Santiago Levy
David Bravo
David Forero
Santiago Montenegro
Julio Roberto Gómez
Luis Fernando Mejía
Juan Pablo Zárate

SEMINARIOS FEDESARROLLO

ELEMENTOS PARA UNA REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA

NOVIEMBRE 25 DE 2019
BOGOTÁ, COLOMBIA

50 AÑOS
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

PRESENTACIÓN

La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – **Fedesarrollo** ha brindado al país espacios de discusión y socialización de las políticas públicas por cincuenta años. Los Debates de Coyuntura Económica y Social han sido el escenario en el que miembros del gobierno, la academia, el Congreso, la Sociedad Civil, y otros grupos conocen, evalúan, contrastan y ajustan sus posiciones para enriquecer las decisiones de política. Con este objetivo, Fedesarrollo organizó el Seminario ***Elementos para una Reforma Pensional en Colombia***. En esta ocasión, se invitaron expertos internacionales que complementaron la mirada local, en un tema que ha tenido exhaustivos diagnósticos y múltiples propuestas de reforma a nivel nacional. Nuestra meta era ofrecer perspectivas innovadoras y contrastar a la luz de otras experiencias las propuestas vigentes para modificar el régimen pensional en Colombia.

Este evento se llevó a cabo en el auditorio del Gun Club en Bogotá el 25 de noviembre de 2019, en medio de un contexto social turbulento que agitó al país y al continente por varios meses. Las protestas, que se enfocaban principalmente en los problemas de desigualdad, usaron la situación pensional como bandera, lo que hacía de este evento algo particularmente controversial. Fedesarrollo, como se ha caracterizado a lo largo de su historia, sirvió de escenario para la discusión técnica responsable, independiente y rigurosa, con el único objetivo de mejorar las políticas públicas en Colombia.

El seminario contó con la participación de dos invitados internacionales. **Santiago Levy**, quien con una amplia trayectoria en el gobierno mexicano y en el banca multilateral, ofreció el ejemplo de México y la informalidad de su mercado laboral como paralelo al caso colombiano y presentó propuestas audaces y apropiadas para el contexto nacional. Por su parte, **David Bravo**, que ha participado en las Comisiones de reforma pensional en Chile por años, hizo un contraste con el caso chileno y planteó los siguientes pasos que Colombia debería seguir en el camino de las reformas. También participaron **David Forero**, investigador de Fedesarrollo, quien presentó la propuesta de reforma que ha desarrollado a partir de múltiples trabajos de investigación; **Santiago Montenegro,** en representación de los Fondos Privados de Pensiones y **Julio Roberto Gómez**, por parte de la Central General de Trabajadores. **Luis Fernando Mejía**, Director Ejecutivo de Fedesarrollo, ofreció una alternativa para conciliar algunas de las propuestas que se han planteado y, finalmente, **Juan Pablo Zárate**, Viceministro de Hacienda y Crédito Público, cerró el evento con la posición del gobierno y los retos del sistema pensional a futuro.

A través de la publicación y difusión de las intervenciones y conclusiones del debate, se busca tener un mayor alcance: tanto para ser consultadas por quienes no pudieron asistir al evento, como para consignarlas en el archivo institucional de Fedesarrollo para referencia en el futuro. La reforma pensional para Colombia está pendiente desde hace varios años, y por ser un tema tan complejo, en términos políticos y sociales, ha sido postergada. Esperamos, entonces, que estos documentos ayuden a consolidar la idea de la necesidad de la reforma y a plantear opciones que contribuyan a mejorar el sistema pensional en Colombia, su cobertura, su equidad y su eficiencia.

Ximena Cadena
Subdirectora de Fedesarrollo

*El siguiente documento fue construido a partir de las intervenciones de cada uno de los ponentes, y fue editado y sometido a la revisión y aprobación de sus autores.

PANEL DE APERTURA:
EXPERIENCIAS INTERNACIONALES, LECCIONES PARA COLOMBIA

ALGUNAS LECCIONES DEL SISTEMA PENSIONAL EN MÉXICO

SANTIAGO LEVY [1]
LACEA Y THE BROOKINGS INSTITUTE

Este documento evidencia algunos de los aciertos y desaciertos del actual sistema de pensiones mexicano y, de esta forma, genera reflexiones sobre la coyuntura colombiana. El documento analiza la estructura del mercado laboral mexicano, clave para entender el funcionamiento del sistema de seguridad social. Asimismo, explica por qué casi 25 años después de las reformas al sistema que desfasaron el sistema de reparto (*mutatis mutandis*, equivalente al Régimen de Prima Media en Colombia) y abrieron paso al sistema de capitalización individual (*mutatis mutandis*, equivalente al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad en Colombia), dos de cada tres trabajadores que cotizan no alcanzarán a cumplir los requisitos para acceder a una pensión de retiro.

I. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL

El mercado laboral en México está conformado por dos grandes grupos de trabajadores: 1) trabajadores formales, definidos como trabajadores asalariados contratados legalmente que gozan de sus derechos en materia de seguridad social, y 2) trabajadores informales, definidos como trabajadores no asalariados o trabajadores asalariados contratados ilegalmente por las empresas.

México tiene un sistema de seguridad social dual. Por un lado, existe la Seguridad Social Contributiva (SSC), en la cual cada trabajador formal realiza contribuciones proporcionales a su salario destinadas a programas específicos vinculados por ley (salud, pensiones, guarderías, vivienda, etc.). Por otra parte, la Seguridad Social No Contributiva (SSNC), un conjunto de programas para que los trabajadores informales tengan algún tipo cobertura en materia de seguridad social, mediante programas pensionales como el Programa de Adultos Mayores (PAM) y de pensiones estatales, además de programas de salud y vivienda.

Una característica central del mercado laboral en México es el constante tránsito entre la formalidad e informalidad. De los trabajadores que en el primer trimestre de 2018 eran formales, solo el 76% de las mujeres y el 79% de los hombres mantenían el mismo estatus laboral un año después. Es decir, el 24% de las mujeres y el 21% de los hombres pasaron a un trabajo informal, al desempleo o dejaron de ser parte de la población económicamente activa (Cuadro 1).

[1] Fue Vicepresidente del Banco Interamericano de Desarrollo entre 2008 y 2018. Se desempeñó como Sub-Secretario de Hacienda y Crédito Público de México y Director del instituto Mexicano del Seguro Social. Es economista, con un PhD de Boston Univeristy. Actualmente es Senior Fellow del Instituto Brookings y presidente de LACEA (Latin American and Caribbean Association).

Por consiguiente, se debe hacer una revisión conceptual, transitando de una visión de un mercado laboral segmentado entre trabajadores formales e informales, a una visión de un mercado laboral integrado que tenga en cuenta las transiciones entre estatus y la interacción entre los regímenes contributivos y no contributivos.

CUADRO 1. TRÁNSITO FORMAL - INFORMAL

			I Trimestre 2019			
			Formal	Informal	Desocupado	PNEA
I Trimestre 2018	Mujeres	Formal	76	12	2	10
		Informal	12	59	2	27
		Desocupado	23	27	9	41
		PNEA	5	16	1	78
	Hombres	Formal	79	15	2	4
		Informal	16	73	2	9
		Desocupado	30	40	11	18
		PNEA	8	24	4	65

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2019). Cálculos propios.
PNEA: Población no económicamente activa.

II. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANO

A. Baja cobertura

Existen diferencias importantes entre el anterior sistema de pensiones de la Ley 73 (RPM) y el actual de la Ley 97 (RAIS). En el RPM el número de semanas de cotización requeridas por la ley para tener acceso a una pensión al cumplir la edad de jubilación era de 500. Dentro de este régimen, aproximadamente tres de cada cuatro trabajadores cotizantes (74%) alcanzaban a cumplir los requisitos para recibir salud y pensión, con tasas de reemplazo entre el 50% y el 100%. El nuevo sistema de la Ley 97 exige 1.250 semanas, aproximadamente 24 años de cotización. Tras esta modificación, la cobertura para el caso de las pensiones y salud disminuyó a una de cada tres personas y a una de cada dos respectivamente. Así mismo, las tasas de reemplazo disminuyeron a tasas entre 20% y 30%.

El sistema de seguridad social falla cuando el 66% de los trabajadores, a pesar de cotizar durante parte de su vida para su pensión, no pueden pensionarse al momento de llegar la edad de jubilación. El supuesto de que los trabajadores se mantienen de forma continua en un estatus laboral de formalidad, en el que cotizan todas las semanas exigidas por la ley y pueden recibir todos los beneficios de seguridad social al llegar a la edad de jubilación no se cumple en un mercado laboral con fuertes dinámicas de transición entre la formalidad y la informalidad. La po-

lítica pública fracasó al no haber entendido la estructura del mercado laboral al momento de realizar las reformas que eran indispensables.

B. Regresividad

Bajo el RPM los beneficios otorgados eran superiores a los beneficios actuariales que se deberían recibir según la cotización que se realizaba, lo que implica que alrededor del 75% de la pensión es subsidiada por el Estado. En 2018 el monto total de este subsidio fue de alrededor de 1,7% del PIB.

Debido a que los trabajadores de mayores ingresos cotizan durante más tiempo y por tanto tienen más posibilidades de acceder a una pensión que los de menores ingresos, el sistema es altamente regresivo. Los trabajadores en los deciles de ingreso más altos reciben la mayor proporción de los subsidios.

C. Impuesto a la formalidad y subsidio a la informalidad

El Estado mexicano creó los programas no contributivos para extender la cobertura de la seguridad social, pero se creó un problema en términos de incentivos a la informalidad. La SSNC otorga beneficios gratuitos de salud, pensiones y guarderías; lo que significa un subsidio equivalente al 17% del salario informal promedio. Por el contrario, los trabajadores formales de facto pagan un impuesto implícito del 14% de su salario promedio a través de la SSC, ya que esta ofrece servicios de deficiente calidad baja probabilidad de pensión vía Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

III. VISIÓN OBJETIVO

Con la idea de aumentar la cobertura y revertir los incentivos perversos existentes en el sistema actual, surgen ciertas recomendaciones que toman en cuenta la estructura del mercado laboral. En primer lugar, resulta indispensable una pensión universal no contributiva indexada a la inflación para todos los adultos mayores de 68 años. Esto se empezó a aplicar en México a partir del 2019. Lo anterior, implica un costo fiscal aproximado de 0,5% del PIB, ayudando a mejorar la progresividad del gasto público.

En segundo lugar, se propone eliminar el requisito de acumular las 1.250 semanas para acceder a una pensión a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones. En su lugar, al momento de cumplir con cierta edad se devolverá a los cotizantes sus aportes al sistema a través de una renta vitalicia o un retiro programado, eliminando la devolución de saldos y la incertidumbre ante la posibilidad de no culminar el tiempo de cotización exigido.

Este rediseño implica la eliminación del concepto de edad de jubilación, puesto que ya no será una edad en la cual el trabajador sale del mercado laboral, si no una edad a partir de la cual el trabajador está habilitado para hacer su retiro del sistema de pensiones. Esta estructura crearía un sistema de pensiones mixto, puesto que de facto habría el equivalente de un sistema de repar-

to a través de la pensión no contributiva universal subsidiada por el Gobierno, y otro de capitalización a través de las AFP.

Por último, se propone alargar los periodos de cotización, haciendo obligatorio que los trabajadores, así no se encuentren en un trabajo formal, coticen a su AFP a través de un excedente en el pago del impuesto sobre la renta.

IV. CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA

La cantidad de contribuciones en el RAIS no fueron las esperadas. Se debe reconocer que, como resultado de las transiciones observadas entre los estatus laborales de formalidad e informalidad, el sistema contributivo falló. La propuesta anteriormente planteada fortalece los incentivos a favor de la formalidad y el ahorro voluntario. Además, contrarresta la falta de cobertura del sistema puesto que la pensión universal por definición aumenta la cobertura al 100% de la población. Además, su gasto fiscal es más redistributivo si se compara con los subsidios a las pensiones del RPM. Sin embargo, estas políticas siguen siendo insuficientes y dependientes de que otras políticas públicas reduzcan la disfuncionalidad del mercado laboral.

V. OBSERVACIONES FINALES Y REFLEXIONES PARA COLOMBIA

Debilitar el RPM es efectivo cuando se trata de controlar el déficit fiscal y la regresividad inherente a este sistema. Sin embargo, no incrementa la cobertura, ni genera mejores pensiones para personas en el RAIS. En México, los problemas del sistema pensional no se resolvieron con la reforma expuesta anteriormente, ya que la política pública se enfocó en debatir cuál de los dos regímenes era más acertado en la administración y distribución de las contribuciones al sistema y descuidó el punto medular: reconocer que el principal problema del sistema de seguridad social son las altas tasas de informalidad que impiden un flujo continuo de contribuciones, independientemente de a qué sistema. La discusión de las ventajas de RAIS versus RPM es secundaria respecto a la discusión de por qué hay tanta informalidad.

A manera de lección, México demuestra por qué al momento de realizar las reformas que necesita el sistema de seguridad social, se requiere una visión sistémica del mercado laboral que las acople y les dé coherencia. Para el caso colombiano, resulta complejo encontrar una solución a la problemática del sistema de pensiones estrictamente dentro del ámbito de la política pensionaria solamente, puesto que la informalidad tiene raíces más profundas. Por lo tanto, no se debe analizar únicamente una reforma pensional, sino una reforma integral al mercado laboral y de seguridad social, donde las pensiones cumplen un papel particular dentro de esta gran reforma, asegurando la lógica y consistencia entre objetivos.

SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE: EVOLUCIÓN Y REFORMAS

DAVID BRAVO [2]
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

El presente documento tiene como objetivo exponer el caso del sistema pensional chileno, y de esta forma, generar reflexiones en medio de la coyuntura actual colombiana. Para el caso de Chile, se hará referencia al sistema vigente en 1981, la reforma que se llevó a cabo en 2008 y a la estructura actual del sistema que pone sobre la mesa la discusión respecto a la necesidad de otra ola de reformas.

En el sistema pensional chileno, existe un pilar no contributivo que consiste en una pensión asistencial y garantiza una pensión mínima en la vejez. El pilar contributivo cubre pensiones por medio de rentas vitalicias o de retiros programados, en donde se pueden hacer cotizaciones adicionales que proveen un seguro de invalidez y sobrevivencia para aquellas personas afiliadas al sistema.

I. LA REFORMA DE 1981

En 1981 se llevó a cabo una ambiciosa reforma del sistema pensional en Chile por medio de la cual se sustituye completamente el antiguo régimen de prima media (RPM) financiado por el Estado para todos los afiliados nuevos al sistema. El viejo esquema se reemplazó con un nuevo sistema de cuentas de ahorro individual que serían administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Cabe resaltar que este nuevo sistema era de carácter obligatorio para todos aquellos que ingresaron a partir de la entrada en vigor de la reforma y opcional para los afiliados al régimen anterior. Adicionalmente, el sistema era de carácter voluntario para los trabajadores independientes y obligatorio para los trabajadores asalariados. La entrada en vigor de este nuevo sistema supuso una caída de aproximadamente 5pp en la tasa de cotización a la seguridad social, lo que permitió una gran aceptación entre la ciudadanía al incrementar el salario de la época.

Un aspecto importante para destacar de la reforma es el enorme costo fiscal que tuvo reemplazar un sistema pensional por el otro. Este costo se explica principalmente por el déficit del régimen antiguo, el financiamiento de las pensiones mínimas y asistenciales, y por el reconocimiento de las contribuciones hechas en el sistema antiguo que se deben pagar a la edad de pensión. El valor presente de estos flujos se calculó alrededor de 136% del PIB de 1981, mientras que en algunos años el costo ascendió a casi el 5% del PIB y se proyecta en 2,7% en 2025. Se estimó que la presión fiscal por parte del sistema tendería a cero en el año 2050, lo que implicaría una transición de 70 años.

[2] Economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con una maestría en economía de la Universidad de Harvard. Fue Fundador del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y Director del Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Universidad Católica de Chile. Fue Presidente de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones y se desempeñó como Miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y para el Trabajo y la Equidad. Actualmente es Investigador Afiliado de la Universidad de Chicago y de la Universidad de Pennsylvania, así como Miembro de Comisión de Pensiones convocada por la CPC.

Otro aspecto importante para resaltar de la reforma pensional de 1981 es que las cuentas de capitalización individual resultaron costosas y complejas de implementar. En última instancia, estas cuentas solo resuelven una parte del objetivo del sistema de pensiones: si son implementadas de manera correcta, logran suavizar el consumo, puesto que los individuos ahorran en sus años productivos para la vejez. Sin embargo, este mecanismo de ahorro individual no soluciona los problemas de pobreza en la vejez. Dado lo anterior, la reforma no fue una reforma estructural al sistema pensional, sino que impactó solo a una parte del sistema. La reforma de 1981 tuvo varios problemas de diseño que explican los cambios que se hicieron posteriormente y que se materializaron en la reforma de 2008.

II. LA REFORMA DE 2008

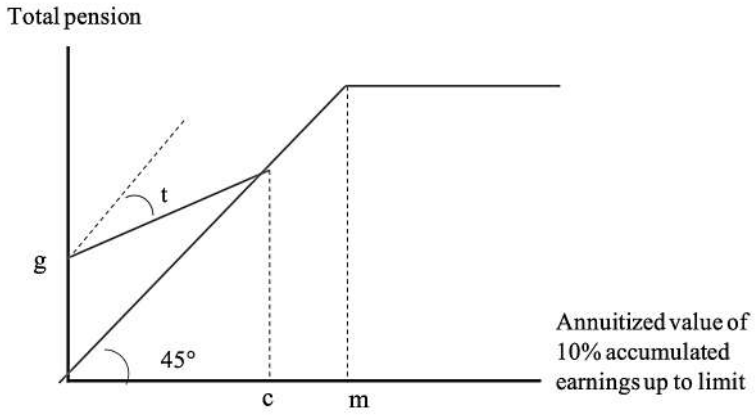
La presidenta Michelle Bachelet recién asumido su primer mandato presidencial en el año 2006, creo la Comisión de Pensiones que desencadenó en la reforma de 2008. Esta comisión fue de gran relevancia pues las recomendaciones que se hicieron constituyeron lo que fue la reforma al sistema pensional de 2008. Un elemento crucial de dicha comisión, que logró unir a personas de distintos espectros políticos para sacar adelante las recomendaciones, fue el hecho de obtener datos para tener un panorama más acertado del sistema. Como el Gobierno no contaba con cifras sobre los individuos que integraban el sistema pensional, se llevó a cabo un estudio de carácter longitudinal en 2002 y los primeros resultados se dieron a conocer en 2004. Estos resultados reflejaron a partir de auto reportes de alrededor de 20.000 personas, la precaria situación de la historia laboral de la población. Particularmente, la alta movilidad y el paso entre una condición y otra (dependiente a independiente).

A partir de los resultados arrojados por la encuesta, el Consejo tomó la decisión de moverse hacia un sistema de pilar solidario porque las densidades de cotización observadas eran muy bajas con respecto a los supuestos de las simulaciones hechas en 1981, que supuestamente iban a poder entregar pensiones con tasas de reemplazo de alrededor del 70-80%. Teniendo en cuenta los resultados arrojados por la encuesta, la comisión hizo dos recomendaciones principales. En primer lugar, se puso en evidencia la necesidad de crear un pilar solidario no contributivo con el fin de mitigar la precariedad que se iba a tener en la edad de jubilación. En segundo lugar, se propuso un mecanismo de licitación gradual para los nuevos afiliados para enfrentar el problema de altos costos administrativos que existían.

El sistema político se demoró muy poco en procesar las recomendaciones de la comisión. En seis meses el Gobierno hizo el proyecto de ley y en un año se aprobó la reforma con un amplio consenso. Como se mencionó anteriormente, por medio de esta reforma se estableció una pensión solidaria básica no contributiva a la cual tienen derecho todos los chilenos y aquellas personas que han vivido en el país al menos 20 años. Se estableció que la pensión solidaria se otorgaría a aquellas personas mayores de 65 años y estaría focalizada en el 60% de menores ingresos. Al cubrir transversalmente todos los sectores (urbano, rural, formal e informal, y asalariados e independientes), la pensión solidaria logra cubrir la vejez e invalidez al mismo tiempo que logra incorporar un alivio de la pobreza. Vale la pena resaltar que esta pensión solidaria estaría financiada por impuestos.

El Gráfico 1 sirve para entender mejor el sistema. En el eje horizontal se tiene la pensión autofinanciada, mientras que en el eje vertical la pensión final que recibe la persona. La Pensión Básica Solidaria (PBS) de USD$ 150 por mes corresponde al punto g. La Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) es el monto máximo subsidiado, el cual es aproximadamente de USD$ 340 por mes y corresponde al punto c. La idea del sistema era no establecer un punto de corte con el propósito de generar incentivos a ahorrar. Como se puede observar en el gráfico, a medida que la pensión va creciendo el subsidio va decreciendo hasta el punto c, y aquellas personas son las que tienen aporte provisional solidario. El impuesto implícito es de alrededor del 33% y la idea es que las personas tengan incentivos a contribuir. Es de gran importancia mantener la relación entre las dos partes del sistema: la PBS y la PMAS. Con las reformas llevadas a cabo se ha mantenido constante esta relación, logrando así mantener los incentivos a contribuir.

GRÁFICO 1. SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS



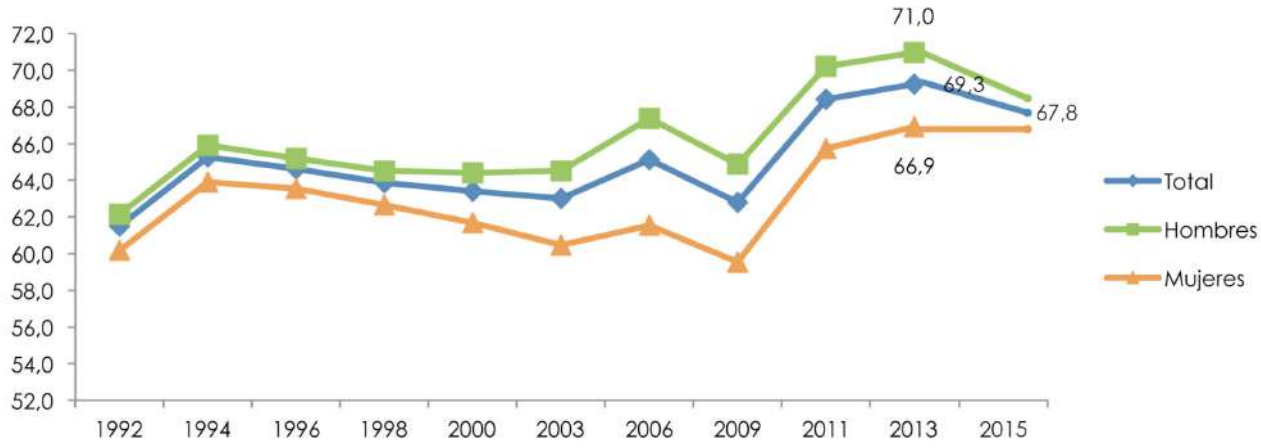
Fuente: Cálculos propios.

En la práctica, implementar estos cambios significó integrar el pilar no contributivo que es financiado a través de impuestos con el pilar contributivo que es financiado por las cotizaciones realizadas. Desde 2008 Chile cuenta con un esquema pensional que logró avances importantes en tres frentes: el alivio de la pobreza, el seguro de longevidad y el suavizamiento del consumo. Así mismo, se tuvo un impacto positivo en cobertura, se logró disminuir la brecha de género y de pobreza en la vejez con un costo aceptable en términos de deterioro de los incentivos a contribuir.

III. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES

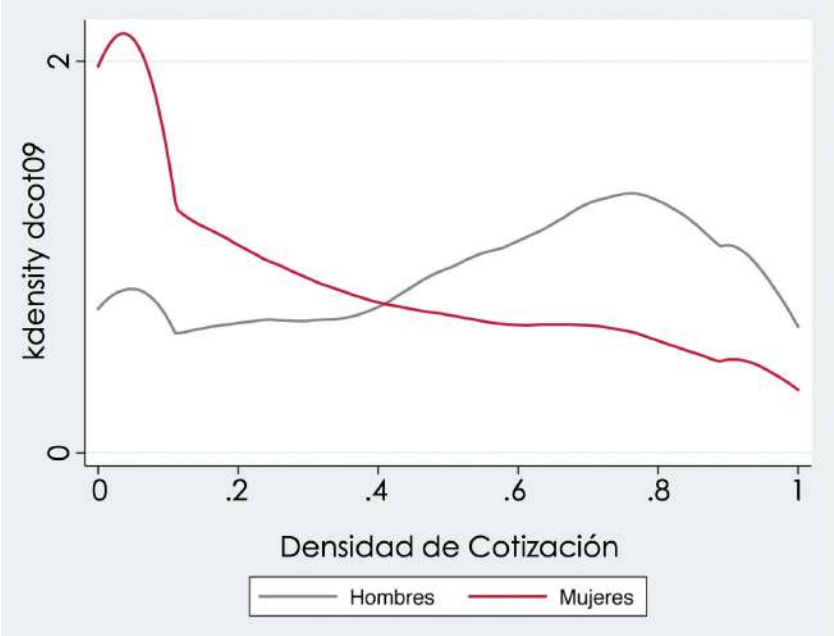
A pesar de la reforma llevada a cabo en el 2008, existen problemas característicos de las cuentas de capitalización individual como lo son: i) baja cobertura dada la informalidad, ii) altos costos de administración, iii) alta exposición al riesgo y iv) baja tasas de reemplazo. Sin embargo, vale la pena mencionar que la cobertura ocupacional en Chile es la más alta de América Latina. Adicionalmente, existen problemas de diseño que vienen desde la reforma de 1981 como las diferencias de edad por sexo, régimen especial para las fuerzas armadas y la baja tasa de cotización.

GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE COTIZANTES SOBRE EL TOTAL DE OCUPADOS POR GÉNERO



Fuente: Cálculos propios.

GRÁFICO 3. DENSIDAD DE COTIZACION **DA** 1980-2009. AFILIADOS Y NO AFILIADOS ENTRE 18 Y 60 AÑOS DE EDAD (SEGÚN SEXO).



Fuente: Cálculos propios.

Desde 1990 la cobertura de los ocupados se ha incrementado moderadamente. El 67,8% de los ocupados contribuía al sistema de pensiones en el año 2015 (Gráfico 2). El restante 32,2% está conformado por trabajadores independientes (55%) y asalariados (45%). Gracias a la reforma llevada a cabo en el 2008 la cobertura en Chile es la más alta de América Latina, pues el 90,2% de las personas mayores de 65 años en el año 2015 recibía alguna pensión. Sin embargo, existen ciertas brechas de género. Como observa en el Gráfico 3, las mujeres tienen densidades de cotización mucho más bajas que las de los hombres. Particularmente, existe un número importante de mujeres cuya densidad de cotización es cercana a cero.

Las expectativas de las tasas de reemplazo de los cotizantes al régimen de ahorro individual eran de alrededor del 70% en el año 2007, sin embargo, las tasas de reemplazo oscilaban alrededor de 34% entre el año 2007 y 2014 (Cuadro 1). Una vez se incluye el subsidio, la tasa de reemplazo sube en alrededor de 10 puntos porcentuales. Aproximadamente un tercio de la tasa de reemplazo del régimen de ahorro individual se obtiene por un bono a los pensionados que formaron parte del régimen anterior a la reforma de 2008. Esto es preocupante porque este reconocimiento eventualmente va a ser cero, lo que disminuirá la tasa de reemplazo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hicieron algunas simulaciones para el periodo 2025-2035 y los resultados muestran que el pilar solidario va a jugar un rol cada vez más importante en el sistema. Las simulaciones ponen en evidencia que alrededor del 37,2% de la tasa de reemplazo va a ser a través del pilar solidario (Cuadro 2). Las tasas de reemplazo de Chile comparadas con el promedio de la OCDE son inferiores para hombres y mujeres en 17,9pp y 27,7pp respectivamente. No obstante, la tasa de cotización en Chile (10%) es inferior al promedio de la OCDE (19%).

CUADRO 1. TASAS DE REEMPLAZO MEDIANAS PARA PENSIONADOS AFP 2007 – 2014

Proportion of months with contributions	Self-financed Pensions			Self-financed Pensions + Solidarity Pillar (APS)		
	Women	Men	Total	Women	Men	Total
Low (<=25%)	4%	5%	4%	21%	128%	64%
Number of cases	20.877	11.588	32.465	20.877	11.588	32.465
Medium-Low (26% - 50%)	10%	23%	13%	15%	69%	33%
Number of cases	43.449	29.493	72.942	43.449	29.493	72.942
Medium-High (51% - 75%)	23%	45%	33%	27%	57%	42%
Number of cases	51.797	54.435	106.232	51.797	54.435	106.232
High (>75%)	36%	55%	46%	37%	59%	48%
Number of cases	53.819	71.963	125.782	53.819	71.963	125.782
Total Replacement Rate	**24%**	**48%**	**34%**	**31%**	**60%**	**45%**
Number of cases	**170.311**	**167.508**	**337.819**	**170.311**	**167.508**	**337.819**

Fuente: Cálculos propios.

CUADRO 2. TASAS DE REEMPLAZO MEDIANAS PROYECTADAS PARA 2025 – 2035

Proportion of months with contributions	Self-financed Pensions			Self-financed Pensions + Solidarity Pillar (APS)		
	Women	Men	Total	Women	Men	Total
Low (<=25%)	3,3%	4,7%	3,8%	34,8%	34,5%	34,7%
Number of cases	356.743	154.915	511.658	356.743	154.915	511.658
Medium-Low (26% - 50%)	8,3%	11,8%	9,6%	31,0%	34,4%	32,0%
Number of cases	309.922	202.596	512.518	309.922	202.596	512.518
Medium-High (51% - 75%)	19,3%	24,7%	21,9%	35,9%	42,1%	39,8%
Number of cases	229.918	280.222	510.140	229.918	280.222	510.140
High (>75%)	31,0%	42,3%	38,9%	36,8%	49,2%	46,6%
Number of cases	106.547	398.471	505.018	106.547	398.471	505.018
Total Replacement Rate	**8,3%**	**24,7%**	**15,3%**	**34,1%**	**41,0%**	**37,2%**
Number of cases	**1.003.130**	**1.036.204**	**2.039.334**	**1.003.130**	**1.036.204**	**2.039.334**

Fuente: Cálculos propios.

Respecto las condiciones demográficas, Chile está viviendo un envejecimiento poblacional acelerado. Mientras en 1990 había siete personas menores de 60 años por cada adulto mayor (60+), en la actualidad esto se ha reducido a cuatro personas por cada adulto mayor y se estima que para el año 2050 este número se reduzca a dos personas por cada adulto mayor. El envejecimiento tiene enormes repercusiones en cuanto a la estructura y sostenibilidad del sistema pensional puesto que genera mayores presiones fiscales al Estado a través del pilar solidario para mantener las tasas de reemplazo.

Al mirar las comisiones de las AFP en Chile, existe una muy baja alfabetización y conocimiento previsional respecto al tema pensional. A pesar de que las comisiones han disminuido después de la implementación del proceso de licitación para los nuevos afiliados en el año 2008, actualmente el 80% de los afiliados pertenece a las AFP más costosas, lo que abre un espacio para incrementar la competencia del sistema pensional.

La encuesta de opinión sobre el Sistema de Pensiones encargada por la Comisión de Pensiones reveló una marcada ausencia de la legitimidad social. Alrededor del 70% de la población cree que las pensiones del sistema no van a ser suficientes para financiar un nivel de vida considerado como el adecuado. El 72% de la población considera que solo un cambio completo en el sistema de fondos de pensiones ayudaría a mejorar las pensiones y el 79% de los encuestados está de acuerdo con la creación de una AFP estatal.

Los problemas de diseño de la reforma de 1981 tienen implicaciones en el sistema pensional actual. Las tasas de cotización anteriores a la reforma oscilaban entre el 13% y el 20%, con la reforma se redujeron al 10% sin ninguna base empírica para esta decisión. Se consagraron edades de pensión diferenciadas para hombres (65 años) y mujeres (60 años). Además de propiciar la ausencia de datos básicos para la discusión y de educación previsional.



VI. DESARROLLOS RECIENTES

Durante el segundo mandato de Michelle Bachelet se presentó un informe en septiembre de 2015 con el objetivo de subsanar nuevamente el sistema pensional. No obstante, la propuesta de reforma que contenía temas como el incremento de 5pp en la tasa de cotización y la recomposición de las cotizaciones de las AFP a una nueva institución pública no fueron tramitadas de forma oportuna, por lo que con la llegada del nuevo Gobierno de Sebastián Piñera esta propuesta fue eliminada.

En marzo de 2018 con la entrada de un nuevo Gobierno de distinta coalición, se envía una nueva propuesta de reforma al Congreso que actualmente se encuentra en discusión. Tiene como objetivo mejorar el pilar solidario (incremento del 50%), aumentar la tasa de cotización a 14% (4pp adicionales que van a cuentas individuales administradas por una nueva institución pública), solidaridad adicional y nuevos beneficios a la clase media y mujeres financiados vía impuestos.

PANEL:
PROPUESTAS DE REFORMA Y DISCUSIÓN

REFORMA MULTIPILAR AL SISTEMA DE PROTECCIÓN ECONÓMICA A LA VEJEZ

DAVID FORERO [3]
FEDESARROLLO

En este documento se presenta una propuesta de reforma multipilar al sistema de pensiones colombiano con el objetivo de mejorar su cobertura y progresividad. Primero, se realiza un breve diagnóstico del sistema pensional. Segundo, se plantea la propuesta de reforma y se presentan algunas estimaciones respecto al impacto en cobertura, progresividad y viabilidad fiscal. Posteriormente se realiza una comparación con respecto a la propuesta de marchitar Colpensiones y las implicaciones que tendría esta reforma. Finalmente, se presentan las ideas centrales que en esencia enmarcan la propuesta de reforma pensional basada en pilares.

I. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENSIONAL

En Colombia el 42% de las personas ocupadas devengan un salario inferior a 1 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) y están excluidos por definición del sistema pensional. El 84% gana hasta 2 SMMLV y el 94% hasta 4 SMMLV. Estas características del mercado laboral colombiano revelan que se tiene una sociedad de bajos ingresos. Si a esto se le añade que el 62% de los trabajadores a nivel nacional son informales, se puede concluir que únicamente el 35% de estos trabajadores cotiza a pensión, y una proporción sustancialmente menor cumplirá los requisitos mínimos para obtener una pensión contributiva.

La cobertura del sistema pensional colombiano está segmentada en dos tipos de poblaciones. Por un lado, se encuentran los adultos mayores que acceden al Régimen de Prima Media (RPM) y por otro aquellos que pertenecen al Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS). Entre los dos tienen una cobertura aproximada del 25% de la población en edad de jubilación. Por otra parte, se encuentra el programa Colombia Mayor, focalizado en adultos mayores [4] en situación de pobreza y cuya cobertura es aproximadamente 28% del total de esta población.

[4] Economista de la Universidad Nacional, con maestría en Administración Pública del London School of Economics. Candidato a PhD en Historia Económica de la Universidad Carlos III de Madrid. Fue ganador del premio Luis Carlos Sarmiento Angulo en 2018 por su propuesta de política educativa para mejorar la calidad del sistema de educación preescolar, básica y media en Colombia, y ganador del premio Germán Botero de los Ríos (2011), por una investigación sobre la mejor forma de aprovechar una bonanza petrolera a través de equilibrio general. Actualmente es Investigador en Fedesarrollo en temas de política fiscal, mercado laboral, sistema de seguridad social, reforma pensional y calidad educativa. Hoy en día se desempeña como profesor de Economía Latinoamericana para la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.

[4] Se requiere como mínimo tener tres años menos que la edad que se requiere para pensionarse (54 años mujeres y 59 años hombres).

En el medio de estos dos escenarios se encuentra cerca de la mitad de la población en edad de jubilación, que no cuenta con ningún tipo de cobertura. Una parte no tiene el puntaje del SISBEN apropiado para formar parte del programa Colombia Mayor, por lo que no reciben nada del Estado, y la otra recibe una devolución de saldo o una indemnización sustitutiva al no cumplir los requisitos de semanas de cotización para acceder a una pensión.



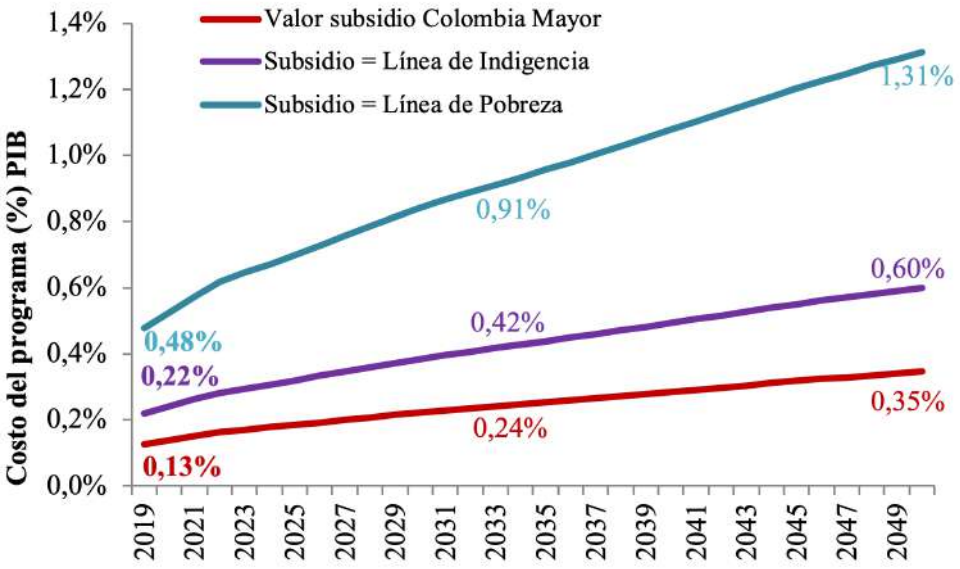
II. ¿CÓMO INCREMENTAR LA COBERTURA?

Cualquier reforma que se realice al sistema pensional va a incrementar marginalmente la cobertura a través del régimen contributivo. Por este motivo se deben mejorar las dos herramientas ya existentes que tienen como objetivo incrementar el acceso al sistema pensional:

A. Colombia Mayor: es un programa del Gobierno que funciona como un pilar no contributivo. Tiene presencia nacional y ofrece subsidios focalizados a más de 1,53 millones de adultos mayores inscritos en el SISBEN I y II. No obstante, no alcanzó la meta inicial de 2,2 millones de adultos mayores y el subsidio en 2019 fue en promedio $68.000 pesos mensuales, lo cual no alcanza a cubrir la línea de indigencia.

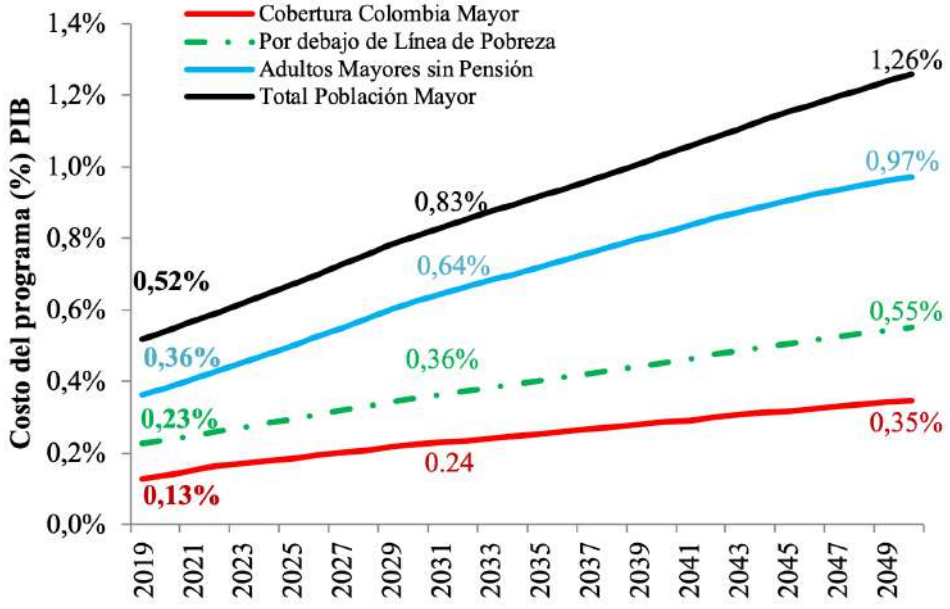
B. Beneficios Económicos Periódicos (BEPS): es un programa del Gobierno que funciona como un pilar semi-contributivo. Es un esquema voluntario de ahorro para la vejez que ofrece flexibilidad en los aportes (desde $5.000 hasta $900.000 pesos). El problema de su diseño es que está focalizado en personas que devengan menos de 1 SMMLV, por lo que depende de la voluntad de ahorro de un segmento de la población ubicado en los deciles de ingreso más bajo, que son precisamente los que poseen menor ingreso disponible.

GRÁFICO 1. REFORMA PROGRAMA COLOMBIA MAYOR.
IGUAL COBERTURA, MAYOR MONTO



Fuente: Modelo Pensional Forero & Villar.

GRÁFICO 2. REFORMA PROGRAMA COLOMBIA MAYOR.
IGUAL MONTO, MAYOR COBERTURA



Fuente: Modelo Pensional Forero & Villar.

El dilema de Colombia Mayor radica en aumentar el monto del subsidio o incrementar la cobertura del programa. El Gráfico 1 muestra cuál es el costo fiscal como porcentaje del PIB de aumentar el monto del subsidio hasta la línea de indigencia o hasta la línea de pobreza. El Gráfico 2 muestra cuál es el costo fiscal como porcentaje del PIB de incrementar la cobertura, ya sea a todos los adultos mayores que viven por debajo de la línea de pobreza, a todos los adultos mayores sin pensión o al total de esta población.

De acuerdo con las estimaciones, es más costoso incrementar el monto del subsidio hasta la línea de pobreza que aumentar la cobertura hasta lograr la universalización. La propuesta planteada en este documento es la universalización de la cobertura del sistema de pensiones mediante la asignación del programa Colombia Mayor a todos los adultos mayores que no tienen acceso a una pensión contributiva, lo que representaría entre dos terceras partes y tres cuartas partes de la población mayor. Para cumplir esta meta resulta necesario incrementar la edad en la cual se otorga el subsidio hasta los 65 años para hombres y 62 años para mujeres, teniendo en cuenta que cualquier mecanismo de focalización tiene un alto costo social. Lo recomendable es no modificar el monto actual del subsidio de forma sustancial hasta tener cobertura completa, puesto que lo contrario se excluiría a una parte de la población en situación de vulnerabilidad.

La universalización de la cobertura a través de subsidios directos por parte del Estado no es lo ideal, puesto que todo sistema de protección económica a la vejez sostenible tiene que estar fundamentado en la capacidad de ahorro de la población. La focalización actual del otro mecanismo de ahorro, los BEPS, excluye al 48% de la clase media en Colombia que es informal, y que por tanto hoy en día no tiene opción alguna de mecanismos de ahorro. Una mejor focalización de los BEPS hacia la clase media brindaría mayores herramientas a los trabajadores que realmente pueden ahorrar.

Para universalizar la cobertura el gasto requerido no es tan significativo. En el peor de los casos se requeriría aumentar el gasto 1% del PIB, 0,3% a través del programa Colombia Mayor y 0,7% para la universalización de los BEPS (en el escenario con la mayor cantidad de ahorro). Sin embargo, dadas las presiones fiscales actuales y el compromiso con el cumplimiento de la regla fiscal se hace imposible que el Gobierno lleve a cabo este incremento en el gasto. Por tal motivo se propone que, a través de una reforma de pilares, los recursos salgan del mismo sistema a través de impuestos a las pensiones más altas y la recomposición de los aportes entre los dos regímenes.

III. LA REFORMA PENSIONAL DE PILARES

La reforma contenida en este documento, denominada Multipilar o “de pilares”, propone acabar con el esquema de competencia entre los dos regímenes (RPM y RAIS), desarrollando una visión de complementariedad. El RPM cobijaría a todos los trabajadores por un segmento o pilar básico de hasta 1 SMMLV, eliminando los subsidios regresivos a las pensiones de mayores ingresos, mientras que el régimen privado de ahorro individual recogería las cotizaciones por encima de 1 SMMLV. Así, el Estado asume el componente de solidaridad y el sector financiero mediante las AFP asume la prima por mayor capacidad de ahorro. Esto maximiza la eficiencia del sistema al concentrar el subsidio estatal sobre la población de menores ingresos.

La reforma elimina los componentes complementarios de la cotización: el 1,5% que se va al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FPGM) y la comisión de 1,2% de la cotización, la cual se reemplazaría por una comisión que dependería directamente de la rentabilidad del stock de ahorros. Estos componentes se deben redirigir a las cuentas individuales de ahorro, incrementando el monto de pensión sin modificar la tasa de cotización. Lo anterior reactivaría el mercado de rentas vitalicias al eliminar el componente de solidaridad y de pensión mínima del RAIS.

Para plasmar esta reforma se requiere un único sistema pensional, eliminando los traslados y posibilidades de arbitraje entre regímenes. Esto implicaría tener un único sistema de información para todos los trabajadores. Las cotizaciones se harían al sistema como un todo, para posteriormente ser distribuidas entre los regímenes dependiendo del monto sobre el cual se cotiza.

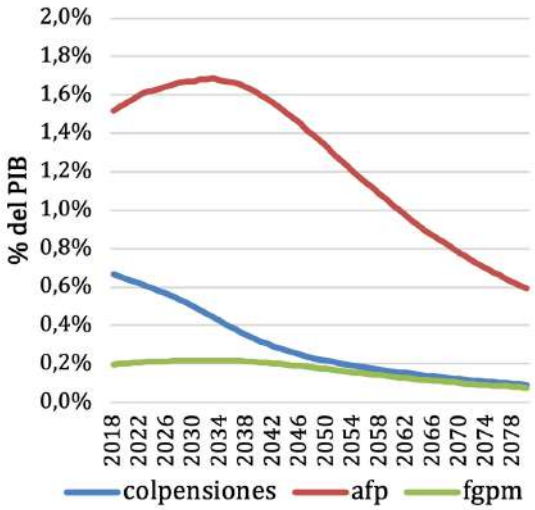
Uno de los grandes problemas del diseño del FGPM es que entrega una pensión de 1 SMMLV para todos los trabajadores con ingresos entre 1 y 2,2 SMMLV que cumplan el requisito de semanas (1.150); esto es, no premia ahorros por encima de 1 SMMLV, por lo que no hay incentivo alguno por cotizar por salarios mayores a 1 y menores a 2,2 SMMLV (rango donde se encuentran más de la tercera parte de los trabajadores). En contraste, esta propuesta plantea que exista una prima por mayor ahorro, permitiendo que el subsidio disminuya a medida que se incrementa el ahorro del cotizante. Esto generaría que el pilar público se vuelva tan eficiente como el FGPM y adicionalmente se incremente el monto de la pensión ante un mayor ahorro, un aspecto clave para fomentar el ahorro de largo plazo en la población trabajadora.

IV. SIMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE REFORMA EN EL MODELO PENSIONAL

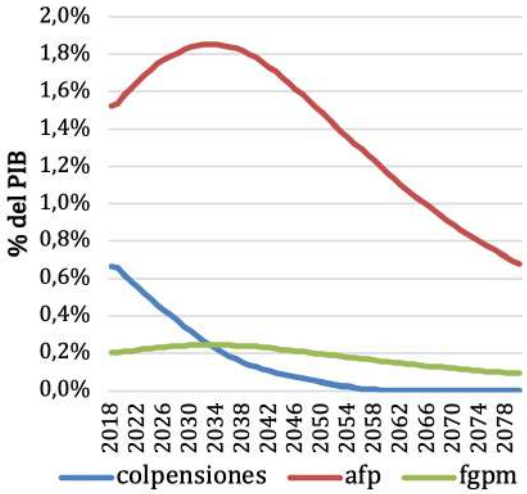
Una primera propuesta consiste en el cierre y posterior marchitamiento del Régimen de Prima Media, una propuesta avanzada por ANIF y Asofondos, lo que implicaría transformar a Colpensiones en una AFP de ahorro individual, ya sea como una AFP pura que ahorra todos su ingreso por cotizaciones, o una AFP nocional que sigue usando los recursos como un régimen de reparto, pero calcula las pensiones como si hubiera generado la tasa de interés del mercado; en este escenario, se elevan las contribuciones dirigidas a las AFP y al sistema de ahorro individual, a costa de los ingresos del régimen público de reparto (Gráfico 3.B). La reforma de pilares, en contraste, implica una recomposición de las cotizaciones a favor del Estado a través de Colpensiones, aunque al eliminar las cotizaciones al FGPM el valor de los fondos de ahorro de las AFP cae menos que proporcionalmente (Gráfico 3.C). Dicha recomposición de ingresos se convierte en la piedra angular del financiamiento de la universalización del sistema.

GRÁFICO 3. CONTRIBUCIONES DE LOS COTIZANTES AL SISTEMA DE PENSIONES

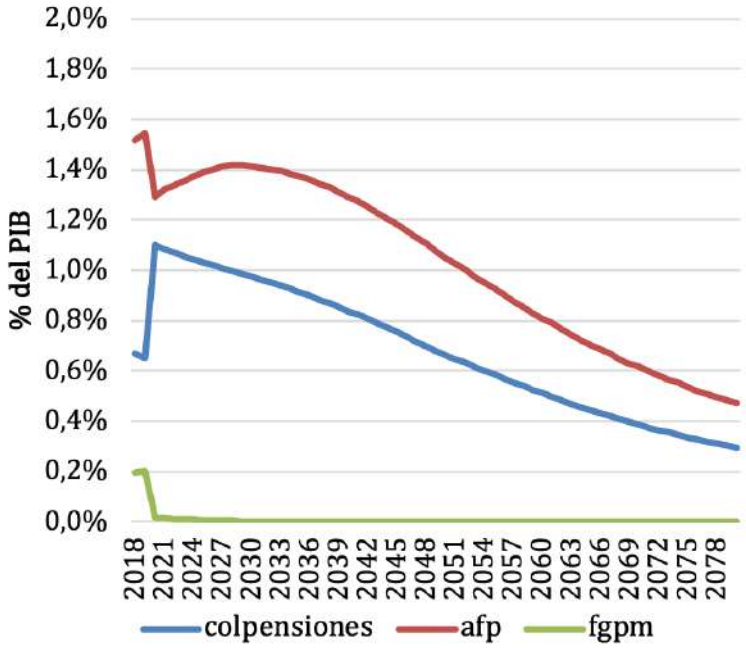
3. A Escenario Base



3. B Escenario Marchitamiento Colpensiones



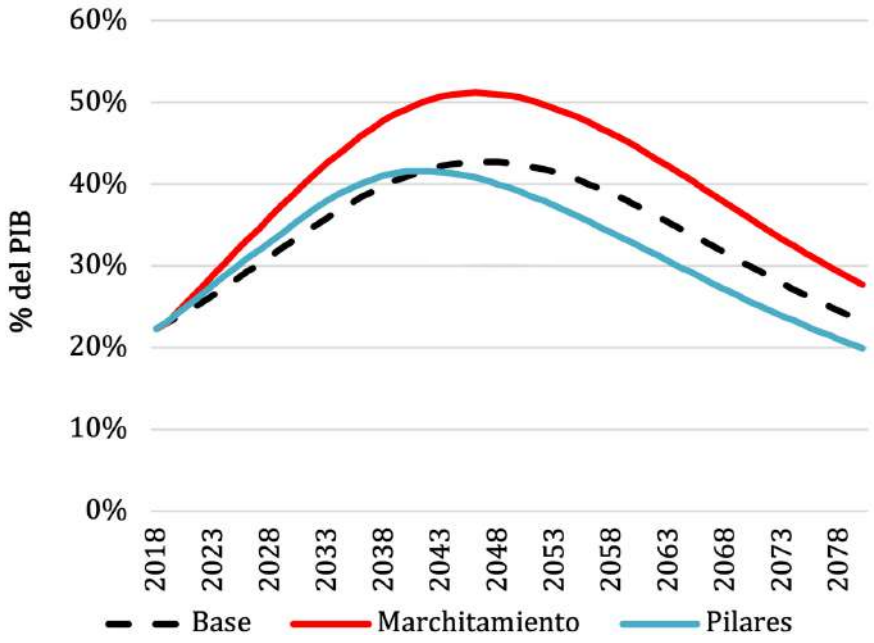
3. C Escenario Reforma de pilares



Fuente: Modelo Pensional Forero & Villar.

La propuesta de pilares tendría efectos macroeconómicos en el ahorro. El ahorro de los cotizantes en las AFP tendría un efecto inicial positivo puesto que las contribuciones que antes iban destinadas al FPGM se redirigen a las cuentas individuales. Sin embargo, en el largo plazo la senda de ahorro de las AFP se reduce aproximadamente 4 pp comparado con el escenario base (Gráfico 4). Claramente, este menor ahorro en el sistema financiero es consecuencia de una menor necesidad de endeudamiento del Estado, el cual reduce el déficit fiscal anual debido a los mayores ingresos por cotizaciones, y por ende requiere de menor endeudamiento a través de títulos de deuda pública. Si se descompusiera la cifra de ahorro y se eliminara la proporción del portafolio que se encuentra en TES, el valor del capital que se dirige al sector privado en ambos escenarios probablemente tenga un nivel similar.

GRÁFICO 4. AHORRO AFP COMO % DEL PIB



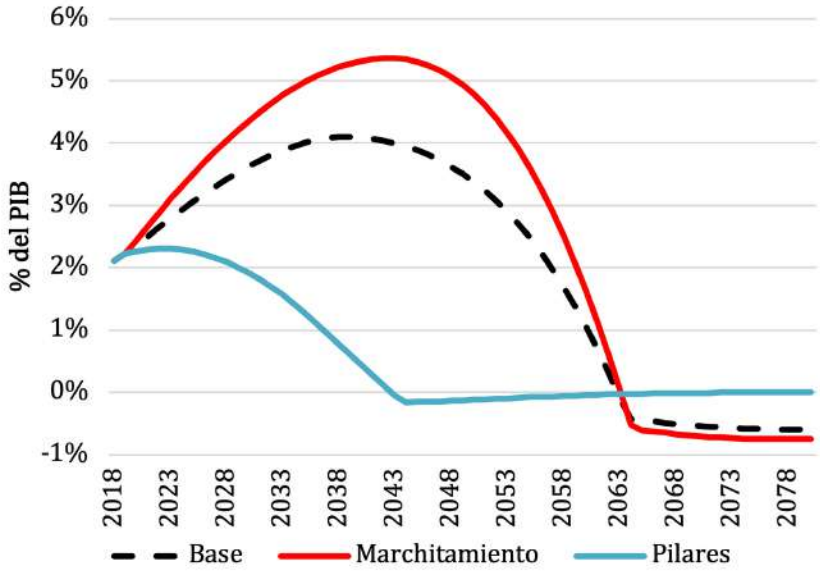
Fuente: Modelo Pensional Fedesarrollo

La reforma aquí descrita plantea que el FGPM se utilice exclusivamente para las personas que tienen derechos ya adquiridos. En el escenario base y con el marchitamiento de Colpensiones el FGPM se acaba en el año 2063. Después de este año entra en déficit y el Estado debe financiar la solidaridad de este fondo lo que implicaría, al no tener ningún ingreso, un incremento en el costo fiscal de alrededor de 1% del PIB (Gráfico 5).

El efecto en cobertura de cualquier reforma al sistema pensional contributivo ya sea la reforma de pilares o la de marchitamiento de Colpensiones, resulta siendo marginal, y es el efecto de unificar de 1.300 a 1.150 semanas de cotización requeridas para acceder a una pensión. Para el año 2080 la cobertura de cualquiera de estas dos reformas se ubicaría en 26,5%, 1,2 pp superior a la estimada en el escenario base (25,3%). Por este motivo son claves los programas Colombia Mayor y los BEPS.

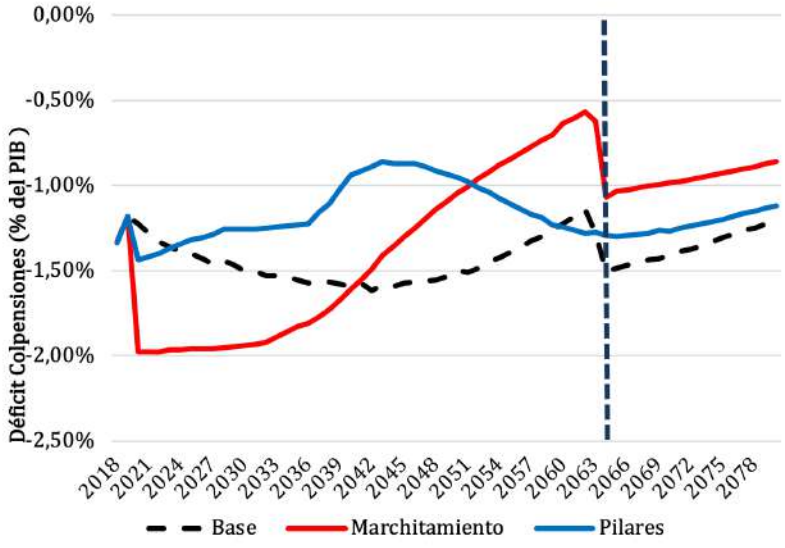
El costo fiscal del escenario de pilares incrementa los primeros tres años el déficit de Colpensiones porque se eliminan traslados; posteriormente comienza una senda positiva que luego de 40 años se revierte (Gráfico 6). La diferencia entre el déficit de largo plazo del escenario de pilares y el del escenario base radica en cuáles personas están recibiendo el subsidio. Mientras que el escenario de pilares subsidia a todos los adultos mayores que reciben una pensión, pero con un subsidio acotado y focalizado en la población de menores ingresos, en el escenario base se subsidia a los pensionados ubicados en el quintil de ingreso más alto.

GRÁFICO 5. BALANCE FGPM



Fuente: Modelo Pensional Fedesarrollo

GRÁFICO 6. DÉFICIT DE COLPENSIONES TENIENDO EN CUENTA EL BALANCE NEGATIVO DEL FGPM



Fuente: Modelo Pensional Fedesarrollo

Para el escenario de marchitamiento de Colpensiones, se tiene un costo fiscal inicial elevado puesto que se eliminan traslados y además se eliminan las cotizaciones de este sistema. Posteriormente, el Estado se aleja progresivamente del sistema pensional y lo deja en manos del sector privado hasta el año 2063, dado que el FGPM comienza a entrar en déficit y el Estado tiene que asumir de lleno todas las funciones solidarias sin los ingresos asociados.

V. IDEAS FINALES

La reforma al sistema de protección económica a la vejez no debe desacoplarse de la prioridad de universalizar la cobertura mejorando los programas Colombia Mayor y BEPS, teniendo en cuenta los elevados niveles de informalidad que tiene el país. Es necesario que el sistema se cofinancie entre pilares y funcione como un solo mecanismo.

Existe un dilema en los sistemas pensionales entre edad de pensión, tasa de cotización y tasa de reemplazo. No se puede incrementar la tasa de reemplazo si el sistema no modifica la edad de pensión o la tasa de cotización. El mercado laboral posee una estructura dinámica y por tal motivo las reformas paramétricas al sistema pensional son esenciales para su sostenibilidad. Al ser un tema controversial que usualmente atraviesa una coyuntura política compleja, se propone o bien la creación de una comisión de expertos que discuta técnicamente cada 5 años sobre estos temas, o bien dejar la edad de pensión como un parámetro movible, opcional al usuario, en donde mientras mayor sea la edad de pensión elegida, mayor será la tasa de reemplazo que reciba la persona.

Como reflexión final, más allá de qué alternativa es mejor, la sociedad colombiana debe tener algo claro: la reforma pensional es una urgencia, y la inacción no es una opción.

VI. REFERENCIAS

- Bosch, M., Pagés, C., & Melguizo, Á. (2013). Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, M., Solange, B., Castellani, F., Oliveri, M., & Villa, J. (2015). Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cavallo, E., & Serebrinsky, T. (2016). Ahorrar para desarrollarse. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fajnzylber, E. (2005). Pensiones para todos: Análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema previsional chileno.
- Fedesarrollo & Fundación Saldarriaga Concha. (2015). Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones. Bogotá D.C.: Editorial Fundación Saldarriaga Concha.
- Villar, L., Becerra, A., & Forero, D. (2017a). Alternativas para extender la cobertura del sistema de protección económica a la vejez en Colombia. Bogotá D.C. : Fedesarrollo.
- Villar, L., Becerra, A., & Forero, D. (2018). Características de un Sistema Pensional Multipilar aplicado en el contexto colombiano. Bogotá.

PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN PARA LA VEJEZ

SANTIAGO MONTENEGRO [5]
ASOFONDOS

El presente documento tiene como propósito presentar una propuesta de Reforma al Sistema de Protección para la Vejez por parte de Asofondos. Esta iniciativa tiene como objetivo solucionar los tres principales problemas del sistema: cobertura, inequidad y sostenibilidad. El documento analiza cómo está conformado el sistema de pensiones en Colombia en la actualidad y las proyecciones para el año 2055 antes y después de la reforma propuesta. Así mismo, sintetiza cuál debería de ser el papel del Régimen de Prima Media, el Régimen de Ahorro Individual Solidario y los programas subsidiados otorgados por el Estado con base en la dinámica demográfica y la estructura del mercado laboral del país.

I. EL SISTEMA DE PENSIONES EN COLOMBIA

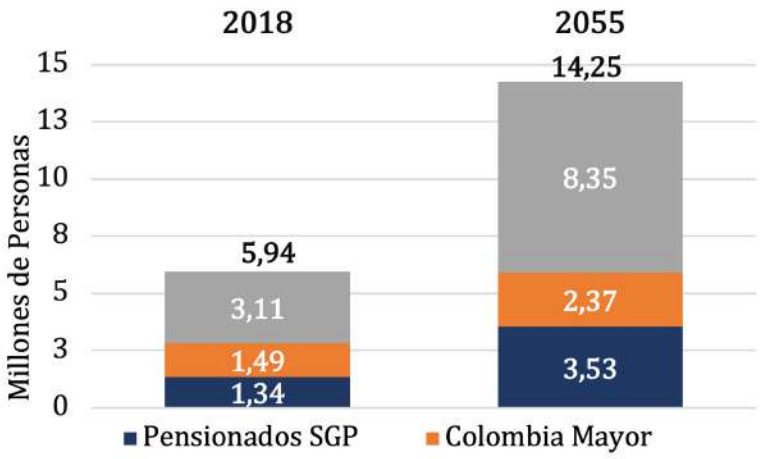
En el año 2018 existían en Colombia 5,94 millones de adultos mayores, de los cuales más del 50% no tenían algún tipo de protección para su vejez. Aproximadamente 1,49 millones recibían un subsidio de $75.000 pesos mensuales a través del programa Colombia Mayor, mientras que el restante 1,34 millones tenía una pensión por vejez, invalidez o sobrevivencia. Con base en el modelo de Asofondos (Cáceres et al., 2018), se estima que, bajo la actual estructura del sistema de pensiones, para el año 2055 existirán más de 14 millones de adultos mayores, de los cuales 8,35 millones no contarán con algún tipo de protección para su vejez y 2,37 millones formarán parte del programa Colombia Mayor. De los restantes 3,53 millones que tendrán acceso a una pensión, aproximadamente 3 millones lo haría a través del régimen privado y 0,5 millones a través del régimen público (Gráfico 1).

El problema de cobertura se agrava con la inequidad del Régimen de Prima Media (RPM), en donde más de un 85% de los subsidios se concentran en los dos quintiles de mayores ingresos. Una persona que se pensiona con 1 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) recibe un subsidio promedio de $93 millones de pesos, mientras que una persona que se pensiona con 25 SMMLV recibe un subsidio promedio de $1.000 millones de pesos, cantidad que podría brindar un ingreso vitalicio de línea de pobreza a más de 30 personas (Gráfico 2).

Entre 2013 y 2018, 543.035 personas recibieron devolución de saldo en el RPM puesto que no completaron los requisitos para acceder a una pensión, mientras que en el Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS) el número de personas en la misma situación tan alcanzó 116.991. La magnitud promedio de las devoluciones en el RAIS para el año 2018 fue de $35 millones de pesos, mientras que las otorgadas por el RPM se ubicaron en $4,8 millones de pesos (Gráfico 3). Esta diferencia entre la devolución promedio de saldos es explicada por la rentabilidad real que ofrece el RAIS, que oscila alrededor del 8%, a diferencia del RPM que reconoce únicamente la inflación.

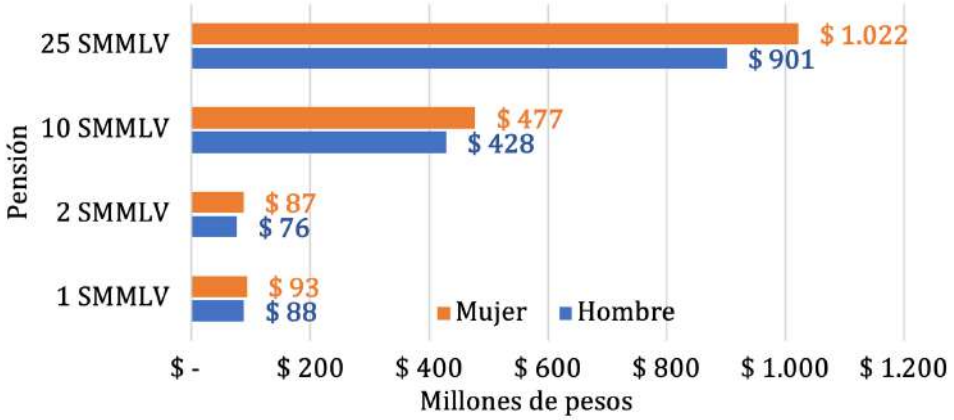
[5] Economista de la Universidad de los Andes y MSc en Economía del London School of Economics con PhD de la Universidad de Oxford. Fue Asesor del Gobierno para Asuntos Cafeteros, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Director Nacional de Planeación, Presidente de ANIF y Presidente del Consejo Gremial de Colombia. Actualmente se desempeña como Presidente de Asofondos y forma parte de varias juntas directivas como la de ISA y de la Bolsa de Colombia.

GRÁFICO 1. CONDICIÓN PENSIONAL MAYORES DE 60 AÑOS



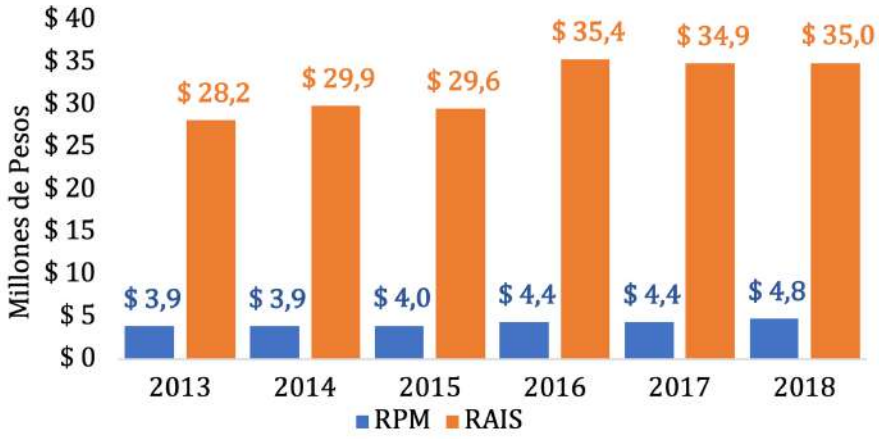
Fuente: GEIH (2018). Modelo Asofondos.

GRÁFICO 2. SUBSIDIOS DEL ESTADO SOBRE EL RPM



Fuente: Ministerio de Trabajo (2012).

GRÁFICO 3. DEVOLUCIÓN PROMEDIO POR REGÍMENES PENSIONALES



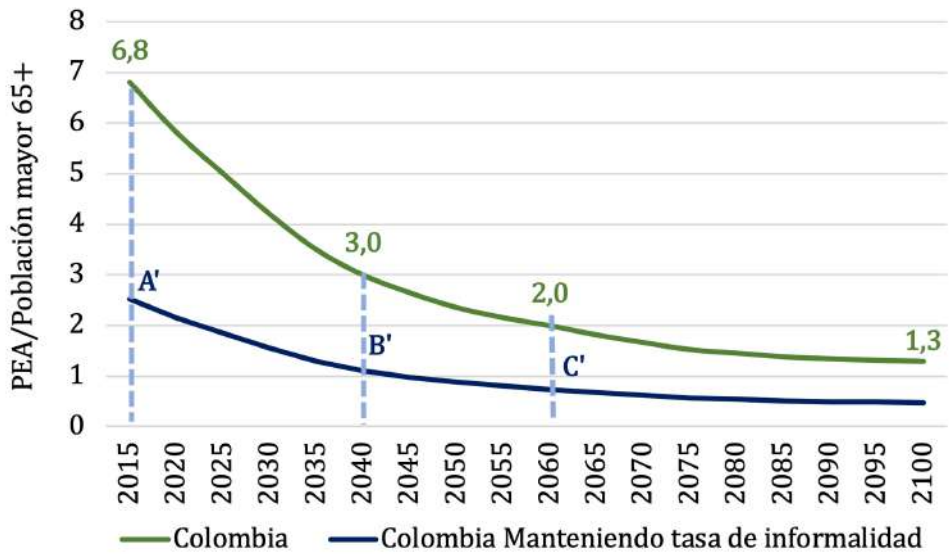
Fuente: Asofondos y Colpensiones.

El RAIS se convierte entonces en la mejor opción para el 95% de los afiliados al sistema pensional. Esto se explica porque el 80% que no cumple con los requisitos para acceder a una pensión recibe en este régimen en promedio siete veces más en la devolución de saldo. El 10% que se pensiona con un salario mínimo puede hacerlo con tres años menos de cotización y un 5% que recibe ingresos mayores se pensionará sin contar con las 1.300 semanas que pide el RPM. Para el restante 5% que se ubica en el quintil de ingreso más alto el RPM si es la mejor opción puesto que le otorga mayores subsidios, algo que por supuesto hace totalmente inequitativo el sistema público.

II. PROBLEMAS ESTRUCTURALES

Existen dos razones por las cuales un régimen de reparto es insostenible en un país con una estructura del mercado laboral como la de Colombia: i) la dinámica de la pirámide poblacional del país proyecta que el número de trabajadores por cada adulto mayor va a disminuir, pasando de 6,8 trabajadores en el año 2015 a 1,3 en el año 2100, ii) si se toma en cuenta la elevada tasa de informalidad del país, el número de trabajadores por adulto mayor se reduce a 2,5 en el año 2015 (Gráfico 4).

GRÁFICO 4. NÚMERO DE TRABAJADORES POR ADULTO MAYOR EN COLOMBIA (2015-2100)



Fuente: UN Population Division (2016). Cálculos propios.

III. REFORMA AL SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ

El objetivo de la reforma debe de ser construir un sistema pensional contributivo sostenible que provea una pensión adecuada y justa, alejada de intereses que puedan otorgar liquidez en el corto plazo al Gobierno, tal y como ocurrió en Argentina. La discusión acerca de la reforma del sistema debe enfocarse entre dos alternativas, una viable (RAIS) y otra que no lo es (RPM), sin importar si es manejado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) públicas o privadas.

La transición demográfica y la informalidad rompen con la idea de la solidaridad intergeneracional del sistema, haciendo inviable un régimen de reparto puro. Lo único que garantiza sostenibilidad, mejores pensiones y más cobertura del sistema a través de las décadas es el nivel de ahorro pensional. Para el año 2017 el ahorro pensional como porcentaje del PIB en Colombia era de 30%, inferior al de Chile (72%) y superior a otros pares de la región como México (15%) y Perú (22%).



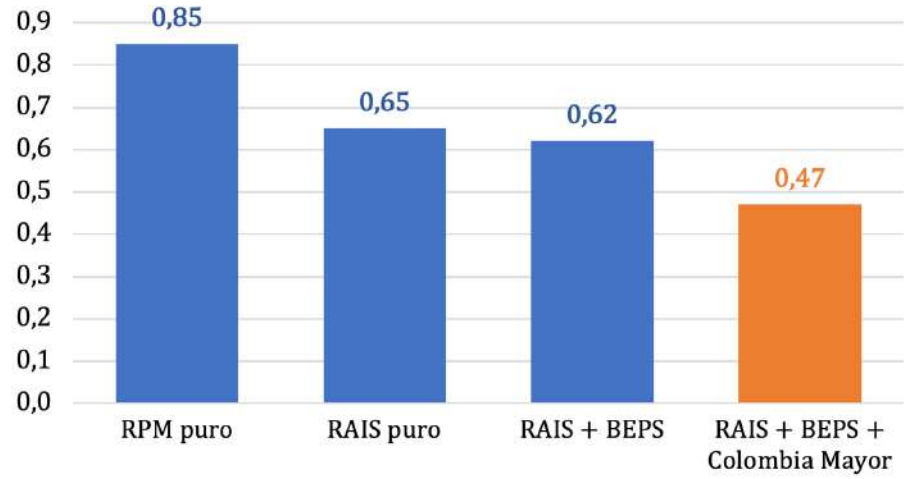
La reforma al sistema integral de protección a la vejez debe mejorar la focalización de los subsidios otorgados por el Estado y permitir a los cotizantes acceder a los beneficios que brinda el sistema de capitalización individual. Dentro de la estructura del nuevo sistema pensional debería estar el programa Colombia Mayor, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), un Fondo de Reserva de Pensión Mínima, ahorro individual y ahorro voluntario.

Se plantea que los cotizantes que cuenten con 1.150 semanas y cumplan con la edad de retiro pero no tengan el capital suficiente puedan acceder a una pensión de 1 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV). Este beneficio se financia con el Fondo Común de Reserva para Pensión Mínima ya existente, el cual tiene ahorros equivalentes a 2% del PIB y se estima que para el año 2055 habrá jubilado a más de 1,3 millones de personas. Con los parámetros actuales el fondo tiene recursos hasta el año 2065, sin embargo, sería de esperarse que para ese año la edad de jubilación, al igual que las tasas de cotización, se hayan incrementado.

El régimen semi-contributivo debería fundamentarse a través de los BEPS. Se debe estructurar un esquema BEPS que tenga en cuenta la devolución de saldos que otorga el RAIS, el cual es en promedio 7 veces más alto que el otorgado por el RPM. Adicionalmente, debería existir un subsidio adicional del 20%. Esto permitiría un ingreso mensual vitalicio de $276.316 pesos, lo

que cubre la línea de pobreza y es muy superior a los $37.895 pesos que se obtendría a través del RPM. El régimen solidario no contributivo debería sustentarse a través del programa Colombia Mayor, el cual debería tener una renta vitalicia que cubra la línea de pobreza y cobije a todos los adultos mayores de 65 años registrados en el SISBEN 1 y 2.

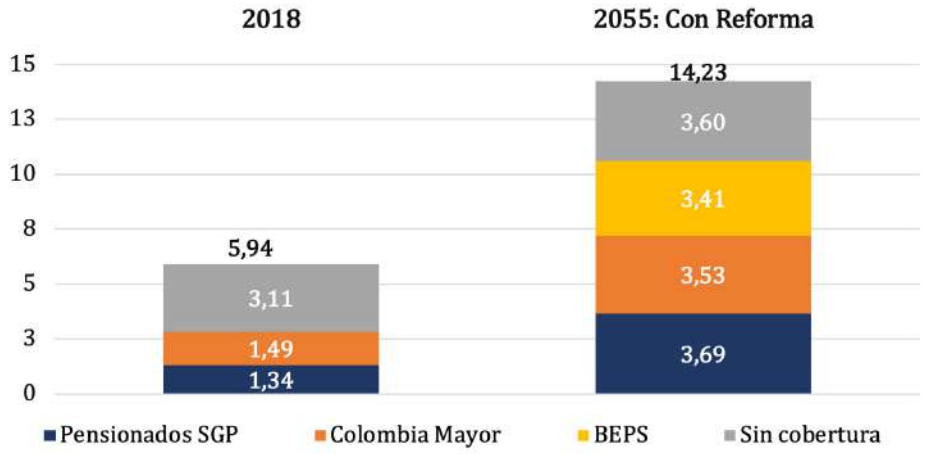
GRÁFICO 5. COEFICIENTE DE GINI EN DISTINTOS ESCENARIOS



Fuente: Modelo Asofondos.

La inequidad del RPM es la principal razón para construir un sistema de pensiones más redistributivo. El coeficiente de GINI en un esquema de RPM puro es de 0,85; superior en 0,38 unidades al sistema pensional planteado en esta propuesta de Asofondos (Gráfico 5). Para el año 2055, de ser aprobada la reforma aquí planteada existirían 3,69 millones de adultos mayores con acceso a pensión, 3,53 millones de beneficiarios del programa Colombia Mayor y 3,41 millones recibiendo una renta vitalicia a través de los BEPS (Gráfico 6). La cobertura total del sistema pensional pasaría de un 32% a un 68%, gracias a que el costo por cada punto de cobertura del sistema para el año 2055 pasaría de un escenario base de $13,9 billones a $10,0 billones de pesos.

GRÁFICO 6. CONDICIÓN PENSIONAL MAYORES DE 60 AÑOS – CON REFORMA



Fuente: Modelo Asofondos.

Al momento de realizar la reforma se deben respetar los derechos adquiridos de los que ya están jubilados y las expectativas de quienes estén próximos a hacerlo. Los nuevos cotizantes entrarían obligatoriamente a un régimen de capitalización individual, ya sea mediante AFP privadas o públicas, mientras que para las personas a quienes les haga falta más de 10 años para la edad de retiro se deberá definir un régimen de transición.

En lo referente a otras propuestas, la de Villar y Forero (2018) [6] no es sostenible en el largo plazo debido a que un pilar solidario es en esencia un esquema de reparto puro. Adicionalmente, esta propuesta tiene graves consecuencias en el mercado de capitales, puesto que eliminaría gran parte del ahorro que realizan los trabajadores a través de las AFP. La propuesta no es la más efectiva para solucionar la regresividad del sistema ya que está financiado con un impuesto implícito muy alto para las personas de los quintiles de ingreso más bajo. De igual forma, implicaría un subsidio que no estaría bien focalizado ya que no iría a programas más redistributivos como Colombia Mayor o los BEPS. En el corto plazo esta reforma brindaría liquidez a un Gobierno con necesidades de financiamiento. Sin embargo, en el mediano plazo incrementaría el déficit pensional y fiscal por encima del escenario base.

VI. REFERENCIAS

- Montenegro Trujillo, S., Llano Salamanca, J. N., Fajury Arana, K. A., & García, M. C. (2017). La inviabilidad de los regímenes de pensiones de reparto en países que aún gozan del dividendo poblacional-el caso de Colombia. Documento CEDE, (2017-51).
- Montenegro, S., Llano, J., Eslava, D., Fajury, K., & Cáceres, J. M. (2018). Un modelo para evaluar el sistema pensional colombiano. Documento CEDE, (2018-51)
- Montenegro, S., Llano, J., Cáceres, J. M., & Fajury, K. (2019). Transición demográfica, Tasas de retorno y Tasas de reemplazo de sistemas de pensiones de capitalización versus sistemas de reparto. Documento CEDE, (2019-15)
- Montenegro, S., Llano, J., & Ibañez, D. (2019). El PIB de la Cocaína 2005-2018: Una Estimación empírica. Documento CEDE, (2019-44).
- Villar, L. Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo. No. 58.

[6] Que se presenta en otra de las intervenciones participantes en este seminario.

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA LABORAL

JULIO ROBERTO GÓMEZ ESGUERRA [7]
CONFEDERACIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (CGT)

El artículo 46 de la Constitución Política de Colombia hace referencia al tema de pensiones y a cómo la sociedad o el Estado protegen a quienes llegan a la edad de jubilación sin algún tipo de cobertura. En la actualidad el país está en un continuo debate por cuenta de dos temas que son muy importantes para los trabajadores: una reforma pensional y una reforma laboral. El gobierno no tiene sobre la mesa ningún proyecto de reforma en materia pensional o laboral, sin embargo, es de conocimiento común el diálogo sobre este tema.

Fedesarrollo ha participado activamente en estos temas, particularmente en el tema de reforma pensional, mientras que el Ministro de Hacienda ha planteado diferentes puntos de vista relacionados con el tema de la reforma laboral. No obstante, el problema no es la existencia de un proyecto. El tema de fondo es la situación de carácter político-económico que impacta a Colombia, una deuda social de proporciones incalculables.

Desde las centrales obreras se convocó un paro nacional de 24 horas el día 21 de noviembre de 2019. Las personas que se movilizaron iban más allá de obreros o trabajadores del Estado. En esta manifestación se encontraban diversidad de personas ubicadas en distintos deciles de ingreso, lo que sugiere que desde las diferentes esferas del país hay un clamor generalizado por un cambio.

Desde la CGT se considera que las recomendaciones internacionales respecto a la reforma pensional no son las más acertadas. Una reforma pensional no se puede resolver a instancias simplemente de las recomendaciones de la OCDE, cuyas sugerencias parecen desconocer la realidad socioeconómica del país. El problema del sistema pensional en Colombia no se resuelve elevando las edades de pensión ni elevando el número de las semanas cotizadas, puesto que esto solo produciría una bomba de tiempo.

En el siglo pasado la tasa de desempleo no llegaba al 5%, y el 90% - 95% de los trabajadores de una empresa tenía un contrato de trabajo a término indefinido. Esto permitía que la probabilidad de pensionarse fuera muy alta, en contraste con el contrato de corta duración o la tercerización laboral de la actualidad.

Aunque se tiene un profundo respeto por los estudios y datos mostrados durante este seminario, hay un interrogante en el cual no se ahondó: ¿Cómo se van a fondear las cuentas para acceder a una pensión de jubilación si no hay empleo? Por ejemplo, existe una compañía atunera en Cartagena que tiene 1800 trabajadores. No obstante, solamente 60 de ellos tiene contratación directa con la empresa. El resto están a través de terceros o con contratos irregulares, que impi-

[7] Es un líder social con más de 30 años de experiencia que empezó como seminarista y operario de tipografía desde los 17 años. Fue Presidente de la Central Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores, Presidente Adjunto de la Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas y Fundador de Movimiento Centro Independiente. Actualmente es Presidente de la Confederación General de Trabajadores y Miembro Titular del Consejo de Administración de la Organización Internacional de Trabajadores.

den la construcción a futuro de una pensión de jubilación. En este sentido, existe un problema político de fondo.

Desde la CGT se han discutido 32 propuestas para la generación de empleo en Colombia. Dichas iniciativas van desde la emisión primaria de dinero hasta la reactivación de la Marina Mercante Grancolombiana. Dentro de estas propuestas se encuentra la reactivación de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia y su papel en el desarrollo de la infraestructura vial del país. Es inconcebible que actualmente existan vías 4G mientras que las vías secundarias y terciarias están en pésimas condiciones. Para adentrarse en procesos de verdadero desarrollo se necesita además de generar empleo, este tipo de instrumentos, pues actualmente la gente que sale a protestar es la que ve una manera de expresar su inconformidad respecto a esta deuda histórica de desarrollo.

Si no existe una política seria en materia de empleo en Colombia será muy complejo mejorar las cifras actuales del mercado laboral. Por eso, más allá de los modelos y cifras del equipo técnico, se necesitan políticas para construir condiciones para la generación de trabajo decente. Lo anterior, con el objetivo de mejorar los desastrosos resultados en materia de desigualdad del ingreso y empleo que tiene el país.

El paro y las dinámicas de movilización no tienen como objetivo derrocar al presidente Duque, pues éste fue electo democráticamente por los colombianos que salieron a votar. En vez de apostarle al fracaso de un gobierno, se está apostando a abrir espacios de interlocución. No se necesita generar más situaciones de zozobra en el país. Es necesario ir a una mesa de negociación donde estén las centrales obreras, los indígenas, la coordinadora de organizaciones sociales, los estudiantes, FECODE, los campesinos y el presidente, en donde a través del diálogo se concrete cuál es el paso por seguir.

A modo de conclusión, el objetivo central es fortalecer Colpensiones estableciendo un sistema público de pensiones. No se trata de hacer una reforma que cree un sistema de pilares, donde todos los cotizantes de menores ingresos vayan a Colpensiones, mientras que los cotizantes de ingresos medios y altos a los fondos privados; creando un sistema profundamente insolidario. Un sistema pensional debe fundamentarse en la universalidad, la integralidad y ante todo en la solidaridad, donde la persona que más gana aporta por el que menos gana, puesto que esta falta de solidaridad nos ha llevado a la situación de inequidad que tenemos en el país.

ELEMENTOS PARA LA REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA

LUIS FERNANDO MEJÍA [8]
DIRECTOR EJECUTIVO DE FEDESARROLLO

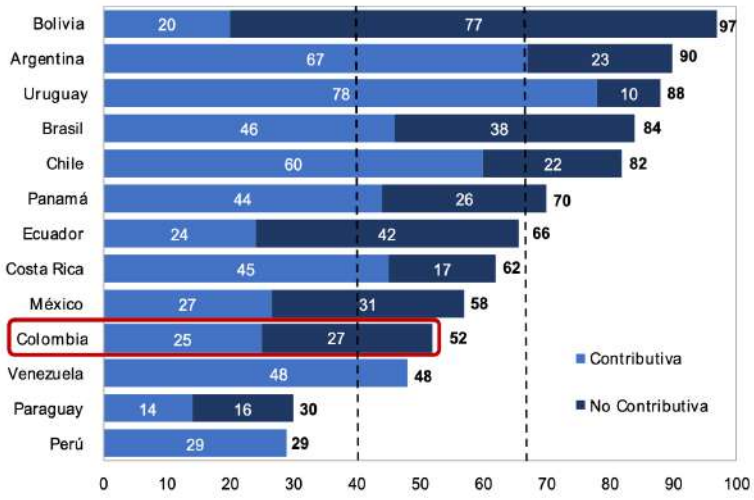
Este documento presenta una propuesta de reforma pensional para Colombia y se divide en cuatro secciones. En la primera, se presentan los principios de cobertura, equidad horizontal y equidad vertical que debería contener la reforma. En la segunda, se describen los elementos que se deben tener en cuenta en una reforma pensional. En la tercera, se plantea una estrategia para aumentar la progresividad del sistema hoy, a través de un mecanismo de solidaridad intrageneracional. Finalmente, se resumen las consideraciones más relevantes.

I. PRINCIPIOS BÁSICOS DE UNA REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA

Una reforma pensional debería cumplir tres principios básicos: cobertura, equidad horizontal y equidad vertical, principios que no cumple el sistema pensional en Colombia actualmente. Primero, el sistema solo cubre al 35% de la población activa y al 25% de las personas en edad de pensión. Segundo, la tasa de reemplazo es mayor en el régimen público (prima media, RPM) que en el régimen privado (ahorro individual con solidaridad RAIS). Es decir, se trata diferente a dos personas con las mismas características, dependiendo de en qué sistema estén cotizando. Tercero, existe un problema de inequidad vertical en la medida en que el 44% de las personas con acceso a pensión pertenece al 20% con más altos ingresos y el 74% de los subsidios son recibidos por el 40% con mayores ingresos.

GRÁFICO 1. COBERTURA EN LA FASE DE DESACUMULACIÓN

(Porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben una pensión)



Fuente: Ahorrar para Desarrollarse- BID (2016) para América Latina. GEIH para Colombia.

[8] Economista de la Universidad de los Andes con máster en economía y estudios doctorales en economía en la Universidad de Chicago. Fue Viceministro y luego Ministro de Planeación y Consultor y Director de Política Macroeconómica en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se ha desempeñado como Investigador del Banco de la República, del Banco Interamericano de Desarrollo y del National Bureau of Economic Research. Desde noviembre de 2018 es el Director Ejecutivo de Fedesarrollo.

Al comparar a los países de la región en términos de cobertura entre el régimen contributivo y el no contributivo, Colombia se ubica por debajo del promedio de América Latina (Gráfico 1). Al sumar estos dos componentes, Colombia alcanza una cobertura del 52%, mientras que el promedio latinoamericano es de alrededor del 70%. En términos regionales es de destacar el caso de Bolivia, que si bien tiene un pilar contributivo pequeño logró casi la cobertura universal.

Respecto a la inequidad horizontal, las tasas de reemplazo entre regímenes dependen de la densidad de cotización, la edad, y el género. Las diferencias derivadas de lo anterior están sesgadas hacia el sistema público, que actualmente tiene tasas de reemplazo más altas.

Frente al tema de inequidad vertical, los subsidios públicos que entrega el Estado a través de diferentes programas sociales representan 9% del PIB. Sin embargo, al dividir por quintiles de ingreso, la mitad de los subsidios del sistema pensional se destina al 20% de los hogares de más altos ingresos, lo que claramente indica que es un sistema altamente regresivo (Cuadro 1). En la actualidad, una persona que aporta 25 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) durante 26 años recibe un subsidio de alrededor de 1.000 millones de pesos.

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS SOCIALES POR QUINTIL DE INGRESO

Sector	Magnitud subsidio (% PIB)	Focalización (% del subsidio por quintil de ingreso)				
		1	2	3	4	5
Educación (Inc. formación para el trabajo)	2,97%	25,7%	23,4%	21,4%	18,1%	11,4%
Pensiones (Inc. Colombia Mayor)	**2,31%**	**4,3%**	**7,8%**	**13,7%**	**23,4%**	**50,8%**
Salud	1,85%	33,7%	23,6%	19,7%	15,1%	8,0%
Servicios Públicos	0,66%	21,8%	23,2%	22,9%	20,4%	11,7%
Atención a la pobreza	0,46%	33,4%	23,0%	15,0%	17,2%	11,5%
Atención a la primera infancia	0,42%	32,03%	27,24%	22,13%	15,39%	3,22%
Vivienda	0,22%	11,3%	22,5%	29,6%	26,6%	10,0%
Otros	0,16%	48,7%	35,7%	7,5%	5,4%	2,6%
Distribución Total	**9,0%**	**22,4%**	**19,9%**	**18,8%**	**18,8%**	**20,2%**

Fuente: Fedesarrollo - DNP

II. ELEMENTOS PARA UNA REFORMA PENSIONAL

Actualmente, el sistema pensional colombiano genera competencia entre los regímenes y dificulta la toma de decisiones por parte de los cotizantes, en la medida en que admite oportunidades de arbitraje. Por este motivo, desde Fedesarrollo consideramos primordial avanzar hacia un sistema de pilares, que solucione los problemas planteados anteriormente.

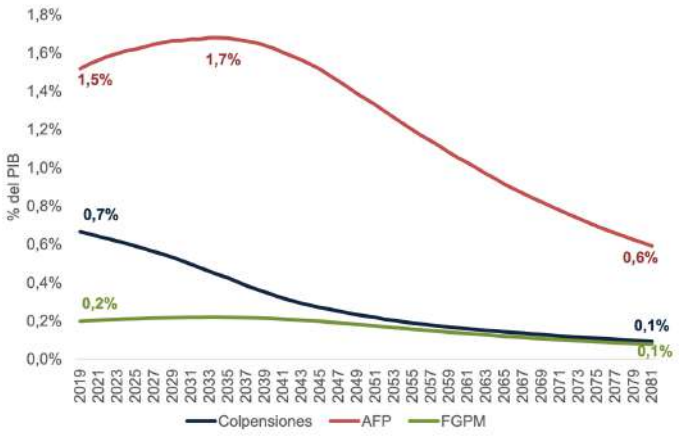
La discusión de política pública hoy se centra en la fracción del salario mínimo mensual legal vigente (α) que se debería cotizar al pilar público. Hay dos propuestas en la agenda que tienen implicaciones importantes no solo para los sistemas de ahorro público y privado, sino también sobre las cuentas fiscales del país en el corto y largo plazo. Por un lado, $\alpha = 0$ corresponde al pilar

único privado (RAIS) que han propuesto Anif y Asofondos, entre otros. En este caso, el sistema de reparto desaparece y las pensiones son actuarialmente justas, pues dependen estrictamente del ahorro individual. Esta propuesta resuelve el problema fiscal en el largo plazo, asumiendo un alto costo en el corto plazo, pues al acabar con los traslados y las cotizaciones aumenta el déficit fiscal, el cual está restringido por la regla fiscal.

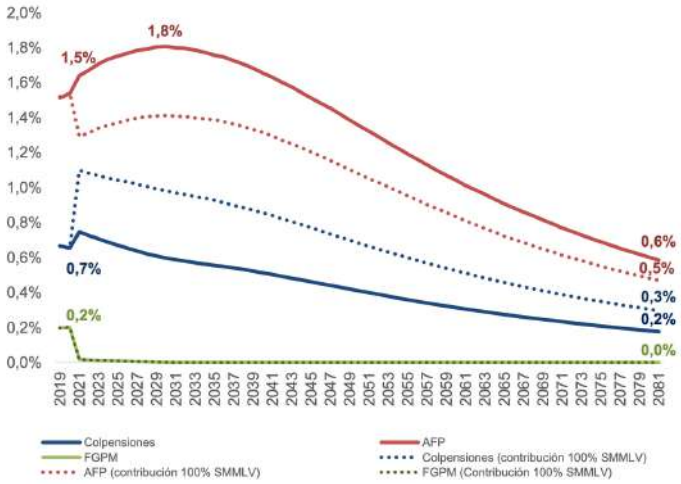
Por otra parte, α = 1 corresponde a la propuesta de Villar y Forero, 2018 (denominada "de pilares"), es decir cotización, plena de un salario mínimo en el régimen público. En el gráfico 2B se evidencian las implicaciones de esta propuesta. Esta propuesta implica un *windfall* fiscal en el corto plazo que aliviaría el déficit público (línea azul punteada). No obstante, en el largo plazo se elevarían las presiones fiscales al tener que subsidiar un salario mínimo para todos los cotizantes que cumplan las condiciones de pensión. Lo anterior también implica que toda la densidad de cotización hasta un salario mínimo pasaría a Colpensiones y que, por ende, se los flujos para los fondos privados de pensiones, comparado con el escenario base (Gráfico 2A).

GRÁFICO 2. CONTRIBUCIONES DE LOS COTIZANTES AL SISTEMA DE PENSIONES **(% DEL PIB)**

2. A Escenario Base



2. B Escenario de pilares



Fuente: Fedesarrollo.

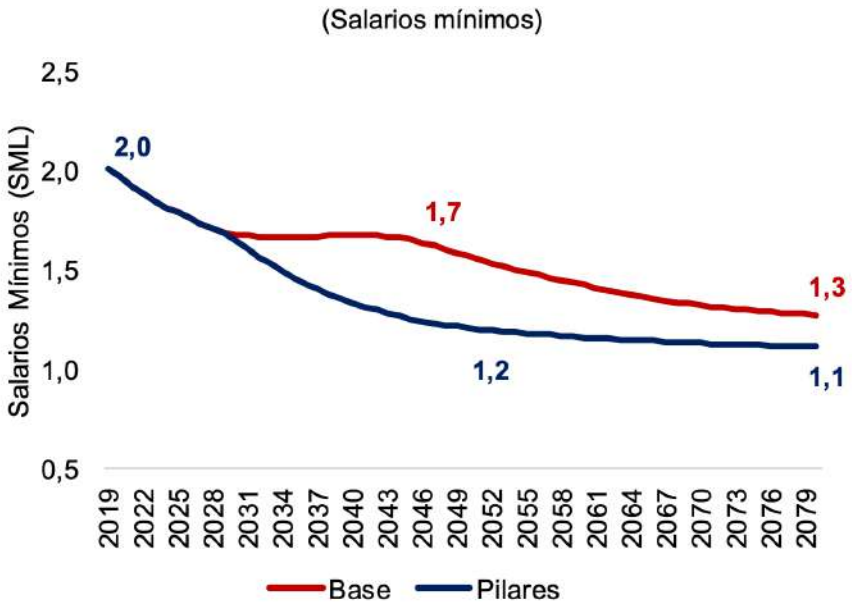
Nota: Con las propuestas de pilares se extingue el Fondo de Garantías de Pensión Mínima (FGPM) (línea verde punteada en el Gráfico 2B), que pasa a ser una cuenta individual.

A partir de lo anterior, para balancear los costos fiscales de corto y largo plazo y evitar los costos de la transición, se podría pensar en un sistema de pilares con un α entre 0 y 1. Al fijar este α en 60% del salario mínimo (Gráfico 2B, líneas continuas), es posible mantener los flujos a Colpensiones y a las administradoras de fondos privados (AFP) relativamente inalterados en el corto plazo.

A diferencia del escenario base, este escenario de pilares con α = 0,6 fortalece en el margen el ahorro privado en las AFP (Gráfico 2B). Además, como permanecen las ventajas del modelo de pi-

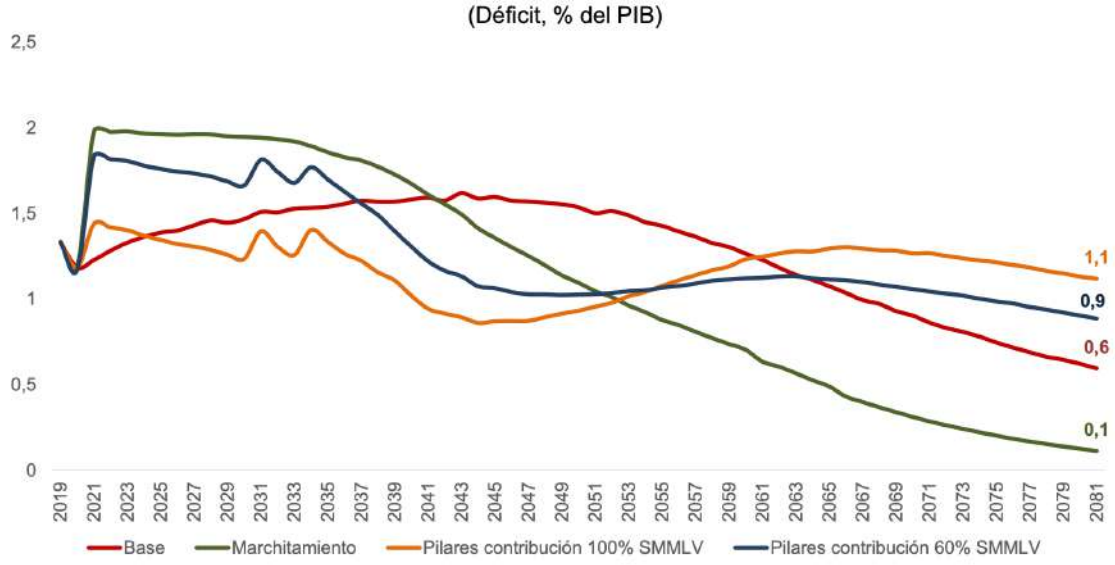
pilares y como la pensión no puede ser inferior a un salario mínimo, se subsidia de manera prioritaria a las personas que tienen cotizaciones cercanas al salario mínimo. Esto implica una reducción en la pensión promedio desde el 2030 aproximadamente, debido a que se eliminan los subsidios a las pensiones por encima de un SMMLV (Gráfico 3).

GRÁFICO 3. PENSIÓN PROMEDIO



Fuente: Fedesarrollo

GRÁFICO 4. BALANCE DEL DÉFICIT DE COLPENSIONES



Fuente: Fedesarrollo

Desde el punto de vista fiscal, como se observa en el Gráfico 4, el escenario base es una "u" invertida (línea roja) en donde el déficit fiscal cae debido a que con el sistema actual cada vez es más difícil acceder a una pensión. La línea verde representa el marchitamiento del RPM, que como se dijo atrás genera un problema fiscal de corto plazo porque se pierden todos los traslados y las cotizaciones actuales, obligando al Gobierno a incurrir en el costo de los actuales pensionados. La línea amarilla presenta el modelo de Villar y Forero (2018), con el cual aumenta ligeramente el déficit durante los primeros tres años. Al comparar contra el escenario base en el corto y mediano plazo, esta propuesta reduce el déficit fiscal; no obstante, en el largo plazo se genera un aumento en el déficit fiscal, derivado de la mayor cobertura. Finalmente, la línea azul presenta el escenario de contribución del 60% del SMMLV, la cual concilia las propuestas anteriores. Si bien se genera un aumento del déficit fiscal en el corto plazo, aunque en menor magnitud que el resultante de la propuesta de marchitamiento, en el largo plazo no se generan los costos fiscales de un pilar que implique una contribución del 100% del salario mínimo

A partir de lo anterior se identifican tres elementos positivos de la propuesta de un sistema de pilares con base en una cotización del 60% del salario mínimo. Primero, se eliminan completamente los subsidios a las pensiones más altas. El Estado se encarga entonces del componente básico sin otorgar subsidios a la tasa de reemplazo, focalizando los subsidios en las personas de ingresos más bajos, y subsidiando únicamente hasta 1 SMMLV. Segundo, se incrementa la transparencia del sistema, al eliminar los traslados entre regímenes y la posibilidad de arbitraje en el sistema, así como los incentivos al subregistro de ingresos. Lo anterior solucionaría también el problema de competencia que dificulta la toma de decisiones de las personas al afiliarse. Tercero, las AFP se siguen encargando de una porción mayor del ahorro pues manejan en cuentas individuales el exceso del 60% de un salario mínimo y la eliminación del FGPM, que pasa a nutrir las cuentas individuales.

Habría además dos ventajas fundamentales del sistema de pilares con contribución del 60% de un SMMLV. Por un lado, las contribuciones entre los dos regímenes se mantendrían estables, lo que reduciría los costos de la transición al facilitar un consenso alrededor de la reforma. Por otra parte, esta propuesta es menos costosa en el largo plazo frente a otro escenario multipilar. Para financiar las pensiones de 1 SMMLV el Estado cuenta con las contribuciones del pilar público más el 40% del salario mínimo restante de la contribución al régimen privado. Sin embargo, en el corto plazo el pilar público recibe menos recursos comparado con un esquema de cotización del 100% del SMMLV, debiendo otorgar subsidios en montos similares.

III. ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA

Las propuestas hasta aquí presentadas solucionan los problemas de equidad horizontal y vertical hacia adelante, porque personas con las mismas características obtendrían pensiones equivalentes y se eliminaría el 74% de subsidios que llega al 40% de las personas con ingresos más altos. Sin embargo, nada hacen por resolver el grave problema de regresividad entre los pensionados actuales. En esta sección de presenta una propuesta en este sentido, acudiendo al principio de solidaridad intrageneracional.

En la actualidad las pensiones del régimen público tienen un subsidio implícito porque la tasa de reemplazo es más alta que el cálculo actuarial de los aportes obtenidos. Por ejemplo, una persona que cotiza entre 13 y 16 salarios mínimos y recibe $10,6 millones de pesos mensuales de pensión puede estar recibiendo un subsidio de alrededor $2 millones de pesos.

Además, existe un sistema de contribuciones al denominado Fondo de Solidaridad Pensional. Este fondo tiene una subcuenta de solidaridad con la que se financia de manera importante el programa de Colombia Mayor, un programa con un subsidio básico de $75.000 pesos por persona que permite aumentar la cobertura pensional no contributiva, financiada en parte con contribuciones de los actuales cotizantes y pensionados.

Hoy en día solamente las pensiones de más de 10 SMMLV contribuyen al Fondo de Seguridad Pensional (Cuadro 2). A partir de principios de progresividad y equidad intrageneracional, la propuesta es reducir dicho umbral. La idea es establecer una contribución sobre las pensiones mayores o iguales a 4 SMMLV para financiar un aumento en la cobertura de Colombia Mayor. Entre más alta la pensión, más progresiva debería ser la contribución. En línea con lo anterior, en los regímenes especiales también podrían aumentar las contribuciones con el objetivo de mejorar la cobertura del pilar no contributivo.

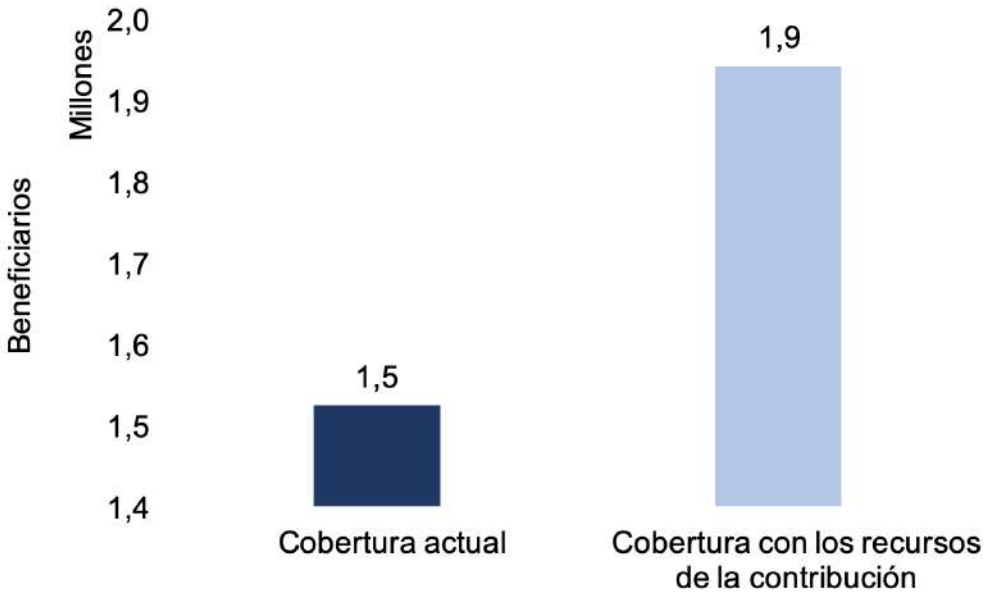
CUADRO 2. PROPUESTA DE CONTRIBUCIONES POR RANGO DE PENSIONES

Propuesta de contribuciones solidarias por rango de pensiones					
Base de contribución (pesos)	$3.312.464 - $5.796.812	$5.796.813 - $8.281.160	$8.281.161 - $10.765.508	$10.765.509 - $13.249.856	≥ $13.249.857
Base de contribución (SMMLV)	4 a 7	7 a 10	10 a 13	13 a 16	≥ 16
Contribución actual sobre cotización (pesos)*	$33.125	$54.324	$78.091	$105.833	$150.353
Contribución actual sobre pensiones (pesos)*	-	-	$78.091	$105.833	$125.294
Propuesta de contribución mensual de una pensión neta (pesos)	$33.125	$54.324	$156.183	$211.666	$375.882
Propuesta de contribución mensual de una pensión subsidiada (pesos)	$43.890	$83.143	$202.640	$292.491	$495.959

Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos Fedesarrollo.
*Contribución promedio para hombres.

Con estas contribuciones progresivas para el Fondo de Solidaridad Pensional se podrían generar ingresos anuales del orden de $340.000 millones de pesos. Hoy en día hay 1,5 millones de beneficiarios del programa Colombia Mayor, que cuesta aproximadamente $1,2 billones de pesos al año. Con base en esta propuesta, se podría aumentar la cobertura del programa en un 27,4% sin costo fiscal adicional (Gráfico 5). Es decir, el país podría aumentar su cobertura total del 52% a cerca del 60% de forma inmediata, sin impactar el déficit fiscal.

GRÁFICO 5. NÚMERO DE BENEFICIARIOS COLOMBIA MAYOR



Fuente: DNP, cálculos Fedesarrollo.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Colombia debe avanzar hacia un sistema de pilares que permita tener un sistema más equitativo y progresivo. La propuesta aquí planteada consiste en una cotización del 60% del salario mínimo en el pilar público, lo que permite mantener relativamente estable los flujos actuales de ambos sistemas, pero eliminando las oportunidades de arbitraje existentes en el actual esquema y garantizando que solo las pensiones cercanas a un salario mínimo reciban subsidio del presupuesto del Gobierno nacional. Sin embargo, no hay que dejar de lado las reformas paramétricas concertadas y diferidas en el tiempo. Si bien el Gobierno ha hablado de no mover la edad de pensión, todo ese tipo de reformas se van a tener que implementar, por lo que hay que ir generando los mecanismos de consenso y concertación para avanzar en este sentido.

Resulta fundamental además incrementar la competencia en el régimen de ahorro privado. Hoy, el 80% de los recursos son manejados por dos AFPs, por lo que la concentración parece excesiva. Esto amerita revisar ciertos interrogantes: ¿cuáles son las barreras a la entrada?, ¿por qué no hay más fondos de pensión participando de manera masiva?, ¿qué implicaciones tiene la regulación actual?

Es necesario además aumentar la cobertura del pilar no contributivo hoy. El país no puede permitir que cerca de la mita de los adultos mayores continúen sin ningún tipo de protección a la vejez. Para esto se propone profundizar la equidad intrageneracional, haciendo más progresivas las contribuciones al Fondo de Solidaridad Pensional. Además, se podría dinamizar el mercado de hipotecas en reversa para generar ingresos destinados a la protección de adultos mayores que no están en condiciones de vulnerabilidad pero que no tienen acceso a una pensión.

Finalmente, una reforma pensional es necesaria pero no suficiente. En la medida en que no se resuelva el problema de informalidad laboral no va a ser posible aumentar la cobertura del sistema pensional, al menos a través de mecanismos contributivos. En este orden de ideas, urge una reforma laboral que permita aumentar la formalidad y la cobertura del sistema pensional, tal y como se hizo en la reforma del 2012, que redujo los costos laborales no salariales y permitió un aumento permanente de la tasa de formalidad laboral en el país.



V. REFERENCIAS

- Villar, L. & Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, Cuadernos de Fedesarrollo, No. 58.

ELEMENTOS PARA UNA VERDADERA PROTECCIÓN A LA VEJEZ

JUAN PABLO ZÁRATE [9]
VICEMINISTRO TÉCNICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El sistema de protección a la vejez vigente en Colombia se caracteriza por tener bajos niveles de cobertura, una distribución regresiva de los subsidios que otorga el Estado a los adultos mayores y un alto costo fiscal dada su baja cobertura. De igual manera, la parte del régimen contributivo que corresponde al sistema de Ahorro Individual tiene oportunidades de mejora en términos de la competencia entre las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs,), los costos de los seguros previsionales, el funcionamiento del mercado de rentas vitalicias y el diseño de las reglas que rigen la inversión de los portafolios pensionales.

Este diagnóstico muestra la conveniencia de presentar modificaciones al régimen actual que estén en línea con los objetivos de política pública que persigue el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

I. LA POLÍTICA PÚBLICA DEL MHCP

Los objetivos de la política pública del MHCP son tres: i) Focalización de los instrumentos de política, ii) Fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica y fiscal, y iii) Impulso al crecimiento económico. La focalización de los instrumentos de política es necesaria en la medida en que, en Colombia, el accionar de la política pública influye marginalmente en la distribución del ingreso, haciendo evidente la necesidad de focalizar mejor los subsidios otorgados. Lo anterior se evidencia en el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias (Gráfico 1), que cambia muy poco por acción de la política fiscal, por lo que, a pesar de la intervención del Estado, este indicador se mantiene por encima de lo observado en otros países de la región y del mundo.

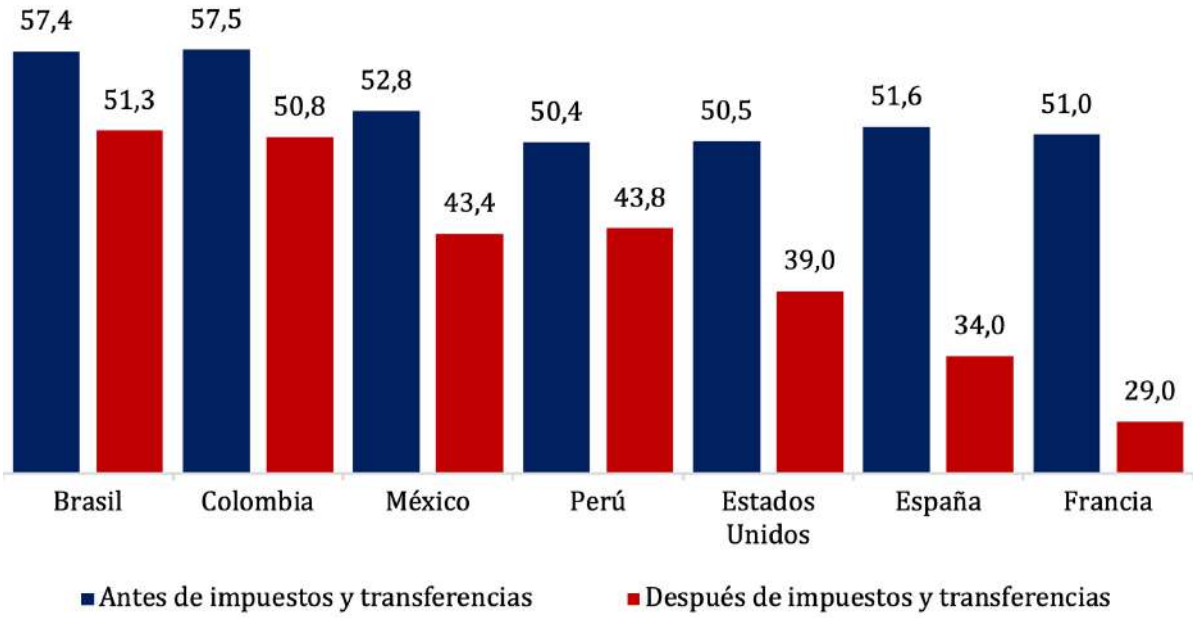
De igual forma, si bien la pobreza ha disminuido en los últimos años, se mantiene en niveles altos respecto a otros países de la región, lo que profundiza la necesidad de mejorar la focalización de los instrumentos de política pública.

En términos de la sostenibilidad de la política macroeconómica y fiscal, el choque de precios del petróleo generó en el país una tendencia creciente en el comportamiento de la deuda pública. Esto ha significado un menor margen de maniobra para el gasto público y ha evidenciado la necesidad de priorizar los gastos con mayor eficiencia social para no poner en riesgo la sostenibilidad macroeconómica y fiscal del país.

Finalmente, el crecimiento potencial de la economía se ha desacelerado, producto de disminuciones en la tasa de inversión y ahorro, al igual que del estancamiento en la Productividad Total de los Factores. Esto lleva a que cualquier decisión de política pública debe ser analizada a la luz de sus efectos en el crecimiento de largo plazo y de sus principales determinantes.

[9] Economista de la Universidad de Los Andes. Fue Viceministro Técnico y Director de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se ha desempeñado como Director del DANE y como Codirector del Banco de la República además de haber sido Director del Departamento de Estabilidad Financiera y de la Unidad Técnica de la Subgerencia Monetaria de la misma entidad. Actualmente es Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público.

GRÁFICO 1. GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS



Fuente: OCDE y Lustig (2016), Estados Unidos (2017), Francia y España (2016), Perú y Brasil (2009), México y Colombia (2010).

II. EL PROBLEMA DE LA PROTECCIÓN A LA VEJEZ Y LA POLÍTICA PÚBLICA

A. La focalización del gasto en personas mayores.

En Colombia han convivido históricamente dos circunstancias contrarias a cualquier noción razonable de equidad. Por una parte, existe un sistema pensional tradicional fuertemente subvencionado por el Estado, donde los subsidios se concentran en el quintil más alto de la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, han existido altos niveles de pobreza que se profundizan a medida que las cohortes de población van envejeciendo.

Ante esta evidente inequidad y desastrosa focalización del gasto, desde 2005 se han tomado medidas tratando de corregir parcialmente la regresividad de la intervención del Estado, y de generar un ingreso permanente para los adultos mayores no cubiertos por el sistema pensional.

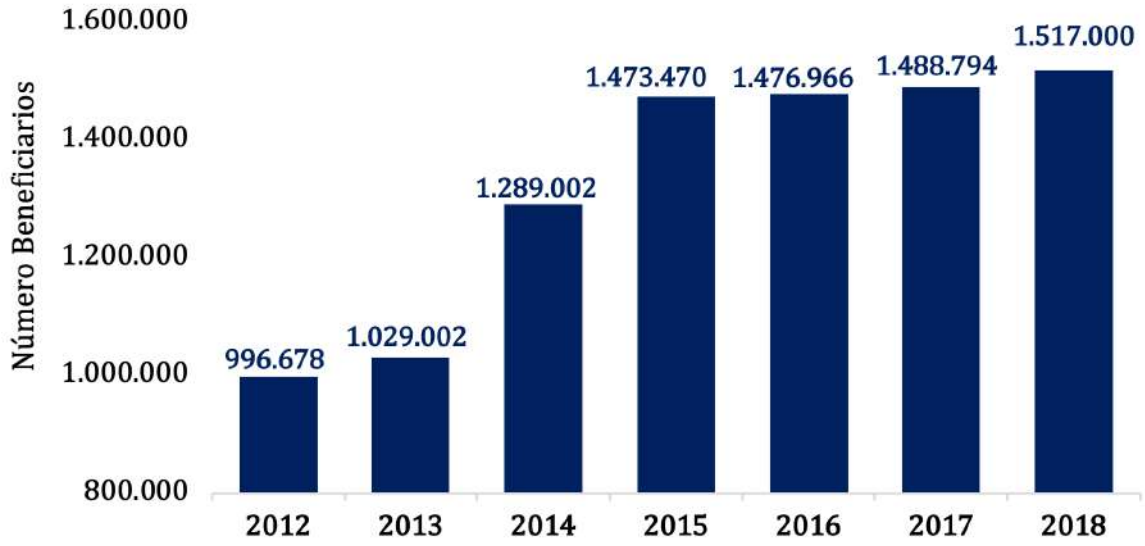
Dentro de este proceso, con la ley 793 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005 se disminuyeron los subsidios implícitos en el régimen de prestación definida administrado por el Estado, se disminuyeron los Regímenes pensionales especiales de entidades públicas y se creó el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). El Gobierno otorga a través de este programa un subsidio de 20% sobre el ahorro del afiliado. No obstante, el programa no ha incrementado la cobertura del sistema pensional como se esperaba.

Un segundo paso en esa dirección se dio a partir de 2012, a través de la creación y desarrollo del programa de Colombia Mayor. Sin embargo, las dimensiones actuales del programa son insatisfactorias. En efecto los subsidios entregados bimensualmente alcanzan un monto promedio mensual de $150.000 pesos, lo cual no alcanza a cubrir la línea de pobreza extrema. Así mismo, de los 2'634.494 candidatos a ser beneficiarios del programa en el año 2018, por restricciones presupuestales solo se otorgaron subsidios a 1'517.000 personas (Gráfico 2).

A pesar de estas iniciativas, persiste la mala focalización de los subsidios a la vejez. Aun hoy, más de la mitad de los subsidios del sistema de protección a la vejez van dirigidos al decil más alto de la distribución del ingreso. Este hecho mantiene al sistema pensional como el principal responsable de la incapacidad del Estado para cumplir una función de redistribución del ingreso a través del gasto (Grafico 3)

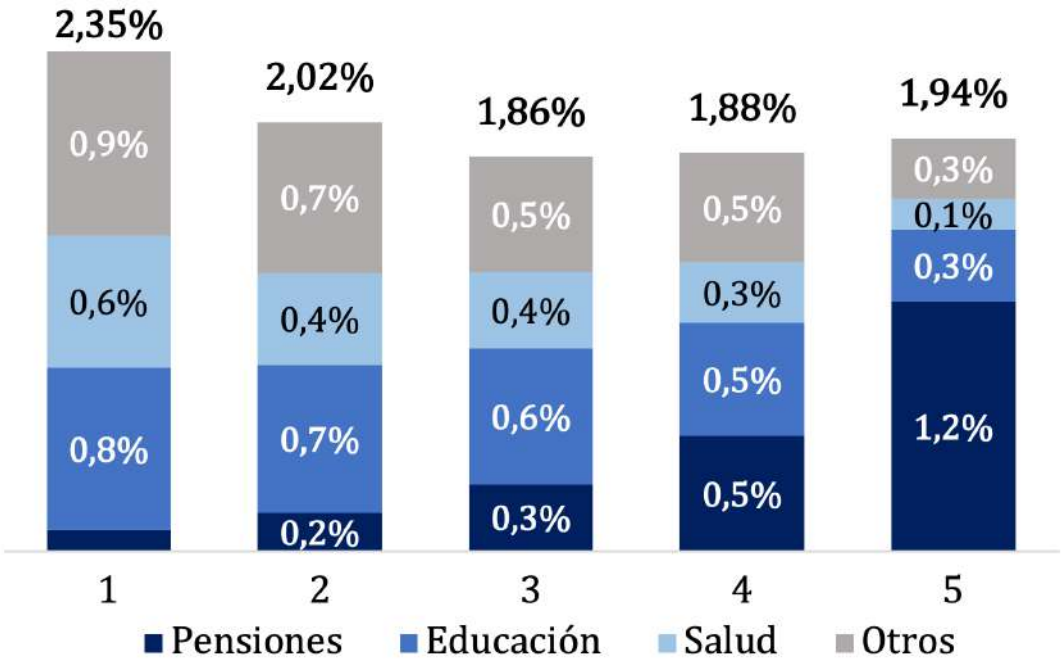
De la misma forma, el alcance actual de las iniciativas atrás reseñadas no ha logrado revertir las condiciones de pobreza de loa adultos mayores. A pesar de que la tasa de pobreza en Colombia ha disminuido considerablemente en los últimos años, al dividir la población por quinquenios de edades se evidencia una mayor incidencia de pobreza en los adultos mayores (Gráfico 4). De igual forma, la distribución del ingreso empeora conforme se llega a la edad de retiro (Gráfico 5). Actualmente el 20% de la población tiene acceso a una pensión, el 34% recibe un subsidio del 10% del salario mínimo a través del programa Colombia Mayor y el restante 46% no tiene ningún ingreso garantizado para su vejez. En este contexto, el actual sistema de protección a la vejez necesita mejorar la baja cobertura, la regresividad del sistema y la alta incidencia de pobreza en la población en edad de jubilación.

GRÁFICO 2. COBERTURA PROGRAMA COLOMBIA MAYOR (2012 – 2018)



Fuente: Consorcio Colombia Mayor (2013), Elaborado por DGRESS.

GRÁFICO 3. SUBSIDIOS POR QUINTIL DE INGRESO
(% DEL PIB)



Fuente: MHCP, DNP (2015).

GRÁFICO 4. TASA DE POBREZA POR QUINQUENIO DE EDAD (%)

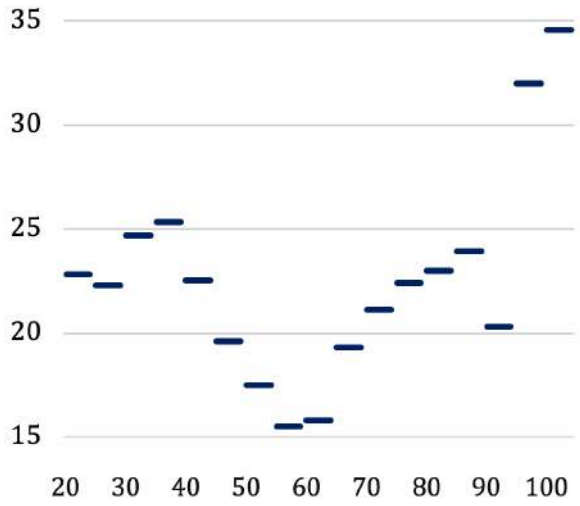
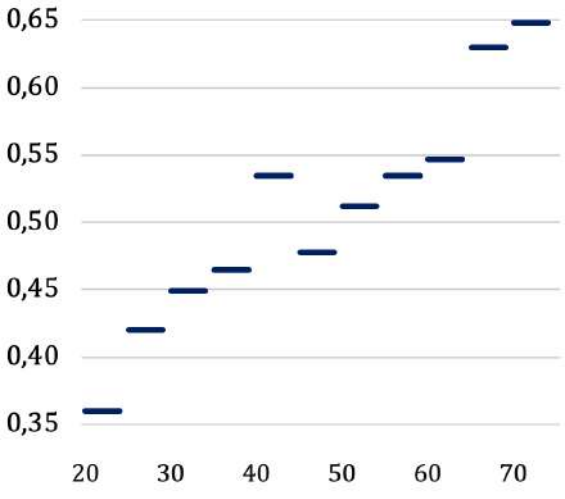


GRÁFICO 5. COEFICIENTE DE GINI POR QUINQUENIO DE EDAD



Fuente: DANE y MHCP (2015).

B. El peso de los subsidios a los adultos mayores en la sostenibilidad fiscal.

El gasto en pensiones corresponde a 4% del PIB en términos presupuestales y a 3,5% en promedio en términos fiscales. Comparado con Latinoamérica, Colombia es el quinto país con mayor gasto en pensiones. Sin embargo, es el décimo en cobertura, cerca de 15pp por debajo del promedio de cobertura total.

El nivel actual de transferencias del gobierno nacional al régimen pensional es el elevado si se compara con el conjunto de los gastos estatales, siendo superior al gasto en inversión del gobierno central.

Dada la estructura demográfica esperada de la población es poco probable que se pueda reducir el monto de los subsidios a la vejez. Sin embargo, dada la estructura de ingresos y pasivos del Gobierno Nacional tampoco es posible incrementar estos subsidios, sin poner en riesgo la estabilidad fiscal y macroeconómica.

III. CRITERIOS GENERALES DE REFORMA

En línea con lo anterior, se hace necesaria una reforma que siga una serie de criterios que giran en torno a los 3 principales ejes de la política pública. En primer lugar, es necesario focalizar los subsidios en los más vulnerables. Segundo, las propuestas consideradas no pretenden reducir los recursos asignados a los adultos mayores, sino focalizar mejor los cuantiosos recursos destinados actualmente, teniendo en cuenta el bajo margen fiscal. Por último, se debe guardar equilibrio con una estructura de incentivos que tenga en cuenta el efecto sobre el ahorro macroeconómico. En el manejo de las cotizaciones se debe propender por mejorar la eficiencia de los portafolios. De esta manera, se alinean los objetivos del sistema con los macroeconómicos, al mejorar la Productividad Total de los Factores y la rentabilidad.

El objetivo de la reforma debe estar enfocado en incrementar la cobertura del sistema, aumentar la equidad y garantizar un ingreso digno al adulto mayor. Lo anterior a través de los 3 instrumentos con los cuales se cuenta actualmente: Colombia mayor, BEPS y las pensiones. En este contexto, existen cuatro puntos inamovibles en la discusión sobre la reforma al sistema pensional: i) no se puede modificar la edad de pensión, ii) se debe respetar la pensión de sobrevivencia, iii) se deben respetar los derechos adquiridos, además de no marchitar Colpensiones y iv) los subsidios deben focalizarse en la población más vulnerable.

SEMINARIOS FEDESARROLLO

ELEMENTOS PARA UNA REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA

Santiago Levy
David Bravo
David Forero
Santiago Montenegro
Julio Roberto Gómez
Luis Fernando Mejía
Juan Pablo Zárate

50 AÑOS
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social