

SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO*

*Senador Luis Carlos Avellaneda***

En el presente documento se pretende analizar el actual régimen pensional establecido a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, teniendo como elementos de base las motivaciones que tuvo esa Ley al momento de su discusión al interior del Congreso de la República y las reformas que introdujo al sistema pensional que hasta ese entonces teníamos los colombianos el que era denominado como sistema de régimen de prima media.

Se dijo cuándo empezó este tema, que el sistema vigente (el sistema de régimen de prima media) no era financieramente viable, que era un sistema inequitativo, que no tenía la cobertura universal ni solidaridad, se dijo también que solamente el 20% de los colombianos estaban cubiertos en el ISS, en Cajanal, en las Cajas de Previsión Departamentales y en Caprecom, y que los afiliados a esas entidades no representaban más del 50% de los asalariados; también se nos afirmó en todos esos antecedentes que precedieron y justificaron la expedición de la ley 100 del año 93, que los sistemas de capitalización

* Intervención pronunciada dentro del conversatorio “Sistema de seguridad social en pensiones, ¿avance o retroceso?”, realizado el jueves 10 de noviembre 2011 en el Auditorio Principal de la Universidad Sergio Arboleda. Título asignado por el editor. Se advierte que, por razón de la corrección de estilo, se han suprimido ciertas palabras empleadas oralmente por el conferencista.

** Abogada egresada de la Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Gestión y Planeación de Fondos Privados por la Universidad de Alcalá de Henares. Especialista en Derecho Financiero por la Universidad de los Andes, y en Derecho Comercial y de Sociedades por la Pontificia Universidad Javeriana. Investigadora del Grupo de Investigación en Derecho Público y Económico Crear de la Universidad Sergio Arboleda. Coordinadora Académica de este conversatorio “Sistema de seguridad social en pensiones, ¿avance o retroceso?”. Contacto: angela.gomez@usa.edu.co.

eran mejores que lo que se podía lograr con un sistema de reparto simple como el que traíamos antes de la ley 100 de 1993.

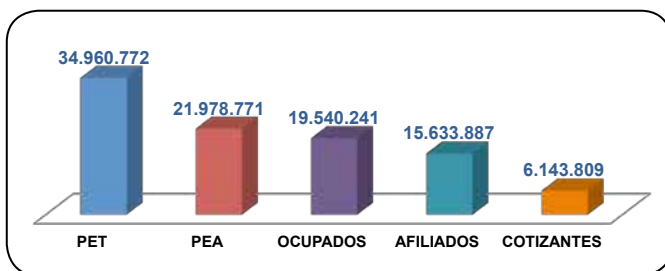
Se afirmó igualmente que la capitalización individual tenía las características necesarias para superar las limitaciones del sistema vigente, es decir, que íbamos a lograr universalidad, equidad y solidaridad, pero desafortunadamente llevamos ya mucho tiempo de la entrada en vigencia de reforma generada con la ley 100 y no logramos los objetivos que son deseables en un sistema pensional.

Debemos indicar que todo el tema de seguridad social es decir: salud, pensiones y cobertura en riesgos profesionales, debería tener un enfoque de derechos humanos fundamentales, es decir tener cobertura universal, ser equitativos y para ello, para lograr equidad, debería desarrollarse el tema de la solidaridad, pero eso se reitera no se ha logrado tal como como lo veremos más adelante.

Digamos también que aquí se suponía una fidelidad del ciento por ciento, una densidad de cotizaciones perfecta para todos los trabajadores y unas tasas de rentabilidad estables, es decir cero volatilidad financiera. En el tema de volatilidad financiera no hemos tenido problemas, pero en la fidelidad si, hemos tenido grandes problemas como lo miraremos más adelante, en donde veremos al mercado laboral como uno de los grandes causantes de la problemática pensional que tenemos.

Empecemos a mirar la realidad que hoy tenemos: una población en edad de trabajar de 34 millones de colombianos, con una población económicamente activa cercana a los 22 millones, tenemos ocupados a 19'540.000 colombianos, es decir todavía tenemos un desempleo abierto del 9.7%, adicionalmente apenas 15.633.000 trabajadores afiliados y un total de 6.143.809 son cotizantes, lo que significa que apenas el 31% del total de ocupados están hoy cotizando; el porcentaje con relación a la fuerza de trabajo es del 28% y en relación con la población en edad de trabajar es apenas del 18%. (Gráfico 1).

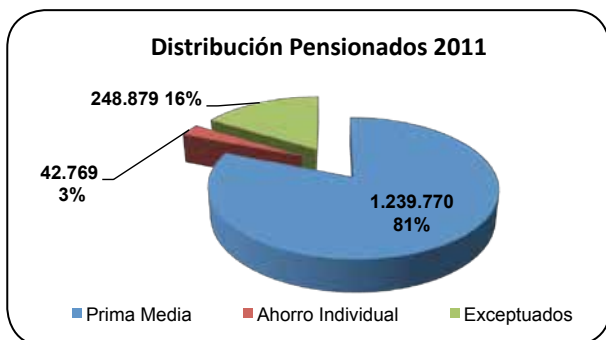
SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA PENSIONAL – COBERTURA



A diciembre de 2010 apenas cotizaban al sistema 6´143.809 personas que significa apenas el 31% del total de ocupados, el 28% de la fuerza de trabajo y el 18% de la población en edad de trabajar.

Allí tenemos ya el primer gran drama, ¿cuál es la situación de los pensionados hoy? tenemos en el régimen de prima media a 248.879 personas es decir el 16% y en ahorro individual tenemos 42.769 es decir el 3%; en los regímenes exceptuados que son hoy el de la fuerza pública, el de maestros haciendo una observación: que los maestros pierden el régimen especial, de manera especial aquellos docentes vinculados a partir del año 2003 quienes ya perdieron su régimen especial de pensiones y entraron al régimen ordinario; aclarando que aquellos que estaban vinculados antes del 2003, (27 de junio de 2003) si conservan su régimen de naturaleza especial. (Grafico 2)

SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA PENSIONAL – PENSIONADOS



A diciembre de 2010 existían 1´459.621 pensionados, de los cuales solo el 3% se encontraba en el régimen de ahorro individual.

Lo anterior significa que tenemos una cobertura de apenas del 28%, este es un tema muy dramático porque entonces aquí la pregunta es: ¿qué pasa con 70% de las personas que están en tercera edad?, la respuesta es que están sin una protección frente a un riesgo de vejez, una etapa en la vida en la que se es altamente vulnerable; allí el Estado tiene que entrar a actuar muy rápidamente porque ni el sistema antiguo servía, ni el sistema nuevo sirve, prueba de ello es que ya le hemos hecho un multiplicidad de reformas las cuales hasta ahora no han servido, y calcularía, y voy a demostrarlo, que si hacemos reformas por la vía como se están insinuando hoy no van a servir. (Gráfico 3)

SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA PENSIONAL

	2006	2007	2008	2009	2010
PENSIONADOS	1.283.309	1.268.047	1.400.621	1.442.773	1.531.418
POBLACIÓN PENSIONABLE	4.710.118	4.860.609	5.031.830	5.220.468	5.422.666
COBERTURA	27,2	26,1	27,8	27,6	28,2

Para el año 2010 existía en Colombia 5'422.666 personas en edad de pensionarse. Si solo 1'531.418 gozaban de pensión, entonces la cobertura de pensionados fue de solo el 28%.

Por ello se considera necesario impulsar reformas más radicales, al final entraremos a hacer algunos planteamientos iniciales sobre una tesis de reforma.

En la siguiente grafica se presenta la situación actual del sistema pensional, una relación de cotizantes pensionados de 4,8, pero tomando todo el total de la relación que existe entre cotizantes y pensionados es una relación supremamente baja (Gráfico 4).

SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA PENSIONAL

RELACIÓN COTIZANTES/PENSIONADOS	DICIEMBRE 2010
PRIMA MEDIA	1,5
AHORRO INDIVIDUAL	100
TOTAL	4,8

En Colombia por cada pensionado hay apenas 4,8 cotizantes activos y discriminado por regímenes, en el de prima media la relación es

1,5 cotizantes activos por pensionado, mientras que en el de ahorro individual la relación es de 100 cotizantes activos por cada pensionado.

La financiación del régimen de prima media está a cargo del erario público, de tal suerte que con el paso de los años hemos venido gastando del erario público importantes recursos para financiar el régimen de prima media, que hoy está a cargo del ISS, destacando que no se trata de la totalidad del régimen pues en él están los regímenes especiales que tienen un operador diferente.

Aquí debe hacerse una precisión y es que al ISS lo marchitaron, el régimen de prima media fue marchitado y fue marchitado por el régimen de ahorro individual, mandaron en la ley 100 del año 1993 a competir dos regímenes que son absolutamente irreconciliables; el régimen de prima media es un régimen de solidaridad intra-generacional e intergeneracional y el régimen de ahorro individual, como su nombre lo indica, es un régimen del individualismo, donde cada uno mira a ver cómo logra su pensión.

En la medida en que al régimen de ahorro individual en la ley 100 del año 1993, con la garantía de pensión mínima se le dieron gabelas frente al régimen de prima media, se fue marchitando el régimen del ISS, además con todas las políticas del régimen de ahorro individual de los fondos privados que empezaron a decirle a los trabajadores que su régimen en ahorro individual resultaría ser mucho mejor que el régimen de prima media, muchos trabajadores migraron del ISS a los fondos privados con esas falsas expectativas, creando una profunda crisis en el ISS y a su vez gran decepción en los cotizantes que no notaron tales ventajas.

Ahora miraremos como hoy, la gran mayoría de la población que está en el régimen de ahorro individual no alcanza a la pensión y el que alcanza su pensión es con garantía de pensión bajo un salario mínimo, tiene que ser financiado por el Estado a través de esa garantía.

¿Qué pasó con el ISS?, el Estado a través de sus gobiernos, digamos más bien de los gobiernos irresponsables, fueron tomando la plata que debía estar en reserva para el pago de pensiones, y se la fueron quitando de manera progresiva y paulatinamente. Cuando yo llegué al Congreso de la República hacia el año 2002, se empezó a discutir una primera reforma pensional a la ley 100 del año 93; la deuda del Estado hacia el ISS era del orden de los 45 billones de pesos, después fue subiendo a 55 billones de pesos, y como era obvio, si

los gobiernos le quitaban la plata, pues el sistema tenía que quebrar. Entonces ahora desde el aparato gubernamental nos dicen: ¡mire vea todo lo que tenemos que sacar del presupuesto nacional para el pago de las pensiones del ISS;! Pero entendamos que el Estado le debía esa plata al ISS, porque a veces mostrado así desacreditamos el régimen de prima media y creo que tampoco eso es justo y no es bueno en términos razonables, para darle una buena mirada a cuál debe ser la perspectiva que debemos tener en adelante.

¿Cómo está funcionando hoy el régimen de ahorro individual?. Uno lo ve funcionando a las mil maravillas, nosotros tenemos que para el año 2013 el valor del fondo del régimen de ahorro individual era del orden de los 20 billones de pesos, con aportes en total de todos los años de 25 billones de pesos, más unos rendimientos financieros de 52 billones de pesos, los crecimientos de esos fondos son de 78 billones de pesos y, si teníamos un fondo inicial en el 2003 de 20 billones de pesos allí está a cuanto ascendían en el año 2010 a 98 billones de pesos; en contraste con esto, solo desde en el año 2004 los recursos administrados por los fondos privados han crecido en 78,5 billones de pesos como resultado de los rendimientos financieros que explique. Es de notar que buena parte de estos rendimientos financieros son debidos a los TES: que el 40% son TES del Estado, ósea que allí los ciudadanos, todos los contribuyentes también estamos pagando el rendimiento de los fondos privados de pensiones. (Grafica 5)

FINANCIACIÓN DEL RAI

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
VALOR DEL FONDO	20.354	26.467	36.590	43.314	51.119	58.379	79.898	98.900	
CRECIMIENTO DEL FONDO		6.113	10.123	6.724	7.805	7.260	21.518	19.002	78.545
RENDIMIENTOS		3.852	6.937	2.804	3.052	2.579	18.003	15.712	52.939
APORTES		2.260	3.185	3.921	4.753	4.681	3.515	3.290	25.605

Voy a hacer una proyección de qué pasaría en un régimen de prima media administrado por el ISS si le dejaran la plata al ISS bajo estos supuestos: las mismas tasas de cotización, igual flujo de aportes, iguales tasas de rentabilidad para las reservas y ¿cuál es la conclusión?, como lo vamos a ver en seguida, que cada año se cubren

las necesidades del ISS por los rendimientos y los aportes, ósea que no deberíamos estar pagando esa plata del tesoro nacional.

Veamos los valores del fondo. Arrancamos con los mismos 20 billones que teníamos, los rendimientos serían menores por qué vamos a trasladar plata al ISS para el pago de las pensiones, los mismos traslados que hoy se están haciendo tal como se mostraron anteriormente. Bien, entonces los rendimientos serían menores, caerían a 28.887; los aportes serían de 25.605, pero ¿que ocurre allí en ese escenario? dejamos de recibir 24 billones de pesos en rendimientos, son menos porque tenemos que aportarle al pago de las pensiones del ISS, pero lo que nos ahorramos son 35.6 billones de pesos más de los intereses que hoy estamos sacando del presupuesto nacional para el pago de pensiones (Grafica 6)

PROYECCIÓN ESCENARIO SIN FONDOS PRIVADOS (ISS)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
VALOR DEL FONDO	20.354	24.259	29.007	30.378	32.210	32.254	36.898	39.202	
TRASLADO AL ISS		1.886	3.936	4.517	4.844	6.062	7.185	7.214	35.644
APORTES		2.260	3.185	3.921	4.753	4.681	3.515	3.290	25.605
RENDIMIENTOS		3.531	5.500	1.967	1.923	1.425	8.314	6.228	28.887

Como está hoy el régimen de prima media y el régimen de ahorro individual. (Grafica 7)

EXPECTATIVAS A FUTURO DEL SISTEMA PENSIONAL

	RPM	RAI
ACCESO	Cumplir requisitos de Edad Mínima y Semanas Cotizadas	Acumular capital para pensión equivalente al 110% de 1 SMM (según DNP requiere un ahorro = 214,7 SM)
SEMANAS DE COTIZACIÓN	en 2009 1300 en 2015	No aplica 1150 GPM
EDAD DE JUBILACIÓN	55 y 60 57 y 62 a partir de 2010	No aplica 57 y 62 para GPM
TASA DE REPLAZO	<u>Salarios Bajos</u> 65% y máximo 80% cotizando 500 semanas adicionales <u>Salarios Altos</u> 55% y máximo 70,5% cotizando 500 semanas adicionales.	Según capital acumulado y características actuariales,. En países donde el RAI está bien desarrollado como Chile el Reemplazo promedio es del 40%

Para el régimen de prima media se deben cumplir requisitos de edad mínima y de semanas de cotización, en cambio en el régimen de ahorro individual no se requiere, eso, se requiere acumular un capital que es el 110% de un salario mínimo legal mensual vigente, que, según el Departamento Nacional de Planeación, sería equivalente a 214.7 salarios mínimos y eso más o menos, representa unos 115 billones de pesos, si se arma ese capital se es pensionable por el régimen de ahorro individual, en cambio en el régimen de prima media se requerían hasta el año 2009, 1.150 semanas de cotización, a partir del año 2015 son 1300 semanas de cotización las edades eran 55 y 60, a partir del año 2010 se elevaron a 57 y 62 y miremos las tasas de reemplazo, la fórmula de la ley de la reforma pensional, indica que para salarios bajos las tasas de reemplazo estarían en el 65% y máximo 80% cotizando 500 semanas adicionales y para salarios altos más o menos, la tasa de reemplazo oscilaría entre un 55% y bajo máximo 70.5% cotizando adicionalmente 500 semanas.

Estos elementos son muy importantes para todo lo que vamos a mirar con posterioridad (gráfica 8)

EXPECTATIVAS A FUTURO DEL SISTEMA PENSIONAL

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• A partir de 2009 se generó un desincentivo adicional para afiliarse al RPM, puesto que el número de semanas como requisito para pensión, es mayor que el necesario para obtener la GPM en el RAI. |
| <ul style="list-style-type: none">• El nivel de Gasto del Presupuesto depende de las posibilidades de los afiliados de acumular el capital necesario para obtener una pensión equivalente al 110% del SMM que según el DNP es de 214,7 SMM. En 2011 esto equivaldría a unos 115 millones de pesos. |

A partir del año 2009 se generó un desincentivo adicional para afiliarse al régimen de prima media, ya sabemos que en el régimen de ahorro individual que la ley 100 del año 1993 estableció a favor de los fondos privados de pensiones, la garantía de pensión mínima, es decir si ningún colombiano logra capitalizar, nosotros Estado le garantizamos una pensión mínima. En el año 2009 se generaron incentivos adicionales para desafilarse del régimen de prima media y al contrario para que la gente se afilie al régimen de ahorro individual, ¿cuáles fueron esos incentivos adicionales?, que a partir de este año se exige como requisito para pensionarse en prima media haber

cotizado 1300 semanas, mientras que para obtener garantía de pensión mínima en el régimen de ahorro individual, se siguen exigiendo solo 1150 semanas. Además de esto, la última reforma financiera trajo beneficios adicionales para las administradoras del régimen de ahorro individual.

Tenemos aquí que el nivel de gasto del presupuesto depende de las posibilidades de los afiliados de acumular el capital necesario para obtener una pensión equivalente al 110% del salario mínimo mensual, que según el Departamento Nacional de Planeación es de 214,7, ya se dijo que eso equivalía a 115 millones de pesos ahorrados durante toda la vida para poder generar esa pensión, el mismo Departamento Nacional de Planeación estima que no tendrán derecho a garantía de pensión mínima quienes cumplan los requisitos y hayan cotizado por debajo de 1.7 salarios mínimos mensuales legales vigentes durante la vida laboral, eso lleva implícito que quienes tienen salarios inferiores a 1.7 es decir 910.520 no alcanzan a acumular el capital suficiente para obtener una pensión en el régimen de ahorro individual y eso es demasiado grave. (Grafica 9)

EXPECTATIVAS A FUTURO DEL SISTEMA PENSIONAL

- El mismo DNP estima que tendrán derecho a GPM quienes cumplan los requisitos y hayan cotizado por debajo de 1,7 smmlv durante su vida laboral, lo cual lleva implícito que quienes tienen salarios inferiores a 1,7 smmlv (\$910.520) no alcanzarán a acumular el capital suficiente. Esto es muy grave si se tiene en cuenta que cerca del 75% de los ocupados (que informan sobre ingreso) ganan menos de 1,5 smmlv y cerca del 85% gana menos de 2 smmlv.
- Ahora, quienes no alcancen a cotizar 1150 semanas en el RAI o 1300 en el RPM **quedarán desprotegidos en su vejez.**

Si se examina el mercado laboral, el panorama del régimen de salarios en Colombia es demasiado grave, por que pasa aquí en Colombia que el 75% de los ocupados están ganado menos de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes y cerca del 85%, gana menos de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, ¿esto a que lleva?, a que para la mayoría de la población ocupada, de la población que tiene hoy trabajo, sus cotizaciones no alcanzan a cubrir su pensión y en muchos casos, hay que recurrir a garantía de pensión mínima, que es gasto del Estado. Ese impacto no lo hemos podido medir porque

entre otras cosas, hoy tenemos muy pocas personas pensionadas por el régimen de ahorro individual, la gran carga pensional está en el régimen de prima media. Quienes no alcancen a cotizar ni siquiera 1150 semanas de cotización en el RAIS o 1300 en el régimen de prima media, se quedan sin pensión.

La última reforma financiera, la ley 1328 planteó unos nuevos incentivos para el régimen de ahorro individual, ésta reforma financiera plantea básicamente el tema de los multifondos, y lleva a que puedan haber inversiones financiera de bajo mediano y alto riesgo, esto también es importante mirarlo porque se creyó en su momento que si había inversiones de alto riesgo, entonces iba a llevar más rentabilidad y eso iba a ayudar a aliviar el tema del costo de las pensiones.

Pero vamos a mirar más adelante que está pasando con eso, a lo que hoy se exponen los trabajadores, los cotizantes, a qué de acuerdo con la última ley de reforma financiera ahorran en un portafolio conservador, pero obtienen retornos bajos, o se montan en portafolios agresivos y tienen rentabilidades altas, pero el pensionado asume el riesgo. Ahora esa reforma pensional tiene otra consecuencia, es que las rentabilidades que van a adquirir los fondos de pensiones también van a ser mayores, lo que disminuye la capitalización de las cuentas de ahorro que tienen las personas que están cotizando al régimen de ahorro individual.

¿QUIENES ALCANZAN EL AHORRO NECESARIO EN UN PORTAFOLIO AGRESIVO?

En un portafolio -el más agresivo- quienes alcanzan, miren la gravedad de este tema y estas son cifras que ha corrido el Banco de la República con un portafolio agresivo: hombres empiezan a partir del decil cinco, que significa entonces eso, que el 40% de los hombres tendrían ahorro insuficiente para financiar su pensión, Veamos qué pasa con mujeres, las mujeres se quedan en 60% por que las mujeres se quedan más sin alcanzar el ahorro suficiente para obtener una pensión, por que las mujeres tienen menores salarios, allí también tenemos un problema de discriminación de género en materia salarial. En el caso de un portafolio promedio para hombres ¿cuantos se nos quedan con un portafolio promedio? ya vimos el portafolio agresivo,

en un portafolio promedio el 65% de los hombres tendrían ahorros insuficientes para pensionarse. Luego, solamente 35% tendrían el ahorro necesario; ¿qué pasa con las mujeres?: se quedan el 80% sin alcanzar pensión. Grafica No 10).

¿Quiénes alcanzan el ahorro necesario? Portafolio agresivo

Cuadro A2. Pensión expresada en salario mínimos promedio, por decil

Decil	Percentil 1	Percentil 5	Percentil 25	Percentil 50	Percentil 75	Percentil 95	Percentil 99
1	0,25	0,28	0,32	0,36	0,40	0,45	0,48
2	0,35	0,37	0,43	0,47	0,52	0,59	0,64
3	0,39	0,41	0,48	0,54	0,60	0,66	0,70
4	0,65	0,71	0,79	0,89	0,99	1,09	1,14
5	0,91	1,00	1,14	1,27	1,41	1,56	1,63
6	1,20	1,33	1,51	1,70	1,89	2,08	2,18
7	1,65	1,83	2,08	2,31	2,58	2,88	3,01
8	2,35	2,58	2,98	3,33	3,70	4,09	4,35
9	3,76	4,06	4,63	5,18	5,77	6,39	6,65
10	7,16	7,84	9,08	10,20	11,35	12,70	13,45

Supuestos: Inflación = 5%, $\mu = 51.40\%$ $\sigma = 21.54\%$

Fuente: cálculos de los autores

¿Quiénes alcanzan el ahorro necesario? Portafolio agresivo

Cuadro A3. Pensión expresada en salario mínimos promedio, por decil salarial y percentil. Portafolio E (mujeres)

Decil	Percentil 1	Percentil 5	Percentil 25	Percentil 50	Percentil 75	Percentil 95	Percentil 99
1	0,18	0,20	0,24	0,26	0,29	0,33	0,35
2	0,23	0,25	0,29	0,33	0,36	0,40	0,42
3	0,25	0,28	0,32	0,36	0,40	0,44	0,47
4	0,37	0,39	0,46	0,52	0,58	0,64	0,68
5	0,51	0,56	0,63	0,71	0,79	0,88	0,94
6	0,66	0,72	0,82	0,92	1,03	1,14	1,22
7	0,90	0,96	1,08	1,21	1,36	1,52	1,59
8	1,26	1,38	1,55	1,74	1,94	2,15	2,26
9	1,80	2,04	2,34	2,62	2,90	3,27	3,46
10	3,70	4,00	4,66	5,24	5,81	6,51	6,86

Supuestos: Inflación = 5%, $\mu = 51.40\%$ $\sigma = 21.54\%$

Fuente: cálculos de los autores

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y según los datos arrojados por Asofondos, las personas que están entre los deciles 1 y 3 de ingresos, tienen una probabilidad mensual de cotización del 40%, es decir 4,8 meses al año y los deciles 9 y 10 tiene una probabilidad mensual de cotización del 70%, esto es 8,4 meses al año, lo cual dista enormemente del supuesto con que se implementó la ley 100 del 93: que íbamos a tener unas altas tasas de fidelidad. Ya el supuesto fallo , pues todo el sistema está hoy fallando (grafica 11)

¿Quiénes alcanzan el ahorro necesario? Portafolio promedio 2001-2008

Cuadro A8. Pensión expresada en salario mínimos promedio, por decil salarial y percentil. Portafolio promedio (hombres)

Decil	Percentil 1	Percentil 5	Percentil 25	Percentil 50	Percentil 75	Percentil 95	Percentil 99
1	0,12	0,13	0,14	0,15	0,16	0,17	0,18
2	0,17	0,18	0,19	0,20	0,21	0,22	0,23
3	0,19	0,20	0,21	0,23	0,24	0,25	0,26
4	0,32	0,34	0,35	0,37	0,40	0,42	0,43
5	0,46	0,48	0,51	0,53	0,57	0,60	0,63
6	0,62	0,64	0,68	0,72	0,77	0,81	0,84
7	0,86	0,88	0,94	0,99	1,05	1,13	1,17
8	1,24	1,29	1,37	1,44	1,54	1,63	1,70
9	1,93	2,02	2,14	2,26	2,40	2,57	2,69
10	3,80	3,94	4,22	4,48	4,73	5,06	5,20

Supuestos: Inflación = 5%, $\mu = 14.68\%$ $\sigma = 6.54\%$

Fuente: cálculos de los autores

Quiénes alcanzan la garantía de pensión mínima?. Veamos quienes alcanzan la garantía de pensión mínima. En el régimen de ahorro individual ya dijimos que se requieren 1.150 semanas de cotización, entonces de acuerdo con esto, en el RAIS solo podrían acceder a la garantía de pensión mínima los trabajadores pertenecientes al decil 5 en adelante, alcanzan, los hombres, 1221.79 semanas de cotización en el decil 5. En el régimen de prima media, solo a partir del decil 6 los hombres y a partir del decil 7 las mujeres alcanzan el número de semanas necesarios para pensión.

Seguimos mostrando la tragedia que tanto hombres como mujeres en un gran porcentaje se quedarían sin pensión porque no alcanzan la garantía de pensión mínima y esas cifras son bien dramáticas si recordamos nuevamente que estamos hablando de asegurar la vejez. Miren cuales son las razones que son bien preocupantes de todo este modelo, porque se explica todo esto, ahí coincidimos muchísimo con el Dr. Steiner, el mercado laboral está presentando una informalidad del 57%, ¿qué significa informalidad?, que no hay cotización para salud que no hay cotización para pensión, pero además el tema es un tema de bajos salarios.

Nosotros tenemos unos salarios pésimos y aquí cada vez que uno dice ¡aumentemos salarios! o ¡eliminemos la informalidad!, no porque atentamos contra la empresa y esa es una discusión en términos de economistas, es una discusión compleja, yo sé que es compleja pero yo

en los últimos tiempos vi casos como el brasilero, donde Brasil logro atacar mucho la informalidad aumento ostensiblemente los salarios, se aumentó la tasa de empleo, las empresas tenían que producir más, se amplió el mercado interno y hubo prosperidad y hubo posibilidades de empezar a mejorar los niveles de pobreza y sobretodo los niveles de inequidad; son modelos y si a uno le dicen desde una perspectiva justo no se puede hacer, pero en otras latitudes se ha hecho y se ha hecho para bien de la mayoría de la población y de los más necesitados, eso es para pensarlo mucho y el congreso es en parte responsable de asumir unas cuantas opciones y lo mismo los gobiernos.

¿Qué conclusiones vamos sacando?, el sistema implementado en la ley 100 del 93 no logra lo que se buscaba con dicha ley, es decir, universalidad, solidaridad y eficiencia; sobre todo, el tema de equidad. La cobertura sigue siendo muy baja, ya dijimos que era del 28% y tenemos unas altas expectativas de futuros altos costos para el fisco nacional, en razón a la garantía de pensión mínima. Cuando empiecen a madurarse las condiciones pensionales en el fondo de ahorro individual, que hoy ya vimos está en cerca de 43.000 pensionados; pero cuando empiece a madurarse, la garantía de pensión mínima se va a hacer cada vez más creciente y también las frustraciones de la gente que no alcance a pensión va a ser muy grande, supremamente grande, ya vimos las cifras, de manera que se cree que el sistema pensional requiere de una urgente cirugía, y no creo que sea aumentando semanas de cotización, creo que hay que hacer una cirugía mucho más radical.

La propuesta del Gobierno de aumentar edades, -ahora correremos un modelo subiendo las edades a los extremos que se disminuya el tope mínimo del valor de las mesadas pensionales,- que si hoy, aquí tenemos unas mesadas pensionales, la inmensa mayoría de los pensionados en Colombia tienen pensiones por debajo de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes; un mínimo de personas tienen pensiones exorbitantes, en eso el acto legislativo 01 de 2005 ayudo a corregir en algo ese tema, porque aquí evidentemente teníamos pensiones exorbitantes que reñían con el concepto de equidad. En eso creo que el acto legislativo acertó en parte, pero la reforma profunda que necesitamos no se hizo fueron pañitos de agua tibia que se le colocaron al sistema pensional y se ha propuesto también aumentar el requisito de semanas cotizadas y elevar tasas de cotización.

¿Cuál es el aumento de edad necesario?, si igualáramos la edad de jubilación a la de la expectativa de vida: 75 años, en las condiciones actuales del sistema con bajas densidades de cotización y bajos salarios, aun el 30% más pobre de la población estaría excluido del derecho a recibir pensión en el régimen de prima media, o de acceder al derecho de pensión mínima en el régimen de ahorro individual; ahí se ve en esos cuadros, pero colocando edades pensionales de 75 años, y entonces se pierde el concepto de los que es pensión, eso no sería un reforma deseable y con todo que no es una reforma deseable, por que perdemos el concepto de lo que es la pensión, y si me van a dar la pensión cuando ya me muera pues no sirve, se nos quedaría todavía gente por fuera; ese no es el camino.

En resumen, las altas tasas de desempleo e informalidad y los bajos salarios, son un problema estructural en el régimen pensional colombiano y si esa es la causa de la crisis del sistema pensional colombiano, yo creo que nosotros deberíamos trabajar ahí: ¿cómo reducir la informalidad? que entre otras cosas es un imperativo humano, un imperativo constitucional: el trabajo debe ser digno y justo y quien está en informalidad no tiene ni dignidad, ni sus salarios o sus prestaciones obedecen al concepto de justicia, porque en la inmensa mayoría de los casos nosotros tenemos trabajos iguales en condiciones desiguales, donde se está rompiendo el principio de igualdad; ahí el estado debería actuar con fuerza, incluso si fuera necesario, sacando recursos públicos para ayudar a las empresas: a empresas pequeñas, a empresas que están en formación, pero a ese tema de la injusticia laboral que hay hoy en día en Colombia, hay que trabajarle urgentemente, el congreso esta demorado en eso. Aquí vino y se metió toda una onda neoliberal que planteo la informalidad en materia de trabajo y dijeron: vayamos acabando con muchas normas protectoras de los trabajadores y ahí hay muchísima injusticia, ahí se cultiva la criminalidad, ahí se cultiva la guerra, ahí se cultivan muchas cosas y lo mismo el tema de los bajos salarios, yo creo que tenemos que estar pensando en eso, ahí les dejo las motivaciones de la discusión que se armó en estos días acerca de cuál era el salario requerido para salir de la pobreza y ese es un debate que en estos días vamos a tener que seguir dando los colombianos. ¿el salario mínimo en Colombia es el salario mínimo vital?, la respuesta es no, según la misma misión gubernamental para la erradicación de la pobreza,

hacer tres años el salario mínimo debería estar en \$740.000; hace tres años, y hoy peleamos si se le sube una milésima por encima de la inflación a los salarios y se dice que afectamos las empresas, pero repito, hay muchos economistas que dicen: ¡no señor, pongamos mejores salarios, que haya más capacidad de compra y al haber más capacidad de compra, se incentiva el consumo y el consumo trae mayor productividad; viene un despegue de los mercados internos son dos modelos de discusión y repito en otras latitudes se han ensayado modelos contrarios a los de nuestro país, bajo otro tipo de gobiernos, repito, como el de Brasil y con muy buen éxito económico (gráfico 12)

¿Pero cuál es el aumento de edad necesario?

SEMANAS DE COTIZACIÓN SEGÚN AÑOS DE VIDA LABORAL								
Decil	40 y 35 años		45 y 40 años		50 y 45 años		55 y 50 años	
	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres
1	566,49	520,67	637,30	595,05	708,11	669,43	778,92	743,81
2	727,22	749,06	818,12	856,07	909,03	963,08	999,93	1070,09
3	804,74	819,87	905,33	936,99	1005,93	1054,12	1106,52	1171,24
4	1070,44	1043,66	1204,25	1192,75	1338,05	1341,85	1471,86	1490,94
5	1221,79	1191,42	1374,51	1361,62	1527,24	1531,83	1679,96	1702,03
6	1316,37	1254,38	1480,92	1433,58	1645,46	1612,77	1810,01	1791,97
7	1355,56	1320,38	1525,01	1509,01	1694,45	1697,63	1863,90	1886,26
8	1386,9	1386,37	1560,26	1584,42	1733,63	1782,48	1906,99	1980,53
9	1403,67	1411,82	1579,13	1613,51	1754,59	1815,20	1930,05	2016,89
10	1507,67	1515,82	1696,13	1732,37	1884,59	1948,91	2073,05	2165,46

Qué esperaría con las propuestas que se están haciendo ahora? que todavía nos falta que se cristalicen mejor, recordemos que el Gobierno todavía no ha presentado la reforma pero está previsto que para el primer semestre del año entrante, vamos a tener discusión de reforma pensional, eso está preestablecido y ojala que se dé, pero ojala no fuera hecha bajo el concepto de colocarle remiendos a lo que hoy tenemos, si no buscar con audacia un nuevo modelo pensional para el país y se esperaría entonces un crecimiento importante de la masa de afiliados. A la formalización del empleo, si nosotros trabajáramos en atacar los problemas del mercado laboral, tendríamos mayores

densidades de cotización y tendríamos un incremento significativo en los niveles de ahorro y de reservas y eso ayudaría muchísimo al tema de la financiación del régimen pensional. Bien hacia aquí quería traer la discusión, hacia dejarlos por lo menos entronizados en el tema de la discusión de un sistema de pilares, que ha venido proponiendo la organización internacional del trabajo desde hace varios años.

Serían tres pilares: un primer pilar público universal, un segundo pilar público contributivo de reparto, un tercer pilar opcional de ahorro voluntario donde podría estar manejado por el sector público o alternativamente por el sector privado.

¿Cuáles serían las características del primer pilar?, ya dijimos: público con cobertura universal. Todas y todos participan allí y eso es para decir: ¡hombre, sacamos a la gente que está en pobreza; la sacamos de la situación de pobreza en que está y es devolverle el concepto de dignidad al ser humano y que tenga con que resolver sus necesidades vitales. Ese primer nivel no estaría dependiendo del mercado laboral, no se necesitaría estar en el mercado laboral para ser beneficiario de él. Y entonces allí pues por lo menos teóricamente diríamos que la pensión se vuelve un derecho fundamental, por ser fundamental: universal, para todos y todas; ¿por qué dejar a alguien excluido?, ¿Por qué?, ¿por qué tuvo la desfortuna de no poder llegar a una universidad, de no poder tener una buena profesión, de no poder tener un buen empleo?, ¿por qué lo condenamos? el sistema nuestro lo condena, la sociedad lo condena. En este pilar el criterio probatorio para otorgar beneficios es simplemente, el de ser nacional y que por lo menos residiera aquí, digo 20 años, bueno, pero sin necesidad de que cotizara nada, por el solo hecho de ser una persona, de ser un ser humano, le garantizaríamos eso.

El monto del beneficio sería equivalente al ingreso necesario para estar por fuera de la pobreza y ahí volvemos a esa otra discusión, una discusión económica compleja, pero que por lo menos aseguráramos a la persona que resuelve sus necesidades vitales. Ese primer pilar podría ser financiado con aportes de trabajadores, aportes patronales y aquí hay que incluir el fisco nacional, por cualquier lado que uno se meta, por el régimen de prima media, por el régimen de ahorro individual, el estado, el fisco nacional tiene que estar colocando recursos, ya lo vimos, en uno y otro, hagámonos a la idea de eso, si es para garantizar

vida digna a las personas de tercera edad que son altamente vulnerables, pues vale la pena que el estado coloque unos recursos.

¿Hay espacio fiscal? pues con el modelo de tributación que hoy tenemos pues no, pero si nosotros cambiamos por un modelo de tributación progresivo, donde quienes tienen más, coticen más, aporten más, pues creo que lo vamos a encontrar, nosotros en el Congreso hemos sido muy críticos de todo lo que fue la política tributaria del presidente Uribe, que entró a generar muchísimas exenciones tributarias y en lugar de seguir la pauta ordenada en la constitución, de que la tributación debe obedecer al principio de progresividad, lo que hicimos fue todo lo contrario, quienes más tenían capacidad de tributar les generamos exenciones; pues hay quienes calculan que las exenciones están valiendo 9 billones de pesos al año, y habían otras soluciones, en estos días discutiendo algo de reforma constitucional en el congreso, acerca del tema de sostenibilidad fiscal, es un tema supremamente cuestionado como elemento a introducir en la constitución, no digo que no esté en la ley, pero en la constitución es supremamente problemático, porque puede afectar la construcción de estado social de derecho y además, estaba dirigido para frenar sentencias de las cortes en materia de derechos sociales. Yo me preguntaba: ¿y por qué el estado tiene que recurrir al sector financiero, hacerle prestamos?, miremos el componente de lo que es la deuda del estado, cuanto es la deuda y cuanto tenemos que pagar por intereses, entonces uno se pregunta: ¿y por qué el banco de la república si es el banco de los colombianos, porque no nos presta y no tenemos que pagar interés?, la respuesta es que hay gobiernos irresponsables que emiten demasiado y una emisión exagerada puede generar problemas de inflación, una discusión económica interesante, pero por que no le colocamos talanquera a eso, porque los estados unidos pueden emitir y no pagar intereses al sector financiero y a nosotros si nos mandan a que prestemos al sector privado y tengamos que estar hoy sacando del presupuesto nacional cerca de 17 billones de pesos para pagar los solos intereses, el servicio de la deuda. Entonces ahí hay esas alternativas, bien, ya explicamos el pilar uno.

El pilar dos seria de carácter público contributivo con prestación definida, ahí si ya entraría una prestación definida mediante un sistema de reparto de prima media escalonada, partiendo de la prima actual. Este pilar complementaria al pilar uno, es decir, en lo primero resolvemos

el problema de pobreza, en el pilar uno resolvemos el problema de pobreza, en el pilar dos, ya incentivamos a que la gente que ha trabajado, que se ha esforzado, que aporta mejor rendimiento en su trabajo, que tiene mejores salarios, pues pueda mejorar su pensión con este pilar dos, este sería un pilar repito complementario del anterior.

¿Cuáles serían los criterios para otorgar los beneficios?, ahí si hay que tener criterios de semanas de cotización y edad mínima, el monto de los beneficios bueno habría que mirarlo, eso hay que correr modelos para eso, este pilar se financiaría con aportes de trabajadores, aportes de patronos, y si hay necesidad de garantizar también pensiones mínimas, allí se podrían garantizar con recursos del estado. ¿y el pilar tres?, ese si sería un pilar opcional, si después de la gente haber cotizado obligatoriamente al pilar uno y estar en el pilar dos, quiere generar una especie de seguro con fondos o con aseguradoras privadas, podría estar mejorando su pensión y este pilar tercero si podría estar administrado por el estado o por agencias estatales, o estar administrado por el sector privado, este modelo de la organización internacional del trabajo es un modelo que ya se ha empezado a correr en algunos países, nosotros estamos crudos, todavía estamos aquí apenas haciendo unos esbozos, ojala en el Congreso podamos empezar a mirar y a darle mucho más cuerpo a estas propuestas muy en bruto, que están aquí expuestas el día de hoy y que pudiéramos entonces estar discutiendo en paralelo un proyecto alternativo al que presente el gobierno nacional, que en mi criterio y tal como lo demostré, con el sólo tema de aumentar edades para alcanzar la pensión, no alcanzaríamos lo ideal en un sistema pensional, con la visión de derecho humano fundamental que es el tema de la universalidad. Lo que yo sí creo y en eso discrepo, es que aquí hay que dar una mirada desde la cual las pensiones las concebamos como bienes públicos, trabajadas desde lo público, o que lo convirtamos en un negocio. De una vez aprovecho para decirles esto: tal vez uno de los temas que en materia de seguridad social más he trabajado en el congreso, es el tema de salud, que ahí sí con autoridad puedo decirles a ustedes que la visión privatista que se le dio a la ley 100 del año 93 al tema de salud, nos tiene absolutamente agobiados, nosotros hemos hecho ya cuentas en el congreso de la república, de cómo hoy estamos gastando 32 billones de pesos en salud y con sólo 24 billones de pesos en salud, hagan ustedes mismos las cuentas, con 24, podríamos tener

cobertura universal y a todos tenerlos con planes de salud del régimen contributivo, sin tener la inequidad que hoy tenemos, donde unos están en el régimen contributivo, otros en el régimen subsidiado, y otros en subsidios parciales y hoy no tenemos todavía universalidad, lo que significa que la plata se está quedando en el camino, la plata se está quedando en las EPS. Igual aquí hay que preguntarse por toda la plata de pensiones; ¿qué pasaría si la plata nosotros la estuviéramos manejando en un fondo público, con criterios también de rentabilidad, porque no hay por qué dejar esa plata quieta?, hombre, el estado no tendría que estar gastando tanta plata del erario público como ya lo demostré en las cifras, sería muchísimo mejor en términos de rentabilidad que un modelo de fondos privados de pensión; son dos opciones: una opción busca actuar en la vía del interés general y otra vía que busca actuar en el campo de interés privado del sector financiero, en se discrepa con el Dr Steiner.

