



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

Grupo de Socioeconomía, Instituciones y  
Desarrollo (GSEID)



**CUT**

**CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES**

---

## **Diagnóstico Alternativo sobre el Sistema de Pensiones de Colombia**

**CUT - Central Unitaria de Trabajadores de Colombia**  
**GSEID- Grupo de Socioeconomía Instituciones y Desarrollo**  
**Universidad Nacional de Colombia**

Agosto 8 de 2018  
Versión Preliminar

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>1. LAS FALLAS DEL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD (RAIS) EN COLOMBIA</b> .....	<b>8</b>
1.1 TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LOS SISTEMAS PENSIONALES .....	8
1.2 CASO COLOMBIANO .....	9
1.2.1 Pocas y malas pensiones .....	9
1.2.2 Régimen Inequitativo.....	14
1.2.3 Generó un alto costo fiscal .....	16
1.2.4 Riesgo Moral.....	21
1.3 PROMESAS INCUMPLIDAS DEL RAIS .....	21
1.3.1 No amplió la cobertura, ni aumentó la fidelidad al sistema.....	22
1.3.2 No fortaleció el ahorro, ni profundizó el mercado de capitales.....	25
1.3.3 La competencia no mejoró la eficiencia del sistema.....	28
<b>2. SOBRE LOS DIAGNÓSTICOS EQUIVOCADOS</b> .....	<b>29</b>
2.1 MIRADA INTEGRAL DE LA INEQUIDAD EN EL RPM .....	29
2.2 TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y RÉGIMEN LABORAL.....	32
<b>3. PRINCIPIOS PARA UNA REFORMA PENSIONAL</b> .....	<b>36</b>
3.1.1 Solidaridad y Desmercantilización .....	36
3.1.2 Principios de la Seguridad Social .....	38
3.1.3 Costo Fiscal .....	40
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>43</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>45</b>

## Tabla de Gráficas

GRÁFICA 1 COMPARACIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE PENSIONADOS POR VEJEZ FRENTE AL NÚMERO DE DEVOLUCIONES DE SALDOS DE VEJEZ EN EL RAIS, DURANTE EL PERIODO 2006-2017* .....	10
GRÁFICA 2 PORCENTAJES DE CONTRIBUCIONES A PENSIONES OBLIGATORIAS EN EL RAIS SEGÚN NIVEL DE APOORTE (SMLV) .....	11
GRÁFICA 3 NÚMERO DE DEVOLUCIONES DE SALDOS DE VEJEZ EN RAIS POR GÉNERO, PERIODO 2006-2017* .....	14
GRÁFICA 4 INGRESO VS MESADAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES (TOTAL RAIS Y RPM) EN MILLONES .....	17
GRÁFICA 5 DISTRIBUCIÓN DE INVERSIONES AFP (2017).....	18
GRÁFICA 6 PORCENTAJE Y NÚMERO DE PENSIONADOS (MILES) EN EL SISTEMA PENSIONAL: RPM VS RAIS .....	18
GRÁFICA 7 NÚMERO DE AFILIADOS AL SISTEMA PENSIONAL: RPM VS RAIS .....	19
GRÁFICA 8 PORCENTAJE E INGRESOS (BILLONES) EL SISTEMA PENSIONAL : RPM VS RAIS.....	20
GRÁFICA 9 AFILIADOS/COTIZANTES SISTEMA DE PENSIONES (A 29 DE FEBRERO DE 2016) .....	23
GRÁFICA 10 COBERTURA PENSIONAL EN AMÉRICA LATINA (AÑO 2015).....	24
GRÁFICA 11 EVOLUCIÓN DEL AHORRO EN COLOMBIA .....	26
GRÁFICA 12 PARTICIPACIÓN POR INSTRUMENTO EN EL TOTAL DE TRANSADO.....	27
GRÁFICA 13 TENDENCIAS DE TES DE LOS CUATRO PRINCIPALES TENEDORES (PARTICIPACIÓN %).....	27
GRÁFICA 14 TRASLADO ENTRE RÉGIMENES DE PENSIONES (2000-2016) .....	29
GRÁFICA 15 SUBSIDIOS COLPENSIONES POR RANGO DE PENSIÓN (MILLONES PESOS 2015) .....	31
GRÁFICA 16 EMPLEO INFORMAL POR AFILIACIÓN A SEGURIDAD SOCIAL.....	34
GRÁFICA 17 GASTO PÚBLICO EN PENSIONES COMO % DEL PIB EN EUROPA .....	40
GRÁFICA 18 GASTO PÚBLICO EN PENSIONES COMO % DEL PIB (HISTÓRICO Y PROYECCIONES) .....	41

## **Tabla de Cuadros**

CUADRO 1 SIMULACIÓN DE PENSIONES RPM VS RAIS A PRECIOS DE 2018 .....	13
CUADRO 2 FONDOS ADMINISTRADOS POR LAS AFPs 2018 .....	15
CUADRO 3 INGRESOS DEL SISTEMA PENSIONAL: RPM VS RAIS .....	16
CUADRO 4 AFILIADOS AL SISTEMA DE PENSIONES 1990-2000 .....	22
CUADRO 5 PORCENTAJE COTIZACIÓN ANUAL AFILIADOS AL SGPE 2012-2016 POR AÑO.....	25
CUADRO 6 DISTRIBUCIÓN DE PENSIONADOS POR RÉGIMEN .....	30
CUADRO 7 DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS POR QUINTILES DE INGRESO 2015 .....	31
CUADRO 8 PENSIONADOS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES (A AGOSTO 2017) .....	32

## **Anexos**

<b>ANEXO 1 PARÁMETROS DE SIMULACIÓN UTILIZADOS EN OLD MUTUAL (GRÁFICA 1).....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXO 2 BONOS PENSIONALES 2018 .....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO 3 PENSIONES DE MÁS DE 20 SMLV.....</b>	<b>47</b>

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad existe una fuerte presión para cambiar el sistema de pensiones. Las propuestas buscan eliminar a Colpensiones como sistema público de reparto, y pasar a un sistema manejado exclusivamente por las Administradoras de Fondos Privados de pensiones (AFPs). Los críticos señalan que el sistema público es inequitativo e insostenible fiscalmente. La cuestión es que esos problemas también existen en los fondos privados, sin embargo en el debate sobre la reforma pensional no son abordados.

El siguiente diagnóstico afirma, en primer lugar, que el principal problema del sistema pensional colombiano ha sido su privatización, debido al alto costo fiscal que generó y a la incapacidad del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) para otorgar pensiones. Según el balance de la Organización Internacional de Trabajadores (OIT) estas dificultades se han presentado en todos los países que privatizaron su sistema pensional, por lo cual la tendencia actual son los procesos de desprivatización. En segundo lugar, el otro gran problema es la baja cobertura del sistema, sobre lo cual sí existe un consenso. En Colombia sólo el 24% de las personas de más de 65 años tienen pensiones (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017).

Con respecto a los críticos del sistema público, hay que señalar que la acusación de inequidad del sistema público no es tan contundente si se tiene en cuenta que más de tres cuartas partes de los afiliados están por debajo de dos salarios mínimos. Para el año 2017 el 91% de los pensionados estaba por debajo de cuatro salarios mínimos, el 76% por debajo de dos y el 51% por debajo de uno (Cuadro 7). En el caso de acusación de la insostenibilidad fiscal, es preciso señalar que ningún sistema en el mundo es "sostenible fiscalmente" si por ello se entiende que las pensiones deben estar financiadas exclusivamente con aportes de los afiliados.

Los países han tenido que asumir un componente cada vez mayor de los sistemas pensionales con recursos provenientes de los impuestos generales, como resultado del envejecimiento de la población, la disminución de la tasa de natalidad, el debilitamiento del vínculo laboral, y el peso de la economía informal. De hecho, Colombia es uno de los países donde el costo fiscal es menor. Hacia el año 2015 el gasto fiscal en Colombia para las pensiones era del 3.5% del PIB, porcentaje inferior al de todos los países europeos, que fueron desde el 14 % en Grecia hasta el 4.3% del PIB en Irlanda, el país con el valor más bajo (Gráfica 17).

En Colombia la privatización es lo que ha aumentado significativamente la carga fiscal por los costos de la transición y la garantía de la pensión mínima. En cuanto a los costos de transición la privatización dejó a Colpensiones con los pensionados y sin los aportantes (Gráficos 6 y 7), obligó al Gobierno a emitir bonos pensionales y a cubrir el ajuste de las pensiones privadas por encima del salario mínimo, y finalmente lo responsabilizó de más de un tercio de los depósitos de los pensionados en los fondos privados (Gráfico 8).

En cuanto a la garantía de la pensión mínima, modalidad con la cual se pensionan los afiliados a los fondos privados, se estableció que una vez se agote el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), el Presupuesto Nacional debe cubrir a los faltantes. Ahora bien, todos estos costos para el sector público serán mayores si se materializa la propuesta de pilares, que es la que más tiene consenso entre los promotores. Esto se debe a que las pensiones de salario mínimo quedarían a cargo de Colpensiones, y bajo las condiciones actuales esta entidad tendría que responder por más del 90% de los pensionados, además los requisitos de cotización se reducirían de 1.300 semanas a 1.150, con lo cual se reducirían los aportes y se aumentarían las cargas del sistema.

Pero el panorama es más grave con la privatización. Alrededor del 70% de los pensionados, diferentes a salario mínimo, lo hacen con la modalidad de retiro programado. La mayoría de esos pensionados, los que sobrevivan, llegarán a una pensión de salario mínimo a través de una renta vitalicia obligatoria. Y el ajuste del salario mínimo, por encima de la inflación, debe ser cubierto por el Presupuesto Público (efecto deslizamiento). El 30% de los pensionados que se retiran con renta vitalicia, ésta se ajusta con la inflación, pero en la medida que incremento el salario mínimo sea superior, algunas de esas rentas van a caer al valor de dicho salario, y el efecto deslizamiento también aplicará.

Por lo anterior la propuesta de privatización, bien sea pilares o privatización plena, agrava el costo fiscal, primer problema de la privatización señalado atrás. El segundo, referente a la incapacidad de los Fondos Privados para otorgar pensiones, se refleja en que la mayoría de sus afiliados no se van a pensionar por la incapacidad de cumplir las semanas y ahorro mínimo requerido. Actualmente esta situación está ocurriendo entre dos tercios y tres cuartos de las personas del total de los beneficiarios (Gráfico 1). Esas personas nunca van a tener una pensión, porque al darse la devolución quedan con cero semanas y con una edad avanzada.

Por otra parte, quienes logran pensión por encima del salario mínimo, recibirán bajas tasas de reemplazo (Cuadro 1), las cuales se reducen drásticamente si el cotizante tiene una persona dependiente a quien dejarle la pensión (conyugue o hijo inválido). Lo que es más grave es que las personas longevas terminan con una pensión de un salario mínimo, lo cual las condena a una vejez miserable, porque la pensión se reduce cuándo las necesidades son mayores y las personas han perdido más capacidades.

Este fenómeno ya se está haciendo evidente porque el sistema privado comienza madurar, razón por la cual se está presentando un traslado masivo de los afiliados a los fondos privados hacia Colpensiones. Se duplicó el traslado de cerca de cien mil personas a cerca de doscientas entre el año 2013 y el 2016 (Gráfica 14). Esta es la razón principal por la cual se está promoviendo la reforma pensional por parte de los grupos económicos, quienes son los propietarios de tales fondos. Sus propuestas consisten en acabar el sistema público de pensiones, y en general están siendo ventiladas por los centros académicos o gremiales que financian tales grupos económicos como es el caso de ANIF, Asofondos y Fedesarrollo.

El debate de las pensiones no se puede mirar sólo desde la perspectiva de quienes están promoviendo la reforma, que se centran en atacar el sistema público. También hay que mirar las fallas del sistema privado para hacer una discusión más equilibrada. Mientras que en Colombia se está promoviendo profundizar la privatización, en el mundo se están desprivatizando los sistemas ante el fracaso del proceso. El informe de la OIT señala que *"Entre 1981 y 2002, un reducido número de países (24) emprendieron reformas de sus regímenes de pensiones e introdujeron un modelo sustitutivo, mixto o paralelo basado en cuentas individuales. Habida cuenta de las dificultades experimentadas por los sistemas privados para cumplir las expectativas de desempeño, algunos países comenzaron a revertir gradualmente las reformas, de diversas maneras, mientras que en otros se está debatiendo esa reversión"* (OIT, 2017, pág. 104).

El presente documento se compone de tres secciones. En la primera se analizan las fallas del RAIS, el sistema privado de pensiones en Colombia. Allí se verá que: genera pocas y malas pensiones, es muy inequitativo, tiene un impacto fiscal altamente negativo, es costoso, es riesgoso al someter las pensiones a la volatilidad de los mercados de capitales, y finalmente, posee un riesgo moral en el sentido que los administradores de las pensiones son grupos económicos que subordinan el portafolio financiero de los pensionados a sus otros portafolios.

En la segunda se cuestiona y complejiza el tema de la inequidad en el sistema público y de su insostenibilidad por la transición demográfica, la informalidad y el debilitamiento de la relación laboral. Se evidenciará que el RAIS es más inequitativo que el Régimen de Prima Media (RPM) y que se exagera de forma deliberada el argumento del envejecimiento de la población.

El tercer apartado expone el tema de los principios que deben regir la existencia de un sistema de pensiones, con el propósito de tener claro los fundamentos que debe orientar una propuesta alternativa. Un sistema de pensiones debe cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte, en contra de las contingencias del mercado. Se trata de desmercantilizar los riesgos sociales. La privatización lo que hace es remercantilizar dichos riesgos. Una propuesta alternativa debe dar cuenta de lo que debe ser un sistema de protección a la vejez, teniendo en cuenta los límites fiscales y las tendencias demográficas y laborales.

Antes de entrar a desarrollar la discusión y ver su contexto, es bueno señalar que al momento de escribir estas líneas existen dos propuestas de reforma. Según José Antonio Ocampo: *"La primera es eliminar el régimen de prima media, ya sea convirtiendo a Colpensiones en un fondo de pensiones que compite con las administradoras privadas, como propone Asofondos, o eliminando dicha entidad (excepto para pagar obligaciones preexistentes), como propone Anif (...). La segunda alternativa sería desarrollar un sistema de pilares. Colpensiones se convertiría en administradora de un primer piso solidario que garantizaría una pensión equivalente a un salario mínimo con base en un régimen de reparto. Los fondos de pensiones administrarían el pilar complementario bajo capitalización individual. Esta es la propuesta de Fedesarrollo"* y del grupo Sura (Ocampo, 2018).

Habría que agregar que la segunda alternativa, la de pilares, es la que existe en la práctica en el sistema de ahorro individual, porque para la pensión de salario mínimo existe la garantía del salario mínimo, que significa un sistema de reparto que se financia con recursos públicos. De manera que al final de cuentas la propuesta de pilares constituye el retiro de Colpensiones del sistema. Con el triunfo de Iván Duque, las propuestas parecen orientarse al sistema de pilares, y es la que corresponde a lo que el presidente actual señaló en su programa de gobierno (Punto 100): "*Adelantaremos una reforma pensional... eliminando distorsiones y competencias innecesarias entre el régimen de prima media y el de ahorro individual*".

En este escenario no es pertinente la discusión sobre los ajustes paramétricos del sistema. En el RAIS el tema de la edad de pensión y las semanas de cotización no son elementos determinantes. Lo importantes es lo que se ahorre y el resultado que ese ahorro tenga en los volátiles mercados de capitales. En el debate actual la discusión de los factores paramétricos son una cortina de humo.

# 1. LAS FALLAS DEL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD (RAIS) EN COLOMBIA

## 1.1 Tendencias Internacionales de los Sistemas Pensionales

Antes de analizar de forma detallada las fallas del RAIS en Colombia, se debe mirar como referencia la reseña que hace la Organización Internacional del Trabajo en su Informe Mundial sobre Protección Social (2017), acerca del fracaso de la privatización de los sistemas pensionales en el mundo, y cómo se está acometiendo en la actualidad un proceso de desprivatización.

La nacionalización de los sistemas pensionales se precipitó con la crisis financiera del 2008. De los 24 países que acometieron procesos de privatización dice la OIT que: *"Al menos seis países, Argentina (2008), Bolivia (2011), Hungría (2011), Kazajstán (2013), Polonia (2011/2014) y la República Checa (2014), revirtieron las reformas previas y recuperaron o fortalecieron sus regímenes de pensiones públicos y solidarios. Otros países, como Eslovaquia (2012), Estonia (2009), Letonia (2009) y Lituania (2009) redujeron drásticamente el tamaño de sus regímenes basados en cuentas individuales (...). En 2008, Chile introdujo una nueva pensión pública solidaria financiada con impuestos, y en El Salvador se está debatiendo la reversión de algunas reformas del sistema privado adoptadas en 1998(...)"* (OIT, 2017, pág. 104).

La desprivatización fue producto de resultados contrarios a los que prometieron los defensores de las reformas. Prometieron aumento de cobertura, menores costos administrativos, más rentabilidad de las inversiones, mejores prestaciones, menor impacto fiscal, y más gobernanza. Sin embargo el informe de la OIT demuestra cómo resultó todo lo contrario en todos los aspectos:

Con la privatización la **cobertura, no aumentó, o disminuyó**. El informe indica que: *" en nueve países el promedio ponderado de la tasa de cobertura cayó del 38 por ciento antes de la reforma al 27 por ciento en 2002 después de la reforma "* (OIT, 2017, pág. 106).

Los **costos administrativos se incrementan de forma considerable** con la privatización, como resultado de altas comisiones por administración, altas primas para financiar los seguros de invalides o sobrevivientes, lo cual aseguran está *"ampliamente documentado"*. Estos costos aumentaron considerablemente las ganancias de los administradores, pero castigaron sensiblemente el ahorro de los afiliados. Señala la OIT que tales costos, con la privatización, si se miden como porcentaje del salario, en El Salvador pasaron de 0,5% del salario a 2.98%, y en Chile del 2.44% al 3.6%. Si se miden como porcentaje de las cotizaciones en México ascendieron al 38%, en Argentina al 32% y en Polonia al 10%. El informe cierra señalando que: *"Según Mesa Lago (2004), el promedio no ponderado de los costos de gestión de 11 países de América Latina, expresado como porcentaje de las cotizaciones, fue del 26 por ciento en 2003"* (OIT, 2017, pág. 107).



**Disminuyeron las pensiones y las tasas de reemplazo.** De una parte, los altos costos administrativos, señalados atrás, disminuyeron el nivel de ahorro lo que afectó negativamente la base de la pensión, de la otra, la volatilidad de los mercados de capitales recayó sobre los pensionistas. En particular con la crisis del 2008, la cual afectó seriamente las tasas de reemplazo de los sistemas privatizados en América Latina y Europa Oriental. En el caso de Chile la crisis disminuyó la pensión mínima que recibía la mitad de los afiliados, en el de Argentina redujo en un tercio las tasas de reemplazo. Dado que la privatización de los sistemas de pensiones coincide con reformas que flexibilizan el contrato laboral, una gran proporción de la población ni siquiera reúne los requisitos para pensionarse por lo cual no alcanzan a tener las condiciones mínimas de pensión (OIT, 2017).

Los **costos fiscales se incrementaron** con la privatización, a pesar de que *"la principal motivación para introducir sistemas privados de pensiones fueron las presiones fiscales generadas por los sistemas públicos"* (OIT, 2017, pág. 107). Resultó peor el remedio que la enfermedad. Los costos de la transición fueron subestimados y las proyecciones se hicieron con un optimismo exagerado y sin fundamento (en Colombia esto es muy evidente como se mostrará adelante). El informe ilustra cómo esos costos fueron varios puntos del PIB en los casos que ellos analizaron: Bolivia, Chile, Argentina, Hungría y Polonia, donde superó el 20% del PIB en el 2012 (OIT, 2017). También fue la situación de Colombia.

Finalmente, en cuanto al **deterioro de la gobernanza**, señala la OIT que fue muy poco el diálogo social en los procesos de privatización (OIT, 2017). En Chile el sistema lo adoptó mediante una dictadura militar. En general la privatización se impuso en contra de la opinión pública, los sindicatos, las organizaciones sociales y una parte de los partidos políticos. Una vez dada la privatización, los afiliados a los fondos privados, quienes son los dueños de los aportes, en la práctica no tienen participación real en el sistema. Tienen una participación formal que no es efectiva. Igual sucede en Colombia.

## 1.2 Caso Colombiano

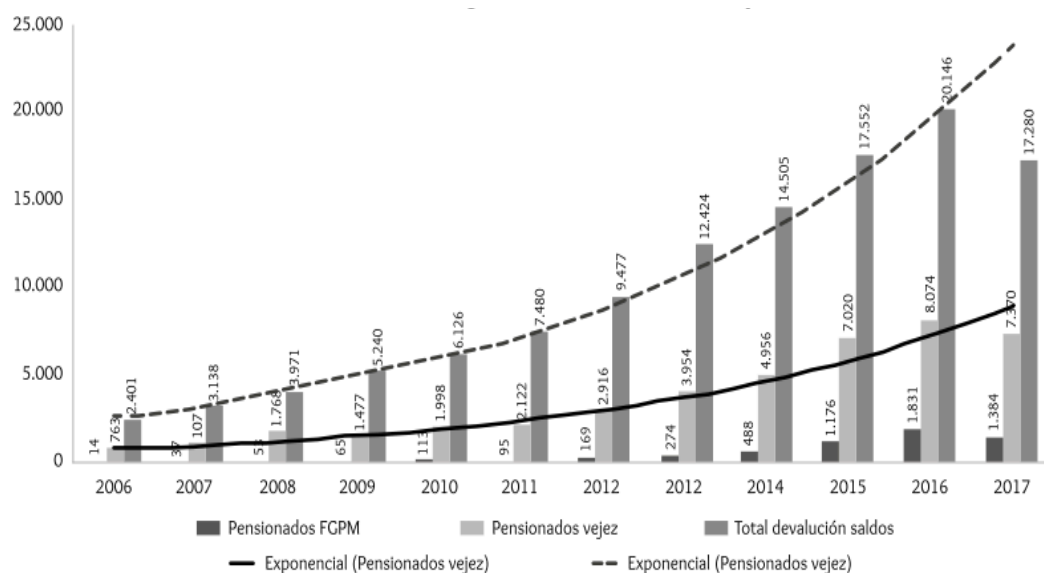
En Colombia también se evidencia las fallas que se ha presentado en el mundo con la privatización de los sistemas pensionales. Si en el mundo los sistemas se están desprivatizando como resultado de tales fallas, aquí resulta un contrasentido promover la privatización. En Colombia la privatización redujo la posibilidad de pensionarse, disminuyó las pensiones, no aumentó la cobertura, elevó los costos de administración, aumentó el costo fiscal, y los afiliados a los fondos privados, a pesar de ser los dueños de los recursos, no tienen una representación real en la gobernanza del sistema. Los recursos son administrados por los principales grupos económicos del país, que tienen otros intereses financieros diferentes de los de las personas afiliadas.

### 1.2.1 Pocas y malas pensiones

Más de dos tercios de las personas que llegan a la edad de pensión reciben la devolución de los saldos acumulados. Como se puede ver en la Gráfica 1 para el año 2006 la devolución de saldos fue del 76% sobre el total de beneficiarios (pensionados más devolución de saldos), del 75,4% en el 2012, y del 66,2% en el 2017. La devolución de saldos es presentada por

Santiago Montenegro, presidente de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos), como una ventaja del sistema<sup>1</sup>. Al contrario, esto es la demostración de la inutilidad del sistema como instrumento para administrar las pensiones. No sólo porque la devolución de saldos es condenar a la persona a que nunca se vaya a pensionar, pues inmediatamente pasa a tener cero semanas de cotización con el agravante que la persona ya tiene la edad de pensión, sino porque también es un pésimo sistema para acumular activos financieros.

Gráfica 1 Comparación del número total de pensionados por vejez frente al número de devoluciones de saldos de vejez en el RAIS, durante el periodo 2006-2017\*



Tomado de: (Rodríguez, 2018)

Fuente: Elaboración de DES-CDSS/CGR a partir de información reportada por ASOFONDOS (2017).

\* Con corte a junio del 2017. Nota: Este gráfico incluye las devoluciones de saldos vejez y las devoluciones de saldos a afiliados inmersos en el artículo 84 de la ley 100.

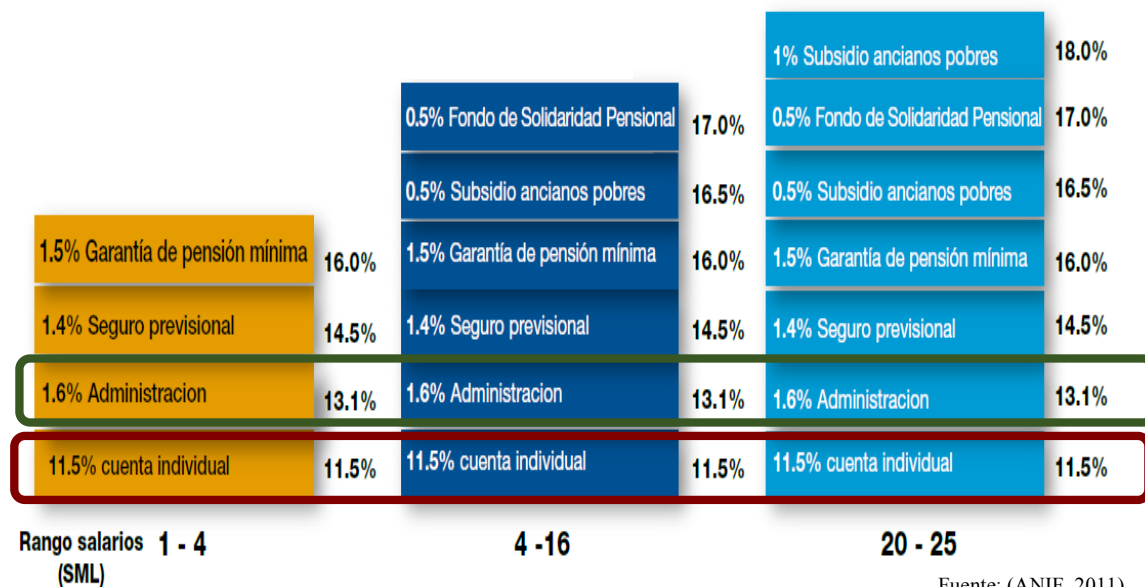
En primer lugar, sólo le acredita al afiliado a su cuenta de ahorro entre el 71% y el 63.9% de lo que aporta, porque el valor/porcentaje restante es utilizado para otros fines como lo demuestra la Gráfica 2<sup>2</sup>.

Y cuando el afiliado no puede hacer aportes, cuando carece de ingresos laborales, el fondo extrae sobre el monto ahorrado la comisión por administración. De manera que desde el punto de vista de manejo de portafolio de inversiones resulta más rentable hacerlo por fuera de los fondos privados.

<sup>1</sup> En el X congreso de Asofondos, realizado el 21 de abril de 2017, Santiago Montenegro aseguraba que: "la capitalización se justifica para proveer una mayor devolución de saldos a quienes no alcanzan a jubilarse".

<sup>2</sup> La cotización va entre el 16 y el 18% del salario, pero sólo de ese valor 11.5 puntos porcentuales va a la cuenta de ahorro (Gráfica 2).

Gráfica 2 Porcentajes de contribuciones a pensiones obligatorias en el RAIS según nivel de aporte (SMLV)



En el caso que la persona efectivamente reciba la pensión, la tasa de reemplazo (el porcentaje de la pensión sobre el ingreso base de cotización) es del orden de una cuarta parte. Un valor significativamente menor a la tasa de reemplazo en Colpensiones, que parte desde el 65% del ingreso base de liquidación, y que aumenta en función de las semanas cotizadas. En el caso de la pensión mediante la modalidad de renta vitalicia la tasa de reemplazo es incluso más reducida.

Además, de una menor pensión otorgada por los fondos privados, esta tiene varios castigos que no existen en el sistema público. Los castigos son por:

- Si se es mujer se cotiza menos semanas y se tiene una mayor esperanza de vida. Estos dos factores castigan el cálculo actuarial de la pensión.

- Tener personas dependientes, bien sea el conyugue, o un hijo con una discapacidad permanente. Este factor hace que el cálculo actuarial castigue de manera importante la pensión, porque dicho cálculo incluye la prolongación de la pensión a los dependientes.

- Ser longevo. El 70% de los pensionados de los Fondos Privados lo hacen bajo la modalidad de retiro programado. Sin embargo, en esta modalidad cuando el ahorro llegue a un nivel mínimo pasa a una renta vitalicia de un salario mínimo, pagada por una compañía de seguros. No existe información sobre la duración de los retiros programados (se ha pedido incluso con derechos de petición), ya que el sistema no cuenta con información transparente ni pública. Sin embargo, difícilmente un retiro programado dura más de una década, lo cual

quiere decir que las personas que reciban pensión de los fondos privados en la séptima década de su vida, van a terminar con un salario mínimo. Dado que la esperanza de vida de ese grupo poblacional está por los 88 años<sup>3</sup>, significa que durante algunas décadas este grupo tendrá una vejez miserable, porque sus recursos se van a reducir a un valor exiguo justo cuando requieran más cuidados y tengan más debilidades.

Los castigos pensionales señalados al mismo tiempo son la expresión de la inequidad del sistema: discrimina contra la mujer, contra las personas dependientes, sobre todo si son inválidas, y contra la longevidad.

Un sistema de pensiones que castigue la longevidad por definición no sirve y carece de sentido. Si la expectativa de las personas longevas, que cotizaron por encima de un salario mínimo en los fondos privados, es depender de un salario mínimo, no tiene sentido que permanezcan allí. La esencia de un sistema de pensiones es precisamente garantizar un ingreso suficiente en la vejez, para eso existen, y para eso fueron creados en la humanidad. Como señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-760/04: *"los recursos disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente"* (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2004).

En este trabajo se hizo el ejercicio con el simulador de Old Mutual (Cuadro 1) para determinar la pensión en un fondo privado sobre una cotización de 1.300 semanas (150 semanas más del mínimo requerido en los Fondos Privados), se reflejan bajas tasa de reemplazo. El ejercicio da que sólo a partir de 4,48 SMLV (\$3.500.000 de pesos del 2018) se obtiene una tasa de reemplazo del 27% porque sobre ingresos inferiores a este monto se cae en la garantía de la pensión mínima (FGPM), y si se tiene una hija inválida ese ingreso cae de nuevo al FGPM.

---

<sup>3</sup> Para una persona de 75 años.

Cuadro 1 Simulación de Pensiones RPM vs RAIS a precios de 2018

Salario	1300 Semanas cotizadas (26 años)			
	RPM		RAIS	
	Hombre	Mujer*	Hombre	Mujer*
<b>1,92 SMLV</b> (1'500.000)	<b>1, 24 SMLV</b> \$ 968,100 (TR 65%)	<b>1, 24 SMLV</b> \$ 968,100 (TR 65%)	FGPM	FGPM
<b>2,56 SMLV</b> 2'000.000	<b>1,64 SMLV</b> \$ 1,284,400 (TR 64%)	<b>1,64 SMLV</b> \$ 1,284,400 (TR 64%)	FGPM	FGPM
<b>4,48 SMLV</b> 3'500.000	<b>2,83 SMLV</b> \$ 2,214,099 (TR 63%)	<b>2,83 SMLV</b> \$ 2,214,099 (TR 63%)	<b>1,21 SMLV</b> \$ 942,804 (TR 27%)	FGPM*
<b>5,24 SMLV</b> 4'100.000	<b>3,30 SMLV</b> \$ 2,577,915 (TR 63%)	<b>3,30 SMLV</b> \$ 2,577,915 (TR 63%)	<b>1,59 SMLV</b> \$ 1,238,968 (TR 30%)	<b>1, 16 SMLV</b> \$ 905,400 (TR 22%)
<b>Si tiene una hija invalida</b>				
<b>1,92 SMLV</b> (1'500.000)	<b>1, 24 SMLV</b> \$ 968,100 (TR 65%)	<b>1, 24 SMLV</b> \$ 968,100 (TR 65%)	FGPM	FGPM
<b>2,56 SMLV</b> 2'000.000	<b>1,64 SMLV</b> \$ 1,284,400 (TR 64%)	<b>1,64 SMLV</b> \$ 1,284,400 (TR 64%)	FGPM	FGPM
<b>4,48 SMLV</b> 3'500.000	<b>2,83 SMLV</b> \$ 2,214,099 (TR 63%)	<b>2,83 SMLV</b> \$ 2,214,099 (TR 63%)	FGPM	FGPM
<b>5,24 SMLV</b> 4'100.000	<b>3,30 SMLV</b> \$ 2,577,915 (TR 63%)	<b>3,30 SMLV</b> \$ 2,577,915 (TR 63%)	<b>1,16 SMLV</b> \$ 910,936 (TR 22%)	<b>1,16 SMLV</b> \$ 910,936 (TR 22%)

Fuente: Elaboración propia con base a simulador de planeación financiera Old Mutual (2018)  
Ver parámetros de cálculos: Anexo 1

<https://cliente.oldmutual.com.co/wps/portal/clientes/publico/simulador>

\* Se ajusta con una pensión 5 años menos que el hombre y una mayor esperanza de vida de ver Anexo 1.

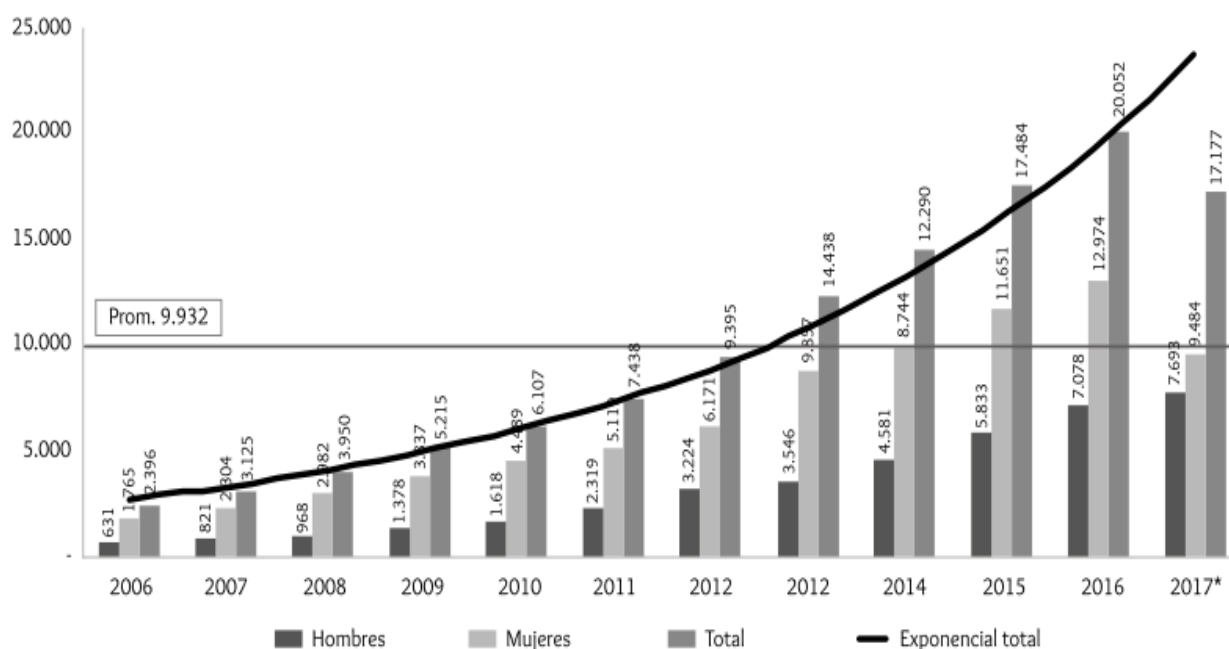
La W Radio ha recogido diversos testimonios en el 2018 donde sobresale el caso de un médico que durante 30 años recibió un sueldo promedio de \$10 millones y se dio cuenta que su fondo privado de pensiones le otorgaría una pensión de alrededor de \$800 mil pesos. También un caso más acuciante es el de una pediatra que al tener un sueldo que oscilaba entre \$8-10 millones y tener un hijo en condición de discapacidad, recibirá tan solo \$970 mil pesos de pensión (W Radio, 2018). Hay un vacío de información en esta parte, y se hace preciso exigir que los fondos y la superintendencia financiera sean más transparentes. Es el reclamo que vienen haciendo analistas, usuarios y la opinión pública.

## 1.2.2 Régimen Inequitativo

Atrás se señaló que el sistema de pensiones es inequitativo por discriminar contra la mujer, contra las familias que tienen dependientes discapacitados y contra los longevos.

En el caso de las mujeres la discriminación es mayor si se tiene en cuenta que las devoluciones de las mujeres son el aproximadamente el doble a la de los hombres (Gráfica 3), y si a ello se suma que es menor el número de mujeres afiliadas. La cantidad de mujeres que recibirían pensión se reduce sustancialmente. Las devoluciones a las mujeres son mayores porque difícilmente completan el mínimo de semanas de cotización en razón a las cargas familiares y la maternidad. El aporte que le hacen a la humanidad y a las familias termina siendo una discriminación del sistema.

Gráfica 3 Número de devoluciones de saldos de vejez en RAIS por género, periodo 2006-2017\*



Tomado de (Rodríguez, 2018)  
 Fuente: Elaboración de DES-CDSS/CGR a partir de información reportada por ASOFONDOS (2017).  
 \* Con corte a junio del 2017.

**Nota:** Este gráfico incluye las devoluciones de saldos vejez y las devoluciones de saldos a afiliados inmersos en el artículo 84 de la ley 100

Otro elemento de inequidad del RAIS es que golpea a las clases medias que cotizan por encima de un salario mínimo. Como se señaló atrás, las tasas de reemplazo a partir de 4,48 SMLV (\$3.500.000 de pesos del 2018) están por el 27% en el caso de ser hombre, sin cónyuge, sin hijos dependientes, y terminan reducidas a un salario mínimo cuando se pasa a la garantía de la pensión mínima, para hombre y para mujer (retomar Cuadro 1).

Finalmente, los subsidios del sistema se dirigen a los principales grupos económicos del país, dueños de la mayor parte del sector financiero. En Colombia el 81% de los recursos está concentrado en los principales grupos económicos privados del país, que son el grupo AVAL y el Grupo Empresarial Antioqueño, dueños de Porvenir y Protección.

*Cuadro 2 Fondos Administrados por las AFPs 2018*

AFP	Fondos Administrados (en millones de pesos)	% de Participacion (Si)
PORVENIR	96.223.612	46%
PROTECCION	74.865.215	35%
COLFONDOS	27.529.603	13%
OLD MUTUAL	12.182.521	6%
OLD MUTUAL PLAN ALTERNATIVO	346.197	0%
<b>TOTAL</b>	<b>211.147.148</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia con base en Superintendencia de Instituciones Financieras  
Con corte al 1 de mayo de 2018

Mientras que, por un lado, los cotizantes al sistema sólo ahorran entre el 71.9% y el 63,9% de lo que invierten dependiendo de su ingreso, asumiendo todo el riesgo financiero del portafolio en el que se invierte dicho ahorro; por otro lado, los fondos privados se cobran por derecha el 10% de dicho aporte por la administración sin incurrir en ningún riesgo (Retomar Gráfica 2). Además las compañías privadas de seguros reciben el 8.7% del aporte para la administración de los seguros de invalidez, y finalmente los grupos reciben el 9,4% para la garantía de la pensión mínima, que si bien es plata del sistema ellos la administran en sus cuentas. Según Asofondo el monto de la reserva para la garantía de la pensión mínima alcanzó \$19 billones a abril del 2018 (Montenegro, Llano, Fajury, & García, 2017) .

El sistema tiene un ingreso cierto para los grupos económicos y uno incierto para los afiliados a los fondos de pensiones. De acuerdo con el (Cuadro 3). lo que cobraron los fondos privados por la administración fue al menos \$1.6 billones en el 2015, que corresponde al 10% del ingreso del RAIS. Hay que tener en cuenta que los fondos no sólo cobran ese porcentaje, sino que también se cobran por derecha sobre el ahorro de los afiliados cuando estos no hacen cotización.

Cuadro 3 Ingresos del Sistema Pensional: RPM vs RAIS

Ingresos del sistema pensional por régimen			
Año	RPM	RAIS	Total
2005	2,3	6,2	8,5
2006	2,5	7,5	10,1
2007	2,7	9,4	12,0
2008	2,9	11,2	14,1
2009	3,3	13,8	17,1
2010	4,0	14,6	18,6
2011	4,5	13,7	18,2
2012	4,5	13,3	17,8
2013	4,6	12,4	17,1
2014	5,4	15,5	20,9
2015	6,3	16,7	23,0

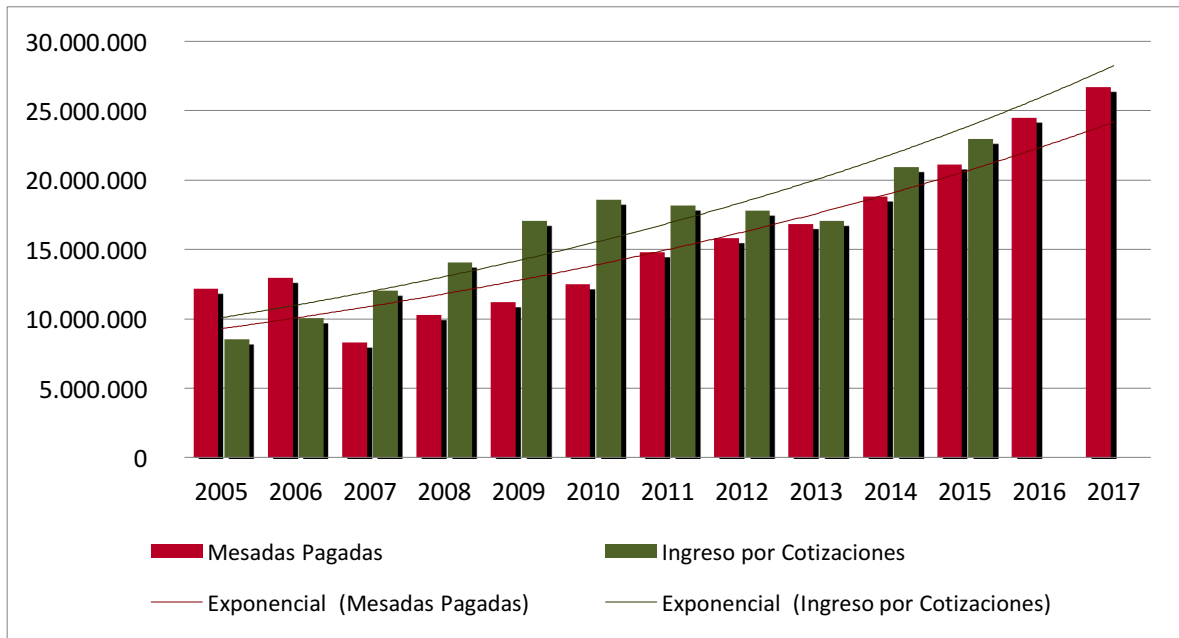
Fuente: (Grupo de Estudio sobre Pensiones UNAL, 2018)

### 1.2.3 Generó un alto costo fiscal

Fue la privatización la que disparó el costo fiscal del sistema pensional colombiano. Es totalmente falsa la afirmación que el costo fiscal del sistema sólo se debe al régimen público de pensiones. Si se toma el sistema en su conjunto (fondos privados y Colpensiones) se encuentra que el sistema estaría en equilibrio (Gráfica 4): mientras los fondos privados tienen activos por 211 billones al 5 de mayo 2018 (retomar Cuadro 2). Colpensiones tiene un pasivo pensional, que es inferior a ese valor, pero que no se conoce. De manera que si el sistema se consolidara el sistema estaría en superávit. El problema es que el pasivo está en la contabilidad pública y el superávit en la privada.



Gráfica 4 Ingreso vs Mesadas del Sistema General de Pensiones (Total RAIS y RPM) en millones

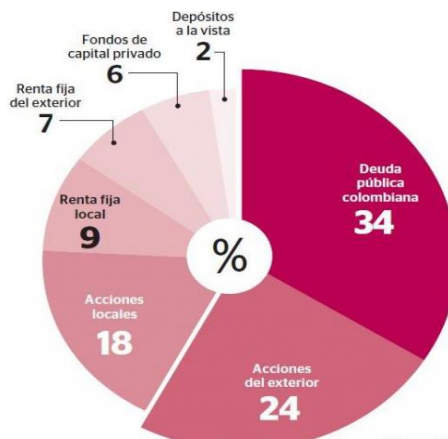


Elaboración propia con base en Grupo de Estudio de Pensiones, Maestría en Actuaría y Finanzas (2018)

Se dan muchas cifras acerca del pasivo pensional del sistema público. Si se hace un seguimiento de los documentos oficiales se encuentra que se presentan cifras que oscilan entre valores superiores al PIB, a una fracción de este. ¿Existe un cálculo actuarial serio? ¿Dónde está? Lo que hay es un manejo político del tema a conveniencia del debate. Ya lo dijo el director saliente de Colpensiones, Mauricio Olivera, en una entrevista el 31 de julio del 2017: *"En Colombia no hay una bomba pensional. Le doy cifras: Grecia quebró porque pagaba 14.5 puntos del PIB en pensiones; Brasil gasta 12% del PIB y en Colombia quieren cerrar el régimen de Prima Media porque gasta 3.5% del PIB en pensiones (...) Más aún: el problema es que no hay una bomba pensional porque no hay pensionados"* (El Nuevo Día, 2017).

El costo fiscal del sistema pensional se incrementa porque la privatización desfinanció el sistema público, sumado a esto, se cargó sobre el presupuesto público los bonos pensionales, el ajuste de las rentas vitalicias (efecto deslizamiento), la garantía de la pensión mínima (en el momento en que el FGPM que tienen las AFP se agote), y por último el Gobierno responde por 34 % de los activos totales que poseen los fondos privados, que están colocados en deuda pública (ver Gráfica 5).

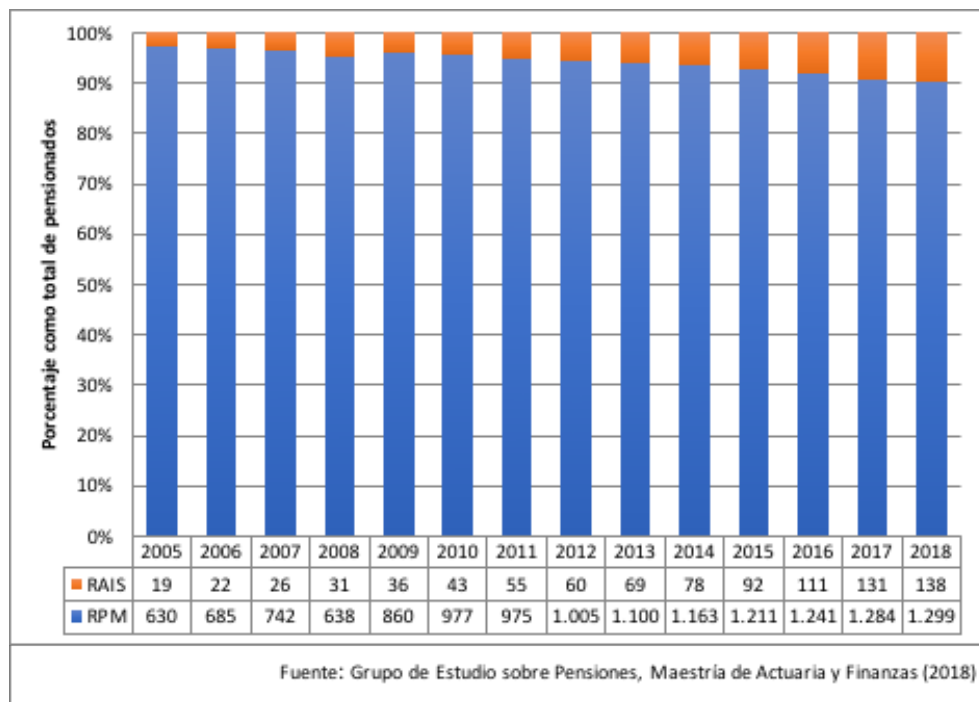
Gráfica 5 Distribución de Inversiones AFP (2017)



Fuente: Asofondos – Inversiones de las AFP- Pensiones obligatorias (2017)

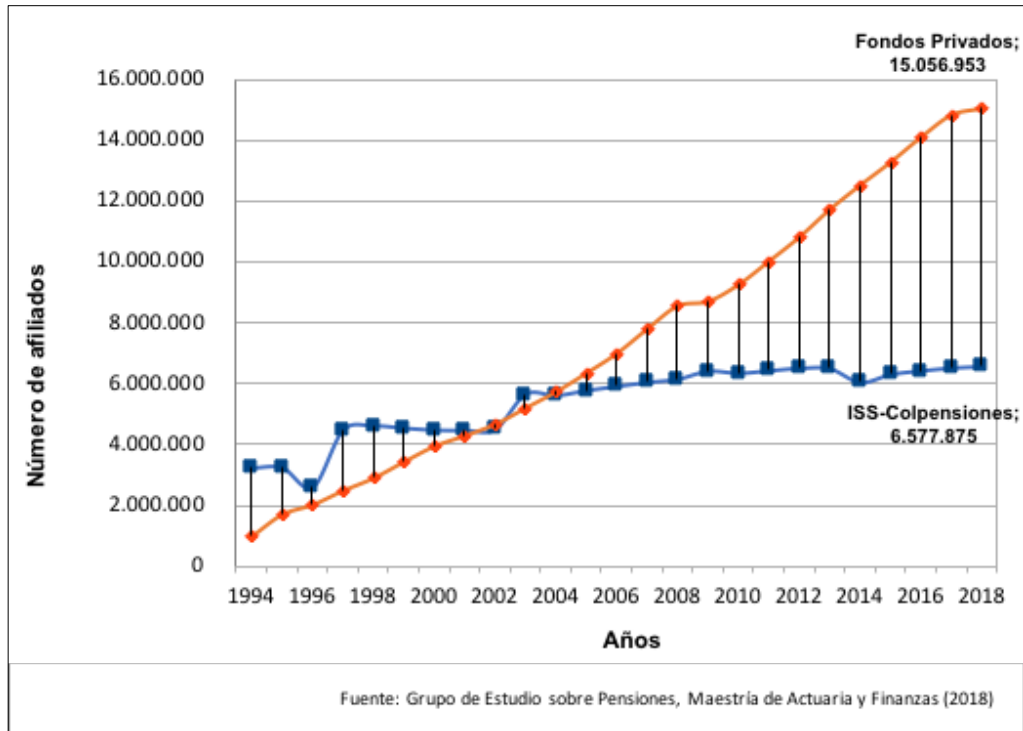
La creación de los fondos privados, con la ley 100 de 1993, hizo que las nuevas afiliaciones se dirigieran hacia allí, mientras que Colpensiones se quedó sin nuevos cotizantes, pero con los pensionados.

Gráfica 6 Porcentaje y número de pensionados (miles) en el sistema pensional: RPM vs RAIS



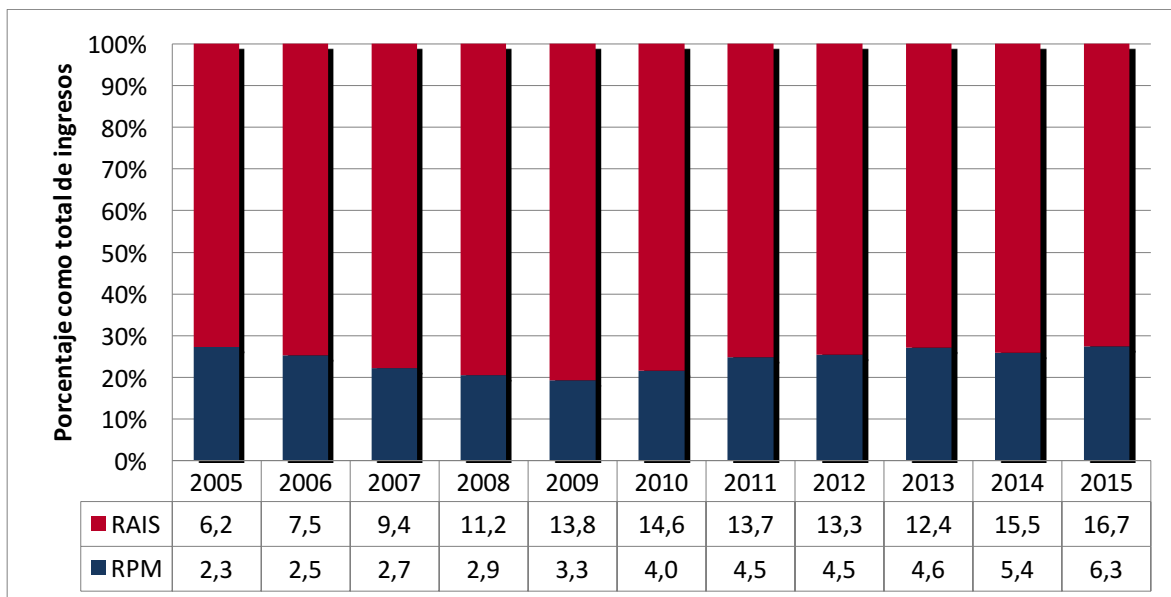
Los recursos se quedaron en el sistema privado y las obligaciones en el público, produciendo un desbalance financiero de este último. En la Gráfica 7 se puede observar cómo en el 2002 los afiliados a los dos sistemas se igualan, pero ya en el 2018 el sistema público sólo tiene el 30% de los afiliados del sistema, y el privado el 70%.

Gráfica 7 Número de afiliados al sistema pensional: RPM vs RAIS



Esta tendencia hace que los ingresos del sistema público se reduzcan al 27% de los ingresos del sistema en el 2015 (Ver Gráfica 8).

Gráfica 8 Porcentaje e Ingresos (Billones) el sistema pensional : RPM vs RAIS



Elaboración propia con base en Grupo de Estudio de Pensiones, Maestría en Actuaría y Finanzas (2018)

Cuando se reformó el sistema se presentó un traslado masivo hacia los fondos privados, pero ahora comienza a revertirse dicho proceso (ver Gráfica 14). Frente al primer traslado, se generó la obligación de pagar unos bonos pensionales, que teóricamente deben reflejar el valor de lo aportado por los afiliados a Colpensiones (el ISS en el pasado). Esos bonos se ajustan cada año 3% por encima de la inflación, los cuales constituyen un pasivo de la nación. El valor de ese pasivo, a junio del 2018, de acuerdo con Minhacienda asciende a \$20 billones (Revisar Anexo 2).

En relación al costo fiscal de la garantía de la pensión mínima no existen cálculos. Sin embargo, el ejercicio con el simulador de Old Mutual (Cuadro 1) señala que más del 90% de los pensionados van a quedar en la garantía de la pensión mínima, porque las personas no van a lograr el mínimo que se requiere para una pensión equivalente o superior. Este quiere decir que va a ser el Presupuesto Nacional quien va a pagar dichas pensiones porque los recursos acumulados por este concepto se agotarán cuando el sistema de fondos privados madure.

Este costo también se va a trasladado a las rentas vitalicias que se definan sobre el valor del salario mínimo (recuérdese que no puede haber pensiones por debajo de este valor). El presupuesto debe pagar la diferencia entre la inflación y el incremento del salario mínimo (efecto deslizamiento). La mayoría de quienes se pensionen con retiro programado van a terminar en renta vitalicia (la minoría se va a morir antes). El costo fiscal de ello no está disponible.

#### **1.2.4 Riesgo Moral**

Los portafolios de los fondos de pensiones son administrados por los grupos económicos, en particular los dos principales grupos económicos del país manejan el 81% del valor del portafolio del sistema. Sin embargo, estos grupos manejan otros portafolios propios, mientras que el valor del portafolio de los fondos de pensiones son propiedad de los afiliados. Dado ello, existe un riesgo moral porque el grupo tiene un incentivo superior a valorizar sus portafolios en contra de los portafolios de terceros que administra, como es el caso de los fondos de pensiones. Esto indica que los fondos de pensiones no deben administrar las pensiones mientras no se resuelva este riesgo moral.

Por otra parte existe un carrusel entre los funcionarios públicos, que regulan el sistema, y los grupos económicos. Empezando por el hecho que el ministro de trabajo, que tramitó ante el Congreso de la República la ley 100, Luis Fernando Ramírez, después se fue a trabajar con la Organización Sarmiento Angulo, hoy grupo AVAL.

A lo anterior se suma la debilidad del Estado en la regulación de los fondos privados. De una parte, no existe un organismo especializado para ejercer la regulación y el control, sino que esa función es delegada a una dependencia de la Superintendencia Financiera. De la otra, la representación de los afiliados, quienes son los dueños de los recursos es débil.

La información sobre el sistema es oscura y confusa. Los analistas no encuentran la información necesaria para hacer sus trabajos, los afiliados no comprenden cómo se liquidan sus pensiones.

### **1.3 Promesas Incumplidas del RAIS**

En la exposición de motivos de la ley 100 de 1993 se hicieron una serie de promesas de los beneficios de la privatización del sistema de pensiones. En ese momento el Gobierno de César Gaviria (1990-1994) proponía eliminar el sistema público de pensiones, y dejar sólo el RAIS. No logró ese propósito, y en la negociación en el Congreso el sistema público se mantuvo, a la par que se crearon los Fondos Privados de Pensiones, con lo cual se instauró en Colombia un sistema dual.

Las promesas de los beneficios que traería la privatización del sistema de pensiones no se han cumplido, ni en Colombia ni en el mundo. Es necesario recordar esto porque en el debate actual se repiten la mayoría de los argumentos que se esgrimieron en el pasado, a pesar que el transcurso de los años se ha evidenciado que estas afirmaciones resultan ser falsas. Es como si la sociedad no tuviera memoria.

Algunas promesas ya han sido desvirtuadas en la sección anterior, en lo que tiene que ver con la mejora de las pensiones, aumento de la cobertura, reducción del costo fiscal. Las que no se han mencionado y que se desarrollarán en este apartado son las que tienen que ver con el aumento a la fidelidad al sistema, los efectos macroeconómicos (fortalecería el ahorro y le mercado de capitales), y finalmente, que la competencia mejoraría la eficiencia del sistema.

### 1.3.1 No amplió la cobertura, ni aumentó la fidelidad al sistema

En la exposición de motivos de la ley 100<sup>4</sup> se afirmó que la "fidelidad en el nuevo sistema será sustancialmente mayor, en cuánto cada afiliado se convertirá en el primer interesado en mantenerse cotizando al sistema". Pues bien, lo que pasó fue que la fidelidad en la cotización disminuyó en lugar de aumentar. Con los pocos datos disponibles que muestren la relación entre cotizantes y afiliados antes de la ley 100, la cifra estaba alrededor o por encima del 90% y con la reforma esa relación cayó al 39% (Cuadro y Gráfica 9).

Cuadro 4 Afiliados al Sistema de Pensiones 1990-2000

AÑO	AFILIADOS SEGURO SOCIAL			AFILIADOS FONDOS DE PENSIONES <sup>2</sup>		
	COTIZANTES <sup>3</sup>	NO COTIZANTES	TOTAL <sup>1</sup>	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL
1990			2'724.340			
1991			2'876.901			
1992			3'167.149			
1993			3'424.986			
1994			3'536.710			991.620
1995	3'254.617	312.816	3'567.433			1'710.865
1996	3'254.617	1'014.066	4'268.683			2'032.405
1997	2'759.818	1'753.036	4'512.854	1'296.215	1'198.148	2'494.363
1998	2'625.667	2'013.283	4'638.950	1'516.624	1'392.009	2'908.633
1999	2'445.782	2'151.890	4'597.672	1'776.095	1'667.228	3'443.323
2000	2'423.017	2'072.206	4'495.223	1'864.223	1'880.916	3'745.139

1. Gerencia Nacional de Informática y Estadística de ISS.

2. Superintendencia Bancaria.

3. Informes Estadísticos ISS.

Información presentada a Minhacienda para programación presupuestal.

Tomado de: (González, 2001)

<sup>4</sup> Se hará referencia al documento *EXPOSICIÓN DE MOTIVOS del Proyecto de Ley "por la cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social"*. Fecha de Expedición: 01/10/1992. Fecha de Entrada en Vigencia: 01/10/1992. Medio de Publicación: Gaceta del Congreso <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12887>

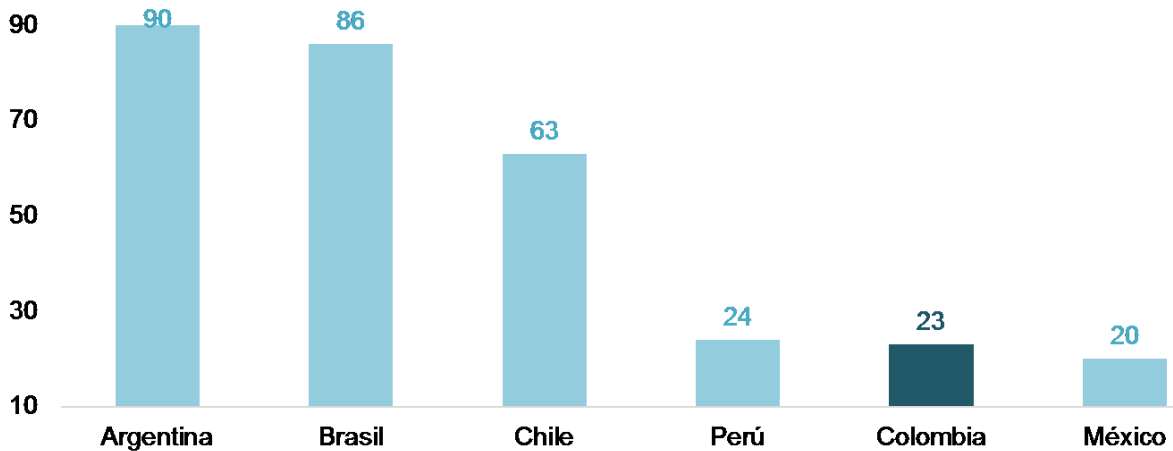
Gráfica 9 Afiliados/Cotizantes Sistema de Pensiones (a 29 de febrero de 2016)



Fuente (Correa. 2016):

Con la reforma la fidelidad al sistema disminuyó, y ello incide en la baja cobertura de pensiones. La cobertura en Colombia es muy baja respecto a países con un grado de desarrollo similar en la región (medido como el PIB per cápita), como se aprecia en la Gráfico 10 esta fue del 23% la población mayor de 65 años para el año 2015. Sólo México está por debajo de Colombia con porcentaje de cobertura de 20%.

Gráfica 10 Cobertura Pensional en América Latina (Año 2015)



Tomado de: (Piraquive, 2017)

Inclusive las proyecciones señalan que esa cobertura se va reducir al 17% en el 2050, según la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). El resultado de todo es la baja densidad en las cotizaciones. El porcentaje de cotización al año, para el 2016 fue del 39,4% (Cuadro 5).

Siguiendo el análisis de Chaves y Gómez (2018), una persona que cotice el promedio del sistema le tomaría 66 años para alcanzar las 1.300 semanas requeridas, con una diferencia sustancial para el caso de una persona que cotiza durante todo el año con estabilidad laboral y que le representaría Porcentaje de cotización anual cumplir dicho requerimiento en 25 años.



Cuadro 5 Porcentaje Cotización Anual Afiliados al SGPe 2012-2016 por año

Año	# Afiliados (RAIS y RPM)	# Aportantes al Pila	% Densidad de cotizantes al PILA	% Densidad de cotizantes (# Afiliados/ # Densidad de cotizantes al Pila)
2012	17.352.241	12.228.884	52,5%	37,0%
2013	18.245.621	12.270.598	55,9%	37,6%
2014	18.597.353	11.736.937	64,4%	40,6%
2015	19.612.363	12.018.186	66,4%	40,7%
2016	20.552.278	12.669.213	63,9%	39,4%

Elaboración propia con base en (Chávez Martínez & Gómez Angarita, 2018) & Grupo de Estudio de Pensiones, Maestría en Actuaría y Finanzas (2018)

Hay que tener en cuenta que la distribución de los afiliados frente al promedio no es uniforme. Mientras que una proporción significativa tienen estabilidad laboral y se pensionan en los 25 años, hay otros que ni siquiera en 100 años de afiliación lograrán la pensión.

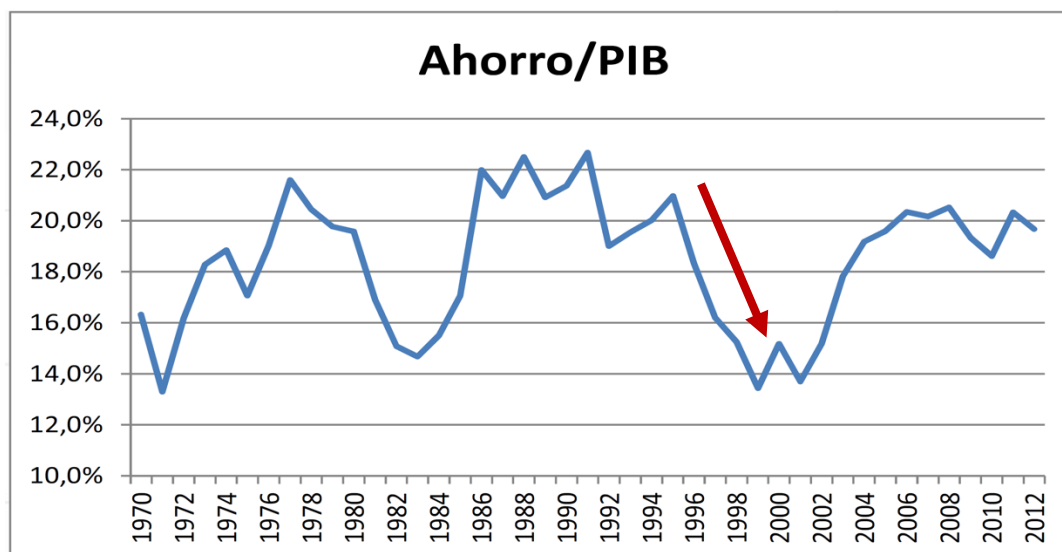
La disminución en la densidad de las cotizaciones no es resultado de la privatización de las pensiones en sí, sino de todas las reformas que acompañaron el proceso, en particular la flexibilización laboral, la cual debilitó el vínculo laboral. La cotización nace de la relación salarial, en la medida en que esta se precarice hacia contratos a término fijo, o que existe informalidad laboral, en esa medida se debilita la cotización a las pensiones.

La continuidad en la cotización se pierde cuando se pierde la continuidad en el contrato de trabajo. Las reformas de flexibilización laboral (leyes 50/90 y 789/02) han debilitado la relación salarial porque estimulan formas de contratación a término fijo, lo cual explica que la densidad en la cotización disminuya de más del 90% antes de la ley 100 al 39% en el 2017. En este momento no sabe cuánta población trabajadora está bajo formas de contratación laboral por prestación de servicios o a término fijo.

### 1.3.2 No fortaleció el ahorro, ni profundizó el mercado de capitales

Se afirmó, en la exposición de motivos de la ley 100, que el ahorro se fortalecería: *"Sistema de Ahorro Pensional producirá, mientras llegue a su madurez dentro de varias décadas, un superávit disponible para financiar inversión en la economía, y con ello contribuirá definitivamente al desarrollo económico"*. Si se mira la evolución del ahorro paradójicamente este comenzó a disminuir justo cuando se creó el sistema de ahorro individual, como se puede apreciar en la Gráfica 11.

Gráfica 11 Evolución del Ahorro en Colombia



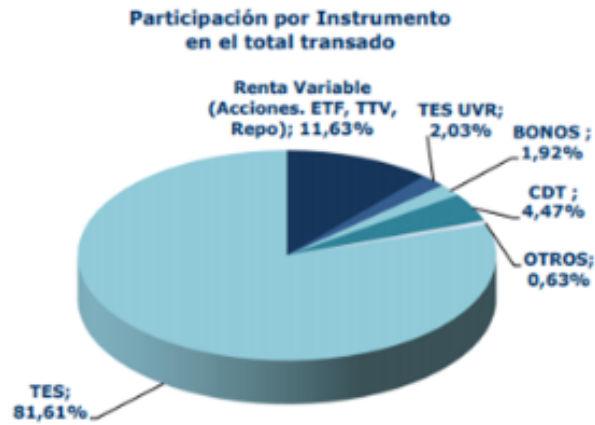
Fuente: (Banco de la República, 2014)

Este argumento del fortalecimiento del ahorro se repite hoy, a pesar de la contra evidencia histórica. Decía el presidente de Asofondos en el discurso de su gremio en abril del 2018: *"Un sistema pensional de capitalización tiene la ventaja adicional de incrementar el ahorro y, así, desarrollar el mercado de capitales e inducir el crecimiento de la economía"*. Pero no es ni lo uno, ni lo otro.

La exposición de motivos señalaba que *"Respecto al mercado de capitales, la implementación del sistema de ahorro pensional aumentaría muy significativamente su tamaño, y con ello su capacidad y eficiencia, cambiaría la composición de los títulos a una que tuviera más inversiones de largo plazo, acciones, papeles hipotecarios, y otras diversificaciones deseables; permitirá a las empresas captar recursos limpios de fuentes ilegales y amenazas de control; exigirá e impondrá mayor transparencia, y desarrollaría los inversionistas institucional. La disponibilidad del superávit previsional financiaría al sector privado, mejorando el espacio para la política de estabilización, al reducir la incompatibilidad entre financiación al sector privado y la financiación de los instrumentos indirectos de control monetario"*

En cuanto al mercado de capitales lo que se ha presentado es una concentración de los activos en bonos de deuda pública, donde el principal poseedor son los fondos privados de pensiones. En la Gráfico 12 se puede apreciar que al 2017 el 81.6% del mercado de capitales en Colombia está compuesto por bonos de deuda pública (TES), lo que evidencia una atrofia de dicho mercado, y de esos TES los fondos de pensiones son propietarios de aproximadamente el 27% (Gráfico 13) Lo que se puede decir es que el mercado de capitales no se desarrolló, sino que por el contrario se dio un efecto desplazamiento (*crowding out*) de la inversión privada.

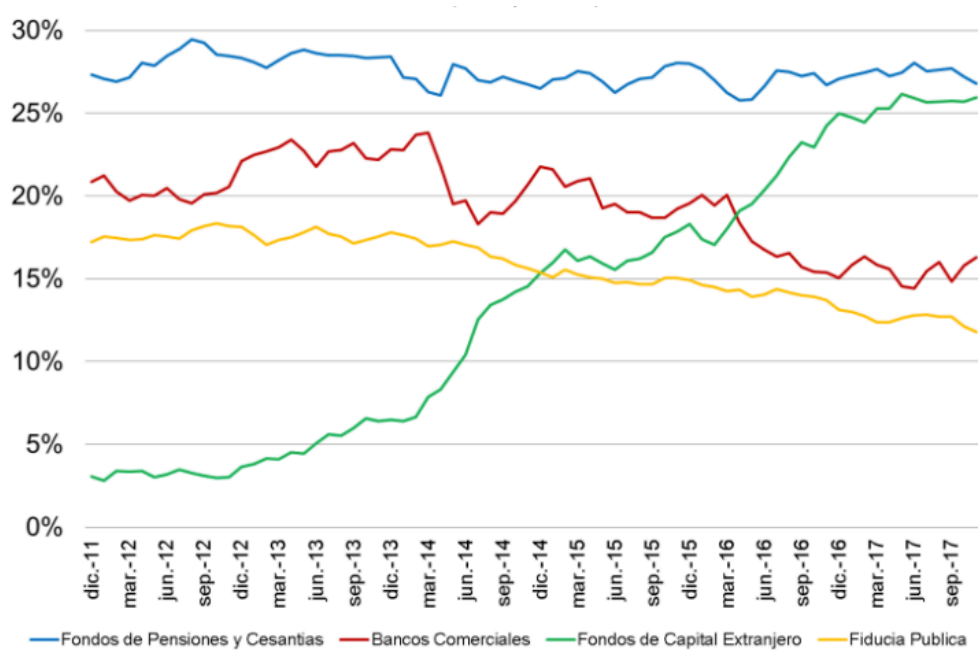
Gráfica 12 Participación por Instrumento en el total de transado



Fuente: Bolsa de Valores de Colombia · Datos 2017

Fuente: Pensiones, Discurso. Presentación en el Curso de Teoría de las Finanzas Públicas y Políticas Fiscales, Universidad Nacional de Colombia, 3 de abril del 2018. Martha Lilliana Arias Bello, Gabriel Alejandro Garzón Meneses, Andrés Felipe González Sanabria, Laura Alejandra Quiroga Gutiérrez

Gráfica 13 Tendencias de TES de los Cuatro Principales Tenedores (Participación %)



Fuente: Ministerio de Hacienda  
Cálculos Banco Davivienda 2017

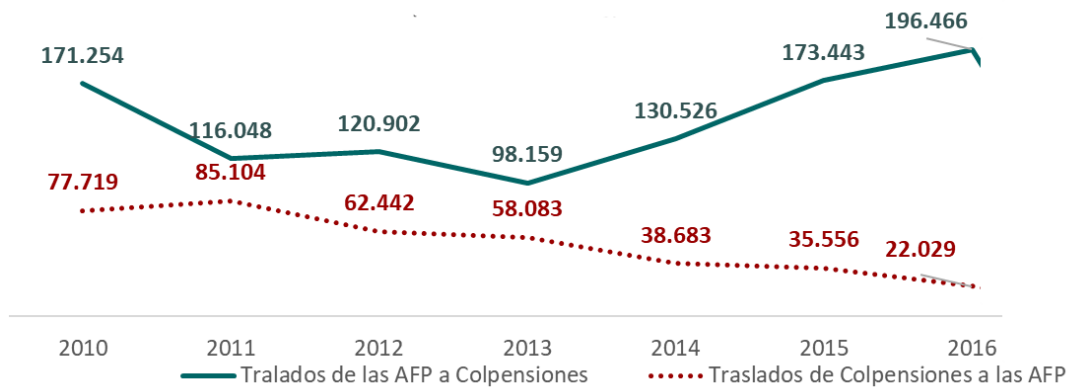
### **1.3.3 La competencia no mejoró la eficiencia del sistema**

En la exposición de motivos se dice, respecto a los fondos privados que *"Este sistema contribuye a ofrecer a los afiliados escogencia entre administradores y servicios, con lo cual se mejora la eficiencia del manejo de ahorros y la libertad de los individuos para seleccionar lo que más les convenga en materia de pensiones"*. Como se ha visto hasta aquí, ni se mejoraron las pensiones, ni se aumentó la eficiencia en el manejo del ahorro, y lo que se observa es una concentración monopólica de los fondos de pensiones, ya que los dos grupos económicos más grandes del país controlan 81% de los activos de los fondos privados de pensiones.

## 2. SOBRE LOS DIAGNÓSTICOS EQUIVOCADOS

Quienes están promoviendo el debate pensional en Colombia parten del hecho de que cobertura es baja. Sin embargo, cuando hacen un diagnóstico de la situación actual las principales críticas se refieren a la inequidad del sistema público, y su insostenibilidad por el alto costo fiscal y por la transición demográfica y la informalidad que hacen inviable el RPM. Esto se debe a su intención de eliminar el régimen público para taponar la fuga hacia del régimen privado, la cual está aumentado porque los afiliados se están dando cuenta que ese sistema no es eficiente para otorgar pensiones (Gráfico 14).

Gráfica 14 Traslado entre Régimenes de Pensiones (2000-2016)



Tomado de: (Barahona, 2017).

Al madurar el RAIS en Colombia se están haciendo explícitas las limitaciones que dicho sistema tiene. Por eso el afán de promover la reforma lo más rápidamente posible. Es innegable que en el sistema público existe problemas de inequidad y entraña un costo fiscal, pero esos problemas son más graves en el sistema privado. Atrás ya se señaló que la privatización generó un mayor costo fiscal, aquí se va discutir el tema de la equidad en el sistema público y las críticas acerca de su insostenibilidad por la transición demográfica y la informalidad.

### 2.1 Mirada Integral de la Inequidad en el RPM

La discusión está en cómo se aborda el tema de la equidad. Para empezar el mayor problema de equidad consiste en que tres cuartas partes de los adultos mayores de nuestro país no tienen un ingreso para la vejez, y dependen del soporte que la familia les pueda dar. Mientras que por otro lado el sistema público de pensiones es el principal soporte para quienes ya tienen pensión, porque cubre en conjunto el 94% de los pensionados (Revisar Cuadro 6 y dirigirse a Anexo 3).

Cuadro 6 Distribución de Pensionados por Régimen

Tipo de Régimen	Número de Pensionados	% del Total
A. Prima Media (RPM)	1.606.649	73%
1. Colpensiones	1.284.178	58%
2. FOPEP	322.471	15%
B. Ahorro Individual (RAIS)	130.615	6%
C. Regímenes Exceptuados	462.303	21%
1. Sector defensa	242.376	11%
2. Magisterio	219.927	10%
TOTAL A+B+C	2.199.567	100%

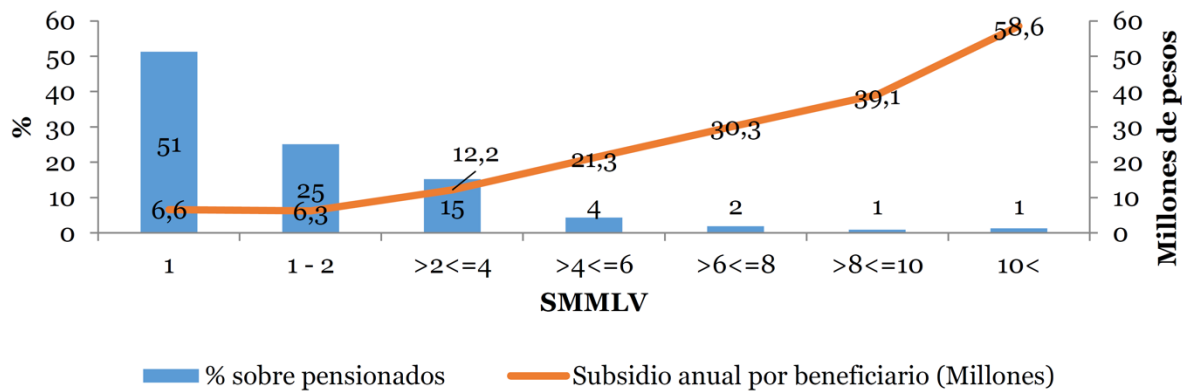
Tomado: (Olivera, 2018, pág. 34)

Fuente: Pila Superfinanciera y entidades reportantes a MinTrabajo (Datos a noviembre y diciembre de 2017)

Se afirma que los pensionados de Colpensiones son privilegiados, porque están recibiendo un subsidio. Esto lo repite ANIF, Asofondos, la Comisión de Gasto, el Gobierno, Fedesarrollo. El cálculo de tales subsidios parte de lo que se presentó de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 186 del 2016<sup>5</sup> sobre subsidios. Como se aprecia en el Gráfico 15 allí el subsidio aumenta a medida que la pensión es más alta, lo que lleva a afirmar que estos subsidios se concentran en el quintil 5 más alto de ingresos de la población (Cuadro 7). Afirma el Gobierno, en la exposición de motivos, que en pensiones "el quintil de ingresos más alto de la población recibe el 50,8% del total de subsidios, mientras que el más bajo recibe tan solo el 4,3%". Este argumento ha sido repetido por los promotores de las reformas, y el único aporte consiste en actualizar las cifras por un año.

<sup>5</sup> PROYECTO DE LEY 186 de 2016 "Por medio de la cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expiden normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones". <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2016%20-%202017/PL%20186-16%20Exposicion%20de%20motivos%20OL%20Subsidios.pdf>

Gráfica 15 Subsidios Colpensiones por Rango de Pensión (millones pesos 2015)



Tomado de Proyecto de Ley 186 de 2016

Cuadro 7 Distribución de Subsidios por Quintiles de Ingreso 2015

Grandes categorías de subsidio	Quintil	Quintil	Quintil	Quintil	Quintil
	1	2	3	4	5
Atención a la primera infancia	32,0%	27,2%	22,1%	15,4%	3,2%
Educación (Inc. formación para el trabajo)	25,7%	23,4%	21,4%	18,1%	11,4%
Salud	33,7%	23,6%	19,7%	15,1%	8,0%
Vivienda	11,3%	22,5%	29,6%	26,6%	10,0%
Servicios Públicos	21,8%	23,2%	22,9%	20,4%	11,7%
Atención a la pobreza	33,4%	23,0%	15,0%	17,2%	11,5%
<b>Pensiones (Inc. Colombia Mayor)</b>	<b>4,3%</b>	<b>7,8%</b>	<b>13,7%</b>	<b>23,4%</b>	<b>50,8%</b>
Otros	48,7%	35,7%	7,5%	5,4%	2,6%
<b>Distribución Total</b>	<b>22,4%</b>	<b>19,9%</b>	<b>18,8%</b>	<b>18,8%</b>	<b>20,2%</b>

Tomado de Proyecto de Ley 186 de 2016

Pero la discusión es más compleja. Los cálculos sobre los cuales se cuantifican los subsidios se basan en estimar cuánto es el ahorro requerido para pagar una pensión equivalente en el RAIS. El problema es que precisamente, en el RPM, la pensión no se fondea ni se determina de esa forma. Se está aplicando al sistema de reparto simple (que es el Colpensiones) una metodología propia para el Sistema de Ahorro Individual (RAIS). En el reparto simple las contribuciones de los afiliados van a un fondo común, en el cual todos ponen, y del cual todos toman. Mientras que en el RAIS las contribuciones van a una cuenta individual de cada afiliado.

Por otro lado, los cálculos sobre la base del RAIS cambian dramáticamente de acuerdo a los supuestos que se adopten. Los cálculos de Farné señalan que si se supone una rentabilidad de lo ahorrado del 6% real no hay subsidio, si es del 3% sí. Los modelos son altamente sensibles a los factores paramétricos, que varían desde la ausencia de subsidios hasta subsidios escandalosos (Farné, 2018)

La Comisión de Gasto resume los argumentos de los subsidios. Dice el informe: "*Hay una alta concentración de los subsidios en los niveles de ingreso elevado que sólo representan el 3% de la población: 86% de los subsidios pensionales se dirigen al 20% más rico de la población, mientras el quintil de más bajos ingresos solo recibe el 0.1% de los subsidios*" (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017, pág. 22). Aparte del debate técnico de la discusión (¿lo abordó la Comisión?), y sin desconocer que existen unas mega pensiones, estas cifras hay que relativizarlas: en el RPM el 75% de los afiliados están por debajo de dos salarios mínimos, y el 91% por debajo de cuatro. Por otra parte, sólo el 0.3% (tres milésimas) está por encima de 16 salarios mínimos (Cuadro 8). Estas cifras muestran que el tema de las mega pensiones es un asunto inaceptable que hay que condenar, pero no es el problema estructural (corresponde a tres milésimas). El grueso está en la población que tiene pensiones por debajo de cuatro salarios mínimos y al quitarles la pensión caería al quintil 1.

Cuadro 8 Pensionados del Sistema General de Pensiones (a agosto 2017)

Rangos de salarios mínimos	Número de pensionados	Participación pensionados (%)	Valor Nómina	Participación Valor Nómina (%)	Aporte Nación	Participación Aporte Nación (%)	Aporte Nación/ Nómina (%)
Hasta 1	632.521	50,98	5.465,2	27,87	3.987,7	38,52	72,97
>1 y <=2	310.389	25,02	3.604,3	18,38	1.992,1	19,24	55,27
Subtotal <=2	942.910	76,00	9.069,5	46,25	5.979,8	57,76	65,93
>2 y <=3	129.309	10,42	2.624,8	13,39	1.227,9	11,86	46,78
>3 y <=4	61.682	4,97	1.763,0	8,99	776,9	7,50	44,07
>4 y <=5	34.076	2,75	1.273,2	6,49	529,0	5,11	41,55
>5 y <=10	56.305	4,54	3.114,5	15,88	1.228,4	11,87	39,44
Subtotal >2 y <=10	281.372	22,70	8.775,5	44,75	3.762,2	36,34	42,87
>10 y <=15	12.509	1,01	1.175,3	5,99	432,6	4,18	36,81
>15 y <=20	3.288	0,27	489,7	2,50	145,9	1,41	29,79
>20 y <=25	576	0,05	97,9	0,50	31,7	0,31	32,38
Subtotal >10 y <=25	16.373	1,30	1.762,9	8,99	610,2	5,89	34,61
Total	1.240.655	100,00	19.607,9	100,00	10.352,2	100,00	52,80

Tomado de: (Rodríguez, 2018)

Fuente: Adaptada con base en la presentación de Colpensiones al grupo DEES-SOCIAL de la CGR, Agosto 2017.

Por eso no es tan sencillo de calificar al sistema de regresivo sin un análisis integral. Hay elementos de regresividad, cierto, y también hay elementos de equidad: el hecho que una cuarta de la población mayor haya logrado una pensión es un principio de equidad, la regresividad está en la ausencia de ese derecho social para las tres cuartas partes restantes. Pero la forma como se presenta la discusión, es igual al dicho que "*en el reino de los ciegos el tuerto es rey*". El problema no son los pensionados que en su mayoría están por debajo de dos salarios mínimos, el problema es la población que carece de pensión.

## 2.2 Transición Demográfica y Régimen Laboral

Los promotores de la reforma pensional retoman estudios donde aseguran que en Colombia la "*combinación de la transición demográfica con alta informalidad del mercado laboral hace inviable la existencia de un régimen de pensiones de reparto*" (Montenegro, Llano, Fajury, & García, 2017). Aseguran que la relación de trabajadores activos por cada adulto mayor de 65 años es actualmente de 6,7 permitiendo mantener un sistema basado en



la solidaridad intergeneracional, pero afirman que al continuar el proceso de envejecimiento se estaría alcanzando una relación de 4 en el año 2030 y de 2 en el 2060.

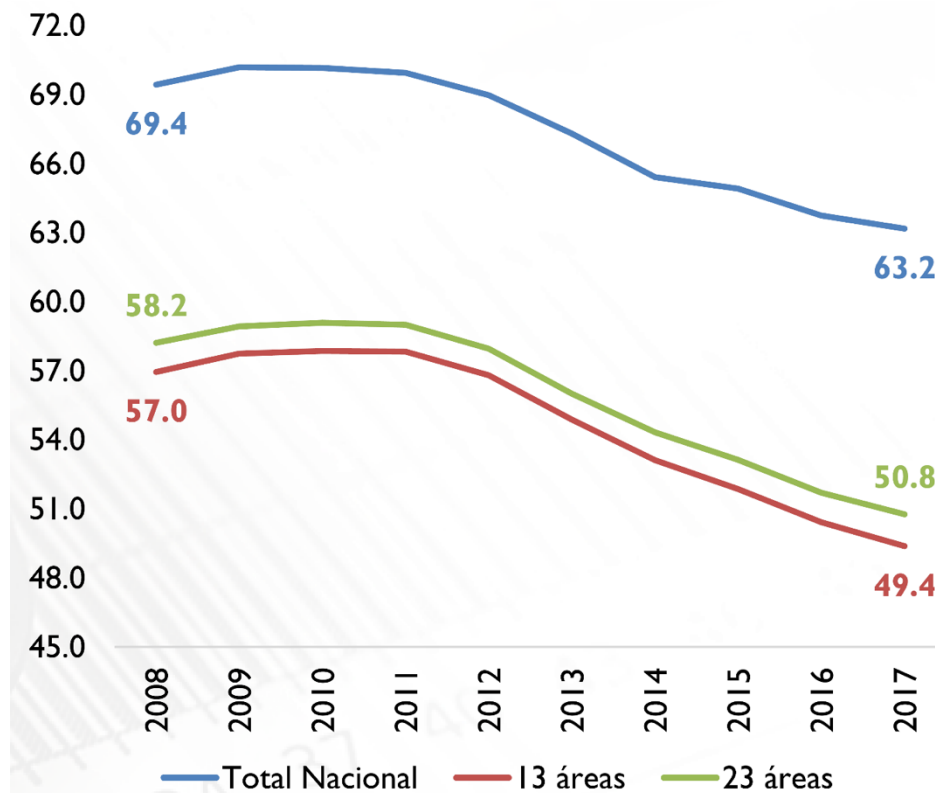
El anterior argumento se basa en el envejecimiento producto del aumento de la esperanza de vida. El problema con este argumento, como dice Navarro (2010) *"es que es erróneo, pues ignora cómo se calcula la esperanza de vida. Supongamos que España tuviera sólo dos habitantes: Pepito, que muere al nacer, y la señora García, que tiene 80 años. La esperanza de vida promedio de España lsería  $(0+80)/2=40$  años. Supongamos que en un país vecino hubiera también dos ciudadanos: Juanito, que tiene 20 años, y la señora Pérez, que tiene 80 años. La esperanza de vida promedio de este segundo país es  $(20+80)/2=50$  años. El hecho de que este país tenga diez años más como promedio en su esperanza de vida que España no quiere decir (como constantemente se dice) que la señora Pérez viva diez años más que la señora García. Lo que ocurre es que Juanito vive 20 años más que Pepito. Y esto es lo que ha ocurrido en España (y en Europa). El enorme descenso de la mortalidad infantil y la mortalidad de los grupos etarios más jóvenes ha sido la mayor causa del aumento de la esperanza de vida promedio."* (Navarro, 2010).

El ejemplo muestra que los cálculos sobre envejecimiento de la población pintan una situación catastrófica y que se está exagerando de forma deliberada el argumento de envejecimiento de la población. Aquí no se afirma que este factor no es real y que no se deba tener en cuenta, sino que hay que también señalar que la disminución de la tasa de mortalidad es un factor que permite aumentar el número de cotizantes al sistema. Pero los promotores del debate desconocen este hecho.

En cuanto a los factores del mercado laboral, de un lado, los sistemas contributivos de pensiones se debilitan debido al peso de trabajo informal y al aumento de las formas laborales contractuales a término fijo. De otro lado, se fortalecen con la entrada de la mujer al mercado laboral. Los informales no cotizan a pensión, y tampoco cumplen con las normas fiscales y administrativas que regulan su actividad económica. Esas características son las que hacen que su trabajo sea informal. Se podría decir que si no pertenecen al sistema contributivo de pensiones tampoco se van a pensionar, y por tanto no serían una carga para el sistema. Pero son una carga para la sociedad que no puede dejar a la mayoría de sus trabajadores sin protección en la vejez.

A diciembre del 2017 la cifra oficial de trabajo informal es de 63.2%, que corresponde a los trabajadores que no cotizan a pensiones sobre la población ocupada, pero si se toma esta relación respecto a la población económicamente activa la informalidad asciende a de 66.4% y si se toma sobre la población en edad de trabajar a 78.4% (Gráfico 16). Si los criterios de definición se hacen más estrictos se puede llegar a una informalidad superior al 90% (afiliación a Cajas de Compensación, riesgos laborales, contrato escrito, etc). (Galvis, 2012).

Gráfica 16 Empleo Informal por Afiliación a Seguridad Social  
(% cotización a pensión sobre población ocupada)



Fuente: (Público, 2018)

Independientemente de la cifra (esa discusión no se va a dar aquí), la informalidad es muy alta, y corresponde a la mayoría de los trabajadores colombianos. Se trata de población que no cotiza a pensión y que por tanto va a carecer de ingresos en la vejez. Si el 78.4% de la población en edad de trabajar no cotiza se va a llegar a que la cobertura en el futuro no puede ser superior a 21,6%.

Sin embargo, el problema es más grave porque se tiene la población que sí cotiza, pero que no lo hace de forma continua, y que aparece como trabajo formal. Son las modalidades de contratación a término fijo o por prestación de servicios estimuladas por las últimas reformas laborales, como se indicó atrás, y sobre la cual no existen estadísticas, pero se sabe que en un grupo poblacional creciente, y donde el Estado es el principal contratista de estas formas de trabajo. La inestabilidad en la contratación ha reducido las densidades en la cotización como se señaló atrás en la Gráfica 9 y Cuadro 5.

Estos trabajadores "formales" no sólo carecen de seguridad económica sino que tienen que asumir el 100% de las cotizaciones a la seguridad social, que se liquida sobre el 40%

de su ingreso. Sin embargo para el sistema, en particular el de pensiones, el ingreso base de cotización se calcula sobre ese 40%, lo que reduce la base de liquidación. Si bien se puede señalar que se trata de trabajo formal (se cotiza a la seguridad social) también se trata de un trabajo precario. De manera que el debate es más profundo.

El debilitamiento de la cotización es producto de las reformas que flexibilización el estatuto del trabajo que se vienen profundizando en Colombia desde la ley 50 de 1990. Los promotores de la reforma paradójicamente indican que para formalizar el trabajo se debe continuar en esa dirección, y han promovido una serie de reformas que han debilitado más el vínculo laboral, tales como la ley 789 del 2002, las leyes de primer empleo, y las reformas tributarias que han eliminado las cotizaciones patronales para financiar las prestaciones sociales, como es el caso de la salud, la atención materno infantil, y la capacitación laboral. des. Estas reformas van en la misma dirección de la privatización de las pensiones, y hacen parte del paquete del obsoleto Consenso de Washington, que si bien en el mundo ha sido abandonado parece ser que en Colombia se sigue por el viejo y fracasado camino.

Lo que muestran las tendencias demográficas y laborales es que una porción creciente de la población va a estar por fuera de los regímenes contributivos de pensiones, bien sea en el sistema público o en el sistema privado. Y eso supone un reto para la sociedad. Sólo existen dos posibilidades: o se logra una relación salarial estatutaria del 100%, con lo cual todos los trabajadores cotizarían, o se reconoce la existencia de esquemas de trabajo flexibles y móviles y la existencia de un sector informal importante. Aún si se lograra la formalización del trabajo, las formas de contratación siguen siendo móviles. Todo esto indica que un componente del financiamiento de los sistemas pensionales debe provenir del fondo general de impuestos sobre lo cual se mencionó atrás en la parte de los costos fiscales.

### 3. PRINCIPIOS PARA UNA REFORMA PENSIONAL

#### 3.1.1 Solidaridad y Desmercantilización

Los ritmos de la vida no son los ritmos de mercado. Las personas adultas no pueden generar ingresos monetarios durante toda la vida porque envejecen, se enferman, se accidentan, tienen una quiebra económica, entre otras eventualidades (R & S, 2000). Un sistema de pensiones precisamente tiene como propósito cubrir esas eventualidades. Se trata de crear mecanismos por fuera del mercado que permitan reponer el ingreso monetario en las circunstancias en las cuales la persona adulta no los puede obtener a través del mercado.

La dependencia del mercado para resolver las necesidades materiales para la reproducción social y biológica es una de las características del capitalismo. En los sistemas anteriores al capitalismo la protección social recaía en la familia extensa y en la comunidad. Esto incluía la protección de la vejez, la familia, los niños, los enfermos, los discapacitados, la pérdida de la cosecha, entre otros. Fue Polanyi mediados del siglo pasado, quien afirmó que el capitalismo hizo que las necesidades humanas dependieran del mercado (Polanyi, 1989). Para poder satisfacer dichas necesidades se hacía necesario comprar los satisfactores en el mercado, y para lograrlo era preciso vender en ese mercado la fuerza de trabajo. Según este autor el trabajo se convirtió en una mercancía (ficticia), y que su mercantilización disolvió las relaciones sociales precedentes, las cuales se basaban en la familia extensa y en la comunidad, y con ello la protección social que brindaban.

Se produjo un vacío social porque se perdieron los mecanismos de protección social. La sociedad debió crear a través del Estado mecanismos por fuera del mercado para resolver las contingencias de la vida que no se pueden resolver dentro del mercado. Así nació la política social moderna. Es lo que Esping-Andersen considera "desmercantilizar lo social" y recordó que los sistemas de protección social tienen esa función, lo que incluye los sistemas de pensiones (Andersen, 1998).

Las reformas que privatizan los sistemas de pensiones remercantilizan lo social, desnaturalizando los principios de la protección de cubrir los riesgos sociales de las personas. Carece de sentido que las personas jueguen al azar de los volátiles mercados de capitales el futuro de su pensión. ¿Puede alguien jugarse su ingreso en la vejez en la especulación de los mercados financieros? La persona que pierda quedaría condenada a una vejez miserable, cuando ya no tendría la oportunidad de iniciar otro proyecto de vida. Perdería para siempre. Y no es sensato pensar que un horizonte de tres o cuatro décadas de construcción del ahorro pensional no se pueda presentar una crisis financiera, cuando en los dos últimos siglos en períodos de esa duración siempre ha habido varias crisis financieras. Ya a finales de la década pasada, en el 2008, tuvimos una fuerte crisis, y nada contradice que no se pueda presentar otra en los próximos años.

Quienes defienden que deben ser los mercados de capitales los que manejen los seguros económicos, tales como pensiones, riesgos laborales, y aseguramiento en salud, parten del principio que la administración de los riesgos sociales se debe hacer sobre el principio de distribución de riesgos que hacen los seguros privados, los cuales reciben las primas que

pagan los afiliados y con ellas constituyen un portafolio de inversiones para pagar las contingencias que se le presenten a los afiliados.

El afiliado paga un precio (una prima) a una compañía aseguradora para que se le cubra el riesgo específico. La compañía sabe de antemano la probabilidad de que ocurra un evento, y esa probabilidad, que en cada caso individual es un hecho aleatorio en el agregado de la población afiliada es un promedio, y sobre ese promedio la aseguradora calcula los costos en que incurre. En los seguros privados los riesgos que se cubren están explicitados en un contrato comercial, no cubre nada que esté por fuera de dicho contrato, y no cubre los riesgos colectivos. Un riesgo colectivo quiebra a los aseguradores privados.

Los fondos de pensiones administran un fondo individual para cada pensionado y el riesgo es la longevidad de la persona. Un sistema de pensiones por definición, debe resolver el problema la cobertura del ingreso de las personas longevas. Para eso son creados. Resulta obvio que las personas que mueren antes dejan de recibir pensión, a menos que tengan una persona dependiente, bien sea en calidad de cónyuge, o de un hijo inválido. En este caso el riesgo es que esas personas pierdan el ingreso cuando el proveedor muere, y la pensión debe cubrirlos.

En el sistema de ahorro individual la gran mayoría de las personas que disfrutan de la pensión llegarán a una renta vitalicia que la pagará una compañía de seguros, algunos morirán antes de llegar a ese punto. Y dicha compañía tomará su ahorro y le dará una renta vitalicia calculada y sobre la esperanza de vida que tenga esa persona de acuerdo a las tablas demográficas del país (es la forma de medir el riesgo). Pero esa renta vitalicia termina siendo un ingreso insuficiente para el sostenimiento de una persona, que es lo generalmente sucede, y es una de las causas por lo que se está motivando la reversión de las privatizaciones en el mundo.

En Colombia, dado que no puede haber pensiones por debajo del salario mínimo, la renta vitalicia la terminará pagando el presupuesto público a través de la garantía de la pensión mínima o el efecto deslizamiento. Esa es la paradoja, que en Colombia detrás de los fondos privados de pensiones está el Estado quien está fondeando con recursos públicos (reparto simple) el primer pilar del sistema, que abarcará a más del 90% de los afiliados.

En los fondos privados no existe pensión. Lo que existe es un ahorro individual, y sobre ese ahorro la persona se lo gasta en la vejez o paga un seguro que le cubra los ingresos en la vejez, seguro que sólo provee lo que actuarialmente es financiable de acuerdo a la esperanza de vida de la persona, y la ganancia proyectada por el asegurador. Es un negocio, no hay solidaridad.

En el régimen público de reparto el fundamento es la solidaridad. A través de la cotización y la tributación se cubre el ingreso de las personas y sus dependientes hasta la muerte, sobre unas reglas explícitas de pensión: semanas de cotización, edad, sexo, tasa de reemplazo, entre otras. Se dice que hay una solidaridad entre las generaciones nuevas que cotizan, y las generaciones mayores que ya están pensionadas. Este sistema es calificado como *"pay as you go"*, en el sentido que quienes cotizan en el presente pagan las pensiones del presente. Esto es lo se llama reparto simple.

Sin embargo no es tan simple. En primer lugar, el régimen de reparto simple acumula reservas y con ellas constituye un portafolio financiero para pagar las pensiones. Ese portafolio aumenta en la fase de acumulación del sistema, que es cuando comienza el sistema y la población no ha llegado a la pensión. Luego ese portafolio se va gastando a medida que el sistema madura y aumenta el número de afiliados. En general, tales sistemas tienen contemplado que a medida que el sistema va madurando se va haciendo un ajuste en las primas para que mantener el equilibrio financiero del sistema de pensiones. Es lo que se llama prima media escalonada.

De hecho, el ISS (hoy Colpensiones) tenía un diseño que contemplaba este esquema, y si bien el sistema acumuló reservas, el ajuste de la prima media escalonada no correspondió a lo que fue el diseño original del sistema, lo que produjo una desfinanciación. Sin embargo, aún si se hubieran hecho los ajustes previstos en la prima media escalonada, de todas formas la creación de los fondos privados desfinanció por completo el régimen de prima media como se indicó atrás.

Pero la discusión no se puede reducir al componente financiero: cómo se cotiza, cómo se invierten las reservas, cómo se retiran los fondos. Quienes pertenecen a cualquier régimen de pensiones son personas que trabajaron y cotizaron. Y cuando trabajaron construyeron la riqueza material, social, cultural e institucional de una sociedad. Desde esta perspectiva los privilegiados no son los pensionados del sistema público, sino las generaciones actuales, porque ellas están disfrutando de la riqueza que les dejaron quienes hoy están pensionados: la infraestructura, los valores culturales, el conocimiento, la vida misma.

Hay una deuda de vida con las personas mayores que la sociedad debe pagar. No sólo nos dieron la vida biológica, sino que entregaron su vida y su trabajo dándonos los bienes materiales, sociales y culturales sobre los cuales existimos, y nosotros como sociedad estamos obligados a proporcionarles una vida digna en reconocimiento por lo que nos han dado. Si nosotros como sociedad no velamos por el bienestar de nuestros viejos y nuestros niños estamos condenados a fracasar, porque no estaríamos pagando la deuda de vida, y, como dice Oscar Rodríguez, *"es condenar la sociedad a su desaparición"* (Rodríguez O. , 6 de junio 2018).

### **3.1.2 Principios de la Seguridad Social**

La OIT (2017) claramente afirma que los regímenes privados de capitalización individual no cumplen con los principios de la seguridad social. No es necesario decir más, basta con transcribir apartes del informe, que se colocan en el Recuadro 1.

### **Recuadro 1 Apartes del Recuadro 4.6 (OIT, 2017)**

#### ***Normas internacionales de seguridad social y la organización y financiación de los sistemas de seguridad social:***

*Una parte esencial del concepto de seguridad social consiste en mancomunar el riesgo que está asumiéndose, con la cofinanciación del costo de las prestaciones. Asimismo, entre los demás principios cabe citar los siguientes: el carácter periódico de las prestaciones monetarias; la obligación de garantizar su cuantía y mantener su valor real; la necesidad de que los representantes de los afiliados participen en la gestión de los regímenes o colaboren con ella en aquellos casos en que la administración no se haya confiado a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental; la exclusión de soluciones que resultarían excesivamente onerosas a las personas de escasos recursos.*

*En la práctica, la experiencia ha demostrado que algunos de los principios básicos antes mencionados casi nunca se hacen efectivos en determinados tipos de regímenes de nueva generación. Por ejemplo, los sistemas privados de cotizaciones definidas no pueden garantizar el carácter periódico de las prestaciones monetarias o la obligación de garantizar su cuantía y de mantener su valor real.*

*En los últimos años ha cobrado fuerza la tendencia hacia los regímenes de pensiones con cotizaciones definidas, a menudo relacionados con el sistema de financiación de capitalización total basado en cuentas individuales. Estos regímenes (si se aplican sobre una base de pilar único) acarrearán un elevado riesgo para sus afiliados, cuyas futuras pensiones quedan muy expuestas a los riesgos vinculados a las fluctuaciones de la inversión, tal como quedó de manifiesto en la reciente crisis financiera mundial.*

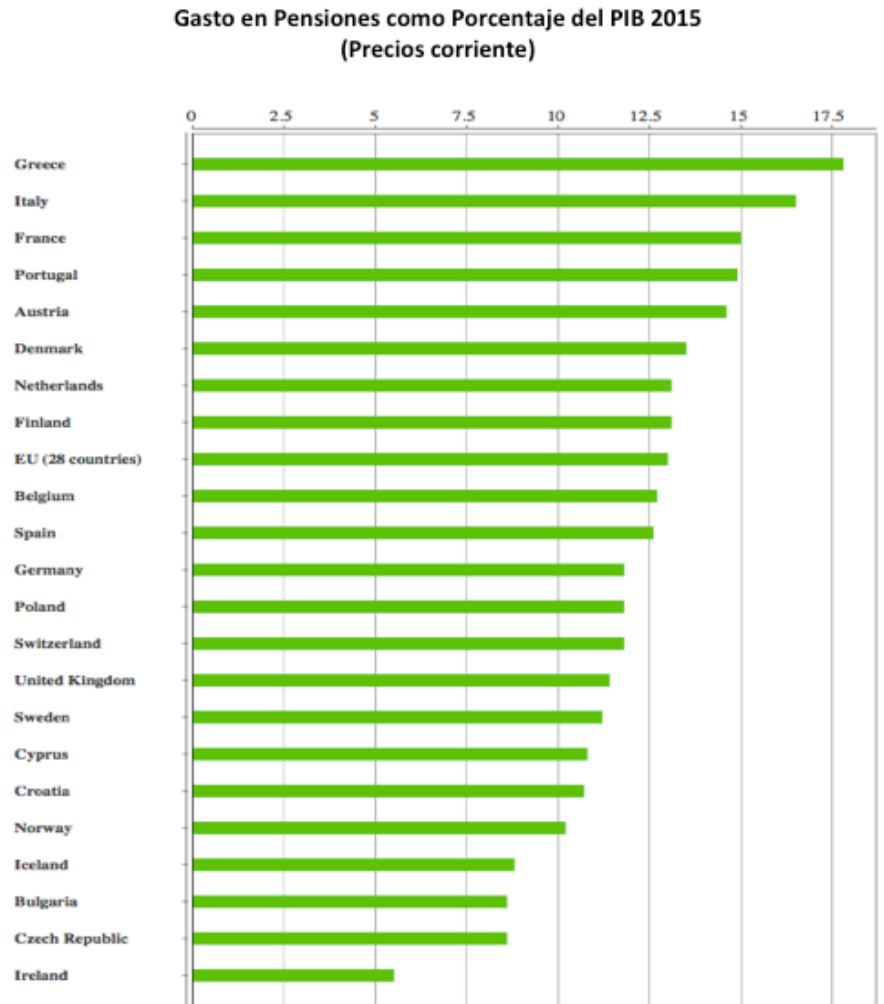
*Los regímenes de pensiones basados en la capitalización del ahorro individual gestionados por fondos de pensiones privados se organizan haciendo caso omiso de los principios esenciales de la seguridad social: solidaridad, mancomunación de riesgos y cofinanciación; y que tampoco tenían en cuenta los principios de gestión transparente, responsable y democrática de los regímenes de pensiones en los que participan los representantes de las personas aseguradas.*

*Los regímenes de capitalización total gestionados por el sector privado, en el marco de los cuales el ahorro individual se había invertido en productos relativamente inestables, experimentaron pérdidas graves. El hecho de que tantos planes de pensiones privados no pudieran garantizar pensiones dignas, lo cual en buena parte se debió a las pérdidas sufridas durante la crisis financiera, indujo a muchos gobiernos a introducir una segunda serie de importantes reformas que permitieron que los trabajadores volviesen a un sistema de reparto, y se reinstaurasen o fortaleciesen los mecanismos de solidaridad y redistribución del ingreso. Por lo tanto, se aprecia un cierto fortalecimiento de la participación del Estado y el restablecimiento de los mecanismos de solidaridad basados en el principio de cofinanciación como los principales componentes de los sistemas nacionales de seguridad social.*

### 3.1.3 Costo Fiscal

Ningún sistema en el mundo es "*sostenible fiscalmente*" si por ello se entiende que las pensiones deben estar financiadas exclusivamente con aportes de los afiliados. El costo fiscal es inevitable y no depende de si el sistema es público de reparto simple, o privado basado en ahorro individual. El costo fiscal necesariamente aumenta y esa es la tendencia en el mundo, como se observa en las Gráficas 17 y 18. Las cifras muestran que el costo fiscal en Colombia es bajo. Hacia el año 2015 el gasto fiscal en Colombia era de 3.5% del PIB, cuando en todos los países Europeos es mayor, desde el 14% en Grecia, que es el más alto, al 4.3% del PIB en Irlanda, que es el más bajo.

Gráfica 17 Gasto Público en pensiones como % del PIB en Europa

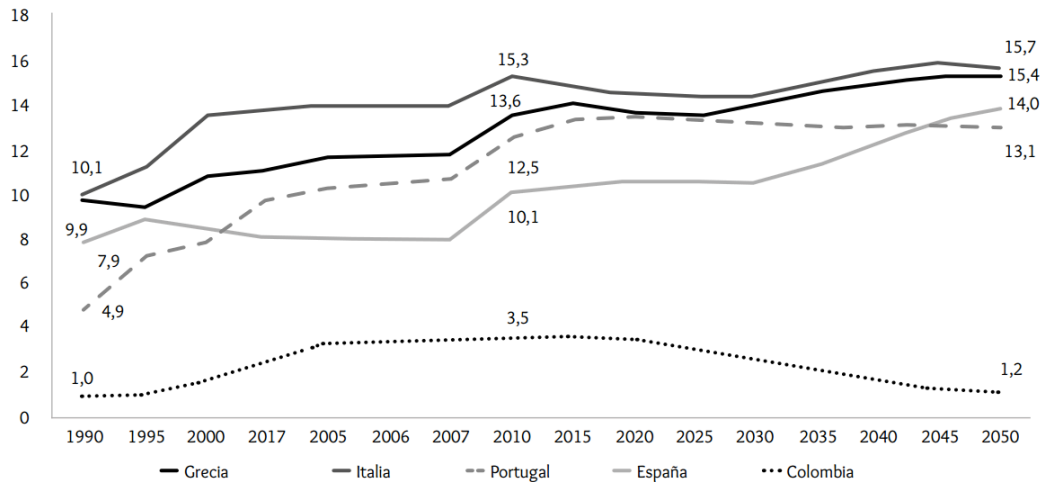


Fuente: Eurostat

Link: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00103&plugin=1>



Gráfica 18 Gasto Público en pensiones como % del PIB (histórico y proyecciones)



Tomado de: (Olivera, 2018).

Fuente: OECD (2012) para proyecciones y OECD (2001) entre 1990 y 2010

Los costos fiscales aumentan como resultado de las tendencias demográficas y el mercado laboral. En cuanto a lo demográfico, la disminución de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población necesariamente generan una presión sobre los sistemas de pensiones, pero al mismo tiempo la disminución de la tasa de mortalidad al nacer genera la posibilidad de aumentar la cohorte de población joven que puede cotizar. En cuanto a lo laboral, el debilitamiento del vínculo laboral dificulta la continuidad en las cotizaciones, y por otra parte existe población que no cotiza porque pertenece a la economía informal.

Las tendencias demográficas y laborales implican que una porción creciente del financiamiento pensional estará a cargo del presupuesto público. En Colombia esto ya fue reconocido por el Gobierno, que eliminó la cotización laboral en salud y ahora la financia con impuestos generales a partir de la reforma tributaria del 2012.

La discusión del costo fiscal de la seguridad social pasa por tres dimensiones. 1) Análisis más detallado de los factores demográficos y laborales. 2) El mayor costo fiscal conduce a una discusión política sobre el reparto de los recursos públicos. Y, 3) si un país no aumenta su excedente económico, que es de dónde se le traslada capacidad de consumo al pensionado, la discusión acerca de los sistemas pensionales deja de tener sentido porque se pierde el piso material, de manera que esto lleva a la discusión de la productividad económica.

Las tendencias demográficas y laborales fueron analizadas atrás, donde se concluyó que necesariamente una parte creciente del sistema de pensiones debe ser absorbido por impuestos generales, con lo cual un mayor costo fiscal es inevitable. La discusión, entonces, no se trata de eliminar el costo fiscal de los sistemas de pensiones, como lo promocionan los privatizadores, con la paradoja que ha sido la privatización la que ha disparado el costo fiscal. La pregunta es cómo va resolver la sociedad el sostenimiento de sus adultos mayores en un contexto de transición demográfica, alto peso de la economía informal, y debilitamiento de

la relación salarial. Esta discusión tiene dos niveles. El primero pasa por la definición de prioridades como sociedad en cuanto al uso de los recursos públicos. El segundo nivel, hasta dónde como sociedad asumimos un compromiso con la protección social de nuestros adultos mayores y nuestros niños. Es preciso mencionar que detrás de todo esto debe haber un modelo productivo que genere el excedente económico suficiente para cumplir nuestros compromisos como sociedad.

Por ejemplo, a nivel mundial, existe el debate del manejo de la deuda pública. Es el caso de los países de la zona euro, donde la imposibilidad de recurrir a recursos de la banca central para financiar presupuesto público ha llevado a que el endeudamiento de los gobiernos con los mercados privados de capitales ha generado una deuda pública de tal magnitud, que se convierte en el principal problema fiscal, y la imposibilidad de financiar las obligaciones sociales, entre ellas la seguridad social. Es el caso de Grecia, España, Portugal, Italia, Irlanda, entre otros. También fue el caso de América Latina a fines del siglo XX.

En el caso colombiano, la discusión del costo fiscal de las pensiones, tiene que darse en el contexto de otras discusiones en el campo fiscal, las cuales se referirán de forma esquemática, porque esta discusión no puede darse aquí, por ahora:

- Todo faltante para financiar el Presupuesto Público, no financiado con ingresos corrientes, debe hacerse con deuda contratada en los mercados privados de capitales, lo que genera una carga onerosa del Presupuesto. La paradoja es que el principal tenedor de la deuda pública interna son los Fondos Privados de Pensiones (Gráfica 13), de manera que el principal problema fiscal termina siendo el pago de las pensiones del RAIS.

- Una gran parte de la economía colombiana está por fuera de la tributación, y de los derechos, resultado del alto grado de informalidad económica.

- Hay que discutir el monto de los gastos en seguridad, en un marco de una disminución del conflicto armado, como resultado de los Acuerdos de Paz.

- Hay que revisar la pérdida de recursos fiscales como resultado de los procesos de privatización, en especial la privatización de los servicios públicos.

- Hay que revisar la estructura tributaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ocampo, J. A. (9 de Julio de 2018). *El Espectador*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/economia/las-complejidades-del-debate-pensional-en-colombia-articulo-799116>
- Giraldo, C. (23 de Julio de 2018). *Razón Pública*. Obtenido de Razón Pública: <https://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/11281-la-reforma-pensional-de-duque-m%C3%A1s-plata-para-sarmiento-y-el-sindicato-antioque%C3%B1o.html>
- ANIF. (2011). *ANIF*. Obtenido de ANIF: <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-torrebabelpensional0811.pdf>
- W Radio. (12 de Julio de 2018). *La W radio*. Obtenido de La W radio: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/denuncian-estafa-de-fondos-privados-de-pensiones/20180712/nota/3773195.aspx>
- El Nuevo Día. (31 de Julio de 2017). *El Nuevo Día*. Obtenido de El Nuevo Día: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/especiales/sucesos/401107-en-colombia-no-hay-una-bomba-pensional-porque-no-hay-pensionados>
- Montenegro, S., Llano, J., Fajury, K., & García, M. C. (Septiembre de 2017). *Economía Uniandes*. Obtenido de Economía Uniandes: [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dcede2017-51.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2017-51.pdf)
- Farné, S. (5 de Junio de 2018). *Banco de la República*. Obtenido de Banco de la República: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2018-laboral-stefano-farne.pdf>
- Rojas, J. F. (21 de Abril de 2017). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano: <http://www.elcolombiano.com/negocios/juan-manuel-santos-hablo-de-la-reforma-pensional-en-colombia-JX6374209>
- FEDESARROLLO. (2018). *FEDESARROLLO*. Obtenido de FEDESARROLLO: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/reformaproteccionvejez.pdf>
- OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Rodríguez, J. L. (Junio de 2018). Análisis de algunas inequidades verticales y horizontalidad del sistema general de pensiones y sus efectos. *Economía Colombiana*(352), 102-115. Obtenido de Contraloría General de la República: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1095496/REC352\\_webint.pdf/8dafabc7-d9ce-473b-85fe-00fd27bd6eb4](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1095496/REC352_webint.pdf/8dafabc7-d9ce-473b-85fe-00fd27bd6eb4)
- Grupo de Estudio sobre Pensiones UNAL. (2018).
- González, R. B. (2001). Pensiones: en busca de la equidad. *Cuadernos de Economía*.
- Piraquive, G. (2017). *DNP*. Obtenido de [http://anif.co/sites/default/files/memorias/gabriel\\_piraquive\\_-\\_dnp.pdf](http://anif.co/sites/default/files/memorias/gabriel_piraquive_-_dnp.pdf)
- Banco de la República. (2014). *Banrep*. Obtenido de Banrep: [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/jzp\\_jul\\_2014.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/jzp_jul_2014.pdf)
- Polo, L. Á. (20 de Abril de 2017). El enfoque de supervisión basado en riesgos en los fondos de inversiones. *X Congreso FIAP Asofondos*.
- Olivera, M. (Junio de 2018). Los retos del sistema pensional y una propuesta de reforma. *Economía Colombiana*(352), 30-43. Obtenido de Contraloría General de la

- República de Colombia:  
[https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1095496/REC352\\_webint.pdf/8dafabc7-d9ce-473b-85fe-00fd27bd6eb4](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1095496/REC352_webint.pdf/8dafabc7-d9ce-473b-85fe-00fd27bd6eb4)
- Chávez Martínez, D. A., & Gómez Angarita, M. S. (Junio de 2018). Cobertura pensional en Colombia: situación actual y desafíos. *Economía Colombiana*(352), 90-101.  
 Obtenido de Contraloría General de la República de Colombia:  
[https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1095496/REC352\\_webint.pdf/8dafabc7-d9ce-473b-85fe-00fd27bd6eb4](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1095496/REC352_webint.pdf/8dafabc7-d9ce-473b-85fe-00fd27bd6eb4)
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (22 de Diciembre de 2017). *FEDESARROLLO*.  
 Obtenido de FEDESARROLLO:  
<https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/resumenejecutivo605pm2212171m.pdf>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (Sentencia C-760/04 de 2004). *Corte Constitucional de la República de Colombia*. Obtenido de Corte Constitucional de la República de Colombia: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-760-04.htm>
- Correa, G. H. (28 de abril de 2016). *Papel de los Fondos de Pensiones en el Mercado de Capitales Colombianos*. Obtenido de Colombia IX Congreso FIAP Asofondos Cartagena de Indias:  
<https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1017960&downloadname=20160428precongresofiapasofondos.pptx>
- Navarro. (2010). Obtenido de <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=3077>
- Público, M. d. (mayo de 2018). Obtenido de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2F0CS%2FP\\_MHCP\\_WCC-116791%2F%2FidePrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2F0CS%2FP_MHCP_WCC-116791%2F%2FidePrimaryFile&revision=latestreleased)
- Galvis, L. A. (2012). *Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia*. Banco de la República .
- R. H., & S. J. (2000). *Manejo Social del Riegos: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Washington D.C: Banco Mundial.
- Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. . Madrid: La Piqueta.
- Andersen, G. E. (1998). *Welfare States without work: the in-masse labour shedding and familims in continental european social policy*. Great Britan: Welfare Estates in Transition.
- Rodríguez, O. (6 de junio 2018). *El rol del Estado en la protección para la vejez*. Bogotá: Foro Colpensiones.

## ANEXOS

### *Anexo 1 Parámetros de Simulación utilizados en Old Mutual (Gráfica 1)*

Parámetros	1300 semanas (26 años)		1500 semanas (30 años)	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Fecha de Nacimiento	1981-08-01	1986-08-01	1985-08-01	1990-08-01
Estado del afiliado	Valido	Valido	Valido	Valido
Fecha nacimiento del la hija	2018-01-01	2018-01-01	2018-01-01	2018-01-01
Estado de la hija	Invalida	Invalida	Invalida	Invalida
Fecha en que empezó a cotizar	2018-07-23	2018-07-23	2018-07-23	2018-07-23
Monto ahorrado en el RAIS	\$0	\$0	\$0	\$0
Tipo de fondo para el RAIS	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado
Esperanza de Vida* (DANE 2016)	81	83	81	83

Tomado de Departamento Nacional de Planeación DNP  
Presentación Modelo de Pensiones  
Priaquive G. Septiembre 15 del 2016

***Anexo 2 Bonos Pensionales 2018***

**OFICINA DE BONOS PENSIONALES**  
**EMISIONES Y LIQUIDACIONES PROVISIONALES DE BONOS PENSIONALES**  
**ACTUALIZADOS Y CAPITALIZADOS A 30 DE JUNIO DE 2018**  
**ACUMULADO TOTAL**  
(Valores en millones de pesos)

REDENCION AÑO	EMITIDOS		NEGOCIADOS		LIQUIDACIONES	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
2018	4.558	661.600	466	172.230	39.737	2.860.182
2019	10.566	1.403.339	893	316.210	21.208	1.445.521
2020	12.138	1.403.060	789	257.461	26.090	1.633.684
2021	10.316	1.157.464	584	185.709	33.605	1.887.479
2022	9.533	1.002.029	488	146.820	39.203	1.963.439
2023	9.288	852.279	409	107.299	41.033	1.847.289
2024	8.686	700.235	279	65.655	40.740	1.646.650
2025	8.253	572.474	215	45.041	39.271	1.369.170
2026	7.381	427.609	175	28.966	37.589	1.156.200
2027	6.881	343.052	114	17.079	36.549	976.709
2028	6.553	275.916	87	10.434	35.040	817.268
2029	6.535	242.060	71	5.383	35.353	737.747
2030	5.812	179.828	43	2.708	32.983	597.439
2031	5.075	130.917	25	1.580	29.922	460.019
2032	4.010	85.481	15	636	26.109	322.895
2033	2.805	49.697	11	431	20.202	191.703
2034	1.638	22.589	2	68	14.327	97.361
2035	758	6.918	0	0	8.163	38.943
2036	279	1.274	0	0	4.455	11.888
2037	92	306	0	0	1.437	3.314
2038	16	42	0	0	305	1.298
2039	1	10	0	0	80	1.059
2040	1	12	0	0	123	2.509
2041	0	0	0	0	76	1.614
2042	2	76	0	0	130	3.349
2043	0	0	0	0	37	1.387
2044	0	0	0	0	47	632
2045	0	0	0	0	35	944
2046	0	0	0	0	119	830
2047	0	0	0	0	9	165
2048	0	0	0	0	9	190
2049	0	0	0	0	16	292
2050	0	0	0	0	7	89
2051	0	0	0	0	7	116
2052	0	0	0	0	3	21
2053	0	0	0	0	1	6
2056	0	0	0	0	1	29
	<b>121.177</b>	<b>9.518.267</b>	<b>4.666</b>	<b>1.363.710</b>	<b>564.021</b>	<b>20.079.430</b>

NOTA: Los datos de los bonos negociados están incluidos en los datos de los bonos emitidos.  
A partir del mes de marzo de 2010 se incluyen únicamente los datos de bonos pensionales de afiliados actuales al Régimen de Ahorro Individual.

Fuente: Ministerio de Hacienda 2018  
Link: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-119285%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-119285%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

*Anexo 3 Pensiones de más de 20 SMLV*

## Pensiones de más de 20 SMLV pagadas por el Estado Colombiano 2005

<b>Tabla No 3 Pensiones mayores a 20 SMLV en Colombia pagadas por el Estado</b>			
<b>Entidad de Origen</b>	<b>Número de Pensionados</b>	<b>Pensionados de la Entidad (%)</b>	<b>Comentario</b>
Congreso	676	40.5	
CAJANAL	307	0.17	Magistrados y tutelas
FFMM y Policía	287	0.22	
Ecopetrol	226	2.0	
Banco de la República	84	2.1	
Foncolpuertos	34	0.22	
U. Córdoba y Pereira	29	3.7	No hay datos de otras
ISS Asegurador	7	0.001	Por tutelas
Otro Sector Público	9	n.d.	
Totales	1659	0.16	
*No incluye Fonpet o territoriales			

Fuente: OCSE 2005  
Tomado de: Arrieta, C. 2011