

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]

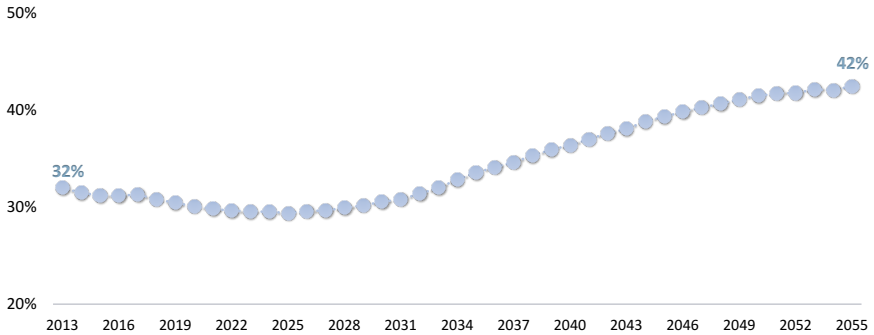
Las proyecciones realizadas por Asofondos indican que, si el sistema mantiene las condiciones actuales, con la legalidad y la regulación de hoy en día, hacia el año 2055 la cobertura total¹ del sistema será 42.5%, cerca de 10 pp por encima de la observada en 2013 (Gráfica 32). La cobertura del *régimen 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%

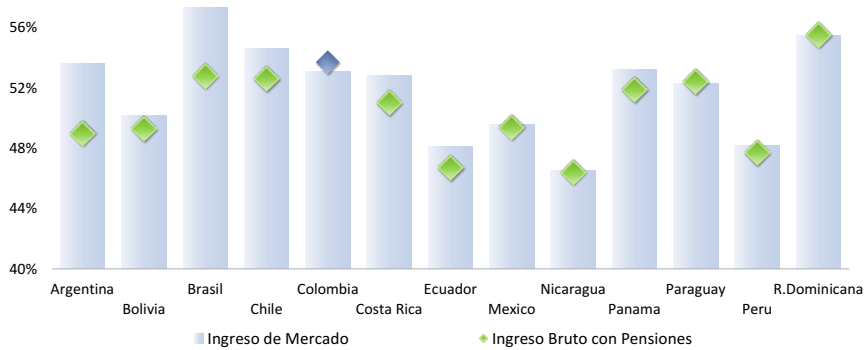
Fuente: [DNP 2016]

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



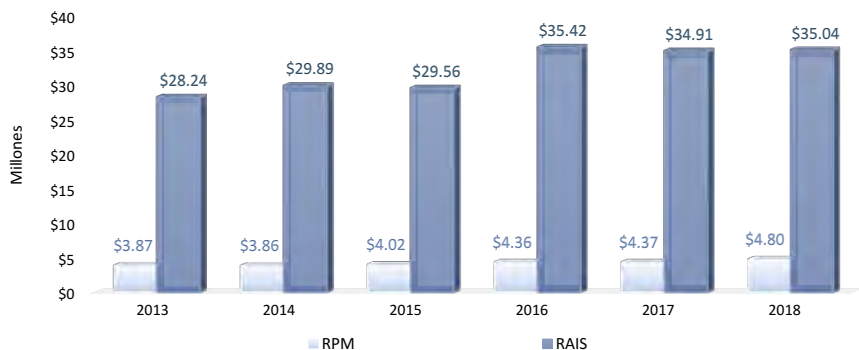
Fuente: [CEPAL 2015b]

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.

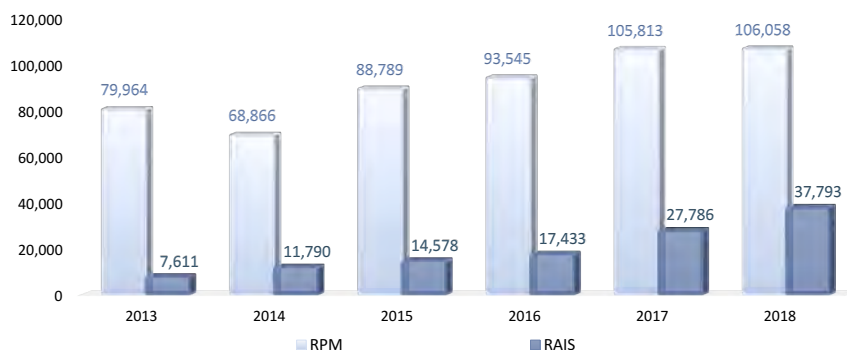
Mientras en el régimen público se devuelven las cotizaciones realizadas, ajustadas solo con la inflación, en el RAIS se devuelven las cotizaciones más los intereses reales capitalizados a lo largo del tiempo. De esta forma, en 2018, 106 mil personas recibieron en promedio solo \$4.8 millones en el RPM, 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

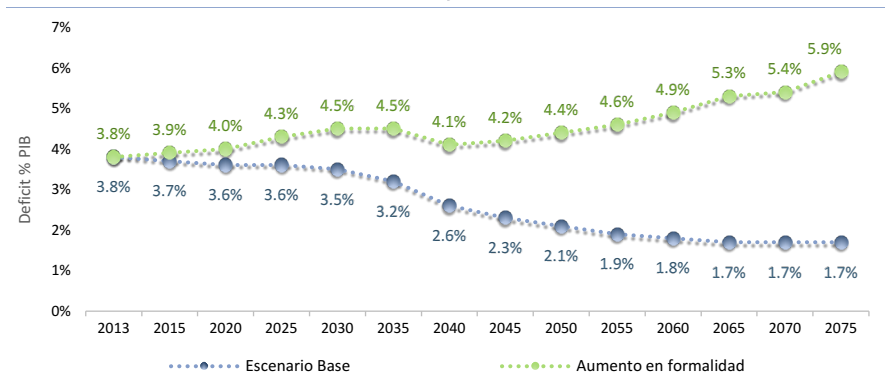


Fuente: Elaboración del autor con datos de [Colpensiones 2016a; Asofondos 2016]

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]

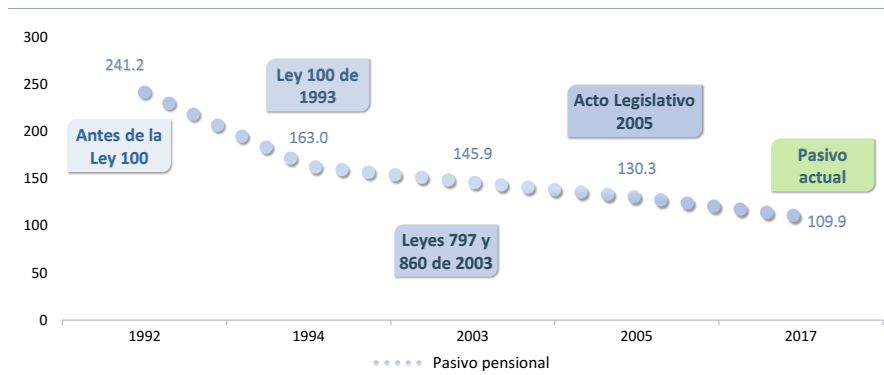
Según cálculos realizados por el [IDB 2015], paradójicamente, la formalización de los trabajadores no es compatible con un sistema en un *régimen de reparto*, en el cual las *tasas de reemplazo* son exageradamente elevadas por los subsidios otorgados. En particular, se estima que, con un incremento en 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.

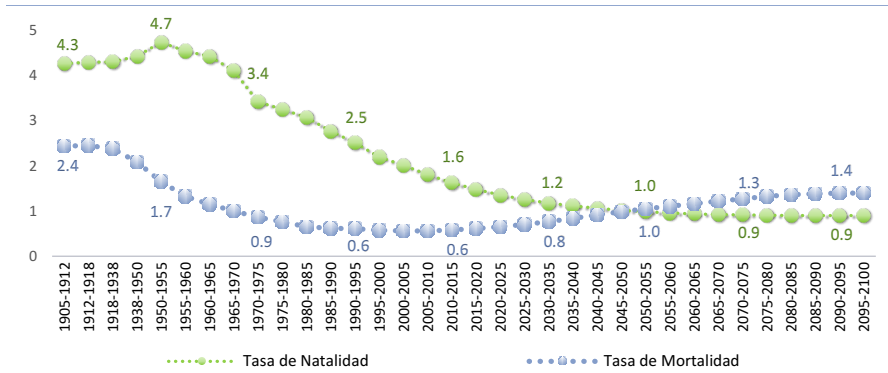
PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

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

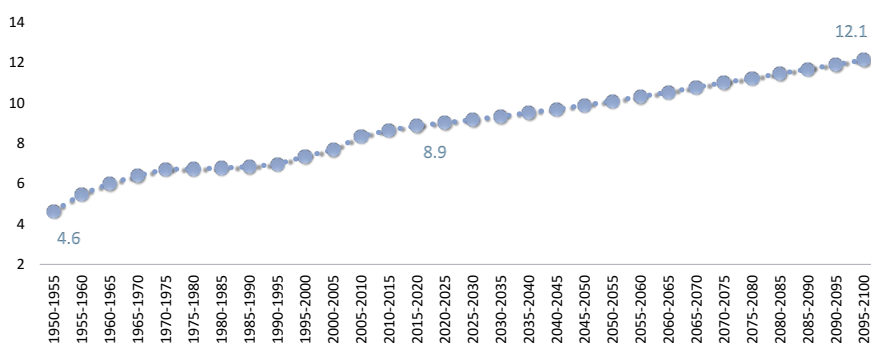


Fuente: [UNDESA 2017]

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

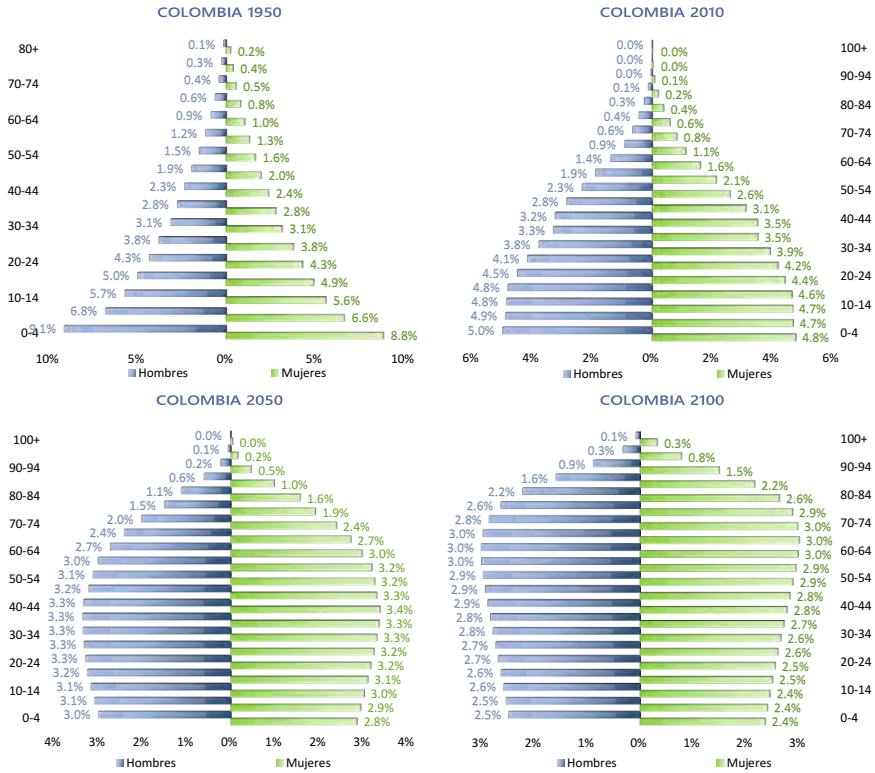


Fuente: [UNDESA 2017]

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



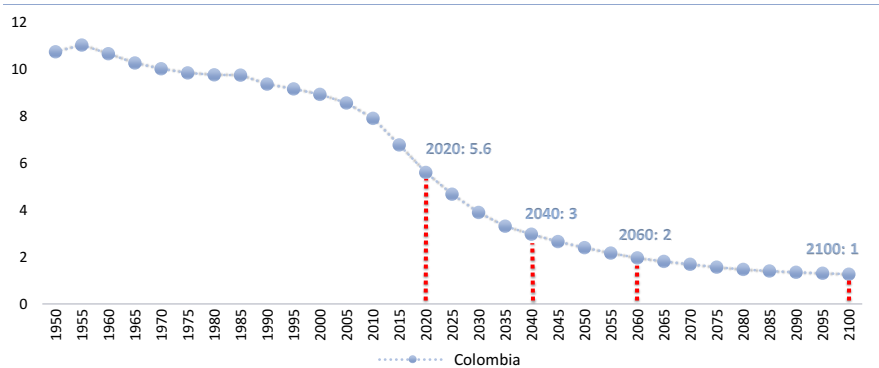
Fuente: [UNDESA 2017]

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.

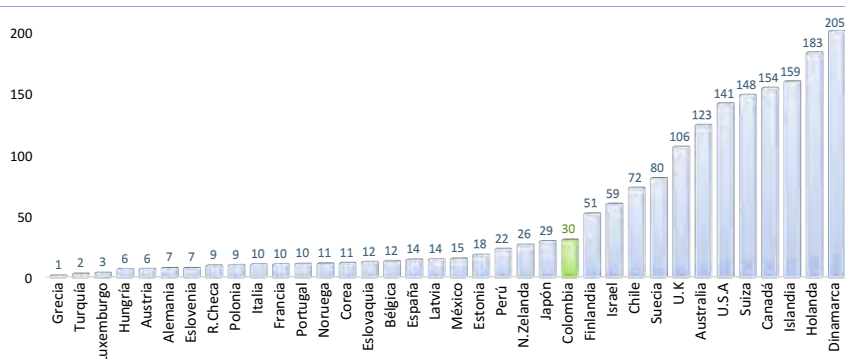
GRÁFICA 41. COLOMBIA: TRABAJADORES (PEA) POR ADULTO MAYOR



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



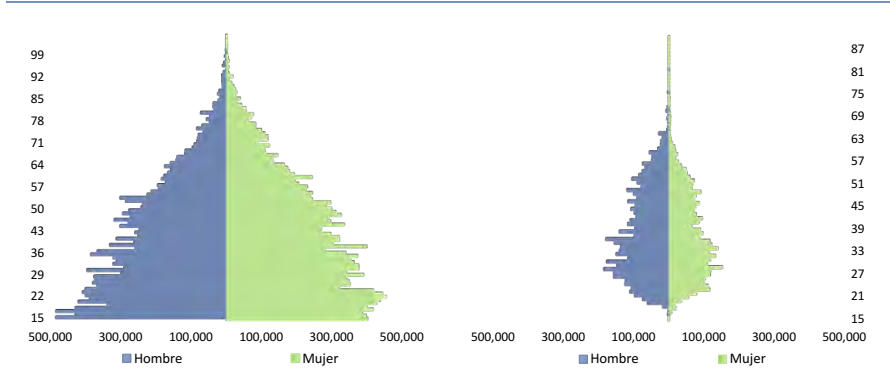
Fuente: [OECD 2017]

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.

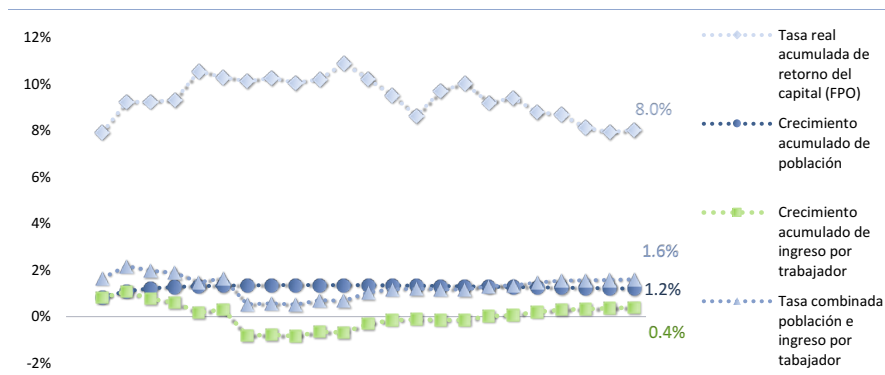


³ Las cifras de informalidad fueron calculadas utilizando la definición de IDB [2013a] en donde se considera que una persona pertenece al sector informal si no cotiza a pensiones.

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



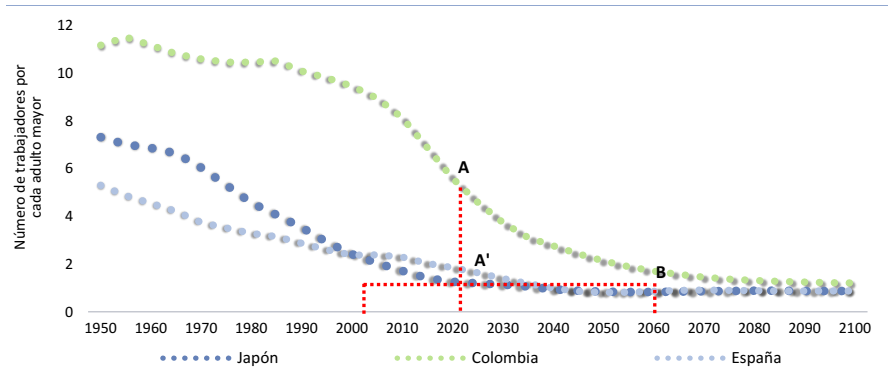
Fuente: [Montenegro et al. 2018]

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

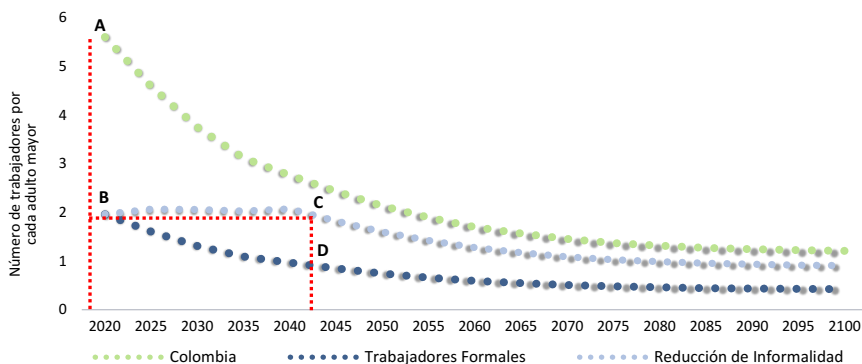


Fuente: [UNDESA 2017]

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).

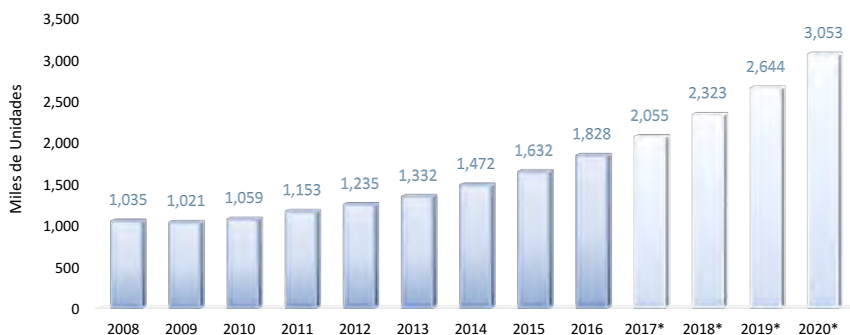
GRÁFICA 46. COLOMBIA INFORMALIDAD
Trabajadores (PEA) por Adulto Mayor



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.

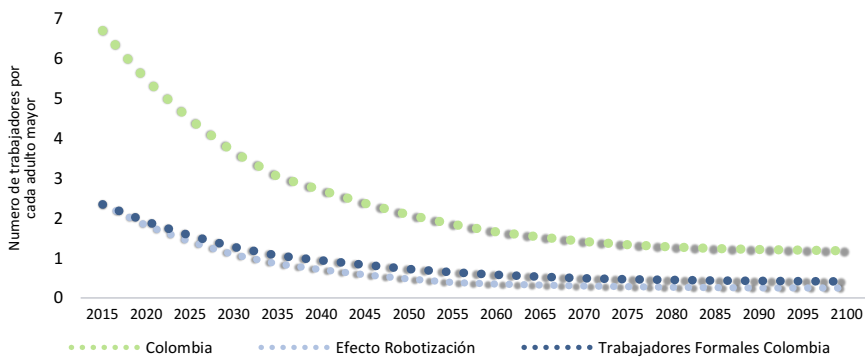
GRÁFICA 47. ROBOTS INDUSTRIALES: STOCK MUNDIAL ESTIMADO



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.

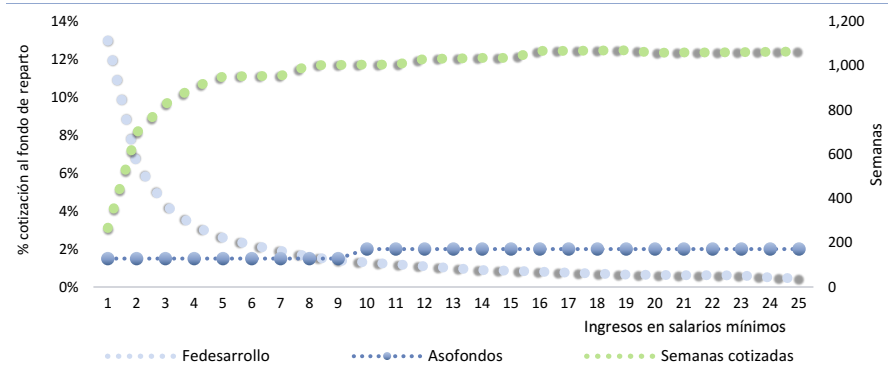
De acuerdo con estimaciones propias, la reforma propuesta por Fedesarrollo elimina por lo menos el 50% del flujo de ahorro en el país. Por otra parte, esa propuesta no hace un uso eficiente de los recursos del PGN. La focalización de la gran mayoría de los subsidios en ese sistema estaría destinada a 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



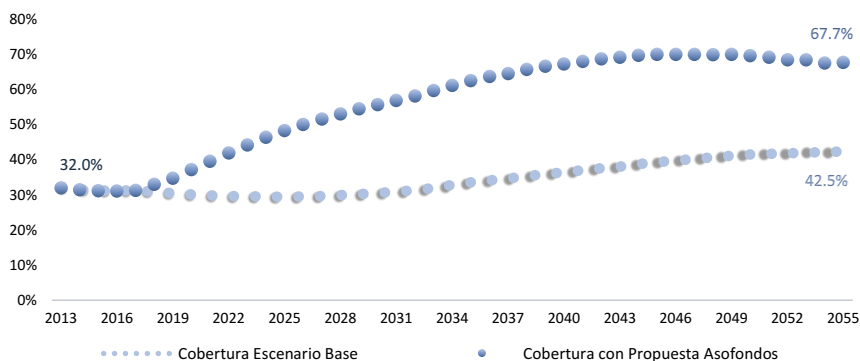
Fuente: [Montenegro et al. 2018]

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).

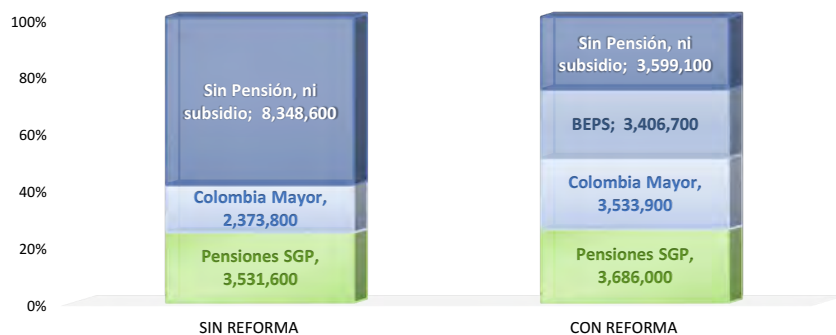
GRÁFICA 50. ADULTOS MAYORES CON ALGUNA COBERTURA, 2015-2055
 Porcentaje en pensiones, BEPS, y Colombia Mayor



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



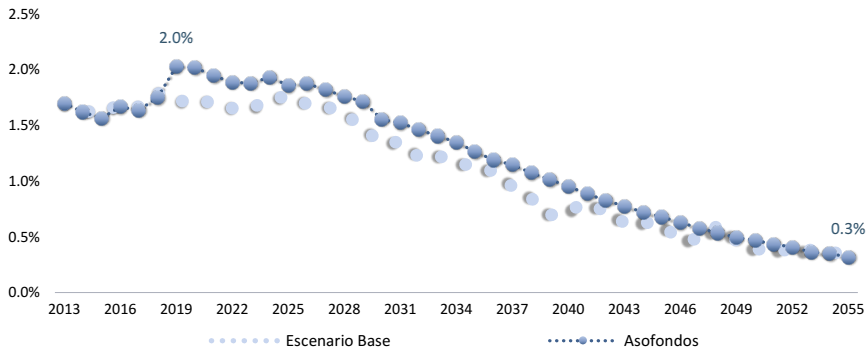
Fuente: [Montenegro et al. 2018]

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]

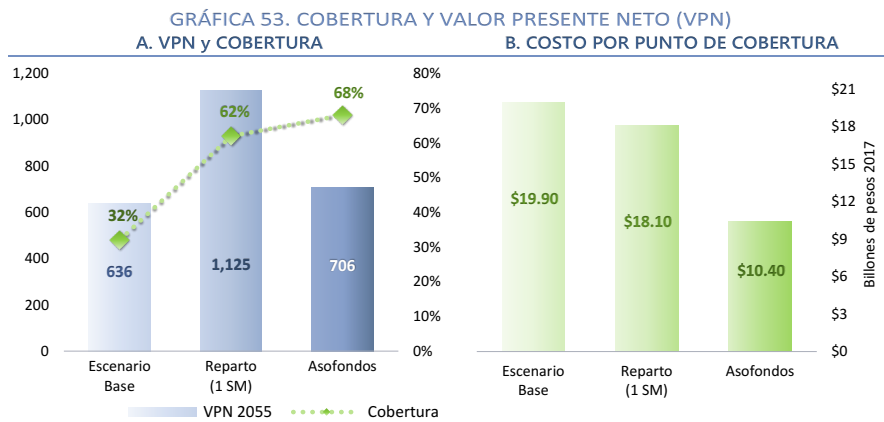
La tendencia de los aportes sería similar entre el escenario base y el escenario con reforma. Sin embargo, con la nueva implementación existiría una diferencia en cobertura de 25 pp. Una manera de evitar el incremento del déficit fiscal en el corto plazo sería haciendo más gradual la expansión de la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