

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

AUTOR

CRISTIAN CAMILO URBANO FLORIÁN

DIRECTOR DEL PROYECTO

BLANCA CECILIA ZULUAGA DIAZ

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

PROGRAMA DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS INTERNACIONALES

SANTIAGO DE CALI

2017

CONTENIDO

RESUMEN	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONTEXTO	6
2.1 Regímenes Pensionales	6
2.1.1 Régimen de Prima Media	7
2.1.2 Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad	8
2.2 Problemas centrales del mercado laboral en Colombia	10
2.2.1 Informalidad	11
2.2.2 Inequidad	12
2.2.3 Subempleo	13
2.2.4 Salarios	15
3. PROBLEMAS DE LOS REGÍMENES PENSIONALES	17
3.1 Problemas generales del Sistema pensional.....	17
3.1.1 Baja cobertura	17
3.2 Problemas del Régimen de Prima Media.....	18
3.2.1 Generación de déficit	18
3.2.2 Corrupción	19
3.2.3 Sostenibilidad	20
3.2.4 Problemas del diseño actual	21
3.3 Problemas de Régimen de Ahorro individual	23
3.3.1 Estructura oligopólica	23
3.3.2 Altos gastos administrativos y de marketing	23
3.3.3 Bajas tasas de Pensionados	24
4. CONSIDERACIONES SOBRE EFECTOS DE LA LEY 100 DE 1993.....	27
5. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE UN SISTEMA PENSIONAL BIEN DISEÑADO	29
6. CONCLUSIONES	32
7. BIBLIOGRAFÍA.....	34

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución de afiliados por tipo de fondo a diciembre de 2016

Gráfico 2. Proporción de la población ocupada informal 2011-2017

Gráfico 3. Tasa de desempleo por estrato socioeconómico para 2012

Gráfico 4. Tasa de Subempleo Nacional 2001-2017

Gráfico 5. Trabajadores por cuenta propia y trabajadores asalariados como porcentaje de la población ocupada, por total nivel de pobreza en 1995 y 2006

Gráfico 6. Ingresos por trabajo de los trabajadores asalariados

Gráfico 7. Ingresos por trabajo de los trabajadores por cuenta propia

Gráfico 8. Deuda de pensiones a cargo de la nación (como % del PIB)

Gráfico 9. Activos del Fondo de Solidaridad Pensional hasta Enero de 2017

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Rentabilidad por tipo de fondo a Julio de 2017

Tabla 2. Valor de los fondos de pensión privados para Febrero de 2017

Tabla 3. Distribución de la cotización en fondos de pensiones obligatorias a Junio de 2017

Tabla 4. Otras comisiones autorizadas en los fondos de pensiones obligatorias a Junio de 2017

RESUMEN

El sistema pensional colombiano atraviesa un periodo de incertidumbre que genera nuevas preguntas acerca de su futuro y de los resultados de la reforma de 1994. Por esta razón, es necesario revisar el funcionamiento actual del sistema y analizar sus problemas. Se concluye que el sistema colombiano tiene un diseño regresivo y es incapaz de dar suficiente cobertura a la población, pero es posible atacar individualmente los problemas, tanto del régimen de prima media como del régimen de ahorro individual, para alcanzar mejora en efectividad, eficiencia, equidad y sostenibilidad, sin dejar de lado el contexto en el que se ha de desarrollar este sistema.

Palabras Claves: Sistema pensional, régimen de prima media, régimen de ahorro individual, mercado laboral, Ley 100 de 1993.

ABSTRACT

The Colombian pension system is going through a period of uncertainty that raises new questions about its future and the results of the 1994 reform. For this reason, it is necessary to review the current functioning of the system and analyze its problems. It is concluded that the Colombian system has a regressive design and is unable to provide enough coverage to the population, but it is possible to individually attack the problems, both of the public defined-benefit programme and the privately administrated defined-contribution programme, to improve effectiveness, efficiency, equity and sustainability, without leave aside the context in which this system has to be developed.

Keywords: Pension system, public defined-benefit programme, privately administrated defined-contribution programme, labor market, Law 100 of 1993.

1. INTRODUCCIÓN

Desde 1994, el sistema de pensiones colombiano está dividido en dos ramas, por un lado está el Régimen de Prima Media (administrado por el estado, a través de Colpensiones) y por el otro se encuentra el Régimen de Ahorro Individual (administrado por las Administradoras de Fondos de Pensión, o AFP's, las cuales son instituciones privadas). Aquella reforma pensional de 1994 prometía que el cambio de sistema resolvería algunos de los grandes problemas que presentaba el sistema público: la baja cobertura y la inequidad; sin embargo, más de 20 años después de la reforma, estos problemas no se han resuelto y, además, surgieron otros inherentes a las AFP's.

Actualmente, existe una gran incertidumbre alrededor del camino que se debe tomar en el futuro con respecto a las pensiones, pues está claro que el sistema no está funcionando adecuadamente. Así, con el fin de definir la mejor alternativa de cara a una nueva reforma pensional, se hace necesario analizar a fondo cuales son los problemas tanto del RPM como del RAI, y si el sistema privado ha permitido resolver aquellos grandes problemas por los que fue implementado en primer lugar o realmente son problemas estructurales que se deben atacar desde otros frentes. Contribuir a este análisis es el objetivo principal del presente documento.

Con esto en mente, el documento se desarrollará en 6 secciones, la primera es la presente introducción, la segunda detalla el contexto actual de los regímenes pensionales y del mercado laboral colombiano, la tercera trata acerca de los problemas de cada régimen pensional, la cuarta discute si en realidad el régimen privado ha cumplido con el cometido por el cual se implementó y la quinta pretende dar algunas recomendaciones acerca del camino que debe tomar un sistema pensional bien diseñado. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo desarrollado.

2. CONTEXTO

Los regímenes pensionales y el mercado laboral colombiano están estrechamente relacionados, puesto que ambos regímenes pensionales basan la afiliación, la cotización y la pensión misma en las características laborales de las personas (salario, formalidad, etc.). Es por eso que, para entender los problemas que enfrenta el sistema pensional en Colombia, se hace necesario revisar el estado actual de ambos.

2.1 Regímenes Pensionales

En Colombia, el ahorro pensional es obligatorio para todos los trabajadores y, de acuerdo con lo dictaminado en el decreto 4982 de 2007, corresponde a un 16% del salario mensual devengado (pagado el 75% por el empleador y el 25% restante por el empleado) o de los ingresos reportados, en caso de que la persona trabaje de manera independiente.

Actualmente, existen 2 regímenes de ahorro pensional: Régimen de Prima Media (RPM) y Régimen de Ahorro Individual (RAIS). En ambos regímenes, la pensión no puede ser inferior a un salario mínimo. Además, se permiten los traslados entre regímenes una vez cada 5 años, excepto cuando faltan 10 o menos años para alcanzar la edad de pensión, caso en el cual la persona ya no podrá trasladarse; adicionalmente, en Octubre de 2016 se implementó un sistema de doble asesoría antes de decidir un traslado de régimen pensional con el cual se pretende mejorar las decisiones de los usuarios y evitar posibles errores, de manera que el usuario tiene derecho a recibir asesoría financiera por parte de ambas entidades (la actual y a la que piensa trasladarse). Después de tomada la decisión, si el traslado es del RPM al RAIS se generará un bono pensional con valor de los aportes hechos ajustados por inflación a la cuenta individual de la persona, si el traslado es en el sentido contrario, todos los fondos que hacen parte de la cuenta de ahorro individual más los rendimientos deberán ser trasladados al fondo único de Colpensiones.

A continuación se detalla el funcionamiento de cada régimen pensional.

2.1.1 Régimen de Prima Media

El RPM es de carácter público y es administrado por Colpensiones (en reemplazo del anterior Instituto de Seguros Sociales). En este régimen todos los aportes se incluyen en un fondo común. Para poder pensionarse se requiere que la persona haya alcanzado la edad de pensión (62 años para hombres, 57 años para mujeres) y haya aportado al fondo durante 1300 semanas.

A diciembre de 2016, el RPM cuenta con 6.436.881 afiliados, de los cuales sólo 2.254.387 personas efectivamente cotizan al fondo (35,02% de los afiliados). Estas cifras muestran que un bajo porcentaje de los afiliados en realidad aportan al fondo.

Por otra parte, para octubre de 2016, se encuentra que el RPM tiene 1.239.494 pensionados, es decir que el 91,96% del total de pensionados en el Sistema General de Pensiones se encuentran en el régimen público. Para lo cual, a febrero de 2017, los fondos tienen en total un valor de 5.485.134 millones de pesos disponibles (En los fondos de Colpensiones hay 3.854.788 millones de pesos, el resto corresponde a fondos de regímenes exceptuados). Este monto representa un 2,72% del total de recursos en el Sistema General de pensiones, lo cual puede justificarse porque, en este sistema, los aportes de los trabajadores son utilizados para pagar las pensiones en el mismo momento del tiempo.

El monto de la pensión se calcula de acuerdo a una fórmula descrita en la ley 797 de 2003:

$$r = 65.50 - 0.50 * s$$

Donde r es el porcentaje del ingreso de liquidación de la pensión (tasa de reemplazo) y s es el número de salarios mínimos legales vigentes sobre los que se cotiza (es decir, la base de liquidación). Así, esta fórmula estipula que entre más grande sea la base de liquidación, menor debe ser el porcentaje que se pague como mesada pensional, con un mínimo de 55%. Cabe resaltar que la base de liquidación es el promedio del salario de los últimos 10 años, antes del reconocimiento de la pensión.

Ahora bien, en el caso en el que el afiliado alcance la edad de pensión y el cálculo de su monto de mesada pensional esté por debajo de un salario mínimo legal vigente, es obligación del Estado otorgarle la pensión mínima.

2.1.2 Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

El RAIS es de carácter privado y es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP), las cuales están bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia. Actualmente existen 4 de ellas: Protección, Porvenir, Colfondos y OldMutual (antes llamada Skandia). En este régimen cada afiliado tiene una cuenta de ahorro individual que, desde 2010, puede ser administrada en 3 tipos de fondos: Conservador, Moderado y Mayor Riesgo. Todos ellos tienen una rentabilidad mínima obligatoria calculada sobre portafolios de referencia, un trabajo desarrollado mensualmente por la Superintendencia financiera.

Tabla 1. Rentabilidad por tipo de fondo a Julio de 2017

	Porvenir	Protección	Colfondos	OldMutual	Promedio	Mínimo Obligatorio
Conservador	9,31%	9,38%	9,26%	9,46%	9,35%	6,51%
Moderado	9,07%	8,98%	8,60%	9,99%	9,16%	5,72%
Mayor riesgo	9,06%	9,32%	11,87%	10,33%	10,15%	5,80%

Fuente: Superintendencia Financiera

El fondo conservador ofrece un bajo nivel de riesgo y su rentabilidad, en principio, es moderada, con una baja volatilidad. Está diseñado para personas cercanas a la edad o al cumplimiento de los requisitos de pensión y que no quieren asumir altos riesgos con sus ahorros pensionales. A diciembre de 2016, había un total de 719.748 personas afiliadas al fondo conservador, mientras que 180.568 efectivamente cotizan (el 25% de los afiliados). En promedio, este tipo de fondo ha generado una rentabilidad del 9,35% efectivo anual en el periodo que va desde Julio 31 de 2014 al 31 de Julio de 2017.

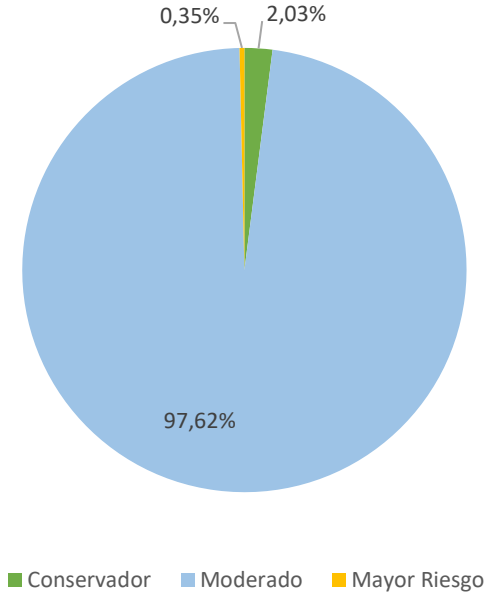
El fondo moderado es la opción por defecto de los fondos de pensión. Este tipo de fondo les permite a las personas obtener una rentabilidad moderada sin asumir mucha volatilidad. A diciembre de 2016, había un total de 13.347.910 personas afiliadas al fondo moderado, mientras que 4.428.268 efectivamente cotizan (el 33% de los afiliados). Este tipo de fondo ha generado una rentabilidad promedio de 9.16% efectivo anual en el periodo desde el 31 de Julio de 2013 al 31 de Julio de 2017.

El fondo de mayor riesgo está creado específicamente para afiliados cuyo tiempo para recibir una pensión es mayor a 10 años y, por lo tanto, pueden tolerar mayores cambios en

la rentabilidad de sus inversiones. Se asume mayor riesgo y se obtienen mejores rendimientos en el largo plazo. A diciembre de 2016, había un total de 47.739 personas afiliadas al fondo mayor riesgo, mientras que 30.931 efectivamente cotizan (el 65% de los afiliados). Este tipo de fondo ha generado una rentabilidad promedio de 10.15% efectivo anual en el periodo desde el 31 de Julio de 2013 al 31 de Julio de 2017.

Así, se observa que todos los tipos de fondos han superado el mínimo obligatorio durante todo el periodo. Por otra parte, se encontró que en algunos periodos (correspondientes a los años 2016 y la primera mitad del 2017) los fondos de mayor riesgo y moderados se vieron superados por el fondo conservador, lo cual pudo deberse a las dificultades generales del entorno financiero durante esos años, aunque no analizaremos a fondo este tema. Sin embargo, es importante considerar que la gran mayoría de personas se encuentran en el fondo moderado y son quienes han recibido una menor rentabilidad.

Gráfico 1. Distribución de afiliados por tipo de fondo a Diciembre de 2016



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Elaboración propia.

Ahora bien, para poder pensionarse en el RAIS se requiere acumular un volumen de capital que le permita a la persona financiar una pensión mensual equivalente al 110% del salario mensual mínimo legal vigente a 1993 actualizado en el IPC, sin que sea menor a un salario mínimo. Además, el afiliado puede hacer aportes adicionales para aumentar su mesada pensional. Por otra parte, en caso de no acumular el capital necesario, las personas pueden

acceder a la garantía estatal de pensión mínima si cumplen con los requisitos (57 años para las mujeres, 62 para los hombres, 1.150 semanas cotizadas al cumplir dicha edad y no contar con otra fuente de ingresos) u optar por una devolución de los aportes junto a su respectivo rendimiento. A Octubre de 2016, el RAIS cuenta con 108.444 pensionados (8,04% del total de pensionados en el Sistema General de Pensiones).

A febrero de 2017, los fondos del RAIS tienen en total 195.890.089 millones de pesos, monto que representa un 97,28% del total de recursos en el Sistema General de pensiones. De acuerdo con la Superintendencia financiera, están distribuidos así:

Tabla 2. Valor de los fondos de pensión privados para Febrero de 2017

AFP	Valor de los Fondos (en millones de pesos)	Participación
Porvenir	86.667.949	44,24%
Protección	70.931.798	36,21%
Colfondos	26.769.873	13,67%
OldMutual	11.520.469	5,88%
Total	195.890.089	

Fuente: Superintendencia Financiera

Finalmente, cabe destacar que este sistema es auto financiado, por lo que el dinero que ahorra la persona está destinado al sostenimiento de su propia pensión.

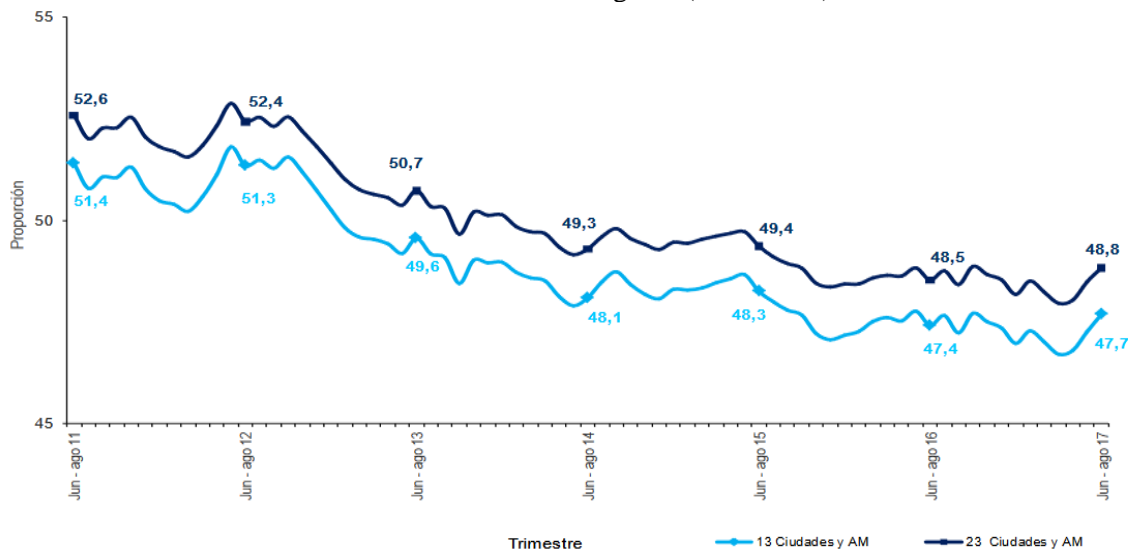
2.2 Problemas centrales del mercado laboral en Colombia

Como se vio anteriormente, el sistema general de pensiones está atado al mercado laboral. Ahora bien, por esa misma razón, el sistema está orientado a personas que trabajan de manera formal, por lo que se excluye a las personas desempleadas y a trabajadores informales. En ese orden de ideas, es importante tener en cuenta las características y principales problemas del mercado laboral, tales como el desempleo, la alta informalidad, la alta rotación laboral, los bajos salarios y la inequidad.

2.2.1 Informalidad

A Junio de 2017, el mercado laboral colombiano cuenta con un total de 22.803.000 personas ocupadas (59.2% de la población en edad de trabajar), de los cuales aproximadamente el 48% son informales¹ (DANE, 2017).

Gráfico 2
Proporción de la población ocupada informal
Total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas
Trimestre móvil Junio-Agosto (2011-2017)



Fuente: Elaboración del DANE. Datos de la Gran Encuesta de Hogares.

Así, podemos ver que, aunque la tendencia ha sido ligeramente a la baja, aún tenemos una población informal muy grande, sobre todo si nos comparamos con países que gozan de un sistema pensional con alta cobertura y sostenibilidad financiera como Alemania o Suiza. Ahora bien, este problema no ha sido sólo de Colombia sino que es una característica homogénea en América Latina, tal como afirma el Banco Mundial (2010), la informalidad es inherente a todos los países de América Latina y el Caribe y ha causado que los sistemas de protección social (incluyendo pensiones) sean vulnerables a los ciclos económicos y no sean sostenibles en el tiempo.

La informalidad es uno de los principales enemigos de los sistemas pensionales, sea cual sea su naturaleza, puesto que genera que una gran masa de trabajadores no aporten al sistema pensional y se perjudiquen tanto a ellos mismos, porque no tendrán un ingreso en la vejez, como al resto de personas que si aportan, puesto que, por un lado, se convierten en

¹ Dato de las 23 ciudades y sus áreas metropolitanas.

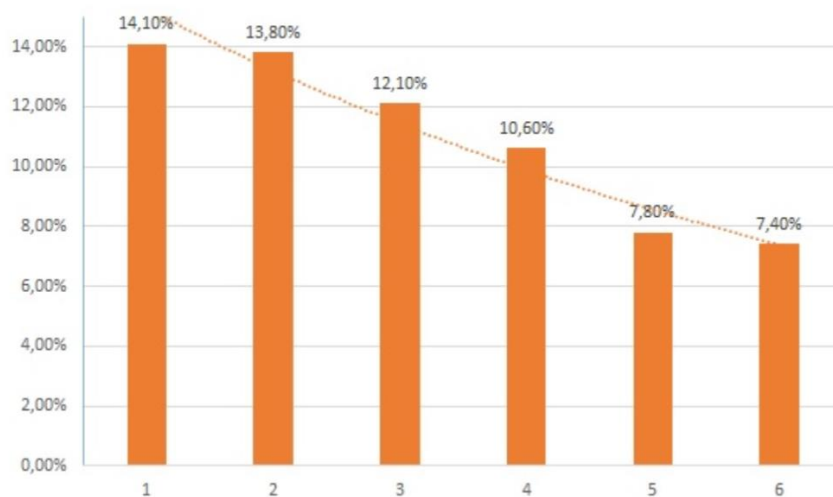
una carga para las generaciones futuras y, por otro, el sistema deja de recibir esos ingresos que son necesarios para mantener el componente de solidaridad en los fondos pensionales (y, en el caso de los sistemas Pay as You Go, como el RPM, para pagar las pensiones).

2.2.2 Inequidad

El mercado laboral colombiano es altamente inequitativo, puesto que se encuentra evidencia de que favorece a quienes tienen altos niveles educativos (lo cual coincide con quienes son más aventajados) y excluye, en cierta medida, a quienes no tienen esos recursos.

En este orden de ideas, tal como lo muestran Manzur y Zuluaga (2012), el estrato socioeconómico inversamente relacionado con la tasa de desempleo, lo cual sugiere que el mercado laboral (y por ende la posibilidad de aportar a pensiones) está sesgado hacia las personas con más ingresos.

Gráfico 3. Tasa de desempleo por estrato socioeconómico para 2012



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares. En Manzur y Zuluaga, 2012.

Esto se puede explicar desde varios puntos. Primero, las personas con mayores recursos económicos pueden acceder a una mayor y mejor educación, lo cual permite una mayor acumulación de capital humano y los vuelve más productivos, por lo que mejora la posibilidad de obtener un empleo formal y con un salario mayor; este último, de hecho, haría que el costo de oportunidad de aportar al sistema pensional sea menor, en otras palabras, esto significa que el ahorro en pensión sea una decisión menos costosa y, por tanto, más gente la tome (esto está fundamentado en la teoría del ahorro como un lujo). En

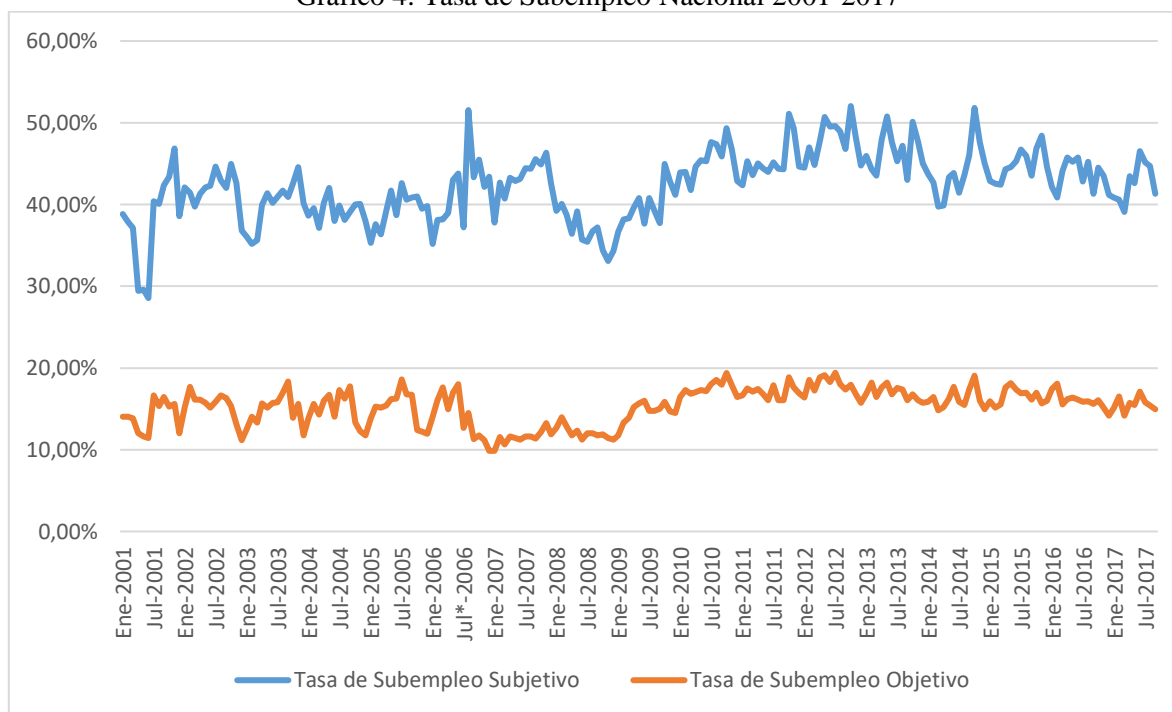
segundo lugar, las personas más aventajadas suelen tener una red de soporte y contactos más grande que una persona con menos recursos, una red de empresarios, emprendedores u otros que pueden facilitar el proceso de obtener un empleo. Por último, la oferta de puestos de trabajo para persona no calificadas con respecto la masa de población no calificada es menor que la oferta de puestos de trabajo calificado con respecto a la masa de población calificada; dicho de otra forma, los puestos de trabajo no cualificado son insuficientes para cubrir a toda la población con esas características.

Ahora bien, no solo se trata de la inequidad en términos de ingresos, sino también en que, como lo menciona Kleinjans (2003), la población rural está fuertemente desarticulada del mercado laboral formal o, si están dentro, es de forma inestable. Esto claramente dificulta que contribuyan al sistema pensional, sobre todo cuando viven con un salario de subsistencia, porque el aportar a pensiones implica quitar parte de sus ingresos o, simplemente, aportan pero no el suficiente tiempo para tener derecho siquiera a una pensión mínima, lo cual implica que el Estado deberá subsidiarlos. Dicha conclusión, es también atribuible a otros grupos de población, tales como las mujeres amas de casa, mujeres cabeza de hogar o trabajadores independientes (quienes, reitero, deben asumir el costo completo del aporte a pensión).

2.2.3 Subempleo

El subempleo puede manifestarse en tres aspectos: por insuficiencia de horas trabajadas, por incompatibilidad de competencias o por ingresos. Además, se divide en subempleo subjetivo, aquel que incluye a aquellos trabajadores que expresan el deseo de mejorar sus condiciones laborales, y subempleo objetivo, aquel que, además del deseo, implica que el trabajador ha hecho una gestión para materializar la mejoría. Así, la tasa de subempleo objetivo nacional para el mes de septiembre de 2017 se ubicó en el 41.3%, mientras que el subempleo objetivo para el mismo periodo se ubicó en un 14.92%.

Gráfico 4. Tasa de Subempleo Nacional 2001-2017



Fuente: DANE, Gran Encuesta Nacional de Hogares. Elaboración propia.

En este gráfico podemos apreciar que el subempleo se ha mantenido relativamente constante, lo cual nos da una señal de que es un problema persistente y que no ha tenido un tratamiento adecuado. Además, muestra que tanto el subempleo objetivo como el subjetivo han mantenido altos niveles.

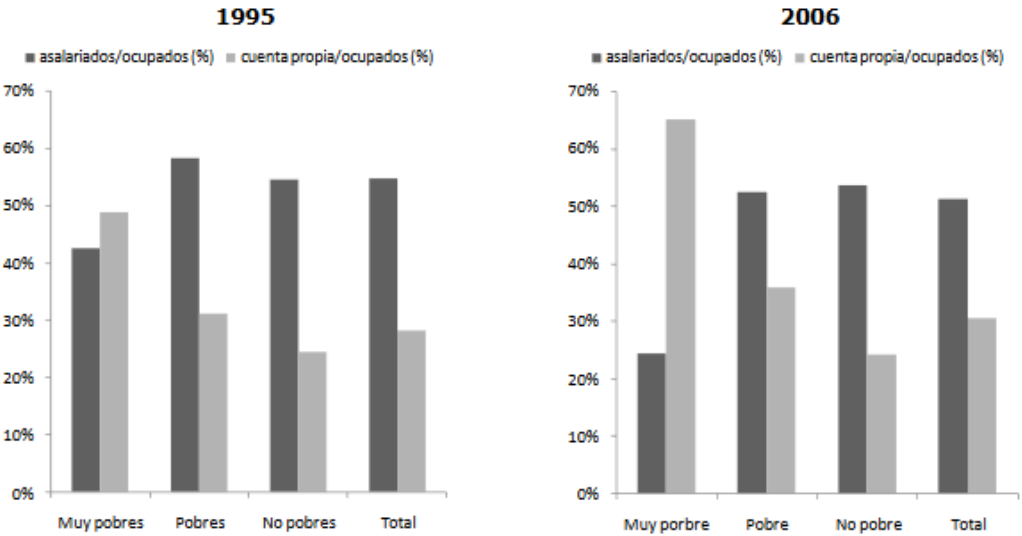
Ahora bien, el problema con el subempleo es que está estrechamente relacionado con las personas que tienen pocos recursos económicos o que están vinculados marginalmente al mercado laboral, es decir, es poco probable que una persona con un trabajo de calidad, en el cual recibe un alto salario, se encuentre dentro de la tasa de subempleo. También, hay que tener en cuenta que una persona con menos recursos económicos tiene una menor propensión a rechazar algún trabajo (en otras palabras, alguien con altos recursos puede esperar para conseguir un mejor empleo), por lo que terminan siendo justamente la población que representa el grueso de los informales y de los subempleados.

El problema radica en que estar subempleado limita las posibilidades de que una persona aporte al sistema pensional, sumándose al resto de problemas del mercado laboral que afectan al sistema de pensiones.

2.2.4 Salarios

En lo que respecta a los salarios, existen 2 problemas en las poblaciones más pobres. El primero de ellos es que los asalariados no son la mayoría de la población, tal como se muestra en Santa María (2010), el trabajo por cuenta propia es más fuerte en las poblaciones más pobres y este problema, en lugar de atenuarse, se ha acentuado con el pasar del tiempo.

Gráfico 5. Trabajadores por cuenta propia y trabajadores asalariados como porcentaje de la población ocupada, por total nivel de pobreza en 1995 y 2006



Fuente: Santa María (2010)

Esto implica que, por el diseño del sistema general de pensiones, para gran parte de la población ocupada es complicado vincularse al sistema pensional.

El segundo problema tiene que ver con que tanto los asalariados como los trabajadores por cuenta propia tienen salarios bajos, incluso por debajo del salario mínimo. Este problema también se ha intensificado, al igual que el anterior, con el paso del tiempo.

Gráfico 6. Ingresos por trabajo de los trabajadores asalariados

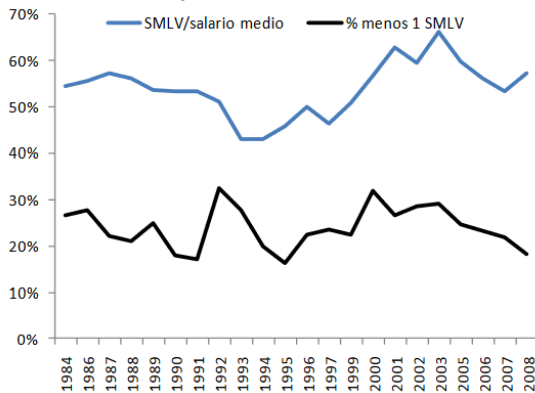
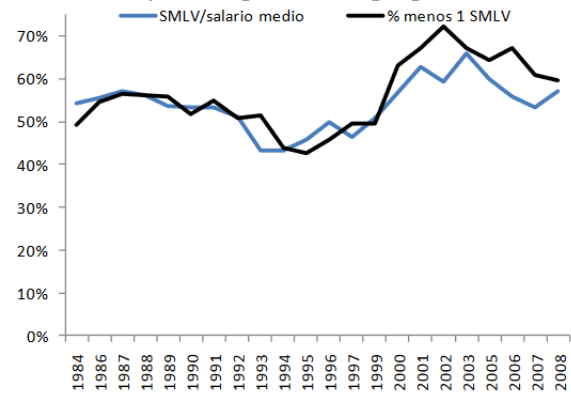


Gráfico 7. Ingresos por trabajo de los trabajadores por cuenta propia



Fuente: Santa María (2010). Datos del DANE.

En estos gráficos se muestra la evolución del salario mínimo como proporción del salario medio, pero lo más importante es la evolución de la proporción de la población que gana menos de un salario mínimo, la cual tiene una tendencia creciente. Además, se evidencia que este fenómeno es mayor en la población de trabajadores por cuenta propia. Así, el hecho de que se gane menos de un salario mínimo también restringe la posibilidad de aportar a pensiones, pues probablemente todo el dinero estará destinado a la supervivencia de la persona y su familia.

3. PROBLEMAS DE LOS REGÍMENES PENSIONALES

Así como el mercado laboral, el sistema general de pensiones colombiano tiene una gran cantidad de problemas por resolver y afrontar. Estos problemas pueden catalogarse como generales del sistema y específicos a cada régimen pensional, pues vienen dados por cómo están diseñados cada uno de ellos. A continuación se detallan estos problemas:

3.1 Problemas generales del Sistema pensional

Los problemas generales de sistema pensional se refieren a aquellos que, de forma prácticamente indistinta, se presentan en ambos regímenes pensionales. Este tipo de problemas suelen estar explicados por los retos que enfrenta todo sistema de pensiones alrededor del mundo, por lo que es inminentemente necesario tenerlos en cuenta; sin embargo, algunos puede ser explicados de forma mixta entre retos generales y mal diseño del sistema colombiano.

Baja cobertura

La cobertura ha sido un problema del sistema pensional colombiano desde siempre y es que sólo el 30% de la población en edad de pensión están realmente pensionados. Sin embargo, esta baja tasa de cobertura es atribuida en su mayoría a la alta informalidad del mercado laboral colombiano, mostrada anteriormente.

Además, es importante mencionar que quienes efectivamente están pensionados suelen tener altos ingresos. En esta línea, Valencia (2017), citando a Fedesarrollo, afirma que el 50% de los pensionados hacen parte del 30% más rico de la población, mientras que sólo el 9% del 30% más pobre está pensionado. Por otra parte, Vaca (2016) encuentra, a través de simulaciones, que en un plazo de 40 años el 40% de la población en el decil de ingreso más bajo recibiría sólo el 13% del ingreso del sistema pensional, mientras que el 20% de la población más rica recibiría el 48%, si el sistema continúa con su estructura actual. Con esta información es posible afirmar que, además de que la cobertura es baja, está sesgada hacia la población más rica.

El problema de la cobertura ha sido ampliamente estudiado por entidades como Fedesarrollo y la CEPAL, puesto que es un problema que se ha perpetuado a lo largo del tiempo y que, a pesar de las reformas pensionales, no ha habido una mejora considerable. Entre sus recomendaciones siempre se encuentra la disminución de las barreras a los aportes pensionales por parte de trabajadores informales y la educación financiera a los cotizantes.

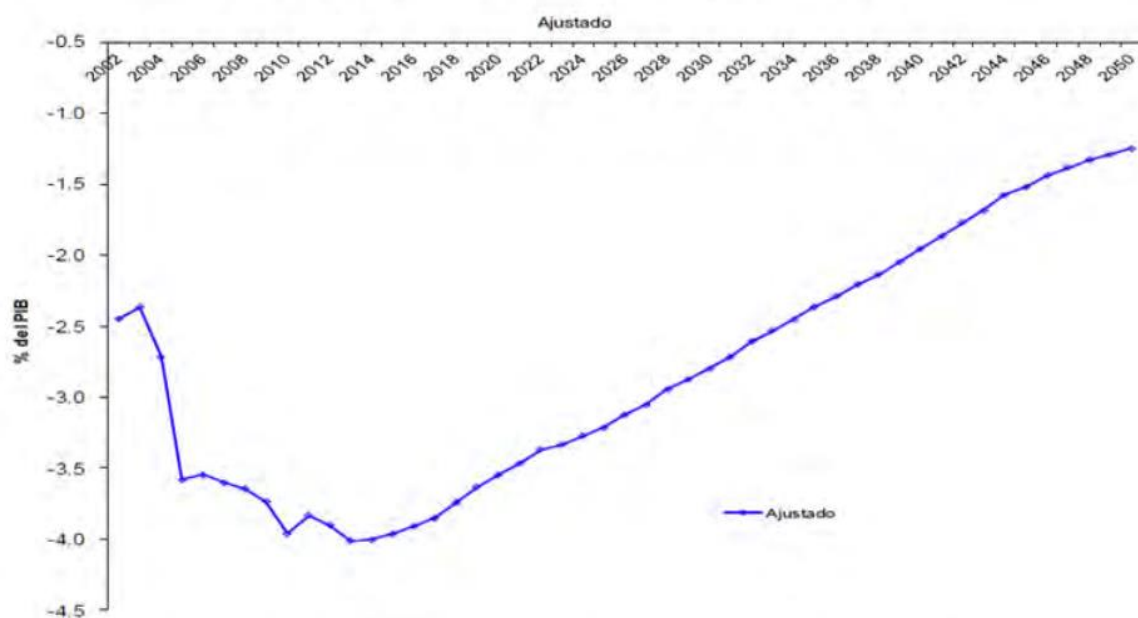
3.2 Problemas del Régimen de Prima Media

El régimen de prima media ha sido ampliamente criticado a lo largo de los años, desde su creación en los años 60's. El conjunto de críticas, junto a múltiples escándalos de corrupción, motivaron que, en 1993, se complementara su trabajo con la intervención de entidades privadas y se reformara la manera en la que funciona el sistema. Los problemas atribuidos al régimen comprenden la generación de déficit pensional, la corrupción, la sostenibilidad financiera, el mal direccionamiento de los subsidios y los incentivos a la evasión.

3.2.1 Generación de déficit

Es importante resaltar que a lo largo de los años, el sistema pensional ha requerido de subsidios para poder asegurar un mínimo de mesada a ciertos grupos de personas (régimenes exceptuados), además de contribuir a las mesadas pensionales de personas con altos recursos, sobretodo en el RPM. Este último detalle es ampliamente criticado, puesto que, efectivamente, el 86% de los subsidios pensionales se dirigen al quintil superior de ingresos, mientras que el quintil inferior sólo percibe el 0.1% del total de subsidios otorgados (OECD, 2015). Los altos montos de subsidios, mal direccionados, para el pago de pensiones contribuyen significativamente a aumentar deuda a cargo de Estado.

Gráfico 8. Deuda de pensiones a cargo de la nación (como % del PIB)



Cifras reales hasta 2012. Ajuste con cifras presupuestales hasta 2016.

Fuente: Ministerio de Hacienda y DNP. Elaboración de Asofondos.

Así, teniendo en cuenta sólo las cifras reales, el déficit del sistema de pensiones a cargo de la nación es bastante alto y sigue una tendencia de crecimiento. Este es un problema que se debe mitigar, sobre todo a través de la corrección del mal diseño de los subsidios estatales, sin embargo, es improbable que el déficit se elimine a largo plazo ya que es tarea del Estado asegurar una mesada pensional mínima a aquellos que no pueden ahorrar suficiente (en otras palabras, los subsidios no se pueden eliminar completamente, siguiendo el principio de solidaridad y universalidad consignados en la Ley 100 de 1993). Ahora bien, esto no es inherentemente negativo, puesto que incluso sistemas pensionales alabados por su cobertura y el bienestar que genera a las personas en la edad de vejez, como el alemán, también dependen de contribuciones del Estado. Además, la obligación de completar la pensión mínima aplica para pensionados en ambos regímenes, público y privado.

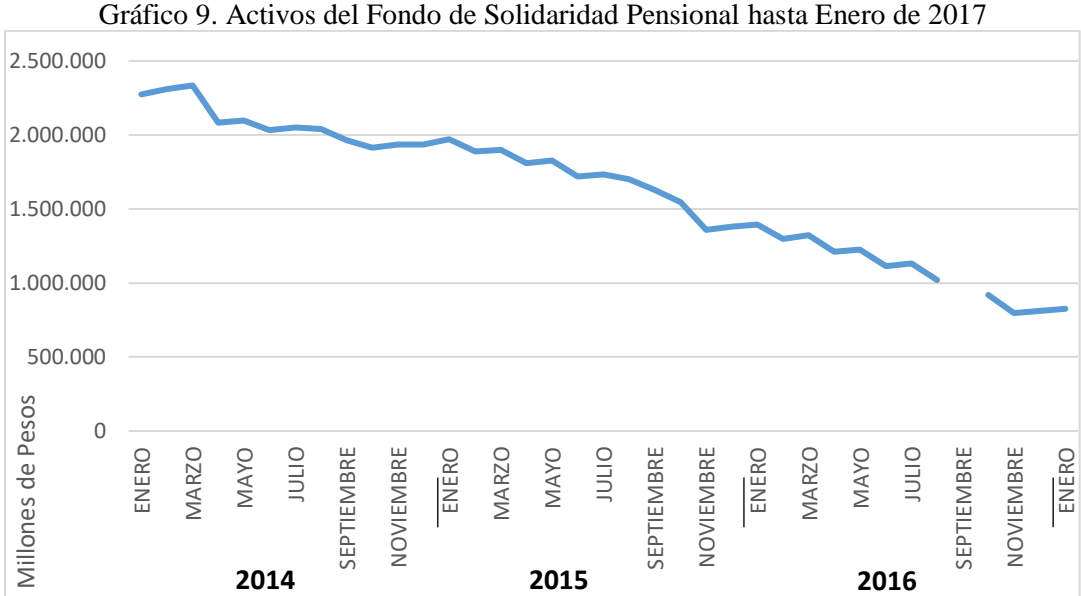
3.2.2 Corrupción

El sistema público ha sufrido de varios escándalos a lo largo de su existencia, sobretodo antes de la reforma de 1994, cuando el Instituto de Seguros Sociales era el responsable de administrar el único fondo de pensión. Así, una gran parte de los fondos eran desviados de forma fraudulenta, sobretodo adjudicando pensiones vitalicias con falsos peritajes médicos u otros métodos. Ahora bien, este es un problema que no es inherente al sistema público en

sí mismo, es decir, la corrupción es un tema que se presenta a todos los niveles y que debe ser atacado de forma general, pues está claro que erosiona el sistema y no permite que se comporte de manera eficiente

3.2.3 Sostenibilidad

En principio, el problema de la sostenibilidad financiera aparece solamente en el RPM, puesto que el RAI es completamente financiado, por lo que siempre será financieramente viable y sostenible, a menos que se presenten eventos adversos no previstos; aun así, esto último será analizado más adelante. De esta manera, el sistema pensional público le representa al estado un gasto equivalente al 3.9% del PIB, porque no es autosostenible. Además, los activos pertenecientes al fondo de solidaridad pensional (diseñado para subsidiar las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones económicas no tienen acceso a los Sistemas de Seguridad Social) van en caída desde su creación en 2014.



Fuente: Reportes del Fondo de Solidaridad Pensional. Elaboración propia.

Este tema puede ser explicado por el cambio en las características de la población (la expectativa de vida, la fertilidad, etc.), puesto que cada vez menos personas tienen que cubrir a una creciente población de adultos mayores (más de 60 años), la cual se estima que pase de 4,8 millones (10,3% del total de población) en la actualidad a 15 millones en 2050 (23,9% del total de la población) (CELADE, 2017). Esto último es uno de los principales

problemas que se enfrentan en cualquier sistema pensional, puesto que esta transición demográfica es una tendencia global.

El tema de la sostenibilidad financiera es realmente complicado, pero algunos analistas resaltan que la diferencia en los recursos que hay en cada régimen pensional (2,7% en RPM y 97,3% en RAIS) podría ser una de las explicaciones del problema. Además, como se mencionó, para garantizar la pensión mínima, el Estado debe intervenir en ambos regímenes con subsidios.

3.2.4 Problemas del diseño actual

Aquí se incluyen problemas que se consideran consecuencia del diseño actual del sistema pensional público, los cuales han de ser tenidos en cuenta a la hora de reformarlo, para no caer en los mismos errores.

3.2.4.1 Alta tasa de reemplazo

Una de las críticas presentadas por Sergio Clavijo, en representación de la Anif, como causa de los problemas del sistema pensional es la alta tasa de reemplazo que va de 55% a 65%, dependiendo de la cantidad de salarios mínimos sobre los que se cotiza a pensión. La crítica es relevante puesto que, junto a la garantía de pensión mínima, fuerzan a que las pensiones en el RPM sean relativamente altas (si se comparan con las de otros países), lo cual aumenta la cantidad de dinero necesaria para cubrir a los pensionados y, por consiguiente, drena recursos del gobierno central. Ahora bien, este es un problema que se debe matizar y tratar con cuidado.

Se debe tener en cuenta que estas medidas están direccionadas a mejorar la equidad del sistema pensional y, a pesar de que no han tenido los resultados esperados en reducción de inequidad, han permitido que las personas accedan a una pensión que les ayude a tener una vejez digna (lo cual es consignado en la ley como un derecho). En últimas, la tasa de reemplazo si requiere una reforma, pero no simplemente bajándola para todo el mundo sino tomando en consideración que es una herramienta potente para mejorar la solidaridad en el sistema pensional.

3.2.4.2 Inequidad en subsidios

Colpensiones calcula el valor de la mesada pensional de acuerdo al salario promedio en los últimos 10 años antes de la edad de pensión, además de que para pensionarse en éste sistema se tienen en cuenta semanas (1300, actualmente) y no la totalidad de fondos que se hayan aportado. Entonces, el estado debe subsidiar a una parte de la población para que la totalidad de fondos aportados pueda cubrir la mesada pensional a lo largo de la vejez. El problema es que, de acuerdo a la OECD (2016), de la totalidad de subsidios que otorga el Estado, el 86% son tomados por el quintil superior de ingresos, es decir, quienes han tenido un alto salario los últimos 10 años. Esta situación es completamente insostenible, además de que viola los principios de los subsidios estatales, pues estos deberían dirigirse a la población que realmente lo necesita, aquellos que no logran pensionarse porque su salario no se los permite.

Ahora bien, este problema podría ser tratado desde 2 ángulos. El primero, tiene que ver con la limitación de los subsidios del Estado sólo a personas que cotizan por debajo de 4 salarios mínimos, por ejemplo. El segundo pasaría por cambiar la manera en la que se calcula la mesada pensional en este sistema, pues no sólo hace parte de éste problema sino que es causa de otros, como se verá posteriormente.

Por otra parte, si la cobertura del sistema pensional fuera mayor e incluyera a personas con menores ingresos o informales, es posible que la participación de los subsidios de este grupo de población aumente. Aun así, es necesario considerar las propuestas anteriormente mostradas, porque con esta justificación simplemente aumentarían los gastos del Estado.

3.2.4.3 Evasión

Algunos analistas argumentan que el hecho de que la obtención de la pensión no dependa del total aportado sino de la cantidad de semanas cotizadas y del salario de los últimos 10 años es un incentivo a evadir parte la contribución que debe hacerse al fondo pensional en los primeros periodos, por ejemplo, por medio de la declaración de un menor sueldo hasta que falten 10 años para la edad de pensión (momento en el que podrían pasar a declarar el total para que su pensión se calcule con base en ello). En ese sentido, hay una fuga de recursos que el RPM necesita para su correcto funcionamiento.

3.3 Problemas de Régimen de Ahorro individual

Así como el régimen de prima media, el régimen de ahorro individual también tiene problemas que han salido a la luz en los años posteriores a su implementación en 1993. Estos problemas radican, sobretodo, en la visión del sistema pensional como un negocio, pues, de lo contrario, los privados no estarían interesados en proveer este servicio.

3.3.1 Estructura oligopólica

En Colombia, actualmente existen 4 AFP's (Porvenir, Protección, Old Mutual y Colfondos). Además, sólo 2 de ellas manejan el 80% de los recursos totales. Estos ratios indican la fuerte presencia de una estructura oligopólica. El problema es entonces que los fondos de pensiones privados tienen un alto poder de mercado, lo cual disminuye los beneficios de la competencia, tales como el incremento en eficiencia y la optimización de los procesos administrativos. Existen pocos estudios con respecto al efecto de este tipo de estructura en los fondos pensionales, pero es un trabajo que no es el objeto de este documento.

3.3.2 Altos gastos administrativos y de marketing

Algunos investigadores se han fijado en que, ligado a la estructura oligopólica, las AFP'S suelen tener muy altos gastos administrativos y de marketing, tal es el caso de Chile, donde los costos administrativos rondan el 30% de las contribuciones de los cotizantes. Además, contrario a lo que se pueda pensar, estos costos no son solamente al inicio de las operaciones, sino que permanecen incluso 20 años después de que fueran creadas estas entidades (Müller, 2000).

Para Colombia, se encuentra que los gastos operacionales representan, en promedio, un 57% del valor del fondo administrado, siendo OldMutual quien tiene un mayor índice en este aspecto, con un 71%. Es preocupante que sea un margen tan grande. Por otra parte, se encuentra que existen una cantidad de deducciones en los montos que realmente ingresan a la cuenta individual de la persona.

Tabla 3. Distribución de la cotización en fondos de pensiones obligatorias a Junio de 2017

FONDO	COMISION DE ADMINISTRACION POR APORTES OBLIGATORIOS	SEGUROS PREVISIONALES	FONDO DE GARANTIA DE PENSION MINIMA	PORCENTAJE ABONADO EN LA CUENTA INDIVIDUAL	TOTAL COTIZACION
COLFONDOS	0.87%	2.13%	1.50%	11.50%	16.00%
OLD MUTUAL	1.99%	1.01%	1.50%	11.50%	16.00%
PORVENIR	1.10%	1.90%	1.50%	11.50%	16.00%
PROTECCION	1.19%	1.81%	1.50%	11.50%	16.00%
PROMEDIO	1.29%	1.71%	1.50%	11.50%	16.00%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Así, en promedio, por concepto de comisiones y seguros se le resta un 3% del 16% cotizado al RAIS. Por otra parte, también se encuentra que existen comisiones por otros conceptos sobre los rendimientos del fondo pensional administrado.

Tabla 4. Otras comisiones autorizadas en los fondos de pensiones obligatorias a Junio de 2017

FONDO	POR ADMINISTRACION DE RECURSOS DE AFILIADOS CESANTES	POR ADMINISTRACION DE APORTES VOLUNTARIOS	POR TRASLADO DE AFILIADOS ENTRE ADMINISTRADORAS O AL REGIMEN DE PRIMA MEDIA	POR ADMINISTRACION DE PENSION POR RETIRO PROGRAMADO
	% COBRADO SOBRE LOS RENDIMIENTOS ABONADOS EN EL MES EN CADA TIPO DE FONDO	% ANUAL COBRADO SOBRE SALDO EN CADA TIPO DE FONDO	% COBRADO SOBRE EL ULTIMO INGRESO BASE DE COTIZACION	% COBRADO SOBRE LOS RENDIMIENTOS ABONADOS EN EL MES EN EL FONDO ESPECIAL DE RETIRO PROGRAMADO
COLFONDOS	4.50%	4.00%	1.00%	1.00%
OLD MUTUAL	4.50%	DEL 1% AL 4%	1.00%	1.00%
PORVENIR	4.50%	DEL 1.5% AL 3.9%	1.00%	1.00%
PROTECCION	4.50%	2.00%	1.00%	1.00%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Todas estas comisiones reducen la cantidad de dinero que realmente ahorra el individuo para su pensión, por lo que vale la pena tenerlo en cuenta, pues se podría ver como una reducción de los fondos que tiene el sistema pensional y que caen en manos de las administradoras de fondos de pensión privadas.

3.3.3 Bajas tasas de Pensionados (o bajos montos de pensiones)

Ya que el sistema privado consta de cuentas individuales con un precario componente de solidaridad, para pensionarse la persona debe haber ahorrado un capital que le permita por

lo menos financiar una pensión de 1 SMLMV (en promedio 160 millones de pesos). Sin embargo, la mayoría de personas no llegan al capital acumulado necesario, por lo que son pocas las personas que logran pensionarse en éste régimen. Frente a este problema, en Colombia se ofrecen 3 opciones si la persona no cumple los requisitos a la edad de retiro:

1. Continuar cotizando hasta alcanzar este beneficio pensional.
2. Si se logran cotizar por lo menos 1.150 semanas (23 años), el Fondo de Garantía de Pensión Mínima completará el capital para que se tenga derecho a una pensión de 1 SMLV.
3. Optar por la Devolución de los Saldos acumulados en la cuenta de ahorro individual. Lo cual equivale a la totalidad de lo ahorrado por el afiliado en la cuenta de ahorro individual del Fondo de Pensiones, junto a todos los rendimientos generados por el Fondo.

Así, la gran mayoría de personas apelan a la segunda y la tercera opción, pero, por un lado hay que saber que el subsidio del Fondo de Garantía de Pensión Mínima corre, gran parte, a cargo del estado y, por otro lado, la tercera opción no es una pensión en sí misma, por lo que surge la posibilidad de que las personas que decidan retirar sus fondos no alcancen a cubrir toda su vejez con estos recursos (se desconoce así la importancia del aseguramiento pensional a través de las mesadas vitalicias), además, se ha encontrado evidencia de que estos recursos no son usados para inversiones que garanticen un ingreso para la vejez sino que se gastan en bienes durables (Vaca, 2013).

Adicionalmente, es importante resaltar que este problema se ve atravesado por los primeros dos, puesto que lograr pensionarse es aún más difícil con las comisiones que cobra el sistema privado. En esta medida, es improbable que un trabajador que reciba un salario mínimo a lo largo de su vida pueda, siquiera, aspirar a una pensión en el sistema privado.

Al respecto existe evidencia en el caso del sistema pensional Chileno; allí, sólo existe el régimen privado y no hay una garantía de pensión mínima. Entonces, a pesar de que efectivamente más personas logran pensionarse, los montos de la mesada son precarios, por debajo del salario mínimo de ese país para una gran parte de la población, mientras que quienes tienen recursos se pensionan por valores desorbitados y las AFP aumentan sus utilidades año a año. Esta situación ha llevado a grandes problemas sociales y políticos en Chile, con protestas contra este modelo de pensión.

Esto último, lo cual ha tenido un impacto mundial en las consideraciones sobre los sistemas de pensión, nos lleva a replantearnos los beneficios de un sistema privado y a buscar nuevas alternativas para no llegar a estar en la posición de los chilenos con respecto a la vejez.

4. CONSIDERACIONES SOBRE EFECTOS DE LA LEY 100 DE 1993

Entonces, ¿en realidad el RAIS es la solución a los problemas del RPM? Originalmente, en la Ley 100 de 1993, se planteó que la competencia privada daría remedio a las grandes aflicciones que sufría el sistema público, pero actualmente poco se puede demostrar al respecto.

En primer lugar, la inclusión de instituciones privadas en el sistema pensional no ha disminuido significativamente los gastos que debe hacer el estado en esta materia. Como se vio anteriormente, tanto en el sistema público como en el sistema privado se requieren subsidios para asegurar que una parte de la población pueda acceder a la mesada pensional mínima (1 SMLV). La diferencia radica en que ahora estos recursos no están en manos del fondo solidario sino que una parte se va a la administración privada. De hecho, el monto de gastos del estado en el sistema pensional ha incrementado de un 1.5% del PIB en 1992 a un 3.9% del PIB en 2016. Por otra parte, Acosta y Ayala (2001) muestran que la transición de regímenes pensionales producto de la Ley 100 es sumamente costosa para el Estado Colombiano: “La suma de los déficits generados por el ISS y los bonos pensionales puede verse como la explicitación de deuda por el traslado de afiliados a los fondos de pensiones del Sistema de Ahorro Individual, y equivalen a un 78.6% del PIB del 2000”. Con esto queda claro que el tema de la financiación pública del sistema pensional no se ha solucionado sino que incluso ha empeorado.

En segundo lugar, la cobertura del sistema pensional no ha cambiado significativamente, aún sigue existiendo una gran cantidad de personas que no cotizan o cotizan muy pocas semanas. Básicamente, el sistema privado no ha contribuido a aumentar la participación en el sistema pensional porque no es el tipo de sistema la causa de este problema. Como se mencionó anteriormente, el problema de la cobertura tiene su raíz en las características del mercado laboral colombiano y su alta informalidad.

En tercer lugar, la afirmación de que el sistema privado de pensiones disminuiría la evasión (porque ahora la pensión depende directamente del ahorro a lo largo del tiempo) no se puede verificar empíricamente. Al parecer, la evasión en la contribución se debe a la

inestabilidad laboral y a la escasez de capital en si misma (lo cual incentiva a evadir para poder gastar en otros bienes).

Por último, se asumía que la implementación del sistema privado disminuiría la ineficiencia del sistema pensional como un todo, sin embargo, se puede evidenciar que, debido a los costos administrativos y a la estructura oligopólica que ha tomado el mercado de pensiones, simplemente estos costos se han trasladado. Es decir, el dinero que antes se perdía por ineficiencias en la administración pública de los recursos ahora está siendo perdido por las ineficiencias en la administración privada. Ahora bien, la administración pública no es inherentemente ineficiente, de hecho la administración de Mauricio Olivera dejó un Colpensiones altamente eficiente tanto en temas de administración del fondo pensional como en las respuestas a los usuarios y el otorgamiento de pensiones. Por otra parte, corregir los problemas de eficiencia de la administración privada es un tema complicado, puesto que los sistemas de pensiones requieren de un fondo grande de dinero para funcionar y, por ello, no convendría crear más administradoras de fondos de pensión. Por otra parte, varios autores afirman que el sistema público puede recrear los beneficios de un sistema privado, siempre y cuando se cumplan unas condiciones iniciales de pre financiamiento por parte del Estado, pero esto traería grandes beneficios a futuro (Hassler y Lindbeck, 1998).

5. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE UN SISTEMA PENSIONAL BIEN DISEÑADO

De acuerdo con Kleinjans (2003), es deseable que un sistema pensional cumpla con 4 objetivos: efectividad, eficiencia, equidad y sostenibilidad (financiera), sin embargo, defiende que el sistema colombiano, a pesar de la reforma de 1993, no ha logrado corregir sus errores en ninguno de esos objetivos. Esto es muy parecido a lo que encontramos en esta investigación, pues el sistema pensional colombiano, a 2017, sigue teniendo una gran cantidad de problemas tanto de manera general como de manera específica en cada régimen existente. En este orden de ideas, se hace necesario emprender acciones concretas para, efectivamente, corregir los problemas actuales y enfrentar los retos que plantea la evolución del mundo. Así, un sistema pensional en el marco colombiano requiere conocer las condiciones del mismo.

En cuanto al tema de efectividad, refiriéndose a la cobertura universal y al nivel de pensiones, es posible incluir a más personas si se desliga la cotización a pensión de la formalidad, entendiendo que esta es una característica fuerte en toda América Latina; en otras palabras, cotizar a pensiones debería ser un proceso sencillo y sin barreras de entrada, puesto que es lo único que garantiza un ingreso para la vejez. Ahora bien, en la medida en la que la cobertura se haga mayor, es posible también aumentar el valor de los fondos pensionales, lo cual permitiría aumentar, poco a poco, las mesadas pensionales (aunque, para empezar, ese dinero extra debe ser usado para las garantías de pensión mínima, las cuales no se deben erradicar bajo ningún concepto). Además, es necesario que los subsidios del Estado estén dirigidos a la población de más bajos recursos, pues, como se mostró a lo largo del escrito, son los más vulnerables a no cotizar a ninguno de los dos regímenes.

En lo que respecta a la eficiencia hay un gran trabajo por hacer. No es suficiente confiar en que los administradores públicos harán un buen trabajo simplemente porque es su deber, puesto que el caso de Mauricio Olivera es una excepción. Aquí entra a jugar la necesidad de reglas de juego fuertes y consistentes, que no permitan ni a la rama pública ni a la rama privada apropiarse de recursos o funcionar de forma ineficiente. En el régimen público esto se debe llevar de la mano de unas elecciones de administrador libre de politiquería, con un

sistema de pesos y contrapesos fuerte. En el régimen privado sería importante hacer auditorías y vigilancia que permitan hacer transparentes los procesos, sin embargo, habría que pensar en maneras de motivar la reducción de los costos administrativos, pues estos son excesivamente altos, probablemente debido a la situación de competencia imperfecta.

Pasando al tema de la equidad, este debe ser uno de los puntos centrales de cualquier sistema pensional. Claramente existen grupos de población que, bajo ningún régimen, podrán cotizar lo suficiente como para financiar una pensión (aunque esto no debe eximirlos de aportar), a estas personas es necesario ayudarlas por medio de un alto componente de solidaridad entre los cotizantes y no sólo por subsidios del Estado. Esto nos lleva a la necesidad de replantear el componente de solidaridad en régimen privado, puesto que tiene la forma de un pequeño porcentaje del aporte que va al fondo de garantía de pensión mínima. En la medida en que la solidaridad aumente, también se fortalecerá la equidad en el sistema y servirá como medio de redistribución. Además, se deben tener en cuenta grupos de atención especial, como las mujeres (quienes reciben un menor salario y les es más difícil conseguir un empleo en Colombia) o la población rural (donde el trabajo por cuenta propia es el predominante), pues sus características limitan su acceso a una pensión.

Finalmente, la sostenibilidad financiera en el largo plazo es también importante para cualquier sistema pensional. Esta parte se ve atravesada por muchos problemas, tales como la transición demográfica y la misma informalidad. Ahora bien, aquí es necesario lidiar con cualquier variable que drene recursos al sistema pensional, tales como la evasión, la baja cobertura y los costos de transición al sistema privado (bonos pensionales). Incluso hay quienes consideran que la propia existencia de 2 regímenes limita la sostenibilidad, pues divide los recursos y disminuye la capacidad de pago de pensiones. Aun con todo lo anterior, la sostenibilidad financiera no debe ser utilizada como una herramienta para que el Gobierno se desentienda de su obligación constitucional de asegurar el derecho a una vejez digna, pues incluso en los mejores sistemas pensionales del mundo, es necesario un aporte por su parte.

A manera síntesis, un sistema pensional bien diseñado debe considerar estas 4 áreas y sopesar las opciones que tiene a disposición. Fundamentalmente, un buen sistema pensional

no depende de si es de naturaleza pública o privada, pero siempre será necesaria la intervención pública para asegurar la correcta provisión de este servicio social, pues las pensiones sufren de múltiples fallas de mercado (externalidades positivas, estructura oligopólica, etc.) que han de ser corregidas y superadas; de hecho, sería un error dejarlo exclusivamente en manos del mercado, pues este no es capaz de autorregularse.

6. CONCLUSIONES

A continuación se presentan las conclusiones que se desprenden del escrito y, al final, se hacen 2 propuestas que quedan sujetas a una evaluación técnica de viabilidad.

- El sistema general de pensiones requiere una reforma responsable, que se base en conocimientos técnicos y procure mantener los principios de eficiencia, efectividad, sostenibilidad financiera y equidad; haciendo énfasis en el último.
- Se debe reformar el sistema de subsidios a las pensiones, dirigiéndolo a la población más pobre, en lugar de a los más ricos.
- Si bien requiere una reforma de base, marchitar el régimen público no es la solución, de hecho, este régimen es el único que cumple con el principio de solidaridad planteado en la Ley 100 de 1993. Además, el Estado es el encargado de asegurar el derecho a una vejez digna y no debe desentenderse de esa obligación constitucional.
- El régimen privado requiere una evaluación de desempeño más profunda que la que se hace sobre la rentabilidad acumulada. Existen costos escondidos en la actividad privada sobre el sistema de pensiones (menor monto de pensiones, menos pensionados, costos de marketing, etc.) que afectan a toda la sociedad y a las futuras generaciones. Esto debido a que, por razones obvias, los privados requieren que el negocio sea rentable; hay que sopesar si esa pérdida por el ánimo de lucro es realmente cubierta por los beneficios de sostenibilidad que proporciona el sistema privado.
- Al contrario de lo afirmado por varios analistas, el sistema público no es inherentemente ineficiente, se encuentra que con una buena administración (por ejemplo, la de Mauricio Olivera) es posible disminuir los costos que representa el sistema pensional para el Estado colombiano.
- Aun así, es necesario atacar el problema de los sistemas pensionales desde el frente del mercado laboral, puesto que es uno de los causantes de la insostenibilidad financiera y de los altos costos para el Estado. Además, es una manera de asegurar que más personas puedan pensionarse.

Propuestas de reforma:

- Unificar los sistemas de pensión en el sistema público y afrontar los problemas de sostenibilidad financiera por medio de la búsqueda de mejores alternativas de inversión y de inclusión a los trabajadores informales (minimizar las barreras para cotizar a pensión). Además, es necesario extender el tiempo de salario que se tiene en cuenta para la base de cotización (ahora de 10 años). Por otra parte, los subsidios del Estado deben atender a mejorar la cobertura, redirigiéndolos hacia los más pobres.
- Seguir con un esquema de doble régimen pensional, enfocando el régimen público a los más pobres (quienes no lograrán pensionarse en el sistema privado) y el régimen privado a los más aventajados. Esto implica que se mejoraría la cobertura, el monto de las pensiones no sería un problema y la sostenibilidad financiera mejoraría considerablemente. Sin embargo, esto presenta costos de información sobre quien debería estar en cada tipo de sistema y puede ser muy limitado para la equidad.

7. BIBLIOGRAFÍA

Acosta, O. y Ayala, U. (2001). *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.

Banco Mundial (2010). *La informalidad en América Latina Crea Paradoja de Seguridad Social*. Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2010/06/08/wb-informality-latin-america-creates-social-security-paradox>

CELADE (2017). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo*. Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>

DANE (2017). *Indicadores del mercado laboral*. Recuperado el 20 de Agosto de 2017, de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_oct_17.pdf

Farné, S. y Nieto, A. (2017). *¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia?*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 25 de Octubre de 2017, de https://www.elespectador.com/sites/default/files/subsidios_colpensiones-25sep2017.pdf

Hassler, J. y Lindbeck, A. (1998). *Can and Should a Pay-As-You-Go Pension System Mimic a Funded System?*. IUI Working Paper, No. 499.

Kleinjans, K. (2003). *The Colombian pension system after the reform of 1994: An evaluation*. International Social Security Review, Vol. 56, No. 1, pp. 31-52.

Larraín, F. (2012). *El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales*. Revista Chilena de Derecho, Vol. 39, No. 2, pp. 541-551.

Manzur, E. y Zuluaga, B. C. (2012). *Notas de Clase sobre el mercado laboral y las políticas de empleo*. Apuntes de economía, No. 34. Santiago de Cali: Universidad Icesi.

Müller, K. (2000). *Pension privatization in Latin America*. Journal of International Development No. 12, pp. 507-518.

OECD (2015). *OECD Economic surveys: Colombia 2015*. Paris: OECD Publishing. Recuperado el 27 de Mayo de 2017, de https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ENG.pdf

Santa María, M. (2010). *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*. Bogotá: Fedesarrollo.

Vaca, J. C. (2013). *Sistema Pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad?*. Coyuntura Económica, Vol. XLIII, No. 1, pp. 37-66. Bogotá: Fedesarrollo.

Valencia, M. (2017). *La nefasta propuesta pensional de los banqueros*. Recuperado el 27 de Noviembre de 2017, de <http://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/la-nefasta-propuesta-pensional-de-los-banqueros-mario-valencia/252773>

Villar, L. y Ramírez, M. (2013). *Informe mensual de Tendencia Económica*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado el 27 de Mayo de 2017, de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2952/TE_No_129_Marzo_2013.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Villar, L.; Flórez, C.; López, N.; Alzate, J. y Forero, D. (2016). *Protección económica para la vejez en Colombia: ¿estamos preparados para el envejecimiento de la población?*. Coyuntura Económica, Vol. XLVI, No. 2, pp. 15-39. Bogotá: Fedesarrollo.