

Por: Óscar Rodríguez
Director del Grupo de Protección Social
Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)
Universidad Nacional de Colombia

Bogotá, 20-Oct-2009 (Prensa CID). A partir de la Ley 100 de 1993 la línea directriz de la política social aplicada al sistema pensional ha girado en torno a la reducción del impacto fiscal y no a la protección de quienes llegan a la tercera edad. Dos intenciones se plasmaron en esa Ley: fortalecer el mercado de capitales y aumentar las coberturas de afiliación (número de trabajadores afiliados al sistema) y de protección (número de personas mayores de 60 años pensionadas).

Después de 16 años de ejecución del nuevo sistema pensional y de haber sido ajustado en dos oportunidades (con la Ley 797 del 2003 y con el Acto legislativo 01 del 2005), el porcentaje de trabajadores afiliados al sistema es similar al de 1993: sólo el 18 por ciento de la población mayor de 60 años disfruta de una pensión y el 80 por ciento de los trabajadores que tienen el 'privilegio' de acceder a una pensión perciben ingresos entre uno y dos salario mínimos legales vigentes (SMLV).

Si bien, la informalidad, la precariedad laboral, la existencia de un régimen de bajo salarios y la alta rotación laboral son los factores estructurales que explican los pobres resultados, el funcionamiento del sistema de financiamiento elegido tiene importante responsabilidad en su desempeño.

Son varios los problemas que se derivan de este modelo de financiamiento: 1) los recursos de los fondos privados se han orientado a financiar el déficit fiscal (compra de TES) y sólo un mínimo porcentaje se ha dirigido a la compra de acciones, 2) la competencia entre el sistema de prima media (sector público) y el de los fondos privados desangró al Instituto de Seguros Sociales (ISS) e incrementó el déficit fiscal, 3) la afiliación a los fondos creció por el traslado de afiliados del sector público hacia las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), dejando sin reservas al ISS, y 4) se ha impactado el gasto público hasta el punto que para el presupuesto del 2010 se tiene contemplado que al pago de pensiones se dedique el 4,5 por

ciento del Producto Interno Bruto (PIB), lo que equivale al 17 por ciento del mencionado presupuesto.

De otra parte, con la privatización del sistema pensional se apalancaron los grupos económico y el capital extranjero, dando lugar a un mercado altamente monopolizado, en el que seis fondos controlan el ahorro más importante de la economía: Protección, Skandia, CITI Colfondos, ING Pensiones y Cesantías, y BBVA Horizonte.

Panorama oscuro

Con la actual recesión se presentó una pérdida de rentabilidad en las cuentas de cada uno de los afiliados, reduciendo la masa de ahorros y se avizora un panorama oscuro para el futuro de la población que llegue a la tercera edad.

Negar el reconocimiento de pensiones, no obstante haber cumplido con todos los requisitos exigidos por la Ley, se ha convertido en un comportamiento normal. Inconsistencias en la fecha de nacimiento, cédulas viejas y el haber trabajado en una empresa que no existe son excusas frecuentes para negar este derecho.

Durante el primer semestre de este año, el ISS recibió 112.718 solicitudes de pensión, aprobó 37.970 y negó 52.490, mientras que los fondos privados aprobaron 36.466 y rechazaron 44.450 solicitudes. Esto significa que por cada tres personas que logran una pensión el ISS rechaza cuatro y en los fondos por cada cuatro que la obtienen se la niegan a cinco.

Otra de las dificultades que aquejan al sistema pensional es el funcionamiento del Fondo de Garantías de Pensión Mínima (Decreto 142 del 2002), creado para completar el capital de aquellos afiliados a las AFP que al momento de retirarse del mercado laboral no logran reunir un ahorro suficiente para pensionarse con una mesada equivalente a un SMLV.

Antes de la promulgación de dicha norma, los Fondos debían responder con su capital por la pensión mínima, pero a partir del decreto todos los afiliados de los fondos deben destinar el 1,5 por ciento de su salario para el funcionamiento del Fondo de Garantías.

Aquí, la falta de fidelidad en las cotizaciones se convierte en uno de los más graves problemas, ya que el 30 por ciento de los afiliados pobres hacen dos cotizaciones cada cinco meses. Esta situación conduce a que al momento de pensionarse la mayoría de los afiliados no cumplen con el número de semanas requeridas, por tanto no pueden obtener la pensión y deben retirarse de los fondos, estos organismos les devuelven lo ahorrado en su cuenta individual, pero no lo aportado al Fondo de Garantías, dineros que se apropia el Estado.

Esta estrategia participa en los resultados del Fondo de Garantías: a finales de agosto del presente año el Fondo tenía 4 billones de pesos invertidos en papeles del Estado; es decir, no se aplicaron a los fines para los cuales fueron creados.

En varias oportunidades el Gobierno ha intentado fraccionar aún más el sistema pensional abriendo la posibilidad al pago de pensiones por debajo del salario mínimo y los medios para desarrollar este sistema son los fondos privados de pensiones y el Fondo Nacional de Ahorro.

Se espera que las cuentas de ahorro individual de los trabajadores pobres tengan una rentabilidad igual a la inflación, en estas cuentas se depositarán los ahorros de los trabajadores, los rendimientos financieros de las cuentas y los subsidios que otorgue el gobierno a los afiliados. De estos recursos saldrán los Beneficios Económicos Periódicos (BEP) o pensión por debajo del salario mínimo.

Esta nueva modalidad, además de fortalecer los Fondos Privados de Pensiones con lo ahorros de la población pobre, contribuye a informalizar aún más el mercado de trabajo y a fomentar la elusión del sistema.

Propuestas e intereses

Dos propuestas se han presentado para ajustar el sistema pensional: una elaborada por el departamento de Estudios Económicos del BBVA y otra por Fedesarrollo. Ambas coinciden en recortar beneficios a los pensionados, ya sea aumentando la edad para la pensión (68 años y 65 años, respectivamente) o disminuyendo la mesada pensional.

Según el BBVA, se podría instaurar beneficios económicos por debajo de la pensión mínima, es decir del salario mínimo, eliminar la estrecha relación que existe entre salario mínimo y pensión mínima y limitar el traslado entre los dos regímenes pensionales.

Estas recomendaciones son coherentes con los intereses que tiene un fondo privado de pensiones administrado por una entidad bancaria, su departamento de estudios debe estar 'argumentando técnicamente' la defensa de los beneficios económicos derivados de la condición oligopólica en la administración del ahorro pensional, máxime cuando se acerca el momento en que se pensione un buen número de trabajadores afiliados a los fondos privados.

Proponer un aumento en la edad para pensionarse no es neutral frente a los grupos sociales. Tanto Fedesarrollo como el BBVA quieren garantizar la rentabilidad de un negocio privado a costa de la calidad de vida de la población que tenga 'la fortuna' de gozar una pensión, dejando por fuera de estos beneficios a un buen número de asalariados, dada su actual dificultad para cotizar el número de semanas requeridas.

Una propuesta alternativa sería mancomunar recursos para los casos en que por efectos del ciclo de vida laboral del trabajador colombiano no se puede alcanzar a cotizar las 1.000 semanas. Se podrían tomar los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, agregar los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima y otros recursos tributarios, para otorgarles a los mayores de 68 años un ingreso de ciudadanía como compensación del trabajo aportado a la construcción de la Nación, es decir universalizar la protección social a un grupo de edad en condiciones de vulnerabilidad.