

Palabras de Santiago Montenegro, presidente de Asofondos, en la clausura del XI Congreso FIAP-ASOFONDOS y XV Seminario FIAP

Hotel Hilton, Cartagena de Indias, 13 de abril de 2018

Señoras y señores candidatos a la presidencia de la república:

Estas conclusiones se sustentan en un diagnóstico de problemas estructurales, que afectan a los sistemas de protección a la vejez en todas partes, y en unos desafíos que enfrentamos aquí en nuestro país.

En **primer lugar**, está la transición demográfica que enfrentan todos los países del mundo. Por la caída en las tasas de natalidad y en el incremento de la esperanza de vida, cada vez habrá menos trabajadores activos para sostener con sus cotizaciones las pensiones de un número cada vez más grande de adultos mayores. A mediados del siglo XX, en Colombia dicha relación estaba en más de 11 trabajadores por cada adulto mayor y, desde entonces, comenzó a caer. Hoy está alrededor de 7, caerá a 4 hacia el año 2030 y a solo 2, hacia el año 2055. De esta forma, los sistemas caen en desequilibrio financiero y, para mantenerlo, se hace necesario introducir cambios



Calle 72 NO. 8 - 24 Ofc. 901
Bogotá D.C Colombia



www.asofondos.org.co



Pbx 571 348 44 24
Fax 571 212 11 42

paramétricos que son insostenibles. Por ejemplo, con las actuales edades de retiro, haría que subir la cotización a un 30% del salario, para poder entregar una tasa de reemplazo de un 50% hacia el año 2040. Este es un obstáculo inevitable que ya ha forzado a muchos gobiernos, como los del norte de Europa, a migrar a sistemas de contribución definida en los cuales las pensiones son proporcionales a lo que los trabajadores han cotizado a lo largo de su vida laboral, con esquemas de cuentas individuales, ya sean fondeadas o nocionales.

El **segundo problema** estructural que enfrentan los sistemas pensionales de reparto es una dificultad, que es particularmente grave en países como México, Perú y Colombia: la informalidad laboral. Tanto la OCDE como el BID, definen la informalidad laboral como aquella proporción de los trabajadores ocupados que no cotizan a la seguridad social. En Colombia tenemos unos 22,4 millones de ocupados, según el DANE, de los cuales tan solo unos 8 millones están cotizando a pensiones. De esta forma, la informalidad alcanza un 64% de la población ocupada, en tanto en Chile es de un 25% y en España de solo un 5%. En términos de la relación de trabajadores activos a adultos mayores, la informalidad hace que, en lugar de una razón de 7 a 1, en realidad hoy en día solo tengamos una relación de 2,4 a uno. Es como si la informalidad nos envejeciera prematuramente y haga que, una relación que alcanzaríamos hacia el año 2050 se adelanta al de día de hoy. De esta forma, la transición demográfica y la informalidad laboral hacen que cuando los jóvenes de hoy, que están financiando las pensiones de los adultos mayores de hoy, sean adultos mayores, no tendrán jóvenes para que les financien las suyas. La caída en la relación de trabajadores activos a adultos

mayores destruye la solidaridad intergeneracional, no hace posible un contrato justo entre jóvenes y viejos. Dicho contrato está ya roto.

El **tercer factor** estructural que agravará estas tendencias es la revolución tecnológica que se está plasmando en la Robotización, la Inteligencia Artificial y el llamado Internet de las Cosas. Estos factores ya están haciendo en varios países que los jóvenes trabajadores activos sean reemplazados por algoritmos o por máquinas que, por supuesto, no cotizan a la seguridad social y, por lo tanto, están reduciendo los recursos para financiar las pensiones del creciente número de ancianos, destruyendo, por lo tanto, la justicia de ese contrato intergeneracional.

El **cuarto factor** que tiene en crisis a los regímenes de pensiones de reparto es su baja rentabilidad. Aún si el contrato intergeneracional fuese posible, aún si suponemos que la relación entre trabajadores activos y adultos mayores fuese constante en el tiempo, digamos de 7 a 1, es preferible un sistema de capitalización a uno de reparto porque la rentabilidad del capital es más alta que la suma del crecimiento de los salarios reales más el incremento de la fuerza laboral.

Este es un tema que, en 1958, planteó primero Paul Samuelson luego tomaron muchos académicos y analistas y fue planteado más recientemente por Thomas Piketty, en su célebre libro *El Capital en el Siglo XXI*. En este libro, el economista francés planteó que los sistemas de capitalización serían superiores a los de reparto, con el argumento de que, en tanto el capital crece a un cinco por ciento, el ingreso (y los salarios) solo lo hacen a un uno por ciento. El caso particular de Colombia confirma las tendencias planteadas por

Piketty, pues las rentabilidades de los fondos de pensiones han sido en promedio superiores a un 8 por ciento, la suma del crecimiento de la población más el crecimiento de los salarios reales se ha situado alrededor de un 2 por ciento.

Los anteriores problemas estructurales de los regímenes de pensiones de reparto son comunes a los sistemas de seguridad social de todos los países. Los problemas que me permito mencionar a continuación, son particulares de nuestro país, producto de la historia de nuestra seguridad social y de nuestras instituciones, aunque algunos de ellos son también compartidos por otros países semejantes a nosotros.

En este orden de ideas, entonces, el **quinto problema estructural** que enfrenta el régimen público de pensiones de Colombia es su enorme inequidad. Según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación, las pensiones públicas otorgan subsidios por un poco más de dos puntos del PIB, de los cuales un 65 por ciento de esos recursos van al quintil de más altos ingresos y menos de un uno por ciento se otorgan a las pensiones del quintil de menores ingresos.

El **sexto problema** estructural que enfrenta el sistema pensional de Colombia es la inexistencia de un régimen de protección social para la vejez y la discapacidad que cubija a los trabajadores informales o a los que tienen bajas densidades de cotización, que los vamos a denominar como cuasi formales, así como a las personas con discapacidad no cubiertos por el Sistema General de Pensiones. El sistema pensional, con la actual regulación y sus diferentes parámetros, está diseñado para que sus beneficios para la vejez, así como las

pensiones de invalidez y de sobrevivencia, se otorguen a trabajadores que tengan un alto grado de formalidad. Por ejemplo, la posibilidad de acceder al seguro previsional de invalidez o de sobrevivencia en pensiones está basada en la necesidad de cumplir unos requisitos, como haber cotizado por lo menos 50 semanas en los últimos tres años. Sobre el cumplimiento de este y otros requisitos, el sistema es financiera y actuarialmente viable. Infortunadamente, personas que no cumplen estos requisitos pueden acceder a estos beneficios mediante sentencias otorgadas por jueces constitucionales en respuesta a acciones de tutela o de amparo, como se llaman en otros países. Al actuar de esta forma, dichos fallos están debilitando y poniendo en duda la viabilidad del sistema pensional e incrementando el déficit fiscal del régimen público y haciendo también inviable la existencia, por ejemplo, del mercado de rentas vitalicias. Como se lo expresamos respetuosamente a la Corte Constitucional en la reunión que tuvo lugar en Pasto, en noviembre de 2017, se le debería pedir al Legislador crear un nuevo régimen de seguridad social, que cobije tanto a los trabajadores informales como a los cuasi formales, y, en general, a las personas con discapacidad. Dicho régimen debería estar financiado con ingresos generales del presupuesto nacional, que en el futuro podrían provenir, por ejemplo, de los recursos liberados de la eliminación de los subsidios que actualmente otorga el régimen público a las personas con elevados ingresos.

El **séptimo problema** estructural, que afecta al régimen público de pensiones, es su precario gobierno corporativo. Desde que se liquidó el antiguo Seguro Social, se han hecho progresos importantes, pero, pese a su mayor profesionalidad y a su buen desempeño, no han podido evitar problemas muy serios, que se ha reflejado en repetidos fraudes en el régimen público, como lo han señalado repetidamente los medios de comunicación. Creemos que es

necesario introducir cambios adicionales, como por ejemplo establecer un gobierno corporativo similar al de nuestro banco central.

El **octavo problema** estructural que afecta al régimen público de pensiones es una consecuencia de los anteriores factores y se plasma en su elevado y creciente déficit fiscal y su insostenibilidad financiera. Según cifras del Ministerio de Hacienda, el déficit fiscal de las pensiones públicas proyectadas para el 2018 asciende a \$41 billones, lo que representa un 4 por ciento del PIB. Si se tienen en cuenta los déficits futuros, calculados con los parámetros definidos con la actual regulación, y se los trae a valor presente, el stock de la deuda pública en pensiones asciende a un 110 por ciento del PIB, según cifras del gobierno. Dicho déficit anual está absorbiendo una tercera parte de los ingresos por impuestos del gobierno nacional, que representan un 14 por ciento del PIB. Este es el mayor rubro de gasto del gobierno, mayor que el de seguridad y defensa y aún mayor que el de educación.

Señoras y señores aspirantes a la presidencia de la república:

Con base en este diagnóstico de los problemas que enfrenta nuestro sistema pensional, muchos de los cuales son comunes a los de los países de la región, permítanme ustedes plantear unos principios generales de deberían guiar una reforma a nuestro sistema de protección a la vejez, comenzando por su componente pensional.

En **primer lugar**, debemos consolidar un sistema de protección a la vejez, que contemple tanto un régimen contributivo pensional, así como un régimen semi contributivo para los trabajadores con bajas densidades de cotización que no

alcanzan una pensión de vejez, y otro régimen no contributivo de solidaridad para las personas de muy bajos ingresos. El régimen contributivo pensional debe ser uno solo, eliminando el absurdo esquema de dos regímenes, compitiendo uno con otro y prestándose a un arbitraje regulatorio que crea privilegios para unos pocos e induce prácticas corruptas.

En **segundo lugar**, por la transición demográfica, por la informalidad laboral, por sus mayores rentabilidades y por la revolución tecnológica que se avecina, el nuevo régimen pensional debe ser de capitalización, pues no es deseable ni posible regresar a un régimen de reparto o de prima media pura, ni en Colombia ni en ninguno de nuestros países. Un sistema pensional de capitalización tiene la ventaja adicional de incrementar el ahorro y, así, desarrollar el mercado de capitales e inducir el crecimiento de la economía. Según un estudio de Fedesarrollo, el régimen de ahorro individual de Colombia ya ha sido responsable de haber incrementado el crecimiento de economía en medio punto porcentual por año en forma permanente. Además, un sistema de capitalización en pensiones es una forma de democratizar el capital y, así permitir, que millones de trabajadores puedan tener acceso a las mayores rentabilidades de los mercados financieros y de capitales.

En **tercer lugar**, en atención al principio de solidaridad que consagran la Constitución y la Ley 100 de 1993, y como mecanismo para estimular la formalidad laboral, se ha considerado deseable que el reformado régimen contributivo de pensiones provea una pensión subsidiada de salario mínimo a trabajadores que, aunque no cuenten con un capital suficiente para financiarla, pero sí alcancen la edad del retiro que considera la norma y hayan, además, cotizado 1.150 semanas en su vida laboral. Por las razones aquí expuestas,

como la transición demográfica, la informalidad laboral y sus mejores tasas de rentabilidad, dicho esquema subsidiado de pensión de salario mínimo debe hacer parte del régimen de capitalización, con los subsidios provenientes de las mismas cotizaciones aportadas por los afiliados. La buena noticia es que dicho esquema ya existe, ha acumulado un fondo de ahorros de \$19 billones, unos dos puntos del PIB, y ha jubilado a más de nueve mil personas. Además, es menester alertar sobre la tentación que se cierne sobre futuras autoridades económicas de utilizar este mecanismo como una forma de transferir caja de corto plazo al gobierno nacional y, así, disfrazar una reducción del alto déficit fiscal, a costa de mayores déficits futuros. Para decirlo con toda claridad posible, el sistema pensional se debe diseñar para cubrir de la mejor manera los riesgos de la vejez de los trabajadores y no para resolver los problemas fiscales de corto plazo de los gobiernos, en este sentido, no estamos de acuerdo con con la propuesta de Fedesarrollo, la cual, además, reduciría el flujo del ahorro pensional en un 50%, afectando gravemente el ahorro nacional, el mercado de capitales y el crecimiento de la economía.

En **cuarto lugar**, ese único sistema pensional de capitalización puede tener administradores tanto privados como públicos. Jamás hemos planteado que haya que cerrar Colpensiones y, por el contrario, creemos que puede existir una AFP pública, operando bajo las mismas reglas de juego que las privadas, así como opera La Positiva, en la industria de seguros, o varias entidades públicas, en la industria fiduciaria. Naturalmente, dichas administradoras públicas deberán contar con gobiernos corporativos de excelente nivel y estar sujetas a los mismos marcos de regulación y supervisión que las administradoras privadas.

En **quinto lugar**, la consolidación del nuevo y único régimen pensional deberá respetar los derechos adquiridos de los actuales jubilados y las expectativas legítimas de quienes estén próximos a jubilarse. Esto implica la creación de un régimen de transición, de forma tal que, a quienes les falte, por ejemplo, diez años para jubilarse, continúen con sus actuales condiciones del régimen de prima media y, quienes se vinculen por primera vez al sistema pensional, ingresen al nuevo régimen consolidado de capitalización individual, a una de las administradoras privadas o a la nueva pública. Para evitar la caída en los flujos de caja del régimen público, se propone que, a quienes les falten más de 10 años para la jubilación, permanezcan cotizando en Colpensiones, si así lo desean, y reciban una rentabilidad nocional, a ser determinada por el regulador.

En **sexto lugar**, teniendo en cuenta también los principios de solidaridad y de universalidad, que consagran nuestra Constitución y la Ley 100 de 1993, además de la enorme informalidad de nuestro mercado laboral y la existencia de un considerable número de personas con discapacidad, el renovado sistema de Protección a la Vejez debe consolidar y perfeccionar el actual régimen solidario no contributivo, Colombia Mayor, con una mesada que cubra la línea de pobreza. Igualmente, el renovado sistema de protección a la vejez deberá permitir que las devoluciones de saldos sean utilizadas por defecto para el régimen semi contributivo, el de los Beneficios Económicos Periódicos, los llamados BEPS, esto para quienes no alcanzan a cumplir los requisitos para tener una pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia. Las mayores erogaciones que estos cambios generen al presupuesto nacional se podrán financiar con los ahorros que se hacen al eliminar los subsidios a los mayores ingresos, hoy existentes en el régimen de prima media. Según nuestras

estimaciones, con estos cambios será posible incrementar la protección de la vejez, de un 35% a un 65% hacia mediados de siglo.

En **séptimo lugar**, y para terminar, como sociedad tenemos que hacer un esfuerzo muy grande para reducir la informalidad. Colombia no podrá entrar plenamente al siglo XXI con cifras de informalidad laboral de un 65 por ciento, que alcanza casi un 90 por ciento en las zonas rurales.

Señoras y señores aspirantes a la presidencia de la república:

Al darles la bienvenida y agradecer su presencia en este congreso FIAP-ASOFONDOS, muy sinceramente espero que las discusiones de este evento sean muy provechosas para todos ustedes, para nuestros participantes y para todo el país. Además de los graves y no resueltos problemas que heredamos del pasado, tenemos que enfrentarnos a retos enormes, como el inexorable proceso de la transición demográfica y de la digitalización de la sociedad. Por las generaciones actuales, pero sobre todo por las futuras, por nuestros hijos y nietos y por todos los que vendrán después, tenemos la inmensa obligación de tomar las mejores decisiones y actuar con la mayor responsabilidad.

Muchas gracias.