

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

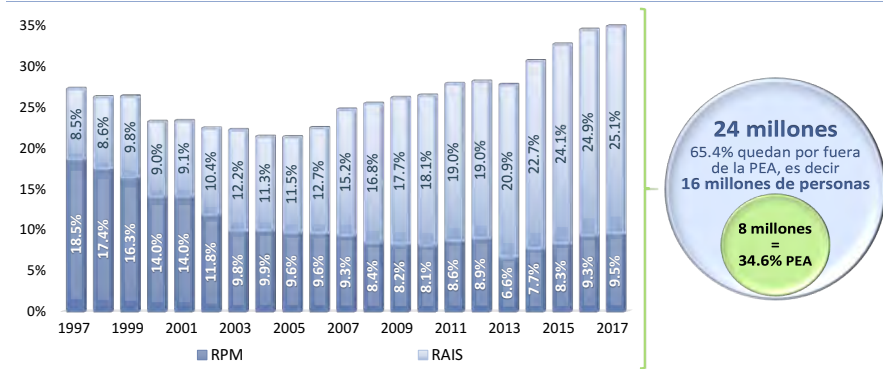


⁴ El *decil IX* está entre los de mayor ingreso; cada unidad de gasto tiene en promedio dos personas que reciben remuneración.

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.

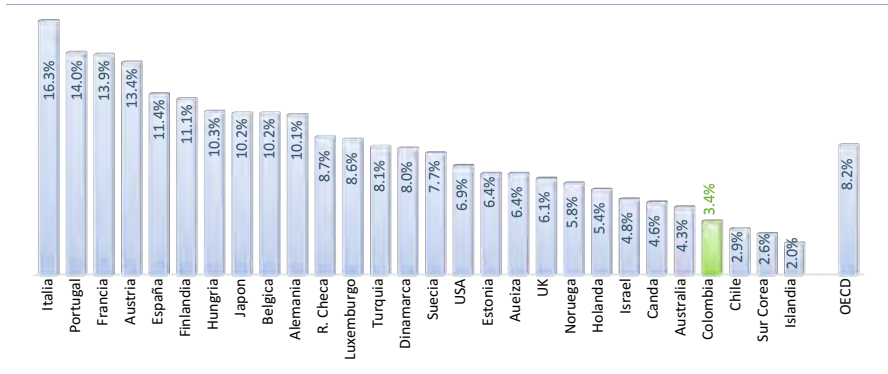
El tema es grave porque el debate está rodeado de inexactitudes, pero sobre todo, porque los errores cometidos en 1993, lejos de corregirse, se repiten y distorsionan aún más la realidad. Antes de la Ley 100, el déficit del sistema pensional no era un problema urgente por ser muy bajo, menos del 1% de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

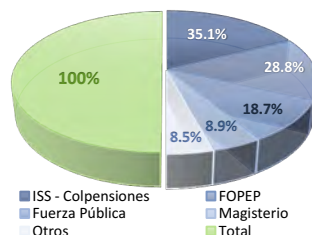
Para realmente entender de donde surge el gran déficit pensional es necesario reconocer que [1] no es cierto que el único responsable de ese déficit es el RPM. [2] Lo que pocos aceptan es que ese déficit es el resultado de la Ley 100, es decir, una decisión del Estado que frenó el ingreso de nuevos afiliados 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

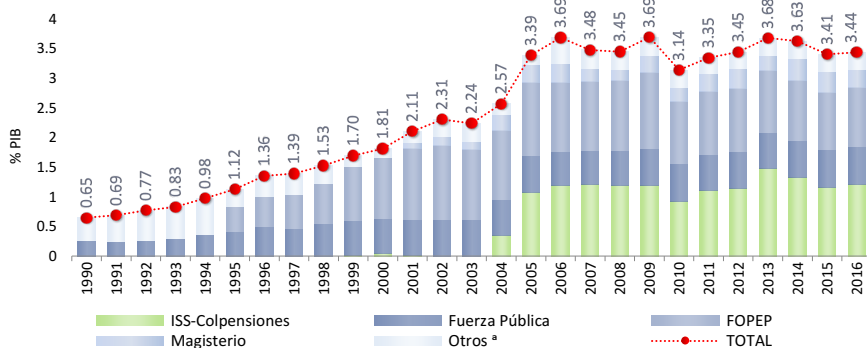
	PAGO PENSIONES (billones de pesos)	PARTICIPACIÓN EN DÉFICIT
ISS - Colpensiones	10.4	35.10%
FOPEP	8.54	28.80%
Fuerza Pública	5.55	18.70%
Magisterio	2.65	8.90%
Otros	2.52	8.50%
TOTAL	29.66	100.00%



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."

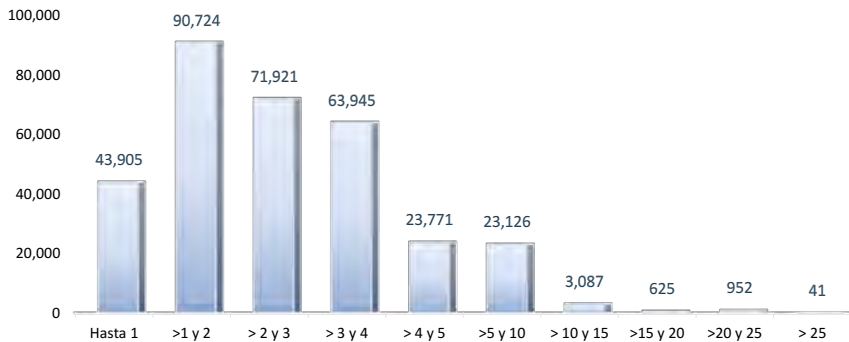
Todo lo anterior es relevante porque afecta directamente la relación de los *regímenes especiales* con el déficit fiscal. Aunque un Acto Legislativo decreta el fin de estos regímenes, el derecho adquirido constitucionalmente mantiene la vigencia de aquellos a eliminar

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

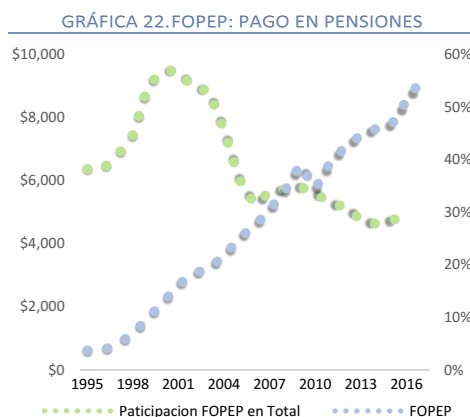


Fuente: Elaboración del autor con datos de [FOPEP 2017]

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



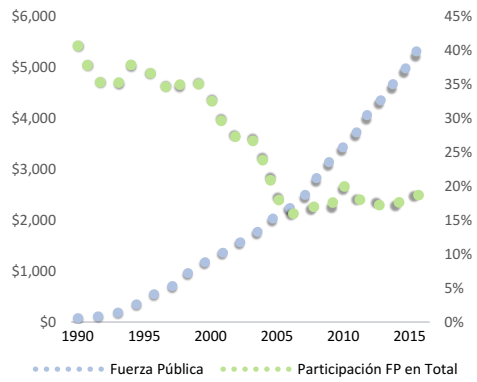
⁷ En estos fondos no se habla de pensión sino de sueldo de retiro para sus afiliados.

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]

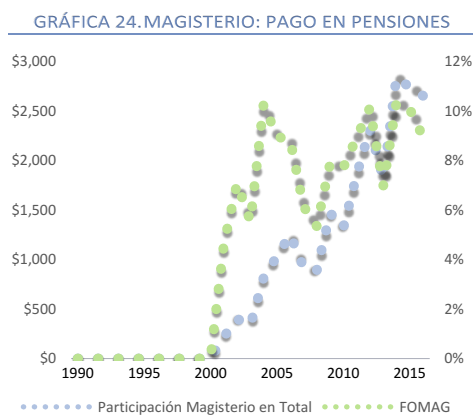
ineludible, y por lo tanto, el déficit pensional que genera es una realidad que no va a cambiar ni siquiera en el largo plazo. Si bien hoy es claro que el monto sigue creciendo, es innegable que su participación dentro del déficit total se ha estabilizado (Gráfica 23). De todos los *regímenes especiales*, 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.

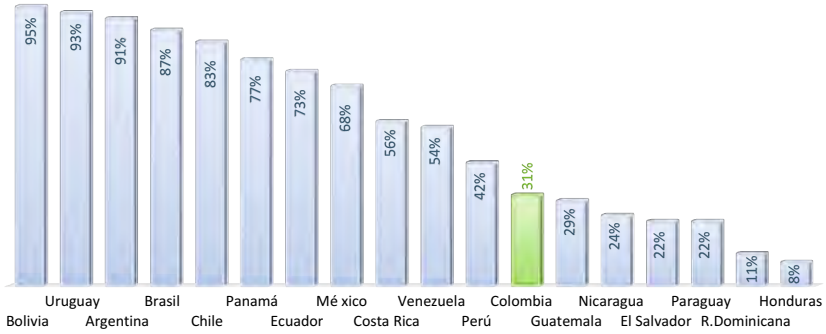
EL DÉFICIT OCULTO

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

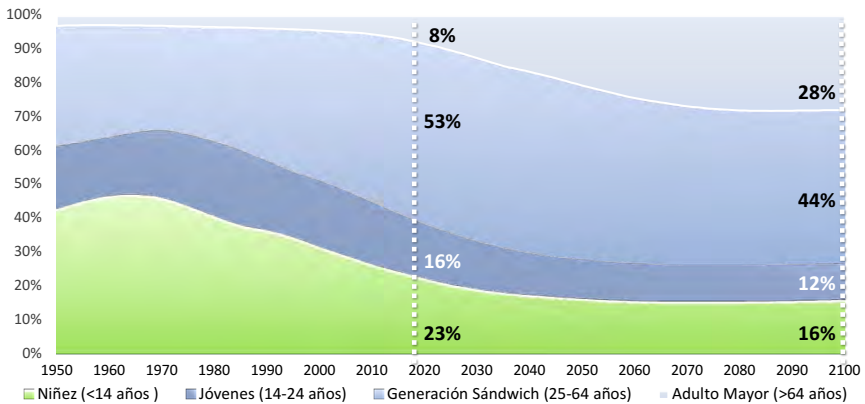


Nota: Algunos países incluyen pensiones asistenciales, pero Colombia solo muestra pensiones contributivas.

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

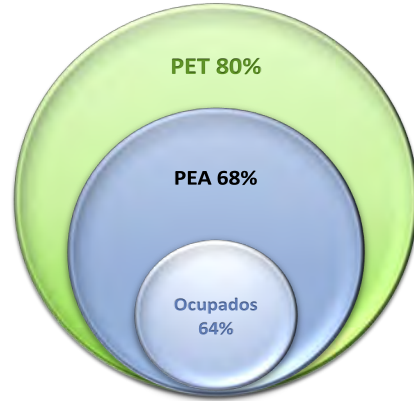
A la fecha, Colombia tiene ocho millones de cotizantes en el RPM y el RAIS. Muchos de ellos no son permanentes por las interrupciones en su trabajo, especialmente, quienes están bajo contratos de prestación de servicios. Eso significa que de los 38.6 millones de colombianos en edad de trabajar, el 80% 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

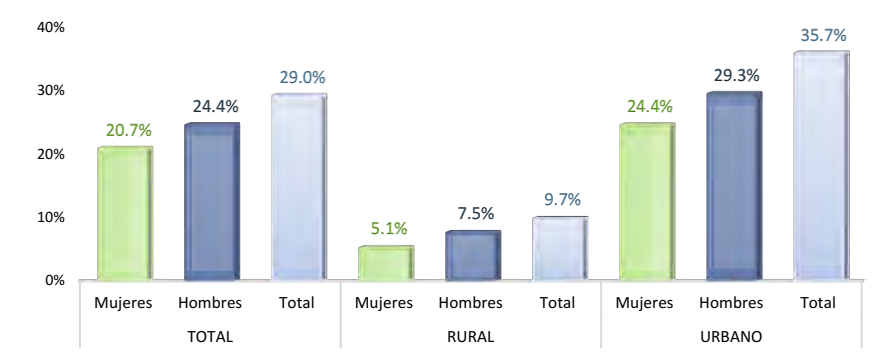


⁸ Vulnerables son aquellos individuos que lograron superar la línea de pobreza, pero que pueden volver a caer en ella si cambia su situación laboral, familiar, o personal.

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.