

**VEINTE AÑOS DE LA REFORMA PENSIONAL LEY 100 DEL 93
PROPÓSITOS Y RESULTADOS.**

JHON JAIRO LONDOÑO.

Octubre de 2015.

UNIVERSIDAD DE MANIZALES.
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS.
PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN SEGURIDAD SOCIAL

RESUMEN

Con el desarrollo del presente artículo abarcaremos unas de las reformas con mayor impacto para los colombianos y no ajena a las críticas de sus detractores, la ley 100 de 1993, y sus reformas a nuestro sistema general de pensiones. En el desarrollo de este artículo buscaremos determinar si esta gran reforma pensional logro sus cometidos de igualdad pensional para todos los colombianos, equidad, mayor cobertura y sostenibilidad financiera del sistema.

Otro de los aspectos importantes que abordaremos en la construcción del componente teórico de este artículo, se enfatiza en los desafíos que ha afrontado y debe afrontar el sistema general de pensiones, y de los cambios radicales que se han adelantado en este tema, buscando el desarrollo continuo de los pilares de nuestro sistema general de pensiones.

Al concluir expondremos algunas reflexiones con las que podremos realizar una evaluación a los aspectos fundamentales de los resultados obtenidos en el sistema pensional previstos en la ley 100 de 1993, se ha logrado aumentar la cobertura, nuestro sistema pensional es equitativo, es sostenible financieramente, ha logrado responder a la problemática base de nuestros sistema pensional.

PALABRAS CLAVES.

Reforma pensional, sistema pensional, régimen de prima media, régimen de ahorro individual, igualdad, sostenibilidad financiera, cobertura, ley 100 de 1993, ley 797 de 2003, acto legislativo 01 de 2005, régimen de transición.

ABSTRACT

With the development of this article we will cover some of the reforms with the greatest impact for the citizens and not immune to criticism from his detractors, Law 100 of 1993, as amended our general pension system. In the development of this article seek to determine whether this great pension reform their tasks of achieving equal pension for all Colombians, equity, greater coverage and financial sustainability of the system.

Another important aspect that will be addressed in building the theoretical component of this article emphasizes the challenges it has faced and must meet the general pension system, and the radical changes that have been advanced on this issue, seeking development continuum of the pillars of our overall pension system.

At the conclusion expose some reflections with which we can make an assessment of the fundamental aspects of the results of the pension system under Law 100 of 1993, has managed to increase the coverage, our pension system is fair, it is sustainable financially, has failed to respond to the basic problems of our pension system.

KEYWORDS

Pension reform , pension system , half raw , individual savings scheme , equality, financial sustainability , coverage, Law 100 of 1993 , Act 797 of 2003 , Legislative Act 01 of 2005 , transition regime .

Tabla de Contenidos

iv

Capítulo 1 Introducción e información general	6
Capítulo 2 Desarrollo de la temática	8
Título 2.1 Cobertura.....	8
Título 2.2 Equidad.	13
Título 2.3 Sostenibilidad financiera.....	16
Capítulo 3 Conclusiones y recomendaciones	20
Lista de Referencias	23

Lista de figuras

v

Figura 1. Afiliados al sistema general de pensiones.....	9
Figura 2. cobertura del SGP en Latinoamérica.....	10
Figura 3. Subsidios asociados al SGP.....	14

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN E INFORMACIÓN GENERAL

Veinte años después de la ley que busco organizar nuestro sistema pensional se han logrado cambios positivos en el mismo, mayor y mejor organización, aumento de cobertura, disminución gradual de los subsidios, eliminación de regímenes especiales que generar desigualdad, reducción de la evasión y elución, reducción del crecimiento de la deuda pensional del estado, aunque todavía persisten problemas especialmente con la cultura de ahorro de los colombianos, la corrupción, la organización operativa para la fiscalización, la inestabilidad jurídica y la constante amenaza de un sector de judicial que con sentencias absurdas contribuyen a la inestabilidad y desfinanciación del sistema pensional.

La normatividad anterior a la ley 100 del 93 presentaba amplia dispersión, existían más de cien sistemas pensionales y un número exagerado de regímenes pensionales, y peor aún la posibilidad latente de que empresas o entidades estatales logran beneficios pensionales exagerados o con evidente desigualdad frente a los colombianos del común vía convenciones o pactos colectivos. Sin contar con que no existía una conciencia del impacto financiero negativo de estas decisiones, que hacían de las pensiones una especie de logro sindical o una dadiva.

Las buenas intenciones de la ley 100 de 1993 era, de garantizar calidad de vida y dignidad humana mediante el cumplimiento progresivo de los planes que el estado desarrollara para cumplir con los principios o pilares propuestos por esta ley, ampliar cobertura, un sistema con más equidad y una sostenibilidad financiera. Otro de los aspectos importantes que promulgaba esta ley era el de complementar el sistema de seguros para ampliar cobertura, complementando el sistema pensional con un sistema de seguros para para amparar los riesgos de invalidez y sobrevivencia. Surge

entonces la dualidad y convivencia de dos regímenes pensionales, el régimen de prima media con prestación definida RMP, administrado por el estado mediante el ISS hasta el 2012, y ahora por Colpensiones, y el régimen de ahorro individual con solidaridad, administrados por las AFP privadas. 2

Con la implementación del nuevo régimen pensional se originó una desbandada de afiliados del régimen de prima media, al régimen de ahorro individual, entonces al eliminar una buena parte de las fuentes de financiación del régimen de prima media, por el traslado de afiliados al nuevo sistema de ahorro individual, se creó una presión fiscal que obligó al gobierno a realizar programas o reformas de tipo tributario para asumir el cada año mayor pasivo causado en el ISS.



Aunque la cobertura en términos de número de afiliados presento un aumento significativo pasando del 25.5% al 52% entre el 94 y 2008, la cobertura real en términos de afiliados cotizantes paso del 20.1% al 28.5% en el mismo periodo, sumado esto a que los parámetros como la tasa de reemplazo, las tasas de contribución, la edad y las semanas de cotización quedaron desactualizados frente las actuales tendencias demográficas y económicas que viene presentado el país.

Entonces el número de medidas que se adoptaron, y que se adopten deben reflejarse en la ampliación de la cobertura, mayor y mejor equidad y optimizar los gastos administrativos contribuyendo al sostenimiento fiscal del sistema, al tiempo que promueva el interés por el ahorro y la formalidad labor

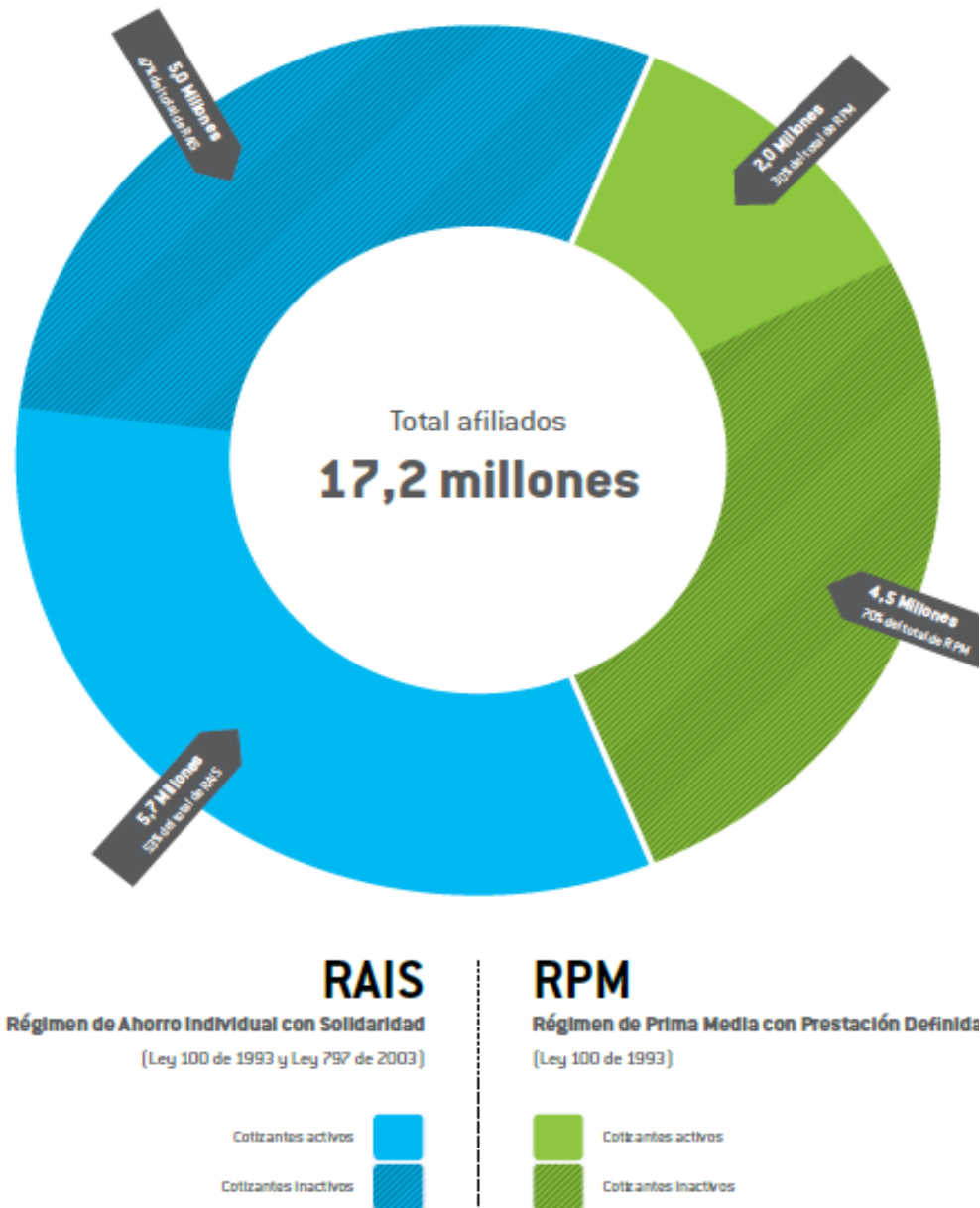


Desarrollo de la Temática.

2.1 COBERTURA.

Nuestro Sistema General de Pensiones (SGP) actual está compuesto por dos regímenes el Régimen de Prima Media con prestación (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Según información de la Superintendencia Financiera, a diciembre de 2014, existían 22,9 millones de trabajadores participando de manera activa en el mercado laboral colombiano, de los cuales 17,2 millones se encuentran afiliados en alguno de los dos regímenes del SGP (6,5 millones al RPM y 10,7 millones al RAIS). No obstante, del total de afiliados únicamente 7,7 millones cotizan activamente (2 millones en el RPM y 5,7 millones en el RAIS), de los cuales se estima que solamente dos millones lograrán pensionarse en el futuro (gráfico 1). Por tanto, en términos relativos, sólo uno de cada 10 colombianos llegará a pensionarse, debido a la falta de opciones y mecanismos de inclusión al sistema pensional.

Gráfico 1. Afiliados al Sistema General de Pensiones.



Fuente: Mintrabajo (2013) a partir de información de la Superintendencia Financiera.

Grafico 1, Afiliados al sistema general de pensiones, Mintrabajo.

Aunque mejorar la cobertura y ampliar la cultura pensional era uno de los objetivos de la ley, aún es una minoría la que cotiza. Un ejemplo claro de falta de cultura pensional es cuando las personas aseguran que jamás se van a pensionar pero

en realidad no han mirado las posibilidades reales que tienen de alcanzar este beneficio.

Las estadísticas de cotizantes activos reflejan la baja cobertura del SGP, en la medida en que solamente 32,8% de las personas que participan en el mercado laboral está ahorrando para su vejez. Esta cifra contrasta con las de países de la región, como Argentina, que tiene una cobertura de 80,4%; Brasil de 76,3%; Uruguay de 80,7%, y Chile de 57,2% (Mintrabajo, 2014, grafico 2). Una situación similar se presenta con las personas en edad de pensionarse: solamente uno de cada tres adultos mayores tiene acceso a una pensión de vejez.

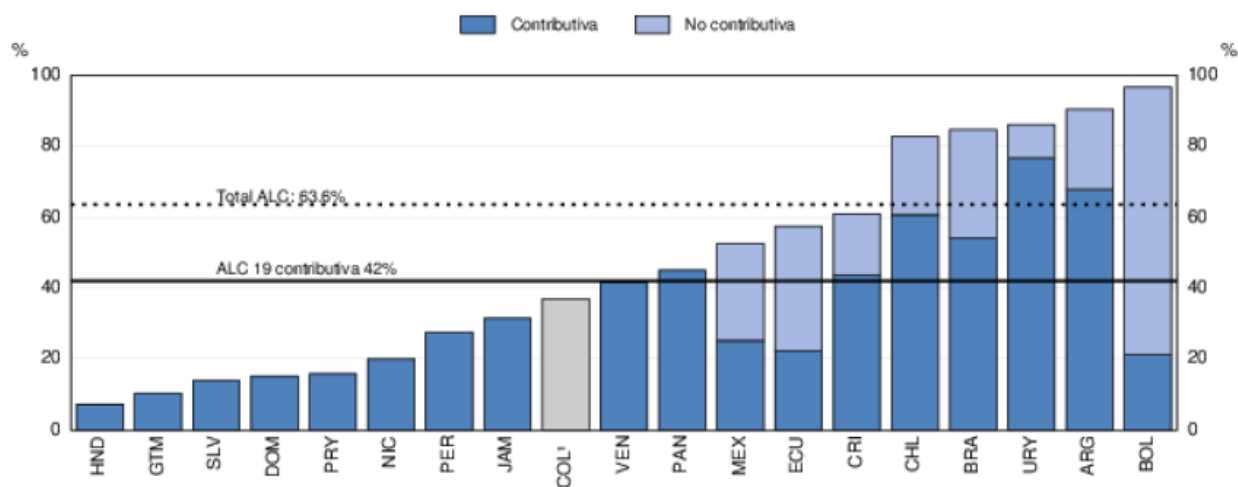


Gráfico 2, cobertura del SGP en Latinoamérica, Mintrabajo 2014.


La baja cobertura contribuye a la desigualdad, entre las principales causas de la baja cobertura están los altos niveles de la informalidad laboral, así como algunas rigideces del mismo SGP. En Colombia, aproximadamente el 70% de los ocupados son informales, es decir que no cumplen con las obligaciones prestacionales laborales, entre ellas la de cotizar a pensiones. Adicionalmente, muchos trabajadores, al entrar y salir de la informalidad continuamente, no alcanzan a cotizar el número de semanas necesario para pensionarse. La mayoría de los trabajadores pasan en promedio casi la mitad de la vida laboral sin cotizar (Mintrabajo, 2013). El sistema está compuesto por dos regímenes, privado y público que compiten entre sí, en vez de ser complementarios.


Una de las rigideces que más atentan contra la cobertura del SGP la establece la Constitución Política de Colombia. De acuerdo con esta, tanto la cotización mínima como la pensión mínima están atadas al salario mínimo. Lo anterior implica, por un lado, que gran parte de los trabajadores informales que ganan menos de un salario mínimo no tienen acceso al SGP. Por otro lado, en términos relativos el ahorro que se debe hacer al RAIS para conseguir una pensión de al menos un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) es muy elevado. Esta rigidez legal se aúna al hecho de que, comparado con otros países, el salario mínimo en Colombia es demasiado alto.



Como alternativa a esta rigidez, el Gobierno cuenta con dos instrumentos: el programa Colombia Mayor y el sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). El programa Colombia Mayor busca otorgarles a los adultos mayores de 65 años pertenecientes a Sisbén 1 y 2 que, dadas sus condiciones, no lograron ahorrar para su vejez, un aporte monetario cada dos meses que les otorga el Estado y que les permite financiar sus necesidades básicas y mejorar su calidad de vida. Esta iniciativa ha beneficiado a cerca de un millón de adultos mayores.


El otro beneficio que brinda el gobierno por intermedio del consorcio Colombia Mayor es el programa PSAP, programa estatal de subsidio al aporte en pensión, que ofrece a un grupo poblacional importante que por sus características, tales como trabajadores independientes urbanos y rurales, desempleados, madres comunitarias, discapacitados, concejales pertenecientes a municipios categoría 4, 5 y 6 incentivos a manera de subsidio al aporte a la pensión, el valor del subsidio es asumido por el gobierno con cargo a la subcuenta de solidaridad pensional. Al vincularse al programa la persona queda cubierta, como cualquier cotizante, contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

El Gobierno espera duplicar en cinco años los beneficiarios, aproximándose a una cobertura universal de adultos mayores que vivan en extrema pobreza,

actualmente  programa de Colombia mayor tiene 1.6 millones de afiliados y se proyecta cerca de 2,4 al 2018. Por su lado, los BEPS (beneficios económicos periodos) se focalizarían en todas aquellas personas pertenecientes al Sisbén 1, 2 y 3 que han logrado ahorrar recursos para su vejez, pero que debido a la volatilidad en el mercado laboral no logran ahorrar lo suficiente para acceder a una pensión. En este sistema los ciudadanos podrán ahorrar lo que puedan y cuando puedan. El Gobierno premiará este esfuerzo aportando 20 pesos por cada 100 pesos de ahorro, además de otros beneficios como microseguros de invalidez y muerte, el programa tiene un estimado de 7 millones de potenciales vinculados. 7

De esta forma, este grupo de trabajadores contará, al llegar a su edad de retiro, con un ingreso que le permita tener una vejez digna. El Gobierno espera que este sistema cobije a cerca de siete millones de colombianos que no logran ahorrar lo suficiente para una pensión. La implementación de estos instrumentos está en línea con la recomendación del Consejo Privado de Competitividad (CPC) de establecer un subsidio mínimo para toda la población en edad de pensión y de permitir mesadas o pagos periódicos por debajo del salario mínimo. 

Adicionalmente, vale la pena destacar la implementación de la pensión familiar, que permite a los cónyuges o compañeros acceder a la pensión uniendo sus esfuerzos de ahorro, en la práctica esta modalidad de pensión es de difícil adquisición en el régimen de prima media con prestación definida, por lo estricto de los requisitos que deben cumplir los esposos o compañeros que quieren aplicar a este tipo de pensión, caso contrario ocurre en régimen de ahorro individual con solidaridad en donde los requisitos son más flexibles, generando una desigualdad entre los afiliados al uno y otro régimen. 


Por otro lado, con el objetivo de aumentar la cobertura, el Gobierno contempla en su propuesta de reforma pensional  dos mecanismos de flexibilización dentro del SGP. El primero, la cotización posterior al otorgamiento de la pensión, que permitiría a las personas que no cumplen el requerimiento de semanas de cotización, recibir

voluntariamente su pensión, siempre y cuando continúen realizando los aportes, incluidos intereses, hasta cubrir los períodos faltantes. El segundo es el mecanismo de adquisición de semanas, que permitiría la compra de semanas que hacen falta por cotizar para lograr la pensión. 8

2.2 EQUIDAD.

Más allá de la inequidad que representa su baja cobertura, el actual esquema del SGP presenta desigualdades tanto entre regímenes como al interior de ellos. Con respecto a la desigualdad entre afiliados de uno y otro régimen, los pensionados del RPM reciben un subsidio por parte del Estado, mientras que los pensionados en el RAIS no, aceptación de los pensionados bajo la garantía estatal de pensión mínima. Es así como trabajadores con la misma historia laboral podrían recibir una pensión mayor en el RPM que en el RAIS. Esta diferencia se incrementa a medida que los ingresos son mayores, lo que incentiva el traslado de afiliados del RAIS al RPM faltando 10 años para la edad de pensión, y atenta contra la sostenibilidad del sistema.

A diferencia de esto, cuando el afiliado no alcanza a cumplir los requisitos para adquirir una pensión, la devolución de lo ahorrado es mayor en el RAIS que en el RPM. Mientras en el RAIS al afiliado se le devuelve un monto equivalente a su ahorro más los rendimientos causados, en el RPM sólo se le devuelve el valor de los recursos que cotizó ajustados por inflación.

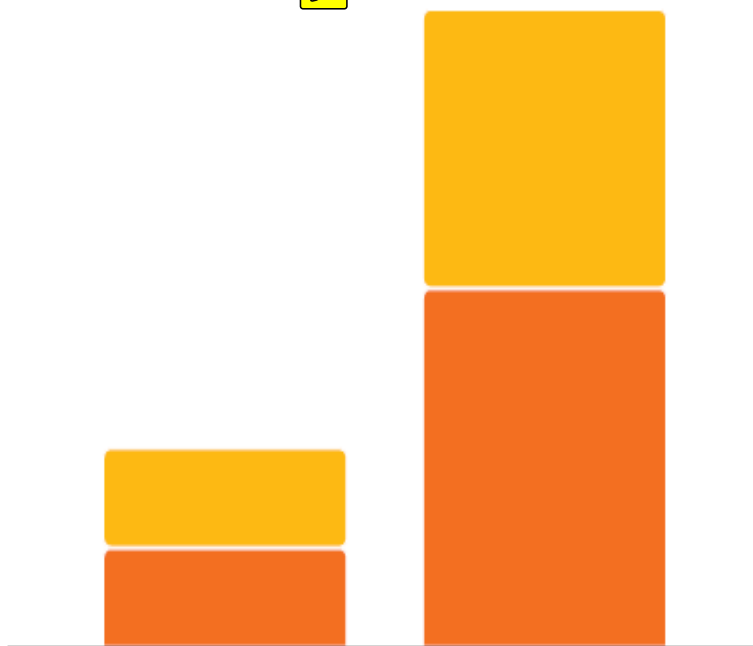


No obstante, el subsidio asociado al RPM sigue haciéndolo más atractivo en relación con el RAIS, en especial para las personas que devengan salarios altos. También se presentan inequidades al interior del RPM, ya que los trabajadores con mayores ingresos son los que se llevan la mayor porción de los subsidios. Si bien el subsidio como proporción de la pensión disminuye con el ingreso pensional, el valor absoluto del subsidio es mucho mayor para las personas con salarios altos (ver gráfico

3). Esto conlleva a que, mientras el 20% más pobre de la población recibe solamente el 0,1% de los subsidios en pensiones, el 20% más rico de la población recibe el 86,3%. Esta situación es inaceptable, en especial en Colombia, que sigue siendo uno de los países con mayor coeficiente Gini ¹ del mundo

EL SISTEMA DE PENSIONES
ACTUAL GENERA INEQUIDADES
SIGNIFICATIVAS

Gráfico 2. Inequidad en las mesadas del RPM.



Una persona que cotiza sobre un SMMLV durante toda su vida, recibe un subsidio del Estado por valor de

\$87,6 millones

Una persona que cotiza sobre 10 SMMLV durante toda su vida, recibe un subsidio del Estado por valor de

\$428,3 millones

Nota: Ejemplo con 1.300 semanas de cotización de un hombre que se pensiona a los 62 años.

Fuente: Colpensiones y Ministerio de Trabajo.

Gráfico 3, Subsidios asociados al SGP. Asofondos 2014.

Otro tema no menos grave, se desprende de los problemas laborales de nuestro país, que generan inequidad a lo largo del ciclo de vida de las personas. Los más vulnerables están siendo excluidos del mercado laboral formal, forzándolos al desempleo, a la informalidad y al empleo por cuenta propia, por esas mismas razones no tiene acceso a un ingreso estable y suficiente. Según datos del Mintrabajo y la

¹ medida que se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, o cualquier otra forma de distribución dentro de un mismo país.

Superfinanciamiento entre las personas que ganan menos de un salario mínimo legal vigente, alrededor del 90% no están afiliados al sistema de pensiones. Esto contrasta fuertemente una cifra de cerca del 50% entre las personas que ganan de uno a dos salarios mínimos y el 70% entre las personas que ganan más de dos salarios mínimos. 10

Pero la desigualdad también es de género, es evidente que en nuestro mercado laboral las mujeres tienen menores ingresos, lo cual, sin duda, repercute en la imposibilidad de que las mujeres puedan tener a lo largo de su vida laboral la densidad de cotización necesaria que les permita alcanzar una pensión por vejez, y las mujeres que logren acceder a una pensión recibirán montos menores a los hombres.

La reestructuración del SGP, incluida en la propuesta del Gobierno, contempla un esquema de complementariedad entre los dos regímenes, RPM y RAIS, para eliminar los problemas de inequidad del actual sistema. En dicho esquema los cotizantes efectuarían simultáneamente aportes al RPM y al RAIS. Al RPM llegarían todas las cotizaciones sobre el primer salario mínimo y, por lo tanto, garantizarían pensiones equivalentes al salario mínimo, con un subsidio fijo del estado para todos los afiliados con hasta 10 SMMLV de pensión.

Las cotizaciones por encima del primer salario mínimo se ahorrarían en el RAIS y no recibirían subsidio, lo que elimina los altos subsidios otorgados a las pensiones de mayor valor en el RPM. Lo anterior conduciría a que afiliados con el mismo historial de cotización reciban la misma pensión, elimina la actual inequidad y acaba con el incentivo de trasladarse de un régimen a otro. Sin embargo, dicha reestructuración podría reducir la cobertura pensional, ya que al obligar a todos los trabajadores a cotizar su primer salario al RPM, condicionaría su acceso a pensión a los criterios de este régimen, los cuales, según Asofondos, son mucho más restrictivos que los del RAIS.

Entonces y a manera de conclusión, es claro que los resultados en términos de equidad del SGP dejan mucho que desear reflejando las fallas estructurales de nuestro mercado laboral. Desafortunadamente estas situaciones no se van a revertir en el corto plazo. Para que la próxima generación de colombianos goce de una equidad más amplia en pensiones, no solo se requiere de una reforma pensional, sino de una laboral que permita a las poblaciones hoy excluidas del empleo formal superar este problema. 11

2.3 SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

Los problemas de fidelidad en el sistema de pensiones provocados por las fallas del mercado laboral afectan de forma directa las finanzas del SGP y, en particular, la posibilidad de poder algún día acceder a una pensión. Sin embargo, la fidelidad no es el único riesgo que enfrenta el sistema. Como se verá a continuación, existen otros de igual importancia. Entre ellos se destacan los financieros, que ponen en juego su estabilidad y, en particular, su sostenibilidad.

Los incentivos al traslado de régimen para los afiliados del RAIS en virtud de que en el RPM reciben mesadas pensionales más altas, consecuencia de los altos subsidios generan un grave impacto sobre las finanzas y la estabilidad del SGP. Desde 2007, del RAIS al RPM se han trasladado cerca de 500.000 afiliados y se han girado recursos por más de \$11 billones (Consejo Privado de Competitividad, 2014). Si bien este traspaso resulta en ingentes flujos de recursos hacia las arcas del Gobierno en el corto plazo, esto resultará en el incremento de un pasivo pensional público altamente subsidiado en el largo plazo.

Por otro lado, el sistema pensional pone en riesgo su sostenibilidad financiera al contar con prestaciones definidas que no tienen en cuenta la evolución de las variables demográficas. En los últimos 50 años, la pirámide poblacional cambió drásticamente al aumentar la proporción de adultos mayores de 60 años en relación con los jóvenes,

una tendencia que continuará durante los próximos 50 años. Este cambio en la distribución de la población aumenta la relación entre pensionados y afiliados, lo que compromete la sostenibilidad del RPM. Por tanto, existe una clara desconexión entre el incremento en la expectativa de vida y la edad de pensión. En Colombia, mientras la esperanza de vida al nacer ha aumentado en cinco años entre 1993 y 2011, las edades requeridas para acceder a una pensión ascendieron escasos dos años durante ese mismo período. Más aún, Colombia en comparación con otros países tiene un promedio bajo de edad de jubilación. Por tanto, no hay que hacer sofisticados ejercicios actuariales para concluir que dicha desconexión compromete la sostenibilidad financiera de cualquier sistema pensional.

El Gobierno argumenta que el tema de sostenibilidad no es una preocupación en el momento, en la medida en que la cobertura es muy baja. Por tanto, de acuerdo con esta visión, el equilibrio financiero se genera a costa de una baja cobertura; en otras palabras, el sistema es sostenible porque son pocos los trabajadores que se pensionan. Aun así, existen preocupaciones con relación al tamaño del pasivo pensional. Mientras el Departamento Nacional de Planeación (DNP) lo estimó en 116 % del PIB en 2005 lo que corresponde a 89% en términos del PIB de 2014, un reciente estudio de ANIF lo estima en 144% del PIB. Por tanto, inquieta la tendencia creciente del pasivo pensional que denotan proyecciones realizadas con 8 años de diferencia. Adicionalmente, Sin embargo, los egresos del SGP son significativamente mayores a sus ingresos, lo que hace necesario destinar fondos del Presupuesto General de la Nación para el pago de pensiones del RPM. Para 2014, por ejemplo, se destinará la suma de \$40,6 billones, aproximadamente 6% del PIB, según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para atender únicamente las pensiones de un poco más de 1,6 millones de personas.

Si a lo anterior se suma el crecimiento de las pensiones por la aplicación del régimen de transición especial para la Rama Judicial, la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría, la Fiscalía y Medicina Legal, que según cálculos de Minhacienda pueden tener un costo actuarial adicional de entre 2,2% y 3,8% del PIB, la suma requerida se


incrementa sustancialmente. De acuerdo con estimaciones del DNP, el gasto público ¹³ en pensiones presentará una tendencia decreciente una vez finalice el régimen de transición de la Ley 100 de 1993; y llegará a niveles de 0,8% del PIB en 2060. En comparación con otros países, el gasto pensional en Colombia como porcentaje del PIB ha sido bajo y tendría tendencia decreciente, a diferencia de países europeos en donde el gasto aumenta. Sin embargo, de nuevo, este impacto está asociado a la baja cobertura del SGP, por lo que es claro que cualquier intento por mejorar esta implicará un mayor costo y esfuerzo fiscal.

Otro de los problemas que dificultan la estabilidad financiera del SGP es la obligación de ajustar las pensiones bajo la modalidad de rentas vitalicias con el incremento del salario mínimo. En Colombia, esta obligación genera incertidumbre al calcular el monto de recursos requeridos para garantizar una pensión a través del tiempo y, por consiguiente, el valor de la renta mensual que debería recibir quien se pensione bajo esta modalidad. Esto en la medida en que el aumento del SMLMV es imposible de modelar y proyectar, ya que, además de la inflación, el ajuste involucra un componente político muy significativo.

En materia de avance, cabe resaltar la sentencia¹⁹ de la Corte Constitucional sobre las pensiones millonarias para congresistas y magistrados, la cual limita las altas pensiones que se otorgan en el RPM al máximo permitido por la Ley. La Corte estableció que a partir del primero de julio de 2013 no se pagarán mesadas pensionales superiores a los 25 SMMLV a servidores públicos, dando cumplimiento al Acto Legislativo 01 de 2005. Según Minhacienda, con la sentencia, unas 1.171 pensiones superiores a 25 salarios mínimos se reducirán al nuevo tope máximo, lo que le representa al Estado un ahorro anual de \$72.000 millones. Estos recursos serán destinados al programa Colombia Mayor, para aumentar el beneficio a más de 70.000 ancianos. Más allá del ahorro que esta medida haya podido generar, la sentencia de la Corte es una señal positiva no sólo de un Estado que apunta a tener un esquema

pensional financieramente sostenible, sino de una sociedad que está decidida a romper con los focos de desigualdad.

Conclusiones y Recomendaciones.

En Colombia se tomó la decisión de tener dos regímenes pensionales excluyentes. Adicionalmente, se decidió ajustar los parámetros del RPM de manera muy tímida; por ejemplo, el régimen de transición se concibió a 21 años en los cuales la esperanza de vida de los colombianos creció 8 años y tan solo se incrementaron en dos las edades de pensión. Hoy es claro que estas transformaciones no fueron las más apropiadas. Los traslados, la inequidad y la alta presión sobre las finanzas públicas son características vigentes del SGP. Por esto, las recomendaciones que aquí se proponen buscan lograr un sistema pensional que le garantice a todos los pensionados un ingreso digno durante su vejez 

COBERTURA.

El Gobierno debe asegurar mecanismos para que todos los colombianos en edad de recibir una pensión tengan disponible un ingreso suficiente para alcanzar un nivel de vida digno, tal como se establece en el marco general de la Ley 100, donde se contempla la existencia de un pilar solidario. Este debe ser uno de los principios de cualquier modelo de protección a la vejez que se proponga.

En esta línea, se podría pensar en la adopción de un sistema de varios pilares, donde se separe la función de ahorro del rol redistributivo. El primero de ellos sería un pilar solidario, focalizado hacia la población más pobre, cuya financiación se daría a través del Presupuesto General de la Nación. El beneficio de este pilar consistiría en garantizar una suma de dinero a toda la población en edad de pensionarse, el cual por viabilidad financiera y para evitar las mismas distorsiones que existen hoy día que incentivan la informalidad tendría que ser inferior al SMLMV. El Gobierno, con la expansión del programa Colombia Mayor y la puesta en marcha del sistema de BEPS,

estaría constituyendo dicho pilar solidario. En este sentido, se recomienda universalizar la cobertura del programa Colombia Mayor y agilizar la implementación y cobertura de los BEPS.

16

Un segundo pilar sería el de ahorro individual obligatorio para todos los cotizantes, y un tercer pilar lo constituiría uno de ahorro individual voluntario, igual al que existe en la actualidad para quienes desean ahorrar más para la vejez.

EQUIDAD.

Es importante que cualquier proyecto de reforma al SGP elimine las inequidades que existen actualmente para aquellas personas que hacen parte del regimen de ahorro individual obligatorio. En primer lugar, se debe eliminar cualquier diferencial que exista entre pertenecer al RPM y al RAIS. De esa manera se estarían eliminando los incentivos que existen actualmente para trasladarse al RPM, dados los altos subsidios que reciben quienes pertenecen a este. Esto no sólo corregiría los incentivos de traslado, sino que eliminaría la inequidad que puede existir al tener beneficios pensionales diferentes para trabajadores con la misma historia laboral.


En segundo lugar, una reforma al sistema pensional debe eliminar el hecho de que los mayores subsidios estén concentrados en las pensiones más altas. En este sentido, y para lograr un esquema con mayor progresividad que ayude a disminuir los niveles de desigualdad del país, se recomienda que los subsidios sólo estén concentrados sobre las pensiones bajas. Por tanto, los subsidios no se deben otorgar por igual hasta cierto nivel de salario para todos los beneficiarios por ejemplo, para el primer salario mínimo de todos los pensionados, como sugiere la propuesta del Gobierno, sino focalizarse sobre cierto rango de pensiones bajas por ejemplo, hasta pensiones de dos salarios mínimos. Más aún, la distribución de este subsidio al interior

de este rango debe ser progresiva, siendo más generosa con las pensiones menores¹⁷ y reduciéndose a cero para las pensiones por encima del umbral de dos salarios.

SOSTENIBILIDAD

Se recomienda que una futura reforma pensional contemple la modificación de parámetros, de modo que los requisitos de edad y número de semanas de cotización por ejemplo se ajusten de manera dinámica en concordancia con el aumento en la esperanza de vida.

Por otro lado, en la medida en que la obligación de actualizar pensiones se ha basado principalmente en el incremento del SMLMV lo que hace imposible calcular actuarialmente la renta mensual que debería recibir una persona bajo renta vitalicia, es clave reglamentar el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009, el cual faculta al Gobierno para cubrir el riesgo del incremento de las rentas vitalicias con base en el aumento del SMMLV, en caso de que dicho incremento sea superior a la inflación para el respectivo año.

Por último, no se considera adecuada la propuesta del Gobierno  que los ahorros pensionales hasta el primer salario mínimo bajo lo que sería el nuevo RPM sean administrados por Colpensiones, en la medida en que esto constituye el grueso del ahorro pensional del país, y dejaría al régimen privado administrando una fracción menor de este. En la medida en que se considera que los fondos privados podrían hacer una mejor gestión financiera de dichos recursos y podrían apalancar las necesidades de inversión del país por ejemplo, en materia de infraestructura, se recomendaría permitir a los fondos privados administrar ahorros pensionales.

Santa María, Mauricio, (2010). El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura. Colombia: Fedesarrollo, centro de investigación económica y social.

Contraloría general de la republica (2013). Sistema pensional Colombiano, muchas reformas pocas soluciones.

Ministerio de trabajo (2014). Concejo privado de competitividad. Informe nacional de competitividad, cobertura del sistema pensional.

Ministerio de hacienda y crédito público (2013). Informe de seguimiento fiscal Características y evolución del sistema general de pensiones.

Asofondos (2015). Reformando el sistema de pensiones para aumentar cobertura y equidad. Principales conclusiones del informe de la OECD, economic surveys Colombia 2015.

Mariano Bosch; Ángel Melgizo; Carmen Pagés (2013). Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en américa latina y el caribe.

OECD, Organización para la cooperación y el desarrollo económico (2014). Panorama de las pensiones américa latina y el caribe.

OECD, Organización para la cooperación y el desarrollo económico (2015). Estudios económicos de la OCDE Colombia 2015. Reformas para un crecimiento más inclusivo.