



razonpublica

Para saber en serio lo que pasa en Colombia

Los verdaderos desafíos de la reforma pensional

Escrito por [Mauricio Olivera](#) julio 2, 2023



El gobierno radicó su propuesta de reforma pensional. Por eso importa preguntar si de verdad resolvería los problemas principales del sistema que hoy tenemos: muy baja cobertura y dudosa sostenibilidad.

Mauricio Olivera*

Una reforma que se había demorado

La necesidad de una reforma del sistema pensional colombiano ha sido evidente desde hace por lo menos una década. Pero el país no había discutido esa reforma.

Entre los factores que han postergado la discusión se encuentra en primer lugar la gran dificultad para llevar a cabo reformas de este tipo. Basta mencionar las [marchas en Francia](#) contra el aumento de la edad de jubilación, para apreciar la conflictividad de estos intentos. Otro factor importante es la posibilidad de aplazar las reformas, debido a que el sistema pensional se modifica apenas cada 30 o 40 años.

Pero entre más tiempo pasa, mayor es el deterioro del sistema pensional colombiano.

Por eso en buena hora el gobierno Petro radicó en el Congreso una propuesta de reforma pensional. La pregunta evidente es si esta propuesta va en la dirección correcta.

¿Cobertura o sostenibilidad financiera?

El gobierno propone un sistema de pilares, donde los fondos privados y el fondo público se complementen. Cabe aclarar que este sistema de pilares existe en la mayoría de los países del mundo; Colombia es un caso extraño donde los dos sistemas compiten entre sí.

“El reto más importante del sistema pensional es su baja cobertura. En Colombia apenas uno de cada cuatro adultos mayores tiene una pensión.”

El debate se ha concentrado en la sostenibilidad financiera y, específicamente, en si es mejor que los ahorros estén en manos del mercado —en los fondos privados que operan con el ahorro individual— o en manos del Estado—en Colpensiones con el régimen de prima media—.

Aquí ha surgido la pregunta sobre cuánto debería cotizarse en un sistema y cuánto en el otro. Pero la discusión debe ser más amplia. El reto más

importante del sistema pensional es su baja cobertura. En Colombia apenas uno de cada cuatro adultos mayores tiene una pensión. Es una situación inaceptable, por no decir insostenible socialmente.

Otro gran reto es la sostenibilidad: Colombia gasta 4,5% del PIB en pensiones, de los cuales alrededor de 1,5% es para pagar las de Colpensiones. Aunque comparativamente el monto puede ser bajo—en España se gasta el 11% del PIB en pensiones—, el país debe evitar la insostenibilidad financiera del sistema.

Al comparar los dos problemas debemos concluir que —aunque los retos financieros existen— no son tan grandes porque en Colombia hay muy pocos pensionados. También podemos afirmar que cotizar en Colpensiones o en los fondos privados, o en los dos de manera complementaria (como propone la reforma), no ayuda en nada a aumentar la cobertura.

El proyecto y la cobertura

El proyecto de reforma pensional incluye los siguientes elementos para aumentar la cobertura:

- El pilar solidario en el sistema no contributivo;
 - El programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) en el sistema semi contributivo;
 - En el sistema contributivo: la cotización por semanas, el beneficio de semanas para mujeres con hijos, la pensión familiar y la pensión anticipada.
1. El pilar solidario haría que todos los adultos mayores vulnerables reciban una Renta Básica Solidaria correspondiente a la línea de pobreza extrema. Es una ampliación del programa Colombia Mayor en monto y en cobertura.
 2. El pilar semi-contributivo incluye el programa BEPS, diseñado para adaptarse a la realidad de muchos trabajadores informales cuyos ingresos son bajos y volátiles, con un incentivo de 20% adicional a cada peso ahorrado.
 3. Dentro del sistema contributivo:

—La cotización por semanas permite que los trabajadores vinculados por períodos inferiores a un mes coticen de acuerdo con el número de días laborados sobre un salario mínimo diario, de la siguiente manera: si trabaja entre 1 y 7 días, se cotizará una semana, si trabaja entre 8 y 14 días, dos semanas, y así sucesivamente.

La posibilidad de cotizar por semanas ya existía hace 10 años, en el [decreto](#) 2616 de 2013, pero esta medida puede tener efectos diferenciados por género. Según el [DANE](#), en el 2022 se ocuparon 604 mil mujeres en servicios domésticos. Muchas trabajan por días con diferentes empleadores. –Las mujeres por cada hijo podrán disminuir 50 semanas, con un máximo de 3 hijos. Es decir, podrán disminuir el requisito de pensión de 1.300 semanas—alrededor de 25 años—hasta 1.150 semanas—alrededor de 22 años.

–Por su parte, la pensión familiar reconoce la suma de los esfuerzos de cotización de los cónyuges para cumplir los requisitos establecidos y obtener una pensión.

–Finalmente, la pensión anticipada otorgará la pensión y descontará mensualmente la cotización faltante a quienes cumplan 65 años y hayan logrado cotizar más de 1.000 semanas.

El problema es el mercado laboral

Todos estos elementos en la propuesta de reforma pensional son importantes, pero el origen de la baja cobertura es muy distinto: es el mercado laboral.

Que apenas uno de cada cuatro adultos mayores tenga una pensión, se debe a que sólo uno de cada tres trabajadores cotiza para la pensión. La informalidad pensional, medida como el porcentaje de trabajadores que no cotiza en el sistema pensional, es de alrededor del 67%.

Además, la alta rotación entre formalidad e informalidad impide que muchos trabajadores logren cotizar durante las 1.300 las semanas necesarias para pensionarse.

La legislación debería tener en cuenta la realidad laboral de muchos trabajadores para que puedan cotizar lo necesario para una pensión, independientemente de su forma de trabajar. Desafortunadamente el sistema actual solo permite que puedan cotizar los trabajadores de tiempo completo, y con ingresos mensuales iguales o superiores al salario mínimo.

En el sector rural, por ejemplo, la informalidad está por encima del 90%. Los ingresos no son estables y no dependen de una mensualidad, sino del ciclo de

las cosechas. Y en el sector urbano muchos trabajadores sufren de la misma volatilidad.

La rigidez de la posibilidad de cotizar excluye a muchos trabajadores que acaban su vida sin una pensión. Un gran paso adelante sería permitir cotizar por menos de un mes. En muchos países se puede cotizar por días o inclusive por horas.

La sostenibilidad financiera

El sistema que enfrenta el mayor reto financiero es el de Colpensiones. El de los fondos privados es sostenible porque la pensión se basa en lo ahorrado por la persona más los intereses de estos ahorros.

En el sistema de Colpensiones –que en el mundo se llama sistema de reparto, fue diseñado en 1881 en Alemania y existe ahora en la mayoría de los países– se usa lo que los trabajadores cotizan en la actualidad para pagar las pensiones ahora. No es una cuenta individual de cada persona, sino un fondo común que se reparte.

En ese caso, la pensión no se calcula como lo ahorrado y los intereses de ese ahorro; se calcula como un porcentaje del promedio salarial de los últimos diez años del trabajador. Es decir, está desconectada del monto ahorrado. Por esto, todas las pensiones de Colpensiones reciben un subsidio, desde la de un salario mínimo hasta la de 25 salarios mínimos.

El subsidio es más alto entre más alta es la pensión, lo que hace que este régimen sea regresivo: se otorga un subsidio más alto a quien tuvo más ingreso y pudo cotizar más.

El régimen de reparto plantea dos puntos para discutir en la reforma pensional:

–Entre más alto sea el umbral de lo que se cotiza en Colpensiones, más alto será el monto necesario para pagar los subsidios y por consiguiente más alta la presión financiera. Si el umbral es un salario mínimo, y no tres, como está propuesto, solo se deberán pagar los subsidios de un salario mínimo, no de tres.

La pensión de tres salarios mínimos recibe más subsidio que la pensión de dos salarios mínimos, lo que hace que persista la regresividad. Sin embargo, es claro que la propuesta elimina la regresividad para todas las pensiones mayores a tres salarios mínimos.



Foto: Agencia Desarrollo Rural - La informalidad laboral causa una baja cobertura pensional. La informalidad en el sector rural está por encima del 90 %.

“La legislación debería tener en cuenta la realidad laboral de muchos trabajadores para que puedan cotizar lo necesario para una pensión, independientemente de su forma de trabajar.”

—Sobre el riesgo de un mal uso de los recursos, la propuesta plantea unas instituciones para cuidarlos y aumenta los aportes al fondo de solidaridad pensional de quienes más capacidad de ahorro tienen e incluso de las pensiones más altas.

Los temas sobre el tapete

En conclusión, la propuesta de reforma pensional incluye elementos importantes para enfrentar la baja cobertura, el reto más importante del sistema pensional colombiano, pero para un mejor resultado, esto debería resolverse desde su origen en la legislación laboral.

También incluye una propuesta de pilares que complementa los dos regímenes existentes, como existe en la mayoría de los países del mundo, pero aún falta discutir los efectos financieros y de regresividad para definir el umbral de cuanto se aporta a Colpensiones y cuanto se aporta a los fondos privados.

Por último, la propuesta deja abierta una puerta grande, que no es debate de esta reforma, pero que el país deberá afrontar en algún momento: los parámetros como la edad, la tasa de cotización, las semanas a cotizar, y la tasa de reemplazo (o el porcentaje del salario que se convierte en pensión).

La reforma del sistema pensional no es ni será una discusión terminada. Por el contrario, y como se ha mostrado aquí, son cada vez más los aspectos que deben considerarse para plantear cambios que aborden los retos que hoy enfrenta Colombia en materia de pensiones.

Información e imágenes obtenidas de: <https://razonpublica.com/los-verdaderos-desafios-la-reforma-pensional/>