



# **Reflexiones sobre una futura reforma de pensiones: ¿cambios paramétricos, sistemas de pilares o programa integral de protección para la vejez?**

## **Considerations upon a future pension's reform: Parametric changes, Pillar Systems or a Comprehensive Protection Program for old age?**

{ **MAURICIO AMADOR ANDRADE** }\*

---

\* Expresidente del Fondo de Pensiones Santander y Davivir. Docente de la especialización de seguridad social de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: amadora@titularizadora.com  
Recibido: 1 de junio de 2016 / DOI: <https://doi.org/10.18601/25390406.n1.03>  
Aprobado: 10 de octubre de 2016

## RESUMEN

La dinámica que tienen los países en su desarrollo social, demográfico y económico hace que continuamente se estén revisando las políticas y los modelos de desarrollo. Los sistemas de pensiones dependen de esas realidades y se tienen que adaptar a ellas para ser más incluyentes y equitativos y responder de mejor manera a las necesidades de la población. Este artículo reflexiona sobre los aspectos que debería tener una reforma del sistema pensional en Colombia, con base en el análisis de dos propuestas de reformas realizadas respectivamente por el Ministerio de Trabajo y la OCDE, y un estudio sobre sistemas y reformas pensionales realizado por Robert Holzmann y Richard Hinz para el Banco Mundial.

## PALABRAS CLAVE

Beneficios económicos periódicos; pensiones; reforma del sistema de pensiones; régimen de ahorro individual con solidaridad; sistema de pilares

## ABSTRACT

The dynamic that countries have in their social, demographic and economic development pursues a continuous revision of policies and development models. Pension systems depend upon those realities having to adapt to become more inclusive and equalitarian, hence providing a better answer to the needs of the population. This article discusses upon aspects that should be in place in a pension system's reform in Colombia, based upon the analysis of two reforms carried out by the Minister of Works and the OECD, as well as the given parameters by Robert Holzmann and Richard Hinz for The World Bank respectively.

## KEYWORDS

Individual retirement savings; pension pillar system; pensions; periodical economic benefit; reform of the pension system

## INTRODUCCIÓN

La realidad de los países no es estática. Por lo tanto, los elementos básicos de su estructura, los aspectos demográficos, el desarrollo económico, la distribución del ingreso, la formalidad del empleo y otros más que se podrían mencionar, están en constante evolución. Esto permite que se produzcan reformas al interior de los sistemas pensionales, para responder a las nuevas realidades. En relación con lo anterior, el objetivo de este artículo es reflexionar sobre aquellos aspectos que sería importante considerar al realizar una reforma del sistema de pensiones en Colombia.

En la primera sección de este artículo se destacan los elementos claves que deben considerarse antes de iniciar un proceso de reforma al sistema general de pensiones. Estos fueron extraídos del documento “Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno. Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas”<sup>1</sup>, editado por el Banco Mundial. En esta sección también se incluyen tres ejemplos de reformas: la de Argentina, Chile y Dinamarca que difieren en la forma y alcance con las que fueron implementadas, pero que siguen los lineamientos de los aspectos destacados en el documento del Banco Mundial.

La segunda parte del artículo es una fase de análisis de dos propuestas: una del Ministerio de Trabajo<sup>2</sup> y otra de la OCDE<sup>3</sup>, que no coinciden en el tiempo, pero tienen como objetivo común definir, describir y resaltar los elementos más importantes a ser tenidos en cuenta para la realización de una reforma del sistema de pensiones en Colombia. Esta sección también aborda los aspectos que no fueron evaluados, ya sea porque no eran esenciales o no hacían parte del alcance de las mismas.

Por último, como eje central del artículo, se presentan unas reflexiones y consideraciones que parten del análisis de las propuestas mencionadas en la segunda sección, con el propósito de estimar la eficacia y el alcance de las propuestas y determinar qué les puede faltar o en qué pueden fallar.

- 
- 1 Robert Holzmann y Richard Hinz, “Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas” (Informe, Banco Mundial, Washington, 2005)
  - 2 Rafael Pardo, “Nuevo modelo de protección para la vejez” (Presentación, Ministerio del Trabajo, Bogotá, 11 de febrero de 2013).
  - 3 OCDE, “Estudios Económicos de la OCDE Colombia. Visión General” (Presentación, OCDE, Bogotá, enero de 2015).

## ELEMENTOS BÁSICOS DE UNA REFORMA PENSIONAL Y ALGUNOS EJEMPLOS DE ELLAS

No sería fácil considerar los aspectos relacionados con una reforma potencial al sistema de pensiones sin tener un marco conceptual que defina los elementos fundamentales del proceso. Pues es a partir de estos que puede estructurarse el análisis, la comparación y el contraste de las propuestas que se han hecho hasta el momento, que se harán en un futuro cercano y que serán esenciales para la implementación de ajustes en el régimen pensional colombiano. Para tal fin, se presenta el documento escrito por Holzmann y Hinz<sup>4</sup>, dos de los más reputados expertos del Banco Mundial en reformas pensionales.

Reseñar los aspectos mencionados en el estudio citado permite entender de una mejor forma las bases de un ajuste del sistema pensional del país. Así mismo, este ejercicio hace posible determinar en qué aspectos se han tenido avances, qué falta, qué es viable hacer y contrastar estos aspectos con las propuestas que han analizado el Gobierno y la OCDE. El análisis que se presenta a continuación destaca y resume los elementos más importantes del documento y los aspectos de este, que se tendrán en cuenta para evaluar las propuestas y hacer las reflexiones y recomendaciones contempladas en las otras secciones de este artículo.

### ASPECTOS RELEVANTES

Un elemento esencial, que es claro en el planteamiento hecho por los autores, es la necesidad de abordar las reformas no solamente como el cambio de un sistema pensional, sino como el desarrollo de una modalidad integral de atención y soporte en la vejez de las personas, que deberá incluir tanto a aquellas que cotizan y hacen parte del sistema, como a las que no lo pueden hacer por su situación económica.

Holzmann y Hinz<sup>5</sup> plantean que los sistemas de pensiones deben contener la combinación de cinco elementos básicos o pilares: un “pilar cero” de carácter no contributivo, que da una pensión o beneficio social de sobrevivencia; un “primer pilar” de carácter contributivo y obligatorio, cuya cotización depende del ingreso. Pero cuyo beneficio está definido y tiende a ser igual para todos los que participan en él; un “segundo pilar” contributivo y de carácter obligatorio, en el que la cotización está en función del ingreso y la pensión, de acuerdo con el capital que se haya ahorrado más sus rendimientos; un “tercer pilar” voluntario, que busca crear un ahorro adicional que complemente la pensión, y un “cuarto

4 Holzman y Hinz, “Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno”.

5 Ibíd.

pilar” que va dirigido a mejorar la calidad de vida en la vejez y que incluye apoyos financieros y no financieros.

Los principales aportes de Holzmann y Hinz están relacionados con el reconocimiento de la importancia que tiene el proveer de ingresos al anciano vulnerable y no solo al que ha podido cotizar y crear su pensión. En su estudio, los autores insisten en la necesidad de encontrar un equilibrio entre el consumo de las personas y el ahorro que deben hacer para suplir sus necesidades cuando ya no puedan trabajar. También reconocen que para hacer las reformas es necesario tener en cuenta la capacidad de los países, la velocidad en que estos pueden hacerlas y la combinación y alcance más adecuado de los diferentes pilares.

A continuación se presentan, en una primera parte, los orígenes y los alcances de las reformas y, en una segunda, los elementos claves en el diseño e implementación de las mismas.

## ORÍGENES Y ALCANCES DE LAS REFORMAS

### *MARCO DE REFERENCIA*

En el pasado, los sistemas de pilares que se crearon en diferentes países contemplaban solo tres pilares. Uno obligatorio y optativamente contributivo, que proveía una pensión de sobrevivencia; un segundo pilar obligatorio, que proveía una pensión en función del capital que se pudiera ahorrar, y un tercer pilar voluntario, que servía de complemento a las pensiones obtenidas en los pilares uno y dos. Holzmann y Hinz<sup>6</sup> proponen la creación de dos pilares adicionales. El “pilar cero”, que tiene un objetivo de disminución de la pobreza en los ancianos y el “cuarto pilar”, que busca ir más allá en la política social al incluir, entre otros, aspectos como el apoyo familiar y el acceso a salud y vivienda.

### *EXTENSIÓN DEL CONCEPTO ORIGINAL*

Holzmann y Hinz<sup>7</sup> consideran que hay cinco aspectos adicionales a los que siempre se han considerado para realizar una reforma:

- Mejor comprensión de las necesidades y de las medidas de las reformas. La presión fiscal y los desafíos demográficos son importantes al momento de abordar una reforma. Estos deben contemplar adicionalmente los cambios socioeconómicos y el efecto de la globalización, así como analizar cómo esta se logra y cómo afecta a las personas, especialmente a las de bajos ingresos.

6      Ibíd.

7      Ibíd.

- Ampliar el sistema de pilares a cinco pilares. Se reconoce la necesidad de contar con un “pilar básico” dirigido a aliviar la pobreza de los ancianos y sectores vulnerables; promover un “tercer pilar” para complementar las pensiones dadas las bajas tasas de remplazo que habrá en el futuro, y crear un “cuarto pilar” que esté dirigido a cubrir las necesidades, no necesariamente económicas, de las personas que ya no trabajan.
- Balance apropiado de los pilares con base en las necesidades y posibilidades de los países y de los individuos. No puede haber una receta única y las características de cada país deben determinar cuáles son las características y alcances de cada pilar.
- Viabilidad de la reforma. El entorno económico, político, institucional y financiero determina la posibilidad y alcance de la reforma.
- Interés y apoyo en evaluar nuevas posibilidades e innovaciones en las reformas. Las características y coyunturas propias de los países que están pensando en implementar reformas de sus sistemas hacen que se tengan que considerar nuevas alternativas, que las faciliten o hagan viables.

## PRINCIPIOS CLAVES

Todo sistema de pensiones debe tener como principios base: proveer la seguridad de un ingreso básico y el alivio de la pobreza y dar prioridad a cubrir otras necesidades básicas y garantizar la disponibilidad de recursos presupuestales, hecho del cual depende su viabilidad<sup>8</sup>.

Si se dan las condiciones adecuadas, debe tenerse en cuenta que: el fondeo (prefinanciamiento con contribuciones) es beneficioso para los países y se puede hacer en cualquier pilar; el fondeo hace que los pasivos pensionales estén amparados por derechos de propiedad; el fondeo requiere de una evaluación juiciosa de los beneficios y costos; los sistemas de fondeo que se han implementado solo sirven de referencia y no deben ser copiados de forma igual en otros países.

## OBJETIVOS DE UN SISTEMA Y DE UNA REFORMA DE PENSIONES

Se busca dar un marco de referencia a aquellos países que van a emprender reformas, con base en las experiencias obtenidas por el Banco Mundial. Es por ello que Holzmann y Hinz<sup>9</sup> proponen que:

- El sistema sea adecuado: que provea beneficios para toda la población, evite la pobreza en la vejez y sea específico para cada país.

8 Ibid.

9 Ibid.

- El sistema sea financiable: que se encuentre dentro de la capacidad financiera de los individuos y de la sociedad.
  - El sistema sea sostenible: que sea financieramente sólido y se mantenga así.
  - El sistema sea robusto: que pueda soportar *shocks* importantes incluyendo la volatilidad económica, demográfica y política.
- Se hace énfasis en que las pensiones son derechos sobre la producción futura y que, por lo tanto, las reformas deben contribuir a potenciar el desarrollo y reducir las distorsiones entre el mercado de capitales y el mercado laboral.

## CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Los criterios con los que se juzga una propuesta, según Holzmann y Hinz<sup>10</sup> son los siguientes:

- ¿Significa un avance significativo en el logro de los objetivos de un sistema de pensiones? Hay varias preguntas por resolver, que obligan a pensar si se está haciendo la reforma correcta y con los alcances necesarios: ¿Garantiza una protección razonable para los riesgos de pobreza en la vejez? ¿Es capaz de mantener niveles de consumo y de estabilidad económica adecuada? ¿Cumple con tener efectos distributivos? ¿La carga financiera de la transición está repartida equitativamente inter e intrageneracionalmente?
- ¿Los entornos macroeconómico y fiscal son capaces de soportar la reforma?
- ¿La estructura que tienen los sectores público y privado soportan el nuevo esquema de pensiones?
- ¿Tienen las entidades del Gobierno la capacidad para regular y supervisar el sistema?
- ¿Existe un compromiso creíble y de largo plazo del Gobierno?
- ¿Hay credibilidad local y liderazgo?
- ¿Hay capacidad de implementación y capacidades para hacer las reformas?

## DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

Holzmann y Hinz<sup>11</sup> reflexionan sobre las buenas prácticas que se deben tener en cuenta y que ayudan a la implementación de las reformas. Estas prácticas tienen que ver con el tipo de reformas que son viables; el diseño de los pilares; la sustentabilidad financiera; la preparación administrativa; las restricciones en la

10 Ibid.

11 Ibid.

implementación; las estrategias para preparar al mercado financiero; su regulación y supervisión y, finalmente, los elementos de economía política a considerar.

La posición adoptada por el Holzmann y Hinz<sup>12</sup> está claramente dirigida a recomendar el sistema de pensiones multipilar. Esto implica incluir, como se mencionó anteriormente, un “pilar cero”; un primer pilar contributivo, que pueda ser de contribución definida nocional; y una combinación de pilares de ahorro voluntario y obligatorio.

## DISEÑO DEL PILAR, ALIVIO DE LA POBREZA Y REDISTRIBUCIÓN

El diseño de los pilares tiene que ver con el desarrollo que haya tenido el país en su sistema de pensiones. No es lo mismo hacer una transición de un sistema maduro y consolidado, que implementar uno nuevo. Hay tres sugerencias principales a tener en cuenta:

- Implementar un “pilar cero” que cumpla con el objetivo de aliviar la pobreza. Este pilar, generalmente se paga con cargo al presupuesto y trae unos retos importantes, sobre todo para aquellos países que no tienen recursos suficientes o tienen que atender con prioridad otras necesidades de la población más vulnerable, como pueden ser los niños, la juventud y los discapacitados.
- Los sistemas obligatorios y contributivos deben mantenerse pequeños y manejables. Por lo tanto, deberían tener tasas de remplazo modestas y tasas de contribución no muy altas.
- Los sistemas en donde hay baja cobertura y que están relacionados con los ingresos, en lo posible, no deben depender de recursos presupuestales. Si hay efectos de redistribución estos se deben obtener del mismo grupo participante.

## SUSTENTABILIDAD FINANCIERA

En el sistema de pensiones hablar de sustentabilidad financiera es concentrarse en evaluar la posibilidad de pagar los beneficios actuales y futuros. Saber con claridad qué tasa de remplazo va a tener la persona, que hay estabilidad en las tasas de contribución y que si estas se modifican, se haga sobre bases técnicas confiables y no sobre decisiones políticas o de conveniencia. Lo anterior también requiere una evaluación de las posibles tasas de rentabilidad de forma anticipada.

.....  
12      Ibíd.

## PREPARACIÓN ADMINISTRATIVA Y RESTRICCIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN

Los esquemas que permitan la administración adecuada del sistema son muy importantes especialmente en los siguientes aspectos:

- Sistemas únicos de información de los afiliados, integrados con el de recaudo y compensación.
- Posible coexistencia de unidades de recaudación de impuestos y seguridad social.
- Tratamiento impositivo y equitativo, que debe dar incentivos para desarrollar el sistema y no para crear beneficios adicionales a los más pudientes.
- El nivel de comisiones o cargos debe ser objeto de discusión.
- Limitar los costos a través de esquemas que permitan tener economías de escala y consolidar operaciones.
- Creación de alternativas para el período de desacumulación de los sistemas de capitalización y el manejo de sus riesgos.

## PREPARACIÓN DEL MERCADO FINANCIERO, REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN

Así mismo, cinco puntos se plantean como elementos del debate: la posibilidad de que un esquema de pensiones fondeado pueda introducirse en un mercado financiero rudimentario; los estándares reglamentarios y prácticas necesarias para asegurar una operación eficaz y segura; el desarrollo de instituciones de supervisión; el nivel de costos aceptable, y las opciones para países pequeños con sistemas abiertos.

## IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA

Holzmann y Hinz<sup>13</sup> consideran que una reforma pensional implica una profunda comprensión de la economía política de la reforma, porque tiene momentos y fases a seguir tales como:

- *Fase de desarrollo de compromiso.* Implica involucrar en el debate a todos los sectores de la sociedad aunque esto suponga dificultades en el logro de consensos.
- *Fase de desarrollo de la coalición.* Poder identificar un líder que crea en la necesidad de la misma y que sea capaz de comprometer su destino político con ella.

.....  
13      Ibíd.

- *Fase de implementación.* Evaluar cuándo es el momento político adecuado para hacer la reforma y su implementación. También hay que considerar la capacidad de manejar los problemas que ocurran y debe mantenerse todo el tiempo el apoyo político para que la reforma sea exitosa.

## **ESQUEMAS DE SISTEMAS DE PENSIONES Y SU ACERCAMIENTO AL PLANTEAMIENTO DE LAS REFORMAS DEL BANCO MUNDIAL**

Como complemento a los planteamientos del Banco Mundial, descritos en los párrafos anteriores, se presenta de manera breve la forma en la que algunos países, principalmente en Latinoamérica, han llevado a cabo este tipo de reformas. Esto permite recoger algunos elementos de juicio útiles para el análisis de la situación colombiana, sin pretender profundizar mucho en los casos presentados, solo destacando algunos aspectos relevantes.

Es importante tener en cuenta que en la mayoría de los casos que se presentan, los países han incluido el esquema de pilares y lo han adaptado a las condiciones particulares de cada contexto para crear versiones propias del sistema. A continuación, se presenta cada uno de los casos seleccionados, junto con una breve descripción del sistema adoptado por el país analizado, para tratar de determinar el alcance y la forma en la que fue implementado. Se tomará como punto de partida el caso de Argentina que, si bien hoy ya no existe como originalmente fue concebido, aporta elementos interesantes a ser evaluados.

Para esta breve reseña, se ha tomado como referencia, para los casos de Argentina y Chile, lo descrito en el estudio: “Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos”<sup>14</sup> y para el de Dinamarca, el documento “La Seguridad Social en Dinamarca”, de la Comisión Europea de la Seguridad Social<sup>15</sup>.

### **ARGENTINA**

En el año 1993, después de una gran crisis económica y ante un déficit creciente en el sistema de pensiones, se llevó a cabo una reforma fundamentada en un esquema de pilares complementario y no competitivo entre administradores. De acuerdo con el contexto y el alcance que el Banco Mundial quisiera que tuvieran las reformas del sistema de pensiones, el sistema que Argentina adoptó en el año 1993 contempla los siguientes aspectos:

14 Rodrigo Acuña, coord., “Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas” (Vol. I y II, Estudio Internacional de SURA Asset Management, Chile, marzo de 2015).

15 Unión Europea, “La Seguridad Social en Dinamarca” (Guía, Comisión Europea de la Seguridad Social, Red MISSOC, 2012).

- Un “pilar básico” con elementos del “pilar cero” que proveía una pensión de sobrevivencia a quienes llegaran a una edad determinada y no se hubieran podido pensionar. También con elementos del “pilar uno”, dado que existía una pensión definida similar para todas las personas aunque la cotización se basaba en el salario.
- Un pilar equivalente al “pilar dos” de capitalización, en el que la pensión está definida por el ahorro realizado.
- Un pilar tres de ahorro voluntario en donde las personas pudieran utilizar dicho ahorro para complementar las pensión obtenida a través de los pilares anteriores
- No existía un pilar que tuviera por objetivo, tal como la plantea el Banco Mundial, cubrir las necesidades de salud, vivienda y bienestar de la población mayor.
- Las personas podían optar por pertenecer solo al sistema de reparto. En este caso, todas las cotizaciones iban al sistema público y tendrían una pensión básica definida, una pensión por permanencia al sistema y, en caso de no reunir los requisitos para obtener la pensión y llegar a los 70 años, una pensión por edad que no podía superar el 60% de la pensión básica.
- Sin embargo, con la última reforma el sistema volvió al existente antes de 1993 y eliminó el “pilar dos” y el “pilar tres” y estableció un sistema de pensión definida.
- La sostenibilidad financiera del sistema estará supeditada a que las pensiones que se otorguen estén totalmente fondeadas por las cotizaciones. De no ser así, el déficit del sistema podría llevar a una nueva crisis que recaería sobre el presupuesto del país y las futuras generaciones.

## CHILE

Este país es considerado el promotor de un cambio radical en la concepción de los sistemas de pensiones. Chile poseía antes de la reforma un régimen de reparto fraccionado en múltiples cajas de previsión, que atendían diferentes sectores de la economía, sin un estándar definido de prestaciones. El nuevo sistema está basado en el ahorro o capitalización individual, es administrado por el sector privado, es de carácter obligatorio y permite la competencia entre las administradoras. Los aspectos más relevantes del sistema se pueden resumir en que: está basado en un sistema de capitalización individual o de cotización definida, en el que la pensión que obtiene cada persona es el resultado del ahorro que haga durante su vida laboral, incluidos sus rendimientos. Las cotizaciones hechas en el anterior sistema se reconocen en dinero a través de un “bono de reconocimiento”. A la luz del sistema de pilares esto podría considerarse como un “pilar dos” único;

existe la posibilidad de hacer aportes voluntarios para complementar la pensión, adicionales a los obligatorios, con lo que se establece un “pilar tres”; a raíz de la última reforma, el Estado fondea con recursos fiscales un “pilar asistencial” que le da pensión a aquellas personas que no la pudieron obtener en el sistema previsional. Lo anterior, siempre que hayan cumplido 65 años y que pertenezcan al 60% más pobre de la población o que tengan una condición de invalidez.

En la actualidad esa pensión es del orden de los 156 USD mensuales. También se creó un beneficio complementario consistente en que si una persona no logra obtener una pensión mínima con sus aportes (Pensión Máxima con aporte solidario que está cercana a los 507 USD mensuales), el Estado aporta la diferencia. En los últimos años, especialmente con la última reforma realizada, Chile buscó convertir su régimen de pensiones en un sistema integral de seguridad social que lograra que las personas que no pudieran acceder al sistema tuvieran un ingreso en su vejez que les permitiera subsistir; que propendiera por una mejor calidad de vida para las personas mayores y una sostenibilidad financiera que no se recargara sobre las generaciones futuras; por dar un alto nivel de información al afiliado; por una supervisión estricta del Estado y por garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.

## DINAMARCA

En los países de Europa tradicionalmente existían sistemas de reparto en los que las pensiones estaban definidas y existían cotizaciones que generalmente no daban los recursos necesarios para el pago de las pensiones otorgadas. Hoy existen múltiples sistemas, pero la mayoría de ellos han acogido el esquema de multipilares, en el que se mezclan el sistema de reparto para cubrir una pensión básica y el de ahorro individual que actúa en la forma de una pensión complementaria. Sin embargo, también se han creado sistemas llamados nocionales, en los que la pensión se determina en función de las cotizaciones realizadas y el tiempo durante el cual estas se hacen. Pero que, a diferencia de sistemas como el chileno, no es manejado por el sector privado y los recursos van al Estado que, con base en tasas de mercado o cálculos actuariales, determina cual es la pensión que puede recibir el afiliado al sistema. En este sistema, el Estado crea reservas y responde por las rentas que se deben pagar en función de lo que los empleados han cotizado.

Este sistema le ofrece al Estado las siguientes ventajas: la pensión que se otorga está calculada con base en las cotizaciones hechas en el tiempo y no da subsidios a los de mejores ingresos. La prestación se otorga en función del capital ahorrado, solo que este es nocional y no real; este sistema permite manejar el pago de las pensiones actuales con la caja que producen las cotizaciones,

contra una deuda real que el Estado va adquiriendo con los afiliados que están cotizando.

Dentro de este contexto se describen, a continuación, los elementos más importantes del sistema danés:

- Un pilar básico del que se puede beneficiar todo ciudadano danés que haya cumplido 65 a 67 años de edad. Este pilar está representado en la llamada “pensión social”, que tiene un importe calculado con base en el sueldo del trabajador y un complemento que se determina tomando en cuenta los ingresos acumulados propios y los de su pareja. La edad en la “pensión social” se va ajustando en el tiempo, de acuerdo con los cambios en la expectativa de vida.
- Una pensión extraordinaria que se determina teniendo en cuenta la duración de la afiliación del trabajador, así como el importe de las cotizaciones abonadas a su cuenta notional.
- La financiación del “primer pilar” se hace con recursos del Estado y la del segundo, con aportes realizados por el empleado y su empresa. En el caso de los independientes, pueden participar en el sistema, pero los aportes son por cuenta propia.
- Existe un equivalente al “pilar tres” voluntario, que generalmente es un porcentaje del sueldo.
- En caso de invalidez se otorga una pensión que está basada en el ingreso actual del trabajador, independientemente de que tenga o no subsidio del Estado. Esta pensión es remplazada por la de vejez cuando el trabajador llega al rango de edad entre 65 y 67 años.
- Las personas, además de la “pensión social”, pueden recibir subsidios adicionales, destinados a cubrir servicios sanitarios y calefacción, y se entrega en dinero para personas con situaciones muy precarias de subsistencia. De esta manera, se podría decir que en términos del Banco Mundial, el “pilar cuatro” estará siempre cubierto.
- Existe la asistencia sanitaria, gratuita o contributiva, para todos los residentes en Dinamarca, lo que permite que todas las personas puedan tener acceso a la salud.

La razón de incluir el caso danés es poder mostrar otra forma en la que se puede establecer un “segundo pilar”, que si bien se financia con los recursos cotizados en la vida del afiliado, no corresponde a un sistema de capitalización individual tradicional. Por el contrario, corresponde a uno notional en donde el individuo va creando el derecho a una pensión, en función de lo que cotice y el tiempo en que lo haga.

El ser una prestación dada por el Estado implica una carga fiscal que debe ser evaluada, en su sostenibilidad, en el tiempo. Sobre todo ante envejecimientos

de la población y disminución de las personas en capacidad de cotizar, versus las personas pensionadas. Existe el riesgo de que ante una situación de crisis futura de la economía se puedan ver restringidas las pensiones de los cotizantes en el momento que quieran acceder a ellas. Este riesgo es mitigado por el hecho de que el Estado hace inversiones de los recursos y trata de tener fondeados los pasivos que se van generando.

El sistema permite que las pensiones no superen lo que los individuos cotizan, por lo que no crea desbalances. Sin embargo, dado que las cuentas son nocionales el Estado utiliza los recursos obtenidos mensualmente para hacer frente a los pagos de los pensionados contra una deuda futura con los cotizantes actuales.

## **PROPUESTAS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y LA OCDE SOBRE UNA POTENCIAL REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN COLOMBIA**

Al igual que en la sección anterior y con el fin de que se tengan algunos elementos de referencia, se ha considerado de utilidad mencionar los aspectos más relevantes y el alcance de dos propuestas de reformas de pensiones. La primera de ellas corresponde a la elaborada por el Ministerio del Trabajo en el año 2013. Los alcances de esta propuesta de reforma fueron divulgados en algunos foros. Sin embargo, tuvo que dejarse a un lado frente a la necesidad del Gobierno de abordar la discusión de la reforma del sistema de salud, por una parte, y por el deseo del Ministerio de Hacienda de ajustar con prioridad los aspectos paramétricos del sistema, por la otra. La segunda propuesta ha sido presentada por la OCDE en 2015 y está empezando a ser discutida por sectores diferentes al Gobierno.

Cada una de estas propuestas evidencia un enfoque diferencial. La propuesta del Ministerio del Trabajo tiene un mayor énfasis en lograr que la persona que por su edad tiene que dejar de trabajar, tenga un ingreso básico de subsistencia; y en poder eliminar los subsidios que existen en el sistema de prima media que favorecen primordialmente a los de mayores ingresos. Por su parte, la propuesta de la OCDE, si bien no deja de lado estos aspectos, aborda la necesidad de hacer una reforma al sistema y enfatiza en los cambios paramétricos, en la viabilidad del sistema de prima media y en eliminar todos los desbalances del régimen actual.

### **REFORMA PLANTEADA POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO**

Con base en las lecturas de las presentaciones hechas por el Ministerio y las socializaciones iniciales que se hicieron de la reforma, se puede llegar a afirmar que los elementos críticos de la misma eran los siguientes:

- *Mayor eficiencia del sistema.* El Gobierno planteaba, en su momento, que así como hay que hacer cambios de fondo en el régimen de seguridad social, estos deben contar con estructuras y procesos que lo soporten. Para ello se hacía énfasis en seguir trabajando en el desarrollo de Colpensiones, a través de mejoras en los procesos, sistematización total de los mismos y mejores recursos técnicos y humanos.
- *Ampliación del programa del adulto mayor.* Hay estudios que revelan que el mayor nivel de pobreza se encuentra entre la población cuya edad supera los 65 años de edad. Es por ello que se entiende el interés del Ministerio en ampliar los alcances del “Plan del Adulto Mayor”, para proporcionar a esta población ingresos que garanticen su supervivencia. El objetivo del programa sería ampliar la población cubierta a los 2,4 millones de personas y probablemente aumentar el valor del subsidio.
- *Desarrollo de los BEPS.* Este sistema fue creado hace algunos años para lograr que las personas que no pueden llegar a cotizar sobre un salario mínimo al mes, en razón de que los días trabajados o los ingresos mensuales no son suficientes, pudieran tener un ingreso de subsistencia por medio de un subsidio estatal, al llegar a una edad fijada (igual a la de pensión del sistema de prima media). La idea del Ministerio era integrar este sistema con el de Adulto Mayor, para efectos de que se tuviera en el país el equivalente a las “pensiones sociales” de Dinamarca o el “pilar básico” en Chile, entre otros. Así mismo, se trabajaría en lograr que este fuera utilizado e integrado con el resto de la seguridad social.
- *Cotización retroactiva.* Como se podrá ver más adelante, varios de estos aspectos son recogidos en la propuesta de la OCDE. El concepto sobre el que se basa este aspecto de la propuesta está resumido de la siguiente forma: la informalidad del trabajo en Colombia y, por ende, la densidad de la cotización, es muy precaria y hace muy difícil que una persona logre completar las semanas necesarias para obtener la garantía de pensión mínima en Colpensiones o en un fondo privado. Por lo anterior, una de las propuestas era que si una persona que llegaba a la edad de pensionarse no cumplía con las semanas mínimas que exige la ley en ese momento, pudiera tener una pensión y se le descontara mensualmente lo correspondiente a la cotización por el tiempo necesario para completar las semanas que tendría que haber cotizado para obtener la pensión.
- *Implementación de la pensión familiar.* Hoy ya existe en Colombia la posibilidad de obtener una pensión familiar. En el caso de que ni el afiliado ni su cónyuge hayan podido obtener una pensión individualmente, esta se construye uniendo las semanas trabajadas en conjunto, en el caso de Colpensiones; o el capital ahorrado, en el de los fondos de pensiones. La meta

del Gobierno era lograr reglamentar y poner a andar esta pensión para que más familias pudieran tener ingresos en la vejez. Vale la pena indicar que en el caso de prima media esta cubriría a los vinculados al Sisbén y sería libre en el caso del RAIS.

- *Desarrollo de un pilar solidario o primer pilar:* Existen en el mundo muchos ejemplos de cómo establecer un “pilar solidario” o “pilar uno” al que hace referencia el Banco Mundial. Este pilar puede presentarse con: eliminación del subsidio a mayores salarios, RPM para Salario mínimo o RAIS para ingresos superiores al salario mínimo.

En el caso de Colombia, el Ministerio había planteado, dentro de su propuesta, que ese “pilar solidario” se constituiría con los aportes equivalentes a un salario mínimo, correspondientes a la cotización de todas las personas y estos estarían administrados por Colpensiones, bajo el esquema de prima media. Con los anteriores aportes, se daría una pensión de un salario mínimo a aquellas personas que lograran cumplir los requisitos de edad y semanas cotizadas, sin distinción del salario que devengarán y sobre el cual cotizaran. Los aportes de las cotizaciones correspondientes a los ingresos por encima de un salario mínimo irían a los fondos de pensiones, en donde se obtendría una pensión complementaria, en función del capital que se lograra ahorrar, y los subsidios solo permanecerían para cubrir la garantía de pensión mínima.

## **INFORME DE LA OCDE: “REFORMANDO EL SISTEMA DE PENSIONES PARA INCREMENTAR COBERTURA Y EQUIDAD”**

En el 2015, la OCDE produjo un informe en el que resume las apreciaciones que tiene la organización sobre el sistema pensional colombiano y los alcances que debiera tener una reforma del sistema de seguridad social en pensiones en nuestro país. Esto, teniendo en cuenta los avances que se han hecho en la materia en los últimos años que, si bien han contribuido a mejorar el sistema, no han sido parte de una reforma integral. Tal es el caso de la creación de los BEPS y el desarrollo del “Plan del Adulto Mayor”.

La OCDE señala los principales problemas del sistema, para así resaltar los puntos esenciales en que se debe enfocar el análisis y, posteriormente, hacer recomendaciones al respecto. A continuación, se describen cada uno de estos puntos.

### ***PROBLEMAS DE COBERTURA DE INGRESOS***

Para la OCDE, el principal problema que tiene Colombia en este tema es que hay un nivel muy limitado de personas mayores que tiene acceso a una pensión y

además hay una baja probabilidad de que la situación cambie para los que a futuro van a estar en esa situación.

Las razones básicas que expone el organismo para hacer esta aseveración son las siguientes:

- Actualmente, solo el 37% de la población mayor tiene una pensión y gran parte del 63% restante debe buscar los medios para poder subsistir.
- A diferencia de muchos países, aún de Latinoamérica, en Colombia el mayor nivel de pobreza está concentrado en los ancianos.
- Existe un alto grado de informalidad (más del 50%), lo que implica que una gran cantidad de personas no están generando los medios para subsistir en el futuro, cuando ya no puedan trabajar. Y lo que puede ser peor, que no hay el suficiente número de personas cotizantes que hagan sostenible un sistema de pensiones.
- El informe también se refiere al obstáculo creado por la Constitución de 1991, al no permitir la existencia de pensiones inferiores a un salario mínimo. Si bien hay devolución de saldos en el Régimen de Ahorro Individual (RAIS) e indemnización sustitutiva en el Sistema de Prima Media, la probabilidad de que ese ahorro entregado de una vez perdure en el tiempo, es bastante baja.

Para hacer frente a este problema, el informe plantea unas recomendaciones que van desde fortalecer los sistemas actuales hasta la revisión de algunos aspectos del régimen laboral. A continuación, se presenta un resumen de ellas:

- *Extensión de los BEPS.* Lo que pretende la organización es que se reglamente la utilización de este mecanismo y que se amplíe a otro tipo de afiliados diferentes a los que pertenecen al Sisbén. De tal forma que termine siendo un sistema alternativo de ingresos en la vejez, al que se puedan llevar, también, los recursos correspondientes a la devolución de saldos o indemnizaciones sustitutivas provenientes del Sistema General de Pensiones.
- *Reformas al mercado laboral.* El alcance de la propuesta tiene dos elementos importantes. El primero de ellos tiene que ver con la forma en que se ajusta la mesada pensional, la cual está atada al incremento de este y no de la inflación, en los casos de los que ganan menos de dos salarios mínimos. El hecho de que se utilice esta referencia para el aumento de la pensión ha evitado que exista en la actualidad un mercado de rentas vitalicias, debido a la imposibilidad de calzar el costo de los pasivos (atado al salario mínimo) y la rentabilidad de las inversiones de largo plazo, que en el mejor de los casos están referidas a la inflación. La diferencia entre esta rentabilidad y el aumento del salario mínimo tiene que ser asumida por el asegurador o por el Estado, lo que hace que el esquema no sea viable financieramente.

Es necesario hacer distinción en el salario mínimo en función de la edad y la región del país en donde se trabaje, para reducir el efecto que tiene en la economía y en el déficit de las pensiones. El segundo elemento se enfoca en lograr que más personas entren al mercado laboral, para lo que sugiere la eliminación de algunos costos laborales que hacen que la carga para las empresas, sobre todo las pequeñas y medianas, sea muy alta y no incentive la creación de nuevos puestos formales.

- *Pensión retroactiva y flexibilización en la garantía de pensión mínima.* El informe considera que una de las razones para que una persona no se pueda pensionar es porque la densidad de cotizaciones durante su vida laboral es insuficiente y no logra tener las semanas mínimas de cotización necesarias para acceder a la pensión. La OCDE plantea que la persona, al llegar a la edad de retiro, pueda tener una pensión parcial aunque no haya completado las semanas de cotización necesarias. Adicionalmente, propone que de la pensión que vaya a recibir se le siga descontando la cotización hasta que logre completar las semanas faltantes. En ese momento recibiría la mesada completa a la que tendría derecho.
- *Expansión del programa de adulto mayor.* Se reconoce en este punto el esfuerzo que viene haciendo el Gobierno para proteger a las personas ancianas sin un medio de subsistencia. Aunque este programa viene aumentando el número de personas cubiertas, lo ha realizado bajando el valor mensual que le entrega a cada una de ellas. Se plantea, por lo tanto, que el Gobierno aumente la capacidad de cobertura de este plan, en número y valor, con el producto de las reducciones que se podrían lograr con algunas de las alternativas planteadas por la organización.

### *PROBLEMAS DE EQUIDAD EN EL RÉGIMEN PÚBLICO*

Después de hacer una revisión del sistema de prima media que maneja el Gobierno, la OCDE llega a una serie de conclusiones y propone unas alternativas para equilibrar este sistema en caso de quererlo mantener. Frente a la capacidad que tiene el Estado, la situación demográfica y el bajo nivel de cotización, el sistema es muy generoso en términos de tasa de remplazo. Este pensiona a una edad que no es acorde a la expectativa de vida actual de las personas y tiene edades diferenciales para obtener la pensión entre hombres y mujeres, a pesar de que estas últimas tienen una expectativa de vida mayor.

No existe equilibrio entre la cotización de los afiliados al sistema y la prestación que van a recibir y esa diferencia la asume el Estado; eso conlleva la existencia de un mayor subsidio para las personas de mayores ingresos. El promedio sobre el cual se reconoce la pensión es el de los últimos diez años, lo

que incentiva a que algunas personas y sus empleadores incrementen el nivel de cotizaciones en estos períodos.

El organismo internacional recomienda reformar los parámetros con los que se otorgan las pensiones de la siguiente forma: tomar como referencia para determinar el monto de la mesada los últimos veinte años en lugar de los diez años que se consideran actualmente; aumentar en cinco años la edad de jubilación o por lo menos en dos años y que a futuro se reajuste con base en las nuevas expectativas de vida; unificar la edad de pensión de las mujeres con la de los hombres; concentrar los subsidios en las pensiones en las personas de menores ingresos y eliminarse para los de altos ingresos, y gravar con impuestos las pensiones, en función del valor de las mismas.

### *SOSTENIBILIDAD DEL RÉGIMEN PÚBLICO Y PRIVADO*

El informe es claro en señalar que así como existen desequilibrios en el sistema público, que hacen que cada vez se comprometan más recursos del presupuesto para cubrir el déficit existente, también es urgente tomar medidas para asegurar la subsistencia del RAIS. Este sistema está siendo afectado por el deslizamiento que se produce en las rentas vitalicias, por la diferencia en el ajuste del salario mínimo dado por el ajuste adicional sobre la inflación, calculado en función de productividad. Se hace énfasis en que parte de los efectos positivos que se obtengan de las reformas a los parámetros, se usen para cubrir a la población más vulnerable y a que se debe preservar el efecto positivo que tienen los fondos de pensiones en el desarrollo del país, basados en la participación cada vez mayor en el mercado de capitales.

Las ideas que tiene la OCDE en este punto están concentradas en: insistir en el cambio de los parámetros mencionados; trasladar recursos hacia programas como los BEPS y “Plan del Adulto Mayor”; eliminar la inequidad en el sistema de prima media; cambiar la referencia del salario mínimo para el ajuste de las pensiones por el de la inflación y, de no ser posible, que el Gobierno dé una garantía que cubra el deslizamiento del salario mínimo, para las rentas vitalicias, y eliminar el requisito de que la pensión mínima sea el salario mínimo.

### *DUALIDAD DE RÉGIMENES*

El mundo va cada vez más hacia sistemas que de una u otra forma se rigen bajo el esquema de pilares en el que el régimen de ahorro individual y el régimen de reparto son complementarios. El régimen colombiano es uno de los pocos, sino el único, que mantiene un sistema dual en el que compiten el RAI y el de prima media, lo que crea arbitrajes regulatorios y de prestaciones que además

de hacerlo ineficiente y costoso, llevan a que un ajuste en uno de ellos siempre termine favoreciendo al otro. Es por ello que la OCDE recomienda estudiar la posibilidad de eliminar el sistema de prima media para los nuevos afiliados y hacer una transición gradual y tranquila de los actuales afiliados hacia el sistema de capitalización individual, sin dejar de lado todas las recomendaciones que se vieron anteriormente.

### *PROGRAMA DE INGRESOS MÍNIMOS PARA LA VEJEZ*

Si bien este punto es relevante en el informe de la OCDE, se insiste en la necesidad de aumentar el alcance del “Plan del Adulto Mayor”, tanto en cobertura como en el valor que se reconoce. Para ello, insiste en que en la medida que se logren ahorros al tomar las medidas propuestas, estos se destinen en buena medida a financiar el ingreso para las poblaciones vulnerables que han llegado a una edad en la que no pueden trabajar, sin que ello se traduzca en un aumento o desincentivo de la formalidad laboral.

## **REFLEXIONES Y CONSIDERACIONES**

Los retos de hacer una reforma en el sistema pensional de un país son enormes y obligan a pensar profundamente sobre los elementos políticos y sociales que se involucran en ella, pero también en los aspectos que pueden hacer que se produzca. Tal como se mencionó al comienzo del documento, se decidió tomar como referencia el documento escrito por Holzmann y Hinz para el Banco Mundial<sup>16</sup> como marco conceptual para la definición de principios claves y elementos que se deben tener en cuenta al hacer una reforma. Esto sin profundizar sobre los aspectos económicos de la viabilidad de la misma, ni en la forma en que se debería implementar. Así mismo, estos principios y elementos se analizaron frente a las propuestas planteadas por el Gobierno y la OCDE, a las que se hizo alusión.

Así mismo, este documento se debe considerar como un aporte al análisis de las propuestas que empiezan a surgir en cuanto a la reforma que pronto tendremos que implementar y en dar ideas que podrían ayudar a reflexionar sobre la dimensión que podría y debería llegar a tener esa reforma. Este análisis, basado en los aspectos a considerar que propone y los factores de economía política, es apenas un aporte pequeño a la discusión de un cambio que trasciende el sistema de pensiones, debe ser abordado por el Gobierno, la academia, los sindicatos, los

.....  
16 Holzmann y Hinz, “Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno”.

representantes de los empleados y empleadores, las entidades multilaterales y todos aquellos que de una u otra forma hacen parte del esquema.

## ASPECTOS PARA CONSIDERAR

### *MEJOR COMPRENSIÓN DE LAS NECESIDADES Y DE LAS MEDIDAS DE LAS REFORMAS*

La necesidad de encontrar solución al problema fiscal que generarán las pensiones a futuro y que se creía solucionado con las reformas iniciadas con la Ley 100 de 1993, que buscaron limitar el efecto a largo plazo como porcentaje del PIB, es considerada en las dos propuestas mencionadas. Sin embargo, es necesario resaltar que la forma como se aborda la problemática es diferente en cada una de ellas y vale la pena detenerse a analizarlas.

En su propuesta, la OCDE considera que el impacto que se va a tener en el corto y en el largo plazo puede ser atenuado o eliminado a través de los cambios paramétricos en el sistema de prima media. Para ello sugiere que se aumente la edad, se baje la tasa de remplazo, se elimine la inequidad del régimen, se cambie el período para hacer el promedio de salario base de cotización y la unificación de la edad de las mujeres; y hace mucho énfasis en la necesidad de reducir los niveles de informalidad.

Por su lado, el Ministerio de Trabajo además de hacer énfasis en la disminución de la informalidad laboral, proponía hace poco tiempo que el efecto fiscal de las pensiones debería mitigarse eliminando todos los subsidios que tiene el sistema hacia las personas de mayores ingresos, dejando todos los aportes hasta un salario mínimo en el sistema de prima media y a las personas que devengan más de un salario mínimo en el RAI. También se expone una iniciativa que es compartida en las dos propuestas y es la de crear la pensión retroactiva.

Las sugerencias mencionadas son complementarias y deberían ser tenidas en cuenta en cualquier discusión pero sin dejar de lado que: la viabilidad de los dos regímenes pensionales está supeditada a que se logre una reducción de la informalidad laboral, de una manera importante; los subsidios a los afiliados de mayores ingresos no deben existir y deben ser utilizados para proveer las necesidades de ingresos de la población más vulnerable; a los cambios en los parámetros se debe llegar, pero primero se debe trabajar en la disminución de la informalidad y la evasión por parte de los empleadores y los mismos afiliados.

La alternativa de llevar a Colpensiones las cotizaciones correspondientes a un salario mínimo tal vez permitiría mantener el sistema de prima media bajo el esquema de un primer pilar, solidario y contributivo. Sin embargo, hay que considerar el efecto que trae el dar garantía de pensión mínima a todos los afiliados del sistema, independientemente de su nivel de ingresos. Hacerlo después de que

se haya desarrollado un sistema de capitalización por más de veinte años conlleva las siguientes consecuencias: disminución sustancial de los fondos administrados por las AFP y posible desaparición de las mismas; efecto en el mercado de capitales al pasar a ser administrados por el Estado, y expropiación de recursos que son de los afiliados al hacer parte de su cuenta individual.

La idea de la pensión retroactiva es interesante pero podría hacer incurrir al Estado en un mayor costo dado que el sistema y sus efectos están calculados sobre la base de que la pensión se otorga ante el cumplimiento de un parámetro de semanas de cotización. El hecho de que sea una pensión parcial, mientras cumple las semanas requeridas, atenúa el efecto, pero no lo elimina.

Haciendo los cálculos correspondientes y teniendo en cuenta los recursos que se tienen en el fondo de garantía de pensión mínima del RAI, se debería analizar, advirtiendo que no es una propuesta original, la posibilidad de que las personas puedan acceder a una pensión con un menor requisito de semanas de cotización. La unificación de la edad de hombres y mujeres no admite discusión desde el punto de vista fiscal y tiene un efecto grande sobre el déficit pensional. Sin embargo, se debería analizar el efecto social que se podría perder en el apoyo a los hogares jóvenes en que los dos cónyuges trabajan y de ser importante, ver la forma en que se podría mitigar.

### *AMPLIAR EL SISTEMA DE PILARES A CINCO*

En Colombia no se ha establecido que su régimen de pensiones es de pilares aunque ha ido avanzando hacia ese esquema. Sin embargo, los planteamientos hechos por el Ministerio de Trabajo y la OCDE tienen esa orientación por lo cual será considerada para el análisis a continuación. La reforma que presentó el Ministerio, contempla:

- Un “pilar cero” asistencial o de reparto en el que se busca, a través del “Plan del Adulto Mayor”, asegurar cada vez más una cobertura para todas aquellas personas que habiendo llegado a una edad en que no pueden trabajar, tengan un ingreso de subsistencia. Si bien la cobertura se ha ampliado a más de 1,2 millones de personas, se ha hecho reduciendo los beneficios y sin ampliar los recursos.
- Una mezcla de “pilar cero” y “uno” sustentado en los BEPS para la población de menores ingresos (inscritas en el Sisbén) y manejado por Colpensiones, en el que se obtiene un beneficio periódico (menor al salario mínimo) en función del ahorro realizado y con un subsidio del Gobierno equivalente al 20% del capital ahorrado.
- Un “pilar uno” manejado por el Estado bajo un esquema de prima media, pero que en su esencia es de reparto, y que consiste en que las personas

cotizan de forma obligatoria a este sistema lo correspondiente a un salario mínimo, a cambio de ello obtienen una pensión igual al salario mínimo. Siempre que se cumpla con los requisitos mínimos de edad y semanas cotizadas, el Estado daría la garantía de dicha pensión.

- Un “pilar dos” de régimen de ahorro individual para los aportes por encima del salario mínimo, en el que se obtiene una pensión adicional a la del “pilar uno” en función del capital ahorrado; este sería de carácter obligatorio y administrado por las AFP actuales.
- Un “pilar tres” de carácter voluntario, en el que las personas pueden hacer aportes adicionales para tener una pensión complementaria basada en el capital que logre ahorrar.
- No se hace referencia clara a la creación de un “pilar cuatro”.

La propuesta hace un esfuerzo importante dirigido a que la población vulnerable tenga un ingreso cuando ya no pueda trabajar a través del “Plan del Adulto Mayor”. Sin embargo, el valor que se reconoce es muy bajo y difícilmente alcanza a cubrir las necesidades mínimas de una persona.

Los BEPS son un buen avance para lograr que las personas que no pueden obtener la pensión mínima tengan un ingreso con el subsidio del Estado. Para que funcione, este sistema implica desarrollar una buena reglamentación, divulgación y educación y generar una disciplina en una población que tiene prioridades de subsistencia y que no tiene una cultura, ni una capacidad de ahorro.

Al revisar las características del “pilar uno”, es positivo que se considere la eliminación de la competencia entre regímenes y la posibilidad de tener una pensión básica similar para toda la población. Sin embargo, puede no estar bien fundamentada bajo las siguientes consideraciones:

- Habría que validar si es un esquema fondeado por las contribuciones. Podría suceder que la carga sobre el Estado se agrandara o terminara siendo pagada por aquellas personas que aunque coticen nunca podrían llegar a cumplir con los requisitos para obtener una pensión bajo este pilar. La otra opción sería aumentar el porcentaje de cotización.
- Implica el traslado de la mayoría de los recursos que manejan los fondos de pensiones al Estado, con las consecuencias que representa para el mercado de capitales, en la eficiencia del sistema y en la subsistencia de las mismas AFP. Implicaría además, la expropiación de parte de las cuentas individuales de los afiliados al RAIS.
- Podría considerarse que fuera un pilar en el que existiera la competencia entre todas las administradoras incluida Colpensiones, siempre y cuando se pudiera lograr una competencia eficiente y con costos bajos; generar un valor agregado para el afiliado, y promover el desarrollo del país y del mercado de capitales.

- El “pilar dos” definido funcionaría igual a como funciona el RAIS actual y no implicaría cambios fundamentales en su manejo y alcance. El asunto a analizar es si el volumen de recursos que manejaría, haría viable el esquema para las AFP y si serían financiables los seguros previsionales de este pilar, dado el número bajo de cotizantes y el mayor monto individual de los siniestros.
- En cuanto al “pilar tres”, las observaciones estarían dirigidas a buscar hacer más conscientes a los afiliados sobre la necesidad de complementar su pensión, ya que a futuro las tasas de remplazo podrían estar cercanas al 50% del salario base de cotización y por lo tanto tendrían que construir un ahorro adicional y deberían empezar a hacerlo lo más temprano posible.

Desde el punto de vista de un esquema de pilares la propuesta de la OCDE plantea que:

- El “pilar cero” estaría sustentado en la ampliación de la cobertura y del monto de una pensión de subsistencia para los ancianos que no tienen ingresos.
- Se refuerza la potencial creación de un “pilar uno” contributivo sobre la base de los BEPS, pero ampliando su cobertura fuera del Sisbén.
- Para efectos de un esquema cercano a un “pilar dos” se contemplan dos opciones: mantener el sistema de prima media en competencia con el RAI, pero haciendo los cambios paramétricos en la edad, tasa de remplazo, tiempo de referencia para el cálculo de la pensión, unificación de la edad de pensión entre hombres y mujeres. Estos cambios en los parámetros a partir de la reforma se harían de forma más expedita en caso de cambiar las expectativas de vida de las personas; dejar el RAI solo para los afiliados nuevos y mantener un sistema de transición muy gradual para los afiliados actuales al sistema de prima media.
- Sobre los pilares tres y cuatro no hay una referencia muy específica.

La OCDE es muy clara en señalar la importancia de eliminar los subsidios en el sistema de prima media, para la población de mayores ingresos y mantener un equilibrio financiero entre las cotizaciones y los beneficios recibidos haciendo cambios paramétricos. Hace un especial énfasis en la obtención de ingresos en la vejez para la población vulnerable y se enfoca en los subsidios hacia este grupo de personas. En este punto vale la pena anotar que, si bien parte de esto se logra con las reformas paramétricas, no es claro que se elimine del todo el subsidio a los de mayores ingresos en el sistema de Colpensiones.

Es válido considerar la eliminación de la competencia entre los regímenes o la eliminación de los arbitrajes entre los sistemas. Sin embargo, el problema sigue siendo, tal como la OCDE lo anota, la baja cobertura y la densidad de las cotizaciones que solo se logra con políticas de Estado y crecimiento económico.

Las otras propuestas están más dirigidas a la sostenibilidad del sistema y serán tratadas más adelante.

*BALANCE APROPIADO DE LOS PILARES CON BASE EN LAS NECESIDADES  
Y POSIBILIDADES DE LOS PAÍSES Y LOS INDIVIDUOS*

Como se recordará, el análisis de las propuestas del Ministerio de Trabajo y de la OCDE se ha hecho teniendo como base el documento del Banco Mundial ampliamente descrito al iniciar el documento. El Banco, en relación con este punto específico señala que no hay una receta única y que cada país debe adaptar sus reformas en función de sus características, su capacidad de ahorro e implementación.

Las dos propuestas de una u otra forma, pero con aproximaciones diferentes, coinciden en redistribuir los subsidios actuales y concentrarlos en el fortalecimiento del “Plan del Adulto Mayor” para la población más vulnerable y los BEPS como un sistema contributivo de “beneficio” inferior al salario mínimo, fondeado en parte por los individuos y parte por el Estado. También contemplan medidas claras para eliminar distorsiones y eliminar obstáculos como son: eliminar el ajuste de las pensiones basado en el cambio del salario mínimo y el de no permitir que las pensiones sean inferiores a un salario mínimo. El problema de estas propuestas, que tienen la ventaja de que el aporte del Estado no se incrementa si se logran eliminar los subsidios que actualmente se dan a los de mayores ingresos, es que no resuelve el problema mayor que existe, pues la mayoría de las personas en Colombia que pueden cotizar porque tienen un empleo formal, no lo logran mantener por un tiempo lo suficientemente largo que permita completar las semanas necesarias para por lo menos obtener una garantía de pensión mínima.

Un sistema no se puede considerar viable y equilibrado cuando solo logra que un porcentaje reducido de afiliados al sistema de pensiones logre obtener una pensión, así sea de salario mínimo. Es por ello, que una reforma en Colombia debe contemplar una serie de aspectos adicionales para realmente dar solución a las necesidades que pueden llegar a tener las personas en su vejez.

Para que una reforma se pueda considerar eficaz, esta debe establecer políticas claras de mediano y largo plazo que reduzcan la informalidad en el empleo y que, como menciona Olga Lucía Acosta en su documento “Como financiar los programas del primer pilar”<sup>17</sup>, involucre alternativas que permitan mantener la densidad de las cotizaciones, mediante la protección de las personas en aquellos

17 Olga Lucía Acosta, “¿Cómo Financiar los Programas del Primer Pilar? Protección del riesgo de vejez en Colombia”, (Economía, Serie de documentos: Borradores de Investigación, núm. 79, Facultad de Economía, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, octubre de 2005)

momentos en que pierdan el empleo. Se deben fortalecer los mecanismos que eviten que el sistema de salud esté subsidiando a personas que tienen ingresos, que en muchos casos superan el salario mínimo. Además, esto permitiría obligar a las personas a cotizar en pensiones para poder tener acceso a los programas de salud.

Una reforma de pensiones es tan solo una parte de una reforma integral que debe tener en cuenta el logro de un crecimiento económico que permita generar mayor y mejor empleo y la sostenibilidad de los programas dirigidos a la población vulnerable; las políticas que permitan formalizar el empleo, empezando con la eliminación por parte del Estado de los contratos de prestación de servicios; el control de la evasión por parte de las empresas y las personas; el establecimiento de un sistema único para toda la población que evite que gran parte de los recursos se dirijan a cubrir pensiones excesivas a grupos específicos de personas y que elimine los subsidios a los de mayores ingresos, y el desarrollo del esquema de la pensión familiar; la concepción del sistema de seguridad social que el país necesita y puede tener en el mediano y largo plazo, a través de la concertación con todos los estamentos de la sociedad. Un buen ejemplo es la “Comisión Marcel” creada en Chile, que permitió la concepción de la última reforma realizada en ese país.

Así mismo, una reforma debe propender por un mayor aprovechamiento de los recursos de la seguridad social en el desarrollo de los programas de infraestructura que el país necesita y en el crecimiento económico. En caso de optar por un sistema de pilares que siga los lineamientos del Banco Mundial, este debería contar con:

- Un “pilar cero” para la población vulnerable, basado en la ampliación de la cobertura y un mayor valor. Esta pensión de subsistencia debería estar fondeada, tal como se ha propuesto, con recursos del Estado y con la redistribución de los subsidios actuales.
- Un “pilar uno” contributivo con dos modalidades. La primera basada en los BEPS de carácter contributivo y voluntario para las personas con ingresos inferiores al salario mínimo y con subsidio del Estado. La segunda de carácter contributivo y obligatorio para los empleados e independientes con ingresos superiores al salario mínimo. Esta debería ser un sistema único fondeado por las contribuciones y con una garantía de pensión mínima o inferior si ello fuera posible. Los requisitos para la garantía deberían considerar la densidad de las cotizaciones de acuerdo con las características del empleo en Colombia y la capacidad del sistema y del Estado para dar esa garantía. Se pueden considerar varias alternativas en el desarrollo de este pilar: mantener el sistema dual haciendo los cambios paramétricos necesarios para que haya un equilibrio entre las cotizaciones y los benefi-

cios. Si no se logra, se debe asegurar que las personas con ingresos superiores al salario mínimo no tengan ninguna clase de subsidio del sistema; remplazar el sistema de prima media por un esquema de carácter nocional en el que la pensión, como en el caso danés, sea producto de las cotizaciones realizadas, el tiempo en que estas se hacen y la expectativa de vida al momento de pensionarse, y establecer el RAIS como único sistema de este pilar, de carácter obligatorio para los nuevos afiliados y con un régimen de transición gradual para los que están actualmente o en el régimen de ahorro o en el de prima media, tal como propone la OCDE.

- Un “pilar tres” de carácter voluntario y basado en un sistema de capitalización.
- Un “pilar cuatro” en el que se integren la política del Estado en materia de vivienda, el acceso de la salud —que ya se tiene— y la creación de programas de recreación, para mantener activas a las personas pensionadas. En esto último podrían ayudar eficazmente las cajas de compensación.
- La reducción de los costos de operación y mejora de la eficiencia del esquema, a través de la creación de sistema únicos de información y base de afiliados única, sistema de compensación de pagos, unificación de historias laborales y sistemas de cobranzas y conciliación.
- La reactivación del esquema de rentas vitalicias, que además de contemplar la eliminación del ajuste basado en los cambios del salario mínimo, esté más ajustado con las características y edad del afiliado en la etapa de acumulación.
- En una reforma tributaria de carácter estructural deben estar contemplados los elementos que permitan darle soporte al sistema de pensiones.

En la primera sección se mencionó la forma en que se han abordado las reformas en algunos países y se ha llegado a establecer un sistema basado en pilares. Para ello se describieron los esquemas que se implementaron en tres países, tratando de ejemplificar tres formas diferentes de establecer o desarrollar las reformas. Si se quisieran enmarcar las propuestas del Ministerio y de la OCDE en alguno de estos esquemas, parecería que la tendencia de ambos va hacia la creación de un régimen más parecido al chileno, en cuanto a la existencia de una pensión básica dada por el Estado, un pilar contributivo que soporta la pensión de las personas en función de sus cotizaciones, aunque difiere en el sistema que lo soporta y pilares voluntarios complementarios que mantienen lo que hoy existe desde la reforma de la Ley 100. Sin embargo, se considera la posibilidad de usar el sistema nocional danés, como una alternativa para remplazar el sistema de prima media.

Es de resaltar que ninguno de los esquemas sugeridos aborda el problema que existe en el sector rural y aunque no se sabe si existan estudios profundos sobre la problemática del sector, brillan por su ausencia alternativas claras para

involucrarlo en la conformación del sistema de pensiones, salvo las que se pueden considerar de carácter general.

### *VIABILIDAD DE LA REFORMA*

Las propuestas analizadas tienen la particularidad de adaptarse a la capacidad fiscal del país, aunque hace falta un análisis más profundo de las implicaciones financieras de algunas de las alternativas sugeridas. Sin embargo, con base en las reflexiones presentadas se puede concluir que el factor político y la protección de supuestos derechos adquiridos van a ser la talanquera más grande que puede llegar a tener el proceso.

Lo anterior obliga a pensar en la necesidad de hacer una concertación muy grande de todos los sectores. Esto representará grandes retos y dificultades y no se logrará de no existir un deseo de los diferentes actores de llegar a un esquema que no solo sea viable y financieramente sostenible, sino que sea equitativo entre las poblaciones y entre generaciones. De lo contrario, el escenario más probable es que se desarrolle una reforma basada en los planteamientos de la OCDE, que no deja de tener dificultades, pero que soluciona aspectos importantes de tipo fiscal y de equilibrio del sistema, pero que dejaría para una reforma posterior aquellos aspectos que permitirían consolidar un verdadero sistema de seguridad social para la vejez.

### *EVALUAR NUEVAS POSIBILIDADES EN LAS REFORMAS*

Existen elementos nuevos que la OCDE y el Ministerio del Trabajo ponen sobre la mesa y que vale la pena mencionar:

- El desarrollo de los BEPS para lograr constituir una renta que supla la imposibilidad de tener una pensión por debajo del salario mínimo.
- La separación del ajuste de las pensiones del aumento del salario mínimo.
- La pensión familiar que ya está en implementación.
- La creación de un sistema de pilares, con coincidencias entre los dos organismos, en cuanto al “pilar cero” y el “pilar uno”, pero con enfoque diferente en lo que respecta al “pilar dos”. El Ministerio plantea que sea un sistema mixto y complementario del sistema de ahorro individual al de reparto, mientras el organismo internacional propone la eliminación gradual del régimen de reparto o prima media y mantener el RAI.
- Las propuestas son similares en cuanto a la creación de una pensión retroactiva, que es positiva en cuanto trata de solucionar el problema de densidad de la cotización. Sin embargo, existen dudas sobre su efecto fiscal.

Hay elementos innovadores contemplados en las propuestas, que valdría la pena involucrar en la discusión sobre la reforma. Sin embargo, su alcance es limitado y no involucra temas que se consideran importantes, tales como: mejoras en la eficiencia operacional del sistema; alternativas para el sector rural; utilización por parte del Estado de mecanismos existentes que permitan controlar la evasión de los aportes por parte de las personas y las empresas; el diseño de mejores políticas de seguridad social, a partir de los sistemas de información; los ajustes al esquema de seguros que lo haga más eficiente y acorde con las características de la población, y la unificación de sistemas operativos y de compensación de pagos que aprovechen economías de escala y reduzcan costos del sistema.

## ECONOMÍA POLÍTICA

Con respecto a este punto, el documento se enfoca en hacer una reflexión final sobre la forma como se cree que se podría desarrollar cada una de las fases incluidas por el Banco Mundial, independientemente de la propuesta que en su momento se vaya a presentar.

### *FASE DE DESARROLLO DE COMPROMISO*

El Banco Mundial considera muy importante involucrar a todos los actores de la sociedad para lograr consensos, poder conocer experiencias y ver su aplicabilidad en nuestro país. En este punto no sobra reiterar la necesidad de establecer mecanismos que permitan la participación de todos los estamentos de la sociedad, para determinar cuáles son las necesidades, cuál es el alcance de la reforma, cómo lograr la equidad del sistema, cómo repartir de mejor forma los subsidios, qué cosas hacer para reducir la informalidad y cuál es la capacidad del Estado, los empleadores y los empleados para soportar la parte que le corresponda, a cada uno, en la financiación del sistema. Asimismo, cabe resaltar la necesidad de acudir a la experiencia que en este sentido existe en otros países, destacando nuevamente la que se realizó en Chile por parte de la comisión Marcel.

### *FASE DE DESARROLLO DE LA COALICIÓN*

En este punto, simplemente se destaca el llamado que hace el Banco Mundial a que antes de proponer una reforma producto del consenso descrito en el punto anterior, se pueda identificar el líder que crea en ella y que comprometa su capital político en lograr que esta salga adelante. La Ley 100 de 1993, por ejemplo, empezó liderada por Fernando Botero y posteriormente por parte de Álvaro Uribe Vélez, entonces senador de la república. El otro aspecto que involucra este

liderazgo debe ser la capacidad de profundizar sobre los aspectos claves, tener soporte de proyecciones sólidas de largo plazo y la coherencia con las necesidades de la población. La pregunta a responder es si actualmente existe un líder con esas características, dispuesto a gastar su capital político en sacar adelante una reforma pensional de estas características.

### *FASE DE IMPLEMENTACIÓN*

Se destaca en este punto la necesidad de conciliar los aspectos políticos y administrativos para que no fracase la implementación de la reforma. Para ello, se considera que a partir de la reforma de la Ley 100 se han ido desarrollando sistemas de operación, supervisión y tecnología que harían posible la puesta en marcha de una nueva reforma. Lógicamente existirían muchos retos tales como: hacer más eficiente los esquemas operativos que existen en la actualidad, acabar de implementar los cambios que se han realizado en instituciones del gobierno como Colpensiones, y completar los proyectos que se han quedado en el camino, como es el caso de un sistema único de información, cobro y compensación de pagos para la seguridad social. El PILA, por otra parte, ha permitido desarrollar operadores de información y financieros que ayudarían a soportar el sistema, en lo que corresponde a aspectos operativos.

Quedaría pendiente por considerar cuál sería el momento político adecuado para iniciar el proceso y discusión de la reforma. En este aspecto se podría decir que se identifica la necesidad de llevarla a cabo (uno de los aspectos en que la OCDE considera que se debe avanzar en forma expedita) y que fiscalmente hay que realizarla antes de que se incremente la participación que tiene el pago de las pensiones sobre el PIB. Sin embargo, teniendo en cuenta los muchos frentes que tiene el Gobierno, por efectos de reformas del sistema político, del régimen de salud, de la justicia, la tributaria y otros, puede no existir el capital político para sacar adelante una reforma como la que se requiere y lo máximo que se podrá aspirar es a que se inicien las discusiones sobre el alcance y características que el sistema debería tener.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acosta, Olga Lucía. “¿Cómo Financiar los Programas del Primer Pilar? Protección del riesgo de vejez en Colombia”. Economía, Serie de documentos: Borradores de Investigación, núm. 79, Facultad de Economía, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, octubre de 2005.
- Acuña, Rodrigo, coord. “Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas”. Vol. I y II. Estudio Internacional de SURA Asset Management, Chile, marzo de 2015.

- Hollzman, Robert y Hinz, Richard. “Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas”. Informe, Banco Mundial, Washington, 2005. <https://goo.gl/vqH2XO>
- OCDE. “Estudios Económicos de la OCDE Colombia. Visión General”. Presentación de la OCDE, Bogotá, enero de 2015. <https://goo.gl/HVUkCu>
- Pardo, Rafael. “Nuevo modelo de protección para la vejez”. Presentación del Ministerio del Trabajo, Bogotá, 11 de febrero de 2013. <https://goo.gl/GYdtV3>
- Unión Europea. “La Seguridad Social en Dinamarca”. Guía, Comisión Europea de la Seguridad Social, Red MISSOC, 2012. <https://goo.gl/I8nViV>