



El impacto de la demografía y la informalidad sobre las pensiones

Esto hace imposible que los jóvenes de hoy reciban la solidaridad de los jóvenes del futuro.

Una de las razones que se tuvieron en el pasado para establecer regímenes de reparto en pensiones (o de prima media, como los llamamos en Colombia), o para crear pilares de reparto en sistemas mixtos, es lo que se denomina la ‘solidaridad intergeneracional’.

En estos regímenes de prima media (RPM) no hay ahorro, y las pensiones de los jubilados se pagan directamente con la plata de las cotizaciones que realizan los trabajadores activos en el mercado laboral. La mayoría de los trabajadores son jóvenes, por lo que se dice que los jóvenes son solidarios con los retirados. Pero, para que el sistema sea justo y sostenible en el tiempo se requiere que, cuando los jóvenes de hoy se jubilen, los jóvenes del futuro sean suficientes para pagar, a su vez, dichas pensiones con sus cotizaciones.

El propósito de estas notas es argumentar que, infortunadamente, esa solidaridad intergeneracional no puede justificar una reforma que regrese nuestro sistema pensional a un régimen de reparto, o que justifique un pilar de reparto puro en un sistema mixto. La razón es muy simple: no hay solidaridad intergeneracional. Por dos razones. Primero, porque dicha solidaridad intergeneracional ya no existe debido a la dramática transición demográfica que ha experimentado y continuará experimentando el país; y, segundo, porque la enorme informalidad laboral hoy existente en el mercado laboral la hace aún más inviable. Para demostrar estas conclusiones, en las secciones que siguen se tratan primero los efectos de la transición demográfica y, segundo, se discuten los efectos de la informalidad laboral sobre la viabilidad del régimen de prima media. En tercer lugar se presentan las implicaciones de política.

1. La transición demográfica

La demografía juega un rol esencial en el desarrollo de los países, en los sistemas de seguridad social, pero sobre todo en el diseño y viabilidad de un sistema de pensiones. El envejecimiento de la población se ha convertido en un riesgo para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de reparto de todo el mundo, donde las mesadas son pagadas con las cotizaciones de los jóvenes o a cargo del presupuesto público. Si lo anterior se analiza conjuntamente con la altísima informalidad laboral, tenemos un problema de gran magnitud, puesto que no todos los trabajadores cotizan efectivamente a la seguridad social.

Dicha transición demográfica para Colombia se ilustra en el gráfico 1, que muestra la relación entre la población económicamente activa y los adultos mayores de 65 años,



para Colombia, España y Japón. A mediados del siglo pasado, Colombia tenía más de 11 trabajadores activos por cada adulto mayor, lo cual se refleja en una pirámide poblacional con muchos jóvenes, muy pocos adultos mayores, una natalidad muy alta y una baja esperanza de vida. Con las mejoras en los sistemas de salud, el control natal y la vinculación de las mujeres a la población laboral, las familias comenzaron a tener menos hijos, la esperanza de vida comenzó a subir y, como consecuencia, la relación de trabajadores activos por adulto mayor comenzó a caer, y así tenemos hoy una relación de 6,8 (punto A). Aunque esta cifra ha caído, considerando unos parámetros pensionales razonables, si suponemos que todos los trabajadores activos cotizaran, un sistema de reparto podría, en principio, financiar por unos años una mesada de los jubilados. El problema es que dicha relación será de solo 4 hacia 2030 y de 2 hacia 2060 (punto C en el gráfico 1). Hacia finales del siglo XXI, Colombia tenderá a converger hacia las relaciones de países como España y Japón. Claramente, esta tendencia hace insostenible un sistema de reparto en el tiempo. Aun sin tener en cuenta el actual déficit pensional, dadas las actuales tasas de cotización y las tasas de reemplazo de las mesadas pensionales, el sistema entraría pronto en un déficit que sería creciente en el tiempo.

En otras palabras, si se calcularan las obligaciones y los ingresos futuros y se los trajera a valor presente, el sistema tendría una deuda neta positiva y muy elevada. Para mantener el sistema en equilibrio, o para mantener el déficit bajo control, habría que subir las cotizaciones a niveles exagerados, o reducir las tasas de reemplazo, o una combinación de las dos cosas. Según cálculos recientes, hacia 2050 habría que subir las cotizaciones a un 30 % de los salarios para garantizar unas tasas de reemplazo de un 60 %. Esto, suponiendo que no hay informalidad, que todos los trabajadores cotizan en prima media y que todos los adultos mayores reciben algo de pensión. Esta situación hace inviable un régimen de prima media, pero la informalidad lo hace imposible.

2. El mercado laboral y la informalidad

Además de la transición demográfica, la informalidad laboral es el gran flagelo que afecta la seguridad social y ayuda a hacer inviables los sistemas y pilares de reparto en pensiones. La razón es que los trabajadores informales no cotizan a la seguridad social y, por lo tanto, no son una fuente para financiar las pensiones de los mayores.

Colombia tiene una de las cifras más altas de América Latina en informalidad laboral, al alcanzar un 65 % de la población ocupada, que es de unos 22,3 millones de trabajadores. De estos, solo 7,9 millones cotizan a pensiones. En términos del gráfico 1, esto quiere decir que hoy en día no tenemos una relación entre trabajadores activos y adultos mayores de 6,8, sino de solo 2,4 (punto B). Es decir, nos situamos en una posición semejante a la de España y nos aproximamos a la de Japón, que es considerado un país de



‘viejos’. Los efectos de la informalidad sobre la financiación de las pensiones (y también de la salud) son tan graves que es como si nos envejeciera prematuramente: nos fuerza hoy en día a una situación que hubiésemos alcanzado hacia el año 2057.

Con esos niveles de informalidad (punto B en el gráfico 1) se entiende una de las razones por las cuales Colombia tiene un déficit tan grande en el régimen de prima media en pensiones. Como veremos más adelante, no es la única razón, pero sí es una de las más importantes. En principio, esta situación podría corregirse, al menos en parte, con una reforma del mercado laboral que reduzca drásticamente la informalidad. Infortunadamente, aun con dicha reforma, los efectos no son positivos. Si hiciésemos un enorme esfuerzo de formalización que redujera la informalidad en Colombia 10 puntos porcentuales cada cinco años, pasando de un 65 % de informalidad a un 25 % hacia 2040, obtendríamos una senda como la que ilustra la línea punteada en el gráfico 2. En dicho escenario encontramos que la transición demográfica derrota la tendencia favorable del mercado laboral y la relación entre trabajadores activos y adultos mayores; aunque sube ligeramente sobre su nivel actual, vuelve a caer después de 2040. Este resultado confirma la inviabilidad de un régimen de reparto en un país como Colombia, pero – más grave aún– señala que Colombia está perdiendo el bono demográfico, y quizá ya lo perdió irremediabilmente. Todo este análisis se traduce en que los jóvenes de hoy son solidarios con los adultos mayores, pero cuando estos jóvenes sean viejos no habrá quienes sean solidarios con ellos.

Pero, para ilustrar los estragos que está causando la informalidad en Colombia resulta útil hacer una breve comparación con España, país que tiene cifras de población y de mercado laboral muy similares al nuestro, tal como lo señala el gráfico 3. Hacia 2017, la población colombiana fue de 47,7 millones de habitantes, muy similar a la del país europeo (46,4 millones), y son cercanas las cifras de la población en edad de trabajar (PET) y la población económicamente activa (PEA). Pero, al revisar las cifras de los trabajadores que cotizan al sistema de seguridad, la diferencia se torna abismal, pues mientras que en España cotizan 18,1 millones de personas, en Colombia solo lo hacen 7,9 millones. Con una PEA muy similar a la de Colombia, en España declaran renta más de 19 millones de personas, mientras que en Colombia solo lo hacen 2 millones. Estas cifras son alarmantes y reflejan el número de trabajadores informales, que para el país europeo es solo de 316.000 personas, mientras que en Colombia estos trabajadores alcanzan los 14,4 millones (equivalente al 65 % de los ocupados). En otras palabras, la informalidad también explica nuestros problemas fiscales, pues tan solo recaudamos en impuestos un 14 % del PIB, de los cuales el déficit del régimen público consume un tercio.



3. Conclusiones y opciones de política

Ante la imposibilidad de subir indefinidamente la edad de jubilación, aumentar fuertemente las tasas de cotización y/o reducir las tasas de reemplazo, muchos países están migrando hacia sistemas de pensiones de cuentas individuales, donde las pensiones son proporcionales a las cotizaciones de toda la vida. En unos países, las cuentas individuales son fondeadas, mientras que en otros se han establecido cuentas nacionales. En países como Colombia, además de la transición demográfica, la informalidad laboral justifica esta transición.

Pero hay otras razones que también la justifican. En primer lugar, la rentabilidad de los sistemas de prima media comparada con la de los sistemas de capitalización. Esta es una razón estructural que pocas veces se menciona, pero el mismo Thomas Piketty volvió a incorporarla a la discusión de la seguridad social en su libro 'El capital en el siglo XXI'. Mientras la rentabilidad de los sistemas de reparto es igual a la tasa de crecimiento de la población más el crecimiento de los salarios, la rentabilidad de los sistemas de capitalización es la rentabilidad del capital. La brecha entre unos y otros apunta a favor de los sistemas de capitalización individual. En segundo lugar, el enorme déficit fiscal del régimen público (Colpensiones, Fuerzas Armadas, maestros y otros), que alcanza un 4 % del PIB, que se traga un tercio de los ingresos que el Gobierno Nacional recauda en impuestos, es otra poderosa razón para una reforma pensional. En tercer lugar, en Colombia la reforma se justifica por la enorme inequidad que existe en el régimen público de pensiones, que otorga enormes subsidios a personas con los más altos ingresos y que, además, no reconoce interés real a la devolución de aportes de los afiliados que no alcanzan a completar 1.300 semanas de cotización, y que, por lo general, son los más pobres. Todas estas son razones muy poderosas, que justifican la reforma. Lo que no la justificaría de ninguna manera es disfrazar una reforma tributaria como reforma pensional para darle caja al Gobierno Nacional ante sus dificultades fiscales. Por la discusión anterior, un pilar de reparto se justifica solo si es autofinanciado en un fondo construido con subsidios cruzados. Estas últimas consideraciones serán analizadas en un próximo artículo.