



## El rol del Estado en la protección de la vejez

**Foco primordial, según vocero de fondos de pensiones, deben ser personas de menores ingresos.**

En un país con las características socioeconómicas y demográficas que tiene Colombia, el Estado siempre jugará un papel crucial en la protección social de la vejez. Para determinar la naturaleza, magnitud y profundidad de dicho alcance, es necesario establecer básicamente tres elementos: a) a quién debe proteger primordialmente el Estado; b) las restricciones estructurales que enfrenta el Estado y, en general, la sociedad, para la protección de la vejez; c) las fuentes y magnitudes de los recursos fiscales y financieros (presentes y futuros) disponibles con que cuenta el Estado y el sistema de protección social; d) las funciones de regulación, supervisión y fiscalización.

Para definir a quién debe primordialmente dirigirse la protección del Estado en la seguridad social y, en particular, en la vejez podemos acudir al artículo 48 de la Constitución de 1991, el cual establece que la seguridad social, dentro de nuestro Estado social de derecho, debe estar regida por los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia.

El principio de solidaridad implica que el sistema de protección social debe velar especialmente por las personas de menores recursos y por las personas con discapacidad física o mental. La Constitución y la Ley 100 de 1993 también determinaron que la provisión de servicios de seguridad social la podía ejercer el sector privado (como administrador) y que tanto las entidades públicas como las privadas debían actuar con un uso eficiente de los recursos y que el sistema debe tender a cubrir a todos los colombianos.

Si bien es comprensible que el Estado debe respetar los derechos adquiridos de aquellos que, de acuerdo con las normas, ya están recibiendo una pensión, así ello implique acceder a elevados subsidios en el régimen de prima media (subsidios que alcanzan un 2 por ciento del PIB y favorecen mayormente a los ingresos elevados), hacia delante dichos subsidios deben ser eliminados y con los recursos, así liberados, se debería incrementar sustancialmente la cobertura de los regímenes de protección de la vejez no contributivos, como Colombia Mayor, y el régimen semicontributivo, como los BEP (beneficios económicos periódicos), que atienden a las personas de menores recursos. Curiosamente, al contrario de los estudios de Planeación Nacional o de entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), algunos analistas están argumentando que no existen subsidios en el régimen de prima media o que son relativamente bajos (Farné y Nieto) (1). Para justificar esta aseveración, se argumenta que se debería asumir que a las



cotizaciones que se hacen a dicho régimen se le deberían reconocer una tasa de interés de un 6 por ciento o más, superior a un 4 por ciento, que es la que ha utilizado el DNP.

Este argumento es insostenible por dos razones. Primero, porque la “rentabilidad” de un régimen de reparto es, en realidad, la tasa de crecimiento de la masa salarial que es, precisamente, la base sobre la cual se cotiza (2). Dicha “rentabilidad” ha sido en Colombia inferior a un 4 por ciento, lo que implicaría que, en realidad, los subsidios a pensiones son aún más altos que los estimados por el DNP. Segundo, al contrario del régimen de ahorro individual, en el régimen de prima media los recursos para pagar las pensiones no están fondeados, no existen, y de hecho hay un enorme déficit fiscal que pagamos todos los colombianos con nuestros impuestos. Además, dichos subsidios son aún más escandalosos cuando tenemos en cuenta que hoy en día hay 2,8 millones de adultos mayores que no reciben ningún ingreso, y que en Colombia Mayor hay 1,5 millones que solo reciben 70.000 pesos mensuales. Los subsidios en el régimen de prima media son una de las razones que han hecho que Colombia tenga una de las peores distribuciones de ingreso del mundo.

La segunda consideración que debemos tener en cuenta para determinar el papel del Estado en la protección de la vejez son las grandes restricciones estructurales que enfrenta un país como Colombia: la transición demográfica, la informalidad laboral y la digitalización de la sociedad. Colombia es un país que se está envejeciendo aceleradamente. Hace medio siglo había más de 11 trabajadores activos por cada adulto mayor de 65 años. Hoy dicha relación está alrededor de 7, pero hacia 2030 caerá a 4, y a mediados de siglo estará alrededor de 2,5. Hacia 1950, la esperanza de vida de quienes alcanzaban los 80 años era de 4,6 años. Hoy en día es de 8,6 y hacia finales de siglo será 12,4. Esto quiere decir que, a medida que pasan los años, por cuenta de la transición demográfica, los regímenes de prima media se tornan cada vez más inviables: no hay suficientes trabajadores jóvenes para pagar las pensiones de los jubilados.

Pero la situación en Colombia es aún más dramática por causa de la informalidad laboral, que es de un 63 por ciento de todos los trabajadores ocupados. La informalidad laboral hace que hoy en día, no a mediados del siglo XXI, tengamos en Colombia solo 2,4 trabajadores por cada adulto mayor. En estas condiciones, es inviable un régimen de prima media. Habría que subir demasiado las tasas de cotización (a más del 50 por ciento) y reducir demasiado las tasas de reemplazo para mantener el sistema en equilibrio o mantener un déficit fiscal, que es insostenible en el tiempo.

Esta situación, de por sí muy compleja, tenderá a agravarse con la llamada digitalización de la sociedad, o sea, con el reemplazo de trabajo humano por robots y algoritmos, proceso que ya es patente en muchos países del mundo y que tarde o temprano llegará



con fuerza a Colombia. Así, la relación de trabajadores activos formales a adultos mayores será inferior a la esperada.

En un país de población más envejecida que la nuestra, como España, el régimen de reparto, bajo el llamado Pacto de Toledo, funcionó durante un tiempo largo porque la informalidad en ese país es de solo un 5 por ciento (aquí es de un 63 por ciento), la tasa de cotización es de un 25 por ciento (aquí es de un 13 por ciento) y se tiene que cotizar durante 37 años (aquí, solo durante 25 años).

Por todas las anteriores razones, la gran conclusión es que un régimen de reparto o de prima media no es viable. Esto implica que, para quienes tienen capacidad de ahorro, el régimen de pensiones debe ser de capitalización. En particular, los jóvenes de hoy deben ahorrar para su retiro laboral porque en el futuro no habrá suficientes jóvenes que les financien sus pensiones. La llamada solidaridad intergeneracional está rota y los cheques que se giran bajo ese contrato son cheques sin fondos.

La tercera consideración por tener en cuenta para determinar el rol del Estado en el sistema de protección de la vejez es la fuente y la disponibilidad de recursos para financiar dicho sistema. En los regímenes de prima media, la financiación de las pensiones se realiza con las cotizaciones de los trabajadores activos, situación que, como vimos, se torna inviable en un país como Colombia y crecientemente difícil aún en países desarrollados, con bajísima informalidad laboral, con cotizaciones muy altas y con períodos de cotización superiores a los 30 años. Por esa razón, muchos países desarrollados están tornando, total o parcialmente, a regímenes de capitalización, a cuentas nocionales o a esquemas de contribución definida.

Con la Ley 100 de 1993, Colombia adoptó el régimen de capitalización individual con solidaridad (Rais), inicialmente creado por unos pastores protestantes escoceses, en 1744, casi siglo y medio antes de que Bismarck creara el sistema de reparto en Alemania, en 1881. En el Rais, las pensiones de quienes cuentan con capacidad de ahorro se financian con la capitalización de las cotizaciones de los empleados y trabajadores. De esta forma, el esquema está en principio en equilibrio y se libera, así, al Estado de financiar faltantes o subsidios. De hecho, en este régimen no hay subsidios, salvo los que se dan a quienes tienen acceso al llamado Fondo de Garantía de Pensión Mínima, pero es un subsidio que se financia con recursos captados dentro del régimen.

Las rentabilidades históricas del Rais han sido muy buenas, pues la rentabilidad real histórica ha sido de 8,31 por ciento, calculada por NAV (unidad de valor), y de 6,85 por ciento calculada por TIR, cifras excelentes aquí y en cualquier parte del mundo. Como en todo el mundo, las rentabilidades han tendido a caer después de la crisis de Lehman Brothers, siendo de 3 por ciento real en los últimos cinco años, pero de un 10,4 por ciento



en 2017. Hacia el futuro, es de esperar que las rentabilidades no sean tan altas como en el pasado, pero es razonable esperar tasas de un 5 por ciento por año, en promedio.

El Rais sigue siendo un régimen de pensiones joven, un 85 por ciento de los afiliados tienen menos de 45 años y ha cumplido las proyecciones de jubilados, como las que realizaron Eduardo Lora y Loredana Helmsdorff en El futuro de la reforma pensional (3). Más aún, el número de jubilados de vejez está creciendo a más de un 30 por ciento y la tasa de reemplazo promedio alcanza un 80 por ciento.

Indirectamente, el Rais ha traído otros efectos muy positivos para el Estado y la economía, en general. Con el ahorro generado, ha incrementado la tasa de ahorro y de inversión nacional, aumentando la tasa de crecimiento del PIB en medio punto porcentual, en forma permanente (Fedesarrollo, 2012, (4)), contribuyendo así a la generación de empleo, reducción de la pobreza y mayores recursos para el Gobierno.

Además, con la creación de los fondos de pensiones en Colombia, se dio el mayor impacto redistributivo en favor de las generaciones futuras, quizá de la historia, al reducirse la deuda implícita en pensiones en cerca de 146 puntos porcentuales, pasando de 260 por ciento del PIB antes de la Ley 100 de 1993 a 114 por ciento del PIB hoy en día, cifra que, por supuesto, sigue siendo muy elevada.

Finalmente, el Estado juega un papel crucial como regulador, supervisor y fiscalizador. Hoy en día existen quizá demasiadas entidades que toman decisiones sobre pensiones (UGPP, URF, DGRESS, Superfinanciera, Mintrabajo). Se podría pensar en centralizar algunas de estas funciones, por ejemplo, creando una Unidad de Regulación Pensional, adscrita a Minhacienda, que hoy cumple la mayoría de estas funciones, pero atomizadas en diferentes dependencias.

A manera de conclusión, el Estado jugará siempre un papel crucial en la protección de la vejez en Colombia. Atendiendo al principio de solidaridad, que es mandato de la Constitución, deberá velar especialmente por los más desfavorecidos y, en ese sentido, no puede y no debe seguir subsidiando las pensiones de personas con los más elevados ingresos. Si hay subsidios en el régimen contributivo, tienen que autofinanciarse porque los recursos del presupuesto deben ir a los más pobres en Colombia Mayor. Jamás nos podemos olvidar de que hoy en día existen 2,8 millones de adultos mayores que no reciben ningún ingreso y que los 1,5 millones de Colombia Mayor reciben solo 70.000 pesos mensuales. Estas personas no se pueden abandonar al mercado de la informalidad, del agio y del infortunio.

En segundo lugar, por la transición demográfica y el acelerado envejecimiento de la población, por la elevada informalidad laboral y por la digitalización de la sociedad, el sistema de pensiones debe ser de ahorro y capitalización. Por esas razones, un sistema de





# Sala de Prensa

prima media ya no es viable y el contrato intergeneracional basado en dicho sistema está ya roto. La capitalización individual tiene la ventaja adicional de que blinda la toma de los recursos de las pensiones para reducir el déficit fiscal y para otros gastos del Gobierno, como tantas veces ha sucedido en la historia de Colombia.

En este sentido, la discusión sobre el papel del Estado en la protección de la vejez no puede ni debe centrarse en quién debe administrar el sistema, sino en implementar un modelo viable que realmente cumpla los objetivos planteados. Si el sistema viable es de capitalización, el Estado también puede y debe administrarlo. Naturalmente, una AFP pública, como la que hemos propuesto, así como Colpensiones, debería contar con un gobierno corporativo fortalecido, idealmente similar al que tiene el Banco de la República, que ha mostrado muy buenos resultados desde la Constitución de 1991.

Diario EL TIEMPO, 06 de Junio de 2018. Página 2.6