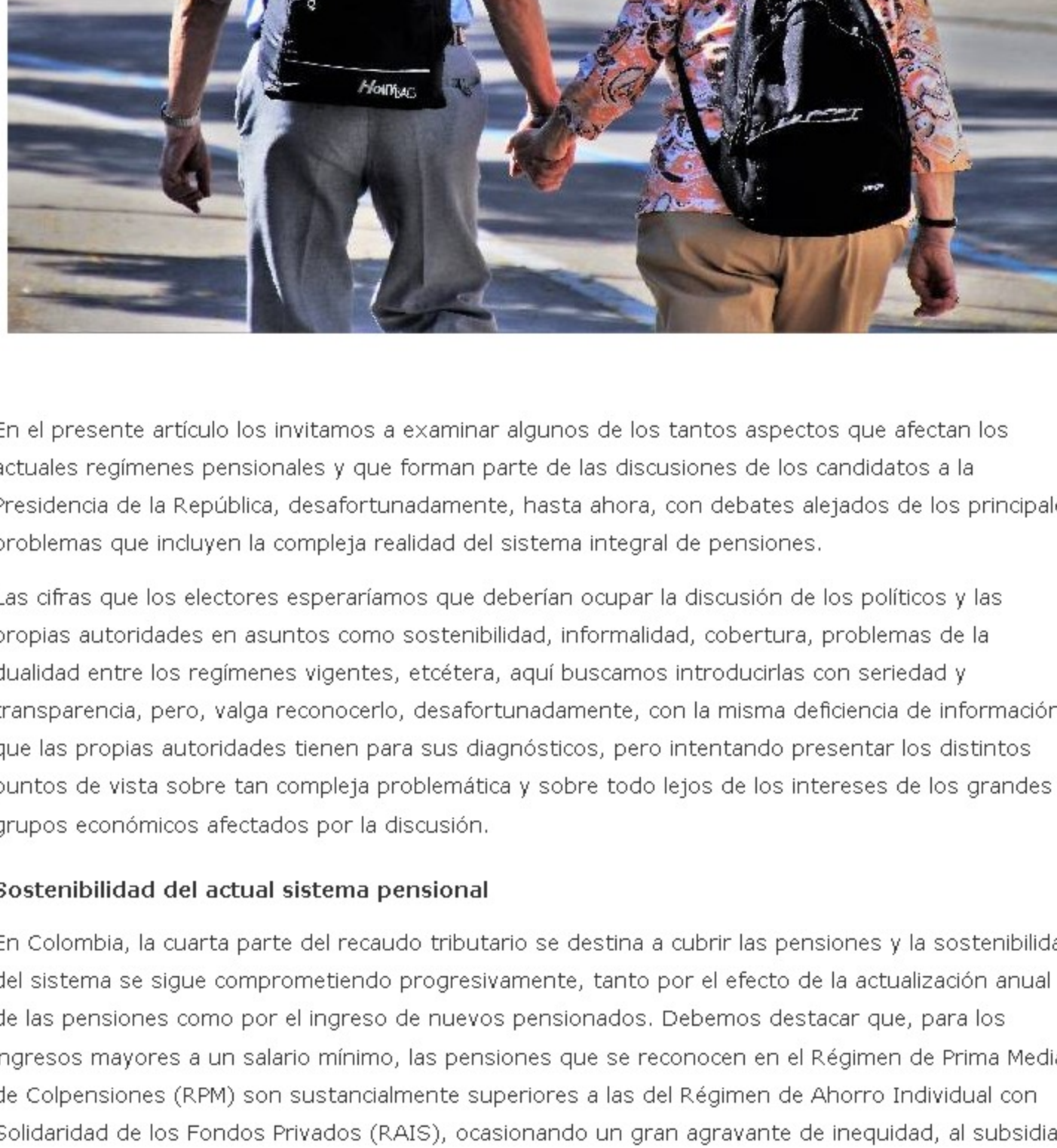


Le explicamos con plastilina cómo está el sistema pensional colombiano

Estos son algunos de los tantos aspectos que afectan los actuales regímenes pensionales y que forman parte de las discusiones de los candidatos a la Presidencia de la República, desafortunadamente, hasta ahora, con debates alejados de los principales problemas que incluyen la compleja realidad del sistema integral de pensiones.

Por: **José Alfredo Moncayo Arenas** | marzo 23, 2022

Este es un espacio de expresión libre e independiente que refleja exclusivamente los puntos de vista de los autores y no compromete el pensamiento ni la opinión de Las2Orillas.



En el presente artículo los invitamos a examinar algunos de los tantos aspectos que afectan los actuales regímenes pensionales y que forman parte de las discusiones de los candidatos a la Presidencia de la República, desafortunadamente, hasta ahora, con debates alejados de los principales problemas que incluyen la compleja realidad del sistema integral de pensiones.

Las cifras que los electores esperaríamos que deberían ocupar la discusión de los políticos y las propias autoridades en asuntos como sostenibilidad, informalidad, cobertura, problemas de la dualidad entre los regímenes vigentes, etcétera, aquí buscamos introducirlos con seriedad y transparencia, pero, valga reconocerlo, desafortunadamente, con la misma deficiencia de información que las propias autoridades tienen para sus diagnósticos, pero intentando presentar los distintos puntos de vista sobre tan compleja problemática y sobre todo lejos de los intereses de los grandes grupos económicos afectados por la discusión.

Sostenibilidad del actual sistema pensional

En Colombia, la cuarta parte del recaudo tributario se destina a cubrir las pensiones y la sostenibilidad del sistema se sigue comprometiendo progresivamente, tanto por el efecto de la actualización anual de las pensiones como por el ingreso de nuevos pensionados. Debemos destacar que, para los ingresos mayores a un salario mínimo, las pensiones que se reconocen en el Régimen de Prima Media de Colpensiones (RPM) son sustancialmente superiores a las del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad de los Fondos Privados (RAIS), ocasionando un gran agravante de inequidad, al subsidiar mayormente a los pensionados de ingresos altos.

El economista Ricardo Bonilla señala que hoy se encuentran alrededor de 2,3 millones de pensionados en Colombia, 236.200 de los fondos privados y cerca de 1,5 millones de Colpensiones. Los restantes, aproximadamente 564.000 pensionados se distribuyen entre: 1) FOPEP - Fondo de Pensiones Públicas a Nivel Nacional; 2) trabajadores de territorios pertenecientes al FONPET - Fondo Nacional de Entidades territoriales y 3) Personal excedente de la Ley 100, Fuerza Pública (CREML y CASUR) y maestros que trabajan en escuelas y colegios públicos afiliados al Fondo del Magisterio - FOMAG.

Según Bonilla, actualmente, el pago de Colpensiones para los 1,5 millones de pensionados es de aproximadamente \$31 millones, obtenidos de las cotizaciones de los afiliados, los traslados de los fondos privados y recursos públicos. Afirma que de los más de \$40 millones de presupuesto público anual para pagar pensiones, aproximadamente 27 billones se utilizan para pagar los 4 fondos de servidores públicos y trabajadores oficiales. En su opinión el Estado privilegio a los servidores públicos y para hacer más equitativo el sistema habría que reducir esos privilegios.

El régimen de la fuerza pública es altamente deficitario, al reconocersele sueldos de retiro entre el 85 % y el 95 % de sus sueldos y prestaciones, calculados con base en los años de servicio y su retiro puede darse a los 50 años de edad e incluso menos de acuerdo con la fecha de ingreso al servicio.

Igualmente, Salomón Kalmanovitz (*El Espectador*, octubre 31 de 2021), presenta algunas cifras de la distribución del costo fiscal que representan las cargas de los distintos sistemas pensionales diferentes a las AFPs del RAIS, que como se verá más adelante, también exigen un aporte del Estado para las garantía de pensiones mínimas y sobre estas cargas fiscales dijo: "El subsidio a las pensiones en 2021 será de unos \$40 billones (3,9 % del PIB), pero ojo: Colpensiones marca un déficit de solo 1%, el resto de apropiaciones son para Defensa y Policía con el 1 %, el Magisterio con otro 0,75 % y el 1,15 % restante es de las pensiones del Poder Ejecutivo y Judicial. Para 2022 el subsidio será de 4,3 % del PIB y Colpensiones aumenta al 1,6 %".

Las cifras que se muestran en esta presentación, aunque incompletas como parece ser el estado de las mismas aún para los responsables de manejar la política pensional en el país, demuestran la urgente necesidad de realizar una reforma estructural al sistema pensional colombiano.

Debe revisarse la totalidad de los sectores y su verdadero costo fiscal actual y proyectado, para asegurar su sostenibilidad fiscal, reduciendo fuentes de inequidad, mejorando sustancialmente una cobertura que hoy olvida a quienes realmente requieren los subsidios del Estado.

Es necesario despejar el oscuro panorama que se dibuja en el mediano y largo plazo para los actuales jóvenes y su descendencia, ya que sin existir una verdadera voluntad política para realizar una reforma estructural, se siguen comprometiendo progresiva e indefinidamente los recursos del Estado, otorgando subsidios innecesarios y altamente regresivos que se mantendrán en el tiempo, siguiendo la expectativa de vida estos pensionados y sus beneficiarios.

Para Daniel Santiago Wills, vicepresidente técnico de Asofondos, la situación se hace insostenible y genera un enorme déficit fiscal. Señala que para 2022 solo por Colpensiones el tamaño del hueco fiscal aumentará de 10 a 19 billones, panorama que habría sido peor con el traslado expreso del RAIS al RPM de quienes se encontraban en el período de sus 10 últimos años de cotización, modificación que se discutió el año anterior en el Congreso. Asegura que el régimen de prima media es insostenible, "ya que se diseñó en otro momento, en el que por cada adulto mayor había más trabajadores y, entre otras cosas, en medio de una economía menos informal que la actual".

Sobre ese tema Santiago Montenegro, presidente de Asofondos, dijo refiriéndose a los sistemas de reparto, como el que dio origen al régimen de prima media, que son "piramidales e insostenibles". "La población total dejó de crecer. La estructura poblacional deja de ser una pirámide. Hay menos niños, menos jóvenes y cada vez más abuelitos (...) como consecuencia cuando los jóvenes de hoy sean abuelos no habrá suficientes jóvenes para que les paguen las pensiones".

Para Asofondos, el RAIS es sostenible. "Incluso en los últimos días informaron que las estrategias de inversión que han diseñado y potenciado las AFP (Colfondos, Porvenir, Protección y Skandia) en medio del proceso de reactivación están dando frutos. En los primeros ocho meses de este año, los fondos de pensiones alcanzaron un nuevo máximo al llegar a \$340,6 billones, con un aumento de 17 % con respecto al mismo período del año anterior. En estos meses las ganancias llegaron a \$18 billones y en cinco años a más de \$94 billones".

Contrariamente a lo observado por las Asociación de Fondos Privados, Andrés Izquierdo, CEO de Integral Soluciones Pensionales, encuentra un problema de sostenibilidad en el régimen de ahorro individual (RAIS), referido a la financiación de la pensión mínima, anotando que para pensionar a sus afiliados las AFPs dependen cada vez más del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), destinado a cubrir las pensiones de quienes tienen 1.150 semanas cotizadas pero no logran los requisitos para pensionarse, esto es, el capital suficiente en su cuenta de ahorro individual. "Este fondo autónomo se alimenta de un aporte de 1,5% de los afiliados a ese régimen y actualmente tiene más de \$30 billones".

El problema que encuentra Izquierdo es que el Estado es el garante financiero y en 2013 el Ministerio de Hacienda dijo que si sigue como va, y renta por debajo de IPC + 4 puntos, se desfinanciará antes de 2050. Asofondos calcula que sería en 2065, si los requisitos de pensión se mantienen iguales, y defiende la existencia del fondo que actualmente asegura una pensión mínima a 72.400 personas. Asofondos, sobre esta compleja situación dijo en respuesta a un derecho de petición de Angélica Lozano que: "Se estima que, de continuar el sistema tal como está, los recursos duran hasta 2060-2070, y en caso de que se agotaran estos recursos, el Estado debe responder por dichas pensiones. Para que esta situación no se dé, se propone que el aporte a este fondo sea mayor y se sobre progresivamente más a quienes devengan mayores salarios".

Adicionalmente Andrés Izquierdo anota que en los Fondos Privados hay una crisis de rentas vitales, ya que las aseguradoras no están participando en el mercado porque lo consideran poco rentable y de hecho en la actualidad la naoción subsidia año tras año el incremento de las rentas vitales de salario mínimo, pues superan el crecimiento del IPC.

Según Izquierdo, "El Gobierno presentó el proyecto de Ley 413 de 2021 sobre la misión del mercado de capitales y tiene un capítulo de pensiones... pretende tirar un salvavidas al régimen de ahorro individual. Contempla que dinamizarán el mercado de rentas vitales constituyendo un patrimonio autónomo de recursos públicos con el cual pagarán los riesgos de extralagevidad y biogestión de esas rentas".

En todo caso, con todo lo anterior, lo que queda absolutamente claro, es que la sostenibilidad del sistema pensional colombiano, vista íntegramente, está fuertemente cuestionada y requiere una revisión completa, que incluya los diversos problemas que surgen permanentemente, tanto en el sistema dual del RPM y el RAIS, como en los regímenes especiales y exceptuados, para que con base en estudios realmente juiciosos se pueda plantear la urgente reforma estructural integral que, considerando la poca voluntad política, desafortunadamente parece estar muy lejos de llegar.

Cobertura pensional

En primer lugar es importante señalar que aunque en la Ley 100/93 se estableció un sistema dual (RPM y RAIS), se mantiene el régimen especial de la fuerza pública y se continúa arrastrando los costos pensionales del disperso sistema anterior, con múltiples entidades pensionales, costos y prestaciones. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, al comenzar la pandemia, esto es, hacia abril de 2020, había en Colombia un total de 2.360.429 pensionados, distribuidos así:

a) Pensionados ubicados en Colpensiones 1.799.510 (75,4 %), divididos en 1.380.680 (58,5 %) pensionados bajo el RPM de Colpensiones (Antes ISS) y 398.830 (16,9 %) pensionados antes de la entrada en vigencia de la Ley 100/93 en Forpence, Caja Agraria, Cajanal, Fodre, Inea, Invasión, Inviav, Fondo Ferrocarriles Nacionales, Prosocial, Banco de la República, Telecom, entre otras entidades.

b) Pensionados en el régimen de ahorro individual (AFPs) solo 187.552 personas (7,9 %).

c) Pensionados pertenecientes a los regímenes especiales como la Caja de Retiro de la Fuerzas Militares (CREMLI), Caja de Sueldos de Retiro de la Policía (CASUR) y sistemas concebidos antes de la vigencia de la ley 100, **Explotro** y Magisterio (Docentes): 393.361 (16,7 %).

Vale la pena señalar que el número total de pensionados en Colombia apenas llega a la cuarta parte de las personas mayores de 65 años, es decir, el 75% de la población mayor no cuenta con cobertura pensional, por no haber cotizado nunca o no alcanzar a cumplir los requisitos para consolidar este derecho.

A 31 de Diciembre de 2020, 23,9 millones de personas estaban afiliadas a alguno de los dos regímenes (RAIS o RPM), de las cuales se encontraban en las administradoras de los Fondos de pensiones (AFPs) del RAIS el 72 %, es decir, 17,1 millones (6,3 millones activos cotizantes) y en Clpensiones el 28 %, esto es, 6,8 millones de afiliados (3,0 millones activos cotizantes). De estas cifras, se destaca que del total de los 23,9 millones de afiliados, solo el 39 % se encontraban activos cotizando, esto es, apenas 9,3 millones de afiliados.

Según una estimación del economista Ricardo Bonilla, el 33 % de los 24 millones de afiliados lograrán acceder a una pensión, argumentando con razón para ese cálculo, la inestabilidad del mercado laboral, que hace muy difícil lograr cotizar 25 años a Colpensiones o 23 años a las AFP.

Aunque la anterior estimación del 33% es poco estimulante, desafortunadamente, podría ser algo optimista, toda vez que como ya se mencionó, hoy solo el 25% de los mayores de 65 años logra alcanzar una pensión de jubilación, evidenciando claramente el fracaso del sistema.

Más grave aún, la última encuesta de Hogares del Dane muestra que el 72 % de la población está bajo la línea de pobreza (42 % pobres y 30 % vulnerables), indicadores que llevan fácilmente a concluir que para gran parte de esta población que nunca ha cotizado al sistema general de pensiones o haber cotizado insuficientemente, por no haber laborado en la formalidad, se requieren esquemas que garanticen una cobertura de ingresos para la vejez, al menos mientras en el país se logra mejorar la estructura laboral con menos desempleo e informalidad y se mejore la cobertura del sistema pensional.

A continuación se presentan algunas cifras relevantes de las pensiones otorgadas por Colpensiones y las AFP, elaboradas con base en la información que aparece en el proyecto de acto legislativo que se tramita en el Congreso y que busca modificar el artículo 48 de la Constitución Política. En general se destaca que, en ambos regímenes, el número de pensionados se concentra fundamentalmente en los rangos de 1 a 4 salarios mínimos, lo que de todas formas no le quita validez a la necesidad de buscar darle mayor equidad al sistema. De todas formas, es necesario un análisis integral, incluyendo los regímenes especiales y exceptuados, donde parece igualmente concentrarse gran parte del costo fiscal y la inequidad.

Principales aspectos de la información de las pensiones otorgadas en el RPM por Colpensiones:

En el rango de 1 a 4 salarios mínimos se encuentra el 92 % de los pensionados.

Del total de pensionados (1,4 millones), el 56 % son mujeres y el 44 % hombres. El mayor peso de las mujeres posiblemente se explica por las sustituciones pensionales y pensiones de sobrevivientes, no necesariamente por su mayor participación en el mercado laboral.

Hasta el rango de dos salarios mínimos, se pensionan más mujeres (656.000 - 81,4 % del total mujeres), que hombres (453.000 - 72,1 % del total hombres) y a partir de las pensiones superiores a dos salarios mínimos, los hombres superan a las mujeres.

Principales aspectos de la información de las pensiones otorgadas por las Administradoras Privadas de los Fondos de Pensiones (AFPs) bajo el RAIS:

En el rango de uno a cuatro salarios mínimos se encuentra el 95 % de los pensionados.

Del total de pensionados (133.000), el 54 % son mujeres y el 46 % hombres. El mayor peso de las mujeres posiblemente se explica por las sustituciones pensionales y pensiones de sobrevivientes, no necesariamente por su mayor participación en el mercado laboral.

A diferencia de lo observado en el RPM, en el RAIS el número de mujeres pensionadas, además de superar a los hombres en los rangos de pensión más bajos, los sobrepasan en la totalidad, incluidos los rangos de pensiones más altas.

Principales aspectos de la información de las pensiones otorgadas por el consolidado de Colpensiones y las AFP bajo el RAIS :

En el rango de uno a cuatro salarios mínimos se encuentra el 92 % de los pensionados.

Del total de pensionados (1,6 millones), el 56 % son mujeres y el 44 % hombres. El mayor peso de las mujeres posiblemente se explica por las sustituciones pensionales y pensiones de sobrevivientes, no necesariamente por su mayor participación en el mercado laboral.

Hasta el rango de tres salarios mínimos, se pensionan más mujeres (791.000 - 90,2 % del total mujeres), que hombres (580 mil - 84,2% del total hombres), pero a partir de las pensiones superiores a tres salarios mínimos, los hombres superan a las mujeres.

Informalidad laboral

Según el Dane, con base en información recolectada en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la tasa de informalidad en Colombia para las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas, entre julio y septiembre de 2021 se situó en 47 % (Bogotá 41 %), indicador que junto con el incremento en el desempleo se agravó con la pandemia, llevando a una caída en el número de cotizantes activos del sistema pensional en 2020 y 2021.

El problema de la informalidad en el mercado laboral es estructural y mientras subsistan niveles tan altos de informalidad y desempleo, la cobertura del Sistema General de Pensiones seguirá siendo muy baja, constituyéndose su solución en uno de los mayores retos de la política socioeconómica del país, problemática que desafortunadamente han eludido los distintos gobiernos.

Posiblemente, en muchos casos, como lo sugieren varios economistas, algunos instrumentos sociales como el régimen subsidiado en salud, podrían generar un efecto negativo sobre la formalidad del trabajo, que deberían revisarse y en caso de requirirse deben diseñarse los cambios necesarios para corregir la distorsión en la política de subsidios, pero siendo muy cuidadosos para no afectar las pensiones de la población vulnerable.

De otra parte, la inflexibilidad salarial en el mercado y la existencia de un salario mínimo como fuente de informalidad es un tema aún más polémico y discutible.

Al respecto Cecilia López Montaño (*El Espectador*, octubre 15 de 2021), dijo: "No en vano los premios Nobel de Economía 2021 abordan el empleo y sus errores en los análisis que predominan. Por ejemplo, concluyen en una de sus investigaciones que el aumento del salario mínimo no provoca destrucción de empleo. A ver, economistas ortodoxos, ¿qué opinan? ¿Lo es que ustedes saben más que los nuevos nobel?".

En todo caso, independientemente de la discusión sobre el origen y posibles soluciones a la informalidad, no queda duda que la estructura del mercado laboral y su gran informalidad, son un grave problema que debe irse resolviendo para contribuir acertadamente a solucionar los problemas de sostenibilidad, cobertura del sistema pensional y otros tantos que van de la mano con este fenómeno de la informalidad.

Inequidad pensional

El economista Salomón Kalmanovitz (*El Espectador*, noviembre 7 de 2021), presenta algunos cálculos actualizados por Milton Moreno de FASECOLDA sobre la altísima regresividad del sistema pensional, en los siguientes términos: "Lo que reciben los jubilados del Régimen de Prima Media (Colpensiones) demanda fuertes subsidios: una persona que gane 1,5 salarios mínimos recibe \$81 millones, la que gane 10 salarios obtendrá \$372 millones y la de 20 salarios saldrá con \$731 millones".

La anterior situación, genera competencia entre el RPM de Colpensiones y el RAIS de los fondos privados, considerando la diferencia en los requisitos para pensionarse y sobretodo en el monto de las mesadas obtenidas, dualidad que lleva a que dos persona con igual historia laboral obtengan pensiones diferentes, dependiendo del régimen pensional de las pensiones y se encuentran, siendo sustancialmente superiores las pensiones del RPM de Colpensiones a las obtenidas en el RAIS de las AFPs.

Además de la anterior diferenciación horizontal entre los dos regímenes consagrados en la Ley 100/93, en el RPM se presentan evidentes subsidios regresivos que benefician a quienes no los necesitan y por el contrario los reciben en menor medida quienes cuentan con los ingresos laborales más altos. De acuerdo con Luis Fernando Mejía, Director de Fedesarrollo, al interior del RPM se presenta una inequidad vertical, desconociendo que un sistema bien diseñado debería focalizar los subsidios en las personas más pobres, pero actualmente, según la clasificación de esa entidad, "la mayoría de pensionados son parte de los estratos medio y alto y el 90% de los subsidios que entrega el Estado en el régimen de prima media les llega a las personas que no son pobres".

La vergonzosa inequidad en Colombia nos sitúa como el segundo país más desigual de América Latina y en una situación aún más inconveniente frente a los países de la Ode, con un coeficiente Gini de 0,52. Recordemos que cuando este indicador es de uno (1) significa total desigualdad en la distribución del ingreso y cuando registra cero (0) significa total igualdad. Pero la gravedad del problema no está realmente allí, toda vez muchos países que antes de la intervención del Estado comienzan con una distribución del ingreso bastante desigual, pero luego a través de impuestos progresivos, políticas distributivas y transferencias localizadas en los que verdaderamente las necesitan, logran mejorar significativamente ese indicador.

Sobre el Coeficiente de Gini, Juan Pablo Córdoba Garcés (*El Tiempo*, junio 2 de 2021), presenta la siguiente información: "Antes de la intervención del Estado, muchos países arrancan con niveles de desigualdad muy similares al de Colombia: Estados Unidos, Francia, Alemania y Suecia, uno de entre 0,41 y 0,49. Lo que es verdaderamente impresionante es la capacidad de corregir esta desigualdad 'natural' mediante sus sistemas fiscales. Estados Unidos y el Reino Unido logran reducir su Gini a 0,36-0,39, mientras que los países de Escandinavia lo reducen a un rango entre 0,25 y 0,29". Desafortunadamente, en Colombia empezamos con 0,53 y luego de impuestos y transferencias el Coeficiente de Gini apenas se mueve a 0,52.

El economista Juan Pablo Córdoba Garcés muestr como las transferencias poco aportan a la redistribución de los ingresos y por el contrario en el tema de las pensiones es una gran fuente de inequidad. "Mucho se habla de la progresividad del sistema tributario, pero poco se habla de la manera tan inequitable y desigual como el Gobierno gasta".

El DNP ha estimado la distribución por quintiles de ingreso de los beneficiarios de los programas de gasto. El principal y el más desigual de todos es el rubro de pensiones públicas, que beneficia en un 65 % al quintil más rico de la población. El segundo rubro de subsidios más desigual corresponde a las transferencias para la educación superior, en la medida en que estas benefician en un 46 % al quintil más rico y en un 28 % al cuarto quintil.

Es decir que el 60 % más pobre de la población tan solo se beneficia con un 26 % del gasto en educación superior. El tercer rubro en el que la política pública no contribuye a mejorar la equidad es el gasto en salud, dado que este beneficia a todos los quintiles de manera similar, aunque un poco más a los dos superiores. El gasto total en estos tres rubros asciende a 6 % del PIB, dos terceras partes en pensiones".

Diferencias en condiciones y beneficios entre los dos sistemas (RPM y RAIS)

Los trabajadores con ingresos equivalentes a un salario mínimo obtienen una pensión equivalente a un SMMLV en ambos regímenes, pero les favorece más el RAIS porque tienen que cotizar 25 años (1.150 semanas), contra 25 años (1.300 semanas) en el RPM.

En el Régimen de Prima Media (RPM) las mujeres se pensionan a los 57 años y los hombres a los 62 años. La expectativa de vida en Colombia hoy es de 80 años para las mujeres y 74,5 años para los hombres, lo que significa que financiar pensiones por 23 años para las mujeres y por 12,5 años para los hombres. En la mayoría de países desarrollados las mujeres y los hombres se pensionan a la misma edad, entre 65 y 67 años, lo que significa un menor período de financiación para el retiro laboral, etapa que incluso en los países ricos requiere generalmente subsidios fiscales.

La diferencia en la edad de jubilación a favor de las mujeres se justificaría por su menor participación y permanencia en el mercado laboral, entre otras razones por su tradicional mayor carga en los trabajos del hogar y las dedicación a la educación de los hijos. En todo caso, es importante revisar las estadísticas, considerando rangos salariales y evolución de las pensiones por género. Sin embargo, aunque es un tema muy polémico, algunos especialistas, a pesar de ser impopular el planteamiento, insisten en que se debería igualar o acercar la edad de jubilación entre mujeres y hombres.

En el RAIS, las tasas de mortalidad y expectativas de vida, castigan a las mujeres por el hecho de vivir en pensiones más que los hombres, distribuyendo su ahorro pensional en un número mayor de años.

Igualmente, por la misma razón, se afecta el ingreso familiar de las parejas, porque para el cálculo de la pensión de los hombres se calcula la expectativa de supervivencia de su pareja, considerando la eventual sustitución pensional en caso de la muerte del hombre.

Para acabar estas diferencias, podría pensarse en soluciones como la implementada por Reino Unido, eliminando las tablas de mortalidad, para lo cual se podrían en Colombia establecer promedios ponderados de mortalidad y expectativas de vida, actualizándolos en el tiempo con base en la supervivencia histórica y proyectada de las personas de ambos géneros.

En el régimen privado se puede realizar un ahorro pensional voluntario con beneficios tributarios, que no es posible en el régimen público, situación que en el sistema por pilares que establezca según el monto de los ingresos se podría corregir y adicionalmente permitir a todos los afiliados realizar ahorros para mejorar su pensión o incluso pagar con sus propios recursos pólizas de renta vitalicia para mejorar sus ingresos de retiro.

Una diferencia adicional que debe mencionarse, se refiere a que en el RAIS, el saldo de la cuenta de ahorro individual del afiliado o pensionado por retiro programado se hereda, cuando el afiliado o pensionado no tiene beneficiarios de ley que puedan recibir esta prestación pensional.

Este derecho de herencia favorece a los familiares, según el orden hereditario, partiendo con el primer grado, esto es, los descendientes con grado más próximo, los hijos, quienes recibirán el ahorro por partes iguales; al cónyuge no tiene hijos sigue el segundo grado, padres y suegros, dividido el patrimonio por cabezas; tercer grado, cuando el causante no tiene ni hijos ni padres, le suceden sus hermanos (50 %) y cónyuge (50 %) y hasta el cuarto grado hereditario, si el causante no tenía hijos, padres, hermanos ni cónyuge, lo suceden los hijos de sus hermanas, es decir, sus sobrinos. Esta posibilidad no existe en el RPM por tratarse de una cuenta colectiva pensional.

Por otra parte, a finales de octubre de 2021, se hundió en la ley de presupuesto general una iniciativa conodada como "traslado expreso a Colpensiones", que buscaba que los hombres mayores de 52 años y las mujeres mayores de 47 años, con un mínimo de 750 semanas cotizadas (algo más de 14 años), se pasarán de los fondos privados al régimen público. Según el Gobierno esto hubiese significado un costo de \$3,8 billones al beneficiar 19.000 afiliados, en su mayoría de los ingresos más altos. No obstante lo anterior, considerando las diferencias en beneficios pensionales entre los dos regímenes, un gran número de estos afiliados el RAIS, continuarán buscando y seguramente lograrán su traslado al Colpensiones a través de procesos judiciales.

Sobre este mismo asunto Salomón Kalmanovitz (*El Espectador*, Oct. 31/2021), hace el siguiente comentario, en el que resalta la gran diferencia en los beneficios pensionales entre dos regímenes, así: "La Corte Constitucional está examinando la legalidad de los traslados del régimen privado de Pensiones al público. Mientras el privado, que se identifica como Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), otorga mesadas que son solo el 27 % del salario promedio de los últimos 10 años de vida laboral, el Régimen de Prima Media (RPM) otorga un 64 %. Es la razón por la cual un millón de personas se han trasladado del RAIS al RPM, creando un problema fiscal al Estado".

Según Angélica Lozano, "traslade cada \$100 que recibe Colpensiones, \$18 van a agueros y \$82 al fondo común; las AFP se quedan con \$10 de administración, \$18 de seguros y abultan a la cuenta individual del afiliado solo \$72". Aunque estas cifras deberían revisarse, lo que es absolutamente evidente es que a diferencia de Colpensiones, en el régimen de la AFPs los afiliados deben dejar entre el 1 % y 2,2 % de su cotización del 16 % sobre el IBC como comisión a las AFPs y un 1,5 % para cubrir el Fondo de Pensión Mínima que en la estructura distributiva y buscando un equilibrio horizontal debería ser cubierto directamente por el Estado.

Otra diferencia fundamental entre los dos sistemas se refiere al pensio que asumen en el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), tanto al afiliado como pensionado bajo el esquema de retiro programado, considerando el riesgo permanente de una reducción en la rentabilidad en sus cuentas individuales de ahorro, que constituyen el capital que financia su retiro pensional.

Sobre un asunto concerniente a esta materia escribió Salomón Kalmanovitz (*El Espectador*, julio 4/2021) lo siguiente: "Los fondos de pensiones privados administran \$317 billones de nuestros ahorros que les salen baratos y les sirven para multiplicar su capital. El 60 % de esa suma se invierte en empresas colombianas, varias de propiedad de los mismos grupos financieros. Esa es una práctica abusiva que estuvo prohibida por ley hasta 2015, cuando se les permitió invertir en sus conglomerados o negocios, inducidos los de construcción e infraestructura que están plagados de riesgos. Es como si yo hiciera negocio con yo, y además fijando los precios que más me convengan".

Algunos problemas del riesgo financiero de las cuentas de ahorro individual (RAIS) han sido corregidos por la Corte Suprema de Justicia, como recientemente ocurrió con la sentencia SL3942/2021 que obliga a las AFP a garantizar el valor real de las pensiones al menos con base en el IPC histórico para la programación de referencia que sirve de base para calcular el valor de la pensión en la modalidad de retiro programado. De todas formas, como lo señaló la propia Corte, esta situación debe ser objeto de legislación por parte del Congreso y nuestros padres de la patria al igual que los gobiernos de turno han mostrado reiteradamente su ineptitud y poco interés en resolver este problema fundamental para el bienestar de todos los colombianos.

Finalmente, mucho se dice que en el actual sistema dual de RPM y RAIS, COLPENSIONES tiene el mayor número de pensionados y una cuota muy baja de los afiliados al sistema, presentándose la situación inversa en el conjunto de la AFP, verdad indiscutible al examinar las cifras. Sin embargo, el meollo del asunto está en examinar las modificaciones que se requieren en esa estructura disímil y sin equilibrio financiero que se creó con el actual sistema dual, para asegurar las sostenibilidad integral del sistema, mejorar la cobertura y eliminar las fuentes de inequidad, fundamentos que deben ser la base de la reforma estructural del sistema.

Diversas propuestas para una reforma pensional estructural

Con el propósito de asegurar la sostenibilidad del sistema, aumentar la cobertura, eliminar la alta inequidad y la distorsión que genera el actual sistema dual que ocasiona una confusa competencia por la diferencia en beneficios y requisitos en los regímenes prima media y ahorro individual, se debería estructurar un sistema de pilares que, entre otros asuntos, acabe los subsidios a los ingresos superiores a tres o posiblemente cuatro salarios mínimos, según el análisis distributivo y socioeconómico que se realice, estableciendo una estructura de pilares a distribuirse entre los actuales Fondos Privados y Colpensiones, considerando un orden bajo un esquema a discutir, como el siguiente:

Primer Pilar: No contributivo que otorgue pensiones a personas que no cotizaron, similar al mecanismo actual de Colombia mayor.

Segundo Pilar: Para personas que cotizaron desde 1 mes hasta 10 años, otorgando pensiones estructuradas según el monto de las cotizaciones logradas y la fidelidad al sistema, incluyendo subsidios equitativos, llevando a mesadas ubicadas entre los pilares 1 y 3.

Tercer Pilar: Personas que cotizaron más de 10 años, pero no alcanzaron a cumplir los requisitos para obtener una pensión, estableciendo pensiones por montos localizados entre los pilares 2 y 4, considerando el monto de sus cotizaciones, fidelidad al sistema general de pensiones y subsidios equitativos superiores al segundo pilar para estimular la fidelidad al sistema.

Cuarto Pilar: Desde un (1) salario mínimo hasta 3 o 4 salarios mínimos, con beneficios y condiciones determinados por la ley similares al actual régimen de prima media.

Quinto Pilar: Para valores cotizados por encima de 3 o 4 salarios mínimos, manejando estos recursos en cuentas individuales de ahorro pensional con un esquema similar al de las AFP.

Revisar la posibilidad que se establezca, a elección del titular, la sustitución de la devolución de saldos (RAIS) y el pago de la indemnización sustitutiva (RPM), a cambio de un beneficio prestacional mensual en uno de los pilares que se cree para quienes no alcanzan a cumplir la totalidad de los requisitos pensionales. Estos dineros deberán destinarse a financiar el pilar que reoba al cotizante al momento de cumplir la edad de pensión, salvo en el caso de muerte del afiliado sin beneficiarios, caso en el cual deberán pasar estos recursos a la masa sucesoral como ocurre actualmente.

Independientemente de la reforma que se estructure, si las cotizaciones en el RPM alcanzan para financiar al menos 1 salario mínimo al momento de cumplir la edad de jubilación, aún sin cumplir las semanas cotizadas, debería restringirse la indemnización sustitutiva del RPM y destinarse esos recursos al pago de una pensión como hoy ocurre en el RAIS.

Estudiar una reforma laboral que busque reducir la informalidad, con un enfoque integral que considere los cambios en la estructura poblacional, la desigualdad, la pobreza y la propia seguridad social, entre otros.

Limitar las pensiones financiadas por el Estado a un valor máximo de 15 salarios mínimos para los nuevos pensionados y para quienes queden en el nuevo régimen de transición que se establezca en la reforma. (En el 2021 se tramita en el Congreso un proyecto de acto legislativo que buscaba modificar el artículo 48 de la Constitución Política, limitando el monto de las pensiones financiadas por el Estado a 15 salarios mínimos, con un período de transición que les limita a 20 salarios mínimos).

Igualmente, se deben establecer impuestos de renta para las más altas pensiones que hoy reciben los mayores subsidios del Estado y además bienen exención del 100% sin importar su valor.

Revisar la factibilidad de unificación de la edad de jubilación entre hombres y mujeres. O al menos plantear una diferencia menor a la que actualmente existe, pero siempre considerando la brecha de género que afecta negativamente a la mujer en el mercado laboral y en ingresos en materia pensional.

Revisar la eliminación de las tablas de mortalidad y expectativas de vida por género, integrándolas en una sola.

Prohibir, como sucedía hasta el 2015, que las AFP pertenecientes a conglomerados económicos inviertan en sus propias empresas, buscando mayor transparencia en las inversiones y reducir los riesgos.

Revisar la posibilidad de incrementar la cotización pensional, aumentándola del 16% en uno o dos puntos adicionales. Sin embargo, no deben afectarse demasiado los costos laborales y las cargas al empleado. Considerar que el gasto público en pensiones representa en Colombia el 3,4 % del PIB, frente a 8,2 % para los países de la OECD (Proyecto de Acto Legislativo citado, pág. 63).

Revisar la reducción de los costos de las comisiones que cobran las AFP.

Establecer para la reforma estructural que se implemente un régimen de transición de máximo 5 años, pero reduciendo al máximo los subsidios a las pensiones superiores a 3 o 4 salarios mínimos. Evitando el grave error cometido en la Ley 100 de 1993 que impulsó un régimen de transición demasiado largo, que aún hoy continúa ocasionando un altísimo costo fiscal al mantener subsidios y prebendas que históricamente han beneficiado a unos pocos privilegiados (diferencia entre derechos adquiridos, mera expectativa y expectativa legítima que justifica un régimen de transición).

Independientemente de las propuestas que aquí se hacen, es indudable que se requiere una reforma integral que se base en un estudio profundo y detallado de todos los aspectos que afectan el sistema pensional e incluya no solamente a los regímenes de prima media (Colpensiones) y ahorro individual (AFPs), sino adicionalmente a los especiales y exceptuados que son igualmente generadores de una alta inequidad y un alto costo fiscal.

Finalmente, vale la pena recordar el siguiente aparte que se transcribe literalmente de la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo que cursaba en el Congreso el año anterior y que buscaba modificar el artículo 48 de la Constitución Política para reducir el monto máximo de las pensiones financiadas por el Estado y establecer nuevas pautas para la reforma estructural al sistema: "La visión de la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez es tan poco integral que a la fecha no existen cálculos que respalden su enfoque, donde no solamente se omite estudiar la problemática de los regímenes especiales y de exceptuados, sino que llama la atención que no se realiza una sola crítica al Régimen de Ahorro individual con solidaridad - RAIS, cuando es un hecho notorio que el mismo a la fecha, arrastra múltiples inequidades como todo el sistema pensional, con el agravante de crear falsos dilemas para enfocar su estudio".

Etiquetas: AFP, Ahorro individual, Ahorro pensional, Asociación de Fondos Privados, Colpensiones, Ministerio de Hacienda, Rais, Reino Unido, subsidios del Estado