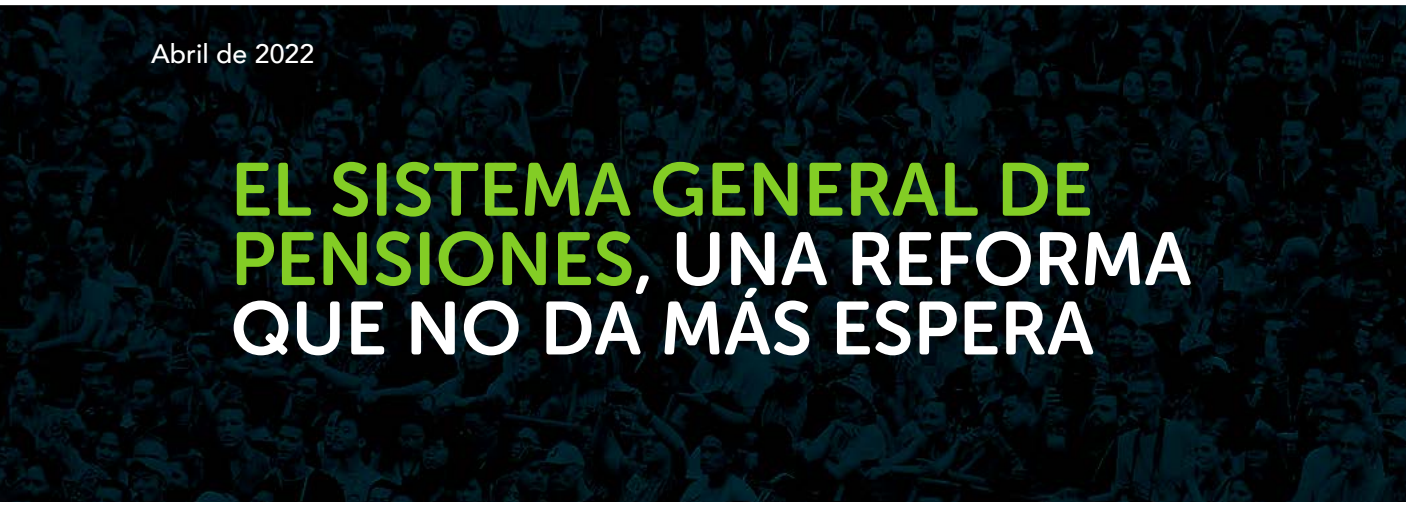
UNIVERSIDAD EIA
Ser, Saber y Servir
CENTRO DE PENSAMIENTO
En competitividad y sostenibilidad

Escuela de
Ciencias Económicas
y Administrativas



Abril de 2022

EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES, UNA REFORMA QUE NO DA MÁS ESPERA

Juan Camilo Zapata Villegas
Director de Ingeniería Financiera, Universidad EIA

Uno de los efectos positivos que traen consigo los cambios de Gobierno, es la oportunidad de autoevaluarse como sociedad para identificar aquellas tareas pendientes en las cuales focalizar los esfuerzos en los próximos años, en pro del progreso del país y de una mejor calidad de vida de los colombianos. Temas como salud, educación, seguridad y justicia, son algunos que salen a la luz de forma espontánea y hacen fácil eco en la preocupación e interés del colectivo.

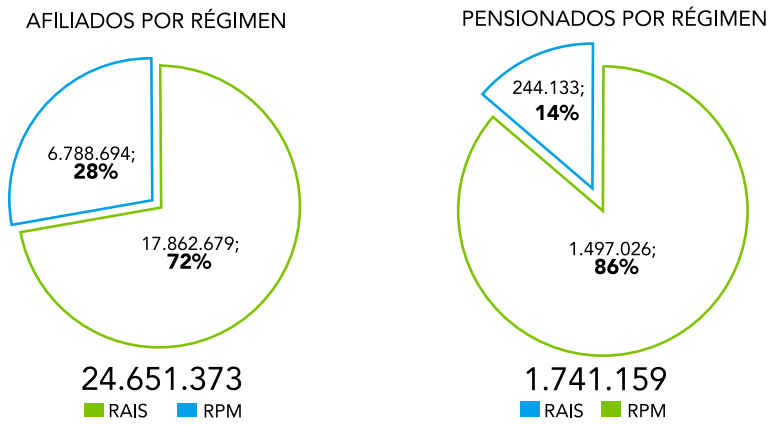
Varios de estos temas se relacionan con el sistema de seguridad social, el cual tiene como propósito la búsqueda permanente de una sociedad saludable, segura y económicamente estable. Y es aquí donde cobra sentido la necesidad de contar con un fortalecido sistema general de pensiones que apoye dicho fin, contribuyendo con la protección financiera de las familias y cada uno de sus individuos ante la pérdida de sus ingresos debido al detrimento de la capacidad laboral o contingencias como los accidentes o la muerte.

Situación actual

Para lograr este objetivo, el sistema general de pensiones se apoya en dos regímenes, el de prima media -RPM- y el de ahorro individual con solidaridad -RAIS-. Este último, más joven en su desarrollo y operación, cuenta con una mayor cantidad de afiliados, el 72% del total. No obstante, es el RPM el que más cantidad de personas pensionadas cobija, 1.5 millones, es decir, 6 veces la cantidad que tiene el RAIS. Vale la pena mencionar que, quien cumpla los requisitos

para obtener una pensión, la mesada no podrá ser inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente -SMMLV-.

Gráfica 1. Afiliados y pensionados por régimen



Fuente: Construcción propia con datos de Superintendencia Financiera de Colombia (2021)

Como complemento al sistema, el Estado creó el programa de Beneficios Económicos Periódicos -BEPS-, una alternativa de ahorro para aquellos colombianos que tienen ingresos menores a 1 SMMLV, en el cual participan más de 800 mil ahorradores y se benefician aproximadamente 38 mil personas con un ingreso vitalicio promedio de $274.000 bimestrales. A éste, lo acompaña el programa de Protección Social al Adulto Mayor, también conocido como "Colombia Mayor", el cual entrega un subsidio económico para aquellos que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la extrema pobreza, este programa favorece actualmente a cerca de 1.6 millones de colombianos con $80.000 al mes.

Pese a los grandes esfuerzos del RPM, RAIS, BEPS y Colombia Mayor por atender la mayor cantidad de población posible, se sigue presentando un bajo nivel de cobertura, pues se estima que más de 2 millones de adultos mayores se encuentran sin alguna pensión, es decir, uno de cada tres personas mayores de 60 años. Ahora bien, si a este número incluimos los beneficiaros de los programas Colombia Mayor y BEPS, al considerar que el ingreso equivalente mensual de $80.000 y $137.000, respectivamente, no son un monto suficiente para tener un mínimo nivel de bienestar, son dos de cada tres adultos mayores los que se encuentran en estado de vulnerabilidad.

Para ratificar la importancia de las pensiones en los hogares colombianos, la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH 2020, realizada por el DANE muestra cómo los ingresos per cápita promedio de las personas en hogares con pensionados son 2.5 veces más altos que en aquellos hogares sin pensionados, lo que implica a su vez, una disminución de 38.9 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza monetaria en los mismos.

Tabla 1. Pensiones, hogares y pobreza

Característica	Ingresos per cápita promedio de las personas en hogares ($)	Incidencia de pobreza monetaria en hogares (%)
Hogares sin pensionados	535.525	47.0
Hogares con al menos un pensionado	1.366.067	8.1

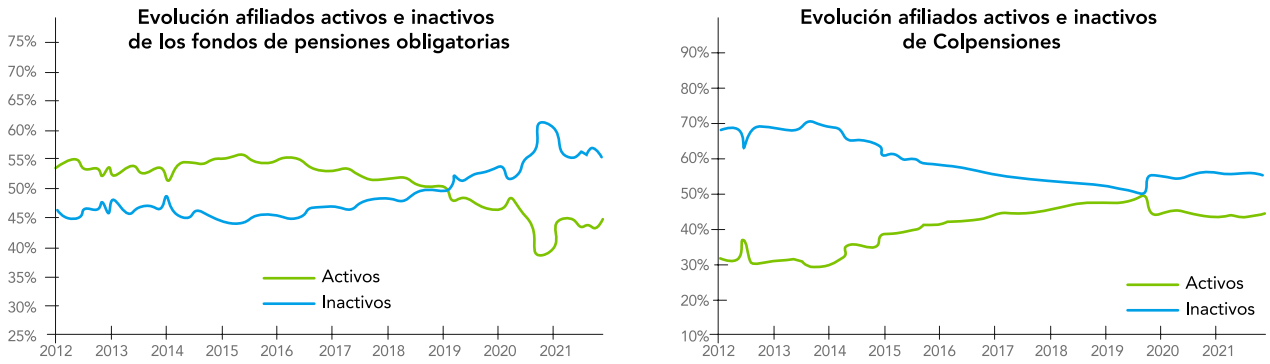
Fuente: DANE (2021)

Retos para lograr un esquema sostenible

Se presenta el problema de sostenibilidad del sistema, particularmente del Régimen de Prima Media (RPM). De acuerdo con el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2022, el Gobierno tendrá que realizar aportes adicionales por poco más de 40 billones de pesos para el pago de las pensiones de empleados públicos y para completar el financiamiento de las pensiones del RPM. Sobre lo anterior, muchos sugieren que se trata del desequilibrio generado entre la cantidad de pensionados y la cantidad de cotizantes a partir de la creación del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS (ver Gráfica 1), es decir que, de haber continuado sólo con el RPM se tendría la cantidad de cotizantes suficientes para financiar los actuales pensionados.

No obstante, aún si se regresara al modelo anterior, se siguen presentando dos dificultades de corto y largo plazo que afectan su sostenibilidad. La primera de ellas se relaciona con la cantidad inactiva de cotizantes, es decir, los afiliados que no han efectuado cotizaciones en por lo menos los últimos seis meses. Este problema no afecta a un régimen en particular, es una realidad que trasciende al sistema, se trata de la realidad económica del país en términos de desempleo e informalidad. Escasamente el 50% de los afiliados permanecen activos.

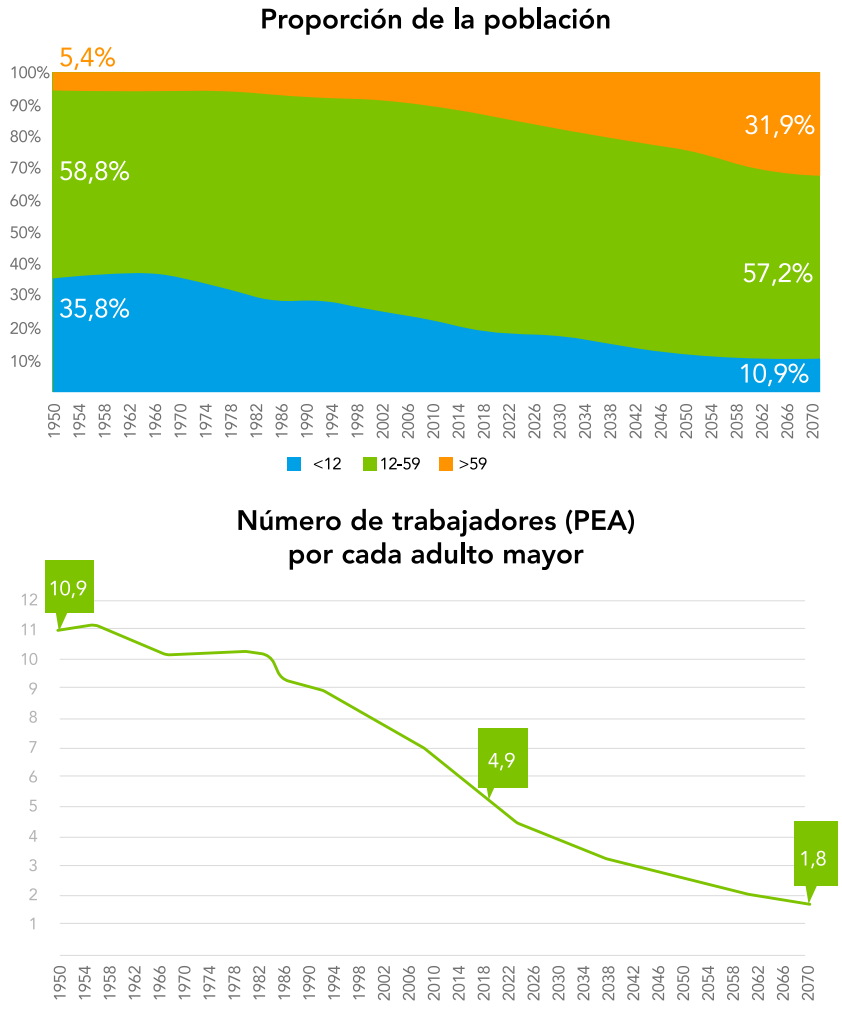
Gráfica 2. Afiliados activos e inactivos por régimen



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia (2021)

La otra dificultad se relaciona con el cambio demográfico de la población colombiana. Dado que todos los aportes de los afiliados del RPM van a un fondo común de naturaleza pública, y que del capital de este fondo se pagan a sus afiliados las mesadas una vez se pensionen, es fundamental que permanezca estable y suficiente una buena base de Población Económicamente Activa -PEA-. De acuerdo con las proyecciones y retroproyecciones de población nacional para el periodo 1950-2017 y 2018-2070 con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda -CNPV- 2018 (Gráfica 3, izquierda), se aprecia que para el año 2070 la cantidad de personas entre los 12 y 59 años (PEA) será tan solo 1.8 veces la cantidad de personas en edad de pensión, lo que implica una profundización del problema de sostenibilidad del RPM.

Gráfica 3. Cambio demográfico de Colombia por grupo de edad (1950 – 2070) y la relación del número de trabajadores por cada adulto mayor



Fuente: Construcción propia con datos del DANE (2020).

Esto evidencia que financiar el RPM actual con los aportes de quienes están ahorrando para su vejez sería convertir ese ahorro en un impuesto y postergar el problema de sostenibilidad del sistema. Un asunto clave en esta transición demográfica es que la sostenibilidad de un sistema pensional dependerá fundamentalmente del ahorro individual y no

de una solidaridad intergeneracional que ya no tendrá un sustento poblacional efectivo. Empero, bajo el entorno socioeconómico del país, un sistema basado solamente en el ahorro individual afectaría directamente los niveles de cobertura.

Dejando por fuera de la discusión las diferencias que se presentan entre ambos regímenes respecto a la tasa de reemplazo o mesada que recibirían los pensionados, vale la pena mencionar que tanto el RPM como el RAIS deberán subsidiar las pensiones de la mayoría absoluta de los cotizantes. Según el informe de noviembre de 2021 sobre pensiones y cesantías realizado por la Superintendencia Financiera de Colombia, el 87,93% de los afiliados en ambos regímenes cotizan con un ingreso base de 2 SMMLV o menos, ahorro que sería insuficiente en la mayoría de los casos para compensar una pensión vitalicia.

¿Qué hacer al respecto?

Para que el sistema pensional sea sostenible o menos dependiente de los aportes adicionales que debe realizar el Estado, claramente financiados con impuestos o endeudamiento del mismo (más reformas tributarias), o del esfuerzo de los cotizantes con el porcentaje que se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (1.5%), las soluciones teóricas son simples, pero bastante difíciles de digerir, en otras palabras, bastante impopulares, pero necesarias.

La sostenibilidad no dependerá de una sola de las siguientes variables, pequeños ajustes, en cada una de ellas, de forma gradual, aportarán para este propósito:

1. Incrementar el porcentaje de cotización, hoy del 16%. Esto significa incrementar el ahorro que se destina mes a mes al fondo de pensiones. Aplica para ambos regímenes.

2. Incrementar las semanas cotizadas, hoy se requieren 1.300 para el RPM y 1.150 para el RAIS. Buscaría también incrementar el ahorro. Aplica para ambos regímenes.

3. Igualar e incrementar la edad de pensión, hoy 57 años para mujeres y 62 para hombres. Esto implica dos cosas, incrementar el tiempo de ahorro y disminuir el periodo de pago de mesadas. No se puede olvidar que la expectativa de vida en Colombia también viene creciendo. Aplica para ambos regímenes.

4. Disminuir la tasa de reemplazo, hoy la pensión no puede ser inferior al 1 SMMLV. Esto aliviaría la cantidad de subsidios requeridos. Aplica para ambos regímenes.

5. Eliminar los subsidios a las pensiones altas, se estima que menos del 10% del total se destinan a quienes realmente lo necesitan. Aplica para el RPM.

6. Eliminar los regímenes especiales, esto también aliviaría la cantidad de subsidios requeridos.

Ahora bien, las dos primeras podrían afectar directamente el interés de incrementar los niveles actuales de cobertura dado los altos niveles de desempleo e informalidad que registra el país y la inequidad entre el desarrollo urbano y rural, por lo que será necesario acompañar una reforma pensional de una reforma laboral, lo cual es crítico si se pretende corregir el problema estructural.

Aún con las anteriores propuestas, no será posible que la sociedad en general las comprenda y las acoja si no se fortalece la educación financiera, si no se privilegia el ahorro sobre consumo, o si se sigue permitiendo la corrupción en los más mínimos niveles.

Se espera que el próximo gobierno implemente un nuevo sistema y no se continúe posponiendo para evitar "daños" políticos, esto implica un trabajo compartido y no competido entre ambos regímenes. Se tienen los mecanismos e instituciones para tener un mejor sistema, se ha avanzado en los elementos que se promueven a nivel internacional para construir un sistema "multi-pilar", pero es necesario que trabajen de forma articulada. Y lo que es más importante, el ahorro pensional no deber ser utilizado para ningún otro propósito que no sea para el cual fue concebido, se debe garantizar su protección y buen manejo.

Referencias

ANIF. (2017). Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP. Obtenido de http://www.anif.co/sites/default/files/carta_financiera_no.180.pdf

Colfondos. (15 de Febrero de 2022). Comisiones. Obtenido de https://www.colfondos.com.co/dxp/personas/pensiones-obligatorias/cifras

Colpensiones. (15 de Marzo de 2022). Informe de Gestión 2021. Obtenido de https://www.colpensiones.gov.co/documentos/557/informes-de-gestion/

DANE. (2018). Censo Nacional de Poblacion y Vivienda. Bogotá.

DANE. (6 de Diciembre de 2021). Pobreza y desigualdad. Obtenido de Pobreza monetaria - Caracterización de la población adulta mayor: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria

Gobierno de Colombia. (18 de Febrero de 2022). Colpensiones. Obtenido de Peneficios Económicos Periódicos: https://www.colpensiones.gov.co/beps/publicaciones/2857/que-son-los-beps-beneficios-economicos-periodicos/

Gobierno de Colombia. (18 de Febrero de 2022). Properidad Social. Obtenido de Colombia Mayor: https://prosperidadsocial.gov.co/colombia-mayor/

Gobierno de Colombia. (14 de Febrero de 2022). Prosperidad Social. Obtenido de https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/colombia-mayor-inician-pagos-de-2022/

Mercer LLC. (2021). Pension reform in challenging times. Obtenido de Mercer CFA Institute Global Pension Index: http://www.mercer.com/globalpensionindex

Protección S.A. (s.f.). Escuela de Pensiones y Cesantías. Recuperado el 14 de Febrero de 2022, de https://www.proteccion.com/wps/portal/proteccion/web/universidad/

Superintendencia Financiera de Colombia. (Noviembre de 2021). Industrias supervisadas. Pensiones, Cesantías y Fiduciarias. Obtenido de Informe mensual Fondos de Pensiones y Cesantías: https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/index.jsf

Lectura recomendada

Un pequeño empujón (nudge), el impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad. (2008). Richard H. Thaler y Cass R. Sustein. Segunda parte... El dinero. 6) Ahorre más mañana