

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

129

Marzo 2013



Editorial: Desaceleración de la economía colombiana: cierre de 2012 y ajuste en el pronóstico de 2013

Actualidad: Avances y preguntas en torno a la reforma pensional

EDITORES TENDENCIA ECONÓMICA

Leonardo Villar
Juan Mauricio Ramírez

DIRECTOR EJECUTIVO

Leonardo Villar

SUBDIRECTOR

Juan Mauricio Ramírez

DIRECTOR DE ESTUDIOS MACROECONÓMICOS Y SECTORIALES

Jonathan Malagón

INVESTIGADORES ASISTENTES

Juan Sebastián Betancur
Wilber Jiménez
María Alejandra Peláez
Carlos Ruíz
Daniela Sánchez
Julio César Vaca

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 27A-39
laimprenta@etb.net.co
Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91 | Tel.: 325 97 77 | Fax: 325 97 70 | A.A.: 75074
<http://www.fedesarrollo.org.co> | Bogotá, D.C., Colombia

Desaceleración de la economía colombiana: cierre de 2012 y ajuste en el pronóstico de 2013

Hace un par de meses, el consenso de los analistas daba por descontado un crecimiento anual del orden de 3,5 a 3,8% para 2012, por lo que la cifra de crecimiento económico de 4% anual reportada por el DANE resultó ser una sorpresa positiva para el mercado. Sin embargo, son varios los elementos que generan preocupación en torno al desempeño de la actividad productiva, por lo que los analistas y el mismo emisor han llamado la atención sobre la notoria pérdida de dinamismo que se ha observado desde mediados de 2012 y sobre el lento comienzo de un 2013 que no da pie para excesos de optimismo.

El presente editorial expone los matices de la desaceleración en la economía colombiana y anuncia las perspectivas de crecimiento económico de Fedesarrollo para el 2013.

Desaceleración en el segundo semestre de 2012

Las expectativas sobre el crecimiento en 2012 fueron cambiando con el paso del tiempo. El optimismo de los analistas en los primeros meses del año sucumbió de manera abrupta ante el dato adverso del tercer trimestre, lo que indujo un ajuste de los pronósticos desde un 5% a un rango de 3,5-3,8%. En efecto, el Banco Mundial se había inclinado por un crecimiento anual de 3,5%, el Banco de la República estableció un nivel entre 3,3 y 3,9% y la estimación puntual de Fedesarrollo se encontraba en 3,8%. Estas expectativas para el año 2012 como un todo eran consistentes con un pronóstico de crecimiento para el cuarto trimestre del año entre 2,3 y 3,4% anual.

El sentimiento de los analistas no era infundado. De hecho, el crecimiento del cuarto trimestre del año fue de 3,1%, dentro del rango predicho por los expertos. Más aún, con este dato se hubiera alcanzado una expansión efectiva de 3,7% en 2012 si no se hubieran

producido revisiones en las cifras correspondientes a los tres trimestres anteriores, que fueron las que permitieron llegar al 4% de crecimiento para el año completo (Cuadro 1). Entre los ajustes, se destaca la revisión realizada al indicador de inversión en obras civiles, que según lo reportado en diciembre mostraba un decrecimiento del 14,7% en el periodo enero-septiembre, y que tres meses después pasó a registrar un crecimiento positivo de 4,1% en el mismo periodo.

Cuadro 1
REVISIONES EN LOS DATOS DE CRECIMIENTO
TRIMESTRALES (VARIACIÓN ANUAL, %)

Trimestre	Dato dic 2012	Dato mar 2013
I-2011	5,1	5,7
II-2011	4,8	6,4
III-2011	7,9	7,9
IV-2011	6,2	6,6
Total 2011	5,9	6,6
I-2012	4,9	5,3
II-2012	4,7	5,0
III-2012	2,1	2,7
IV-2012	3,1	3,1
Total 2012	3,7	4,0

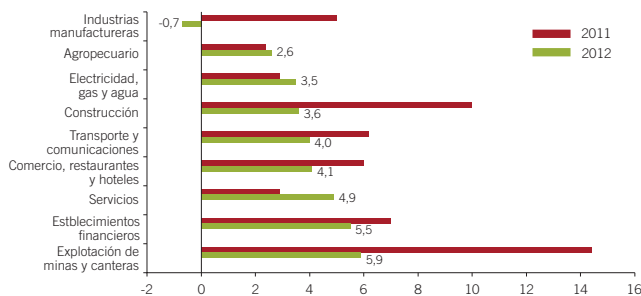
Fuente: DANE y cálculos Fedesarrollo.

Las nuevas cifras suministradas por el DANE muestran que la economía colombiana se viene desacelerando fuertemente y se encuentra creciendo desde mediados de 2012 por debajo de su potencial. De hecho, los datos revelan un crecimiento económico en el segundo semestre del 3% anual, desacelerándose más de 4 puntos porcentuales (pps) respecto al mismo periodo un año atrás.

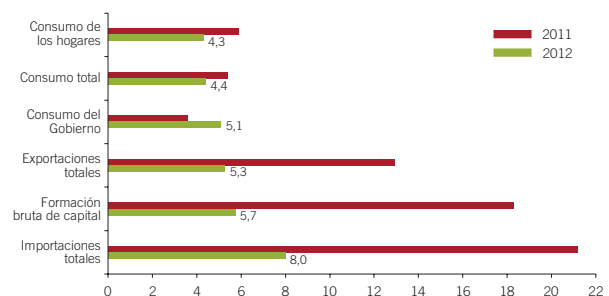
El comportamiento sectorial del PIB (Gráfico 1) revela que el crecimiento del sector minero-energético sigue siendo el más alto en la economía colombiana, si bien se redujo de manera importante, de 14,4% en 2011 a 5,9% en 2012, afectado negativamente por un tercer trimestre en que la actividad de explotación de carbón decreció 8,8% por los problemas laborales en la empresa FENOCO y por un cuarto trimestre de modesto desempeño. Los establecimientos financieros continúan aportando a la expansión del producto, mientras que la gran sorpresa negativa estuvo dada por el sector de la construcción, que dejó de ser uno de los líderes del crecimiento y se ubicó por debajo del crecimiento promedio del PIB. En 2012, además, se consolidó la crisis industrial, con un decrecimiento de 0,7% anual, al tiempo que continuó el pobre desempeño de la agricultura, que no logra consolidar crecimientos por encima del 3%.

Gráfico 1
VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL DEL PIB POR COMPONENTES DE OFERTA Y DEMANDA

Grandes ramas de la actividad económica (oferta)



Componentes de la demanda



Fuente: DANE y cálculos Fedesarrollo.

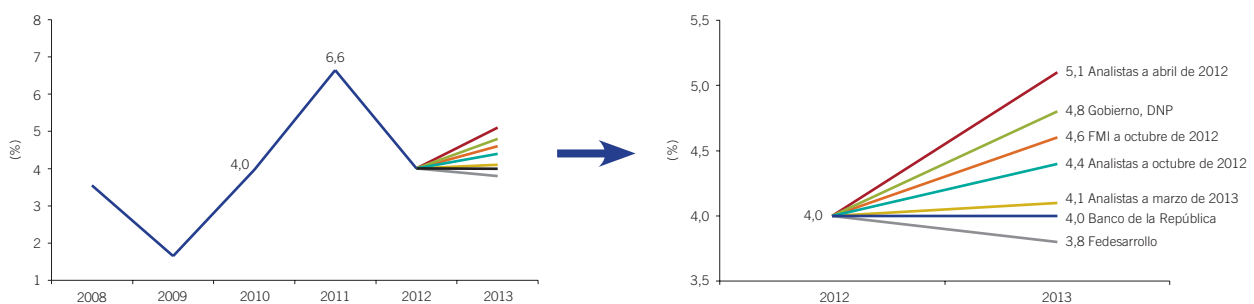
Por su parte, la lectura de los componentes de la demanda evidencia un crecimiento estable del consumo total para el año 2012, que está respaldado por una aceleración del crecimiento del consumo del Gobierno y una desaceleración importante del de los hogares. En efecto, el crecimiento de 4,3% en el consumo de los hogares en 2012 contrasta con el 5,9% de expansión anual logrado en 2011. Aunque el crecimiento en la formación bruta de capital está cercano al 6%, el comportamiento trimestre a trimestre muestra una fuerte desaceleración, fundamentalmente en los dos últimos trimestres del año cuando creció solamente 1 y 3% anual. Finalmente la información del comercio exterior resalta un menor ritmo de crecimiento tanto en las exportaciones como en las importaciones.

El optimismo que reflejó el buen desempeño del 2011 en los pronósticos de crecimiento para la economía colombiana de 2012 y 2013, hoy parece haber quedado atrás. En efecto, las expectativas que se generaron a partir de las cifras del último semestre llevaron a que la mayoría de grupos de expertos reportaran recortes en su proyección para 2013 (Gráfico 2). Solo el gobierno, a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) conserva una posición optimista en cuanto al PIB del año en curso (4,8%), confiando en un mayor dinamismo de las locomotoras a través de un impulso en la ejecución

presupuestal, en tanto que el grupo de analistas encuestados por el Latin Focus Consensus Forecast proyecta un crecimiento moderado de 4,1%, muy próximo al del Banco de la República de 4% (con sesgo a la baja).

Con la información disponible en el momento, la estimación de Fedesarrollo es de 3,8% de crecimiento para 2013, algo inferior a la de otros analistas. Ello responde a una serie de problemáticas que ya están marcando el comportamiento de los primeros meses del año y pueden estar indicando la prolongación de un crecimiento no superior al 3,5% para el primer trimestre. En efecto, en ese estimativo se recoge el mal desempeño de la industria, que evidenció en enero y febrero de 2013 una contracción tanto de la tasa de crecimiento de la producción industrial (IPI) como de la confianza industrial que revela la Encuesta de Opinión de Fedesarrollo (ICI). Complementariamente, se observa un deterioro del Índice de Confianza del Consumidor de Fedesarrollo (Gráfico 3), que se conjuga con un contexto internacional nada favorable, que puede seguir impactando el precio del carbón y la demanda por nuestras exportaciones. Finalmente, preocupa la caída en la creación de empleo, que se dio de forma abrupta entre agosto y noviembre de 2012, con una tasa de ocupación y de participación global que permanecieron inalteradas respecto a las del

Gráfico 2
COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL PIB - PROYECCIONES 2013



Nota: Los analistas hacen referencia a la información suministrada por los informes del Latin American Consensus Forecasts.

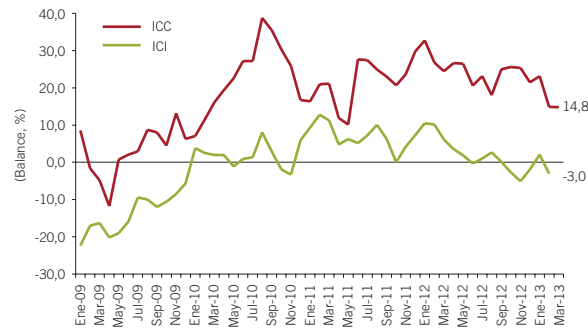
Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

año anterior. Aunque los datos posteriores a noviembre denotan una ligera recuperación en el ritmo de creación de empleo, aún en febrero esa cifra se mantenía alrededor de 250.000 empleos anuales, muy por debajo de las que se observaban hasta mediados de 2012, más cercanas al millón de nuevos empleos por año.

Vale la pena anotar, sin embargo, aunque nuestra proyección de crecimiento para 2013 es relativamente

baja con respecto a la de otros analistas, en ella se supone una recuperación importante del dinamismo a partir del segundo trimestre del año con respecto a lo que viene observándose desde mediados de 2012. Este pronóstico tiene en cuenta el mayor dinamismo de la ejecución pública al cual se ha comprometido el gobierno y las amplias condiciones de liquidez que se han podido crear con la política monetaria expansiva, de carácter contracíclico, adoptada por el Banco de la República.

Gráfico 3
COMPORTAMIENTO ÍNDICE DE CONFIANZA DEL
CONSUMIDOR (ICC) E ÍNDICE DE CONFIANZA
INDUSTRIAL (ICI)



Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) y Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo.

Avances y preguntas en torno a la reforma pensional

El sistema de pensiones en Colombia permanece inmerso en sus ya conocidos problemas de inequidad, insostenibilidad financiera y baja cobertura. Tal como se manifestó en la edición de *Tendencia Económica* de enero de 2013, las iniciativas legislativas del pasado (ley 100 de 1993, leyes 767 y 860 de 2003 y el Acto legislativo 01 de 2005) han cumplido solo de manera parcial con el objetivo de consolidar el sistema, al punto que las probabilidades de pensionarse siguen siendo bajas y los subsidios regresivos. En este contexto, la agenda reformista del actual Gobierno reconoce a la reforma pensional como uno de sus grandes desafíos de política, por lo que desde hace ya varias semanas se han empezado a socializar algunas ideas en relación a lo que sería un eventual proyecto de Ley en esta materia.

Aunque por el momento no se conoce el articulado de la reforma, la primera presentación de sus fundamentos generó una intensa controversia entre expertos, analistas e incluso al interior del mismo Gobierno. El presente artículo analiza en las dos primeras secciones los problemas del sistema pensional actual y las principales medidas contempladas en la reforma, para luego expresar en la tercera sección algunas consideraciones de Fedesarrollo respecto a la iniciativa legislativa.

1. Problemas del sistema pensional colombiano

Los avances logrados en el régimen pensional colombiano tras la Ley 100 de 1993 no han sido suficientes para enfrentar sus tres principales debilidades, relacionadas con la sostenibilidad financiera, la cobertura y la equidad (Cuadro 1).

Un primer problema del sistema pensional colombiano es la insolvencia en su financiamiento a largo plazo. El sistema hacia 1990 se concebía sostenible contando con 13 contribuyentes por cada pensionado, pero hoy esta relación es de tan solo 4,8 contribuyentes por pensionado, en parte por el cambio demográfico que se ha venido gestando en el país¹. La carga fiscal del Régimen de Prima Media (RPM), además, se ha intensificado como consecuencia de la fuerte movilidad de los trabajadores del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al RPM en las últimas etapas de la vida laboral, cuando dicho tras-

¹ Ver Santa María, Mauricio *et al.* (2010).

Cuadro 1
PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

INSOSTENIBILIDAD FINANCIERA	BAJA COBERTURA	INEQUIDAD
* Aumento en la carga fiscal del Régimen de Prima Media	* A Insuficiencia en cobertura: Relación entre pensionados y la población en edad de pensión de sólo 30% en la actualidad y que podría bajar a menos de 10% en el futuro	* Los beneficios pensionales ayudan a incrementar la desigualdad
1. Arbitraje entre el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y el Régimen de Prima Media: Facilidad del traslado de contribuyentes de un régimen a otro.	1. Altas tasas de desempleo e informalidad laboral dificultan cumplimiento de requisitos de la mayoría de la población.	1. Regresividad de los subsidios.
2. Aumento en la expectativa de vida de los trabajadores colombianos.	2. Rotación permanente de trabajadores entre el sector formal e informal.	2. Persistencia de regímenes especiales para grupos de poder.
3. Pago de subsidios en proporción al nivel de cotización a todos los afiliados al sistema de pensiones.	3. Restricciones constitucionales impiden a sectores vulnerables acceder a una pensión por debajo del SMLV.	3. Los requisitos establecidos para obtener la pensión favorecen a los empleados formales de ingresos más altos.

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

lado garantiza el acceso a mayores subsidios estatales. La situación actual no es alentadora porque el respaldo que tiene el régimen público para financiar las pensiones sólo proviene del 30% de los cotizantes activos (7,7 millones), situación que lleva a desembolsar del presupuesto nacional unos 24,2 billones de pesos por año para el gasto en pensiones. Si bien con las reformas recientes se ha disminuido el déficit actuarial del sistema de pensiones, ello ha sido posible por la reducción de la cobertura del sistema hacia el futuro. De alguna manera, la sostenibilidad financiera del sistema se sustenta en que una muy baja proporción de la población trabajadora actual tenga perspectivas de acceso a pensiones en su vejez, lo cual resulta a todas luces insostenible desde una perspectiva de desarrollo social.

En efecto, la insuficiencia de cobertura es un segundo problema que ha acompañado el sistema pensional colombiano. Las cifras son alarmantes y pueden agravarse de manera dramática en el futuro. La relación entre las personas que logran pensionarse y la población total que tiene la edad para hacerlo a junio de 2012 se encontraba tan solo en 30,1%.

En los próximos años este indicador podría reducirse por debajo del 10% dado que el porcentaje de ocupados que cotiza a pensiones se encuentra alrededor del 30% y, entre los que cotizan, cerca de un 30% lo hace en condiciones de montos y regularidad que serán suficientes para cumplir los requisitos legales para obtener una pensión².

² Para mayor información revisar los estudios de López, H. y Lasso, F. (2012) y de Vaca, J. (2012).

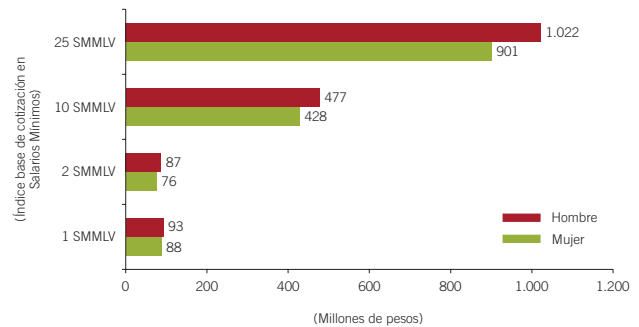
El tercer gran problema del régimen pensional colombiano es su inequidad, la cual se refleja en tres aspectos claves: i) el primero es que gran parte de los subsidios a las pensiones son obtenidos por la población con los ingresos más altos. Ejemplo de ello es que actualmente un ciudadano que cotiza 1 SMLV bajo el RPM recibe un subsidio de 87,6 millones de pesos, mientras quien realiza aportes sobre una base de 10 SMLV recibe 428,3 millones (Gráfico 1)³. ii) El segundo aspecto se relaciona con la dificultad que enfrentan los trabajadores de menores ingresos -en particular aquellos que pasan porciones importantes de sus vidas laborales en el sector informal-, para reunir los requisitos necesarios para acceder a una pensión. En efecto, cada año llegan a la edad de jubilación cerca de 305 mil trabajadores, de los cuales solo 158 mil solicitan su pensión, porque los demás consideran que no alcanzan a cumplir los requisitos. De aquellos que presentan la solicitud, únicamente 68 mil cumplen con la totalidad de las exigencias. iii) El tercer aspecto tiene que ver con la persistencia de regímenes especiales que favorecen a los grupos sociales de mayor poder en el país. Aunque el Acto legislativo 01 de 2005 realizó un esfuerzo por eliminar gran parte de estos regímenes especiales, la falta de claridad en torno al período de transición ha permitido que sigan existiendo muchos de ellos.

2. La Propuesta del Gobierno

El proyecto de ley que ha esbozado el Ministerio de Trabajo propone combatir los tres problemas del sistema pensional por medio de la incorporación de lo que se ha denominado un esquema de pilares (Gráfico 2).

De acuerdo a la concepción seminal del proyecto de ley, el primer y el segundo pilar están concentrados en los trabajadores del sector formal y pretenden establecer un

Gráfico 1
Monto del subsidio a pensión de acuerdo al nivel salarial



Fuente: Colpensiones - Ministerio de Trabajo.

nuevo esquema pensional de acuerdo a la base de cotización de las personas. El alcance de los nuevos regímenes se puede definir en dos puntos: i) todos los trabajadores colombianos cotizarán sobre una base correspondiente a 1 SMLV en el RPM, sobre el cual las personas accederían a un subsidio máximo de 87,6 millones de pesos. Ese subsidio se eliminaría totalmente para aquellas personas que puedan financiarse pensiones superiores a 10 SMLV; ii) si su cotización se encuentra por encima de un salario mínimo, los aportes excedentes deben realizarse en el RAIS. Con esto, se pone un tope al subsidio y se garantiza que los ahorros superiores estén gestionados por el régimen privado sin privilegiarse de mayores subsidios. De igual forma, se detiene el arbitraje entre un régimen y otro, al tiempo que se garantiza que todos los trabajadores dejen al menos el monto equivalente a un SMLV en el RPM.

El tercer y cuarto pilar de la propuesta gubernamental tienen como principal objetivo garantizar a todos los trabajadores un ingreso para su vejez, en especial a personas del sector informal cuyas cotizaciones en el sistema pensional no son suficientes para obtener una pensión igual o superior a un SMLV. La propuesta atiende esta iniciativa

³ Cálculos del Ministerio de Trabajo. Ejemplos con 1.300 semanas de cotización de un hombre que se pensiona a los 62 años.

Gráfico 2
ESQUEMA DE PILARES DEL NUEVO SISTEMA GENERAL DE PENSIONES



Fuente: Presentación Ministerio de Trabajo y Fasescolda- Elaboración Fedesarrollo.

por medio de dos mecanismos alternativos: los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y el proyecto Colombia Mayor. Los BEPS constituyen el tercer pilar del Sistema General de Pensiones (SGP). Fueron introducidos en la Constitución por el Acto Legislativo 01 de 2005 y reglamentados mediante la Ley 1328 de 2009 y el CONPES 156 de 2012. Se conciben como un mecanismo de ahorro individual, voluntario y flexible, con apoyo estatal, que a diferencia de las pensiones de los pilares 1 y 2, no está sujeto a la restricción de pensión mínima. La reglamentación de este esquema prevé que el gobierno brinde un incentivo del 20% sobre el saldo del ahorro acumulado a lo largo de la vida laboral, al cual pueden acceder aquellas personas de escasos recursos (Sisbén 1, 2 y 3) que

en algún momento hayan aportado al SGP, pero que por algún motivo no alcanzan a cumplir con los requisitos para obtener una pensión. Adicionalmente, la reglamentación establece como requisito para acceder a los BEPS que la base de cotización sea inferior al 85% de un SMLV. La meta del mecanismo de los BEPS es beneficiar a siete millones de trabajadores en el año 2030. En la actualidad, este grupo no sólo no recibe pensión alguna sino que en forma indirecta subsidia a personas de más altos ingresos. En el caso del Régimen de Prima Media (RPM), ello es así por cuanto los aportes realizados por trabajadores que no alcanzan los requisitos para pensionarse se devuelven bajo la forma de una indemnización sustitutiva por un valor igual al aportado, actualizado por inflación, pero sin

ninguna rentabilidad real ni reconocimiento financiero sobre los ahorros realizados. En el caso del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), la devolución de saldos para trabajadores que no alcanzan a pensionarse resulta menos gravosa por cuanto al menos se le entregan al cotizante los rendimientos reales obtenidos por el Fondo de Pensiones con su dinero; sin embargo los aportes realizados al fondo de garantía de pensión mínima (1,5 pps) no se le devuelven y benefician a aquellas personas que no alcanzaron a cumplir los requisitos para obtener una pensión, pero que cumplen las condiciones para acceder al fondo de garantía de pensión mínima, aumentando la inequidad del sistema.

El Proyecto Colombia Mayor constituye el cuarto pilar del sistema y se define como el pilar de protección y asistencia mínima. Busca proteger a la población de adultos mayores que se encuentra en una situación de vulnerabilidad y se edifica sobre dos programas previamente existentes (el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor -PNAAM- y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -PPSAM), entregando a cada uno de los beneficiarios un subsidio mensual que oscila entre 40.000 y 75.000 pesos para atención de sus necesidades básicas. La meta tentativa del proyecto Colombia Mayor es universalizar estos subsidios a mayores de 65 años pertenecientes al Sisbén 1 y 2 para el 2030, con lo que el cubrimiento del programa llegaría por encima de los dos millones de personas.

El Ministerio de Trabajo ha planteado dos mecanismos complementarios a los cuatro pilares descritos, conducentes ambos a aumentar la cobertura: la pensión familiar y la cotización retroactiva. La *pensión familiar* es una alternativa de subsistencia económica de una pareja de esposos o compañeros permanentes que por cuenta de la cotización que cada uno hace por separado no logran cumplir los requisitos para pensionarse. Tiene su origen en la Ley 1580 de 2012, en donde se estipula que estos dos individuos pueden sumar

las semanas de cotización a pensiones, siendo necesario que se encuentren en el mismo régimen. Hasta el momento sólo podrán ser beneficiarias aquellas parejas que se encuentren clasificadas en el Sisbén 1 y 2 en un monto no superior a un salario mínimo vigente, y será un mecanismo incompatible con los anteriormente expuestos. Por su parte, la llamada *cotización retroactiva* consiste en permitir que un trabajador que cumple con la edad requerida y está cerca de acumular las semanas exigidas, se pensione y se le va descontando la cotización correspondiente del ingreso mensual de su pensión durante el tiempo que haga falta. Tanto la pensión familiar como la cotización retroactiva son mecanismos encaminados a facilitar el acceso a una pensión mínima y se constituyen en este sentido en un apoyo para que un mayor número de personas se beneficie del segundo pilar contemplado en la reforma.

3. Consideraciones respecto a la reforma

Al momento de escribir este editorial no se conocen todavía los textos específicos de la reforma legal que sería sometida por parte del Gobierno Nacional a consideración del Congreso. Los lineamientos descritos anteriormente con base en las presentaciones públicas que ha hecho el Ministerio de Trabajo en el proceso de socialización de sus propuestas ciertamente constituyen aportes valiosos y pueden contribuir de manera importante en la búsqueda de una solución para los problemas del sistema pensional colombiano. Sin embargo, el detalle de las propuestas será fundamental para una evaluación rigurosa. Por lo pronto, nuestros comentarios preliminares pueden dividirse en tres grupos diferentes: i) lo que está en la propuesta y no corresponde a proyectos de Ley; ii) lo que no está y debería estarlo y iii) lo que está esbozado pero falta por definir y para lo cual los detalles serán definitivos en el juicio sobre su conveniencia.

El primer grupo de comentarios, en efecto, tiene que ver con los múltiples aspectos de la reforma propuesta

que pueden ser desarrollados –y de hecho están siendo desarrollados- por la rama ejecutiva del sector público sin necesidad de nuevas reformas legales. Este es el caso de la pensión familiar, para la cual ya se aprobó la Ley 1580 en el año 2012. Asimismo, es el caso de los BEPS y del Proyecto Colombia Mayor, dos mecanismos que ya están en fase de reglamentación por parte del ejecutivo, sobre los cuales Fedesarrollo expresó sus comentarios en el artículo de actualidad de Tendencia Económica de enero de 2013. En términos generales se trata de iniciativas loables sobre las cuales podrían hacerse ajustes. En particular, el subsidio de 20% luce insuficiente para estimular entre los trabajadores informales un ahorro de tan largo plazo como el que representa el ahorro pensional. Por otra parte, el esquema propuesto de subsidio mediante BEPS excluye las personas que ahorran más de lo correspondiente a una base de cotización del 85% de un SMLV, con lo cual deja por fuera de la solución a una franja muy grande de la población trabajadora. Asimismo, genera preocupación el hecho de que en la reglamentación que ha dado a conocer el Gobierno, las personas que no hacen parte del Sisbén I, II y III pero tampoco cuentan con un ingreso igual o superior a un SMLV, constituyen una población de trabajadores que no tienen definida su participación dentro del nuevo sistema pensional. En cualquier caso, dado que estos temas no requieren reforma legal, su discusión debe separarse de la correspondiente al proyecto de Ley que planea presentar el Gobierno a consideración del Congreso.

El segundo grupo de comentarios tiene que ver con la ausencia de propuestas en aspectos que sí requieren reforma legal y que resultan indispensables para otorgar sostenibilidad financiera al sistema y ampliar al mismo tiempo su cobertura. La ausencia más destacada es, por supuesto, la de una propuesta encaminada a ajustar las edades de jubilación a las condiciones actuales de esperanza de vida de los colombianos, que ya se acerca a los 76,2 años. La principal razón por la cual muchos trabajadores no alcanzan a acumular los recursos necesarios para

acceder a una pensión equivalente a un SMLV durante el resto de sus vidas radica precisamente en el hecho de que la mayor esperanza de vida hace que el pago de pensiones deba hacerse durante demasiados años. Esto se agrava por la baja fidelidad en las cotizaciones de trabajadores que fluctúan permanentemente entre la formalidad y la informalidad y se hace aún más crítico en el caso de las mujeres, quienes usualmente cotizan durante menos años y se jubilan en edades inferiores. Paradójicamente, la legislación actual, al conceder a las mujeres la aparente ventaja de permitirles que se pensionen cinco años antes de los hombres, termina por generarles un grave perjuicio en la medida en que reduce drásticamente sus probabilidades de acceder a una pensión. Ello explica que entre los cotizantes al RAIS, la probabilidad de pensionarse es del 36% para hombres y sólo el 32% para mujeres y que en el caso de los cotizantes al RPM estos porcentajes son del 16% para hombres y 10% para mujeres (Vaca, 2012). Ajustar las edades de jubilación a niveles más acordes con la esperanza de vida de los colombianos y acercar las edades de jubilación de hombres y mujeres sería un paso muy favorable, no solo a favor de la sostenibilidad financiera del sistema pensional colombiano, sino a favor de la cobertura de ese sistema entre los adultos mayores de Colombia. Vale la pena anotar que las edades de jubilación de Colombia son inferiores a las de países latinoamericanos con niveles de ingreso *per-cápita* y condiciones demográficas similares a las nuestras, y son también inferiores a las de muchos países desarrollados, considerablemente más ricos que el nuestro (Cuadro 2).

Dentro del grupo de elementos que sí se incluyen en los lineamientos de reforma esbozados por el Ministerio de Trabajo, hay muchos positivos pero insuficientemente definidos, razón por la cual su evaluación es difícil. A continuación se enumeran algunos de ellos:

- ❑ El principio de eliminar los subsidios sobre el componente de las pensiones que supere un salario mínimo

Cuadro 2
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA EDAD DE
JUBILACIÓN (HOMBRES-MUJERES)

País	Edad para pensionarse	
	Hombres	Mujeres
Alemania	65	65
Canadá	65	65
España	65	65
Estados Unidos	66	66
Perú	65	65
Portugal	65	65
Uruguay	60	60
Argentina	65	60
Brasil	65	60
Chile	65	60
Cuba	65	60
Colombia*	60	55
Italia	65	60
Promedio	64	62

* En 2014 la edad para pensionarse aumenta a 62 años para los hombres y a 57 para las mujeres.

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

es ciertamente un gran avance en materia de equidad. En la propuesta del Ministerio de Trabajo esto se logra restringiendo el RPM a un salario mínimo y extendiendo el RAIS a todos los aportes por encima de ese nivel, lo cual tiene varios aspectos positivos⁴. El éxito del esquema propuesto, sin embargo, radica en que no se mantengan subsidios como los que hoy existen en el caso de los regímenes especiales, que son precisamente los que hacen particularmente inequitativo el RPM. Para todos los trabajadores actualmente afiliados al RPM con salarios superiores al mínimo, el proyecto implicaría también cambios sustanciales, razón por la cual los períodos de transición y las reglas para esa

transición resultarán fundamentales. Sobre ninguno de estos aspectos hay claridad hasta el momento, simplemente se ha hecho referencia a un periodo tentativo de transición, el cual oscilaría entre 10 y 15 años. Falta por ver si la concepción general de la propuesta, con la cual es difícil estar en desacuerdo, se mantiene en la letra menuda del proyecto de Ley una vez se presente el articulado.

- En el proceso de socialización de las propuestas del Ministerio de Trabajo no se ha dado completa claridad sobre los términos de la administración de los recursos correspondientes a cada uno de los regímenes, RAIS y RPM. Aunque se ha dicho que tanto los fondos privados como Colpensiones podrían participar en el recaudo y en la administración de recursos de ambos regímenes, las condiciones para ello están por definir. El detalle sobre esas condiciones puede hacer que el esquema sea viable o inviable. Por una parte, no es clara la capacidad operativa de Colpensiones para entrar a operar en el RAIS ni la conveniencia práctica o filosófica para que lo haga en momentos en que todavía se enfrenta a grandes retos para el cumplimiento de las funciones que hoy tiene asignadas. Por otro lado, las implicaciones sobre la evolución del ahorro financiero y de las finanzas públicas de cualquier decisión que se tome en este frente son de gran relevancia. Así, por ejemplo, si todas las cotizaciones del RPM correspondientes a ingresos hasta un SMLV pasan a ser administradas por Colpensiones, las AFP dejarían de recaudar cerca de la mitad de los recursos que recaudan actualmente y esos recursos pasarían a convertirse en ingresos públicos, con un beneficio fiscal de corto plazo equivalente a 4,2 billones de pesos (algo más del 0,6% del PIB). Paradójicamente, este beneficio en el flujo de caja

⁴ Entre ellos de destaca la eliminación de la incertidumbre que hoy rodea el costeo de pensiones vitalicias en el RAIS por parte de las compañías aseguradoras, asociada a su dependencia de una variable que controla el gobierno, como es la evolución del salario mínimo.

para el gobierno no necesariamente se mantiene en el largo plazo que podría ir acompañado de un aumento en el déficit público actuarial. Además, la reducción de cotizaciones al régimen de capitalización individual podría tener un impacto negativo sobre el ahorro y sobre la profundización financiera, con posibles efectos negativos sobre el crecimiento económico a largo plazo en el país (Villar *et al.*, 2013).

En conclusión, aunque los detalles de la propuesta de reforma pensional no se conocen todavía, los objetivos

buscados son loables y los esfuerzos por ajustar el sistema general de pensiones a condiciones de sostenibilidad financiera, cobertura y equidad son oportunas. No obstante, la socialización previa al articulado de la reforma deja sobre el tapete varias inquietudes sobre temas que no hay necesidad de incorporar en la reforma legal, temas que deberían incluirse y no están, y temas en los cuales solo el detalle del articulado permitirá emitir un juicio sobre su conveniencia o inconveniencia.

Bibliografía

Departamento Nacional de Planeación (DNP), Documento CONPES número 156 de 2012, “Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)”.

Helmsdorff, Loredana. “Ampliación de Cobertura del Sistema Pensional Colombiano y atención al adulto mayor”. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2007.

López, H. y Lasso, F., (2012) “El mercado laboral y el problema pensional colombiano”, Banco de la República, Borradores de economía No. 736.

Presentación de la Reforma Pensional del Ministerio de trabajo. Marzo de 2013: <http://www.mintrabajo.gov.co/pensiones.html>.

Santa María, Mauricio et al. “El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura”. Fedesarrollo. Abril, 2010.

Vaca, J. (2012) “El sistema pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad?”, Tesis de maestría, Universidad de los Andes.

Villar, L., Malagón, J., Vaca, J. y Ruiz, C. (2013) “Impactos macroeconómicos del sistema pensional en Colombia”, Fedesarrollo. Abril de 2013.

Una Prospectiva Económica de manos expertas



Incluye:

- ❑ Servicio de acompañamiento macroeconómico a suscriptores
- ❑ Tres actualizaciones al año
- ❑ Doce informes mensuales de seguimiento

Informes oficina comercial

Teléfono (571) 325 97 77 Ext.: 340 | 365 | 332

E-mail: comercial@fedesarrollo.org.co | www.fedesarrollo.org.co

Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia