



El efecto fiscal del sistema de seguridad social en pensiones de Colombia*

The Fiscal effect in the Pension System in Colombia

{ Isidro Hernández Rodríguez }**

* Recibido: 15 de diciembre de 2019. Aceptado: 20 de abril de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.18601/25390406.n4.03>

** Economista. Magíster en Teoría y Política Económica de la Universidad Nacional de Colombia y DEA de suficiencia investigativa de la Universidad de Barcelona-España. Asesor en temas fiscales, urbanos y de desarrollo y crecimiento económico. Profesor de las Facultades de Economía de las universidades Nacional, Externado y la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito.

RESUMEN

Las discusiones sobre las pensiones en Colombia se limitan a los parámetros del sistema de seguridad social, y se omite, de forma consciente o inconsciente, que la cobertura, la densidad de cotización, la tasa de reemplazo y, desde luego, el nivel de la pensión son resultados de fuerzas económicas que se deben investigar a fondo para tener un diagnóstico más preciso que lleve a una reforma integral que permita minimizar los riesgos de ingreso y bienestar de las personas en su vejez. En el artículo se muestra cómo la estructura salarial y las transiciones del mercado laboral responden a la dinámica macroeconómica y esto a su vez determina el ingreso base y el tiempo de cotización, lo que finalmente repercute sobre las finanzas públicas, garantías de la pensión mínima. Una reforma al sistema de seguridad social de pensiones no debe desconocer el efecto fiscal del sistema, pero no puede utilizarlo como el núcleo de los cambios, pues ante los actuales niveles de ingreso de las personas y la pésima distribución del ingreso, es imprescindible que se asuma un gasto fiscal en pensiones para no deteriorar el bienestar de las personas en edad de retiro.

PALABRAS CLAVE

Edad de jubilación, tasa de reemplazo, densidad de cotización, deuda, efecto fiscal.

ABSTRACT

Discussions around the pension system in Colombia focus mainly on parametric adjustments, overlooking unconsciously –or perhaps, deliberately– how economic and labor market outcomes determine the coverage, the contribution density, the replacement rate, and the final wealth for individuals. Understanding such factors is essential to provide a better diagnosis and, therefore, to create a comprehensive system that provides better conditions for people in their old age. This paper analyses how the Colombian wage distribution and labor market transitions respond to the country's macroeconomic dynamics and determine individual's contributions. The conclusions highlight that even though, fiscal effects must be considered on pensions' reform discussions, this effect shouldn't be the main factor driving the debate. Current income levels, and poorly economic distribution require a fiscal effort to prevent welfare deterioration of the elderly.

KEYWORDS

Age of retirement, replacement rates, density of contributions, national debt, tax effect.

INTRODUCCIÓN

En Colombia se inició otra discusión sobre el sistema de seguridad social en pensiones en torno a problemas que se suponían superados con reformas anteriores y que hoy, desde perspectivas particulares, se consideran insuficientes. La mayoría de propuestas ven la solución en cambios paramétricos, muy pocos divisan el tema en conjunto. Se soslaya el problema demográfico, la dinámica propia del mercado laboral colombiano, se dejan a un lado los efectos de la tendencia del mercado crediticio y de capitales sobre la acumulación de los fondos de reserva pensional, y se evita la discusión sobre un régimen pensional que tendrá repercusiones financieras significativas en el inmediato futuro: el Fondo de Retiro de las Fuerzas Militares.

La cobertura del sistema de seguridad social en Colombia obedece a la posibilidad del individuo de participar efectivamente en el denominado mercado de trabajo formal y esto se relaciona con el nivel de empleo que alcance la economía que, contrario a lo que se sugiere de manera general, no depende del nivel de salario sino de la demanda efectiva. Su ingreso base de cotización resulta de la dinámica de crecimiento económico y el rendimiento de las reservas pensionales de la evolución de corto y largo plazo de los mercados financieros internacionales.

Lo que resulte de esas dinámicas repercute sobre las finanzas públicas, fondo último que cubre la pensión mínima de quienes aportaron. Pero la presión no es únicamente exógena, también surge del diseño mismo del sistema de seguridad social pensiones y de la gestión fiscal en décadas anteriores de las reservas pensionales. El régimen especial de las fuerzas militares ejerce una presión financiera adicional que requiere una salida en el mediano plazo. El pago de la deuda por el uso que se les dieron a las reservas del extinto Instituto de Seguros Sociales y la no constitución de reservas en las cajas de previsión social debe reclasificarse técnicamente dentro del presupuesto para no inflar la medición del gasto y crear alarmismos fiscales. Estas son cuestiones que se desarrollan a lo largo del artículo.

Los problemas que se esquivan determinan las soluciones a las cuestiones pensionales y es iluso pensar en un efecto nulo sobre las finanzas públicas de cualquier reforma, dada la estructura de salarios y de los rendimientos financieros. Si no se desea políticamente abandonar a su suerte a la futura vejez colombiana, que será amplia por el cambio demográfico que se vislumbra, se debe pensar menos en un régimen pensional y pensar más en una protección a las personas viejas.

El artículo consta de cuatro secciones: en la primera se hace una síntesis de la identificación del denominado *problema* pensional; luego se muestra el balance presupuestal del sistema pensional y se hace énfasis en la lectura de los rubros

para no utilizar la estadística con fines alarmistas; la tercera se dedica a mirar la dinámica económica como determinante de los resultados del sistema de seguridad social en pensiones, y la última, dados los resultados de tercera sección, muestra que existe un costo fiscal que tiene que asumir el Estado como garante del sistema y eso no obedece únicamente a los parámetros del sistema, sino que hay fuerzas económicas que lo determinan.

1. ¿CUÁL ES EL PROBLEMA?

La discusión actual sobre el sistema pensional colombiano identifica los mismos problemas que se suponían superados con la creación de un sistema mixto. En el Proyecto de Ley 155 de 1992 del Senado “por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social” se argumentó que el régimen anterior no tenía cobertura, no era solidario –como se le llamaba a la equidad en ese entonces–, era ineficiente, no tenía las reservas para cubrir las obligaciones, concedía demasiados derechos y tenía “sesgo en contra el empleo”. Para superar esos problemas el gobierno sostuvo que se requería una reforma que llevara a la seguridad social hacia un sistema mixto, el esquema de reparto y el de capitalización individual con garantías estatales¹.

En las polémicas que se presentaron entre 1992 y 1993, la propuesta tuvo sus defensores y detractores. Los primeros sostuvieron que la creación del sistema de ahorro individual, en el ámbito macroeconómico, impulsaría el crecimiento económico, permitiría el desarrollo del mercado de capitales, se obtendría un equilibrio fiscal en la seguridad social-pensiones y, en el ámbito de los afiliados al esquema de capitalización, se incrementaría el patrimonio individual, el trabajador se podría pensionar a la edad que escogiera y con mesadas significativas. Los segundos mostraban que la transformación que sugería el gobierno no era integral, no solucionaba los problemas y posiblemente creaba otros, que las tasas de interés y la acumulación del ahorro individual dejaría sin pensión a muchos trabajadores².

Pocos años después de la implantación del nuevo sistema general de pensiones se planteó que el Régimen solidario de Prima Media – RPM con presta-

1 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “Proyecto de Ley 155 de 1992 ‘Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social’”, *Gaceta del Congreso*, Año I, n.º. 87 (Bogotá, octubre de 1992): 1-24; Luis Fernando Ramírez, “La reforma pensional propuesta por el gobierno”, *Debates de Coyuntura Económica*, n.º. 26 (Bogotá, diciembre de 1992): 7-12.

2 Contraloría General de la República, *La reforma a la seguridad social en Colombia ¿Una aventura económica?*, Serie de estudios ocasionales, n.º.3 (Bogotá: Contraloría General de la República, 1992); Cecilia López, “Reflexiones sobre el proyecto por el cual se crea el sistema de ahorro pensional”, *mimeo* Bogotá: noviembre de 1992); José Antonio Ocampo, “La propuesta gubernamental de reforma al régimen pensional, análisis y alternativas”, en *Debates de Coyuntura Económica*, n.º. 26, (diciembre de 1992): 28-51.

ción definida introducía fallas de funcionamiento a todo el sistema; desde luego, se soslayaron los problemas del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad – RAIS. La Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas³ sostuvo que los puntos críticos principales eran la subestimación de la deuda pensional, los beneficios y el tiempo que se estableció para el régimen de transición, la continuidad de los regímenes especiales, y el costo para las finanzas públicas de la garantía de pensión mínima. Veinte años después, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública⁴ repitió los mismos puntos, pero hizo énfasis en el desequilibrio de cotizaciones y beneficios del RPM y de los regímenes especiales, la arquitectura del sistema y la inequidad entre regímenes, el gasto en pensiones no contributivas y la incertidumbre jurídica.

A lo largo del cuarto de siglo de la Ley 100 de 1993, los analistas hicieron énfasis en la cobertura, el déficit financiero del régimen de prima media, la inequidad entre pensionados, “subsidios” a las pensiones altas, el cambio demográfico, riesgos jurídicos, baja formación de ahorro, competencia entre los dos regímenes y la creación de una “bomba” pensional y fiscal, tanto la que genera el RPM como por los costos de transición, en especial las garantías. La mayoría de estudios concluyen que la reforma de 1993 fue insuficiente y que se requiere el desmonte del régimen de prima media porque se considera inviable⁵.

-
- 3 Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad*, Informe Final, Tema IV, Sistema de Pensiones- Deuda Pública. (Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1997).
- 4 Raquel Bernal, Jorge Iván González, Juan Carlos Henao, et al., *Comisión del Gasto y la Inversión Pública: informe final*. (Bogotá: Fedesarrollo, 2017), <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>
- 5 Olga Lucía Acosta, y Ulpiano Ayala, *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*, Serie Financiamiento del Desarrollo n.º 116 (Santiago de Chile: Cepal, 2001), https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5093/S0110924_es.pdf; María Angélica Arbeláez, Jorge Humberto Botero, Alejandra González, Camila Salamanca y David Suárez, *Sostenibilidad del seguro previsional en Colombia, Informe Final* (Bogotá: Fedesarrollo, 2011), <https://fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2019/08/fasecolda-sostenibilidad-dseguro-prevision.pdf>; Mariano Bosch, Solange Berstein, Francesca Castellani, María Laura Oliveri y Juan Miguel Villa, *Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma*, Nota Técnica n.º 825, (Washington: BID, 2015), <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-del-sistema-previsional-colombiano-y-opciones-de-reforma.pdf>; Sergio Clavijo, *Sostenibilidad pensional y gasto social* (Bogotá: Alfaomega, 2002); Sergio Clavijo, Alejandro Vera, Nelson Vera, Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos, *Elementos para una reforma estructural pensional (REP)* (Bogotá: ANIE, 2017), <https://www.anie.com.co/libros/elementos-para-una-reforma-estructural-pensional-rep/>; Juan Carlos Echeverry Garzón, Andrés Escobar Arango, César Merchán Hernández, Gabriel Piraquive Galeano, “Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia”, en *Planeación y Desarrollo*, xxxii, n.º 2 (Bogotá, 2001): 295-334, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/156.pdf>; Stefano Farné, “Subsidios pensionales: algunas conclusiones de política poco comunes”, *Economía colombiana*, n.º 352, (abril-junio, 2018): 64-70; Santiago Montenegro, “Principios para una reforma del sistema de protección a la vejez en Colombia”, en *Economía colombiana*, n.º 352, (abril-junio, 2018): 7-17; Santiago Montenegro, Jorge Llano, Karim Fajury y Juan Manuel Cáceres, *Un modelo para evaluar el sistema pensional colombiano*, Documento Cede, n.º 51, [en línea], (Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2018), <https://repositorio.uniandes.edu.co/flexpaper/handle/1992/41050/dcede2018-51.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=1>;

La gravedad de la cuestión se definió en una frase: la insostenibilidad financiera del sistema. Tan peligrosa que en 2001 se sostenía que el déficit por pensiones a cargo de la Nación era equivalente al 5 % del PIB y comprometía el equilibrio fiscal hasta 2020 de manera que, si no hacía una reforma al sistema, la presión fiscal anual alcanzaría del 6 % del PIB⁶. Visto en retrospectiva, el desbalance del gobierno nacional central no pasó de 3,2 % del PIB como promedio anual entre 2002 y 2017, según cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y un déficit de efectivo de 3,0 % del PIB promedio anual para ese mismo período. Y, pese al pesimismo, ¡con unas vigencias fiscales en superávit primario del gobierno nacional central!

En los últimos cuatro años entró en el escenario la cuestión de la transición demográfica y se amplió la relevancia a la dinámica del mercado laboral, en específico, a la informalidad⁷. En el primer tema, algunos argumentan que el país hizo rápido la transición demográfica, y que para 2005, año del penúltimo censo, ya se había perdido el bono demográfico; por su parte, otros sostienen que está a punto de perderse, o que ya se perdió. Dado el cambio demográfico, en materia de seguridad social hacen énfasis en la urgencia de modificar los parámetros del sistema de pensiones y crear mecanismos que permitan cubrir a la población en vejez⁸. Todos están de acuerdo en que el envejecimiento afecta tanto al RPM como

-
- Mauricio Olivera, “Los retos del sistema pensional y una propuesta de reforma”, *Economía colombiana*, n.º. 352 (abril-junio de 2018): 30-43; Mauricio Perfetti, Juan Carlos Parra, Lucía Llanes y Bernardo Taborda, “Impacto de la Reforma Pensional y escenarios alternativos”, *Coyuntura Económica*, XXXIII, n.º. 1 (marzo-septiembre de 2003): 31-50; José Luis Rodríguez Pantoja, “Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del Sistema General de Pensiones y sus efectos”, *Economía colombiana*, n.º. 352, (abril-junio de 2018): 102-115; Julio César Vaca, “Sistema Pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad?”, *Coyuntura Económica*, XLIII, n.º. 1, (junio de 2013): 37-66; Leonardo Villar, Jonathan Malagón, Julio César Vaca y Carlos Ruíz, “Reforma del sistema de pensiones y crecimiento económico. Experiencia de Colombia”, cap. 4 en *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica: Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú*. (Santiago de Chile: Sura Asset Management, 2013); Leonardo Villar y David Forero, “Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia”, en *Debates presidenciales 2018*, Cuadernos Fedesarrollo n.º 58 (Bogotá: Fedesarrollo, 2018).
- 6 Echeverry *et al.*, “Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional”, 2001, 295-334.
- 7 Bosch *et al.*, *Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano*, 2015; Comisión de Racionalización del Gasto, *El saneamiento fiscal*, 1997; Diego Alejandro Chaves Martínez y Myriam Stella Gómez Angarita, “Cobertura Pensional en Colombia: Situación actual y desafíos”, *Economía colombiana*, n.º. 352, (abril-junio, 2018): 90-43; Montenegro, “Principios para una reforma del sistema de protección a la vejez”, 2018; Montenegro *et al.*, “Un modelo para evaluar el sistema pensional”, 2018; Villar y Forero, “Elementos para una propuesta de reforma”, 2018; Leonardo Villar, Carmen Flórez, Natalia Valencia López, Juan P. Alzate y David Forero, “Protección económica para la vejez en Colombia: ¿estamos preparados para el envejecimiento de la población?”, *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, XLVI, n.º. 2 (diciembre, 2016): 15-39.
- 8 Montenegro, “Principios para una reforma”, 2018; Olivera, “Los retos del sistema pensional”, 2018; Claudia Stella Ruiz, Diego Alejandro Chaves, José Luis Rodríguez, *et al.*, *Análisis y discusión técnica de la situación del Sistema General de Pensiones en Colombia* (Bogotá: Contraloría General de la República, 2017); Villar, Flórez, López *et al.*, “Protección económica para la vejez en Colombia”, 2016.

al RAIS, los desacuerdos están en el tipo de reforma a llevar a cabo, si continuar con el esquema mixto, integrarlos, desmontar uno y dejar otro (¿qué criterios utilizar en la elección y cuál elegir?) o pasar a un sistema de seguridad social de pilares.

En cuanto al mercado laboral, la cuestión es más incierta. Se arguye que el denominado “alto grado de informalidad” es causado por las “inflexibilidades que surgen del esquema de financiación de la seguridad social”⁹, pero también por la expulsión del mercado formal de empleados ante los costos laborales asociados al incremento del salario mínimo y los costos laborales no salariales, entre los que se encuentran las cuotas partes de la seguridad social¹⁰. Según esta lógica, la informalidad tiene como una de sus causas principales la seguridad social. Pero también existen argumentos opuestos: es la informalidad la que causa la baja cobertura de la seguridad social¹¹. Y también hay opiniones contradictorias o bidireccionales: los costos laborales, incluidas las cuotas partes de pensiones, causan la informalidad y la informalidad causa la baja cobertura del sistema.

El sentido de la relación de causalidad entre baja cobertura e informalidad es importante porque circunscribe la secuencia, la magnitud y la selección de instrumentos de política económica que se tendrían que seleccionar para alcanzar el objetivo de contribuciones y beneficios de un sistema de seguridad social. Una reforma al sistema de seguridad social-pensiones requiere un análisis del mercado laboral que no caigan en el error lógico de composición en que incurren los estudios actuales: pensar que lo que es válido en el ámbito microeconómico también lo es en el entorno macroeconómico.

En los análisis del sistema pensional colombiano, excepto el de Lora¹², brilla por su ausencia el tema de las tasas de interés del RAIS y las implicaciones que para el sistema tiene la política monetaria que utiliza como instrumento principal la tasa de interés de intervención. Igualmente, se esquivo el análisis de la composición de cartera que hacen las administradoras de los fondos de pensiones, y los problemas de información y agencia que existe entre los afiliados y las administradoras.

A manera de cierre, los problemas están identificados, pero las soluciones que se plantean difieren. La mayoría de propuestas no son neutrales, responden a intereses particulares de grupos, sean estos de tipo ideológico, financiero, económico o social. Por ello no sobra preguntar: ¿para quién se plantea una reforma?

9 Salamanca y Suárez, *Sostenibilidad del seguro previsional*, 2011.

10 Villar *et al.*, “Reforma del sistema de pensiones”, 2013.

11 Chaves y Gómez, “Cobertura Pensional en Colombia”, 2018; Clavijo *et al.*, *Elementos para una reforma*, 2017; Montenegro, “Principios para una reforma”, 2018.

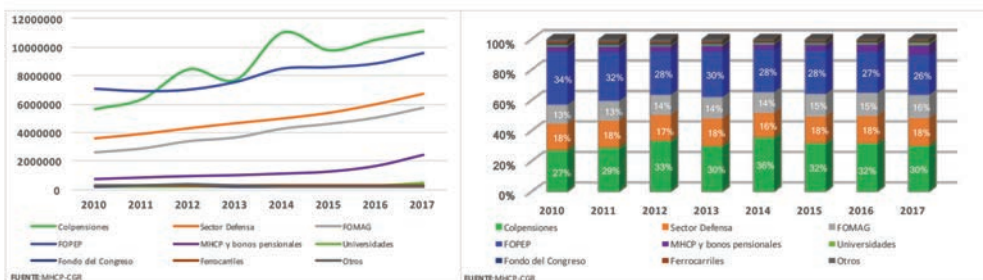
12 Eduardo Lora, “Un escrutinio al Régimen de Pensiones de Ahorro Individual con Solidaridad”, *Economía colombiana*, n.º. 352, (abril-junio, 2018): 18-29.

¿A quién o a quiénes beneficia o perjudica? ¿Se reforma por el *interés general* o este interés se usa como excusa para obtener beneficios particulares?

2. PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Y PENSIONES

Uno de los argumentos que más se utilizan para instar a una reforma al sistema de seguridad social en pensiones es el crecimiento de los recursos presupuestales dedicados a ese rubro. Al cierre presupuestal de 2018 se estima un gasto de \$39,4 billones¹³ para el pago de mesadas pensionales, un 6,9 % más que 2017. Como se muestra en el gráfico 1, el nivel de ese gasto tiene una tendencia creciente, pero se mantiene su participación en el total del Presupuesto General de la Nación-PGN (Cuadro 1). Empero, ese gasto se concentra en cuatro instituciones responsables de los pagos de las mesadas: la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, el Fondo del Magisterio – FOMAG, el Fondo de Pensiones Públicas – FOPEP y el sector defensa – FFMM, que está integrado por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía. Ellas participan en el gasto presupuestal en pensiones con un 91,8 % promedio anual para el período 2010-2017. Pero también se destaca el aumento en la pendiente de la curva del gasto para bonos pensionales, el que en 2017 ya participaba con un 6,6 %.

GRÁFICO 1.
RECURSOS DEL PRESUPUESTO EN PENSIONES
MILLONES DE PESOS CORRIENTES. PARTICIPACIÓN



13 Cifra mayor en 3,5 billones a la que presenta el estimativo del Plan Financiero de mayo y noviembre de 2018 y del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

CUADRO 1.
PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN PENSIONES EN EL PGN

	2014	2015	2016	2017
FOPEP	5,0 %	5,2 %	5,2 %	5,4 %
Colpensiones	7,0 %	6,1 %	6,3 %	6,6 %
FFMM	2,8 %	2,8 %	2,7 %	2,7 %
FOMAG	3,0 %	3,1 %	2,5 %	2,8 %
Otros	3,0 %	2,8 %	2,4 %	2,9 %
Total	20,8 %	20,0 %	19,1 %	20,4 %

Fuente: CGR.

Esta cifra de gasto agrega conceptos que se deben separar analíticamente. Uno es el de la deuda pensional implícita. Los recursos del presupuesto que se le transfieren a Colpensiones, entidad que no es un órgano presupuestal porque es una empresa industrial y comercial del Estado, es un pago de amortización de la deuda a los pensionados, la que se constituyó cuando el Gobierno nacional central utilizó en diferentes circunstancias y por diferentes motivos las reservas pensionales de extinto Instituto de Seguros Sociales y por el arreglo institucional que les dio beneficios a los trabajadores antes de la reforma de 1991. En la categoría de deuda también entran los recursos para los Ferrocarriles, las universidades, los bonos pensionales y el FOPEP. Con recursos del presupuesto el FOPEP cubre los derechos pensionales de entidades nacionales que en el pasado fueron responsables del cobro y administración de las reservas de sus afiliados, dentro de ellas Carbocol, Telecom, Corelca, Caminos Vecinales, Caprecom, Inurbe, Invías, Minercol, Telecartagena, Telenariño, Zonas Francas, entre otras.

El servicio de la deuda pensional es el 66,4 % del monto de ese presupuesto, esto es, \$24,8 billones en la vigencia 2017 y de \$26,5 billones en la de 2018. Una reforma pensional, cualquiera que sea, no modifica ese monto porque son derechos adquiridos y el Estado debe responder por ellos, pero que se marchitarán en el mediano plazo al ritmo que fenecen los pensionados y sus sobrevivientes los que en el régimen de transición se calculan en medio millón, a los que se deben adicionar 400 mil pensionados de antes de 1993, y 323 mil del Fopep, más los regímenes especiales con 220 mil del FOMAG y 242 mil de las FFMM. En total, 1.685.000 beneficiarios a quienes se les debe seguir pagando independientemente de cualquier reforma.

Los gastos dirigidos al sector defensa, Fondo del Congreso y al FOMAG tienen doble connotación. Es deuda y es gasto corriente pues son fondos del presupuesto que están activos, esto es, afilian, reciben aportes y otorgan pensio-

nes y sueldos de retiro. Es deuda porque son recursos que cubren las reservas no constituidas de esos fondos; y son recursos corrientes porque cubren parte de los pagos de funcionamiento, incluidas las mesadas, como en cualquier órgano presupuestal. En consecuencia, el 33,6 % restante, equivalente a \$12,4 billones en la vigencia de 2017 y de \$13,3 billones para la de 2018, es la suma que puede ser modificada por una posible reforma al sistema general de pensiones o que puede crecer si, con reforma o sin reforma, el Gobierno nacional no fomenta las reservas que cubrirán las pensiones de los actuales y futuros afiliados. Este es el primer elemento a tener en cuenta en una discusión sobre la modificación de los parámetros del sistema pensional.

Las cifras comentadas en los párrafos anteriores no incluyen, ni deben incluir, la ejecución del gasto correspondiente a la cuota parte de las contribuciones que cada órgano presupuestal hace como empleador. Desde una perspectiva económica, ese desembolso es una transferencia por prestación social, que conceptualmente es diferente a deuda, pues es un pago que el patrono, en este caso el Estado, debe hacer porque tiene una relación laboral que involucra un derecho de su empleado a una prestación de la seguridad social. Una reforma en los parámetros de pago del seguro de invalidez, vejez y muerte sí modificaría hacia futuro este monto del gasto público.

El balance de la seguridad social en pensiones muestra un orden de magnitud sobre la situación del problema fiscal. El subsistema arroja un superávit de \$5 billones promedio año entre 2013 y 2018 (Cuadro 2). Ese resultado se obtiene por los aportes de la nación, que participan en el 65,5 % promedio anual de los ingresos corrientes del sistema de pensiones mientras que los ingresos por cotizaciones apenas son un 17,5 % del ingreso corriente (Gráfico 2). Ese nivel de participación induciría a concluir que el sistema depende del Presupuesto General de la Nación. Como se dijo anteriormente, la mayoría de esos aportes corresponden al pago de una deuda subyacente que desde una metodología de finanzas públicas sería una recuperación de cartera, no un ingreso corriente.

A efectos de trazar un panorama que permita delimitar el problema fiscal pensional, se tiene que descontar lo correspondiente al pago de la deuda subyacente para obtener un neto. Cuando se hace este ejercicio, los aportes netos de deuda son el 21,6 % promedio anual del ingreso corriente. Este monto equivaldría al apoyo presupuestal al sistema, suma menor en 42,9 puntos porcentuales frente a la estimación inicial. Si la propuesta es disminuir el apoyo del presupuesto al sistema pensional por medio de una reforma para reducir la presión fiscal, el balance fiscal del sector arroja una magnitud aproximada de \$10 billones, esto es, cifra \$3 billones inferior al estimativo anterior, donde se incluía el sector defensa, Fondo del Congreso y al FOMAG; por tanto, la cifra base o de partida se encuentra en un rango comprendido entre \$10 y \$13,5 billones, los

que tendrían que obtenerse con mayor tasa de cotización y así disminuir el gasto presupuestal.

CUADRO 2.
BALANCE FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL-PENSIONES
(BILLONES DE PESOS CORRIENTES)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Ingresos totales	45,08	52,55	54,08	63,03	67,89	55,6
Ingresos corrientes	38,76	43,21	44,24	48,65	55,27	55,6
Ingresos aportes Nación y cotizaciones	38,07	42,50	44,01	48,07	54,63	55,6
Aportes Nación	24,55	28,97	30,2	31,34	35,54	36,1
Cotizaciones	6,92	6,42	7,42	9,51	10,14	12,3
Recursos propios	2,39	2,35	3,1	3,48	3,51	0
Otras fuentes	4,21	4,76	3,29	3,75	5,45	7,2
Ingresos de explotación	0,03	0,02	0	0	0	0
Otros Ingresos Corrientes	0,67	0,69	0,23	0,57	0,63	0
Ingresos de capital	6,31	9,33	9,84	14,39	12,62	0
Rendimientos	2,39	4,46	3,4	7,1	6,26	0
Devolución de aportes	3,92	4,83	6,37	7,2	6,3	0
Recuperación de cartera	0	0,04	0,07	0,08	0,07	0
Gastos totales	42,13	46,82	51,75	57,01	60,97	49,6
Gastos de funcionamiento	41,92	46,52	51,73	57	60,95	49,6
Personal	0,33	0,17	0,37	0,05	0,06	0,8
Generales	0,15	0,13	0,19	0,03	0,06	0,1
Transferencias	41,44	46,21	51,16	59,93	60,84	48,3
Gastos de operación	0,18	0,27	0,01	0	0	0,4
Gastos de inversión	0,03	0,03	0,01	0,01	0,02	0,04
Resultados Fiscal	2,95	5,73	2,33	6,02	6,92	6,00

* Estimativos del Plan Financiero MhCP.

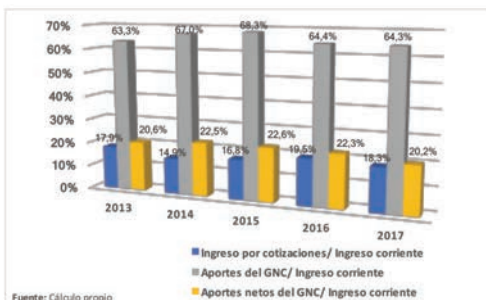
Fuente: CGR y MhCP.

Como se muestra en el Gráfico 2, el ingreso por cotizaciones cubre el 15,5 % en promedio anual el pago de mesadas pensionales y el aporte total del GNC lo hace en el 58,3 % promedio anual. Al tomar el aporte neto, el indicador cae a 24,4 %. En términos de la fuente de recursos para pagos, estos resultados sugieren que los pagos del sistema de seguridad social-pensiones tienen una dependencia del

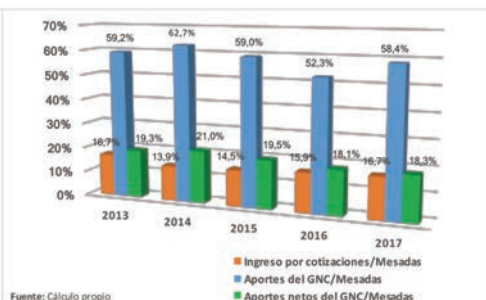
presupuesto nacional. Empero, es pertinente insistir en que una parte de ese “ingreso” es una recuperación de cartera y, por tanto, el sistema como acreedor depende de la capacidad financiera del deudor, del PGN.

GRÁFICO 2.
PARTICIPACIONES EN EL BALANCE FISCAL

EN EL INGRESO



EN EL PAGO DE LAS MESADAS PENSIONALES



Fuente: Cálculos propios.

Se puede argüir que no es deuda sino unos beneficios dados por la tasa de reemplazo que tenían los trabajadores antes de 1994. Esa opinión no tiene asidero técnico desde las finanzas públicas. El Estado, en su autonomía y por decisión política, puede otorgar subsidios tanto a productores como a trabajadores. Como una cuestión del deber ser, tendría la responsabilidad de consultar sus recursos financieros al momento de otorgarlos. Pero una vez concedidos, en las finanzas públicas es un gasto en subsidios. Si son de carácter obligatorio y no se pagan, esos recursos pasan al rubro de deuda, y cuando se cancelen es una amortización para el deudor y una recuperación de cartera para el acreedor. En este sentido, la clasificación de los ingresos y egresos pensionales en el PGN y en el balance fiscal tiene errores conceptuales, una gran parte de los egresos deberían aparecer en el servicio de la deuda interna.

El gasto que se genera por los beneficios pensionales otorgados por el Estado a los trabajadores públicos y privados del régimen anterior a 1994 debe licuarse a mediano plazo; por tanto, esa deuda, inmodificable por una nueva reforma al régimen pensional, y la dependencia del presupuesto de los fondos y entidades encargadas de pagar las mesadas debe tender a cero en el mediano plazo.

2.1. RÉGIMEN ESPECIAL

El sistema de pensiones tiene un conjunto de fondos cuyo propósito es garantizar el pago de las mesadas de entidades desaparecidas y activas, integrado por el FONPEP, el FONPET, el FOMAG, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – Fonprecon, el Fondo de Pasivo Social-Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Patrimonio Autónomo de Telecom, Caprecom y el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol. Gestiona el pago de las mesadas por intermedio de encargos fiduciarios; en términos económicos estos fondos tienen la función de pago, excepto el FOMAG y Fonprecon que también ejercen la función recaudadora de los trabajadores activos afiliados y, por tanto, son administradoras de pensiones. Por las características institucionales de la mayoría de estos fondos, deben desaparecer a largo plazo cuando se agoten los acreedores, esto es, quienes se pensionaron con los criterios de regímenes especiales liquidados o anteriores a la Ley 100 de 1993. Para las finanzas públicas este es un pago de deuda heredada de los regímenes anteriores.

El FOMAG, al tiempo que redime una deuda del régimen especial de los maestros afiliados en el siglo pasado, recibe contribuciones de quienes entraron a partir de 2005 y paga las pensiones del régimen anterior y del nuevo régimen. Según cifras del MHC, hacia 2018 tenía 219.927 pensionados, y en los datos recolectados por la CGR y presentados por Ruiz *et al.*¹⁴, hacia 2017 tenía un total de 192.246. Estas diferencias apreciables entre dos años tienen dos orígenes: una, la metodología y fecha de cálculo y, la otra, la ausencia de un sistema de información estadística centralizado, controlado y confiable. Las discrepancias en las cifras del sistema de seguridad social en Colombia le hacen perder credibilidad y reputación a los análisis, porque generan errores de cálculo, y los analistas pueden escoger la cifra que es conveniente para obtener unas conclusiones específicas.

A 2019, después de varias reformas, a los afiliados al FOMAG les quedan dos parámetros diferenciales con respecto al RPM. Uno es la edad de jubilación, 57 años para ambos sexos, cotizaciones y beneficios iguales a los de la Ley 100 de 1993 para quienes se vinculen desde el 27 de junio de 2003 (Ley 812 y Ley 797 de 2003). Desde luego, la edad favorece a los hombres, pues las mujeres se jubilan igual que quienes están bajo el sistema creado en 1993. El otro corresponde a la pensión de gracia que reciben anualmente. Así, este régimen está a un parámetro de perder su diferenciación con respecto a lo general y a modificar su efecto fiscal concomitante, esto es, los pagos por cinco años al grupo de hombres pensionados.

14 Ruiz et al., *Análisis y discusión técnica*, 2017.

Con el Acto Legislativo 01 de 2005, a partir de ese año solo deben existir dos regímenes especiales: el de las fuerzas militares y el de la Presidencia de la República. Los establecimientos públicos que administran el régimen especial de las fuerzas militares son la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía. Estas cajas, a diferencia de la mayoría de los fondos, tienen la función de recaudo de las cotizaciones y la de pago de obligaciones pensionales. Se puede objetar que las cajas paguen pensiones, pues, como su nombre lo indica, desembolsan asignaciones o *sueldos* de retiro. Sin embargo, económicamente son pagos de mesadas pensionales porque corresponden a una retribución a una prestación social reconocida. Para la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, la “asignación de retiro sí es equivalente al ingreso por jubilación”¹⁵. En consecuencia, en lo que sigue se tratarán como pensiones, como se hizo implícitamente en la sección anterior.

El MHCP reporta que en 2018 las fuerzas militares tenían 242.376 pensionados, mientras que Ruiz *et al.*¹⁶ reporta para 2017 un total de 142.005 pensionados, quienes se pueden retirar a cualquier edad cuando cumpla 20 años de servicios si es por retiro forzoso, y 25 años si es por retiro voluntario, los afiliados cotizan el 5 % de sus ingresos y al momento de la pensión les liquidan entre el 50 % y el 95 % del sueldo básico más haberes en las FFMM, con el agravante de que el Gobierno nacional no está constituyendo las reservas pensionales (Comisión del Gasto y la Inversión Pública¹⁷; en otras palabras, se está constituyendo otra deuda pensional de largo plazo.

Con las cifras que presenta Ruiz *et al.*¹⁸ se encuentra que las cajas de las fuerzas militares tienen en promedio anual de 0,30 pensionados por cotizante para el período comprendido entre 2012 y 2016, y con una tendencia creciente a lo largo del periodo reciente, en 2016 alcanzó un 0,33. Como se puede observar en el Gráfico 3, la Caja de Retiro de la Policía es la que tiene el mayor nivel de pensionados y la que muestra más pendiente, por la obvia razón de que, a diferencia de las demás fuerzas, la totalidad de su personal son funcionarios. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea tenderán a incrementar su pendiente cuando la mayoría de los uniformados sean profesionales, quienes en su momento y cumpliendo los requisitos tendrán derecho a una pensión. Este cambio en la composición de los integrantes de las fuerzas militares es un elemento que se tiene que considerar en los análisis de una reforma integral al sistema de seguridad social pensiones, pues genera un gasto fiscal que se debe pagar.

15 Comisión de Racionalización del Gasto, *El saneamiento fiscal*, 1997, 213.

16 Ruiz *et al.*, *Análisis y discusión técnica*, 2017.

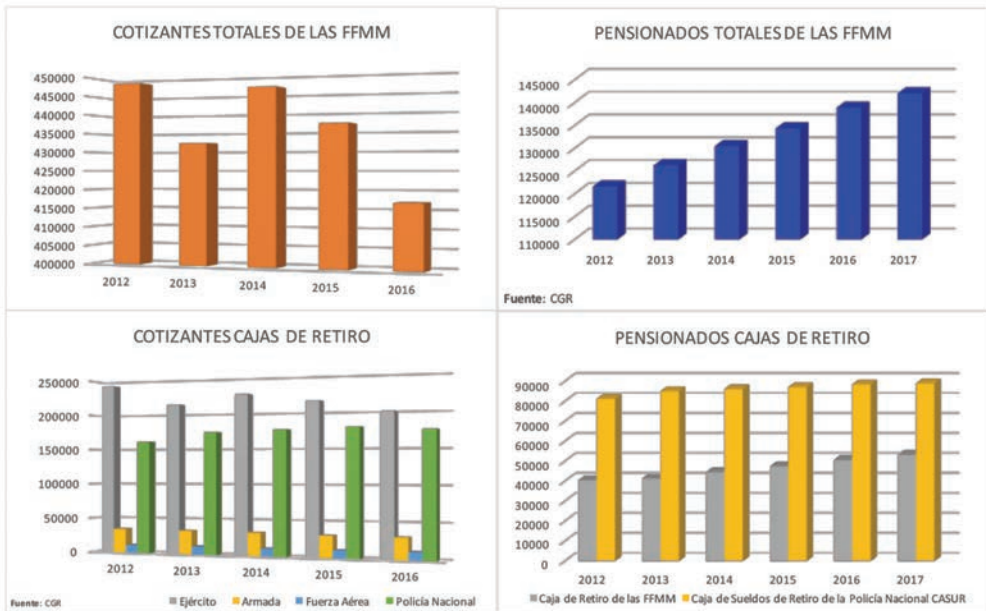
17 Bernal *et al.*, *Comisión del Gasto*, 2017.

18 Ruiz *et al.*, *Análisis y discusión técnica*, 2017.

Si únicamente se consideran los años de servicios, un funcionario que se encuentre en la mediana de retiro de las FFMM se estará pensionando alrededor de los 45 años, con una esperanza de vida de 71 años si es hombre y de 80 años si es mujer. Estos datos indicarían que, en promedio, recibirían pensión, sin contar sobrevivientes, durante 30 años por un monto promedio de \$2.269.201,6 mensual. Que al ritmo de crecimiento de los pensionados en los últimos años equivale a un crecimiento anual del gasto de \$150 mil millones, monto que tiene que sumarse al nivel de pagos actuales, pues el GNC no constituye reservas para estos pensionados.

Este es el segundo elemento para discutir la reforma al sistema pensional. Si el Estado decide no tocar los parámetros de este régimen, debe ser claro en plantear una reforma tributaria para empezar a fondear las pensiones futuras.

GRÁFICO 3.
COTIZANTES Y PENSIONADOS DE LAS FFMM



Fuente: CGR.

3. LA DINÁMICA DEL RMP Y DEL RAIS Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

El efecto financiero sobre las finanzas públicas de la dinámica de los regímenes pensionales no depende únicamente de los parámetros dados por la ley; también influye el comportamiento del mercado laboral, el mercado de crédito y de

capital y la política monetaria, más el tipo de regulación y parametrización que se haga sobre el uso de las reservas pensionales.

3.1. LA DINÁMICA MACROECONÓMICA DEL MERCADO LABORAL Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA DE PENSIONES

La cobertura de los sistemas de seguridad social que cimientan la afiliación a partir de la participación en el mercado de trabajo depende del nivel de empleo que alcance la economía. En economías donde el mercado laboral es dual (urbano-rural y formal-informal) la afiliación al sistema depende del segmento de mercado donde se ubique la masa de trabajadores.

Los estudios sobre el mercado laboral en términos generales concluyen que la tasa de desempleo estructural del país está entre un 7 % y un 11 %, los resultados difieren entre las investigaciones porque utilizan diferentes técnicas de estimación y rango y cobertura de datos¹⁹. La mayoría de trabajos coinciden en que el país tiene al menos un 9 % de su fuerza laboral desempleada, independientemente de las circunstancias económicas. El dato observado de la tasa de desempleo para lo corrido del siglo XXI es de 11,4 % promedio anual, lo que muestra una brecha de 2,4 puntos porcentuales, esto es, 218.000 desempleados por encima del 9 % estructural, cantidad de personas que salen del paro a medida que las fluctuaciones económicas se ajustan a su potencial.

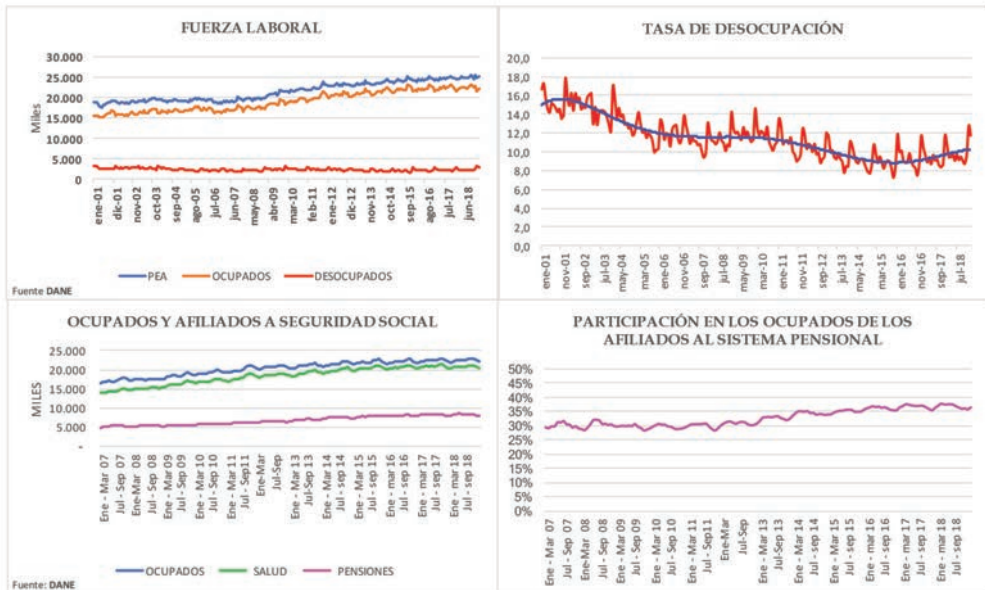
El problema son las personas que se encuentran en el desempleo estructural, unas 2.202.000, pues al no cumplir el requisito de afiliación quedan automáticamente por fuera del sistema o no entran si son individuos que buscan su primer empleo. En uno o en otro caso son sujetos que empiezan a tener restricciones para cumplir con los parámetros exigidos para obtener los beneficios del sistema pensional. En otras palabras, quienes estando empleados entran al paro, de inmediato pasan a ser los afiliados no cotizantes, y si no se reenganchan a una actividad remunerada quedarán atrapados en no asalariado o, el peor de los casos, en inactivo y no serán cotizantes activos del sistema.

El problema es delicado. Las cifras agregadas del país señalan que la *afiliación potencial* al sistema de pensiones es de 19,1 millones de personas, guarismo equivalente a los ocupados que en promedio tuvo la economía en lo corrido del

19 Ver los números 176, 180, 388, 389 y 417 de los *Borradores de Economía* del Banco de la República; Sergio Clavijo, *Inflación o desempleo ¿Acaso hay escogencia en Colombia?*, Serie de Archivos de Macroeconomía, documento 031 (Bogotá: DNP, 1994); Stefano Farné, Alejandro Vivas y Tito Yepes, “Estimación de la Tasa natural de Desempleo en Colombia”, *Cuadernos de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, n.º 1, (1995); Marta Luz Henao y Norberto Rojas, “La tasa natural de desempleo en Colombia”, *Coyuntura Económica*, XXIX, n.º 3 (septiembre de 1999): 79-93, https://www.repositorio.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2132/Co_Eco_Septiembre_1999_Henao_y_Rojas.pdf?sequence=2&isAllowed=y;

siglo XXI. Pero la *afiliación efectiva* es en promedio de 6,8 millones de personas (Gráfico 4). Esto quiere decir que el 64,6 % de la población ocupada no tiene protección financiera para su vejez. Esos trabajadores que no cumplen con el parámetro de afiliación definido por la Ley 100 de 1993 está constituido en un 35,8 % por trabajadores rurales, el 52,4 % que hacen parte de la llamada informalidad urbana, el 5,5 % de empleadores urbanos y el 4,9 % de empleados domésticos sin afiliación a la seguridad social pensiones.

GRÁFICO 4.
FUERZA LABORAL Y COTIZANTES



Fuente: DANE.

Estas cifras muestran otra arista del mercado laboral. La división entre la llamada formalidad y la informalidad. El auto-empleo y, en general, la llamada *informalidad* queda excluida de la seguridad social por el criterio de afiliación, de manera que la cobertura queda ligada a la dinámica de la formalidad. Para 1988^[20], reportaba que la informalidad medida como trabajo independiente urbano se ubicaba en el comercio al detal y servicios personales, que el empleo por cuenta propia en diez áreas metropolitanas era el 30,4 %; situación que treinta años después mantiene su tendencia pues, en 2018 la informalidad predomina en los sectores económicos de comercio, restaurantes y hoteles, agricultura y construcción.

20 Hugo López Castaño, *Trabajadores Urbanos Independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia* (Bogotá: Instituto de Seguros Sociales, 1990).

El nivel de informalidad cambia según la definición que se adopte. Por ejemplo, el cálculo de la informalidad del DANE queda subestimada cuando se mide por la ausencia de pago a la seguridad social pensiones, como bien lo señala Bernal²¹. Lo cierto es que a mayor informalidad menos cobertura en pensiones. La pérdida de empleo formal necesariamente se cubre con el empleo informal, así sea temporalmente, pues existe una incidencia del desempleo y una transición específica en la economía, lo que afecta la tasa de reemplazo y la densidad de contribución del sistema.

Así las cosas, quienes por la restricción impuesta por el criterio de entrada no quedan asegurados, en el largo plazo, constituirán las personas adultas que vivirán de las transferencias familiares o de la caridad pública. Las cifras obligan a la sociedad a replantear el sistema de manera que permita diseñar y construir un sistema de protección a la vejez, pero a partir de un criterio que ponga en el centro a las personas, no a la posición laboral del individuo.

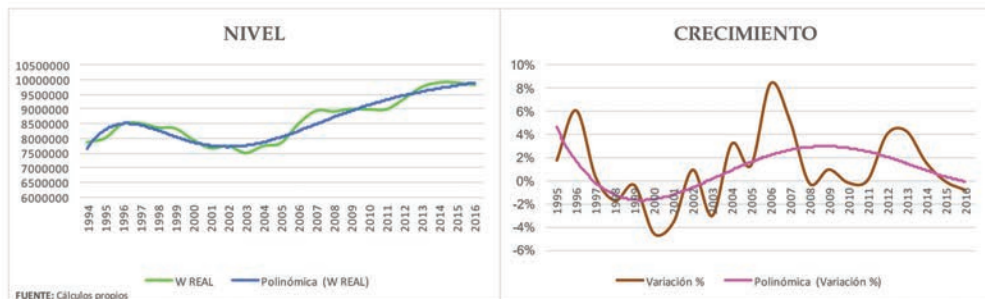
Las peculiaridades cuantitativas del comportamiento global del mercado laboral descritas anteriormente y la dinámica demográfica que se detecta en el censo 2018 permiten estimar la dimensión del problema de protección a la vejez en unos 13,8 millones de personas. Si se conjetura que el Estado se proponga como meta de política pública cubrir a un cuarto de esa población, la más vulnerable, tendría que diseñar y poner en marcha un programa de protección a la vejez para 3,5 millones de personas.

El Ingreso Base de Cotización – IBC no depende de los individuos, responde a la dinámica macroeconómica que define el nivel de salario. Para efectos empíricos, se calcula como la remuneración total unitaria que reciben los ocupados, sin tener en cuenta los pagos salariales que se incluyen en el ingreso mixto. El nivel de salario unitario de 2016 es 1,25 veces el salario unitario de 1994 gracias a los cambios de media de 2005 y 2013. Después de un cambio de nivel, el salario unitario se estanca entre 2007 y 2011 y entre 2014 y 2016. Estos movimientos dejaron en 2016 un salario unitario real de \$9,8 millones (Gráfico 5). Al observar su variación porcentual se encuentra que tiene tendencia decreciente desde 2006, salvo por el choque positivo de 2013.

Para el sistema de pensiones, estos resultados implican que, si se mantiene constante la tasa de cotización, el efecto cantidad o de base de cotización lleva a los ingresos reales agregados de los regímenes pensionales a una variación marginal decreciente en el mediano plazo.

21 Raquel Bernal, “The informal labor market in Colombia: identification and characterization”, *Desarrollo y Sociedad*, (63). 145-208, 2009. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.63.4>

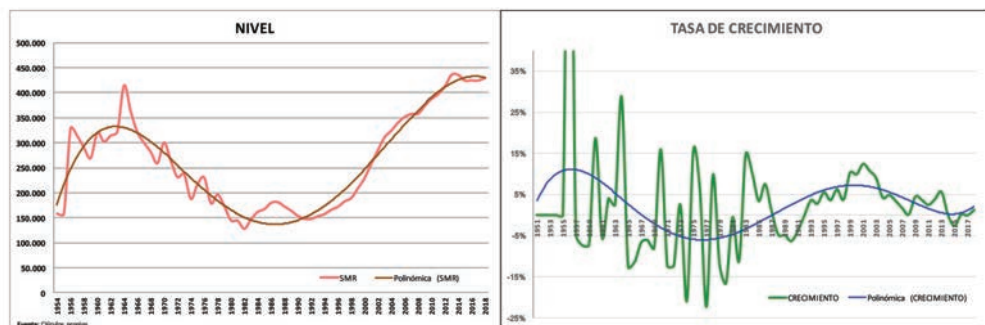
GRÁFICO 5.
REMUNERACIÓN SALARIAL UNITARIA REAL



Fuente: Cálculos propios.

Las investigaciones manifiestan que el salario nominal en Colombia es inflexible a la baja²², en cambio el salario real es flexible, pero con tendencia creciente en el largo plazo²³. En estas investigaciones, el salario se calcula con las encuestas a los hogares o con encuestas empresariales, cálculo que difiere por metodología de las cifras reportadas en el párrafo anterior; por tanto, no son directamente comparables, pero muestran tendencias similares: nivel con tendencia creciente pero tasa de crecimiento flexible.

GRÁFICO 6.
SALARIO MÍNIMO REAL



Fuente: Cálculos propios.

-
- 22 Ana María Iregui, Ligia Alba Melo y María Teresa Ramírez, “Formación de los salarios en Colombia: evidencia a partir de una encuesta a nivel de firma”, en *Formación de precios y salarios en Colombia, tomo II* (Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2011).
- 23 Luis Eduardo Arango-Thomas, Nataly Obando y Carlos Esteban Posada, “Los salarios reales a lo largo del ciclo económico en Colombia”, cap. 13 en *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones* (Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2012), 545-585, <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6582/?sequence=2>

El nivel de salario mínimo real creció en el último cuarto de siglo, aun cuando desde 2013 se estancó; y en lo corrido de los últimos dieciocho años su variación tomó una tendencia decreciente (Gráfico 6). Desde luego, el salario real es flexible porque ni oferentes ni demandantes tienen control sobre el movimiento del nivel general de precio, de manera que lo único que pueden negociar empresarios y trabajadores es el salario nominal. En las negociaciones se define el crecimiento de los salarios de enganche, en unos casos, con base en la inflación pasada y, en otros, con el crecimiento del salario mínimo nominal. Cuando se usa la segunda vía se incorpora implícitamente la dinámica inflacionaria. Cualquiera que sea el criterio que se use para incrementar el salario, el resultado es el mismo, se mantiene estable la cesta de bienes de consumo de los obreros y empleados.

Si la tasa unitaria de salario tiende a estancarse, como se señaló anteriormente, tasa de reemplazo del sistema de pensiones colombiano tiende a ser mínima y, por tanto, a ejercer un efecto fiscal: necesariamente el presupuesto debe cubrir el faltante de las pensiones que se pagan, esto es mucho más visible cuando se miran las cifras del ámbito microeconómico, como se hace a continuación.

3.2. FUERZAS MICROECONÓMICAS DEL MERCADO LABORAL Y EL SISTEMA DE PENSIONES

Las investigaciones sobre el mercado laboral concluyen que en materia de transición los jóvenes tienen mayor probabilidad de conseguir empleo cuando parten del desempleo, trabajo no asalariado o inactividad²⁴. Las personas mayores a 45 años disminuyen su probabilidad de mantener su empleo o de conseguirlo si lo pierden, y es más alta la tasa de ocupación de mayores de 60 años si pertenecen a nivel socioeconómico bajo o alto, pero los primeros por necesidad y los segundos por deseo²⁵.

La fuerza laboral que tiene menos años de educación es propensa a transitar hacia trabajos no remunerados. La brecha de desempleo juvenil –tasa de desempleo juvenil comparada con la total nacional– se mueve en torno a seis puntos porcentuales. Los trabajadores de más de 60 años presentan una tasa de participación de 37,3 % y es superior en el área rural. Los estudios son reiterativos en señalar que quienes tienen mayor educación tienen la mayor probabilidad de transición, aunque disminuye marginalmente con el incremento de edad.

24 Hugo López Castaño y Francisco Lasso Valderrama, “Diferencias por sexo en los flujos de los trabajadores entre estados laborales y el futuro laboral de las mujeres colombianas”, cap. 2 en *Desempleo femenino en Colombia* (Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2016)

25 Villar y Forero, “Elementos para una propuesta de reforma”, 2018.

Las probabilidades de transición de los diferentes trabajadores afectan irremediabilmente la densidad de cotización. Trabajadores mayores de 40 años disminuyen su probabilidad de mantenerse en el mercado laboral y, en consecuencia, disminuye la probabilidad de pensionarse. Cuando sean mayores de 57 si son mujeres y de 62 si son hombres, independientemente del régimen pensional al que pertenezcan, quedarán desprotegidos. El drama aumenta cuando se toma por el sexo, como se muestra a continuación.

En lo correspondiente al sexo, las mujeres están en desventaja frente a los hombres en el mercado laboral. La ocupación y la participación femenina es menor a la masculina y su desempleo es 4,8 puntos porcentuales mayor. Su desempleo dura aproximadamente diez meses. Aquellas que tienen entre 18 y 55 años y no tienen educación superior presentan una probabilidad del 62 % de permanecer asalariadas después de un año, frente a un 68 % para los hombres; pero si son desempleadas, la probabilidad de pasar a ser asalariadas es de 11 %, ocho puntos porcentuales menos que los hombres, y su probabilidad de quedar desempleadas (incidencia) es de 22 % diez puntos porcentuales más que los hombres²⁶. Estos resultados mejoran para mujeres con educación superior, por ejemplo, la incidencia pasa a 13 %, tres puntos más que los hombres. Las mayores tasas de desempleo se encuentran en edades de 15 a 24 años y de 25 a 34 años. En el primer rango de edad, cuatro puntos porcentuales menos las mujeres que los hombres, pero en el segundo rango la brecha es inversa, 4,5 puntos porcentuales más las mujeres que los hombres²⁷. La brecha en tasa de desempleo se mantiene en los últimos cinco años en torno a cinco puntos porcentuales²⁸.

En general, los empresarios tienen comportamiento discriminatorio hacia el trabajo femenino, y las condiciones familiares de las mujeres influyen en su probabilidad de desempleo, y a mayor edad menor la probabilidad de conseguir empleo²⁹.

Un estudio a nivel de empresa, realizado al finalizar la primera década de este siglo, encontró que los salarios promedio de obreros y operarios eran 1,3 salarios mínimos, los técnicos y auxiliares recibían 2,2 salarios mínimos, los profesionales devengaban en promedio 5 salarios mínimos y los directivos en pro-

26 Lora, “Un escrutinio al Régimen de Pensiones”, 2016, 18-29.

27 Jaime Tenjo Galarza, Oriana Álvarez Vos y María Camila Jiménez, “Diferencias en las tasas de desempleo por género”, cap. 3 en *Desempleo femenino en Colombia* (Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2016)..

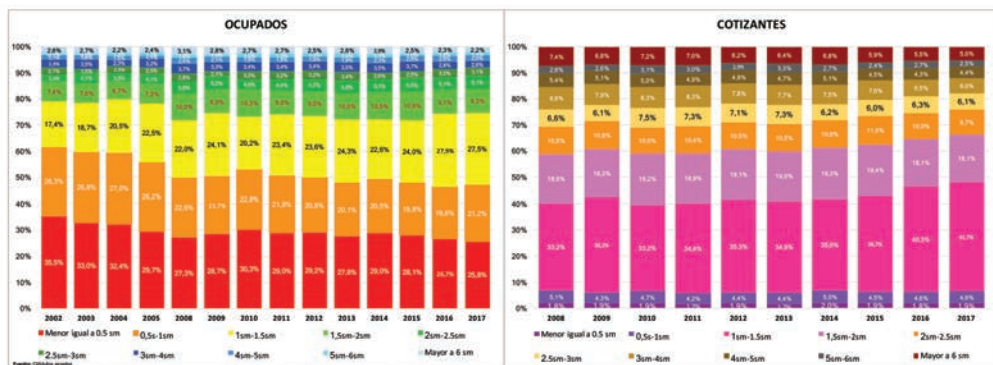
28 ACRIP-Fedesarrollo, *Informe mensual del mercado laboral: Brechas del mercado laboral entre hombres y mujeres* (Bogotá: Fedesarrollo, marzo de 2019), <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/3.iml-marzo-2019-web.pdf>.

29 López y Lasso, “Diferencias por sexo en los flujos de los trabajadores”, 2016 ; Lora, “Un escrutinio al Régimen de Pensiones”, 2016; Tenjo, Álvarez y Jiménez, “Diferencias en las tasas de desempleo”, 2016.

medio 12,9 salarios mínimos. Desde luego, dependiendo del sector, los salarios promedios pueden ser menos o más altos. Los sectores que mejor remuneran son los servicios financieros y los servicios de electricidad, gas y minería. Los salarios de enganche para los empleados y obreros se fijan de acuerdo con la estructura salarial vigente en la firma y las condiciones de experiencia y nivel de educación del trabajador. Los incrementos en la remuneración del trabajo se hacen con base en la convención colectiva, cuando hay sindicato, o en el incremento del salario mínimo, el que en su dinámica incorpora la inflación observada³⁰.

La composición microeconómica del mercado laboral indica que el 25,8 % de los ocupados devenga hasta medio salario mínimo, lo que indica que de entrada un cuarto de la población ocupada ya está fuera de la seguridad social. El 47,1 % devenga hasta un salario mínimo y el 5,4 % de los ocupados devengan más de cuatro salarios mínimos (Gráfico 7). Comparado con principios de siglo, la tendencia muestra que la población ocupada que devenga menos de un salario mínimo disminuye y crece la que devenga uno y medio salario mínimo, tendencia favorable para incrementar la cobertura siempre y cuando se incentive la afiliación.

GRÁFICO 7.
COMPOSICIÓN DEL INGRESO LABORAL DE LOS OCUPADOS Y LOS AFILIADOS
(EN SALARIOS MÍNIMOS)



Fuente: Cálculos propios.

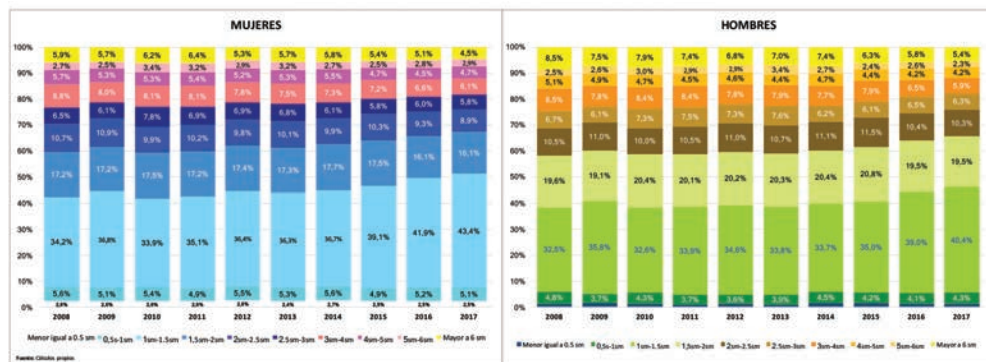
La mayoría de los cotizantes se agrupan entre uno y dos salarios mínimos³¹, el 59,8 % en 2017. El 9,7 %, entre dos y dos y medio salarios mínimos, lo que

30 Iregui, Melo y Ramírez, “Formación de los salarios en Colombia”, 2011.

31 El cálculo con la base de datos de los afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales, los trabajadores *formales*, indica que el 75 % de los trabajadores devengan entre uno y dos salarios mínimos (Ver: Hernán Avendaño Cruz, ed., *Trabajo formal en Colombia: realidad y retos* (Bogotá: Fasocola, 2018); los

implica que el 69,4 % de los cotizantes devengan hasta dos y medio salarios mínimos. El otro dato importante corresponde a los que devengan cuatro y más salarios mínimos, solo el 12,0 %, lo que implica que una parte de ese porcentaje de cotizantes asume la contribución para la solidaridad que debe cubrir las pensiones de los trabajadores de baja cotización en el régimen de ahorro individual con solidaridad. Por tanto, es un dato fundamental para determinar la evolución del actual RAIS si las condiciones y parámetros del sistema y la dinámica del mercado laboral continúan en estos niveles.

GRÁFICO 8.
COMPOSICIÓN DEL INGRESO LABORAL DE LOS AFILIADOS POR SEXO
(EN SALARIOS MÍNIMOS)



Fuente: Cálculos propios.

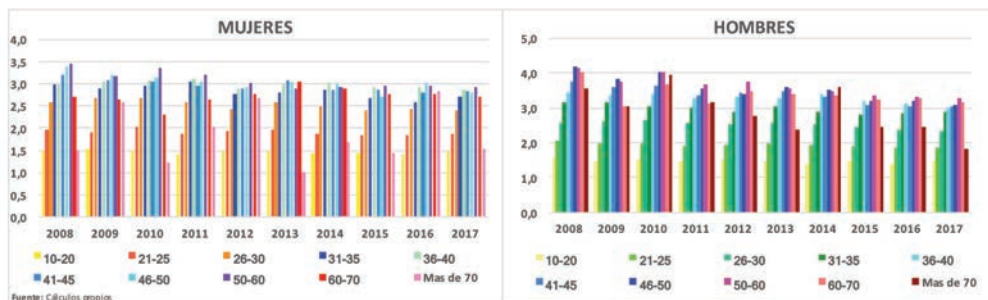
Por sexo, la distribución salarial es similar. El 59,5 % de las mujeres cotizantes y el 59,9 % devengan entre uno y dos salarios mínimos. Los hombres y mujeres con ingresos de cuatro y más salarios mínimos es el 12,0 %. Las diferencias se encuentran en los ingresos comprendidos entre dos y dos y medio salarios mínimos (Gráfico 8). Los cotizantes hombres que devengan entre dos y dos y medio salarios mínimos son 1,4 puntos porcentuales más que las mujeres, y para los rangos superiores a dos y medio salarios mínimos tienen diferencias de máximo medio punto porcentual, a favor de los hombres únicamente en el rango de dos y medio a tres salarios mínimos.

Por último, el ingreso laboral por edades de los cotizantes sigue la tendencia general. Las mujeres devengan menos que los hombres, pero las diferencias se disminuyen en el tiempo (Gráfico 9): hacia 2017 la diferencia promedio fue de

.....
quince puntos porcentuales de diferencia en parte se explican por los salarios de los no afiliados que sí los toma el DANE en la GEIH y por la subestimación inherente a una encuesta que determina el ingreso del informante idóneo.

16,5 % de un salario mínimo cuando en 2008 fue de medio salario mínimo. Hay convergencia salarial por sexo para las edades hasta 30 años, y para los demás rangos tienden a converger, pero se presenta la mayor divergencia a favor de los hombres en los mayores de 50 años. Los salarios suben de nivel para los cuatro primeros rangos, es decir, hasta los 35 años, y se estabilizan hasta los 70 años en torno a 3,1 salarios mínimos para hombres y de 2,8 para las mujeres.

GRÁFICO 9.
COMPOSICIÓN DEL INGRESO LABORAL DE LOS COTIZANTES POR EDAD
(EN SALARIOS MÍNIMOS)



Fuente: Cálculos propios.

Estas composiciones del mercado de trabajo son diferentes entre el segmento rural y el urbano, y cambian para algunas variables³² entre las regiones del país, porque existen dinámicas diferentes. Pero como el principio económico es que trabajos iguales reciben remuneraciones iguales independientes de la localización y sexo, lo pertinente para el análisis que aquí se realiza son las tendencias del país.

La estructura salarial colombiana señala que al concentrar la masa de trabajadores con un ingreso en torno a dos y medio salarios mínimos legales vigentes, la única alternativa de minimizar el efecto fiscal de la garantía de pensión mínima equivalente a un salario mínimo es que el rendimiento de las reservas pensionales cubra el faltante que se genera en una tasa de reemplazo baja.

El comportamiento microeconómico del mercado de trabajo deja varias lecciones para el análisis del gasto fiscal en pensiones:

- i. El salario es diferencial según sexo y es contra las mujeres, quienes además tienen mayor propensión a salir del sistema de pensiones porque

32 Los resultados sobre las brechas laborales según el sexo, así como sus causas, indican que son iguales en todas las regiones del país. Ver: Luis Eduardo Arango Thomas, Francesca Castellani y Eduardo Lora Torra (eds.), *Desempleo femenino en Colombia* (Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2016). https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9329/LBR_2016-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- muchas de ellas entran al desempleo por expulsión del mercado o por asumir su rol de madres, elemento de equidad importante que debe tenerse en cuenta en cualquier modificación del sistema.
- ii. A lo largo del tiempo, el nivel de ingreso laboral promedio de los ocupados mantiene los niveles de diferencia por sexo, y el nivel de ingreso mediano disminuye esa diferencia. En cambio, en los cotizantes tiende a una convergencia salarial. Estas diferencias deben considerarse al definir los parámetros del sistema de pensiones.
 - iii. En términos de salarios mínimos mensuales vigentes, la tendencia global es decreciente. Esto significa que los niveles de salario pierden valor en términos de la canasta de consumo y afectan al sistema y a las finanzas públicas, dado que la pensión mínima está parametrizada al salario mínimo.
 - iv. Los cotizantes que tienen cuatro o más salarios mínimos constituyen el 12 %, con cuyas contribuciones se cubre una parte de las pensiones mínimas que reciben aquellos que tienen una tasa de reemplazo baja.
 - v. La transición es rápida para los jóvenes a un nivel de ingreso en torno a un salario mínimo legal vigente, nivel que determina la dinámica de contribución y acumulación en el sistema pensional a lo largo de la vida de los afiliados.
 - vi. La probabilidad de mantener el empleo, o de conseguirlo si lo pierden, es baja para los mayores de 45 años, momento crucial para cumplir con los requisitos que se exigen para obtener una pensión, lo que afecta de manera profunda la densidad de cotización.
 - vi. El nivel de educación determina la pertenencia del trabajador al segmento formal o informal y el salario de enganche; por tanto, la cobertura del sistema, la base de cotización y el nivel de acumulación de ahorro financiero individual.
 - vii. Aquellos que no tienen una pensión y son mayores a 60 años tienen que trabajar para garantizar su subsistencia, excepto quienes son dueños de capital físico o capital humano. La protección a la vejez tiene que incorporar la dinámica futura de la población que no tendría una pensión, porque no cumple los parámetros o porque siempre estuvo fuera del sistema.

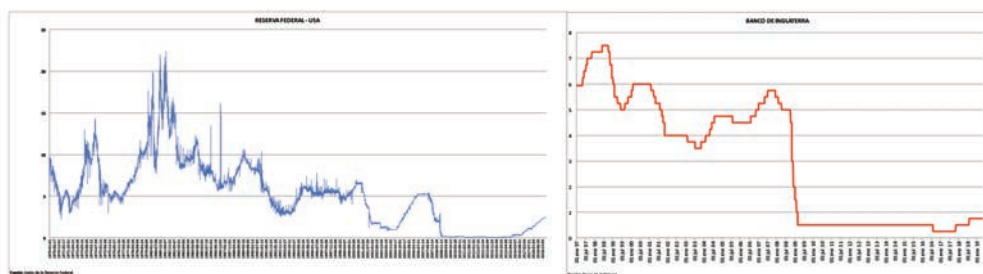
3.3. TASAS DE INTERÉS Y EL SISTEMA DE PENSIONES

Las proyecciones oficiales de 1993 con las cuales se creó el actual sistema pensional fueron optimistas. El gobierno Gaviria sostuvo que la densidad de cotización era alta, pues un individuo que entrara a trabajar a los 20 años de edad

se pensionaría a los 60 y que sus ahorros individuales devengarían una tasa de interés de 4 % real anual. El mejor de los mundos posibles era la creación del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad – RAIS, donde muchos trabajadores se pensionarían hacia los 50 años, sin importar el sexo. En 1992, solo los estudios de la CGR³³ y de Ocampo³⁴ pusieron en seria duda los estimativos del gobierno sobre la tasa de interés, pero el Congreso de la República de la época estaba tan obnubilado con la reforma que no estudió seriamente las cifras que presentaba el GNC y el ponente del proyecto. ¿Qué muestran y qué dicen las cifras un cuarto de siglo después?

Como punto de partida, no se puede olvidar que la tasa de interés es una variable macroeconómica que depende del comportamiento de la tasa de cambio, la oferta monetaria, el crecimiento económico y la inflación. Así mismo, que sobre ella actúa un conjunto de expectativas que se generan en los mercados financiero y de capitales internos y externos. Dicho lo anterior, el mundo financiero cambió desde la implantación de la política de flexibilización cuantitativa. En la última década del siglo pasado, la tasa de interés de la política monetaria de los Estados Unidos, órbita bajo la cual se mueve Colombia, giró en torno al 5,0 % anual, pero desde el primer año del siglo XXI las tasas se derrumbaron (Gráfico 10). En unos países antes, en otros después, pero todos a un costo nominal cercano a cero, de manera que el mundo tiende en el mediano plazo a moverse en tasas de interés real nulas y aún no hay señales que muestren que la tendencia se revierte.

GRÁFICO 10.
TASAS DE INTERÉS DE LA RESERVA FEDERAL Y EL BANCO DE INGLATERRA



Fuente: Junta de la Reserva Federal.

En un mundo abierto e integrado, en particular en los mercados financieros, Colombia no podía ser ajena a las tendencias financieras globales. Con apertura de la cuenta de capitales, los inversionistas nacionales tuvieron la opción de

33 Contraloría, *La reforma a la seguridad social en Colombia*, 1992.

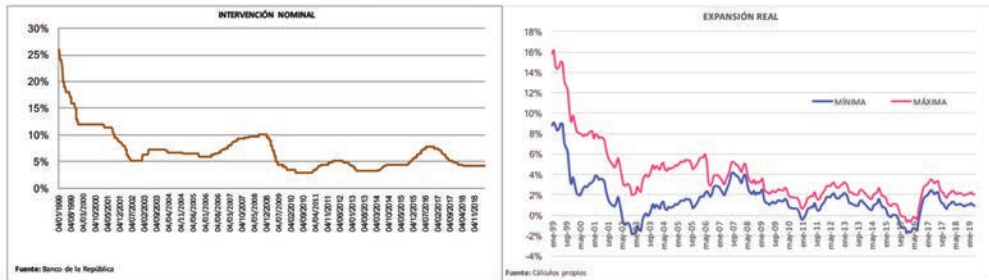
34 Ocampo, “La propuesta gubernamental de reforma”, 1992, 28-51.

endeudarse en el mercado a tasas de interés menores, eso sí, asumiendo riesgo cambiario; y los financistas internacionales tienen la posibilidad de movilizar sus recursos a cualquier parte y alterar las tasas de cambio y las tasas de interés de las economías subdesarrolladas, como la colombiana. El escenario internacional le planteó a la Junta Directiva del Banco de la República la necesidad de optar por una política cambiaria montada sobre la base de un régimen de tasa de cambio flexible, moviéndose acorde con los flujos de la balanza de pagos, y de esta manera lograr un mayor control sobre la política monetaria, cuyo principal instrumento es la tasa de interés de intervención.

Con una inflación observada por debajo de un dígito en lo corrido del siglo, el instrumento de política monetaria continuó la tendencia internacional de seguir la regla de Taylor. La tasa nominal de intervención de la autoridad monetaria se mueve alrededor del 5 % y la máxima de expansión real, en un 2 % (Gráfico 11), tasa que le muestra al mercado financiero la tendencia que debe seguir a corto y mediano plazo.

Las previsiones del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y las manifestaciones de la Junta Directiva en sus Informes Anuales al Congreso de la República dan señales de que se prevé mantener la tendencia hasta mediados de la década entrante.

GRÁFICO 11.
TASAS DE INTERÉS DE INTERVENCIÓN DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

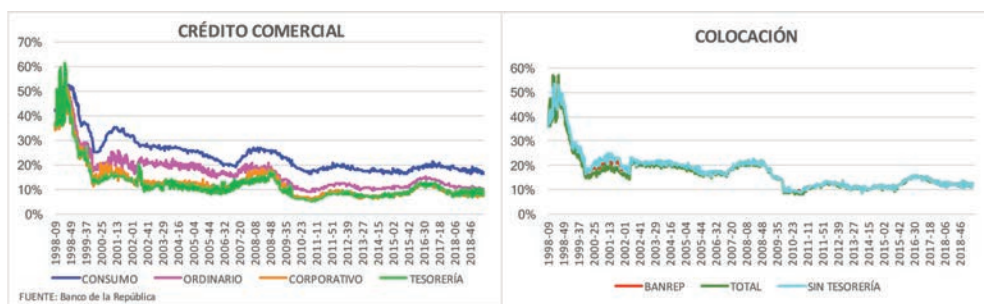


Fuente: Banco de la República.

Los operadores del mercado financiero y el mercado de capitales muestran la misma disposición, como se espera en un contexto macroeconómico e internacional como el que vive el mundo contemporáneo. En la segunda década de este siglo, las tasas de interés de colocación se mueven alrededor del 10 % anual (Gráfico 12), tasas que cobra el sistema bancario por los créditos que otorga. Desde luego, las tasas de interés de captación son menores, que por la forma como operan las administradoras de fondos de pensiones son las que interesan

a efectos de la acumulación del ahorro financiero de los trabajadores. En efecto, la tasa de los depósitos a término fijo tiene un promedio desde el año 2000 de 6,75 % anual, y de 2010 a 2019 cae a 4,82 %, esto es, en promedio la mitad de las tasas de colocación.

GRÁFICO 12.
TASAS DE INTERÉS DE COLOCACIÓN



Fuente: Banco de la República.

Los fondos de pensiones alcanzan una rentabilidad acumulada similar al nivel de las tasas de colocación. La rentabilidad acumulada reportada en el Cuadro 3, calculada por la Superintendencia Financiera, corresponde a la tasa interna de retorno anual del flujo de cada del fondo, en cuyo cálculo incorpora el denominado valor de la unidad NAV. Este es un indicador del rendimiento de largo plazo, pues toma el período que lleva operando el fondo.

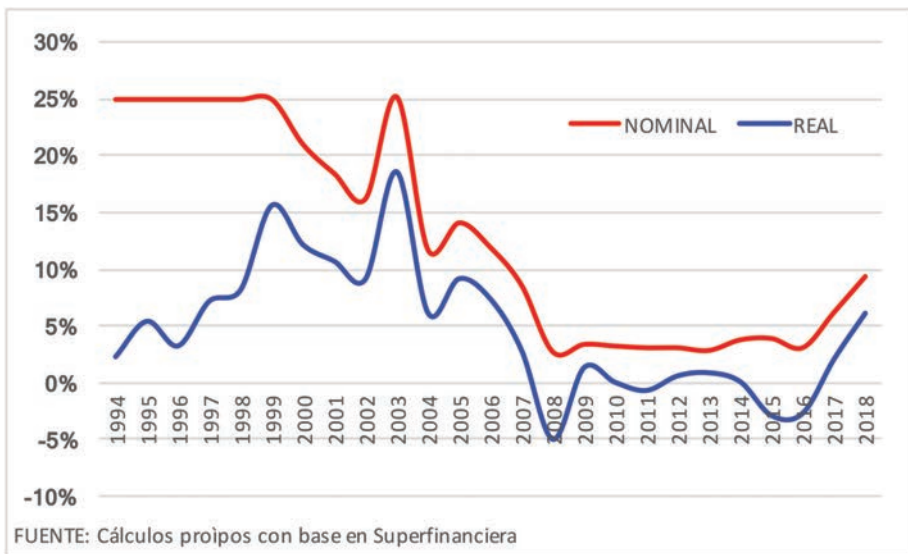
La rentabilidad de los multifondos es llamativa, porque el fondo de mayor riesgo, que debería recibir mayor rendimiento precisamente porque asume mayor riesgo, es el de menor rendimiento, incluso que el rendimiento del fondo conservador (Cuadro 4). Precisamente se suponía que al permitir inversiones de mayores riesgos de las cotizaciones de los trabajadores jóvenes permitiría mayor acumulación y mejor tasa de reemplazo. Parase ser que el mundo se comporta al revés. "

El promedio de largo plazo de la tasa de rentabilidad real es de 8,05 % anual y de mediano plazo de los multifondos, de 5,5 %. Algunos analistas financieros dirían que es superior al rendimiento percibido al haber invertido en un CDT y que esto es un buen resultado. Pues bien, el rendimiento es apenas ligeramente superior y no es bueno para las finanzas públicas ni para el pensionado, quien espera cubrir al menos el 75 % de la canasta que tenía como empleado al momento de pensionarse.

En escenarios macroeconómicos y financieros como los actuales, el riesgo de bajas rentabilidades es alto. Las inversiones conservadoras en portafolio di-

verificado alcanzaron tasas nominales de 3,94 % anual y especial *premium* riesgo bajo a 5,15 %; en tanto que la rentabilidad de inversión moderada en portafolio diversificado dinámico fue de 0,58 % anual y de 2,31 % en diversificado básico; mientras que en alto riesgo la renta fija internacional fue de -2,41 % y renta variable nacional, 5,0 %. Además de la renta fija internacional, existe otro conjunto de inversiones que arroja resultados negativos, como acciones Colombia con -12 %. Si lo importante es la rentabilidad real, los resultados obtenidos no ayudan con la tasa de reemplazo.

GRÁFICO 13.
RENTABILIDAD MÍNIMA EXIGIDA A LOS FONDOS DE PENSIONES



Fuente: Cálculos propios con base en la Superfinanciera.

CUADRO 3.
RENTABILIDAD DE LOS AFP DESDE EL INICIO DE OPERACIONES DEL RAIS

FONDO	MAYO 1994 – ENERO 31 2019		MAYO 1994 – MAYO 31 2019		MAYO 1994 – JUNIO 30 2019		MAYO 1994 – JULIO 31 DE 2019		MAYO 1994 – AGOSTO 31 2019	
	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL
Protección	10,80 %	5,95 %	16,01 %	8,53 %	16,05 %	8,59 %	16,07 %	8,62 %	16,04 %	8,62 %
Porvenir	10,44 %	5,56 %	15,21 %	7,78 %	15,26 %	7,85 %	15,29 %	7,89 %	15,28 %	7,90 %
Skandia	11,16 %	6,47 %	16,08 %	8,59 %	16,11 %	8,64 %	16,16 %	8,71 %	16,14 %	8,71 %
Colfondos	12,04 %	6,93 %	15,05 %	7,63 %	15,10 %	7,69 %	15,13 %	7,74 %	15,09 %	7,73 %
Promedio ponderado	10,87 %	5,97 %	15,39 %	7,95 %	15,44 %	8,01 %	15,46 %	8,05 %	15,44 %	8,05 %

Fuente: Superfinanciera.

CUADRO 4.
RENTABILIDAD DE LOS AFP DESDE EL INICIO DE LOS MULTIFONDOS DEL RAIS

FONDO	MARZO DE 2011 – AGOSTO 31 DE 2019							
	FONDO CONSERVADOR		FONDO MODERADO		FONDO MAYOR RIESGO		FONDO RETIRO PROGRAMADO	
	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL
Protección	9,16 %	5,21 %	8,65 %	4,81 %	5,89 %	2,05 %	11,24 %	7,21 %
Porvenir	10,05 %	6,06 %	10,55 %	6,64 %	7,19 %	3,31 %	12,02 %	7,97 %
Skandia	10,47 %	6,47 %	11,35 %	7,42 %	8,58 %	4,65 %	11,80 %	7,75 %
Colfondos	9,28 %	5,32 %	9,83 %	5,95 %	9,34 %	5,38 %	11,21 %	7,18 %
Promedio	9,67 %	5,70 %	9,82 %	5,94 %	6,77 %	2,91 %	11,50 %	7,46 %

Fuente: Superfinanciera.

El Gobierno les exige a las administradoras de pensiones una rentabilidad mínima nominal, cuya tendencia es decreciente (Gráfico 13). Al llevar la exigencia a términos reales, el proceso de acumulación de los fondos de los futuros pensionados fue crítica, pues durante seis años la rentabilidad real fue nula y en cuatro fue negativa. Esto significa que un afiliado que haya empezado a cotizar en enero de 1994 no acumuló durante el 50 % del tiempo de cotización; en consecuencia, su futura pensión será menor a lo que esperaba en 1994.

4. COSTO FISCAL DEL SISTEMA PENSIONAL

Para determinar el costo fiscal del sistema pensional se debe calcular si los afiliados cubren sus pensiones futuras con sus aportes en la vida laboral. Para que el impacto en las finanzas públicas del sistema pensional sea nulo se requiere que en el RPM la tasa de reemplazo sea igual a uno y que en el RAIS la cobertura de las pensiones mínimas se cubra completamente con el fondo de solidaridad; en otras palabras, que la reserva constituida en RPM y el ahorro financiero del RAIS sea equivalente al volumen de pensiones que se paguen en el período de jubilación.

Un balance financiero del sistema de pensiones que lleve a impacto nulo sobre el presupuesto del General de la Nación depende del nivel del ingreso base de cotización (W), el tiempo de cotización, las tasas de interés (i), la tasa de inflación (π), la esperanza de vida al momento de pensionarse y el nivel de pensión que se otorgue. Las cuatro primeras variables dependen de la dinámica macroeconómica, la esperanza de vida de la herencia genética y la calidad de vida de los cotizantes y el nivel de pensión es una variable de decisión política. El nivel de cotización nominal de un trabajador en un momento determinado (C_t), para cualquier régimen pensional, es la tasa de cotización (τ) por el salario base de cotización (W), menos el costo de administración de la entidad que opera el

régimen, más la tarifa adicional que paga como aporte al régimen subsidiado (θ). De forma sintética, un afiliado cotiza en el período t un neto:

$$C_{jt} = (\tau - \theta)W_{jt}$$

El salario base de cotización es diferente según el sexo del cotizante (j), luego el nivel de cotización es diferente. Los recursos que recibe el operador del régimen se constituyen en la reserva en RPM o el ahorro financiero en el RAIS, que en adelante se denominará el ahorro (S) del sistema de pensiones. Desde el momento en que el individuo entra a su vida laboral ($t=0$) hasta el instante en que se pensiona (T), las cotizaciones reciben un rendimiento nominal (i), de manera que a lo largo de su período laboral acumula un ahorro:

$$S_{jt} = \int_0^t (1 + i)C_{jt} dt$$

Se llevan estas variables a términos reales para descontar el efecto inflación y se supone que se recibe una tasa de interés real de largo plazo (\bar{r}):

$$s_{jt} = \int_0^t (1 + \bar{r})c_{jt} dt$$

Si el afiliado se jubila en el momento t , en el siguiente período empieza a recibir su pensión real (m) durante el período de jubilación, es decir, hasta el momento T . El nivel de pensión real (p) recibida durante tiempo de jubilación es:

$$p_{jt} = \int_{t+1}^T m_{jt} dt$$

Un individuo está en equilibrio financiero cuando:

$$p_{jt} = s_{jt}$$

Lo que implica que, si se supone que no hay sobrevivientes, al final de su vida del individuo:

$$\lim_{t \rightarrow T} s_{jt} = 0$$

Cualquier desfase entre s_{jt} y p_{jt} tiene consecuencias sobre el presupuesto público, pues el sistema pensional tiene la garantía del Estado, al menos de la pensión mínima. El monto que asumen las finanzas públicas (F) es la diferencia:

$$F = s_{jt} - p_{jt}$$

Esto conduce a la siguiente cuestión: si un trabajador cumple con los requisitos de edad, semanas cotizadas y su densidad de cotización es perfecta, dada una esperanza de vida al momento de pensionarse, ¿cuánto debe acumular para que F sea igual a cero?

La respuesta puede encontrarse con información de la historia del sistema de seguridad social pensiones desde 1994 o con datos contrafactuales, es decir, con un ejercicio teórico. Aquí se opta por el primer método.

La evidencia empírica señala que en el RPM el 87,2 % y en el RAIS el 74 % de los afiliados tienen un ingreso base de liquidación de hasta 2 salarios mínimos. En términos absolutos son 5.957.502 afiliados y 750.813 respectivamente, de los cuales son cotizantes el 45,8 % en el RPM y de 41,4 % en el RAIS. Para el ejercicio se toma un ingreso de cotización de un salario mínimo, el que se reajusta anualmente con la tasa de inflación; y una tasa de cotización (τ) de 8,0 % en 1994, el 9,0 % en 1995, el 10 % en 1996, un 13,5 % en 2003 y de 16 % desde 2008; y los afiliados no pagan la tasa adicional del 1 %, pues esta se cobra a ingresos iguales o superiores a cuatro salarios mínimos. En ambos regímenes la pensión mínima a que tiene derecho un afiliado cotizante es igual al salario mínimo legal vigente.

Para RPM se toman como parámetros 1.300 semanas de cotización, una edad de pensión de 57 años para mujeres y 62 para hombres y un monto de pensión de 65 % mínimo y un máximo de 80 % del IBC para el caso del RPM; y la esperanza de vida de las mujeres al momento de pensionarse es de 85 años y la de los hombres es de 82 años.

Se realizan dos ejercicios con una tasa de interés real de (\bar{r}). En el primero se supone que en RPM las reservas devengan un rendimiento equivalente a la rentabilidad mínima real exigida a los fondos de pensiones del RAIS. El segundo supone una tasa de interés real de largo plazo de 10,5 %, superior en cuatro puntos porcentuales a la tasa que utilizan la mayoría de trabajos sobre pensiones en Colombia.

En el primer ejercicio, un afiliado de pensión mínima en RPM alcanza una tasa de reemplazo de 11,0 % si es hombre y de 7,9 si es mujer. En el segundo escenario, la tasa de reemplazo pasa a 26,2 % si es hombre y de 18,7 % si es mujer. Esto significa que como la mayoría de la fuerza laboral cotiza sobre un salario mínimo, el costo fiscal no puede ser nulo.

Para sufragar la pensión mínima de quienes cotizaron en RPM con un ingreso base de liquidación igual a salario mínimo y entraron a periodo de pensión en 2018-2019, unas 12.700 personas, en el primer escenario, el fisco necesita cubrir en promedio un faltante de 2,7 billones de pesos de 2019 durante su jubilación (Cuadro 5). En el segundo, las finanzas públicas deben asumir en promedio 2,3 billones de pesos de 2019. La presión anual sobre el presupuesto es en

promedio de 114 mil millones de 2019 en el primer caso y de 97,7 mil millones de 2019 en el segundo.

CUADRO 5.
PRESIÓN FISCAL DE LOS COTIZANTES CON IBL DE UNO Y DOS SALARIOS MÍNIMOS
(MILLONES DE PESOS DE 2019)

	UN SALARIO MÍNIMO		DOS SALARIOS MÍNIMOS		TOTAL	
	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2
RPM	2.738.342	2.356.174	258.170	208.346	2.996.512	2.564.521
RAIS	1.249.984	1.092.622	609.938	534.322	1.859.922	1.626.944
Total	3.988.325	3.448.796	868.109	742.668	4.856.434	4.191.464

Fuente: Cálculos propios.

Quienes contribuyeron sobre la base de dos salarios mínimos y dada la pensión máxima que pueden obtener y la cantidad de cotizantes a ese nivel de cotización, tienen una presión menor sobre las finanzas públicas, un 90,6 % menor que los cotizantes con un salario mínimo.

En el caso del RAIS, la situación cambia. Para obtener una pensión mínima en el RAIS se requieren 1.150 semanas cotizadas, es decir, 150 semanas menos que en RPM y se puede pensionar a cualquier edad. Si un trabajador que cotiza con un ingreso igual a un salario mínimo cumple con el requisito de las semanas y hace efectiva la garantía de pensión mínima, el efecto fiscal anual se incrementa en un 1,0 % anual en el primer escenario y de 2,8 % en el segundo. En términos absolutos, equivale a subsidiar a 5.230 personas por un valor del orden de los \$1,2 billones de 1994 en el primer escenario y de \$1,1 billones de 2019 en el segundo, equivalentes a \$47 mil millones y \$41 mil millones anuales, respectivamente.

La comparación de los resultados indica que el costo fiscal unitario es superior en el RAIS frente al RPM. En el caso en que los afiliados no cumplen con los requisitos no hay costo fiscal, pues se les devuelve el monto cotizado, pero serán personas que tienden a quedar vulnerables en su vejez. La devolución de saldos es un indicativo de que el sistema de seguridad social no está diseñado para cumplir con su razón de ser, cubrir los riesgos de caída de ingresos y probable desprotección de la población vieja que sale de la vida laboral. Las personas que no cumplen requisitos del sistema se pueden cubrir incorporándolos al programa de los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS, en caso de que una reforma no logre crear un sistema integrado, eficiente y eficaz de seguridad a la vejez colombiana.

A estos costos de los regímenes comunes se les deben adicionar los costos de los especiales, en particular los del Fondo de Retiro de las Fuerzas Miliars,

que es el que a futuro tendrá el mayor impacto fiscal, aproximadamente \$18,1 billones de 2019 en los próximos años.

Los cálculos indican que el actual diseño del sistema de seguridad social en pensiones y las características del mercado laboral colombiano necesariamente conducen a que exista un costo fiscal, por eso la reforma no puede tener como objetivo anular ese costo, pues implicaría inducir a la mayoría de cotizantes a reclamar sus aportes al final de su vida laboral, lo que desvirtúa la naturaleza de los sistemas de seguridad social, proteger a las personas del riesgo de ingreso y bienestar en su vejez.

CONCLUSIONES

No existe *el problema* del sistema de pensiones, existen *los problemas*. La cuestión pensional colombiana no se puede reducir a los parámetros básicos, como la edad de jubilación o la tasa de cotización. La trayectoria del último cuarto de siglo muestra que no se puede lograr el objetivo esencial del sistema porque existe un conjunto de factores que determinan su dinámica y que son exógenos a la seguridad social. Cabe destacar las características del mercado laboral, el nivel de desempleo involuntario cuya causa se debe buscar en la insuficiencia de la demanda efectiva, y la caída en los rendimientos financieros a nivel mundial que limita la acumulación financiera de las reservas pensionales en el RPM y del ahorro individual en el RAIS. A esto se une la diversidad de regímenes y beneficios especiales que crean segregación y discriminación, así como un efecto financiero negativo y significativo en las finanzas públicas. Por ello, la necesidad de revisar los beneficios y fomentar la reserva del régimen especial de las Fuerzas Militares.

REFERENCIAS

- Acosta, Olga Lucía y Ulpiano Ayala. *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*, Serie Financiamiento del Desarrollo, n.º. 116. Santiago de Chile: Cepal, 2001. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5093/S0110924_es.pdf
- ACRIP-Fedesarrollo. *Informe mensual del mercado laboral: Brechas del mercado laboral entre hombres y mujeres*. Bogotá: Fedesarrollo, marzo de 2019. <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/3.iml-marzo-2019-web.pdf>
- Arango Thomas, Luis Eduardo, Francesca Castellani y Eduardo Lora Torra, eds. *Desempleo femenino en Colombia*. Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2016. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9329/LBR_2016-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Arango Thomas, Luis Eduardo, Nataly Obando y Carlos Esteban Posada. “Los salarios reales a lo largo del ciclo económico en Colombia”. Cap. 13 en *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*, 545-585. Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2012. <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6582/?sequence=2>

- Arbeláez, María Angélica, Jorge Humberto Botero, Alejandra González, Camila Salamanca y David Suárez. *Sostenibilidad del seguro previsional en Colombia*, Informe Final. Bogotá: Fedesarrollo, 2011. <https://fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2019/08/fasecolda-sostenibilidad-dseguro-prevision.pdf>
- Avendaño Cruz, Hernán, ed. *Trabajo formal en Colombia: realidad y retos*. Bogotá: Fasecolda, 2018.
- Bernal, Raquel. “The informal labor market in Colombia: identification and characterization”. *Desarrollo y Sociedad*, (63). 145-208, 2009. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.63.4>
- Bernal, Raquel, Jorge Iván González, Juan Carlos Henao, et al., Comisión del Gasto y la Inversión Pública: informe final. (Bogotá: Fedesarrollo, 2017), <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>
- Bosch, Mariano, Solange Berstein, Francesca Castellani, María Laura Oliveri y Juan Miguel Villa, Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma, Nota Técnica n°. 825, (Washington: BID, 2015), <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-del-sistema-previsional-colombiano-y-opciones-de-reforma.pdf>
- Chaves Martínez, Diego Alejandro y Myriam Stella Gómez Angarita. “Cobertura Pensional en Colombia: Situación actual y desafíos”. *Economía colombiana*, n°. 352, (abril-junio, 2018): 90-43.
- Clavijo, Sergio. *Inflación o desempleo ¿Acaso hay escogencia en Colombia?*. Serie de Archivos de Macroeconomía, documento 031. Bogotá: DNP, 1994.
- Clavijo, Sergio. *Sostenibilidad pensional y gasto social*. Bogotá: Alfaomega, 2002.
- Clavijo, Sergio, Alejandro Vera, Nelson Vera, Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos, Elementos para una reforma estructural pensional (REP) (Bogotá: ANIF, 2017), <https://www.anif.com.co/libros/elementos-para-una-reforma-estructural-pensional-rep/>
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Informe Final*, Tema IV, Sistema de Pensiones-Deuda Pública. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1997.
- Contraloría General de la República. *La reforma a la seguridad social en Colombia ¿Una aventura económica?*, Serie de estudios ocasionales, n°.3. Bogotá: Contraloría General de la República, 1992.
- Echeverry, C.; A. Escobar; C. Merchán; G. Piraquive, y M. Santa María. “Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia”, en *Planeación y Desarrollo*, Vol. xxxii, n°. 2, Bogotá D.C., pp. 295-334, 2001.
- Farné, Stefano, Alejandro Vivas y Tito Yepes. “Estimación de la Tasa natural de Desempleo en Colombia”. *Cuadernos de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, n. ° 1, (1995).
- Farné, Stefano. “Subsidios pensionales: algunas conclusiones de política poco comunes”. *Economía colombiana*, n°. 352. (Abril-junio, 2018): 64-70.
- Henao, Marta Luz y Norberto Rojas. “La tasa natural de desempleo en Colombia”. *Coyuntura Económica*, xxix, n.° 3. (septiembre de 1999): 79-93, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2132/Co_Eco_Septiembre_1999_Henao_y_Rojas.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- Iregui, Ana María, Ligia Alba Melo y María Teresa Ramírez. “Formación de los salarios en Colombia: evidencia a partir de una encuesta a nivel de firma”. En *Formación de precios y salarios en Colombia, tomo II*. Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2011.
- López, Cecilia. “Reflexiones sobre el proyecto por el cual se crea el sistema de ahorro pensional”, *mimeo*. Bogotá: noviembre de 1992.
- López, Castaño Hugo. *Trabajadores Urbanos Independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia*. Bogotá: Instituto de Seguros Sociales, 1990.
- López Castaño, Hugo y Francisco Lasso Valderrama. “Diferencias por sexo en los flujos de los trabajadores entre estados laborales y el futuro laboral de las mujeres colombianas”, cap. 2 en *Desempleo femenino en Colombia* (Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2016).
- Lora, Eduardo. “Un escrutinio al Régimen de Pensiones de Ahorro Individual con Solidaridad”. *Economía colombiana*, n.º. 352. (Abril-junio, 2018): 18-29.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. “Proyecto de Ley 155 de 1992 ‘Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social’”. *Gaceta del Congreso, Año I*, n.º. 87. Bogotá, octubre de 1992.
- Montenegro, Santiago. “Principios para una reforma del sistema de protección a la vejez en Colombia”. En *Economía colombiana*, n.º. 352. (Abril-junio, 2018): 7-17.
- Montenegro, Santiago, Jorge Llano, Karim Fajury y Juan Manuel Cáceres. *Un modelo para evaluar el sistema pensional colombiano*, Documento Cede, n.º. 51. [En línea]. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2018. <https://repositorio.uniandes.edu.co/flexpaper/handle/1992/41050/dcede2018-51.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=1>
- Ocampo, José Antonio. “La propuesta gubernamental de reforma al régimen pensional, análisis y alternativas”, en *Debates de Coyuntura Económica*, n.º. 26. (Diciembre de 1992): 28-51.
- Olivera, Mauricio. “Los retos del sistema pensional y una propuesta de reforma”. *Economía colombiana*, n.º. 352. (Abril-junio de 2018): 30-43.
- Perfetti, Mauricio, Juan Carlos Parra, Lucía Llanes y Bernardo Taborda. “Impacto de la Reforma Pensional y escenarios alternativos”. *Coyuntura Económica*, xxxiii, n.º. 1 (marzo-septiembre de 2003): 31-50.
- Ramírez, Luis Fernando. “La reforma pensional propuesta por el gobierno”, *Debates de Coyuntura Económica*, n.º. 26 (Bogotá, diciembre de 1992): 7-12.
- Rodríguez Pantoja, José Luis. “Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del Sistema General de Pensiones y sus efectos”. *Economía colombiana*, n.º. 352. (Abril-junio de 2018): 102-115.
- Ruiz, Claudia Stella, Diego Alejandro Chaves, José Luis Rodríguez, Myriam Stella Gómez, Gabriel Jesús Ruiz, Iván Aguirre y Fanny Parada. *Análisis y discusión técnica de la situación del Sistema General de Pensiones en Colombia* (Bogotá: Contraloría General de la República, 2017).
- Tenjo Galarza, Jaime, Oriana Álvarez Vos y María Camila Jiménez. “Diferencias en las tasas de desempleo por género”. Cap. 3 en *Desempleo femenino en Colombia*. (Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2016).
- Vaca, Julio César. “Sistema Pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad?”. *Coyuntura Económica*, XLIII, n.º. 1. (Junio de 2013): 37-66.

- Villar, Leonardo y David Forero, “Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia”. En *Debates presidenciales 2018*, Cuadernos Fedesarrollo, n.º 58. Bogotá: Fedesarrollo, 2018.
- Villar, Leonardo, Carmen Flórez, Natalia Valencia López, Juan P. Alzate y David Forero, “Protección económica para la vejez en Colombia: ¿estamos preparados para el envejecimiento de la población?”. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, XLVI, n.º. 2. (Diciembre, 2016): 15-39.
- Villar, Leonardo, Jonathan Malagón, Julio César Vaca y Carlos Ruíz. “Reforma del sistema de pensiones y crecimiento económico. Experiencia de Colombia”. Cap. 4 en *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica: Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú*. Santiago de Chile: Sura Asset Management, 2013.