

# EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA: RETOS Y ALTERNATIVAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA

NATALIA MILLÁN <sup>1</sup>

- 1 *El presente es un resumen de un estudio realizado por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO) para la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (ASOFONDOS). Los autores del estudio son Mauricio Santa María, Roberto Steiner, Jorge Humberto Botero, Mariana Martínez, Natalia Millán, Erika Schutt y María Alejandra Arias.*

El presente es el resumen de un estudio que identifica los problemas, riesgos y debilidades que enfrenta el Sistema General de Pensiones (SGP) en Colombia, con el fin de plantear una propuesta financiera y técnicamente viable, que permita mejorar su funcionamiento futuro y, en particular, aumentar su cobertura y reducir las inequidades que lo caracterizan, producto, entre otras cosas, de los subsidios cuantiosos a las poblaciones más ricas propios del Régimen de Prima Media (RPM). El documento consta de cuatro secciones: (i) los antecedentes; (ii) el análisis de la perversa relación entre los resultados del sistema pensional y el mercado laboral; (iii) la situación fiscal y financiera del sistema pensional y su impacto sobre las finanzas públicas; y (iv) un conjunto de recomendaciones de política que apuntan a mejorar la cobertura, la equidad y la situación fiscal y financiera del SGP, siempre subrayando que la cobertura y los problemas fiscales terminan, casi por definición, siendo también un tema de equidad. El fin último de estas recomendaciones es mejorar el acceso de las personas más pobres al sistema pensional, removiendo los principales obstáculos que hoy lo impiden.

#### **I. Antecedentes: breve historia del sistema pensional y la transformación de 1993**

Si bien la implementación del RPM trajo beneficios a una parte de la población y creó las bases para el desarrollo del sistema pensional, después de veinte años de funcionamiento el esquema comenzó a mostrar señales de insostenibilidad financiera, baja cobertura e inequidad. Se podría decir que esos problemas, que caracterizaban el SGP antes de la Ley 100 de 1993, se debían a:

- (i) La tasa de cotización no se incrementó gradualmente como se había previsto desde el principio y el Estado incumplió su parte de la cotización. La diferencia entre las tasas de cotización programada y efectiva marcó, desde un inicio, el camino hacia la insostenibilidad financiera del SGP.
- (ii) Los excesivos beneficios, relativos a los aportes. La brecha, adicionalmente, se fue ampliando con el tiempo.

- (iii) La existencia de una amplia gama de regímenes especiales y de cajas administradoras que encareció los beneficios (relativos a los aportes) por un lado, al mismo tiempo que hizo imposible la cuantificación de los pasivos y la administración eficiente de sistema.
- (iv) El cambio demográfico, que implicó menores aportes (cada vez menos jóvenes) y mayores gastos (la gente vivía más años). Este desarrollo es nefasto para un sistema que descansa sobre la premisa que lo que aportan los jóvenes alcanza para pagar las pensiones de los más viejos.
- (v) La corrupción y el desgreño administrativo que caracterizaron la administración del RPM.

El sistema pensional se caracterizaba por presentar baja cobertura, insostenibilidad financiera e inequidad y urgía de una reforma estructural. Para poner algunos ejemplos, a comienzos de los noventa la cobertura de afiliación en pensiones, (afiliados sobre Población Económicamente Activa, PEA), apenas superaba 20%, mientras que el promedio latinoamericano era entre 40 y 50%. Algo peor sucedía con la inequidad: según Vélez (1996), el 50% de los afiliados al ISS pertenecía al 30% más rico de los hogares, y el 5% al 20% más pobre. Por todo esto y con el ánimo de corregir las distorsiones que existían en el sistema, se aprobó la Ley 100 de 1993.

La Ley 100 tenía como objetivos lograr el equilibrio fiscal, aumentar la cobertura -especialmente para los más vulnerables-, mejorar la equidad, fortalecer el sistema financiero (ahorro) y mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos. En términos generales, esta reforma creó el sistema general de pensiones, compuesto por dos regímenes mutuamente excluyentes: un RPM con beneficios definidos que agrupó todas las cajas existentes -el Instituto de Seguridad Social (ISS) y Cajanal-, y un Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y basado, como su nombre lo indica, en el ahorro individual como centro de la protección ante los riesgos de la vejez.

Adicionalmente, adoptó la Garantía de Pensión Mínima (GPM), estableció que los miembros de las fuerzas armadas y la policía, los profesores públicos y los empleados de ECOPETROL estarían por fuera del SGP y definió los nuevos parámetros de afiliación y de pensión, modificándolos para el RPM. De manera importante, estableció un Régimen de Transición (RT) que finalizaría en 2014, es decir, 21 años después de expedida la reforma. Después de ésta vinieron otras reformas -la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo Número 1 de 2005- en respuesta a las persistentes fallas del sistema pensional que la Ley 100 no había logrado solucionar del todo, a pesar de sus grandes logros, especialmente en materia de fomento al ahorro e introducción de transparencia y protección de los derechos individuales al SGP. Des-

afortunadamente, los logros en cuanto a cobertura, equidad y sostenibilidad fiscal, aunque ocurrieron, no fueron los esperados.

Es notable y muy dicente que se han hecho esfuerzos significativos por transformar el sistema pensional a través de tres reformas (1993, 2003 y 2005), incluyendo una constitucional, que siempre buscaron los mismos objetivos. Incluso, después de una reforma tan profunda y de dimensiones políticas tan importantes como la de 1993, hoy día permanecen vigentes los principales problemas estructurales. La cobertura, tanto por el lado de los afiliados como de los pensionados es aún baja. Para la primera la cifra se acerca apenas al 43% y por el lado de los pensionados, tan solo el 26% de la población en edad de pensionarse recibe una pensión (algo más de un millón de personas). Adicionalmente, el sistema es fiscalmente insostenible. Según cifras del Ministerio de Hacienda, las transferencias del Gobierno Central para cubrir el déficit generado por el RPM alcanzaron 4,5% del PIB en 2007 y un poco más en 2008 y 2009. Es decir, desde el punto de vista del presupuesto general de la nación (PGN), es uno de los gastos más grandes, solo superado, muy de cerca, por el Sistema General de Participaciones (las llamadas “transferencias” a las regiones) y por el gasto en defensa. Se pueden destacar problemas como las nuevas obligaciones del Estado con las pensiones asistenciales y con la garantía de pensión mínima, un RT extremadamente largo y costoso, el hecho de que los parámetros no van acorde a las realidades demográficas y la existencia de incentivos de arbitraje entre regímenes que, recientemente, se han traducido en traslados importantes desde el RAIS al RPM. Además, el RPM es inequitativo: mientras que, por ejemplo, en el régimen subsidiado de salud los dos quintiles más bajos de la distribución del ingreso perciben un poco más del 66% de los subsidios, en el de pensiones estos mismos quintiles reciben menos del 2%. Este sólo hecho debería bastar para comprender lo perverso de un sistema como el de RPM que privilegia a los hogares más ricos con recursos públicos de magnitud sustancial.

Sin ninguna duda, Colombia necesita con urgencia una reforma profunda para transformar el sistema pensional y, cómo se verá más adelante, muchos de los problemas del sistema están determinados por restricciones en el mercado laboral, especialmente el de cobertura con equidad. Al estar las personas excluidas del mercado laboral, están automáticamente excluidas del sistema pensional. Por ello, una reforma estructural que solo aborde los temas estrictamente pensionales no será suficiente. Si no se eliminan las restricciones que impone el mercado laboral, los esfuerzos que se hagan en torno al régimen de pensiones casi con seguridad serán en vano.

## II. El mercado laboral y el sistema pensional: dos manifestaciones de un mismo problema

### ¿Cuál es la naturaleza del problema de la Protección Social en Colombia?

Generar empleo formal en Colombia es excesivamente costoso, especialmente cuando se compara con el precio de usar más capital en el proceso productivo. Por eso, no es de sorprender que el empleo formal crezca muy poco, al mismo tiempo que la informalidad y el desempleo se mantienen en niveles altos. Como la afiliación al sistema pensional está atada directamente al empleo (formal), esas grandes restricciones son evidentes en la evolución de la cobertura y la equidad en el SGP. Valga la pena empezar diciendo que la protección social se financia con impuestos al trabajo que en la actualidad llegan a representar el 60% del salario (70% para las personas de menores salarios). Desde 1994 los costos no salariales (CNS)<sup>2</sup> han subido más de 14 puntos porcentuales, siendo el aumento más importante el que ocurrió como consecuencia de la Ley 100 de 1993 (vigente a partir de 1994), la cual incrementó los aportes para salud y pensiones, incluyendo los aportes de solidaridad. El impacto de los CNS sobre el empleo asalariado y aquel por cuenta propia, como también sobre la informalidad y el desempleo, ha sido, indiscutiblemente, importante.

Los CNS, que se refieren a las cargas adicionales al salario que deben pagar el empleador o el empleado según la ley, encarecen el empleo más allá del salario, reduciendo la demanda por empleo asalariado, o de lo contrario, incrementando la evasión y elusión de esos pagos por parte de los empleadores o los empleados y, por tanto, incentivando el empleo informal. Sobre este hecho tampoco hay duda desde el punto de vista conceptual: esos pagos se constituyen en un impuesto al trabajo asalariado formal y, como tal, reducen la cantidad de ese tipo de empleo. Cabe destacar que otro efecto que los CNS pueden tener sobre el mercado laboral es una reducción de los salarios, en la medida en que el empleador pueda traspasar estos costos al empleado a través un menor salario, caso en el cual se reduciría su impacto sobre la cantidad de trabajo (es decir, sobre el desempleo y/o la informalidad). Por supuesto, si la transmisión de los impuestos al salario es total, no existirían impactos sobre el empleo o la informalidad. No obstante, como se verá más adelante, este no ha sido el caso en Colombia, pues la existencia de un salario mínimo relativamente elevado implica que la mayoría de los trabajadores formales ganan alrededor del mínimo y, por tanto, que, con la excepción de los trabajadores calificados, el merca-

2 Los CNS incluyen las cesantías, cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones y en salud (incluyendo la solidaridad), los llamados "parafiscales" (cotizaciones para financiar capacitación a través del Servicio Nacional de Empleo (SENA), subsidios familiar y programas de niñez y familiar por medio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)) y primas.

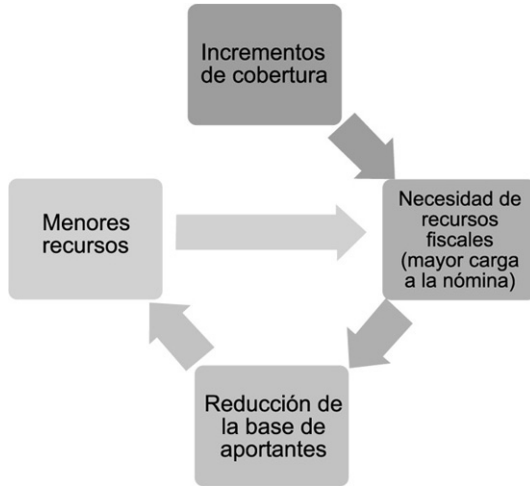
do laboral solo se pueda ajustar por cantidades (número de trabajadores demandados) y no por salarios.

Sin embargo, lo más grave es que los denominados “impuestos puros” dentro de los CNS totales, (es decir, los aportes que no se traducen en beneficios directos para el empleado ni para el empleador), también han aumentado de manera sustancial. El grueso de estos impuestos puros corresponde a los llamados parafiscales (9 puntos), que se destinan al financiamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, 3 puntos), el Servicio Nacional de Empleo (SENA, 2 puntos) y las cajas de compensación familiar (CCF, 4 puntos). Cabe anotar que ningún país de América Latina tiene impuestos a la nómina no asociados a la seguridad social tan altos como los de Colombia (9%), pues en Panamá son de 3%, Perú 2% y Ecuador 1%, que son bastante inferiores. Países que se acercan más (aunque sigue siendo menor) al nivel de Colombia son Brasil con 8,5% y en México (oscilan entre 6 y 8%).

La financiación de diversos programas sociales a través de impuestos al trabajo ha conducido a que se caiga en un círculo vicioso, como el que muestra la Figura 1, en el cual, con el fin de recaudar los recursos necesarios para lograr incrementos en cobertura en estos sectores (salud o pensiones u otros programas de protección social), se aumentan los impuestos al trabajo. Sin embargo, este aumento genera que se reduzca la base de aportantes (se reduce el empleo asalariado formal) por lo que el sistema, efectivamente, no aumenta el recaudo. Así, se requieren recursos adicionales y se vuelve a tomar la misma decisión de aumentar la carga a la nómina. De esta manera, comienza nuevamente el nefasto círculo.

FIGURA 1

LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL A TRAVÉS DE CARGAS A LA NÓMINA CONLLEVA AL "CÍRCULO VICIOSO DE LA INFORMALIDAD"

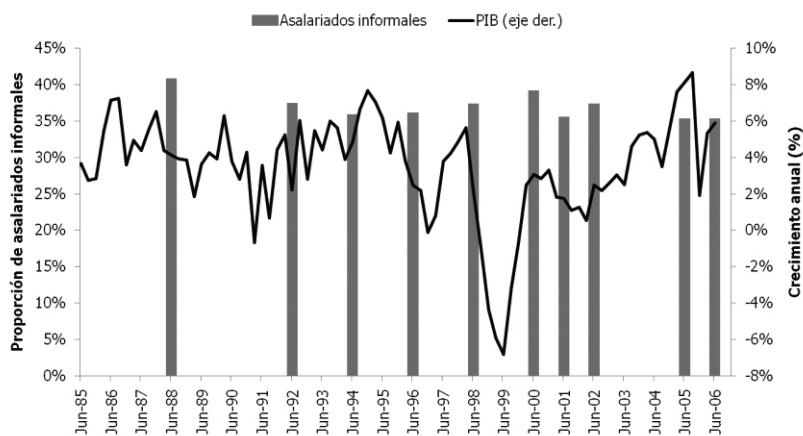


FUENTE: SANTA MARIA ET AL., 2008.

Es de suponer que el crecimiento de la economía abriría espacio para reducir la informalidad, pero esta última no ha mostrado ceder ante variaciones del PIB, aun entre los años 2003 y 2007, cuando la economía disfrutó de altas tasas de crecimiento (alrededor de 6% en promedio). El Gráfico 1 es muy claro en mostrar que en Colombia (a diferencia de otros países) la informalidad no responde al ciclo económico, indicando la presencia de fuertes inflexibilidades en el mercado laboral.

GRÁFICO 1

A PESAR DEL RECIENTE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA, EL PORCENTAJE DE ASALARIADOS INFORMALES NO SE HA REDUCIDO SUSTANCIALMENTE



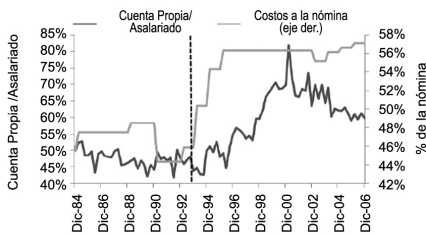
FUENTE: SANTA MARÍA ET AL., 2009a.

NOTA: EL GRÁFICO MUESTRA LA EVOLUCIÓN DE LOS ASALARIADOS INFORMALES Y DEL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA, 1985-2006.

Si se tiene en cuenta el empleo por cuenta propia, que constituye una alta proporción de la informalidad, la evidencia es aun más fuerte, pues existe una alta correlación entre los costos no salariales y el cuenta propismo. El Gráfico 2 ilustra que, hasta 1993, la relación entre los trabajadores cuenta propia y los asalariados, por un lado, y los costos a la nómina por otro, era estable. Sin embargo, a partir de la introducción de la Ley 100, cuando se incrementaron los costos no salariales con el fin de aumentar la cobertura en seguridad social, el cuenta propismo también comenzó a crecer de manera sostenida, al mismo tiempo que su remuneración relativa caía. Adicionalmente, cabe notar que el cuenta propismo tampoco bajó a niveles deseables (ni a los niveles vistos antes de 1993), cuando la economía presentó tasas de crecimiento importantes. En el Gráfico 3 también se puede observar cómo a partir de la implementación de la Ley 100, el número de trabajadores cuenta propia (ilustrado con un índice) empieza a crecer de manera acelerada y a una tasa mayor que el número de trabajadores asalariados. Es claro, que desde 1994, prácticamente el único empleo que ha aumentado es el empleo por cuenta propia de mala calidad, desplazando el empleo asalariado, que es la más formal de las ocupaciones. El trabajo asalariado se vuelve más escaso, mientras, entre los cuenta propia, un número importante de trabajadores, al no poder emplearse en trabajos asalariados, terminan refugiándose

en este sector como única alternativa (la definición prácticamente literal del “rebusque”). El resultado es claro: se ha generando un desplome en los salarios de los trabajadores cuenta propia que ha deteriorado la calidad de esta ocupación.

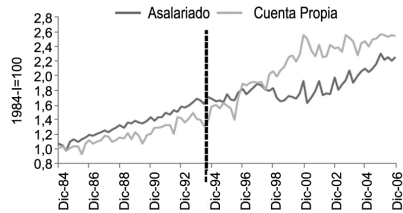
**Gráfico 2. El empleo relativo de cuenta propia y asalariados ha subido con el aumento en los CNS**



Fuente: Santa María et al., 2009a.

Nota: El gráfico muestra la evolución del empleo relativo y los CNS, 1984-2006

**Gráfico 3. A partir de la Ley 100, se evidencia un incremento en los trabajadores cuenta propia, en relación con los asalariados**



Fuente: Santa María et al., 2009a.

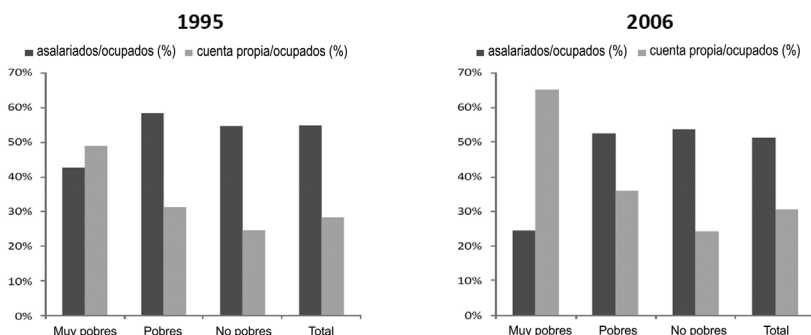
Nota: El gráfico muestra la evolución del índice de asalariados y de cuenta propia, 1984-2006

Este incremento en el cuenta propismo ha terminado por generar una profunda segmentación en el mercado laboral, producto de una nefasta combinación entre la evolución reciente del salario mínimo legal vigente (SMLV) y el incremento en los costos a la nómina. El mercado laboral se comenzó a segmentar después del gran incremento de los CNS en 1993, reflejando el hecho de que los sectores asalariados y cuenta propia se volvieron sustitutos uno del otro. En otras palabras, en Colombia, la elección del cuenta propismo no es voluntaria. La decisión de trabajar como informal/cuenta propia se toma porque no hay alternativa, y la única salida es tener un empleo informal o cuenta propia de mala calidad. El hecho de que el cuenta propismo en Colombia suele ser de mala calidad se puede corroborar, por ejemplo, por el hecho que señala Perry (2007) en dónde, para el año 2007, menos del 40% de los trabajadores cuenta propia en Colombia se sentían conformes con esa ocupación, comparado con el 70% o más en Argentina, Bolivia y República Dominicana, entre otros.

Lo más grave es que son precisamente las personas menos calificadas, que ganan cerca del salario mínimo, las que suelen refugiarse en el sector informal/cuenta propia ante la baja demanda por empleo formal. En los estratos bajos, más de la mitad de los trabajadores son cuenta propia por razones de exclusión. Tal vez la evidencia más fuerte de este hecho la muestra el Gráfico 4: en 1995, cuando un poco menos del 50% de los ocupados pertenecientes a la población en pobreza extrema era cuenta propia. Para el 2006 esta cifra casi alcanza el 70%. Por el contrario, el número de asalariados (pertenecientes a la población en pobreza extrema) pasó de representar más del 40% de los ocupados a cerca de 20%. Entre la población no pobre, el número de ocupados cuenta propia se mantuvo estable alrededor del 30%. A grandes rasgos, los impactos negativos han recaído desproporcionadamente sobre la población en extrema pobreza.

GRÁFICO 4

EL CUENTA PROPISMO SE CONCENTRA EN LAS POBLACIONES POBRES Y MUY POBRES



FUENTE: SANTA MARÍA, PRADA & MUJICA (2008).

NOTA: EL GRÁFICO MUESTRA LA PROPORCIÓN DE ASALARIADOS Y CUENTA PROPIA SOBRE OCUPADOS, POR TOTAL NIVEL DE POBREZA, 1995, 2006.

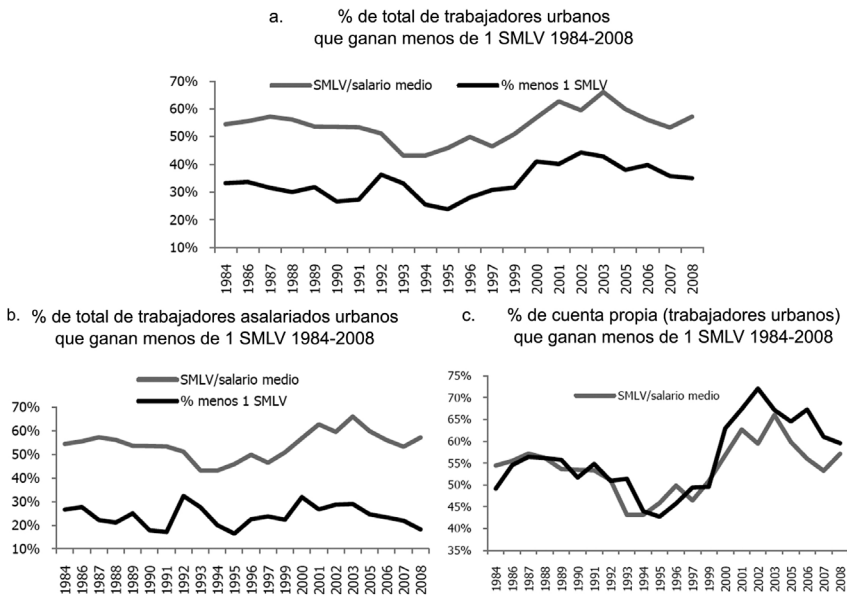
La segunda parte del problema es un salario mínimo inflexible y alto respecto a la productividad media de la economía. En Latinoamérica, Colombia es el segundo país con el salario mínimo más alto respecto al PIB per cápita, después de Nicaragua. La evidencia muestra que países cuya relación SMLV/PIB per cápita es alta, son precisamente los que experimentan tasas de desempleo más elevadas. Por ejemplo Colombia, Argentina, y Brasil.

El salario mínimo, independientemente de su capacidad de compra, ha aumentado considerablemente como proporción del salario medio. A principios de 1996, el salario mínimo representaba el 39% del salario medio, mientras que para finales del 2006 éste ya equivalía al 54% (un aumento del 40%). En otras palabras, el salario

mínimo ha crecido más que la productividad laboral, lo que, no de manera sorprendente, ha llevado a que cada vez haya más personas ganando un salario inferior al mínimo. Es decir, más informalidad. No existe una mejor definición de informalidad que tener ingresos laborales inferiores al mínimo, ya que esto, por definición, excluye al empleado del SGP y del régimen contributivo de salud, al mismo tiempo que se le mantiene sin un contrato formal. Como lo muestra el Gráfico 5, principios de los años noventa, 26% de los trabajadores urbanos ganaban menos que un salario mínimo y en 2008 este número se había incrementado a 35% (un aumento de 35%). Se puede ver que la situación es peor dentro del grupo de los cuenta propia, donde el 60% gana un salario inferior al mínimo. Sin embargo, lo más importante de la gráfica es notar como la proporción que devenga salarios inferiores al mínimo (tanto entre los asalariados como entre los cuenta propia) sigue de manera casi que exacta, la evolución de la relación salario mínimo/salario medio. Es probable que no exista prueba más contundente de la inconveniencia de la política de ajuste del mínimo que se ha seguido en Colombia durante los últimos diez años.

## GRÁFICO 5

LA CRECIENTE RAZÓN ENTRE EL SALARIO MÍNIMO Y EL SALARIO MEDIO SE TRADUCE EN INCREMENTOS EN EL PORCENTAJE DE TRABAJADORES QUE GANAN MENOS QUE UN SALARIO MÍNIMO



FUENTE: DANE, ENH, ECH, GIEGH, 1984-2008.

NOTA: LOS GRÁFICOS EL SALARIO MÍNIMO RELATIVO AL SALARIO MEDIO TOTAL Y AL SALARIO MEDIO DE TOTAL DE TRABAJADORES, CONTRASTADO CON EL PORCENTAJE DE TRABAJADORES QUE GANAN MENOS DE UN SALARIO MÍNIMO.

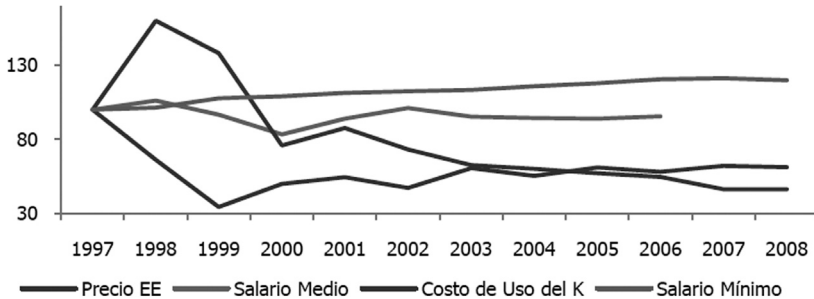
El efecto de los CNS es más grave aún por la presencia del salario mínimo, ya que éste último imposibilita la transmisión total de los impuestos laborales al trabajador, por lo que el efecto final es una reducción del empleo que se traduce, obligatoriamente, o en desempleo o en mayor informalidad. La evidencia empírica muestra que el impacto de la presencia conjunta en Colombia de un salario mínimo elevado como proporción del medio y altos impuestos al trabajo (entre las más altas del mundo) es muy perverso y, en particular, mucho más que el impacto de cada una de estas rigideces por separado, por las razones que se explicaron arriba.

Es importante mencionar que el elevado -en sentido relativo- salario mínimo, además de afectar el sistema pensional a través del mercado laboral, también lo perjudica en términos de la obtención de una pensión mínima en el RAIS, con consecuencias negativas para la cobertura de personas en edad de pensionarse. Lo anterior ocurre porque pocas personas que devengan un salario mínimo logran completar las semanas requeridas para la obtención de una pensión, pues las rigideces del mercado laboral afectan especialmente a las personas que devengan este nivel de ingreso, exponiéndolos de manera importante a lapsos de desempleo o cuenta propiamente/informalidad; es decir, reduciendo su fidelidad de cotización de manera sustancial. Pero por otro lado, el carácter político de las alzas en el salario mínimo impide la realización de un cálculo actuarial para la cobertura de riesgos por parte de las aseguradoras. Por este motivo, la reciente Reforma Financiera permitió que esta contingencia, de naturaleza imponderable, fuera asumida por el Estado. Las consecuencias fiscales de esta decisión todavía están por verse.

Estos exagerados aumentos en el costo del trabajo formal (cerca de 15% por el lado de los CNS y más de 20% por el del SMLV), que afectan más a los trabajadores de menores ingresos, como si fuera poco, se han visto acompañados por una caída en el costo de uso del capital de casi 60% (Gráfico 6). Esta reducción se llevó a cabo debido a tres razones principales: (i) el descenso de largo plazo de las tasas reales de interés; (ii) el comportamiento de la tasa de cambio (cuya apreciación reduce el precio de maquinaria importada); y (iii) deducciones tributarias asociadas a la compra de activos fijos productivos. Lo anterior, junto con una legislación laboral inflexible y altos costos de contratación, conlleva a que las empresas adopten procesos más intensivos en capital, en contra de contratar más personal, especialmente aquel menos calificado.

## GRÁFICO 6

EL COSTO DE USO DEL CAPITAL HA DISMINUIDO SIGNIFICATIVAMENTE EN LA ÚLTIMA DÉCADA



FUENTE: DANE, XM, EAFIT (2007), CÁLCULOS FEDESARROLLO.

NOTA: EL GRÁFICO MUESTRA EL ÍNDICE DE PRECIOS REALES DE CAPITAL, TRABAJO Y ENERGÍA ELÉCTRICA. 1997=100.

### ¿Qué sucede con los incentivos?

Existe, además, un problema en el diseño de la política social y en los incentivos en el mercado laboral, que termina profundizando el círculo vicioso de la informalidad. Es decir, se crea informalidad con políticas laborales y de financiación de la protección social inadecuadas como las que se acaban de describir y, después, en vez de solucionarlo, se acentúa por la vía de los subsidios los programas de protección social que los trabajadores y sus familias deberían recibir por la vía del mercado laboral. Así, la población que se encuentra excluida del Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones recibe subsidios del Estado que incentivan su permanencia en el sector informal y desincentivan la búsqueda o aceptación de un empleo asalariado formal. Esos subsidios, tales como el régimen subsidiado en salud (RS) y Familias en Acción, además de ser generosos, no son temporales y cada día su cobertura es mayor, empeorando su focalización y creando incentivos a los beneficiarios para perpetuarse aún más en la informalidad. Un ejemplo es el sector salud, donde algo más de 7 millones de contribuyentes están subsidiando a 23 millones de personas que pertenecen al régimen subsidiado. Según la Encuesta Social Longitudinal de FEDESARROLLO (ESLF), cerca de la mitad de las personas no estaría dispuesta a perder los beneficios del régimen subsidiado en salud por un trabajo asalariado con el mismo salario.

Las implicaciones de los subsidios que incentivan la informalidad y el cuenta propismo son muy serias para el sistema pensional, pues una proporción importante de las personas que reciben esos subsidios, así tengan la oportunidad de trabajar como asalariados formales, no lo harán, de manera que permanecerán excluidos del sistema pensional y, años más tarde, al no contar con una pensión, se encontrarán desprotegidos frente a los riesgos de la vejez. Por tanto, cuando esta población que hoy en día recibe subsidios llegue a la edad de pensionarse, necesariamente habrá que seguir subsidiándola.

En resumen, el sistema pensional encuentra de entrada una barrera insuperable en las distorsiones del mercado laboral, que le limitan el acceso a una gran parte de la población y lo vuelven inherentemente inequitativo. En ese sentido, muchas de las deficiencias del sistema pensional, especialmente lo relacionado con la baja cobertura, están determinados por distorsiones en el mercado laboral. Únicamente se logrará dar una transformación al sistema cuando se solucionen las deficiencias estructurales del mercado laboral.

### III. Cobertura, Equidad y Aspectos Fiscales del Sistema General de Pensiones

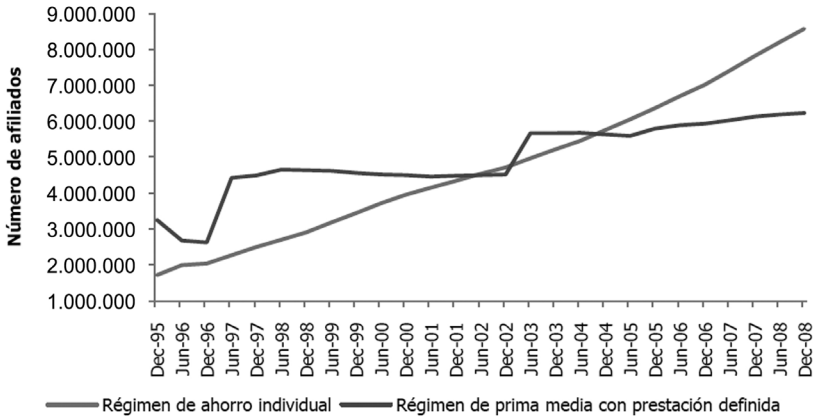
#### ¿ Hemos Avanzado?

#### **Impactos de los problemas del mercado laboral sobre el sistema pensional**

Los datos de cobertura del sistema pensional reflejan de manera muy precisa las fallas del mercado laboral. Aunque la tendencia en el número de afiliados es creciente para los dos regímenes del sistema pensional, como se observa en el Gráfico 7, los niveles de cobertura y fidelidad aún son bajos, en gran parte como consecuencia del encarecimiento del empleo formal y el círculo vicioso de la informalidad. En efecto, por un lado, la proporción de pensionados en relación con la población en edad de pensionarse en 2008 tan solo alcanzó el 26% y por el otro, para febrero de 2009, únicamente el 43% de los afiliados se encontraban cotizando efectivamente. Esto se refleja en que la mayor parte de los ocupados, el 54% durante 2008, todavía no estaban afiliados al sistema pensional.

GRÁFICO 7

EL NÚMERO DE AFILIADOS AL SISTEMA HA VENIDO AUMENTANDO

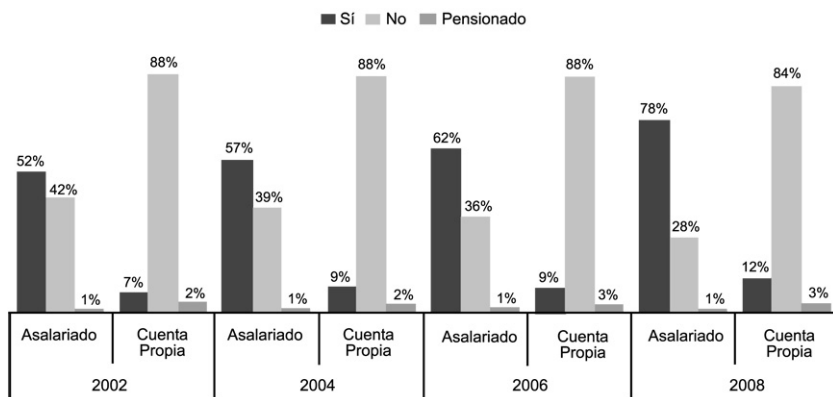


NOTA: EL GRÁFICO MUESTRA LA EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS AL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL Y DE PRIMA MEDIA.  
FUENTE: SUPERFINANCIERA.

Es interesante analizar qué grupos poblacionales concentran un mayor número de personas que están por fuera del sistema. No es coincidencia que esos individuos correspondan a aquellos excluidos del mercado laboral formal. En primer lugar, y como se puede ver en el Gráfico 8, los trabajadores cuenta propia son los que menos se afilian al sistema pensional: tan solo el 12% contra un 71% de los asalariados. Este resultado es de esperarse, pues, como se mostró en la sección anterior, uno de los principales problemas del mercado laboral es que está generando y profundizando la informalidad. Por esto, el grupo de personas que decide trabajar como cuenta propia recibe menores salarios, busca evitar los costos del sector formal y evidentemente no ve como prioritario el aporte a las pensiones.

GRÁFICO 8

LOS CUENTA PROPIA NO SE AFILIAN AL SISTEMA PENSIONAL

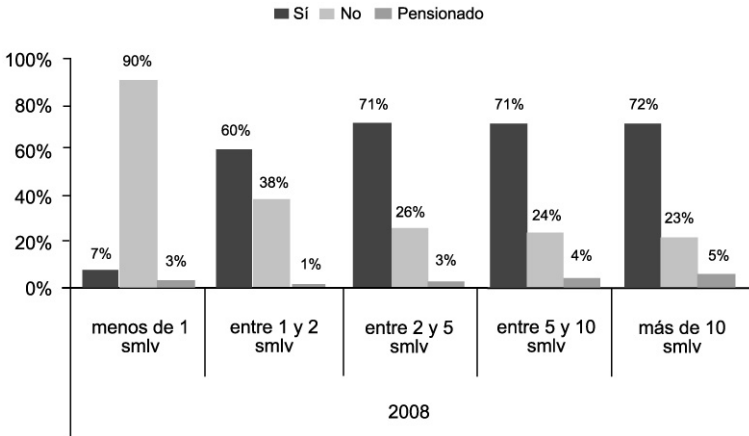


FUENTE: ECH - DANE.

Tal y como lo muestra el Gráfico 9, a lo largo del tiempo, gran parte de la población más pobre ha estado excluida del sistema pensional. El 90% de las personas que ganan menos de un salario mínimo no está afiliada al sistema, ni tampoco el 38% de las personas que ganan entre 1 y 2 SMLV. Si esta situación no se soluciona, cuando la población llegue a la edad de jubilación, el sistema pensional va a presentar los mismos problemas que se observan en el mercado laboral: exclusión de la población más pobre y bajos niveles de cobertura. Así, las fallas del mercado laboral se transmiten a la vejez.

GRÁFICO 9

LA AFILIACIÓN AL SISTEMA PENSIONAL MUESTRA INEQUIDADES SEGÚN EL NIVEL DE INGRESO



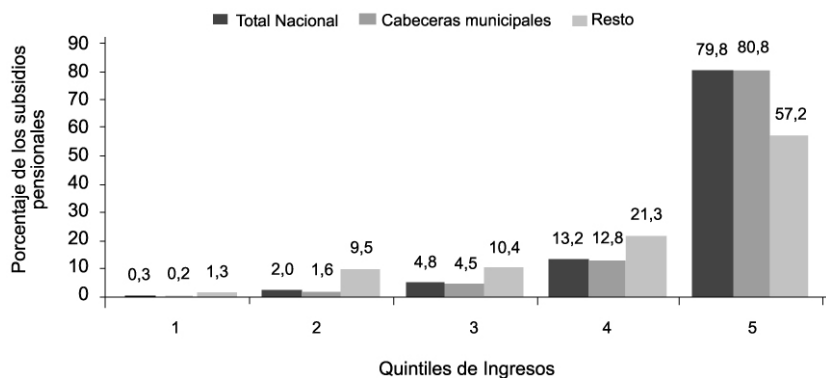
FUENTE: ECH, GEIH - DANE.

NOTA: LOS GRÁFICOS MUESTRAN LA AFILIACIÓN AL SISTEMA PENSIONAL POR NIVEL DE INGRESOS, 2002, 2004, 2006 Y 2008.

Diferentes ejercicios realizados en el estudio muestran que hay baja fidelidad particularmente por parte de las mujeres, jóvenes, informales, cuenta propia y los menos educados, lo que se traduce en una mayor carga financiera para el estado. Esto es particularmente grave si se tiene en cuenta que los subsidios pensionales están mal focalizados; según el Gráfico 10, mientras que el 80% de subsidios los recibe el 20% más rico de la población, el 40% más pobre recibe menos del 5% de éstos. Esta situación es más que grave, pues, para poner un ejemplo, y como se puede ver en el Gráfico 11, lo equivalente a lo que se recauda con el IVA se destina únicamente a subsidiar a un millón de pensionados que, además, no pertenecen a la población pobre. Para poner esos datos en perspectiva y poder contrastarlos, por ejemplo, en el sistema educativo, con la mitad de esos recursos (cerca de \$10 billones) se beneficia a 8 millones de niños, que, adicionalmente, sí tienden a pertenecer a los hogares de más bajos ingresos.

GRÁFICO 10

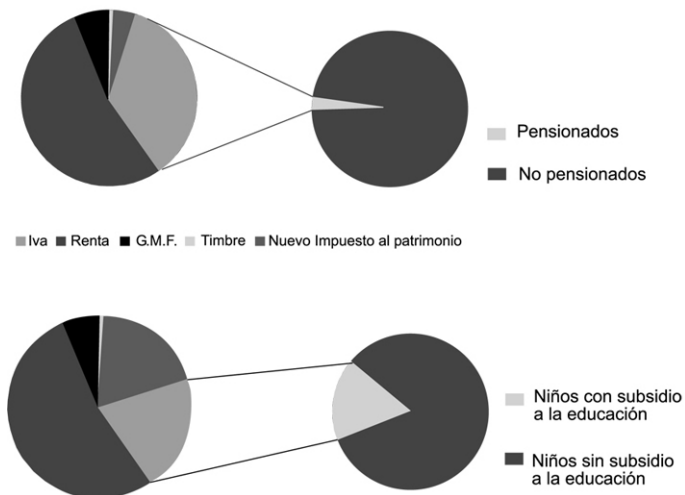
EL 80% DE LOS SUBSIDIOS PENSIONALES SON ENTREGADOS AL QUINTIL MÁS ALTO DE INGRESO



FUENTE: LASSO (2006). DATOS HASTA 2003.

GRÁFICO 11

LO EQUIVALENTE AL RECAUDO DEL IVA SE DESTINA A 1 MILLÓN DE PENSIONES, MIENTRAS QUE EN EL SISTEMA EDUCATIVO, CON LA MITAD DE LOS RECURSOS SE BENEFICIAN 8 MILLONES DE NIÑOS POBRES.



FUENTE: CÁLCULO DE LOS AUTORES.

## Problemas de sostenibilidad del sistema

Un tema central es el análisis de los aspectos fiscales y financieros del sistema general de pensiones y su impacto sobre las finanzas públicas y, por esta vía, sobre la cobertura y la equidad del sistema pensional. Por eso, este capítulo intenta identificar los riesgos que enfrenta el sistema en cada uno de sus regímenes (RPM y Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS) y el impacto del cambio demográfico y del ciclo económico sobre ellos y sobre la probabilidad de acceder a una pensión. Adicionalmente, se trata de responder la pregunta de si, aún después de las reformas de 2003-05, el sistema, en su componente de prima media, sigue desfinanciado y se realiza un breve análisis de qué habría pasado si la ley 100 no hubiera sido expedida.

A partir del Cuadro 1, es posible concluir que existe un diferencial creciente entre la edad de jubilación y la expectativa de vida de la población, que ha llevado a un aumento de los años de disfrute de la pensión. Esto se traduce en un mayor requerimiento de recursos para el pago de las obligaciones pensionales que surgen del RPM, generando una fuerte presión sobre la sostenibilidad del sistema.

**CUADRO 1**

**DIFERENCIAL CRECIENTE ENTRE LA EDAD DE JUBILACIÓN Y LA EXPECTATIVA DE VIDA DE LA POBLACIÓN**

	Expectativa de vida al nacer	Expectativa de vida a la edad de pensión	Edad de jubilación en el ISS
1960's*	58 años hombres 62 años mujeres	N.D N.D	60 años hombres 55 años mujeres
1990**	65 años hombres 70 años mujeres	77 años hombres 80 años mujeres	
2006**	70 años hombres 77 años mujeres	82 años hombres 86 años mujeres	
2009**	79,8 años hombres 85 años mujeres	83,3 años hombres 86,7 años mujeres	

FUENTE: DANE [\*\*\*], OMS [\*\*\*]<sup>3</sup> Y CÁLCULOS DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA – 2009 [\*\*\*].  
ELABORACIÓN: FEDESARROLLO.

3 Helmsdorff (2007).

4 OMS – Esperanza de Vida Colombia (<http://apps.who.int/whosis/database>)

La gran mayoría de afiliados, tanto del RAIS como del RPM, cotiza por debajo de 2 SMLV. En 2008 el 75% de los afiliados al RAIS cotizaron por debajo de 2 SMLV, mientras que en el RPM la cifra era cercana a 95%. Este hecho genera una dramática situación para las finanzas públicas por concepto de la garantía de pensión mínima, por el simple hecho de que el capital que aporta esta porción de la población está lejos de financiar una pensión de un salario mínimo, dados los parámetros del modelo. Las personas que reciben pensiones de 1 SMLV lo pueden hacer, pero no con su ahorro. Por otro lado, para los que cotizan en el RAIS en este rango de ingresos (aproximadamente 75% de los afiliados), el riesgo de que el capital ahorrado y las semanas cotizadas sean insuficientes para adquirir una pensión es muy alto dadas las imperfecciones del mercado laboral y, seguramente, terminarán recibiendo la devolución de saldos.

El comportamiento del ciclo económico también afecta al SGP, en particular en lo referente a su sostenibilidad financiera. Una de las principales consecuencias de una desaceleración económica es las caídas en el rendimiento de las inversiones, que pueden incentivar el traslado del RAIS al RPM, generándose una situación crítica para el sistema pensional a mediano y largo plazo. En los últimos años estos traslados han aumentado (por diversas razones que se analizan en el estudio), provocando un incremento de 5% del PIB en la deuda pensional. De manera particular, entre enero y septiembre de 2009 el número de traslados del RAIS al RPM fue superior a 80.000 personas. El traslado entre regímenes se ha convertido en uno de los problemas más graves del sistema pensional.

Los resultados de un ejercicio teórico realizado en el estudio permiten concluir lo siguiente: (i) el RPM continúa desfinanciado: las pensiones de aquellos que cotizan por encima de 2SML están desfinanciadas en promedio en un 80%, mientras que las de 1SMLV requerirán ser subsidiadas en más de 88%. Los subsidios son bastante mayores para las mujeres; (ii) en el RAIS todos aquellos que cotizan 25 años y sobre 1SMLV no alcanzarán a tener capital suficiente para poder financiarse una pensión de 1SMLV y podrán acceder a una pensión equivalente a 1SMLV sólo gracias a los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM); (iii) existe gran inequidad entre los que cotizan 1300 semanas en el RPM y el RAIS, ya que en el primero las tasas de reemplazo son mayores, a pesar de que cotizan sobre el mismo ingreso base, con excepción de aquellos que cotizan sobre 1SMLV, que reciben la misma pensión. Solo con tasas de rentabilidad superiores a 7% podrán los del RAIS obtener tasas de retorno similares a las del RPM con períodos de cotización de 25 años; y (iv) si una persona cotiza continuamente durante 35 años y la tasa de retorno es superior a 5% podrá tener una pensión bastante superior a la que obtendría en el RPM y, más aún, mayor al ingreso base sobre el cual cotizó.

Todo lo que se ha venido discutiendo resulta en una situación fiscal insostenible. El pago de pensiones con cargo al fisco ha aumentado notoriamente desde 1990. Mientras que en 1990 y 1994 representaba el 0,8% y 1,2% del PIB respectivamente, para 2008 ya sobrepasaba 4,5 puntos del PIB, cifra que continuó creciendo en 2009, a pesar de la mejora experimentada por la renovada caja del ISS, producto del incremento de los traslados. Esto implica que el pago por este concepto durante este año correspondió a más del 20% del presupuesto nacional. Adicionalmente, la relación entre el pago total de pensiones a cargo del gobierno nacional central y el número de pensionados es sorprendentemente baja.

La deuda pensional (sumatoria de las obligaciones pensionales) en Colombia es cercana al 140% del PIB, pero cubre solo al 25% de la población objetivo. Una deuda pública para el pago de pensiones elevada afecta directamente el bienestar de todos los colombianos, ya que para cumplir con las obligaciones pensionales adquiridas será necesario aumentar los impuestos para poder financiarlas o sacrificar el gasto en educación, salud u otros rubros de gasto social. Si bien las reformas desde 1993 permitieron reducir el monto de subsidios y contribuyeron a mejorar la equidad de su asignación, el régimen continúa desfinanciado y el monto de los subsidios sigue siendo alto y su distribución muy regresiva. Valga mencionar que en Colombia existe un pasivo pensional del orden de 140% del PIB para cubrir tan solo a cerca del 25% de la población objetivo, mientras que en los países desarrollados el pasivo es del orden del 170% del PIB, pero cubre entre el 80 y el 90% de la población objetivo.

En ausencia de la reforma de 1993, la deuda pensional sería actualmente del orden de 296,5% del PIB y la del ISS en particular ascendería a 144,4%; actualmente ésta última es 51,6% del PIB. Adicionalmente, sin la Ley 100 y las posteriores modificaciones al SGP, el gasto anual en pensiones con cargo al presupuesto de la Nación habría llegado a ser 6% del PIB para 2015, 7% para 2030 y se mantendría en niveles superiores a 5,5% del PIB para 2050; asimismo, el déficit del ISS habría llegado a niveles del 4%. Sin embargo, como se muestra en el documento, la reducción del déficit operacional fue insuficiente.

#### IV. Recomendaciones de Política

##### 1. Régimen de Prima Media: dejarlo marchitar o eliminarlo

Se ha manifestado en varias oportunidades que el Régimen de Prima Media (RPM) es excesivamente costoso por diversas razones. Una de las más importantes es que las pensiones otorgadas por ese régimen son subsidiadas en un porcentaje muy importante, lo que significa una carga fiscal muy inequitativa, que, además, ha crecido

desmesuradamente: pasó de representar 2% del PIB a finales de los noventa a casi 5% del PIB en la actualidad.

Por otro lado, el RPM es incompatible con el pilar solidario, una de las principales recomendaciones del estudio, que se explicará más adelante. Por definición, el RPM requiere subsidios que le quitarían presupuesto al pilar solidario que busca ante todo, fortalecer la equidad que no existe en la actualidad.

Es así como la primera recomendación de este documento va encaminada a dejar marchitar el RPM, lo cual significa, primero, prohibir la entrada de nuevos afiliados y, segundo, prohibir nuevos traslados. De esta manera, a lo largo del tiempo se lograría desvanecerlo. Es importante aclarar que esta propuesta no significa acabar con el ISS o con la entidad que habrá de sustituirle, sino con un régimen pensional que ha demostrado su inviabilidad y ha dado muy pobres resultados en materia de equidad. Podría pensarse en una propuesta en la que el ISS siga existiendo como un fondo de pensiones de carácter público en el RAIS, compitiendo con las demás AFP en el mercado.

## 2. Implementación de un sistema de tres pilares

Dada la baja cobertura, la inadecuada focalización de los subsidios que ha caracterizado el SGP colombiano y con el fin de ofrecer a la población un esquema solidario adecuado, es conveniente moverse hacia un sistema de tres pilares.

### i. Pilar solidario

- Focalizado hacia la población más pobre y con una reducida probabilidad de obtener una pensión.
- Financiado a través de impuestos generales.
- No se requiere cumplir ningún requisito, tan sólo tener 65 años y pertenecer al SISBEN<sup>5</sup> 1 y, probablemente, 2.
- El beneficio es inferior al salario mínimo para evitar las mismas distorsiones que existen hoy en día y para darle mayor viabilidad.
- Las personas que sean elegibles para recibir la pensión mínima no recibirían el subsidio.
- Para que no desincentive totalmente la cotización al sistema de pensiones, ni lleve a aumentos en la informalidad, se debe definir un gradiente (40 a 60% de un SMLV) que dependa del número de semanas cotizadas a lo largo de la vida.

5 Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales; el SISBEN es el instrumento de focalización de programas sociales, los niveles 1 y 2 representando la población más vulnerable.

- El costo estaría entre COL\$ 3,8 billones y COL\$ 6,1 billones de pesos anuales (0,8 1,2% del PIB, menos de la tercera parte de lo que hoy se destina en el RPM).
- Reemplazaría programas existentes que proveen subsidios monetarios al adulto mayor, como Juan Luis Londoño de la Cuesta y Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM).

#### ii. Pilar de Ahorro Individual Obligatorio

- Todos los aportes se destinarán a la cuenta individual a, excepción de los aportes para administración y para el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, mientras exista. Es decir, tendrá un menor componente de impuestos y un porcentaje mayor del aporte iría a la cuenta personal.

#### iii. Pilar de Ahorro Individual Voluntario, igual al que existe actualmente.

Cabe mencionar nuevamente que hoy el presupuesto general destina 4,5 puntos del PIB para pagar pensiones, subsidiadas en porcentajes superiores al 70% a personas, en su mayoría, de medianos o altos ingresos. Entonces, se podría decir que lo que existe hoy en el SGP es una especie de pilar solidario, pero mal diseñado y que resulta muy costoso y, en adición, está dirigido a la población errónea. Sin lugar a dudas, éste es el peor de los escenarios. Por eso, la existencia de un pilar solidario como el que aquí se propone, una vez se marchite el RPM, constituiría con toda seguridad un avance tanto en materia fiscal (el costo sería menor), como de cobertura, focalización del subsidio y transparencia. Adicionalmente, se removería un gran incentivo a la informalidad al reducir el componente de impuesto puro de la cotización.

### 3. Reforma Laboral

Es de conocimiento común que existen posiciones que argumentan que reformar el mercado laboral no es la solución correcta, ya que en el pasado se han hecho reformas en este campo y no se han visto reflejadas en la evolución del empleo o, por lo menos, no en la magnitud que el gobierno había estimado inicialmente. Sin embargo, se puede afirmar, y es un hecho, que esas reformas no han obtenido los resultados esperados porque no han atacado los verdaderos problemas del mercado laboral: el salario mínimo y los impuestos a la nómina. La reforma laboral que se propone está basada en estos dos puntos cruciales.

### a. Impuestos al trabajo o costos no salariales

Eliminar 13 puntos de impuestos puros a los primeros 2; 1,5 ó 1,3 salarios mínimos (se contemplan los tres escenarios); a partir de ahí, se aporta sobre el marginal. Se seleccionaron esos rangos de salario porque:

- Los impuestos puros son casi 15 puntos del salario; entonces, el rango natural sería 1,15 pero éste es muy pequeño.
- La propuesta se centraría en el grupo poblacional que está más afectado por esta restricción, que concentra la mayor parte del empleo del país y que actualmente es la que más sufre del desempleo (las personas que ganan hasta 2; 2,5 ó 1,3 SMLV).

### b. Realizar una reforma profunda al esquema de indexación del salario mínimo

- i. Diferenciar el salario mínimo por grupos de edad profundizando la figura vigente del contrato de aprendizaje.

En Colombia, el salario mínimo para los jóvenes es demasiado alto respecto a su productividad, razón por la cual este grupo poblacional es altamente excluido del mercado laboral. La diferenciación del salario mínimo ya se ha utilizado en otros países latinoamericanos como Chile, México, Panamá, o Uruguay. Por esto, aprovechando que esta medida ya se implementó en Colombia de manera indirecta con la implementación del contrato de aprendizaje reforzado en la reforma laboral de 2002 y que, sin lugar a dudas, dio positivos resultados en cuanto a generación de empleo para jóvenes, se podría comenzar por profundizar el contrato de aprendizaje, por ejemplo, permitiendo un rango más amplio de acción y, probablemente, un mayor tiempo de aplicación. En otras palabras, se podría pensar en flexibilizarlo y ampliarlo a otros grupos poblacionales.

- ii. Realizar una reforma al sistema de indexación del salario mínimo. Con el fin de ampliar los beneficios de una modificación al salario mínimo (con la ampliación del contrato de aprendizaje) a toda la población y no únicamente a los jóvenes, se propone que el salario mínimo se ajuste durante al menos 5 años solamente con la inflación.
- iii. Diferenciar el salario mínimo por zonas urbana y rural, de tal forma que se reflejen las productividades de cada grupo. En la actualidad, en la zona rural el salario medio es el 60% del de la zona urbana, lo que indica que es igual de importante diferenciar el salario mínimo utilizando este criterio.

#### 4. Reforma profunda al esquema de pensión mínima vigente

La manera como está planteado el esquema de pensión mínima vigente, caracterizada por tener una interacción entre un SMLV elevado y una garantía de pensión mínima atada a ese salario mínimo, está imponiendo enormes obstáculos para obtener una pensión. Por otro lado, la contribución al FGPM es un impuesto al trabajo y peor aún, es el más regresivo; una persona que no alcanza a cumplir los requisitos para obtener una pensión mínima recibe devolución de sus aportes pero se le descuenta lo que aportó durante su vida para el fondo. Parte de este problema se soluciona con la propuesta que se hizo anteriormente sobre el salario mínimo. Sin embargo, es necesario reformar directamente el esquema de pensión mínima que está concebido hoy en dos sentidos:

- i. La garantía de pensión mínima no debe estar atada al SMLV.
- ii. Se debe cambiar el mecanismo de ajuste año tras año.

#### 5. El sistema pensional debe responder a los diversos tipos de contratación que existen en el mercado laboral

Por estas razones, deben diseñarse esquemas de cotización alternativos que tomen en cuenta realidades del mercado laboral, que no van a dejar de existir por no permitir las dentro del SGP. Ejemplos de estos esquemas incluyen cotizaciones para ingresos inferiores al mínimo (que sería complementario a la eliminación o reducción de la garantía de pensión mínima), cotizaciones por trabajos por horas, eliminación de la obligatoriedad de cotizaciones por diferentes ocupaciones y cotizaciones por trabajo ocasional sobre cualquier ingreso, entre los más importantes.

#### V. Reflexión Final

Las recomendaciones que aquí se proponen buscan llegar a un sistema pensional que le garantice a todos los pensionados un ingreso digno durante su vejez. Si no se implementan estas recomendaciones, y el RPM sigue funcionando como lo hace actualmente, el sistema pensional no es viable y seguirá siendo altamente inequitativo. Una de las recomendaciones fundamentales es dejar marchitar el régimen de prima media, de lo contrario, para intentar darle sanidad financiera al sistema, no quedarán más alternativas que:

1. Ajustar los parámetros periódicamente: estos ajustes serán de alta magnitud para que el sistema logre ser viable. Sin embargo llegará un momento en que la magnitud del ajuste será prohibitivo porque, por ejemplo, se tendrá que subir la tasa de cotización a 40% del salario, o la edad de pensión a 70-75 años o bajar la

tasa de reemplazo a niveles del 20% del último salario. No se puede olvidar que dado el crecimiento de la población, se van a tener que ajustar los parámetros nuevamente cada determinado período de tiempo.

2. Adicionalmente, se tendría que igualar la edad de pensión de hombres y mujeres.
3. Aumentar los impuestos para pagar el pasivo pensional creciente que genera el RPM.
4. Incrementar los tributos a las pensiones altas y, posiblemente, gravar con una tasa modesta las bajas.
5. Prohibir los traslados entre regímenes.
6. Terminar de ajustar lo relacionado con la mesada 14.