



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

¿Cuáles son las razones de una nueva reforma pensional?

Carlos Alberto Lerma Carreño

Asesor Área Económica Social - Corporación Viva la Ciudadanía

Actualmente parece existir un consenso en la sociedad respecto de la necesidad de hacer una reforma pensional, pero más allá de este punto de acuerdo las posiciones, argumentos y propuestas varían sustancialmente.

Una primera posición, es la encabezada por los planteamientos de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) quienes proponen que se marchite la prima media, se aumente la edad pensional y el número de semanas cotizadas, advirtiendo que de no darse estos cambios el sistema entraría en un colapso porque el gasto del Gobierno en pensiones tiende a crecer. En esta perspectiva se ubican algunos analistas, quienes argumentan que la sostenibilidad del régimen de prima media (RPM) está en riesgo porque la población mayor de sesenta años va a representar algo así como el 40% del total de población y el sistema se sustenta en la solidaridad intergeneracional, es decir, que los trabajadores de hoy pagan a los pensionados de hoy, pero cuando estos se pensionen no habrán suficientes trabajadores que puedan pagar sus mesadas.

Una segunda posición, es la que reconoce que el régimen de prima media debe reformarse o transformarse, pero no desaparecer y que este puede coexistir con el régimen de ahorro individual (RAI), esta posición parece ser más cercana al Gobierno quien ha propuesto tres temas de la hoja de ruta para la discusión de la reforma pensional y que consisten en: 1) Solidaridad con los adultos que no tienen ni tendrán ingresos en su vejez, 2) los trabajadores, que no son formales, que ganan menos del equivalente a un salario mínimo y que no tienen posibilidad de estar en el régimen de pensiones de prima media ni en el de ahorro individual y 3) la revisión del sistema de pensiones para los trabajadores con ingresos iguales o superiores a un salario mínimo y que están en el régimen de prima media. A estos temas le corresponden tres pilares la universalidad, la equidad y la sostenibilidad financiera del sistema y estarían vinculados con la discusión sobre políticas laborales; vale la pena mencionar que el Gobierno ha aclarado en varias ocasiones a través del Vicepresidente, del Ministro del Trabajo y del Viceministro del Empleo y las pensiones que no se acabará el régimen de prima media, pero que sí debe transformarse. Asofondos en cabeza de su presidente Santiago Montenegro, se declara de acuerdo con los pilares del Gobierno, aunque en declaraciones hechas a El Tiempo, en enero del presente

año, había afirmado que "Aun si no existiera el régimen privado, la transición demográfica ha hecho que el régimen de prima media no sea sostenible en ningún país".

Una tercera posición, es la que considera que el sistema pensional debe ser público y no privado, que la ley 100 al permitir el ingreso de los Fondos Privados de Pensiones, no sólo provocó la desfinanciación del régimen de prima media sino que introdujo una serie de cambios donde los ciudadanos en lugar de portar un derecho –como es la protección social- quedan expuestos a las leyes del mercado que son las que en últimas determinan la manera en que el ciudadano accede al derecho, con la posibilidad de quedar desprotegido si no obtiene el suficiente ahorro para su vejez. En este sentido se han pronunciado organizaciones como la Escuela Nacional Sindical quien a través de Héctor Vásquez afirmó: *"...que el sistema pensional debe ser público y no privado, porque el esquema de ahorro individual sólo le devuelve al trabajador lo que ahorró, y eso le alcanza para 4 ó 5 años, más allá se queda sin protección. Es un sistema que sólo le sirve al sector financiero para hacer buenos negocios, como está ocurriendo hoy con los fondos privados de pensiones."*

Los debates candentes en la reforma

Un primer tema, es el de la cobertura que desde que se expidió la ley 100 se pretendió ampliarla y lograr la universalidad, sin embargo, este propósito no fue logrado. Antes de la reforma de la ley 100 el sistema pensional cubría el 25% de la Población Económicamente Activa (PEA), y seis años después de su implementación la cobertura efectiva llegó apenas al 23.6%, según estudio elaborado por Ricardo Bonilla en 2001¹, el cálculo actual es que la cobertura llega al 25%². Incluso con los cálculos más optimistas es un consenso que la cobertura no se ha logrado ampliar significativamente y que la principal causa que explica esta situación es la alta informalidad del empleo. Algunos analistas han destacado el crecimiento de los fondos de pensiones, sin embargo, este crecimiento se ha realizado básicamente con los afiliados a las cajas que se han cerrado, una gran parte de los afiliados del seguro social que han migrado al RAI y muy poco cotizantes nuevos, por lo cual el crecimiento de los fondos no es indicativo de una mayor cobertura sino del debilitamiento del régimen de prima media.

Un segundo tema, es el de los regímenes especiales que en esencia produce el debate sobre la inequidad del sistema y la discriminación de la mayoría de la población que no recibe el trato especial. El acto legislativo 01 de 2005 puso como límite para la terminación de los regímenes especiales el 31 de julio de 2010, exceptuando el aplicable a los miembros de la fuerza pública, el Presidente de la República y los otros que se establecen como permanentes en

¹ Bonilla, Ricardo. Pensiones: en busca de la equidad. CE 34, I semestre de 2001, 307-335.

² Existen varias dificultades para estimar la cobertura: una es el modo en que se realiza el cálculo ya sea según afiliados que difiere del cálculo según cotizantes, la existencia de diferentes bases de datos, la multivinculación, los afiliados que ya no aportan pero siguen en el sistema etc.

las leyes del sistema general de pensiones³. Este tema ha producido distintas tensiones pues varios de los regímenes especiales han sido conquistas laborales de los trabajadores, se destacan las del magisterio y de Ecopetrol, que ponen en discusión la precarización de los trabajadores que estarían perdiendo beneficios hacia el futuro. Por otro lado están los abusos que a cuenta de la existencia de los regímenes especiales se han dado como el actual sonado caso del carrusel de las pensiones en la rama judicial, donde al parecer algunas personas se desempeñaron temporalmente en altos cargos que les permitía acceder a una pensión cinco o más veces mayor a la que hubieran tenido sino ocupaban dichos cargos.

Un tercer tema, es la propuesta de aumentar la edad y el número de semanas cotizadas sustentada en que de no hacerse el sistema sería inviable. Algunos analistas consideran que el centro de la discusión no es la edad y las semanas cotizadas por cuanto el efecto real de esta medida no es el aumento de los recursos y no supone una solución de fondo que si estaría en una política orientada a aumentar de manera significativa la afiliación, lo cual obliga a analizar seriamente el tema de la informalidad del trabajo en Colombia. La posición del Gobierno en el tema no es muy clara aunque ha aceptado que estos temas se deben discutir ha puesto el marco en los tres pilares antes mencionados, sin pronunciarse a fondo. A este tema también lo cruza la controversia por la igualación de la edad para hombres y mujeres, hay quienes afirman que si la esperanza de vida para las mujeres es más alta lo más equitativo es que por lo menos la exigencia de edad sea igual que la de los hombres la contraparte argumenta que si bien la esperanza de vida es mayor, las mujeres están sometidas a períodos más largos de desempleo reciben menos salario que los hombres por el mismo trabajo y no les es reconocido su trabajo como cuidadoras.

Un cuarto tema, es la existencia del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. El sector financiero ha propuesto la marchitación del régimen de prima media que genera un mayor gasto del Estado; que va en crecimiento y seguramente provocará una gran crisis fiscal. En la orilla opuesta están quienes afirman que esta propuesta es en el fondo la respuesta de las AFP para crecer en un escenario donde las nuevas afiliaciones son escasas por la alta informalidad del trabajo y que el Régimen de Ahorro Individual, no es la mejor opción para garantizar la pensión de los trabajadores porque sólo aquellos trabajadores que tengan un alto ahorro tendrán posibilidad de tener una mesada alta y aquellos que tengan poco ahorro corren el riesgo de quedar desprotegidos, que son la gran mayoría, y finalmente es el Estado quien termina asumiendo los costos de quienes quedan desprotegidos, lo cual no alivia las finanzas del Estado, y si esta es la razón fundamental por la cual se propone la eliminación del régimen de prima media, el régimen de ahorro individual tampoco sería la respuesta.

La finalidad del sistema de pensiones

³ Acto legislativo 01 de 2005

La definición más ampliamente aceptada sobre la seguridad social es la contemplada por la OIT como “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”

Es en este escenario donde la discusión de la reforma pensional adquiere sentido, por un lado, para prevenir del riesgo de pobreza y desamparo a la persona que llega a la vejez y no tiene ingresos y por otro para preservar el nivel de vida de quienes han hecho aportes; llegan a la vejez donde disminuye su capacidad de generar ingresos.

El sistema actual de pensiones en Colombia, vigente desde 1993, ha demostrado su incapacidad para responder a los dos aspectos mencionados: el primero, “De los 2,4 millones de personas que ya no están en edad de trabajar que no tienen ahorros ni pensión ni ingresos para sostenerse y que pertenecen a los niveles 1 y 2 del Sisbén, apenas 770.000 mayores de 65 años reciben un subsidio del Estado”⁴, cabe resaltar que se habla de un subsidio no de pensión. En cuanto al segundo, se habla que sólo el 25% de la Población Económicamente Activa está afiliada al sistema, por lo cual el 75% no tiene acceso efectivo al derecho social en pensiones.

La primera discusión que debiera abordarse, es como garantizar el derecho social a pensiones en un contexto donde el mercado laboral es altamente informal y la tendencia poblacional es a un mayor aumento de los viejos en proporción a los jóvenes, pero esta discusión no puede darse sobre la consideración de límites presupuestales o de sostenibilidad financiera, y si bien son temas de gran importancia no es sobre los recursos limitados del Estado que se puede formular un sistema pensional que garantice este derecho, de hacerlo el sistema de entrada sería excluyente.

La segunda consideración, es el análisis de los actores privados en los sistemas de protección social, los fondos de pensiones privados y con ellos la aplicación de las leyes del mercado al derecho, trastornan el sentido del derecho, por cuanto exige que la administración de éste sea rentable y lo reduce a una mercancía –portafolio de servicios-, lo que indicaría que si bien el sistema debe estar en cabeza del sector público, los fondos privados pueden coexistir pero no como parte del sistema sino como una opción para aquellos que desean incrementar su ahorro para la vejez.

La tercera consideración, es el análisis sobre las deficiencias atribuidas a los sistemas públicos de protección social, ineficiencia, corrupción, burocratización etc., las cuales no necesariamente se resuelven con actores privados que se suponen son más eficientes, menos corruptos, menos burócratas etc., es más la experiencia en el país en distintos temas de la contratación pública con

⁴ Datos publicados en la Revista Portafolio del 21 de febrero de 2012.

actores privados ha mostrado como estos tienen esas mismas características y pueden ser peores, y con el agravante de que finalmente trasladan la responsabilidad al Estado.

La cuarta consideración, es que el sistema debe responder al criterio solidario y exigir un mayor esfuerzo de aquellos cuyos ingresos son mayores y quienes en la actualidad son los que proporcionalmente aportan menos.

La quinta consideración, es que deben homogenizarse las condiciones para toda la población la presencia de regímenes especiales introducen una alta inequidad en lo que debería ser un sistema general y único para todos los ciudadanos-as, ello no obsta que por fuera del sistema se reconocieran beneficios para quienes que por las condiciones en que laboran tienen un mayor riesgo por ejemplo, las Fuerzas Militares y de Policía entrarían al sistema en las mismas condiciones que todos los ciudadanos, pero podrían recibir de acuerdo al riesgo a que se exponen amparos o seguros que prevengan esos riesgos los cuales estarían más acordes con su situación que una jubilación anticipada, el Presidente, los congresistas y los magistrados también entrarían en las mismas condiciones y el reconocimiento a su dignidad estaría dada por la remuneración que reciben mensualmente que es significativamente mayor a la de la mayoría de la población, lo cual les permitiría hacer ahorros en fondos privados para aumentar los recursos en la vejez; en el caso de los maestros el reconocimiento de su labor no debería redundar en trato especial frente a pensiones sino en el reconocimiento de la profesión docente que permita un salario digno de acuerdo a su labor y así tendríamos distintos sectores poblacionales que reclaman trato especial por cuenta de los riesgos que conlleva su actividad laboral y que deben ser analizados en temas de remuneración o provisión de aseguramientos, pero no como beneficios pensionales.

Edición N° 00294 – Semana del 9 al 15 de Marzo de 2012