

LOS RETOS DEL SISTEMA PENSIONAL Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE COLOMBIA*

*Roberto Steiner Sampedro***

Buenos días a todos. [...] Un saludo muy especial a los organizadores del evento. [...] Es para mí un privilegio participar en este conversatorio. También un saludo muy especial a los compañeros de la mesa.

Decía el Decano unas palabras muy elocuentes hace algunos minutos pero [sin] cont[ar con] toda la dimensión del problema. Dijo que ésta era la última generación que iba a recibir pensión: ojalá fuese cierto. [...] En esta generación, una de [cada] cuatro personas en edad de pensionarse recibe una pensión. [...] No estamos hablando de un problema para los jóvenes cuando se pensionen. [Éste] es un problema que ya *nos reventó en la cara* [y que] no da espera. [L] a situación preocupante que presentaba el Decano es, en realidad, crítica. [Con toda razón dijo: “«Mire, [las severas crisis fiscales] que está[n] ocurriendo] en Europa, en los países desarrollados, en muchos casos, [emanan] de problemas del sistema de seguridad social y, específicamente, [del] sistema pensional [...].

[Hablamos] de países con coberturas altísimas [...] y donde la gente es vieja. Acá tenemos problemas similares a los que hay en Europa, [pero]

* Conferencia 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.

** Economista de la Universidad de los Andes (Bogotá) con estudios doctorales en Columbia University. Fue Director del Departamento de Investigaciones del Banco de la República de Colombia, Investigador Asociado y Subdirector en Fedesarrollo, Director del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes y Director Ejecutivo Alterno en el FMI. Docente de la Universidad de los Andes, de Columbia University, de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad Nacional. Es, actualmente, el Director Ejecutivo de Fedesarrollo.

con una demografía totalmente diferente y con una cobertura pensional mucho más baja. [En Europa] tienen un problema fiscal, pero tienen una cobertura en pensiones. [Aquí] tenemos un problema pensional mayúsculo, [...] con un sistema que ni siquiera cubre a la gente. O sea, estamos llegando a los problemas de Europa [pero] una o dos generaciones antes y con una cobertura mucho más baja que [la europea].

Voy a hablar de de dos temas. [El primero]: tratar de persuadirlos [sobre] cuáles –creo– son las principales falencias del sistema pensional. [Lo que] va a ser fácil [porque] –creo– las cifras son tozudas y [porque se deben a] unos problemas serios [que] –estoy seguro– ustedes van a compartir. [Aunque] puede que ya haya otros problemas [...]. [El segundo]: [uno] un poco más controversial, [sobre la] reforma pensional factible [que, partiendo] del principio [de] que nadie es dueño de la verdad absoluta [y de] que entre gente razonable puede haber discrepancias de opinión, [...] debe hacer[se a partir de] una lectura adecuada [sobre nuestra situación actual]. [P]ara eso la ayuda de las cifras es importante.

¿Cuál es la problemática del sistema pensional actual? [C]reo que tiene cuatro problemas severos: [el primero] es que el régimen de prima media, el régimen del Instituto de Seguros Sociales, es fiscalmente muy costoso [...]; [el segundo], como ya lo mencionaba el Decano, [es] la baja cobertura, ahora y en el futuro [...]; [el tercero es que] el sistema es muy inequitativo, [lo cual], [según lo que] el Decano mencionaba, [puede verse en] uno de [sus] rasgos más llamativos de inequidad: los privilegios que se dan a sí mismos los miembros de la Rama judicial, que no es la única, [...] es la más aberrante pero, probablemente, no es la que vale más [dinero]; y [el] cuarto, [...] es que el régimen [pensional] es fiscalmente desbalanceado, [pues] el régimen de prima media inhibe el desarrollo del régimen que es fiscalmente balanceado[: el régimen de ahorro individual.]

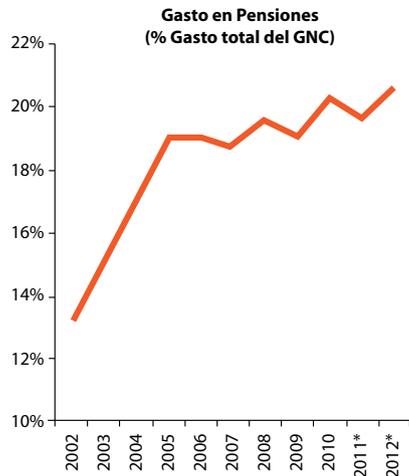
[...] Quiero simplemente recordarles que, en el 93, cuando se crearon los fondos privados de pensiones, muy a la imagen y semejanza de Chile [pero] al mejor estilo de Colombia, nos copiamos de[el modelo chileno] pero a la colombiana. [Es decir], dejamos abierto el régimen de prima media [cuando] allá lo marchitaron. [...] Fue una discusión muy caliente –en esa época, altamente ideológica–. [Lo dejamos abierto] y hoy estamos pagando las consecuencias. [A]lgunas de las implicaciones de haber mantenido el régimen de prima

media [en competencia] con el régimen de ahorro individual eran razonablemente predecibles. [Como se sabe,] el régimen de prima media es [hoy] fiscalmente costoso, [pues, antes,] el Instituto de Seguros Sociales recibía cotizaciones de una población trabajadora que era mucho mayor en número que la población pensionada, recibía más cotizaciones de lo que tenía que pagar [y], entonces, por lo menos en términos de caja, tenía recursos. [Incluso], después, [cuando el Instituto de Seguros Sociales tuvo] que pagar [las] pensiones y no le alcanzaba con las cotizaciones, [dicha situación se mantuvo porque] tenía [las] suficientes reservas que había constituido en el tiempo. Esas reservas [ya] se agotaron.

[El] bajo presupuesto para pagar las pensiones no alcanza [...]. Hoy en día, estamos gastando, [del] presupuesto del 2012, cerca del 4% del PIB [...]. Por así decirlo, para subsanar el déficit en el Instituto de Seguros Sociales, [que es un] déficit de caja [mas] no [un] déficit actuarial [...], todos los años, hay que pasar [al] Instituto de Seguros Sociales el 4% del PIB para poder pagar las mesadas pensionales. [...] Piensen ustedes que el recaudo total del IVA es del 5% [y que, por tanto,] el 80% de lo que se recauda [por concepto del] IVA se [destina] a pagar pensiones. Ese pago de pensiones equivale, más o menos, a una quinta parte (20%) del gasto total que hace el Gobierno nacional [...].

El régimen de prima media es fiscalmente costoso

- El gasto público en pensiones ha aumentado de manera acelerada, desde 0,8% del PIB en 1990 a 3,8% del PIB en 2012.
- El pago de pensiones ocupa el 20% del gasto total de GNC.
- El 3,6% del PIB beneficia a cerca de un millón de pensionados en contraste con el gasto público en educación básica y media, donde en 2009 un gasto de 4,8% del PIB benefició a 9,4 millones de individuos.



Ese 3.8% del PIB beneficia a, más o menos, un millón de pensionados. [Si se tiene] en cuenta que gastamos en educación, más o menos, [el] 5% del PIB y [que con ello se] beneficia a, más o menos, diez millones de individuos, [se puede concluir que] la educación pública cuesta un poco más que las pensiones [pero que] beneficia a diez veces más personas.

[Pero] el régimen [de prima media] no sólo es costoso, pues cualquier cosa que valga el 4% del PIB, que se lleva el 80% del recaudo del IVA, es costoso; sino [que] es probablemente insostenible. Y, a pesar de las múltiples reformas que se han hecho, los cálculos que nosotros tenemos [...], el Gobierno subsidia (el presupuesto subsidia) entre el 86% y el 90% de la pensión de las personas que cotizan sobre un salario mínimo, [la que] una cantidad de gente. [...] ¿Esto por qué hay que subsidiarlo? [Porque] si uno cotiza sobre un salario mínimo durante X número de años y después disfruta de la pensión X número de años, dado que no cotizó sino el 6% durante algunos años, después el 8%, [se sabe,] pues, [que] no le alcanza[rá] lo que cotizó [con] un salario mínimo para producir las mesadas pensionales que son equivalentes, dependiendo del régimen en [se] esté, [a] un salario mínimo. Alguien que toda su vida ganó un salario mínimo se va a pensionar con un salario mínimo, pero dado que uno cotiza sino una parte del salario mínimo [...] durante 20 ó 25 años y, después, disfruta durante [otros] 20 ó 25 años [de dicha pensión], el 86 al 90% tiene que ser subsidiado. Y el subsidio también es alto [en las mesadas de] quienes cotizan sobre dos salarios mínimos, [porque] algo así como el 90% de [los aportantes] cotiza sobre dos salarios mínimos o menos [...].

En la discusión [se] habla de muchos temas [como las] semanas de cotización [o la] edad de jubilación [para] hombres y mujeres. Para mí, el tema central –que no veo presente de forma vehemente de la discusión– es [...] la garantía de pensión mínima. La Constitución Política de 1991, que ha sido reformada muchas veces y que cada vez que se reforma, creo, se vuelve más controversial; introduce una gran cantidad de inflexibilidad a la política monetaria. [Sirva de] ejemplo la reciente reforma a las regalías [con la que] el acto legislativo incorpora catorce porcentajes en la Constitución. O sea que quedan escritas en piedra unas camisas de fuerza tremendas. La

Constitución de 1991 estableció, obviamente con buenas intenciones, [...] que la pensión no podía ser menor a un salario mínimo. [Es decir que], en este país, no se pueden pagar pensiones inferiores a un salario mínimo. [Incluso], una disposición [en] 1999 de la Corte Constitucional determinó, además, que el salario mínimo tiene que subir todos los años, por lo menos, en la inflación del año anterior más unas ganancias en productividad. Esas dos disposiciones crean un problema severo en el sistema pensional, porque una pensión de un salario mínimo y dado que el salario mínimo es indexado, es una pensión muy alta para alguien que cotizó sobre un salario mínimo, sobre dos salarios mínimos y [...] sobre tres salarios mínimos. Es una pensión demasiado alta dado [que], [el] ahorro constituido con una cotización basada en uno o dos salarios mínimos (16% durante 25 años) [resulta insuficiente]. [El hecho de que] esa persona deb[er] tener una pensión “no inferior a un salario mínimo” ya implica desbalance. [Y] esto, financieramente, no se puede pagar [con los recursos disponibles]. [Por ello], entonces, hay que sacar [el dinero] de otro lado. [Por ello], creo, [...] cuando se hable de una reforma pensional el tema central que se tiene que discutir es el tema de la garantía pensional.

Y probablemente sostenible

El Gobierno subsidia entre el 86% y el 90% de la pensión de las personas que cotizan sobre 1 SMLMV.

Para aquellas que cotizan sobre 2 SMLMV, los subsidios por parte del Gobierno están entre el 78% y el 84%.

La incorporación de la garantía de una pensión mínima equivalente a 1 SMLMV [es] una de las cargas más costosas impuesta por la [Constitución Política] de 1991 y la Ley 100 de 1993.

Hoy en día, la [garantía de] pensión mínima en Colombia [...] es igual a un salario mínimo. En contraste con [...] Chile, donde la garantía de pensión mínima es medio salario mínimo. [...] Aquí le damos la vuelta al asunto [y] nos inventamos los beneficios económicos especiales [que] no se pueden pagar. [...] Creo que una reforma integral debe entender que, [...] dado que la mayoría

de la gente cotiza sobre [...] dos salarios mínimos o menos, [la] garantía de una “pensión mínima” de un salario es muy alta [y] fiscalmente muy costosa. [...] Obviamente, [ella] es una escogencia política, una escogencia de toda la sociedad. [Como, también, es que se diga] y uno puede decir: «*Paguemos estas pensiones que no son financieramente sostenibles. Dejemos de hacer otras cosas. Dejemos de gastar en educación [y] en infraestructura. Subamos el IVA al 25%.*». [Ciertamente,] puede haber soluciones distintas al problema fiscal del régimen pensional: [cambiarlo o] vivir con un régimen [...] que le cuesta el 5% del PIB al presupuesto [nacional]. [Sin embargo, se] tiene que tomar una decisión [pues] este problema [...] va a crecer.

Aquí la mala noticia es que [el límite al Régimen de Transición] quedaba antes en el 2010, después lo corrieron al 2012. Ya vamos en el 2016 y [se lo] sigue corriendo [porque], entre otras cosas, [...] los parámetros se van desactualizando. [...] Dejamos [que se] fijar[ara] la edad de jubilación y todos los años la gente vive más. [...] El problema [es que] los cálculos se quedan cortos y [...] esos cálculos [han supuesto] que no se intensifique el problema del traslado entre regímenes.

El Gobierno estima que el pago de pensiones aumentará hasta llegar a representar el 4.02% del PIB en 2016, momento en que empezará a disminuir.

Pago de pensiones GNC (% del PIB)



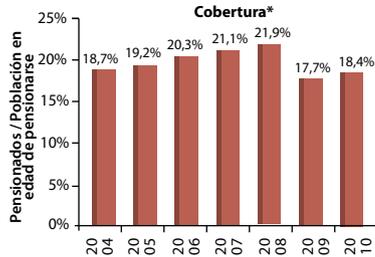
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Cálculos DGPM

Entonces, si la gente que está en el régimen de ahorro individual no se pasa al régimen de prima media, [el tope de sostenibilidad será] en el 2016. Pero, si [se trasladan] y [siguen] cotizando regularmente, [esos aportantes], probablemente, van a recibir una pensión más adelante. [Lo que no obsta para afirmar que] el problema de cobertura de hoy, que es del 20%, va a ser similar más adelante; dada la forma en que la gente está afiliada y [cómo] esta cotizando regularmente al sistema pensional.

La cobertura es baja.

... En la etapa de vejez

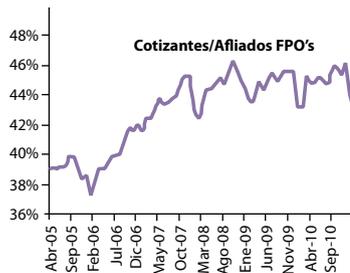
Menos del 20% de las personas en edad de pensión reciben una.



... En la etapa de acumulación

Hay baja fidelidad:

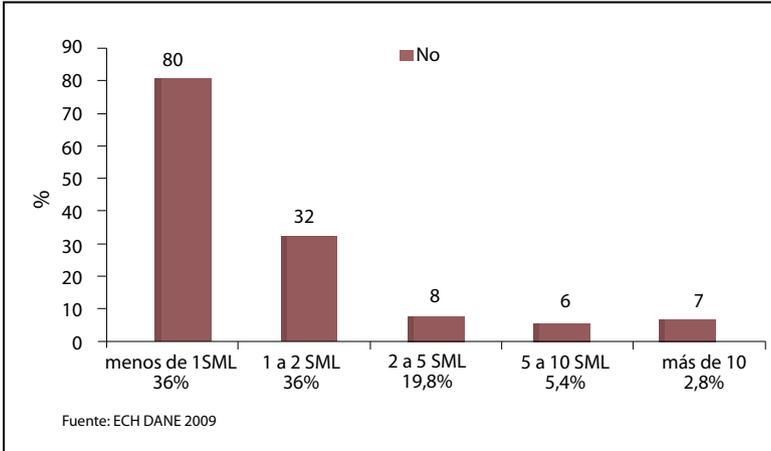
- En 2009 sólo el 68% del total de ocupados estaba *afiliado* al sistema pensional.
- En la actualidad apenas el 43% de los afiliados al RAIS efectivamente *cotizan*.



* Incluye RPM con Prestación definida y FPO's
Fuente: Supefinanciera, Censo 2005 DANE.

[...] Con base en el presupuesto del DANE del 2009, el 80% de quienes ganaban un salario mínimo no cotizaban al sistema.

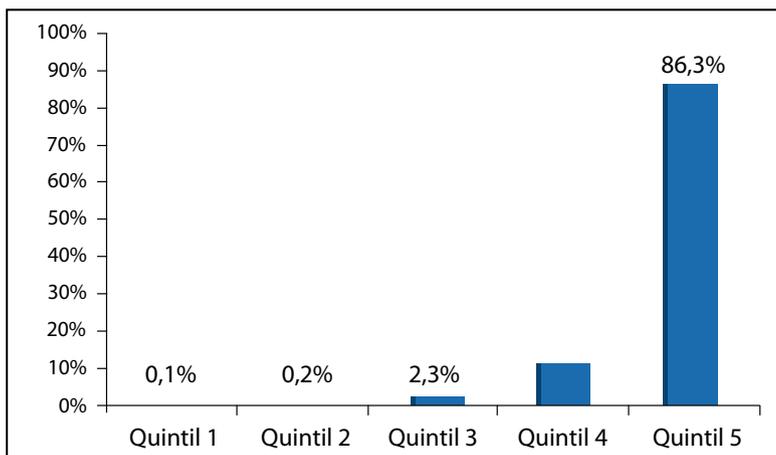
[El sistema] es inequitativo: en 2009, el 80% de quienes ganaban menos de un SMLMV no cotizaban al sistema; el 91% de quienes devengaban más de 2 SMLMV sí lo hacía.



Esto no se ve bien. [...] La gente que gana menos de un salario mínimo [casi no cotiza]. Y [...] la gente que gana más de 10 salarios mínimos [representa] el 93% de la gente [que sí] cotiza. [En contraste con la población que gana] de dos a cinco salarios mínimos, [donde] la prevalencia de cotizaciones es alta; [pues] la gente que gana un salario mínimo o de uno a dos salarios mínimos [no cotiza].

Ahora [bien], [...] los subsidios pensionales están pesadamente focalizados. El 4% del PIB que sale del presupuesto todos los años para pagar las pensiones en el sistema del Instituto de Seguros Sociales no [determina] a quién va la dinero, [ni] donde está ubicado en la distribución del ingreso, [ni] quiénes reciben esos recursos. Una forma de ver esto [... es que] el 97% de ese 4% del PIB que, con cargo a nuestros impuestos, va para que el Instituto de Seguros Sociales pague pensiones se lo lleva el 40% más rico de la población. [...] El 86% [de los recursos] se lo lleva el 20% [...] con [más] ingresos. Y el 40% más pobre no recibe nada.

**Los subsidios pensionales están pésimamente focalizados:
apenas el 0.3% del total se destina al 40% más pobre.**



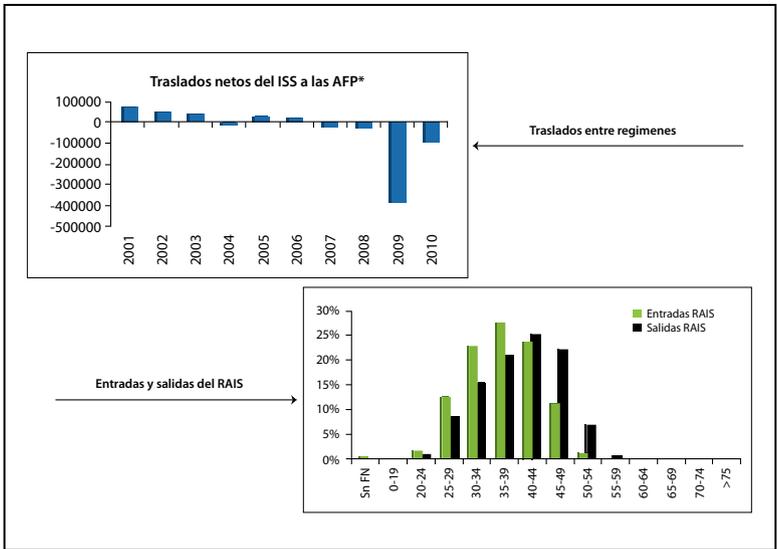
[... Éste] es un sistema que cuesta mucho dinero, que cubre a unos pocos y [en el] que los que están cubiertos son los más ricos. Es un sistema que hizo crisis. [Y] decir que ese [...] es el sistema que quiere este país, es simplemente [querer] tapar el sol con las manos.

[Sobre el actual sistema,...] no pesa ninguna prueba de eficiencia económica, ni de sostenibilidad financiera. Creo que ningún principio razonable puede ser atribuido a un sistema en el cual el 20% más rico se lleva el 86% de los subsidios.

Ahora, afortunadamente no toda la política pública está mal focalizada. [En] la educación primaria pública, el subsidio va mayoritariamente a los más pobres; [y] los menos pobres, [que] pueden pagar educación privada, no reciben subsidio en la educación secundaria. Pasa algo similar [con los] programas focalizados como *Familias en Acción*, [los que] están bien enfocados [porque casi] el 100% de los subsidios [...] se lo llevan los que lo necesitan: la gente más pobre. [...] Es aberrante [que], [valiendo] *Familias en Acción* la decima parte menos de lo que vale [el Régimen Pensional], [éste valga] el 80% del recaudo del IVA.

[Pero] hay un problema [más] grave. [...] Cuando se creó el régimen de ahorro individual, [...] la gente iba del Instituto de Seguros Sociales a las Administradoras de Fondos de Pensiones [(AFPS)] porque [en éstas] había una promesa de alta rentabilidad [...]. Recientemente, [...] la gente [que tiene] entre 25 y 29 años [se encuentra en el] RAIS –el régimen de ahorro individual–, [pero,] cuando [ya] se empieza a aproximar a la edad de jubilación, sale corriendo [...] al régimen de prima media.

En los últimos años ha aumentados el traslado entre regímenes, especialmente al Régimen de Prima Media cuando se acerca la edad de jubilación.



[Por lo cual,] mantener el régimen de prima media inhibe el desarrollo del régimen [de ahorro] individual. [...] Lo que implica que cada vez va a haber menos y menos recursos en el régimen de ahorro individual.

[Pero,] ¿por qué se va la gente al Régimen de Prima Media? Hay muchas razones. Voy a poner la más sencilla, [aunque] no la única. [...] En [el] régimen de ahorro individual –como su nombre lo dice–, si uno no logró constituir el ahorro suficiente [...] va a tener problemas a la hora de pensionarse; [salvo el] fondo de garantía de

pensión mínima, al cual [acceden ciertas personas] si cumple[n] una cantidad de requisitos, excepto [por] el monto exacto de la pensión [que] es menor que en el Instituto de Seguros Sociales.

Entonces, en el Instituto de Seguros Sociales, obviamente, la gente no cotizó para su propia pensión. [...] Me parece tremendamente aberrante que [un señor de] 82 años [que] cotizó toda su vida cuando las cotizaciones eran [de] entre el 4% y [el] 5%, [...] deb[a] acceder a una de las pensiones más altas que tiene el Instituto de Seguros Sociales. [Dicho señor], [...] que no cotizó lo justo, [...] tiene [hoy] acceso a una pensión [...] con cargo [...] al impuesto de todos [los contribuyentes]. [Elo] me parece insólito, inaudito.

[...] Una pensión *razonable* [no es] una pensión de acuerdo al último salario que tubo [el aportante ni adecuada a los salarios de] los últimos diez años cuando no contribuyó; [porque], al principio, la gente se pensionaba de acuerdo a lo que dispuso ahorrar: si ahorró mucho y ganó mucho dinero durante toda su vida, [se pensionaba] con lo que [quisiera]. [De ahí que] el problema del régimen de ahorro individual es que quien no logró constituir el ahorro suficiente [acceda a una pensión].

[... Cuando la gente] empieza a [sospechar] que no tiene las contribuciones suficientes se va, entonces, para el Instituto de Seguros Sociales donde le garantizan una pensión igual al salario mínimo. A pesar, [incluso, de que,] en la mayoría de los casos, las contribuciones que [realizó] no permiten financiar esa pensión. [Pasivo que se paga] con cargo al presupuesto y [que equivale al] 4% del PIB.

[...] No hago [aquí] ninguna afirmación [sobre qué] régimen sea mejor. [Empero, sí recomiendo] que [...] sepan manejar mejor el ahorro del público. [Porque], [...] el tema de fondo es que en este sistema [de ahorro individual] uno ahorra para uno mismo y, si [uno] ahorra lo suficiente, tiene una buena pensión; si no ahorra lo suficiente, va a tener una pensión menor. En este sistema no importa cuánto haya ahorrado [porque siempre] va a tener una pensión que va a estar determinada no por cuánto contribuyó sino por cuánto ganó.

[Si bien] se han hecho cambios para hacer el sistema menos aberrante, [...] hay un acumulado de problemas que debemos tener en cuenta. [El primer problema radica en] que el mercado laboral colombiano es

bastante precario [...]. Colombia tiene, prácticamente, una economía de la tasa de desempleo y [con una] alta tasa de informalidad. [Además], con gente entrando y saliendo permanentemente de la fuerza de trabajo es muy difícil lograr altas tasas de fidelidad al sistema [pensional].

[Sin entrar en explicaciones], [...] quiero señalar [cómo], en el contexto latinoamericano, uno podría decir, en términos generales, que la economía colombiana es una economía que avanza razonablemente, crece bien, tiene una inflación baja [y] es un paraíso para la inversión extranjera. [Colombia], digámos[lo], no es un caso perdido. [...] Sin embargo, si uno mira los indicadores del mercado laboral colombiano [encuentra que] son los peores de América Latina. La tasa de desempleo promedio [y] la tasa de informalidad laboral [son] la[s] más alta[s], [debidas a] las elevadas cargas al trabajo [que son] un desincentivo a la formalidad; [pues] nosotros tenemos las cargas no salariales más altas de América Latina que, dependiendo del salario, [oscilan] entre el 60% y el 70%. [...].

Lo que quiere decir que, para que uno pueda llevarse un millón de pesos de salario a la casa, quien lo emplea tiene que poner sobre la mesa un millón seiscientos mil pesos para [contribuir con la] salud, [el] Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [y el] SENA. Servicios que presta el Estado [colombiano] y que en otros países existen pero [que] se financian de manera distinta; [es decir,] con cargo a la tributación general y no con cargo a la sobrecargas [en] la nomina. [Aquí], entonces, castigamos le generación del empleo formal, [por lo que] no debe sorprendernos que la informalidad laboral en Colombia sea más alta que en otros países. Porque aquí le cobramos un impuesto a la formalidad laboral y si uno le pone impuesto a la formalidad laboral, pues va a tener menos formalidad laboral. Ahora, esa no es la única explicación. [Ésta] es una economía muy ilegal, muy mafiosa, [y] podrá haber mil razones; pero digamos que, dentro del ámbito de la política pública, [...la razón para la informalidad laboral se encuentra en] que hemos decidido poner a tributar al trabajo formal.

Eso no es así en todas partes del mundo. [...] En la mayoría de países todos esos programas de seguridad social se financian con cargo a tributos diferentes a [los] tributos [de] la nomina.

[El] segundo [problema consiste en...] que los parámetros del sistema pensional están desactualizados: vivimos mucho y mucho más saludables [en comparación a] lo que [se plasmó] en nuestros parámetros pensionales. [...] Leí alguna vez un artículo que decía que ninguna medida de política pública en el mundo es más impopular que subir la edad de jubilación, y hacían una prueba en Europa y le preguntaban a la gente “¿Qué es lo que más detesta de estas cosas: que le suban el IVA, que le bajen el salario, que recorten la vacaciones [o] que le suban la edad de jubilación?” [La respuesta fue: «que le suban [a] la edad de jubilación].

Por eso es que las edades de jubilación se quedaron *corticas*. No porque la gente [...] no sepa hacer las cuentas [sino] porque es políticamente muy complicado cambiarlas. Hoy en día, en Europa, están subiendo todas [las edades de jubilación]. [Y] ya sabemos [cómo] está Europa: con una pistola en la cabeza. [Lo que implica decirse:] “«O [subimos las edades de jubilación] o el tema se vuelve verdaderamente insostenible»”.

Colombia también tiene una larga tradición de [realizar las reformas más complicadas] cuando [le] llega el agua al cuello. [...] No sé si ya nos llegó el agua al cuello, pero creo que no hay ninguna [duda sobre cómo] los parámetros del sistema pensional están desactualizados. [Lo cual] es evidente dad[as la manera cómo] vive la gente [y] la calidad con que vive [...] sus años más movidos. [Y el que los parámetros] se qued[e]n cortos [...] es un problema [...] difícilísimo de resolver.

[El] tercer problema [...] tiene que ver, [...] sobre todo para la gente de bajos salarios, [con las] mejores condiciones de pensión en el régimen de prima media [respecto del] régimen de ahorro individual. [...] En el régimen de prima media, [además de que] le garantizan una pensión mínima [al cotizante], [...] la pensión *se hereda* y entonces, sabemos, [...] la gente ya mayor se casa con gente joven [y], entonces, la pensión dura mucho más tiempo. [No obstante esa] serie de incentivos perversos y [de] decisiones de la Corte que han permitido traslados; [porque], [habiendo] disposiciones que dicen: “«No. Usted ya no se puede estar trasladando de regímenes»”, [...] la Corte [y] el aparato judicial no ha[n] sido tan estricto[s para] hacer cumplir [las normas].

[Pero lo grave] es el tema de la garantía de pensión mínima, [porque, si bien] la Constitución dice [que] “la pensión no puede ser menor a un salario mínimo”, [...] la mayoría de la gente gana más o menos un salario mínimo y [...] lo que cotiza no alcanza para financiar su pensión.

[...] Aquí tenemos un ejemplo. [...] Supongamos que una persona [empieza a trabajar a los veinticinco años], [...] cotiza durante veinticinco años en el régimen de prima media [...] y [lo hace] hasta los cincuenta años sobre un ingreso base de cotización de dos salarios mínimos. Que es [lo que sucede con] el 84% de los cotizantes. [Supongamos que] esa persona, [que gana dos salarios mínimos o menos], se pensiona a los sesentaidós años y [...] vive hasta los ochentaitrés. [Cifras éstas obtenidas de] las normas y [de] la expectativa de vida que tiene[n] hoy [los cotizantes en] edad de pensionarse. Esa persona, [entonces,] requiere que se le subsidie el setentaiocho por ciento de [es] pensión que es [de] apenas uno punto tres salarios mínimos. [Por lo tanto, hay que determinar si se] baj[a] la tasa de reemplazo, [si se] olvid[a el Estado] de la ciencia, la tecnología, la infraestructura [y] la salud; o [adopta la] impopular [medida de] subir el IVA al veinticinco por ciento para poder pagar [las mesadas pensionales].

[...] El desbalance era “sostenible” en un mundo como el de 1990 [...] cuando, por cada pensionado, había 13 contribuyentes, [muchos] trabajando y unos pocos pensionados. [...] Hoy en día hay entre dos y tres personas trabajando por cada persona en edad de jubilarse. Entonces, nosotros ya llegamos a un punto donde, simplemente, [las pensiones] no se pueden pagar. [...] Haciendo un “*pooling de riesgos*”¹, si [se tiene suficiente] gente trabajando [como para poder] tener pensiones que [*per se*] no son financiables, [...] nos empeza[re]mos a parecer a países desarrollados. Aunque en el caso de Japón, esa relación es de dos o tres a uno, [...] o sea que hay menos gente trabajando que gente pensionada.

¹ Nota del Editor: Salvo mejor opinión, se puede entender la expresión “pooling de riesgos” –“hacer una misma piscina con algo” o, incluso, “poner en común”– como la “gestión unificada de riesgos”, que implica la noción de tener en cuenta todos los riesgos a la vez. En este caso, entender conjuntamente los riesgos o contingencias de “población cotizante” –la que sostiene el Sistema–, “población beneficiaria o pensionada” –la que se beneficia del Sistema–, “ingresos por cotizaciones” y “pasivo pensional”.

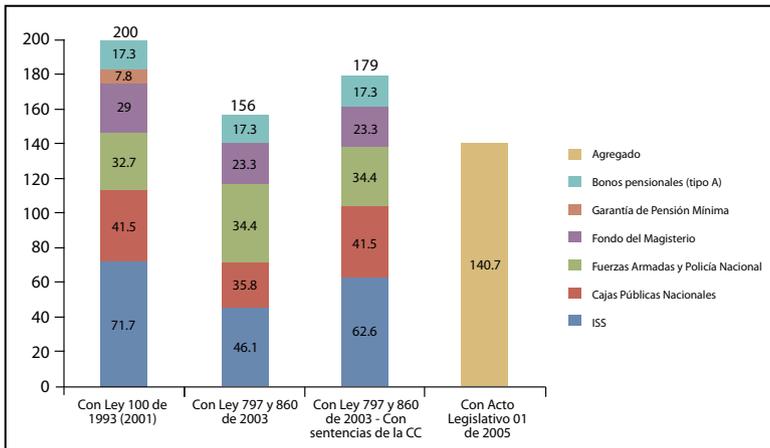
[Ahora bien,] la Reforma del 2005 fue importante sin lugar a dudas. Pero tuvo varios problemas. Uno: [...] el régimen de transición es prolongado. [Dos:] no fue ambiciosa [para] cambiar los parámetros [y] se demor[ó] mucho tiempo en entrar en vigencia. [Tres:] decidimos –porque es lo único políticamente viable– subir la edad de jubilación en dos años, pero sólo para los que hoy tienen menos de treinta años, porque si [hubiera sido para] alguien que tiene cincuenta años y que ya [estaba] cerca de pensionarse, [algunos se hubieran] toma[do] las calles [y] la Corte Constitucional [habría dicho:] “«*Eso es un derecho adquirido. Usted no puede cambiarle las reglas a la gente.*»”. [Así,] entonces, [...] cuando los que tienen treinta lleguen a los sesenta la expectativa de vida [habrá de] haber aumentado no en uno ni en dos años sino en cinco. [Lo cual supone que] los nuevos parámetros ya [habrán de estar] desactualizados.

[...] Ha habido decisiones muy costosas del aparato judicial. [...] La del Procurador [es] una muy controversial –yo diría *discutible*–, porque es un tema de cómo quedo redactada la reforma del 2005 y [de si] ese *régimen de transición* empieza en el 2013 ó en el 2014. Quienes somos fiscalistas en este aspecto nos gustaría que empezara en el 2014. Pero, [...] el Procurador, [además,] cree que los miembros de la Rama judicial son [un] *cuero glorioso* y [que] tienen un régimen especial. [De manera que,] mientras a todos ustedes su cálculo de pensión es sobre el ingreso promedio de los últimos diez años, para la Rama judicial sería el del último año. Y, obviamente, [para] la mayoría de la gente, en la medida en que adquiere experiencia en el trabajo, su *salario último* es el más alto que tuvo en su carrera. [Por ello,] entonces, pensionando con el [ingreso] más alto, [cargamos] al Sistema un costo muy alto.

[...Claro] se [acabó con] algunos regímenes especiales pero sobrevivieron otros [para] el magisterio [y] las Fuerzas Militares. [Y...] lo más aberrante, [...] más injusto [y], quizás, [lo] más indignante de este Sistema [es] que haya unas personas que, por razones para nadie claras, [gozan de] regímenes especiales. [Empero], cuando uno suma todo eso, el gran dinero no está allí. [El] gran [pasivo] está [representado] en que tenemos una *garantía de pensión mínima* de un salario mínimo en un país en [el] que la mayoría de la gente cotiza sobre uno o dos salarios mínimos. Y eso, actuarialmente, simplemente, no da.

[...] La deuda actuarial era del 220% [del PIB] cuando se expidió la Ley 100. Después se [expidieron las Leyes] 797 [y] 860 del 2003. [Pero] las sentencias de la Corte reversaron parte de [lo hecho]. Con el Acto Legislativo [Primero] del 2005 se hizo un ahorro no despreciable en términos actuariales. [...] Empero, esto sigue siendo una cantidad enorme [porque significa] cuatro veces la deuda explícita. O sea, nosotros debemos cuatro veces más por una deuda que está *metida debajo del tapete* que [por] la deuda pública de la Nación [representada] en TES y bonos que [sí] podemos contar y contabilizar todos los días. [Es] cuatro veces mayor y [de cualquier manera] hay que pagarla.

El déficit pensional ha disminuido, pero no lo suficiente.



[Entonces,] ¿cuál es la reforma pensional factible? [Ella] no depende de mí. [Por tanto,] ¿[cuál es la] reforma pensional deseable? Creo que [...] se debería poder persuadir a [los] actores importantes [de] que [incluya] los objetivos [...] siguientes: 1) Incrementar la cobertura. No puede ser cierto que una de cada cuatro personas en edad de pensionarse sean los que reciben pensión hoy. [...] A futuro debemos pensar en que todas las personas en edad de pensionarse tengan acceso a una pensión. Lo que hicimos en salud [para que] hoy en día [tengamos una] cobertura [de] seguridad en salud del 97% [...] debe ser] una aspiración similar en [pensiones]; 2) Debe

ser fiscalmente sostenible. Una forma de hacer fiscalmente sostenible [al Sistema implicaría asumir que...] inevitablemente vamos a tener un hueco pensional para los próximos cien años [y] que [valdrá] el cuatro por ciento del PIB; [por lo que habría que ponerse] de acuerdo [sobre la fuente de la que] vamos a sacar la dinero: [por ejemplo... subir] el IVA del dieciséis al veinte por ciento y esos cuatro puntos extra [mandarlos] todos al sistema pensional, o [subir] el impuesto del patrimonio.

[... Lo ideal] sería que el sistema mismo no generara un déficit. Pero eso no tiene por qué ser así. [Se] puede aceptar vivir con un déficit pensional y tener claro, de cara a los contribuyentes, de dónde [se] va a sacar la dinero para pagar[lo]. [...] Este punto debería ser el central [para] cualquier Gobierno que lider[e] una reforma pensional, [porque] el ciento por ciento de los subsidios tiene que ir a los pobres. Es insólito que el ochentaiséis por ciento del subsidio [...] se lo llev[e] el veinte por ciento más rico. [...] Cualquier reforma pensional debe entender que, con cargo al presupuesto nacional, no [se] pueden pagar [...] pensiones [distintas a las] de los más pobres. [...] Los subsidios tienen que ir a quienes los necesitan. [...] Creer] que el tema [de la discusión] sea “sector público - sector privado” es [...] completamente equivocad[o]. [Y] plantear esta discusión [a partir de que] esto [significa] “*marchitar el Seguro para que el señor Luis Carlos Sarmiento y sus fondos de pensiones se lleven el dinero*” no nos va a llevar a ninguna parte. [Ella] no es una discusión seria [ni tampoco una] discusión responsable.

[...] Cualquier reforma [enfrentará] varios obstáculos [como] es la precariedad del mercado laboral. [Porque], incluso [siendo] uno muy cuidadoso y diligente en reformar los parámetros del sistema pensional, se [encontrará] con [que] la precariedad del mercado laboral colombiano hace que [...] las densidades de cotización sean bajas, que la gente entre y salga mucho de la formalidad laboral y [que] le cueste trabajo cumplir con todos los requisitos para la pensión. Entonces, [para] resolver los problemas del sistema pensional [...] tendríamos que atacar algunos de los problemas [...] que generan precariedad el mercado laboral. [Lo que implica] repensar [cómo] refinanciamos [al] SENA, [a] las cajas de compensación familiar y [al] ICBF. [...] Podríamos buscar] un IVA más alto o [subir] el impuesto [a la] renta, [pero lo principal es encontrar] un impuesto

que no castigue la formalización del mercado laboral. Porque, si castigamos la formalización del mercado laboral, le hacemos mella a la sostenibilidad del sistema pensional del Instituto de Seguros Sociales.

[Tampoco creo que la discusión deba ser planteada sobre si hay que cerrar o no el Instituto de Seguros Sociales]. [...] Cerrarlo me parece que es arrancar perdiendo la discusión [porque], entre otras cosas, es políticamente inviable. [Cierto es que] hay un problema de caja [pero], [...] a pesar de los desbalanceado que está todo esto, el Gobierno todos los años recibe las cotizaciones que entran al Instituto de Seguros Sociales [por lo que] al Gobierno le queda difícil decir “«Yo no quiero recibir ese dinero»”. [...] Creo que el Instituto de Seguros Sociales debería ser el instrumento lógico para trasladar todos los subsidios que el sistema pensional, [porque] si vamos a trasladar los subsidios, no se los vamos a trasladar a alguien que no los necesita; se los vamos a trasladar a quien sí los necesita.

[...] Obviamente, aquí hay una cantidad de derechos adquiridos que es evidente [hay que] respetar. [Sin embargo], en adelante, el Instituto de Seguros Sociales no paga[rá] pensiones [superiores a] dos salarios mínimos. [De manera que quien] se quiera trasladar del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Instituto de Seguros Sociales [podrá hacerlo], pero bajo ninguna circunstancia le pagarán una pensión mayor a dos salarios mínimos.

[Tal disposición hará] que la gente piense dos veces [antes de] irse al Instituto de Seguros Sociales. [De manera que, quienes] se [vayan] al Instituto de Seguros Sociales [serán los] que más lo necesita[n], [porque ellos son los que] considera[n] que en el RAIS no va[n] a conseguir una pensión igual o superior a un salario mínimo. [Así], entonces, [...] se pondrá un tope a las pensiones [que paga el] Instituto de Seguros Sociales [y] nadie, a partir de la fecha, que entr[e] al Instituto de Seguros Sociales [podrá] recibir una pensión mayor a 1.5 salarios mínimos. [Claro], [la] carga fiscal [de los que ya están en el Régimen de Prima Media] la llevaremos las futuras generaciones. Pero, en adelante, nadie que entre al Instituto de Seguros Sociales [podrá] pensionarse con una pensión superior a 1.5 salarios mínimos. [De manera que], si [el cotizante] quiere [una pensión superior, tendrá que acudir] al régimen de ahorro individual, [cotizar] bastante y

[cruzar] los dedos para que el mercado de valores suba y, [así], pueda tener una pensión un poco más alta. [Y], si no le alcanza, [habrá de devolverse al Régimen de Prima media] pero [con la consecuencia de que], de ninguna manera, le van a dar una pensión mayor a un salario mínimo. [Por eso es que] el tema de la garantía de pensión mínima [es] de absoluta y vital importancia.

Nosotros tenemos que reconocer que, si la mayoría de [la] gente gana dos salarios mínimos, cotiza el dieciséis por ciento durante treinta años y, después, va a vivir otros treinta años, [lo aportado] no le alcanza[rá para que sea pagada su pensión]. [De ahí que tengamos] que repensar la garantía de la pensión mínima [...]. [Para lo cual] no hay que reformar la [Constitución, sino] resolver el problema dándole la vuelta.

[...] Hace algunos años, [se implementaron] los *Beneficios económicos especiales*, que [son] una forma de pagar pensiones por debajo de un salario mínimo sin llamarlas pensiones. Parecen una pensión, caminan como una pensión, huelen como una pensión pero no son una pensión [...], [sobre la base de que] no [son] violatorios de la Constitución. [Pero], esa forma de hacer política pública me parece terrible [y] no me parece transparente [porque no] se [hace] de cara al país. [Además], con [el] riesgo enorme [de] que, [cualquier] día, alguien diga “«*A mi no me gusta eso. A mí me están pagando una cosa que se parece a una pensión, que camina como una pensión, pero [que] es menor que una pensión mínima*»”.

Y, [sobre ello], ya sabemos que exponer [una] política pública a una decisión de las más altas Cortes [...] puede [resultar] terrible. Ya el Decano nos mencionaba que no [demorarían, a través de] la tutela, en decir [que], por el principio de equidad, [debe darse, a todos los peticionarios], el [mismo] tratamiento [que], [en] términos pensionales, se está dando al Procurador [General de la Nación] y, [en consecuencia,] calcula[r las] pensión[es], no sobre los últimos diez años, sino sobre el último año. [Esto] hay que tomárselo [seriamente...]. [No hay que proponer] actos legislativos [porque son de un trámite] muy complicado. Simplemente [hay que] generalizar los beneficios económicos especiales para poder dar beneficios pensionales menores a un salario mínimo sin necesidad de reformar [la Constitución].

[...] Obviamente, el primer óptimo [sería reformar] la Constitución y corregir [lo] que está mal [porque] es, simplemente, muy alto [el costo de] una garantía de pensión igual a un salario mínimo en un país donde el ochenta por ciento de la gente, quizá el noventa por ciento; durante veinticinco años, cotiza sobre dos salarios mínimos. [Los] ajustes [paramétricos son] requeridos, [como] subir [el porcentaje de] la cotización [...].

El Ministro [de Hacienda, en un conversatorio en que estuve en Cartagena], dijo [...] que va a haber reforma pensional, pero [...] no [a través de] otras ochentaicinco reformas. [Sino que irá el Gobierno] al Congreso [...], [según] tengo entendido, en la segunda mitad del año entrante, [con la] posibilidad [1] de] subir la cotización [para poder] financiar [la pensión]; [... 2)] de aumentar las semanas cotizadas y la edad de jubilación, para ser congruente con las realidades demográficas [-no obstante] ser lo que se está pensando en todas partes del mundo [y lo que] es políticamente más complejo[- y porque] si la gente vive más tiempo pues tiene que trabajar más tiempo si quiere pensionarse con una pensión de buenas condiciones; [... 3] de] igualar la edad de pensión de hombres y mujeres; 4) [de] bajar la tasa de reemplazo [porque] si las pensiones no son financiables, [habrá que hacer] que [...] sean más bajas [...]. [Inclusive, haciéndole] caso al Ministro Santamaría, [habrá que idear un] pilar solidario [para financiar] pensiones [de], más o menos, entre un tercio y [la mitad] de lo que es un salario mínimo [y que correspondería a] la garantía de pensión mínima, [de manera que] todos los colombianos de cierta edad para adelante, hayan contribuido o no hayan contribuido, hayan tenido fidelidad al sistema o no [...], reciban, con cargo al presupuesto nacional, unos recursos mínimos para que tengan una vida mínimamente digna [...].

[Ahora bien,] no [creo que sea] descabellado proponer que hacia adelante quien se traslade del régimen de ahorro individual al régimen de prima media tenga una pensión de máximo uno punto cinco o dos salarios mínimos [...]. [Porque es] absolutamente aberrante que alguien que no contribuye durante treinta años, pero [que] tiene un salario razonablemente alto, cuando se retire [perciba] una pensión exorbitante [a cargo del] Instituto de Seguros Sociales [y] pagad[a] contra los impuesto de todos nosotros, [y que] excluye a los más pobres [...]. [El Sistema] tiene que reformarse. [Y, dado que], como

todos sabemos, *lo ideal es el enemigo de lo bueno*, [...] la reforma ideal [que he presentado tiene que] pasa[r] por un proceso político que es tremendamente complejo. [Pero que,] si algunos de estos derroteros sirven para orientar [las] reforma, [ella será bienvenida] al debate de [esta] política pública que es un tema, naturalmente, de importancia para todos nosotros. Muchas gracias.

