

**PALABRAS DEL GERENTE GENERAL DEL BANCO DE LA REPUBLICA JUAN JOSE
ECHAVARRIA, EN LA INSTALACION DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ALTERNATIVAS DE
REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA**

Uno de las reformas centrales que enfrentará Colombia en los próximos años, cuya discusión hoy nos convoca, es el de la reforma de nuestro sistema pensional. En los últimos meses se han dado a conocer diversos diagnósticos y alternativas por parte de reconocidos expertos nacionales, algunos de los cuales expondrán sus puntos de vista en este Seminario. Pero Colombia no es un caso aislado, y muchos de los dilemas que enfrentamos también atañen a otros países de la región, y a otras economías emergentes y desarrolladas. De allí la importancia de este seminario en el que también contamos con la presencia de expertos internacionales en el área.

Adelantándome un poco a lo que será objeto de análisis por parte de los distintos expositores, quisiera mencionar de manera muy general los principales problemas que afectan el sistema pensional colombiano, según se concluye de la lectura de los trabajos recientes. El primer problema, que varios analistas coinciden en señalar como el más crítico, es la baja cobertura del sistema. A diciembre de 2017, el porcentaje de trabajadores que cotizó activamente en Colombia fue 49,5%, en tanto que para la misma fecha sólo el 36% de las personas en edad de pensión tenían una pensión reconocida (Olivera, 2018). Ambos indicadores son relativamente bajos frente al promedio de la región. Una comparación con Argentina; Brasil; Uruguay y Chile arrojaba un promedio simple de cobertura de pensionados en esos países del 80,3%. Sobresale el caso de Argentina, con una cobertura de 90,4%. Algo similar puede afirmarse de la proporción de aportantes a ocupados, que también ubica a Colombia por debajo del promedio de esos países (49,5% vs. 64,2%). (OISS OIT, Olivera (2018)).

Un segundo problema del sistema pensional colombiano, sobre el cual coinciden los diagnósticos recientes, es su alto grado de inequidad. Mientras todos los pensionados del Régimen de Prima Media (RPM) reciben un subsidio por parte del Estado, aquellos del régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) dependen exclusivamente de sus ahorros y del rendimiento de los mismos. Adicionalmente, el sistema es altamente regresivo. Dadas las reglas y condiciones del Régimen de Prima Media, entre mayor sea el valor de la pensión, mayor es el valor del subsidio que el Estado debe otorgar. Algunos autores estiman que los subsidios asociados a los pagos pensionales de este régimen se dirigen en un 86% al quintil de ingresos más altos, mientras que el primer quintil sólo recibe el 0,1% de los mismos (Núñez, 2009; Nieto, 2014 citados en Villar, 2018).

Un tercer problema es la dudosa sostenibilidad financiera del régimen público de pensiones. Tal sostenibilidad se ve comprometida por los subsidios que el Régimen de Prima Media otorga a las mesadas pensionales, que como se indicó, aumentan con el tamaño de la pensión. A ello se agrega la pesada carga que significan para la Nación los regímenes especiales existentes en el sector defensa; en el magisterio y en otros sub-sectores públicos. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo publicado recientemente, en 2018 el Gobierno Central destinará al rubro de pensiones una suma de \$ 34,2 billones, equivalentes al 3,4% del PIB. Este gasto es mayor que el

que absorbe el pago de intereses de la deuda (2,9% del PIB), y representa el 25% de los ingresos tributarios de la Nación. Si bien las proyecciones indican que dicho costo tenderá a descender en el futuro, ello se explica por el bajo grado de cobertura, que deja a cerca de dos terceras partes de los ancianos sin la posibilidad de pensionarse, poniéndolos en riesgo de caer en la pobreza.

Los problemas mencionados, que en distinta medida son comunes en diversos países de América Latina, tenderán a agudizarse en los próximos años. Hasta ahora la región se ha beneficiado de un *gran bono demográfico*, situación en la que hay muchos jóvenes por cada adulto mayor. Pero esta estructura poblacional está cambiando rápidamente debido a la *transición demográfica* resultante del rápido crecimiento de la esperanza de vida al nacer, combinada con la caída en la tasa de fertilidad. Según la División de Población de la CEPAL, en 2010 había en la región 38 millones de adultos de 65 años o más, o el 6,8% de la población. Se estima que en 2050 esta cifra llegará a 140 millones, el 19,8%. En otras palabras, la región va a pasar de tener 9,6 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor en 2010 a 3,2 en 2050 (Bosch et. al, 2013). Así, para mediados de este siglo, las pirámides poblacionales de los países de la región van a ser similares a las que hoy muestran los países avanzados.

El envejecimiento de la población va a imponer importantes presiones fiscales en el futuro, principalmente en aquellos países de la región con sistemas de reparto simple, donde las contribuciones de los trabajadores activos pagan las pensiones de los retirados (i.e. como en Colpensiones). La presión demográfica también se extenderá a los pilares no contributivos, hoy en día en expansión en la región, que buscan ofrecer una pensión a quienes no lograron ahorrar para su vejez. Incluso aquellos países con capitalización y contribuciones definidas como Chile y México (y hasta cierto punto Colombia) se verán afectados, en la medida en que el porcentaje de tiempo de afiliación a estos sistemas (conocido como densidad de cotización) es insuficiente para alcanzar una pensión; ello obligará a ampliar los pilares no contributivos. El cambio en la pirámide poblacional impondrá un enorme reto sobre las políticas sociales en América Latina, y los avances logrados en la reducción de la pobreza y la desigualdad podrían desvanecerse, a menos que se establezcan mecanismos efectivos para evitar la caída del ingreso en la vejez.

Aquí es donde un sistema previsional con amplia cobertura debe jugar un papel central. En Argentina, Bolivia; Brasil o Uruguay la pobreza disminuye en la vejez gracias a la alta cobertura de sus sistemas pensionales. Pero Colombia no se encuentra en ese grupo. Nuestra baja cobertura produce pobreza en la población mayor a 65 años, con niveles que superan el promedio nacional (Bosch et. al, 2013), y obliga a las familias a dedicar al cuidado de los ancianos recursos que podrían destinarse a la salud, la educación, o la vivienda. Adicionalmente, algunos miembros de la familia (frecuentemente mujeres), pueden verse forzados a abandonar el mercado laboral para cuidar a los mayores.

La baja cobertura que caracteriza el sistema pensional colombiano no sólo obedece a problemas de diseño, sino que también refleja en gran medida características propias de nuestro mercado laboral. Los sistemas previsionales contributivos se apoyan en los aportes obligatorios de los trabajadores formales para forzar el ahorro pensional. Pero en el segmento informal del

mercado laboral no es posible forzar ese ahorro. El caso colombiano es un ejemplo típico de este fenómeno. Aunque la tasa de informalidad ha venido decreciendo desde 2012, gracias a que la reforma tributaria de ese año redujo las contribuciones parafiscales a la nómina, aún se sitúa en niveles elevados. Si utilizamos la definición de trabajo informal como aquel en el cual no se cotiza a pensión, obtenemos que para el período enero-abril de 2018, la tasa de informalidad en Colombia para las trece principales ciudades alcanzaba el 49,8%, y para el nivel nacional se ubicaba en el 63%. No se trata sólo de la dificultad de forzar ahorro de los trabajadores informales, sino también del hecho que muchos trabajadores informales obtienen ingresos inferiores al salario mínimo, y por consiguiente no pueden cotizar para lograr una pensión de salario mínimo, la menor pensión que permite la Constitución.

De otra parte, como lo anota el estudio del BID (Bosch et al. 2013), uno de los grandes descubrimientos de la literatura sobre los mercados laborales de la región es que lejos de estar segmentados entre trabajos “buenos” (formales) y trabajos “malos” (informales), los trabajadores transitan de manera bastante fluida entre estos dos tipos de trabajo. Por ello no parece correcto hablar de trabajadores formales o informales, sino de trabajadores *cuando* son formales y *cuando* son informales. El trabajo del BID en referencia mostraba, por ejemplo, que en México el 41% de los trabajadores había tenido al menos un empleo informal y uno formal en los últimos cinco años, frente a un 23% de trabajadores que sólo tuvo empleos formales. Para el caso colombiano, en un reciente artículo publicado en la revista de Economía Colombiana, Mauricio Olivera -hasta hace poco Presidente de Colpensiones-, muestra que la cotización de los trabajadores formales es muy intermitente, haciendo que el promedio de cotización en el Régimen de Prima Media sea apenas cercano a 14 años: 741 semanas, frente al requisito de cotizar 1.300 semanas para obtener una pensión.

La baja cobertura y la transición demográfica colocarán las pensiones en el centro de discusión sobre la calidad de las políticas públicas en nuestros países. Los gobiernos van a tener que hacer frente a las demandas de un segmento creciente de la población, que llega al final de su vida laboral sin los ahorros necesarios para su vejez. En las democracias latinoamericanas es improbable que los gobiernos puedan ignorar estas demandas, dado el mayor poder político que irán adquiriendo los adultos mayores a medida que aumente su participación en la población total. La propensión a votar de los adultos mayores es superior a la de los jóvenes, por lo cual su influencia política se incrementará en el futuro.

En varios países de la región ya se ha venido reaccionando a esta nueva realidad política a través de la adopción de algún tipo de pensiones no contributivas que otorgan beneficios pensionales a aquellos adultos mayores que no lograron obtener su pensión. En Argentina, Bolivia, Brasil o Chile, por ejemplo, esta clase de pensiones ha conseguido incrementar la cobertura previsional hasta niveles comparables con los países de la OECD. También México ha venido introduciendo reformas para extender beneficios no contributivos a la población mayor a 65 años que no tenga una pensión contributiva. El caso más sobresaliente es Bolivia, donde el sistema contributivo apenas consigue movilizar el ahorro de un 20% de la población ocupada, pero gracias a la adopción de un sistema universal, el 97% de los adultos mayores tiene acceso a su pensión.

Desde luego estas pensiones no contributivas varían en generosidad y elegibilidad según la capacidad fiscal de cada país.

También Colombia ha venido introduciendo un esquema de subsidios a la población mayor más pobre. A través del programa *Colombia Mayor*, adoptado en 2012, se ofrece un aporte monetario del Estado a los adultos mayores de 65 años en SISBEN 1 y 2. Este programa beneficia hoy día a un poco más de millón y medio de personas, con una cobertura de 27% para esa población mayor, pero los esfuerzos por ampliar la cobertura han obligado a reducir el subsidio a \$65,000 mensuales por beneficiario. Además, a partir de julio de 2015 se inició el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), focalizado en personas de bajos ingresos que tienen cierta capacidad de ahorro, pero que debido a su intermitencia en el mercado laboral no consiguen una pensión. El programa ofrece un subsidio de 20 por ciento sobre el total de ahorro acumulado al momento de la edad de retiro para aquellos trabajadores con ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo. De esta manera se busca fomentar el ahorro voluntario de largo plazo de una población que normativamente estaba excluida del Sistema General de Pensiones.

Los esfuerzos por expandir la cobertura a través de pilares no contributivos plantean interrogantes sobre su sostenibilidad. Los costos a largo plazo de los pilares no contributivos dependen de tres variables fundamentales: (i) la evolución demográfica, que determina la proporción de personas mayores a 65 años en la población total; (ii) La focalización, que representa el porcentaje de personas de esa edad a las que el Estado quiere otorgar una pensión no contributiva; y (iii) el valor de la pensión no contributiva. La capacidad fiscal de cada país determinará la generosidad de esta clase de programas.

Los expertos nacionales e internacionales que hoy nos acompañan no están pensando sólo en una reforma pensional, sino en algo más profundo: en una reforma integral del sistema de protección económica para la vejez, la cual necesariamente enfrentará los tres problemas ya mencionados: baja cobertura; inequidad y precaria sostenibilidad financiera. Los diversos diagnósticos tendrán necesariamente que insinuar uno de los caminos alternativos en cada área.

Con matices, las propuestas de reforma que se han conocido recientemente incorporan lo que se denomina un *Sistema Multipilar*, con módulos o pilares que cumplen funciones diferenciadas y complementarias. En esencia, al crear mecanismos de complementariedad, bajo el Sistema Multipilar desaparecería la lógica de competencia que hoy existe entre los Regímenes de Prima Media y de Ahorro Individual. Adicionalmente, las diversas propuestas buscan fortalecer los beneficios no contributivos como los que ofrecen Colombia Mayor y el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Algunas propuestas incorporan cambios paramétricos al sistema y otras los mantienen inalterados.

He invadido más allá de lo que debería el terreno de los expertos aquí presentes. De manera muy especial les agradezco a ellos haber aceptado esta invitación, y a todos ustedes agradezco su presencia. Demos entonces paso a un debate que contribuirá inmensamente a la adopción de una política equitativa y sostenible de pensiones en el país.

MUCHAS GRACIAS

Referencias

Mariano Bosch; Ángel Melguizo y Carmen Pagés (2013). MEJORES PENSIONES MEJORES TRABAJOS: Hacia una cobertura universal en América Latina y el Caribe. BID. Banco Interamericano de Desarrollo. Segunda Edición.

<file:///D:/Perfil/itorocor/Documents/BID/2018/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. OCDE, Banco Mundial, BID (2015) Panorama de las Pensiones AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

<file:///D:/Perfil/itorocor/Documents/BID/2018/Panorama%20Pensiones.pdf>

Santiago Montenegro (Presidente de Asofondos) (2018). Principios para una reforma del Sistema de Protección a la Vejez. Revista Economía Colombiana, Edición 352. Abril-junio 2018. P. 7

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/publicaciones/revista-economia-colombiana>

Eduardo Lora (2018). Un escrutinio al régimen de pensiones de ahorro individual con solidaridad.

Revista Economía Colombiana, Edición 352. Abril-junio 2018. P. 18

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/publicaciones/revista-economia-colombiana>

Mauricio Olivera (2018). Los retos del sistema pensional y una propuesta de reforma. Revista Economía Colombiana, Edición 352. Abril-junio 2018. P. 30

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/publicaciones/revista-economia-colombiana>

Leonardo Villar y David Forero (2018). Una propuesta de reforma al esquema de protección económica a la vejez en Colombia. Revista Economía Colombiana, Edición 352. Abril-junio 2018. P. 44

<https://www.contraloria.gov.co/resultados/publicaciones/revista-economia-colombiana>