

¿Existe competencia desleal en el mercado colombiano de pensiones?

Las bases imprecisas de las evidencias usadas para mostrar el supuesto uso truculento del sistema de RPM¹

CARLOS EDUARDO VARGAS RINCÓN

RESUMEN

Los fondos privados de pensiones han reclamado por el traslado de sus afiliados a Colpensiones, en su entender, como consecuencia de competencia desleal del régimen de prima media que administra esta entidad. Existen grandes diferencias estructurales en los sistemas, y ellas no bastan para sustentar la existencia de esa competencia desleal. Los afiliados, movidos por el incentivo de obtener mejores remuneraciones, están cambiando de administrador de los recursos. Los empresarios privados han realizado proyecciones en las que evidencian los menores pagos que realizan a sus afiliados, aunque el ejercicio no sirve como prueba de la existencia de competencia desleal. La convivencia de los dos sistemas resulta conveniente para los usuarios del sistema.

Palabras claves: Mercado de pensiones de jubilación, competencia desleal, pensiones de jubilación, migración de afiliados.

1 Fecha de recepción: 9 de mayo de 2017. Fecha de aprobación: 30 de julio de 2017. Para citar el artículo: Vargas Rincón, C. (2017). ¿Existe competencia desleal en el mercado colombiano de pensiones? Las bases imprecisas usadas para mostrar el supuesto uso truculento del sistema de RPM, en *Revista Con-texto*, n.º 48, pp. 103-118. DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n48.07>

IS THERE UNFAIR COMPETITION IN THE PENSION MARKET IN COLOMBIA? THE BUMPY FOUNDATIONS OF SOME EVIDENCES SUGGESTING PURPORTEDLY MISTREATMENTS OF THE CURRENT SYSTEM

SUMMARY

Private pension funds have claimed for the transfer of their members to Colpensiones, in their understanding, as a result of unfair competition from the average premium scheme administered by this entity. There are large structural differences in systems and they are not sufficient to support the existence of such unfair competition. The affiliates, motivated by the incentive to obtain better remunerations, are changing the manager of the resources. Private entrepreneurs have made projections showing the lower payments made to their members, although the exercise does not serve as evidence of the existence of unfair competition. The coexistence of the two systems, is convenient for the users of the system.

ÍNDICE TEMÁTICO

Presentación

- 1 Comparación de liquidaciones de las pensiones
- 2 Equivalencia de las bases de comparación
 - 2.1 Periodos comparados
 - 2.2 Conceptos comparados
 - 2.3 Años de disfrute de la pensión
 - 2.4 Flujo de recursos soporte de la mesada pensional
 - 2.4.1 Flujo de aportes
 - 2.4.2 Periodo mínimo de aportes al sistema pensional
 - 2.5 Situación extrema de las comparaciones
 - 2.6 Desconocimiento del aportante medio en COLPENSIONES
 - 2.7 Necesidad de simular escenarios equivalentes
- 3 Capacidad incremental del aporte mensual para la pensión
 - 3.1 Capacidad de ahorro de los colombianos
 - 3.2 Capital requerido para la inversión
 - 3.3 Efecto de la carga impositiva
 - 3.4 Costo – beneficio
 - 3.4.1 Acceso a inversiones alternativas
 - 3.4.2 Impacto de las preferencias de corto plazo
- 4 El origen de la diferencia
 - 4.1 Cálculo de la diferencia
 - 4.1.1 Aportes requeridos
 - 4.1.2 Proporción de cambio en la cuantía de aportes es considerable.
 - 4.1.3 Información necesaria para dar claridad al debate

- 4.2 Otras reflexiones sobre el origen de la diferencia entre el monto de una pensión en el RPM y el RAIS
 - 4.2.1 Magnitud de la contribución del Estado colombiano al sostenimiento del RPM
 - 4.2.2 ¿Naturaleza indolente del Estado en relación con el uso de sus recursos?
 - 4.2.3 En relación con el RAIS
- 4.3 Asimetría de información
- 4.4 Inconsistencia de la tasa de reemplazo y los “*tapones*” aplicados al sistema para los traslados de régimen
- 4.5 Descartar que existe ineficiencia en los sistemas privados
- 4.6 Necesidad de usar otros referentes para las comparaciones
- 5 De los regímenes especiales
- 6 Conclusiones
- 7 Referencias bibliográficas

PRESENTACIÓN

Con relativa frecuencia, se activa en el país el debate sobre las pensiones de jubilación, con el que se busca inducir ajustes adicionales al régimen vigente o, incluso, la eliminación de uno de sus principales competidores. El debate refleja las diferencias estructurales de los dos regímenes que existen en la actualidad, y que operan con base en incentivos diferentes para los afiliados.

La migración de afiliados de los fondos de pensiones hacia el régimen de prima media –RPM– tiene en alerta a los sectores privados que ven en él la expresión o concreción de la competencia desleal que, supuestamente, existe en el mercado de las pensiones.

En el artículo *Aplicación de ‘trucos pensionales’ bajo el régimen público de Colpensiones*, CLAVIJO y CUÉLLAR (2016)² presentan un ejercicio de comparación entre los montos de las mesadas de las pensiones obtenidas en cada uno de los dos regímenes de pensiones que existen en Colombia. Sostienen la tesis de que el régimen de COLPENSIONES hace caso omiso del equilibrio financiero de su sistema, y solicitan al Gobierno nacional “*taponar*” los supuestos “*trucos pensionales*” que realizan los afiliados al sistema de RPM para obtener una mayor pensión.

En el documento, se resalta la necesidad de ajustar el régimen de RPM a la mayor longevidad de la población colombiana, y se hace énfasis en que organismos como el BID y la OECD han reclamado reformas que aseguren la sostenibilidad fiscal y social del régimen colombiano.

Con el ánimo de proporcionar elementos de juicio complementarios, en este artículo se evidencia la necesidad de disponer de una mayor cantidad de dichos elementos, que

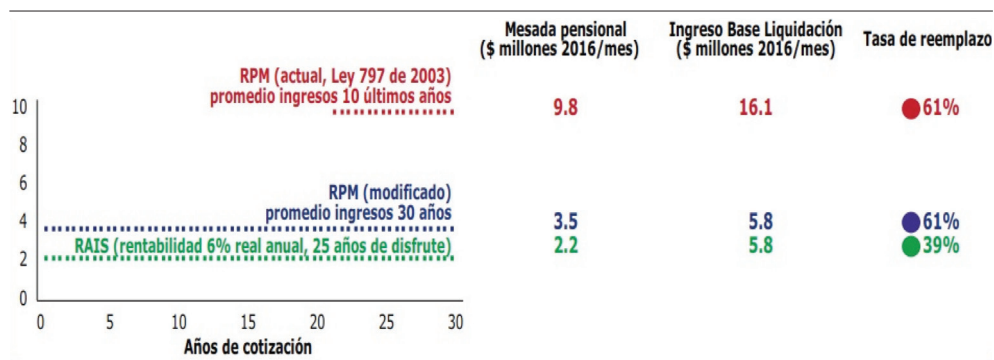
2 CLAVIJO es el director de la Asociación de Instituciones Financieras –ANIF–, que representa los intereses de los fondos de pensiones que administran el RAIS en Colombia.

lleven a identificar los supuestos subsidios recibidos por el RPM que estarían desequilibrando la competencia en el mercado, y que revelen que el ejercicio planteado por los representantes gremiales no tiene bases equivalentes de comparación, lo que sesga las inferencias que pretenden realizar.

1. COMPARACIÓN DE LIQUIDACIONES DE LAS PENSIONES

CLAVIJO y CUÉLLAR (2016) presentan tres liquidaciones de mesadas pensionales, como se muestra en la siguiente tabla:

TABLA 1. SIMULACIONES PENSIONALES RPM Y RAIS:
MESADAS PENSIONALES Y TASAS DE REEMPLAZO



Fuente: Cálculos Anif con base en Ley 797 de 2003.

Con base en la información de la tabla anterior, se construyó la siguiente, con el fin de interpretar los resultados mostrados.

TABLA 2.

	Base de liquidación	Mesada pensional	Ingreso Base de liquidación (millones de pesos por mes)	Tasa de reemplazo
Escenario 1: RMP(actual)	10 últimos años de aportes	\$9.8	\$16.1	61%
Escenario 2: RPM (modificada)	30 años	\$3.5	\$5.8	61%
Escenario 3: RAIS	25 años de disfrute	\$2.2	\$5.8	39%
Diferencias				
Absolutas				
RPM (actual) vs RAIS		\$7.6	\$10.3	22
RPM (modificada) vs RAIS		\$1.3	\$0.0	22

	Base de liquidación	Mesada pensional	Ingreso Base de liquidación (millones de pesos por mes)	Tasa de reemplazo
Relativas				
RPM (actual)/RAIS		345%	178%	36%
RPM (modificada)		59%	0%	36%

El ejercicio muestra cómo en el escenario 1, con un ingreso base de cotización de \$16.1 millones, con aportes realizados durante 10 años en el RPM, se puede obtener una mesada pensional de \$9.8 millones, superior a la obtenida en el régimen de ahorro individual con solidaridad –RAIS– en \$7.6 millones, equivalentes al 345 %. Así, la mesada obtenida en el RPM es 3.4 veces superior a la que se obtiene en el RAIS.

En el siguiente escenario, se plantea la simulación de un RPM modificado, construida con aportes realizados durante 30 años, los cuales, en los primeros 20 años, se basan en un salario mínimo, y ascienden a \$16.2 millones³ en los últimos 10 años. El monto de la mesada pensional asciende a \$3.5 millones, suma superior a la obtenida en el sistema RAIS en \$1.3 millones, equivalentes al 59 %.

El tercer escenario corresponde a los resultados que obtiene un afiliado al RAIS con aportes de 30 años y un disfrute de pensión de 25 años.

El ejercicio de simulación presenta tasas de reemplazo superiores en el RPM de 61 %, frente a las del RAIS de 39 %.

2. EQUIVALENCIA DE LAS BASES DE COMPARACIÓN

Las bases de la comparación que presenta el artículo no son equivalentes. Esto las invalida para ser usadas como evidencia en el análisis que busque determinar la existencia de equilibrio o desequilibrio financiero en COLPENSIONES o aportar elementos de juicio para tal fin, por las siguientes razones:

2.1. Periodos comparados

El primer escenario que presenta la Tabla 1 corresponde a un periodo de aportes de 10 años y una mesada de pensión en el RPM calculada con base en aportes de \$16.1 millones.

El segundo escenario corresponde a un RPM modificado, con aportes por 30 años y un ingreso base de liquidación de \$5.8 millones de pesos. La especificación respecto a la modificación al RPM es muy ligera en el texto. Es difícil saber si la modificación corresponde al número de años de los aportes (25 a 30), a la tasa de reemplazo (55 %), a ambos o a cualquier otro factor que pudiera influir en los resultados obtenidos.

3 En el texto del artículo, se informa sobre una base de cotización mensual de \$16.2 millones, mientras que en la tabla que presenta, se mencionan \$16.1 millones.

El tercer escenario corresponde a una liquidación de la pensión mensual en el régimen de RAIS, con un periodo de aportes de 30 años y 25 años de disfrute.

Nótese cómo el ejercicio no construye un escenario con 25 años de aportes para el RAIS, que permitiera realizar la comparación con los resultados mostrados en el primer escenario, que corresponde a los resultados en el RPM, calculados con base en 10 años de aportes finales.

Las comparaciones matemáticas que se presentan en la Tabla 2 presentan resultados numéricos, haciendo abstracción de la situación anterior.

2.2. Conceptos comparados

En la Tabla 1, los autores presentan la comparación de los beneficios obtenidos por los afiliados a cada régimen. Por los cuestionamientos realizados al equilibrio financiero de COLPENSIONES, extraña que la comparación enfatice únicamente en los resultados, dejando de lado el análisis de los flujos de los recursos necesarios para soportar la liquidación de las mesadas pensionales mostradas en la Tabla 1.

2.3. Años de disfrute de la pensión

Una de las dificultades para realizar comparaciones equivalentes la constituye la diferencia en las características de los regímenes RAIS y RPM, en el periodo de disfrute de la pensión. En el ejercicio de la ANIF, se toma un periodo de disfrute de 25 años para el RAIS, y no se menciona un periodo específico para el RPM. Se sabe que el periodo de disfrute en el RAIS va hasta el momento en que se terminan los ahorros del afiliado, mientras que en el otro caso, el disfrute es de por vida.

De hecho, un afiliado debe considerar esta situación a la hora de evaluar los beneficios de uno y otro régimen. Así, por ejemplo, un periodo de disfrute más corto debería ser compensado con la obtención de una mesada pensional más alta. Esta es una situación que el beneficiario no tiene muy clara al momento de tomar las determinaciones.

Al no contemplar un ajuste en el ejercicio que tenga en cuenta esta diferencia (al menos para el RPM), se identifica otro elemento que hace que la comparación de los beneficios no sea equivalente y, por tanto, pierda su fuerza demostrativa.

2.4. Flujo de recursos soporte de la mesada pensional

2.4.1. Flujo de aportes

En el escenario tres de la Tabla 1, que presenta los resultados que se obtendrían en el RAIS, no se indica cuál es el flujo de recursos necesario para soportar la mesada pensional calculada. Esto es, si el ingreso base de liquidación de \$5.8 millones corresponde a un flujo de recursos constante durante el periodo de cálculo o si se ha modificado, de acuerdo con el aporte incremental que se simula para el RPM en el escenario 1, con el fin de hacer equivalentes los escenarios sugeridos.

Además, el segundo escenario, correspondiente al RPM modificado, se construye para 30 años, sin especificar si se mantiene el salto antes de los 10 años de la liquidación de la pensión o si la cuantía de ese salto es redistribuida en todos los 30 años, por cuanto el incentivo para hacer aportes mayores se ha perdido o diluido.

Es bastante complejo advertir la equivalencia de los escenarios planteados en el ejercicio; sin embargo, pareciera que los dos últimos escenarios corresponden, principalmente, a la ampliación del periodo de aportes a 30 años. No obstante lo anterior, sin contar con la explicación del origen de los escenarios, cualquier sugerencia al respecto entra en el campo de la especulación.

2.4.2. *Periodo mínimo de aportes al sistema pensional*

En la actualidad, para tener derecho a una pensión en el RPM, es necesario realizar aportes durante 1.300 semanas (aproximadamente 25 años). Si bien la base de liquidación de la mesada pensional la constituyen los aportes realizados durante los últimos 10 años, el beneficiario del sistema debe realizar aportes durante un periodo adicional de 15 años, que deben ser tenidos en cuenta para dimensionar el equilibrio o desequilibrio financiero de COLPENSIONES.

En el primer escenario planteado por los autores del artículo, el afiliado a COLPENSIONES pasa de aportar sobre la base de un salario mínimo, a 25 salarios mínimos mensuales. El artículo menciona que los primeros aportes, correspondientes a un salario mínimo, se realizan durante 20 años, periodo que no corresponde al régimen vigente, que exige 15 años, que serían adicionales a los últimos 10 años, en los que el aporte sube a 25 salarios mínimos.

Si bien este periodo de 15 años (según los autores, de 20 años) no aporta a la liquidación de la pensión del afiliado, ha de ser considerado para determinar el equilibrio financiero de COLPENSIONES.

Así, cualquier ejercicio que busque comparar los beneficios y el equilibrio financiero de los dos sistemas debe ser realizado con base en los flujos de recursos, correspondientes a la totalidad de los aportes realizados por sus afiliados.

2.5. *Situación extrema de las comparaciones*

En el segundo escenario que sugieren los autores del artículo, muestran el por ellos denominado RPM modificado, construido con base en aportaciones de un ingreso de un salario mínimo legal (SML) durante 20 años iniciales, que luego pasa a 25 SML⁴ durante los 10 años finales. Es un caso extremo que resulta ilustrativo para la simulación matemática, aunque muy distante de la realidad de los cotizantes del país. Esta última apreciación también es válida para el primer escenario.

4 A pesos de 2016, la equivalencia de los \$16.1 millones es de 23.3 SML.

No existe una razón explícita para realizar, en el ejercicio, una comparación basada en un periodo de aportes al sistema de pensiones de 30 años, en lugar de los 25 actualmente vigentes. Al parecer, eso refleja la pretensión de algunos analistas de ampliar el número de años de aportes para tener derecho a obtener la pensión.

Si bien para la liquidación de la pensión, los aportes de 15 años (del escenario 1) no tienen efecto, sí lo tienen sobre la base de la estimación de los recursos que tiene bajo administración COLPENSIONES, y que constituyen la base de recursos requeridos para soportar el reconocimiento de una pensión. En el ejemplo del escenario 2, se toman 30 años de aportes, luego habría que considerar realmente 20 años de aportes extras al sistema, y no únicamente 10 años. Desde luego, tener en cuenta el monto total de los aportes del usuario del sistema resulta imprescindible para confirmar o desvirtuar si COLPENSIONES está teniendo o no el equilibrio financiero que reclaman sus competidores.

2.6. Desconocimiento del aportante medio en COLPENSIONES

Cuando la ANIF propone un ejercicio de comparación basado en situaciones extremas, termina desconociendo al aportante medio del sistema de pensiones de COLPENSIONES. Se pierde así un elemento valioso para realizar inferencias más consistentes.

Si bien al tomar casos extremos se logra un impacto fuerte o mayor al obtenido al ilustrar situaciones medias, el ejercicio se aleja de la realidad del sistema de pensiones en el país, especialmente, de la correspondiente al RPM.

2.7. Necesidad de simular escenarios equivalentes

La simulación de escenarios equivalentes resulta fundamental para ilustrar la problemática de los dos regímenes de pensiones existentes en el país. Uno de esos escenarios, por ejemplo, puede generarse con la comparación entre los flujos de aportes de un ciudadano medio (con un salario mensual de 5 salarios mínimos), que los realiza durante 20 años, como lo plantea el ejercicio, y luego los duplica durante los últimos 10 años.

3. CAPACIDAD INCREMENTAL DEL APORTE MENSUAL PARA LA PENSIÓN

Es cierto que, en Colombia, quien quiera puede incrementar sus aportes al sistema pensional en el RPM, elevando el promedio de su reconocimiento mensual, con base en lo aportado en los últimos 10 años. Sobre este punto, es pertinente plantear las siguientes reflexiones:

3.1. Capacidad de ahorro de los colombianos

¿Quiénes en Colombia pueden hacer un aporte durante 10 años de \$5.3 millones mensuales, para tener acceso a una pensión de \$9.8 millones?

Muy pocos son los ciudadanos que pueden hacerlo, así que el equilibrio del sistema no está en riesgo por este motivo. Es sabido que la capacidad de ahorro de los colombianos es extremadamente limitada o, si se quiere, precaria. La base de cotización de los aportes del ejemplo planteado equivale a contar con unos ingresos mensuales de \$16.1 millones (23.3 salarios mínimos de 2016).

3.2. Capital requerido para la inversión

A pesos de hoy (corrientes), quien aspire a tener una pensión de esa magnitud debe destinar a lograrlo, aproximadamente, \$636 millones, suma que es cuantiosa.

3.3. Efecto de la carga impositiva

Generar \$5.3 millones mensuales disponibles para invertir con efectos pensionales tiene una carga impositiva que puede constituirse en un gran desincentivo para destinar esos recursos a ese fin, especialmente si provienen de una relación laboral.

3.4. Costo - beneficio

El resultado del balance costo - beneficio puede inducir a una persona a realizar esta inversión. No obstante:

3.4.1. Acceso a inversiones alternativas

Quien tenga la capacidad de hacerlo podría tener acceso a inversiones alternativas más rentables, eludiendo incluso la carga impositiva de los salarios.

3.4.2. Impacto de las preferencias de corto plazo

Quien tenga esa capacidad puede estar más inclinado a gastar ese dinero cuando joven, antes que esperar a tener más años para hacerlo. Habría que consultar estudios en los que se analice y cuantifique esta preferencia.

4. EL ORIGEN DE LA DIFERENCIA

A pesar de la ausencia de equivalencia en los escenarios planteados en el artículo, es factible realizar algunos planteamientos acerca de su contenido.

La diferencia entre el monto de la pensión reconocida por COLPENSIONES y la del régimen privado presentada en el artículo de los representantes gremiales es grande y sobredimensionada, por la falta de equivalencia de los ejercicios planteados. Muchas son las personas que se han llevado una gran decepción, al conocer el monto de su pensión en el sistema privado. Sobre la misma, vale plantear las siguientes reflexiones:

4.1. Cálculo de la diferencia

4.1.1. Aportes requeridos

Es sabido que para obtener el reconocimiento de una pensión en el RPM, el afiliado debe efectuar aportes por 1.300 semanas, lo que equivale a un poco más de 25 años.

En el caso del ejercicio planteado, si el ciudadano logra realizar esos aportes en los últimos 10 años, esa es la base para definir el monto de la pensión por reconocer. Sin embargo, para tener derecho a una liquidación de su pensión mensual de esta magnitud, debe aportar con anterioridad, por lo menos, durante 15 años adicionales. En el ejercicio formulado en el artículo, se omite esta situación, y al desconocer el impacto de los aportes realizados durante tres lustros, es altamente riesgoso formular apreciaciones conclusivas con base en la comparación planteada.

Además, como se indicó en un numeral anterior, no existe una razón clara para plantear un escenario con 25 años de aportes y, luego, comparar situaciones con escenarios de 30 años.

4.1.2. Proporción de cambio en la cuantía de aportes es considerable

Dar el salto de un promedio de aportes previos durante 15 años a otro más alto en los últimos 10 años, para obtener un reconocimiento de pensión mayor, no es un ejercicio simple de simulación matemática. Para hacerlo, se requiere disponer de recursos monetarios de bastante consideración. Existen algunas personas que pueden dar ese salto, no obstante, ellas no constituyen la mayoría en la realidad nacional. En la práctica, la reflexión matemática puede plasmarse en la realidad en muy contadas ocasiones.

4.1.3. Información necesaria para dar claridad al debate

A este respecto, COLPENSIONES podría darle a conocer a la opinión pública información sobre:

4.1.3.1. Número de aportantes que hicieron un cambio significativo en los aportes

A este respecto, sería preciso conocer el número de ciudadanos que, desde la vigencia del actual sistema pensional, han incrementado de manera notoria sus aportes dentro del periodo de los últimos 10 años anteriores al derecho a recibir la mesada pensional.

4.1.3.2. Impacto del número de afiliados con cambio significativo de aportes

Respecto a los cambios denominados como “*truculentos*”, es imprescindible establecer su magnitud, con el fin de conocer, en los casos críticos identificados, la diferencia entre

el aporte medio de los últimos 10 años, en relación con el aporte medio en los 15 años anteriores.

4.1.3.3. Existencia de subvenciones del Estado colombiano

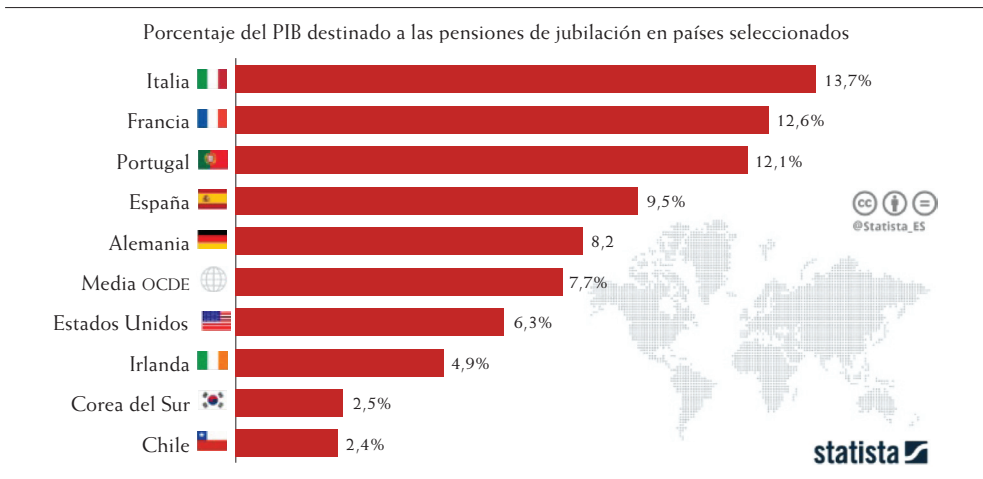
En igual sentido, sería necesario confirmar si, en esos casos, el Estado colombiano ha subsidiado estas pensiones y su monto. Si se confirma su existencia, es importante determinar el impacto del subsidio en la estabilidad del sistema RPM ¿Es de la magnitud que prevén los sectores privados?

4.2. Otras reflexiones sobre el origen de la diferencia entre el monto de una pensión en el RPM y en el RAIS

4.2.1. Magnitud de la contribución del Estado colombiano al sostenimiento del RPM

¿Es la generosidad o despilfarro de recursos públicos del Estado en el RPM el origen de tal diferencia? El aporte del Estado a las pensiones, comparado con el de otros países, es muy reducido. En la actualidad, en Colombia, como máximo llegaría a 3.5 %. En países desarrollados, como Italia, llega a 13.7 %, como lo muestra la siguiente gráfica.

GRÁFICA 3. GASTO DE PENSIONES POR PAÍSES



* Datos referentes a 2014 y si no disponible, a 2013.

Fuente: OCDE.

4.2.2. *¿Naturaleza indolente del Estado en relación con el uso de sus recursos?*

¿Ausencia de dolientes en el uso de los recursos del Estado? Siendo el RPM surtido con recursos del Estado, puede que la naturaleza de esos recursos incida en la probable baja racionalidad de los costos del sistema.

No obstante, antes que terminar con el régimen, hay que darle la oportunidad de suplir a los colombianos con su sistema pensional y ser fuente de competencia con el RAIS. Para ello, habría que tener en cuenta que la mejor manera de promocionar y fortalecer la competencia es nutriéndola de competidores, no eliminándolos.

4.2.3. *En relación con el RAIS*

¿Ineficiencia o incapacidad del sistema privado para generar beneficios equivalentes a los del RPM? ¿En ausencia de un competidor, a cuánto ascenderían los precarios \$2.2 millones de pensión del régimen privado? ¿Por qué no examinar con mayor detalle este aspecto?

4.3. **Asimetría de información**

La asimetría de la información es grande para el afiliado. La migración que preocupa a los empresarios privados puede ser una señal de que los afiliados están mejor informados en materia de beneficios. Pero la asimetría de la información no compete en exclusiva a los afiliados. Bien es sabido que los debates que se realizan en materia de pensiones requieren mayor información, con mejor calidad técnica.

También se conoce que en los debates, la divulgación de los estudios es baja y, así, no se saben con precisión las razones por las cuales el sistema privado realiza un reconocimiento pensional tan bajo. De hecho, la información es de su reserva, lo que acentúa la asimetría de información, en detrimento del pensionado.

4.4. **Inconsistencia de la tasa de reemplazo y los "tapones" aplicados al sistema para los traslados de régimen**

En el artículo analizado, se omite mencionar que quien haga una inversión en el RPM de la magnitud que se plantea en el ejercicio recibe el equivalente al 55 % del ingreso base de la liquidación de la pensión. En el ejercicio, se plantea una tasa de reemplazo de 61 % en el RPM, que no corresponde a lo estipulado por la ley colombiana.

Con esta reglamentación, se ha neutralizado el supuesto beneficio desbordado del afiliado o, si se quiere, en términos del artículo, se ha puesto un gran "tapón" al sistema. De otra parte, la movilidad hacia el RPM ha sido restringida, y el afiliado no puede trasladarse a este régimen dentro de los últimos 10 años de su periodo como aportante.

4.5. Descartar que existe ineficiencia en los sistemas privados

La supuesta competencia desleal del RPM respecto del sistema privado no se puede predicar, a menos que también se descarte que la diferencia en los reconocimientos pensionales se debe a la ineficiencia de dicho sistema. Además, el ejercicio planteado por la ANIF, en ausencia de la información de COLPENSIONES, no puede ser la base para evidenciar su existencia.

4.6. Necesidad de usar otros referentes para las comparaciones

Al tratar el tema de las pensiones en Colombia, siempre se trae a colación el sistema chileno. Sería conveniente comparar si con un régimen contributivo similar, se obtienen reconocimientos pensionales equivalentes acá y allá.

5. DE LOS REGÍMENES ESPECIALES

Para el ciudadano común de muy altos ingresos, habría unas ventajas relativas derivadas del sistema pensional RPM, que pueden deberse, entre otras razones, a la ineficiencia del sistema privado, y no únicamente a la irracionalidad en el uso de recursos del Estado. No obstante, esas eventuales ventajas han sido limitadas con el tope máximo de reconocimiento pensional (25 salarios mínimos) y con la fórmula que aplica un menor reconocimiento, en relación con el mayor número de salarios devengados en los últimos 10 años.

En términos prácticos, para el ingreso base de liquidación de \$16.1 millones mensuales, la tasa de reemplazo es de 55 %, esto es, \$8.9 millones y no \$9.8 millones, como se presenta en el artículo.

Se especula con la existencia de un sistema subsidiado, pero el artículo examinado no aporta buenos elementos en ese sentido.

Situación diferente ocurre con los regímenes especiales que subsisten, y que COLPENSIONES heredó al momento de su creación.

Al respecto, se requiere mayor divulgación de la información de quienes, en ausencia de regímenes especiales o de ajustes transicionales del sistema pensional, están recibiendo subsidios del Estado. Es preciso dimensionar el impacto de la carga de esa subvención, si la hay. El debate en relación con el régimen pensional debe partir, también, de la identificación de las fuentes de distorsión del mercado pensional en el país, independientemente de sus características estructurales, comunes en muchos países del mundo.

ANIF (2015) anuncia que se viene un gran impacto del costo pensional respecto al PIB. A este respecto, vale aclarar que en muchas publicaciones se trata de magnificar ese impacto, haciendo referencia a lo que ese costo implicaría en relación con el PIB, en un agregado de varios años o con el volumen de recursos necesarios, expresados en billones de pesos. Como se ha divulgado, esa carga en nuestro país, comparada con la de otros, es significativamente menor.

No se quiere decir con esto que se debe hacer caso omiso de las señales de advertencia que se presentan para el mercado pensional. Sin embargo, el debate que se produzca al respecto debe realizarse con mejores bases técnicas y, especialmente, con información más desagregada y exacta, preparada por el Gobierno nacional y COLPENSIONES, de tal manera que permita delimitar con claridad el alcance e impacto de los beneficios pensionales, subsidiados o no, para el ciudadano común y corriente, así como para quienes disfrutaban de los regímenes especiales, incluso de aquellos ya eliminados.

En el estudio, es necesario diferenciar y cuantificar las necesidades de recursos para cada segmento de beneficiarios que se identifique, y cuidarse de aplicar medidas genéricas, pretendiendo corregir distorsiones específicas.

Por las particulares características del mercado pensional, que no le permiten estar expuesto a las fuerzas libres de la oferta y la demanda, el Estado es el encargado de buscar un sano equilibrio entre los dos sistemas, procurando no eliminar la necesaria competencia entre ellos.

6. CONCLUSIONES

6.1. Como muchas de las “*verdades*” que se dan a conocer en los debates sobre las pensiones, varios de los planteamientos del sistema privado son parcialmente ciertos y, por tal motivo, imprecisos y sesgados.

6.2. Aunque son reconocidas las limitaciones del Estado como administrador de recursos, el mercado de las pensiones en Colombia no puede desistir de tener a COLPENSIONES como un importante jugador en el sistema.

6.3. El mercado de las pensiones no puede estar sujeto únicamente a las reglas del sistema privado. Hay que ajustar el sistema de incentivos para el ciudadano, evitando generar grandes distorsiones en el sistema global.

6.4. Por sus particulares características, el mercado de las pensiones debe ser altamente regulado e intervenido. En esa intervención, debe cuidarse de velar en extremo por el interés privado de los grandes grupos económicos del país, en detrimento del ciudadano común, con injerencia muy limitada en la toma de decisiones en materia pensional.

6.5. Es necesario aislar el impacto de los regímenes pensionales especiales, en el sistema pensional colombiano. Ello, para no hacer recaer en el ciudadano común el costo de un nuevo ajuste pensional, si es que este llegara a prosperar.

6.6. Es preciso confirmar, con base en estudios técnicos independientes, si el actual sistema de liquidación de pensiones en el RPM tiene un componente de subsidio y si está siendo cubierto con recursos del Estado o de los generados en la administración del sistema por

COLPENSIONES. En los cálculos respectivos, habría que eliminar el impacto de los ajustes transicionales del sistema de pensiones y de los regímenes especiales de pensiones.

6.7. Existe una diferencia estructural entre los dos sistemas, que genera incentivos distintos que, al parecer, están motivando la migración de usuarios del RAIS al RPM, causando preocupación en los primeros. No obstante, no puede predicarse que se está propiciando la existencia de competencia desleal, a menos, claro está, que se aclaren los aspectos acá descritos y se llegue a tal conclusión.

Es preciso reconocer que mucha de esa migración se produce, también, como efecto de la disminución de las asimetrías iniciales de información, que ahora brinda a los usuarios del sistema pensional mejores elementos de juicio a la hora de elegir el régimen de pensiones.

6.8. El sano equilibrio entre los competidores del sistema pensional requiere confirmar, evaluar y corregir la existencia e impacto de subsidios en el RPM, la coexistencia con los regímenes especiales, la identificación precisa de las fuentes de distorsión del mercado, así como la revisión de la capacidad de generación de eficiencias en el RAIS, para que el sistema de beneficios no genere diferencias perversas. A largo plazo, hay que procurar el equilibrio de dos sistemas con naturaleza distinta, en términos de la valoración de los beneficios para los usuarios y para los propietarios de los sistemas.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANIF. Ausencia de aseguramiento de los riesgos de vejez, invalidez y muerte y sus efectos sobre la sostenibilidad pensional en Colombia. Elaborado para Fasecolda [en línea], noviembre de 2015 [revisado] 25 febrero 2017. Disponible en internet: <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-fasecolda1115.pdf>
- CLAVIJO, SERGIO y CUÉLLAR, EKATERINA. Aplicación de "trucos pensionales" bajo el régimen público de Colpensiones. Centro de Estudios Económicos de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras –ANIF– [en línea], 20 de octubre de 2016 [revisado] 24 febrero 2016. Disponible en internet: <http://anif.co/sites/default/files/oct20-16.pdf>
- MORENO, GUADALUPE. Las pensiones en España en perspectiva. [revisado] 27 febrero 2017. Disponible en internet: <https://es.statista.com/grafico/7814/las-pensiones-en-espana-en-perspectiva/>

