobernanza y una adecuada gestión pueden neutralizar un diseño defectuoso, pero un buen diseño sin una gestión y gobernanza apropiadas no asegurarían una seguridad social adecuada y sostenible.

PABLO CASALÍ
Especialista en seguridad social, ILO

del seguro social, y un *esquema no contributivo* para cerrar las brechas en la vejez.

No existe un modelo único de seguridad social o pensiones que pueda replicarse en todos los casos. Cada sociedad debe elegir cual es la mejor forma de garantizar la seguridad del ingreso, elección que reflejará sus valores sociales y culturales, el desempeño histórico de sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover, y ampliar la cobertura de seguridad social en el marco de unos principios universalmente aceptados, que además, contemplen los distintos factores que impactan en el desempeño de los sistemas tales como informalidad, trayectoria laboral de las mujeres afectada por sus responsabilidades familiares, envejecimiento de la población, o *tasa de reemplazo* de las pensiones por mencionar algunas.


El Convenio 102 [1952] sobre seguridad social (norma mínima) y la Recomendación 202 [2012b] sobre los PPS constituyen una hoja de ruta para garantizar la aplicación de los principios antes enunciados y promocionar, a la vez, iniciativas y acuerdos para cerrar las persistentes brechas de cobertura. Para que estas iniciativas sean eficaces y sostenibles, el proceso exige un diálogo social a gran escala y con sentido de responsabilidad, que allane el consenso, y por tanto, la legitimidad sobre las reformas que eventualmente se introduzcan.

A MODO DE CONCLUSIÓN: EL DEBATE PENSIONAL



JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Co-director BanRep

E

El debate pensional ha venido a ocupar, con razón, un papel central en las discusiones nacionales recientes. Después de la controversia que se inició a finales de la Administración Santos, el Gobierno Duque está comprometido a presentar una reforma al sistema de pensiones —o mejor, de protección integral a la vejez— en los próximos meses. Esta es una de las áreas de la política social donde las inequidades son más acentuadas, y es un tema igualmente crítico para la política fiscal, dados los altos recursos públicos que se necesitan para cubrir tanto las obligaciones actuales como las que se contraigan para ampliar la cobertura del sistema.

Este libro recoge los resultados de un debate realizado en 2018 por la Fundación CiSoe y BanRep con el apoyo de ILO. Incluye los aportes de nueve colombianos que han dedicado un tiempo sustancial en los últimos años a entender y a buscar soluciones a este complejo problema. Al respecto, sus capítulos incluyen tanto diagnósticos del actual sistema, como propuestas de reforma, unas más conocidas que otras.

Una de las virtudes más importantes de esta colección es que no se limita únicamente a mirar el problema pensional colombiano, sino que lo enmarca en el contexto latinoamericano gracias a los aportes de cuatro expertos extranjeros: dos de ellos, Augusto Iglesias y Andras Uthoff analizan el sistema chileno bajo perspectivas diferentes, en tanto que Pablo Casalí y Ana Sojo muestran las tendencias latinoamericanas en este campo, con base en los análisis realizados por ILO y CEPAL, respectivamente.

A pesar de marcadas diferencias entre las propuestas de reforma, el diagnóstico de los problemas del sistema actual coincide en varios puntos: [1] su baja cobertura, la cual representa la mayor inequidad

del sistema; [2] las inequidades asociadas a los beneficios que conceden los distintos sistemas existentes, entre los que se encuentran particularmente los subsidios que se otorgan a pensionados de altos ingresos; [3] la insostenibilidad financiera del sistema actual; y [4] los problemas que presenta la coexistencia de dos regímenes que compiten entre sí, con reglas de operación muy diferentes, uno de *prima media* (RPM) y otro de capitalización individual (RAIS).

Las diferentes visiones traen a la discusión uno de los elementos básicos de los sistemas de protección social: si garantizan o no la *suficiencia* de las pensiones, definida como la relación entre los ingresos laborales de los trabajadores y la pensión recibida cuando se retiran, una relación que se denomina la *tasa de reemplazo*. En el RPM, la comparación se hace con el promedio de salarios en un período de diez años.

El tema de la cobertura se discute en varios ensayos, en los cuales se ilustra la naturaleza del problema. De manera sintética, se señala que hoy en día únicamente una cuarta parte de la población colombiana de más de 65 años, y solo el 5% de las mujeres, cuenta con una pensión. Con las tendencias actuales, este problema solo se resolvería muy parcialmente en el futuro, porque menos de la mitad de la población aporta a alguno de los sistemas. De hecho, muchos de ellos no podrán completar el número de semanas de cotización necesarias para tener una pensión.

Como lo señalan varios de los ensayos, uno de los resultados de esta situación es que la pobreza de los adultos mayores en Colombia es una de las más altas de América Latina.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Codirector, Banco de la República

El acceso a la pensión está asociado al nivel de ingreso de la población, y en particular, a las oportunidades de tener un trabajo asalariado formal, las cuales son bajas en el país debido a los altos niveles de informalidad que existen en el mercado laboral. En ese sentido, la inserción de las mujeres al mercado de trabajo mayoritariamente en actividades informales, sumada a una vida

laboral más discontinua por las labores no remuneradas de cuidado, se traduce en bajos niveles de cobertura para su vejez.

Como lo señalan varios de los ensayos, uno de los resultados de esta situación es que la pobreza de los adultos mayores en Colombia es una de las más altas de América Latina. Una alternativa que se menciona en varios de ellos es ampliar significativamente dos programas que ya existen: Colombia Mayor y BEPS. El primero debería rápidamente cubrir a todos los adultos mayores pobres y el beneficio aumentarse gradualmente a partir del muy reducido monto que tiene hoy en día. Por su parte, el segundo debería verse como una forma de ahorro para la vejez de los trabajadores informales, pero es necesario ampliarlo significativamente y garantizar que quienes contribuyan a él lo hagan de manera más regular.

Sin embargo, la mejor alternativa es desarrollar un *pilar solidario* del sistema de protección a la vejez, de carácter universal, y financiado fundamentalmente con recursos de la nación, el cual podría incluir, además, elementos de solidaridad entre distintos cotizantes. En ese caso, lo óptimo sería integrar ese *pilar* al sistema de pensiones, como lo hizo Chile en 2008. De esta manera, se garantizaría a todos los colombianos una pensión básica, que se complementarían con el ahorro que hayan realizado a lo largo de su vida, ya sea al sistema de pensiones o a BEPS.

El gran problema de un sistema de este tipo es el costo, dada la restricción que existe en el país según la cual la pensión más baja no puede ser inferior a un salario mínimo; este mandato no existe en Chile donde, de hecho, la mayoría de las pensiones son inferiores al salario mínimo. Una alternativa sería hacer una reforma de carácter constitucional que autorice el pago de pensiones inferiores al salario mínimo durante un período de transición. Esto permitiría integrar a Colombia Mayor al sistema de pensiones como parte del *pilar básico* y a BEPS como un complemento de ahorro para la vejez.

Un problema adicional de acceso se relaciona con las personas que sí han cotizado, pero que no han alcanzado el número de semanas

mínimas para recibir la pensión. En este caso, como lo señalan algunos autores, lo mejor es que a quienes no cumplan con el número de semanas de cotización se les entreguen los ahorros pensionales realizados en forma de *rentas vitalicias* y no como bono pensional. También debería existir la posibilidad de que después de cierta edad —por ejemplo, 65 años—, los que no hayan completado el requisito de tiempo puedan hacer pagos en bloque por las semanas que les faltan para recibir una pensión o, alternativamente, se les conceda la pensión deduciendo mensualmente las contribuciones que les faltan para completar el derecho.

Los autores de este libro resaltan tres inequidades adicionales del sistema actual. La primera, ya señalada, es la cobertura más baja de las mujeres y las pensiones más bajas que reciben. Esto demuestra que la menor edad de jubilación es un privilegio más bien ficticio y del cual se benefician muy pocas de ellas. Como lo ha resaltado Cecilia López en diversas contribuciones, la mejor solución sería que se reconozca el *cuidado no remunerado* como una actividad productiva que se distribuye entre el Estado y el mercado, de manera que las mujeres puedan dedicar más tiempo al trabajo remunerado, y con ello, elevar su nivel de cotización a pensión. Otros proponen que al menos se subsidie su cotización al sistema durante los períodos en los cuales realizan actividades de cuidado.

La segunda son los subsidios que se entregan a pensionados de altos ingresos bajo el RPM. Sin embargo, como lo analizan con precisión Stefano Farné y Alejandro Nieto en su contribución, este subsidio es menor a lo que se afirma corrientemente, porque se calcula sin tener en cuenta los rendimientos financieros de los aportes que hicieron esos trabajadores a lo largo de su vida. Con una tasa de rendimiento del 6% no existe el subsidio, pero con una más realista, de 3% real, ese subsidio en los estratos altos equivale a cerca de la mitad de la pensión. Sin embargo, la contraparte de ese subsidio es la *tasa de reemplazo* muy baja que se obtiene en el sistema de capitalización individual. Otra manera de expresarlo es que la *suficiencia* de las pensiones exigiría tasas de cotización muy altas o aportes fiscales, los

cuales podrían entenderse como formas de solidaridad intergeneracional incorporadas a las finanzas públicas.

La tercera inequidad está asociada a los *regímenes especiales* después de que el Acto Legislativo 01 de 2005 eliminó la mayoría de ellos, un tema que Cecilia López analiza en uno de los capítulos de este libro. Muchos de estos corresponden a sistemas antiguos de pensiones públicas, cuyo peso fiscal se irá reduciendo con el tiempo. De los dos que subsisten, el más costoso es el de la Fuerza Pública — Ejército y Policía—, y por lo tanto, debe ser parte del debate. La alternativa más radical sería incluirlos dentro del régimen general, aunque reconociendo algunas especificidades que debería tener el sistema pensional aplicable a la Fuerza Pública, en especial a los problemas que genera el retiro forzoso y la situación de aquellos que han combatido en zonas de violencia. Salvo en estos casos, se podría limitar la jubilación a cualquier edad y la pensión estaría atada a los ingresos durante la vida laboral, y no a los de los miembros activos de la Fuerza Pública.

Estos temas tienen que ver con los problemas de insostenibilidad financiera del sistema. Según las estimaciones de Juan José Echavarría, los recursos alcanzan el 3.4% del PIB, una proporción que es en realidad moderada para los patrones internacionales, pero que tendería a aumentar con la inclusión de criterios de solidaridad en el sistema. Además, solo entre 30% de estos recursos, según Adriana Guzmán, y 35% de acuerdo con Cecilia López, corresponden a transferencias a Colpensiones para cubrir parte de las pensiones que otorga. El resto son los costos de los *regímenes especiales*: 37% a los viejos regímenes de empleados públicos, 19% a los de la Fuerza Pública y 9% al Magisterio, de acuerdo con los cálculos de Cecilia López.

Como lo señalan varios de los trabajos de este libro, la *sostenibilidad financiera* exige cambios de los parámetros básicos del sistema: edad de jubilación, *tasa de cotización*, *tasa de reemplazo* en el RPM y pensión que hereda el cónyuge sobreviviente —la totalidad bajo el sistema colombiano actual—. Todos estos parámetros son muy

generosos en Colombia y las edades de jubilación son, además, inconsistentes con la transición demográfica que vive el país. Por lo tanto, deben ser reformados. Si, como lo ha anunciado la Administración Duque (2018-2022) no se aumenta la edad de jubilación, habría que elevar la tasa de cotización o reducir sustancialmente los beneficios del jubilado y de su cónyuge sobreviviente. Lo único que no debería cambiarse es el número de semanas de cotización requeridas para obtener la pensión, el cual constituye hoy en día una de las limitaciones más importantes para acceder a ella.

En términos institucionales, el problema fundamental es cómo reformar la competencia desigual que existe entre el RPM y el RAIS, la cual genera, además, altos costos fiscales cuando quienes cotizan al segundo se trasladan al primero. Las alternativas propuestas por los autores en esta obra son fundamentalmente de dos tipos.

La primera es eliminar el RPM. Santiago Montenegro, presidente de Asofondos propone convertir a Colpensiones en un fondo de pensiones que compita con las administradoras privadas, mientras que Sergio Clavijo, director de ANIF, y sus coautores, proponen eliminar dicha entidad, limitándola al pago de las obligaciones preexistentes. Con base en la experiencia de otros países, una alternativa que se podría agregar es mantener el RPM, pero basado en un sistema de cuentas individuales *nocionales*, en el cual las contribuciones realizadas por cada trabajador a lo largo de su vida son capitalizadas con un rendimiento preestablecido.

En estas propuestas, el sistema sería complementado con un *pilar solidario* que garantice una pensión mínima financiada con recursos públicos y que podría canalizarse, como en Chile, a través de los fondos privados. Cabe recordar, sin embargo, que bajo el sistema chileno la pensión puede ser inferior al salario mínimo. Por este motivo, el fondo solidario tendría un tamaño mucho mayor en Colombia, y quizás, por ello convendría que el Estado lo administre directamente a través de Colpensiones. Además, podría complementarse con incentivos tributarios a contribuciones

voluntarias por encima de la obligación legal, creando un *pilar* adicional, el cual ya existe en el sistema colombiano.

La segunda alternativa es desarrollar un *sistema de pilares*, bajo el cual el RPM y el RAIS se tornarían en sistemas complementarios. Leonardo Villar y David Forero presentan una propuesta desarrollada por Fedesarrollo, de acuerdo con la cual Colpensiones se convertiría en administradora de un primer piso solidario que garantizaría una pensión equivalente a un salario mínimo con base en un sistema de reparto. Los fondos de pensiones administrarían un sistema complementario bajo un *régimen de capitalización individual*. Por su parte, Alberto Orguloso y Héctor Vásquez de la ENS, proponen un *sistema solidario* que garantizaría medio salario mínimo a todos y Colpensiones manejaría un sistema que pagaría pensiones hasta de cuatro salarios mínimos, donde hoy está el grueso de los pensionados colombianos. En ambos casos, el sistema se complementaría con uno de *ahorro individual*, el cual contaría con beneficios tributarios que lo harían atractivo.

A este debate se agregaría que un *sistema de pilares* de este tipo funciona muy bien en Estados Unidos, donde el seguro social maneja un sistema de reparto con una pensión —y obviamente, una cotización— máxima. Adicionalmente existen fondos de pensiones privados a los cuales los trabajadores cotizan para obtener una pensión adicional, con beneficios tributarios; las empresas donde laboran pueden hacer, además, contribuciones adicionales a las cuentas individuales de los trabajadores. De hecho, cuando se debatía la Ley 100, se propuso un *sistema de pilares* de este tipo. Esta es, por lo tanto, una opción de reforma que debería integrarse al debate colombiano.

Algunos autores señalan que hoy en día únicamente una cuarta parte de la población colombiana de más de 65 años, y solo el 5% de las mujeres, cuenta con una pensión.

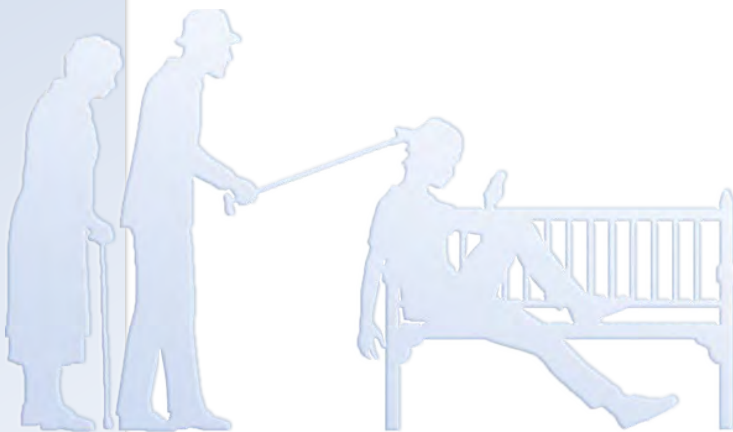
Con las tendencias actuales, este problema solo se resolvería muy parcialmente en el futuro, porque menos de la mitad de la población aporta a alguno de los sistemas.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Codirector, Banco de la República

Por último, debe mencionarse el tema recurrente del activismo judicial en materia pensional, que no se recoge realmente en los ensayos que se incluyen en este libro. En este campo, podría ser conveniente una reforma legal e incluso constitucional que limite los beneficios pensionales adicionales que puedan decretar las autoridades judiciales, para evitar que se generen costos no financiados o nuevas inequidades.

Esta obra es una contribución extraordinaria al debate pensional en curso en Colombia. Analiza con rigor los problemas del sistema actual del país y muestra el espectro amplio de alternativas de reforma. Ilustra, además, este debate con un análisis de las experiencias latinoamericanas. Se constituirá, sin duda, en una referencia obligada sobre el tema.

GLOSARIO Y BIBLIOGRAFÍA



GLOSARIO

ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES (AFP):

Sociedades anónimas cuyo objeto social único y exclusivo es la administración de un fondo de pensiones, así como el otorgamiento de las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia a sus afiliados, según lo dispuesto en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP).

BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS (BEPS): Programa del Estado creado bajo Decreto 604 [2013a] que permite a las personas que no logran acceder a una pensión equivalente a un salario mínimo, tener un ingreso vitalicio por debajo de este valor. El gobierno otorga un subsidio del 20% sobre el monto ahorrado, las personas pueden destinar de manera voluntaria la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos a este programa que opera en Colombia desde 2015.

COLOMBIA MAYOR: Programa del Estado que otorga subsidios a las personas de más bajos recursos, población SISBEN I y II. A junio de 2019 tiene 1.5 millones de beneficiarios, mujeres a partir de 54 años y hombres desde los 57 años, quienes reciben un auxilio bimensual de \$40,000 a \$150,000 pesos, dependiendo del municipio de residencia.

COLPENSIONES: Empresa industrial y comercial del Estado, organizada como entidad financiera de carácter especial, y vinculada al Ministerio de Trabajo. Tiene por objeto la administración del RPM con prestación definida, las prestaciones especiales asignadas por las normas legales, y la administración del programa BEPS.

DEVOLUCIÓN DE SALDOS: Monto de dinero que recibe un individuo que no cumple con los requisitos para pensionarse en RAIS y que corresponde al saldo de su cuenta de ahorro al momento de la devolución.

ESTUDIO ACTUARIAL: Modalidad de matemáticas aplicadas que sirve para predecir o simular determinados hechos económicos atendiendo a sus posibles consecuencias y los costos que estas supondrían, de modo que puedan ser calculadas posibles compensaciones.

ETAPA/FASE DE ACUMULACIÓN: Período en el que el afiliado al SGP construye su historia laboral, acumula semanas y capital ahorrado en caso de estar en el RAIS. En el caso de BEPS corresponde al período en que el afiliado realiza aportes voluntarios al programa.

ETAPA/FASE DE DESACUMULACIÓN: Período en el que el afiliado al SGP recibe la pensión que le otorga el régimen al que pertenece. En el caso de BEPS corresponde al período en que el afiliado recibe el beneficio económico calculado con su ahorro y el subsidio del gobierno.

FONDO DE GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA (FGPM): Es un fondo común de beneficio definido estructurado dentro del RAIS, que se encarga de pagar a todos los pensionados que cumplan con los requisitos para acceder a la garantía de pensión mínima. Los cotizantes que se encuentren afiliados a RAIS destinan 1.5% de su IBC al FGPM.

FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL (FSP): Es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo a la cual aportan trabajadores y pensionados de ingresos más altos. Cuenta con una contrapartida del PGN. El fondo comprende dos subcuentas: la de solidaridad financia el PSAP que cubre entre 70% y 95% del aporte mensual al RPM de colectivos de trabajadores de menores recursos, entre ellos: independientes, discapacitados, madres comunitarias, y concejales de pequeños municipios. La subcuenta de subsistencia es hoy administrada por el programa Colombia Mayor.

GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA (GPM): Reconoce el capital faltante para el pago de una mesada igual a un salario mínimo a los afiliados del RAIS que cotizan al menos 1,150 semanas y no logran acumular el ahorro suficiente para financiar una pensión una vez alcanzada la edad —57 años si es mujer o 62 si es hombre—. En primera instancia, esta mesada se paga con respaldo a los recursos del afiliado en su cuenta individual, y una vez que estos recursos se agoten se recurre a las reservas del FGPM. Para acceder a esta GPM el beneficiario no debe devengar ingresos mensuales iguales o superiores a un salario mínimo.

INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA: Monto de dinero que recibe un individuo que no cumple con los requisitos para pensionarse en RPM y que corresponde al valor de los aportes efectuados ajustados por inflación.

INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC): Monto del ingreso sobre el cual se aplica el porcentaje de cotización a pensión.

OCUPADOS: El DANE los define como aquellas personas que durante el período de una semana de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: [1] Trabajaron por lo menos una hora remunerada en dinero o especie; [2] no trabajaron esa semana, pero tenían trabajo. [3] Trabajadores familiares sin remuneración que laboraron mínimo una hora.

PENSIÓN MÍNIMA: En Colombia la pensión mínima es equivalente al salario mínimo mensual legal vigente. En 2018 este fue de \$781,242 pesos colombianos (± USD 270). La Ley 100 [1993] prohíbe que una pensión en Colombia sea menor a un SMLV.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA): También se le denomina fuerza laboral y está conformada por las personas en edad de trabajar que trabajan o están buscando empleo.

POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (PET): Son las personas de 12 años y más en zonas urbanas, y de 10 años y más en zonas rurales. Se dividen en población económicamente activa y población económicamente inactiva.

RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD (RAIS): Régimen de capitalización de Colombia. Actualmente cuenta con cuatro AFP: Colfondos, Old Mutual, Porvenir, y Protección.

RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA (RPM): Régimen de reparto público colombiano cuya administradora se llama Colpensiones. Compite con el RAIS.

RETIRO PROGRAMADO: Modalidad de mesada pensional cuyo monto se determina cada año de acuerdo con el saldo acumulado en la cuenta individual del pensionado. Anualmente la mesada no está sujeta a incrementos por inflación, sino que su variación —aumento o disminución— está en función de los rendimientos obtenidos.

RENDA VITALICIA: Modalidad de mesada pensional que garantiza de por vida un ingreso mensual que generalmente se actualiza periódicamente para tener en cuenta el costo de vida.

SISBEN: Conformado por un conjunto de reglas, normas, y procedimientos que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en todos los departamentos, distritos, y municipios del país. Su principal objetivo es focalizar el gasto público para garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobres y vulnerables.

SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN O AHORRO INDIVIDUAL: Régimen pensional en que cada individuo financia su propia pensión con los ahorros que acumula en una cuenta de propiedad individual durante su vida productiva. Los aportes efectuados son utilizados para comprar activos. El monto final de la pensión que se pagará a los afiliados depende de la tasa de retorno ganada sobre estos activos

SISTEMA DE REPARTO O PRIMA MEDIA: Régimen pensional donde los aportes de trabajadores activos que cotizan entran a un fondo común y sirven para pagar las pensiones de los adultos mayores.

SISTEMA NOCIONAL: Régimen pensional de reparto que incorpora elementos de capitalización individual. Cada afiliado tiene una cuenta nocional que registra contablemente sus aportes. Estos se capitalizan según una tasa de rendimiento igual el crecimiento anual del PIB o de los salarios. Al momento de la jubilación, los saldos acumulados en la cuenta nocional y la expectativa de vida se usan para estimar el valor de la mesada pensional.

TASAS DE ACUMULACIÓN O ACCRUAL RATE: Relación entre los aportes cotizados y la pensión recibida.

TASA DE REEMPLAZO: Proporción de los ingresos laborales percibidos durante toda o parte de la vida activa de los individuos, que se recibe como pensión.

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amarante, Verónica; y Ana Sojo. **2015**. "Protección Social Y Afiliación a Los Sistemas De Pensiones En América Latina." *En Desigualdad E Informalidad: Un Análisis De Cinco Experiencias Latinoamericanas*, Verónica Amarante y Rodrigo Arim (Eds.), ch. 2: 37-57. Santiago de Chile: CEPAL, Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones). **2016a**. "Modelo Actuarial Dinámico De Pensiones." *Presentación*: 1-58, [Septiembre 19], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2PHePqS>.
- **2016b**. "¿Qué Son Los Beps, Beneficios Económicos Periódicos?", *Website*: 1, Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <http://bit.ly/1JXkLRN>.
- **2017a**. "Cuarto Informe Trimestral Sentencia T-774-15 De La Corte Constitucional." *Informe*: 1-172, [Marzo], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2ValFtv>.
- **2017b**. "Informe De Gestión 2017." *Informe*: 1-336, [Diciembre], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2GGmgvq>.
- **2018a**. "Informe De Gestión 2018." *Informe*: 1-306, [Agosto], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2ZyEs1y>.
- **2018b**. "Protección Para La Vejez Y Algunas Reflexiones." *Conferencia*: 1-11, [Agosto], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2WiPOEF>.

- Allianz (Allianz). **2016**. "2016 Pension Sustainability Index." *En International Series Paper*. 1-36. Renate Finke y Mylène Sabatini (Eds.). [September], Munich: Allianz SE.
- Altamirano M., Álvaro; Solange Berstein; Mariano Bosch; Manuel García-Huitrón; y María L. Oliveri. **2018**. "Presente Y Futuro De Las Pensiones En América Latina Y El Caribe." *Monografía*: 1-127. [Noviembre], Washington D.C: IDB. En URL <https://bit.ly/2L6faEL>.
- Arenas de Mesa, Alberto. **1999**. "Proyecciones Del Déficit Previsional Chileno: Gasto Público En Pensiones Asistenciales 1999-2010." *En XI Seminario Regional de Política Fiscal, Ponencia*: 407-420. [Enero 25-28], Brasilia: CEPAL, ESAF.
- **2006**. "Gasto Público Y Pensiones: La Experiencia Chilena." *XVIII Seminario Regional de Política Fiscal. Conferencia*: 1-19. [Enero 23]. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arenas de Mesa, Alberto; y Mario Marcel. **1999**. "Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The Case of the Minimum Pension." *Segundo Foro Regional APEC sobre fondos de pensiones. Conferencia*: 1-20. Viña del Mar: DIPRES.
- Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos). **2016**. "Modelo Pensional De Asofondos." Por Jorge Llano: 1-39. [Septiembre], Bogotá D.C: Asofondos. En URL:<https://bit.ly/2IQ0g3>.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). **2016**. "Dividendos, Beneficios Y Costos Del Proceso De Paz." Por Sergio Clavijo; Alejandro Vera; y Andrea Ríos: 1-43. [Octubre], Bogotá D.C: ANIF.
- **2017a**. "Ahorro Pensional Y Adquisición De Vivienda." Por Sergio Clavijo; Ekaterina Cuéllar; y Andrea Ríos, *Press Release*: 1-2. [Abril 25], Online: Grupo Aval. En URL:<https://bit.ly/2CTvxOh>.
- **2017b**. "Desafíos De Los Sistemas Pensionales En América Latina." Por Sergio Clavijo; Ekaterina Cuéllar; y Andrea Ríos, *Press Release*: 1-2. [Mayo 11], Online: Banco de Bogotá. En URL:<https://bit.ly/2CXAsxP>.

- , **2018**. "Elementos Para Una Reforma Estructural Pensional (Rep)." Por Sergio Clavijo; Alejandro Vera; Nelson Vera; Ekaterina Cuéllar; y Andrea Ríos: 1-99. [Septiembre], Bogotá D.C: ANIF. En URL: <https://bit.ly/2lq3pab>.
- Australian Centre For Financial Studies (ACFS). **2018**. "Melbourne Mercer Global Pension Index 2018." 1-81. [October], Melbourne: Monash University.
- Baldwin, Peter. **2003**. *The Politics of Social Solidarity Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*. Third ed.: 1-257. London UK: Cambridge University Press.
- Banco Central (BC.Ch), Chile. **2018**. "Cuentas Nacionales De Chile 2013-2018." *En Anuario de Estadística*: 1-44, Santiago de Chile: República de Chile. En URL: <https://bit.ly/2uwUn1Z>.
- Banco de la República (BanRep), Colombia. **2006**. "La Economía Colombiana: Situación Actual Frente a Los Noventa Y Sus Perspectivas." 1-108. *Dpt. Grupo Macroeconomía 2006*, [Diciembre], Bogotá D.C: Banco de la República.
- , **2009**. "Un Modelo De Simulación Del Régimen De Ahorro Individual Con Solidaridad En Colombia." Por Mauricio Arias y Juan Carlos Mendoza, *En Reportes de Estabilidad Financiera*: 1-52, [Septiembre], Bogotá D.C: Banco de la República.
- , **2018**. "Informe De La Junta Directiva Al Congreso De La República." *Informe*: 1-122, [Julio], Bogotá D.C: Banco de la República. En URL: <https://bit.ly/2G0gXdx>.
- Barr, Nicholas. **2013**. "The Pension System in Sweden." *Report to Expert Group on Public Economics*: 1-148. [July], Stockholm: Elanders Sverige AB, Ministry of Finance.
- Barr, Nicholas; y Peter Diamond. **2008**. "Reforming Pensions: Principles and Policy Choices." *International Social Security Review*: 1-26. [September], Online: International Social Security Review. En URL: <https://bit.ly/2DrCua7>.
- Berstein, Solange; Guillermo Larraín; Francisco Pino; y Eduardo Morón. **2006**. "Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy

- Alternatives." *Economía*, vol. 6, no. 2: 227-279. [Spring], Santiago de Chile: Brookings Institution Press. En URL: <https://bit.ly/2JN5MoZ>.
- Bertranou, Fabio; Esteban Calvo; y Evelina Bertranou. **2009**. "Is Latin America Retreating from Individual Retirement Accounts?", no. 9-14: 1-19. [July], Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Bertranou, Fabio; y Pablo Casalí. **2018**. "Transición a La Formalidad Y Protección Social." *En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos*. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO.
- Borella-Mass, Miguel; Mariano Bosch; y Marcelo Sartarelli. **2016**. "Non-Contributory Pensions Number-Gender Effects on Poverty and Household Decisions." *En Serie AD, no. 2, Working Papers*: 1-54. [March], Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas Ivie. En URL <https://bit.ly/2DDe1OP>.
- Cichon, Michael; Christina Behrendt; y Veronika Wodsak. **2011**. "La Iniciativa Del Piso De Protección Social De Las Naciones Unidas. Cambiando La Tendencia En La Conferencia De La Oit De 2011." *En Análisis de políticas internacionales*: 1-14. [Enero], Berlin: Fundación Friedrich Ebert. En URL <https://bit.ly/2PklIqI>.
- Cichon, Michael; Wolfgang Scholz; Arthur Van de Meerendonk; Krzysztof Hagemeyer; Fabio Bertranou; y Pierre Plamondon. **2004**. *Financing Social Protection*. First ed.: 1-663. Geneva: ILO, ISSA. *Quantitative Methods in Social Protection Series*. En URL: <https://bit.ly/2J1DMMb>.
- Clavijo, Sergio. **2014**. "Desempeño De Las Administradoras De Fondos De Pensiones (Afps): Una Visión Con Memoria Histórica." *Diario del Huila, en Economía*. [Junio 29], Online: Diario del Huila. En URL: <https://bit.ly/2RJ5gbg>.
- Colombia Mayor (C.Mayor), Colombia. **2018**. "Programa Colombia Mayor." *En Administrador de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, Webpage*, Online: Consorcio Colombia Mayor. En URL: <https://bit.ly/2xjuG8x>.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (CGIP), Colombia. **2017**. "Informe De La Comisión Del Gasto Y La Inversión Pública." *Informe*: 1-39,

[Diciembre 22], Bogotá D.C: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **1994**. ¿Liberalización O Desarrollo Financiero? Por Gunther Held, *En Revista de la CEPAL*, no. 54: 27-46. [Diciembre], Santiago de Chile: CEPAL.

----- **1999**. Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Por Jorge Bravo y Andras Uthoff, *En Financiamiento del Desarrollo*, no. 88: 1-32. *Dpt.* Development Finance Unit. [October], Santiago de Chile: CEPAL.

----- **2000a**. Cobertura Previsional En Chile: Lecciones Y Desafíos Del Sistema De Pensiones Administrados Por El Sector Privado. Por Alberto Arenas de Mesa, *En Financiamiento del Desarrollo*, no. 105: 1-69. *Dpt.* Unidad de Estudios Especiales. [Diciembre], Santiago de Chile: CEPAL. En URL <https://bit.ly/2HMA49x>.

----- **2000b**. Equidad, Desarrollo Y Ciudadanía. 1-326. [Abril], Santiago de Chile: CEPAL. En URL <https://bit.ly/2GNWJiO>.

----- **2006**. La Protección Social De Cara Al Futuro: Acceso, Financiamiento Y Solidaridad. 1-194. [Marzo], Montevideo: CEPAL.

----- **2013**. Panorama Social De América Latina 2013. 1-228. [Diciembre], Santiago de Chile: CEPAL. En URL <https://bit.ly/2UXEAJ8>.

----- **2015a**. Desigualdad E Informalidad: Un Análisis De Cinco Experiencias Latinoamericanas. 1-518, Verónica Amarante y Rodrigo Arim (Eds.). [Marzo], Santiago de Chile: CEPAL. En URL <https://bit.ly/2ZCnnUx>.

----- **2015b**. Desigualdad, Concentración Del Ingreso Y Tributación Sobre Las Altas Rentas En América Latina. *En Libros de la CEPAL*, 134: 1-174. [Abril], Santiago de Chile: CEPAL.

----- **2016**. Panorama Social De América Latina 2016. 1-226. *Dpt.* División de Desarrollo Social y División de Estadísticas. [Octubre], Santiago de Chile: CEPAL.

- **2017**. Estimaciones Y Proyecciones De Población a Largo Plazo 1950-2100. Por CELADE, *Database*: 1-108. Dpt. División de Población, Online: CEPAL. En URL <https://bit.ly/2HELlCj>.
- **2018**. Panorama Social De América Latina 2017. 1-210. [Enero], Santiago de Chile: CEPAL. En URL <https://bit.ly/2HcljHP>.
- Comisión Presidencial Bravo (Bravo). **2015**. "Informe Final De La Comisión Asesora Presidencial Sobre El Sistema De Pensiones." Por David Bravo, *Informe Final*: 1-246, [Septiembre], Santiago de Chile: República de Chile. En URL: <https://bit.ly/2IAwChT>.
- Comisión Presidencial Marcel (Marcel). **2006**. "El Derecho a Una Vida Digna En La Vejez. Hacia Un Contrato Social Con La Previsión En Chile. Comisión Asesora Presidencial Sobre El Sistema De Pensiones." Por Mario Marcel, *Informe Final*: 1-888, [Marzo 17], Santiago de Chile: República de Chile. En URL: <https://bit.ly/2DlMqfW>.
- Contraloría General de la República (CGR), Colombia. **2017**. "Análisis Y Discusión Técnica De La Situación Del Sistema General De Pensiones En Colombia." *En Análisis Sectoriales y Políticas Públicas*: 1-350, [Diciembre], Online: CGR. En URL: <https://bit.ly/2WMMNXb9>.
- **2018**. "La Reforma Pensional: Controversia Analítica." *En Economía Colombiana no. 352*: 1-80, [Abril-Junio], Bogotá D.C: CGR.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia. **2014**. "Encuesta Nacional De Uso Del Tiempo (Enut)." *Database*: 1-13, [Ago 2012-Jul 2013], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.
- **2015**. "Gran Encuesta Integrada De Hogares (Geih) 2015." 1, Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2N0yb8i>.
- **2017a**. "Gran Encuesta Integrada De Hogares (Geih) 2017." *Database*, [Diciembre], Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2N0yb8i>.
- **2017b**. "Medición De Empleo Informal Y Seguridad Social." 1-12, [Septiembre], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.

- **2018a.** "Censo Nacional De Población Y Vivienda 2018." *Database:* 1, Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2xGeexR>.
- **2018b.** "Encuesta Nacional De Presupuestos De Los Hogares (Enph) 2016-2017." *Boletín Técnico:* 1-32, [Agosto], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.
- **2018c.** "Gran Encuesta Integrada De Hogares (Geih) 2018." *En Indicadores del Mercado Laboral Mensual, Microdatos anonimizados:* 1-91, [Agosto], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.
- **2018d.** "Mercado Laboral Por Sexo." *En Boletín Técnico no.* Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), *Boletín Técnico:* 1-11, [Septiembre 10], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.
- **2018e.** "Población Ocupada Informal Octubre-Diciembre 2017." *En Informe Especial Mercado Laboral, Comunicado de Prensa:* 1-9, [Febrero 13], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.
- **2018f.** "Pobreza Monetaria Y Multidimensional En Colombia 2017." *En Boletín Técnico, Indicadores:* 1-45, [Marzo], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.
- **2018g.** "Proyecciones De Población." *En Demografía y Población, Database,* Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2oQIXFU>.
- **2019.** "Mercado Laboral En Colombia 2018-2019." 1-15, [Abril], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2KHBYKN>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Colombia. **2016.** "Colombia: Efectos Distributivos De La Política Económica." 1-24, [Abril], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.
- **2017.** "Desbalances Fiscales Y Seguridad Social: Desafíos Del Sistema Pensional Colombiano." *Presentación:* 1-37, [Noviembre], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.
- **2018.** "Hacia Una Mejor Vejez." Por Luis Fernando Mejía, *En Pensiones y Demografía en Colombia:* 1-45, [Abril], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.

- , **2019**. "Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022: Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad." 1-1326, [Enero], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.
- Diamond, Peter. **2004**. "Social Security." *The American Economic Review*, vol. 94, no. 1: 1-24. [March], Nashville, TN: American Economic Association.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Colombia. **2018**. "Llegó La Hora De Declarar Renta Por El Año Gravable 2017." *En Comunicado de Prensa: 1-3*, [Julio 16], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2Jvtnot>.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES), Chile. **2018**. "Chile: Informe De Estadísticas De La Deuda Pública." *En Estadísticas Fiscales, Database*, [Diciembre], Online: República de Chile. En URL: <https://bit.ly/2UmJ6fn>.
- Emol.com. **2018**. "Pensiones: Proyecto Que Crea Nuevo Ahorro Colectivo Fue Rechazado Por Falta De Quórum." *en Economía*. Enero 23, [Online]: El Mercurio. En URL: <https://bit.ly/2XndKqC>.
- Escuela Nacional Sindical (ENS). **2018**. "10º Informe Nacional De Trabajo Decente. Colombia 2006-2016." 1-199. [Marzo], Medellín: ENS.
- Farné, Stefano; y Alejandro Nieto. **2017**. "¿a Quiénes Y Cuánto Subsidia El Régimen Pensional De Prima Media En Colombia?": 1-18. *Dpt. Observatorio del Mercado del Trabajo y la Seguridad Social*. [Septiembre], Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.
- Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda). **2018a**. Estadísticas Por Ramo. *Database: 1-3*, Online: Fasecolda. En URL <https://bit.ly/2ED0sB3>.
- , **2018b**. Reporte Por Clase De Riesgo Y Actividad Económica. *Database: 1-8*. [Abril], Bogotá D.C: Fasecolda. En URL <https://bit.ly/2uLC6iT>.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). **2017**. El Seguro De Invalidez Y Supervivencia: Análisis De Las Experiencias De Chile Y Perú. *En Nota de Pensiones*, 19: 1-8. [Agosto], Online: FIAP.

- **2018a.** Estadísticas Históricas. *Database:* 1-2. [January], Online: FIAP. En URL <https://bit.ly/2FmtNfW>.
- **2018b.** La Madurez Que Están Alcanzando Los Sistemas De Pensiones Hace Indispensable Perfeccionar La Regulación E Institucionalidad De La Etapa De Desacumulación. *En Nota de Pensiones, 23, Resumen Ejecutivo:* 1-8. [Marzo], Online: FIAP.
- **2018c.** Número De Traspasos Efectivos. *Database:* 1-2. [Diciembre 31, 2017], Online: FIAP. En URL <https://bit.ly/2UNL2Bx>.
- Ferrajoli, Luigi **2008.** *Democracia Y Garantismo*. Primera ed., Miguel Carbonell (Eds.). vol. Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho: 1-373. Madrid: Editorial Trotta.
- Figueroa, Nincen. **2015.** "Determinantes De La Afiliación Al Sistema De Pensiones, 2013." *Informe:* 1-4. [Mayo]: Inédito.
- Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), Colombia. **2017.** "Ejecución Gastos Vigencia 2017." *Database:* 1, [Enero-Diciembre], Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2pVtVwF>.
- **2018.** "Estadísticas De Pensionados." 1, Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2pVtVwF>.
- Frigolett, Hernán; Andras Uthoff; y Héctor Valladares. **2018.** "Un Nuevo Sistema De Pensiones Para Chile. La Visión Y Los Aportes De La Bancada De Senadores Socialistas." 1-116. *Dpt. Bancada de Senadores del Partido Socialista.* [Agosto], Santiago de Chile: Imprex.
- Fuentes, Rodrigo. **2013.** "Contribución Del Sistema Privado De Pensiones Al Desarrollo Económico De Latinoamérica. Evidencia De Chile." *En Contribución Del Sistema Privado De Pensiones Al Desarrollo Económico De Latinoamérica: Experiencias De Colombia, México, Chile Y Perú, ch. 4.3:* 181-237. Santiago de Chile: SURA Asset Management.
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo). **2016.** "Consultoría Para La Estimación De Los Costos Económicos De

Extender La Cobertura Del Sistema Pensional Colombiano." Por Leonardo Villar; Alejandro Becerra; y David Forero, *Trabajo elaborado para Colpensiones*: 1-200. [Abril], Bogotá D.C: Colpensiones. Fedesarrollo.

-----, **2017a**. "Comisión Del Gasto Y La Inversión Pública. Informe Final." Por Raquel Bernal; Jorge Iván González; Juan Carlos Henao; Roberto Junguito; Marcela Meléndez; Armando Montenegro; Juan Carlos Ramírez; José Uribe; y Leonardo Villar: 1-344. [Diciembre], Bogotá D.C: Fedesarrollo.

-----, **2017b**. "Consultoría Para Examinar Las Características De Un Sistema Pensional Multipilar Aplicado En El Contexto Colombiano." Por Leonardo Villar; Alejandro Becerra; y David Forero, *Trabajo elaborado para Colpensiones*: 1-190, Bogotá D.C: Fedesarrollo.

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo; y Fundación Saldarriaga Concha (Fedesarrollo et al.). **2015**. "Misión Colombia Envejece: Cifras, Retos Y Recomendaciones." 1-705, Bogotá D.C: Fundación Saldarriaga Concha.

HelpAge International (HelpAge). **2015**. Global Agewatch Index 2015. 1-28. [July], London UK: HelpAge International.

Hoyos, Javier. **2017**. "Presupuesto General De La Nación 2017." *En Gestión Legislativa y Gobierno*: 1-10. [Enero], Online: Hoyos Asociados. En URL <https://bit.ly/2wAyJul>.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. **2018**. "Chile: Encuesta Nacional De Empleo." *Database*, Online: República de Chile. En URL: <https://bit.ly/2DlpDWq>.

Inter-American Development Bank (IDB). **2013a**. Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean. Por Mariano Bosch; Ángel Melguizo; y Carmen Pagés: 1-248. [October], Washington D.C: IDB. En URL <http://bit.ly/100V9Lb>.

-----, **2013b**. Mejores Pensiones Mejores Trabajos. Hacia La Cobertura Universal En América Latina Y El Caribe. Por Mariano Bosch; Ángel Melguizo; y Carmen Pagés, *Libro*: 1-262. Segunda ed., Washington D.C: IDB.

----- **2015.** Diagnóstico Del Sistema Previsional Colombiano Y Opciones De Reforma. Por Mariano Bosch; Solange Berstein; Francesca Castellani; María Oliveri; y Juan Villa, *En Nota técnica 825*: 1-74. *Dpt.* Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social. [Junio], Washington D.C: IDB.

----- **2017.** Sistema De Información De Mercados Laborales Y Seguridad Social., *Database*: 1. [December], Washington D.C: IDB.

----- **2018.** Sociómetro-Bid. Indicadores. *Database*: 1. [Agosto], Washington D.C: IDB. En URL <https://bit.ly/2RLhS0s>.

Inter-American Development Bank; Organization for Economic Cooperation and Development; y The World Bank (IDB et al.). **2015.** Panorama De Las Pensiones América Latina Y El Caribe. 1-182, Washington, DC: IDB. En URL <http://bit.ly/2aO9DKV>.

International Federation of Robotics (IFR). **2017.** World Robotics Industrial Robots. *Executive Summary*: 1-10. [September], Frankfurt: International Federation of Robotics.

International Labour Organization (ILO). **1944a:** Declaración De Filadelfia. Relativa a Los Fines Y Objetivos De La Organización Internacional Del Trabajo. *Conferencia General*. [Mayo 10]: 1-4. Filadelfia: ILO. En URL: <https://bit.ly/2J280MX>.

----- **1999.** Memoria Del Director General: Trabajo Decente. *En Conferencia General, 87ª reunión*: 1-72. [Junio], Ginebra: ILO. En URL <https://bit.ly/2UuHYWS>.

----- **2000.** Social Security Pensions: Development and Reform. *Book*: 1-780, Colin Gillion; John Turner; Clive Bailey; y Denis Latulippe (*Eds.*), Geneva: ILO. En URL <https://bit.ly/2W5sXMO>.

----- **2001.** Seguridad Social: Temas, Retos Y Perspectivas. *En Conferencia General, 89ª Reunión, Informe VI*: 1-94. [Febrero], Ginebra: ILO.

----- **2002.** Seguridad Social: Un Nuevo Consenso. *Libro*: 1-132. [Enero], Ginebra: ILO.

- . **2003.** Seguridad Social Para Todos. *En Conferencia General, 91ª Reunión, Campaña Mundial: 1-2.* [Junio 18], Ginebra: ILO. En URL <https://bit.ly/2PhmbkD>.
- . **2011.** Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. *En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201.* [Abril], Ginebra: ILO.
- . **2012a.** Pisos De Protección Social Para La Justicia Social Y Una Globalización Equitativa. *En Conferencia General, 101ª reunión, Informe IV (2B): 1-12,* Ginebra: ILO.
- . **2014a.** Experiencias Recientes De Formalización En Países De América Latina Y El Caribe. 1-16. [Mayo], Lima: ILO.
- . **2014b.** La Estrategia De Desarrollo De Los Sistemas De Seguridad Social De La Oit. El Papel De Los Pisos De Protección Social En América Latina Y El Caribe.: 1-118. Primera ed., Helmut Schwarzer; Pablo Casali; y Fabio Bertranou (Eds.), Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, ILO. En URL <https://bit.ly/2VMzobl>.
- . **2017a.** Informe Mundial Sobre La Protección Social 2017-2019. La Protección Social Universal Para Alcanzar Los Objetivos De Desarrollo Sostenible. 1-497. Primera ed., Ginebra: ILO.
- . **2017b.** World Social Protection Report 2017–2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals. *Report: 1-431.* First ed. [Noviembre 29], Geneva: ILO.
- . **2018a.** The Ilo Multi-Pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems. *En Social Protection for All Issues Brief: 1-5.* [Septiembre], Geneva: ILO. En URL <https://bit.ly/2VA0B02>.
- . **2018b.** Presente Y Futuro De La Protección Social En América Latina Y El Caribe. *En Panorama Laboral Temático, no. 4: 1-222.* [Junio], Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, ILO. En URL <https://bit.ly/2NjqM73>.
- . **2018c.** Sistema De Información Y Análisis Laboral De América Latina Y El Caribe (Sialc). *Database,* Online: ILO. En URL <https://bit.ly/2IP5Sdm>.

- . **2018d.** Social Protection for Older Persons: Policy Trends and Statistics 2017-19. *En Social Protection Policy Papers*, 17: 1-143. *Dpt.* Social Protection Department International Labour Office. [Octubre], Ginebra: ILO. En URL <https://bit.ly/2OYwCID>.
- . **2019.** Listado De Instrumentos Internacionales. *Biblioteca Virtual de Normas*: 1-14, Ginebra: ILO. En URL <https://bit.ly/2H2dLv7>.
- International Monetary Fund (IMF). **2017.** Demographic Changes in Latin America. -the Good, the Bad and Por Santiago Acosta-Ormaechea; Marco Espinosa-Vega; y Diego Wachs, *En IMF Working Papers*, no. WP/17/94: 1-48. *Dpt.* Institute for Capacity Development. [April], Washington D.C: IMF.
- Jara, Diego. **2006.** "Modelo De La Regulación De Las Afp En Colombia Y Su Impacto En El Portafolio De Los Fondos De Pensiones." *Mimeo*: 1-50. [Octubre 25], Bogotá D.C: Banco de la República.
- La República. **2018a.** "El Subsidio De Colombia Mayor Está Por Debajo De La Línea De Pobreza." Por Noelia Cigüenza, *en Laboral*. Julio 23, [Online]: La República. En URL: <https://bit.ly/2PCJYea>.
- . **2018b.** "Optimización Del Fondo De Garantía De Pensión Mínima." Por Sergio Clavijo, *en Analistas*. Abril 24, [Online]: La República. En URL: <https://bit.ly/2PubvPr>.
- López M., Cecilia. **2017.** "Ley 100 En Pensiones: El Pésimo Negocio Del Estado." *Dinero, en Opinión*. [Marzo 30], Online: Revista Dinero. En URL: <https://bit.ly/2ULZlmE>.
- López M., Cecilia; y Cesar Giraldo. **2018.** "Los Fondos Privados De Pensiones También Acarrear Problemas." *El Espectador, en Economía*. [Septiembre 26], Online: El Espectador. En URL: <https://bit.ly/2ImOcn6>.
- López M., Cecilia; Juan Calos Ramírez; Carlos Cuartas; Gilberto Barón; Volmar Jaime; y Mauricio Restrepo. **1993.** *Análisis De Las Alternativas Para Una Reforma Pensional En Colombia*. Primera ed.: 1-179. Bogotá D.C: Consenso.
- López M., Cecilia; Corina Rodríguez E.; Nohra Rey de Marulanda; y José Antonio Ocampo. **2015.** *Bases Para Un Nuevo Modelo De*

Desarrollo Con Igualdad De Género. Primera ed.: 1-131. Bogotá D.C: CiSoe, UNWomen.

Lora, Eduardo. **2018**. "Un Escrutinio Al Régimen De Pensiones De Ahorro Individual Con Solidaridad." *Revista Economía Colombiana*, vol. 352: 18-29. [Abril-Junio], Bogotá D.C: CGR. En URL: <https://bit.ly/2MrHAoe>.

Mahoney, James; y Kathleen Thelen. **2009**. "A Theory of Gradual Institutional Change." *En Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, James Mahoney y Kathleen Thelen (Eds.): 1-37. New York: Cambridge University Press.

Martínez F., Juliana; y Diego Sánchez-Ancochea. **2016**. "The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures." 202-216. [November], New York: Cambridge University Press.

Martínez R., Jaime. **2018**. "El Sistema General De Pensiones Colombiano, Un Diagnóstico En Contexto." 1-18. [Octubre], Bogotá D.C: ENS.

Mejía, Luis Bernardo. **2016**. "El Sistema Pensional Colombiano: Desafíos De Política." *Noveno Congreso Internacional FIAP – Asofondos. Conferencia*: 1-25. [Abril 28 y 29]. Cartagena de Indias: Asofondos.

Mesa-Lago, Carmelo. **2004**. "Evaluación De Un Cuarto De Siglo De Reformas Estructurales De Pensiones En América Latina." *Revista de la CEPAL*, no. 84: 59-82. [Enero], Santiago de Chile: CEPAL.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MinDesarrollo), Chile. **2018**. "Chile: Encuesta Casen 2017." *Database*. Dpt. Observatorio Social, Online: República de Chile. En URL: <https://bit.ly/2OepQxc>.

Ministerio de Educación Nacional (MEN), Colombia. **2017**. "Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio." 1, [Enero], Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2RR52zb>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda), Colombia. **2013**. "Informe De Seguimiento Fiscal 02. Caracterización Y Evolución Del Fondo De Garantía De Pensión Mínima Del Régimen De Ahorro

Individual Con Solidaridad." 1-24, [Julio], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.

----- **2017**. "Seguimiento Fiscal Y Financiero Pensiones." *Database*: 1-2, Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2Oq116B>.

----- **2018a**. "Boletín De Seguridad Social." *En Segundo Semestre, vol. 9*: 1-72, [Agosto], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.

----- **2018b**. "Estadísticas De Finanzas Públicas." *Database*: 1-2, Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2PH5S0v>.

----- **2018c**. "Marco Fiscal De Mediano Plazo 2018." 1-524. *Dpt. Dirección General de Política Macroeconómica*, [Julio 6], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2LBAW7>.

----- **2018d**. "Presupuesto General De La Nación 2018. Ajuste Exitoso, Repunte En Marcha." *Conferencia*: 1-22, [Enero], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.

Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud), Colombia. **2018**. "Sistema General De Pensiones." 1, [Febrero], Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2A5ILGM>.

Ministerio de Trabajo (MinTrabajo), Colombia. **2013b**. "Nuevo Modelo De Protección Para La Vejez." *Presentación*: 1-40, [Abril], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.

----- **2014**. "Informe De Actividades Al Congreso 2013 - 2014." *Sector Trabajo*: 1-235, [Julio], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2GqAkHZ>.

----- **2017**. "Pensiones." *Website*: 1-3, Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2DxU4sO>.

----- **2018**. "Informe Enviado Al Congreso De La República." *En Informe de Actividades Sector Trabajo*: 1-251, [Julio 2], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.

Montenegro, Santiago; Jorge Llano; Diego Eslava; Karim Fajury; y Juan Manuel Cáceres. **2018**. "Un Modelo Para Evaluar El Sistema

- Pensional Colombiano." *En Documentos CEDE*, no. 51: 1-30. [Octubre], Bogotá D.C: CEDE.
- Montenegro, Santiago; Jorge Llano; Karim Fajury; y Maria Camila García. **2017**. "La Inviabilidad De Los Regímenes De Pensiones De Reparto En Países Que Aun Gozan Del Dividendo Poblacional: El Caso De Colombia." *En Documentos CEDE*, no. 51: 1-43. [Septiembre], Bogotá D.C: CEDE.
- Munnell, Alicia; y Jean-Pierre Aubry. **2015**. "The Funding of State and Local Pensions: 2014-2018." *En State and Local Pension Plans*, no. 45: 1-13. [June], Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Nieto R., Alejandro. **2014**. "El Efecto De Las Pensiones Sobre La Desigualdad De Ingresos En Colombia." *En Documentos CEDE*, no. 47: 1-41. [Diciembre], Bogotá D.C: CEDE.
- Núñez, Jairo. **2009**. "Incidencia Del Gasto Público Social En La Distribución Del Ingreso, La Pobreza Y La Indigencia." *Archivos de Economía*, no. 359: 1-84, *Dpt.* Dirección de Estudios Económicos. [Septiembre 23], Bogotá D.C: DNP.
- Ocampo, José Antonio. **1992**. "Perspectivas De Crecimiento De La Economía Colombiana." *En Coyuntura Económica*, no. 26: 1-10. [julio], Bogotá D.C: Fedesarrollo, Fescol.
- Olivera, Mauricio. **2018**. "Los Retos Del Sistema Pensional Y Una Propuesta De Reforma." *En La Reforma Pensional: Controversia Analítica*, vol. 352. Economía Colombiana: 30-43. [Abril-Junio], Bogotá D.C: CGR.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). **2015**. Estudios Económicos De La Ocede Colombia. 1-48. [Enero], Online: OECD. En URL <http://bit.ly/2qss57E>.
- **2017**. Pensions at a Glance 2017. *En OECD and G20 Indicators, Report*: 1-167. [November], Paris: OECD. En URL <https://bit.ly/2sTvsVS>.
- Organisation for Economic Cooperation and Development; Inter-American Center of Tax Administrations; Inter-American Development Bank; y UN Economic Commission for Latin America and the

- Caribbean (OECD et al.). **2018**. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018. 1-308. [October], Paris: OECD. En URL <https://bit.ly/2vwb5is>.
- Orszag, Peter; y Joseph Stiglitz. **1999**. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems." *En New Ideas About Old Age Security*: 1-46. [September 14-15], Washington D.C: The World Bank.
- Oviedo, Yanira. **2018**. *Ahorro Para La Vejez En Colombia: Determinantes Del Ahorro En Población De Ingresos Bajos O Inestables*. Primera ed.: 1-64. Madrid: Académica Española.
- Pagés-Serra, Carmen. **2017**. "Visión Del Banco Interamericano De Desarrollo (Bid)." *En El Aporte de los Programas de capitalización individual en la construcción de la pensión: Desafíos y Propuestas*: 49-52. FIAP (Eds.). [Octubre], México D.F: AMAFORE.
- Portafolio. **2019**. "No Aumentar La Edad De Jubilación, Premisa De La Reforma Pensional." *en Política*. Enero 16, [Bogotá D.C]: Portafolio. Accesado Abril 16. En URL: <https://bit.ly/2QTZeTO>.
- Revista Dinero. **2016**. "Top of Mind: Las Marcas Más Recordadas Por Los Colombianos." Abril 28, [Bogotá D.C]: Publicaciones Semana S.A. En URL: <https://bit.ly/2WiaoVN>.
- Rivera, Eugenio. **2009**. "La Política Social En La Encrucijada. ¿Hacia Dónde Van Las Reformas?" *En A Mitad De Camino. Punto De No Retorno*, ch. 3: 71-86. Santiago de Chile: Fundación Equitas. En URL: <https://bit.ly/2GD8EzY>.
- **2010**. "El Impacto De La Crisis Financiera Global En El Sistema Chileno De Capitalización Individual: Lecciones Respecto De Los Desafíos Regulatorios." *En Envejecimiento En América Latina. Sistemas De Pensiones Y Protección Social Integral*, Antonio Prado y Ana Sojo (Eds.), ch. 3: 185-201. Santiago de Chile: UN. En URL: <https://bit.ly/2Vw0PW2>.
- **2014**. "La Reforma Previsional De 2008 En Chile. Un Análisis Desde La Política Pública." *En Pactos Sociales Para Una Protección Social Más Inclusiva: Experiencias, Obstáculos Y Posibilidades En América*

Latina, ch. 4: 88-91. Santiago de Chile: UN. En URL: <https://bit.ly/2XSoHAN>.

Sauma, Pablo. **2013**. "Situación Y Características Del Sistema De Pensiones Al 2012." *En Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Investigación Final*: 1-31. [Octubre], San José: Defensoría de los Habitantes.

Sojo, Ana. **2012**. "Vigencia Y Replanteamiento De Los Principios De La Protección Social En América Latina: Una Breve Mirada Retro Y Prospectiva." *En Encrucijadas, Prospectivas Y Propuestas Sobre La Seguridad Social En México*, Berenice Ramírez y Roberto Ham Chande (Eds.): 37-48. México D.F: UNAM-El Colegio de la Frontera Norte.

----- **2014**. "El Sistema Contributivo De Pensiones Como Locus De Rivalidad Y De Un Nuevo Pacto Social En Chile." *En Políticas Sociales*, no. 211, *Seminarios y Conferencias N° 211*, CEPAL: 1-48, Santiago de Chile: CEPAL, GIZ.

----- **2015**. "Including Informal Economy Workers in Contributory Social Protection: Current Challenges in Latin America." *International Social Security Review*, vol. 68, no. 4: 69-92, Santiago de Chile: International Social Security Association.

----- **2017**. *Protección Social En América Latina: La Desigualdad En El Banquillo*. 1-265. Santiago de Chile: CEPAL. En URL: <https://bit.ly/2G18enV>.

----- **2018**. "Sistemas De Pensiones En América Latina, Y Lecciones Para Su Reforma." *Seminario Internacional Alternativas de reforma pensional en Colombia. Conferencia*: 1-13. [Julio 5]. Bogotá D.C: CiSoe, Banco de la República.

Statcom Consultoría (Statcom). **2014**. "Encuesta De Opinión Y Percepción Del Sistema De Pensiones En Chile." *Informe*: 1-88. [Diciembre], Online: STATCOM.

Streeck, Wolfgang; y Kathleen Thelen. **2005**. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. 1-308. Cologne: Oxford University Press.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), Chile. **2005**. "Chile: Cobertura, Densidad Y Pensiones En Chile: Proyecciones a 20 Años Plazo." Por Solange Berstein; Guillermo Larraín; y Francisco Pino, *En Serie Documentos de Trabajo no. 12*: 1-34, [Noviembre], Santiago: República de Chile.

Superintendencia de Pensiones (SP.Ch), Chile. **2018**. "Chile: Estadística E Informes." *En Estadística, Database*: 1-6, Online: República de Chile. En URL: <https://bit.ly/2tGq6gW>.

----- **2019**. "Chile: Estadísticas: Sistemas De Pensiones." *Database*, Santiago de Chile: República de Chile. En URL: <https://bit.ly/2PdVHAX>.

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), Colombia. **2018a**. "Circulares Externas 2005 - 2019." *En Circulares Externas, Cartas Circulares y Resoluciones, Comunicaciones*: 1-3, Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2MR1RnO>.

----- **2018b**. "Informes Y Cifras." *En Informes y Cifras, Database*: 1, Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2lOUV8Z>.

----- **2018c**. "Pensiones Y Cesantías." *En Información por Sector, Database*: 1-2, Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2l7dwzF>.

----- **2019**. "Valor De Los Fondos De Pensión Afp." *Database*, [Abril], Online: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2UVBXHe>.

The World Bank (TWB). **1994**. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. *En A World Bank Policy Research Report*: 1-436. First ed. [September], New York: Oxford University Press.

----- **2019**. Índice De Gini. Por Grupo de Investigaciones sobre Desarrollo, *En Indicadores del Desarrollo Mundial, Database*: 1-8. [January], Online: The World Bank. En URL <https://bit.ly/2nFCuxp>.

UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). **2017**. World Population Prospects: The 2017. *Database*: 1-4. Dpt. Population Division. [January], Online: UN. En URL <https://bit.ly/2DlIHJT>.

LEGISLACIÓN REFERENCIADA

Villar, Leonardo; y David Forero. **2018a**. "Elementos Para Una Propuesta De Reforma Del Sistema De Protección Económica Para La Vejez En Colombia." *Cuadernos Fedesarrollo. Edición Debates Presidenciales 2018, no. 58*: 1-94. [Marzo], Bogotá D.C: Fedesarrollo.

----- **2018b**. "Una Propuesta De Reforma Al Esquema De Protección Económica a La Vejez En Colombia." *En La Reforma Pensional: Controversia Analítica. vol. Economía Colombiana*, 352: 44-54. Bogotá D.C: CGR.

Villar, Leonardo; David Forero; y Alejandro Becerra. **2015**. "Colombia: Una Mirada Desde La Visión Multipilar." *En Cómo Fortalecer Los Sistemas De Pensiones Latinoamericanos. Experiencias, Lecciones Y Propuestas. vol. II, ch. 3*: 177-240. Santiago de Chile: SURA Asset Management. En URL: <https://bit.ly/2UgA9ci>.

LEGISLACIÓN REFERENCIADA

Congreso de la República. **1945**: Ley 6 De 1945. Por La Cual Se Dictan Algunas Disposiciones Sobre Convenciones De Trabajo, Asociaciones Profesionales, Conflictos Colectivos Y Jurisdicción Especial De Trabajo Ley 6. [Febrero 19]: 1-16. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2H1eNWV>.

----- **1950**: Decreto Ley 3743 De 1950. Código Sustantivo Del Trabajo Y Sus Modificaciones Hasta El Año En Curso Ministerio de Trabajo. *Diario Oficial No. 27622*. [Junio 7]: 1-82. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/1RiLx9t>.

----- **1989**: Ley 91 De 1989. Por La Cual Se Crea El Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio. *Diario Oficial No 39.124*. [Diciembre 29]: 1-6. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2ZbiTYH>.

----- **1991**: Constitución Política De Colombia. *Gaceta Constitucional No. 116*. [Mayo]: 1-119. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2v3VjOZ>.

- **1993**: Ley 100 De 1993. Por El Cual Se Crea El Sistema De Seguridad Social Integral Y Se Dictan Otras Disposiciones. *Diario Oficial No. 41.148*. [Diciembre 23]: 1-500. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/1nBfFo0>.
- **2003a**. Colombia: Ley 797 De 2003. Reforma 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. *Diario Oficial No. 45.079*. [Enero 29]: 1-30. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2WQXM8D>.
- **2003b**. Colombia: Ley 812 De 2003. Aprueba El Plan Nacional De Desarrollo 2003-2006, Hacia Un Estado Comunitario. *Diario Oficial No. 45.231*. [Junio 26]: 1-42. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2DZ4fas>.
- **2003c**. Colombia: Ley 860 De 2003. Por La Cual Se Reforman Algunas Disposiciones Del Sistema General De Pensiones Previsto En La Ley 100 De 1993 Y Se Dictan Otras Disposiciones. *Diario Oficial No. 45.415*. [Diciembre 26]: 1-5. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2SC1PmS>.
- **2004**. Colombia: Ley 923 De 2004. Normas, Objetivos Y Criterios Que Deberá Observar El Gobierno Nacional Para La Fijación Del Régimen Pensional Y De Asignación De Retiro De Los Miembros De La Fuerza Pública. *Diario Oficial No. 45.777*. [Diciembre 30]: 1-7. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2Dd4jSX>.
- **2005**. Colombia: Acto Legislativo 01 De 2005. Por El Cual Se Adiciona El Artículo 48 De La Constitución Política. *Diario Oficial No. 45.980*. [Julio 22]: 1-3. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2FDXpbk>.
- **2007**. Colombia: Ley 1151 De 2007. Por La Cual Se Expide El Plan Nacional De Desarrollo 2006-2010. *Diario Oficial No. 46.700*. [Julio 24]: 1-61. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2KKL0H8>.
- **2018**. Colombia: Ley 1940 De 2018. Por La Cual Se Decreta Presupuesto De Rentas Y Recursos De Capital Y Ley De

Apropiaciones. *Diario Oficial No. 50.789*. [Noviembre 26]: 1-20. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2FWOQbt>.

Corte Constitucional (CC). **1996**. Colombia: Sentencia C-173 De 1996. Derecho a La Igualdad, Diferencia De Regimenes. Sentencia a La Demanda De Inconstitucionalidad Contra Un Aparte Del Artículo 279 (Parcial) De La Ley 100 De 1993. *Expediente D-1024. Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del artículo 279 (parcial) de la ley 100 de 1993*. [Abril 29]: 1-16. Bogotá D.C: República de Colombia.

----- **2002**. Colombia: Sentencia C-789 De 2002. Derechos Adquiridos Y Expectativas Legitimas. *Expediente D-3958. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 36, incisos 4 y 5 de la Ley 100 de 1993*. [Septiembre 24]: 1-35. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2FFodrl>.

----- **2003**. Colombia: Sentencia C-1037 De 2003. Terminación De La Relación Laboral De Servidores Públicos Y De Trabajadores Particulares. *Expediente D-4590. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9° (parcial) de la Ley 797 de 29 de enero de 2003, 29 del Decreto Ley 2400 de 1968 y 119, 120, 121 y 124 del Decreto 1950 de 1973*. [Marzo]: 1-25. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2POKJl9>.

----- **2006**. Colombia: Sentencia C-928 De 2006. Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio. *Expediente D-6355. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 de la Ley 91 de 1989*. [Noviembre 8]: 1-17. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2J0hgnA>.

----- **2015**: Sentencia T-774 De 2015. Seguridad Social Como Bien Constitucionalmente Tutelado. *Expediente T-3.287.521. Acciones de tutela instauradas de forma separada contra el Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones*. . [Diciembre 18]: 1-225. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2Coz5ai>.

International Labour Organization (ILO). **1944b**: Recomendación 67. Sobre La Seguridad De Los Medios De Vida. *Conferencia General, 26ª reunión*. [Mayo 12]: 1-10. Filadelfia: ILO. En URL: <https://bit.ly/2Jgijwqi>.

- . **1952**: Convenio 102. Sobre La Seguridad Social (Norma Mínima). *Conferencia General, 35ª Reunión*. [Junio 28]: 1-25. Ginebra: ILO. En URL: <https://bit.ly/2tFdOVR>.
- . **1967**: Convenio 128. Sobre Las Prestaciones De Invalidez, Vejez Y Sobrevivientes. *Conferencia General, 51ª reunión*. [Junio 29]: 1-19. Ginebra: ILO. En URL: <https://bit.ly/2USyBp8>.
- . **1982**: Convenio 157. Sobre La Conservación De Los Derechos En Materia De Seguridad Social. *Conferencia General, 68ª reunión*. [Junio 21]: 1-7. Ginebra: ILO. En URL: <https://bit.ly/2Wqr10e>.
- . **2008**: Declaración Sobre La Justicia Social Para Una Globalización Equitativa. *Conferencia General, 97ª reunión*. [Junio 10]: 1-27. Ginebra: ILO. En URL: <https://bit.ly/30obxNT>.
- . **2012b**: Recomendación 202. Sobre Los Pisos De Protección Social. *Conferencia General, 101ª reunión*. [Junio 14]: 1-6. Ginebra: ILO. En URL: <https://bit.ly/2Gpx8wh>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda). **2015**: Resolución 3099 De 2015. Por La Cual Se Determinan Las Fórmulas Para Establecer El Saldo De Una Pensión De Un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. *Diario Oficial No. 49.639*. [Agosto 19]: 1-12. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2XZmDHm>.
- Ministerio de Trabajo (MinTrabajo). **2013a**: Decreto 604. Por El Cual Se Reglamenta El Acceso Y Operación Del Servicio Social Complementario De Beneficios Económicos Periódicos - Beps. [Abril 1]: 1-10. Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2ZHzMXf>.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Subsecretaria de Previsión Social (MinTrabajo et al.). **2008**: Chile: Ley 20.255 De 2018. Establece Reforma Previsional. Ley 269892. [Marzo 11]: 1-122. Santiago de Chile: República de Chile.
- Presidencia de la República. **1994a**: Decreto 692 De 1994. Por El Cual Se Reglamenta Parcialmente La Ley 100 De 1993. *Diario Oficial No. 41.289*. [Marzo 29]: 1-20. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2ZbnhTp>.

- . **1994b**: Decreto Reglamentario 1132 De 1994. Por El Cual Se Reglamenta El Fondo De Pensiones Públicas Del Nivel Nacional. *Diario Oficial CXXX. N. 41382*. Nacional. [Junio 7]: 1-4. Bogotá DC: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2DFFIGR>.
- . **2002**: Decreto 1278 De 2002. Expide El Estatuto De Profesionalización Docente Ministerio de Educación Nacional. *Diario Oficial 44.840*. [Junio 19]: 1-15. Bogotá D.C: República de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2Do12jg>.
- . **2015**: Decreto 036 De 2015. Por El Cual Se Reglamenta El Artículo 14 De La Ley 100 De 1993 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [Enero 14]. Bogotá D.C: República de Colombia.
- . **2016**: Decreto 582. Para Fortalecer El Mecanismo De Protección Al Cesante En Lo Relativo a Bonos De Alimentación. [Abril]: 1-3. Bogotá D.C: República de Colombia.
- . **2018**: Chile: Proyecto De Ley. Mejora Pensiones Del Sistema De Pensiones Solidarias Y Del Sistema De Pensiones De Capitalización Individual, Crea Nuevos Beneficios De Pensión Para La Clase Media Y Las Mujeres, Crea Un Subsidio Y Seguro De Dependencia, E Introduce Modificaciones En Los Cuerpos Legales Que Indica. Cámara de Diputados. *Boletín 12212-13*. Legislatura 366. [Noviembre 6]: 1-219. Santiago de Chile: República de Chile. En URL: <https://bit.ly/2GpDIeC>.
- Superintendencia Bancaria (SIB). **1994**. Colombia: Resolución 0610 De 1994. Por La Cual Se Señala, Para Los Efectos Propios De La Resolución 585 Del 11 De Abril De 1994, El Interés Técnico Que Deben Emplear. [Abril 14]: 1-2. Bogotá D.C: República de Colombia.
- Superintendencia de Pensiones (SP.Ch). **1980**: Chile: Decreto Ley 3.500. Régimen De Previsión Social Derivado De La Capitalización Individual Establece Nuevo Sistema De Pensiones. *Promulgación: 04.11.1980*. [Abril 11]: 1-102. Santiago de Chile: República de Chile.
- Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), Colombia. **1998**. "Circular Externa. Imparte Instrucciones Orientadas a Solucionar Los

Problemas Presentados Sobre Múltiples Vinculaciones De Algunos Trabajadores Ante Las Distintas Entidades Administradoras Del Sistema General De Pensiones." *En Boletín 401*: 1-5, [Agosto 6], Bogotá D.C: Gobierno de Colombia. En URL: <https://bit.ly/2DFALxE>.

-----. **2010**: Resolución 1555 De 2010. Por La Cual Se Actualizan Las Tablas De Mortalidad De Rentistas Hombres Y Mujeres. [Julio 30]: 1-6. Bogotá D.C: Gobierno de Colombia.

UN General Assembly (UNGA). **1948**. The Universal Declaration of Human Rights (Udhr). Resolution 217A: 1-8. [Diciembre 10], Paris: UN. En URL <https://bit.ly/2MEeMKc>.

-----. **1966a**. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Covenant on Civil and Political Rights and Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (Icescr). Twenty-first Session, Resolution 2200A XXI: 1-8. [December 16], Geneva: UN. En URL <https://bit.ly/2PWbeYk>.

-----. **1966b**. Pacto Internacional De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales. *no*. En vigor desde enero 3 de 1976, Resolución 2200 A (XXI): 1-10. [December 16], New York: UN.



La reforma del sistema pensional colombiano es inaplazable. Así lo reconocen todos los actores que deben intervenir en ese proceso: el Gobierno, las instituciones del sistema como Colpensiones y los fondos privados, la academia, y la sociedad civil. Con el objeto de contribuir a ese debate sobre los inmensos retos que enfrenta el país para superar las profundas desigualdades en este tema de protección social, este libro reúne a 14 autores que desde distintas orillas quieren poner su granito de arena. Entre ellos se encuentran reconocidos analistas colombianos, pero también, importantes expertos internacionales.

En sus páginas no solo se encuentran las principales propuestas de reforma pensional que están en el centro de la discusión hoy, sino que a ellas se agregan importantes aportes internacionales. Desde Chile, país pionero en este tema, se plasman las experiencias de una sociedad que continúa en la búsqueda por cumplir con los requisitos de un sistema pensional equitativo. A ello se suma un breve recorrido por Latinoamérica, no solo para conocer que se ha hecho en el tema pensional, sino especialmente para evaluar como encaja Colombia en ese contexto. Desafortunadamente, en ese proceso se evidencia el grave rezago del país en esta materia.

Colombia se enfrenta hoy a un reto enorme en el tema pensional. Las metas principales son lograr que la población en edad de trabajar cuente con un sistema que garantice su vejez digna, pero sobre todo, poder resolver muy pronto la seria desprotección en que viven actualmente una gran mayoría de los adultos mayores del país. Este no es un tema menor y requiere del esfuerzo conjunto de todos los colombianos, individualmente y como sociedad. Al ser partícipes hoy de las decisiones que afectarán nuestro futuro, todos podremos beneficiarnos de un mejor sistema de protección social mañana, en el ocaso de la vida laboral.