



GPS Social

PARA HACERLE COSQUILLAS AL GIGANTE
Las insinuaciones de los candidatos presidenciales
sobre el sistema pensional

Decsi Arévalo Hernández – Universidad de Los Andes
Óscar Rodríguez Salazar – Universidad Nacional de Colombia

PARA HACERLE COSQUILLAS AL GIGANTE

Las insinuaciones de los candidatos presidenciales sobre el sistema pensional

Decsi Arévalo Hernández – Universidad de Los Andes
Óscar Rodríguez Salazar – Universidad Nacional de Colombia

En la mayoría de las actuales candidaturas presidenciales el tema pensional no figura como uno de los capítulos de su programa de gobierno, más bien se encuentran ideas gruesas escritas en sus páginas de internet o pronunciadas en entrevistas o en foros, son enunciados de carácter general que no les forja compromiso alguno. Varias hipótesis, no excluyentes, se podrían lanzar para explicar ese silencio: a) Consideran impopular en tiempo de campaña anunciar reformas como las que esperan Asofondos y ANIF; b) No están interesados en generarle inquietudes -debilitamiento de la confianza en la seguridad jurídica- a las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP y al sistema financiero en general; c) Creen que el tema de las condiciones de vida en la tercera edad es un asunto de largo plazo y no de su mandato, porque el problema de los viejos de hoy lo resolverían repartiéndolo subsidios ínfimos.

Las precauciones de los candidatos podrían estar soportadas en la influencia económica de las AFP, en su participación en el endeudamiento público y en su incidencia sobre los medios de comunicación.

Al analizar los datos oficiales se observa que el caudal que gestionan las AFP, derivado de los aportes de los afiliados, con sus respectivos rendimientos, es bastante significativo para la economía colombiana: el valor de los fondos de pensiones, con corte en 31 de diciembre de 2017, asciende a la suma de \$208,5 billones de pesos, cifra equivalente al 22,8% del PIB. Tal cantidad de recursos, aun considerando que un buen porcentaje de ellos está colocado en crédito de largo plazo, genera impactos importantes sobre la actividad económica doméstica, no solo porque dichas entidades dispondrían de dinero para ser colocado sino porque dado el grado de concentración pueden tener fuerte incidencia sobre la tasa de interés y otros indicadores financieros. En la actualidad existen cuatro entidades administradoras de fondos de pensiones: Porvenir, Protección, Colfondos y Old Mutual, pero las dos primeras concentran el 81,2% del valor de los fondos (manejan \$169 billones), de modo que la decisión que adopte alguna de ellas puede tener fuertes incidencias en el movimiento financiero y luego en los sectores productivo y comercial.

Uno de los destinos de los ingresos de las AFP es el endeudamiento público. Al cierre de 2017 la deuda interna del sector público no financiero ascendía a \$296 billones, originada en gran medida (86%) en la venta de títulos de tesorería TES; en la adquisición de estos títulos las AFP participan con el 23% (\$58,1 billones) y el conjunto del sistema financiero lo hace con el 48%. Estas cifras dejan ver la dependencia que tiene el gobierno respecto a las fuentes domésticas de financiamiento y la considerable importancia de la contribución de las AFP. El contacto de los fondos de pensiones con los medios de comunicación se puede apreciar a través de la participación que tienen los grupos económicos a los cuales pertenecen las dos principales AFP del país. El grupo Aval, dueño de Porvenir, es el propietario del diario El Tiempo, de Portafolio y del canal City TV; por su parte, el Grupo Empresarial Antioqueño, principal accionista de Protección, participa, junto con CM& televisión y NTC televisión, en la compañía Plural Comunicaciones. Igualmente, los vínculos se pueden observar por la contratación de pautas publicitarias que hacen las múltiples compañías que tienen esos grupos empresariales con emisoras de radio, canales de televisión, revistas y prensa. La hipótesis de que las AFP hallan estado activas en la financiación de las contiendas electorales no puede ser descartada.

La influencia de las AFP se registra también en la expedición de medidas muy favorables a su desempeño, aun cuando sean contrarias al logro de buenas condiciones de vida para la población de la tercera edad que tenga el derecho a pensionarse. Un ejemplo es la manera en que se fracciona la cotización con el fin de constituir fondos de seguro para garantizar el pago de pensión mínima a quienes habiendo cotizado el tiempo requerido y cumpliendo con los requisitos de edad, no logran el ahorro suficiente para una mesada equivalente al salario mínimo. Según la reglamentación expedida por la Superintendencia Financiera, en la distribución de la cotización mensual, además de la porción que conforma la masa de aportes (11,5%) y el porcentaje de administración (1,29%), hay una porción para el seguro previsional (1,71%) y otra para el fondo de garantía de pensión mínima (1,15%).

Con este fraccionamiento la AFP no tiene que ocupar su propio patrimonio para cubrir la incapacidad del sistema para garantizar una pensión, pero sí afecta la tasa de reemplazo (salario por pensión), porque tal manera de distribuir la cotización significa que sólo el 72% del pago por cotización entra a formar parte de la masa de ahorros del afiliado, lo que se traduce en que a la vuelta de 25 años de afiliación los pagos por comisiones y seguros representan un equivalente de 12 años de cotizaciones¹.

Además, con el decreto 036 del 2015, las AFP lograron que el gobierno estableciera el mecanismo de cobertura con el cual cubrieran el riesgo que se pudiera producir en el pago de las pensiones de renta vitalicia por cuenta del desfase entre el crecimiento del salario mínimo y el del índice de precios al consumidor; así, los fondos no tendrán que recurrir a su patrimonio para brindar las garantías requeridas. Esta medida ha significado que de los impuestos que pagamos los colombianos se trasladen recursos a las AFP, en 2016 fueron \$10.114 millones. Según la Contraloría este concepto “acrecerá en el futuro el monto del Presupuesto General de la Nación que se destine a pensiones, y es contrario al principio de auto-sostenimiento del RAIS con el cual fue creado.”²

Otra medida favorecedora quedó consignada en el decreto 1385 de 2015 que modificó el régimen de inversión de los Fondos de Pensiones obligatorias y cesantías, las entidades aseguradoras y las sociedades de capitalización. Esta norma legalizó los autopréstamos de los grupos económicos, ya que un fondo privado de pensiones puede financiar una obra y, además, ejecutarla por medio de una de sus empresas. Por ejemplo, la AFP Porvenir, perteneciente al grupo AVAL, invierte en productos administrados por Corficolombia, filial del mismo grupo, que participa en la construcción de vías denominadas 4G; es decir que el grupo tendrá el doble papel de ser constructor de la obra y financiador (con el dinero de sus afiliados a pensiones), práctica que está prohibida a

nivel internacional (José Roberto Acosta, El Espectador, 14 de octubre de 2016).

A pesar del grado de generalidad con que los candidatos presidenciales, a excepción de Humberto de la Calle, tratan el tema pensional, conviene revisar algunos de esos enunciados para discutir las posibilidades de convertirse en una buena estrategia para garantizarle a los colombianos una vejez digna. Un primer elemento que salta a la vista es que los candidatos han circunscrito sus posiciones a las propuestas por la comisión del gasto, entre ellas, eliminar la competencia entre el régimen de ahorro individual RAIS y el de prima media RPM, y ampliar el alcance de los mecanismos de apoyo económico a la vejez de carácter no contributivo (Colombia Mayor y BEPS); sin embargo, en general, los candidatos no mencionan la sugerencia de la Comisión de hacer ajustes en los parámetros del sistema general de pensiones (edad de pensión, número de semanas cotizadas, porcentaje de la sustitución pensional).

Para suprimir la competencia entre los regímenes (RAIS y RPM) la Comisión plantea dos opciones: marchitar el RPM o establecer un sistema de pilares complementarios. El candidato Iván Duque, en su página web de campaña, se muestra favorable a suprimir la competencia entre los regímenes de prima media y de ahorro individual; aunque no manifiesta el mecanismo que seguiría para adelantar esa tarea es muy probable que su parecer sea el marchitamiento del régimen de prima media, pues esa idea ha sido reiterada por distintos miembros de la bancada parlamentaria del partido Centro Democrático y por su reciente adhesión, Vivian Morales. Esta misma idea ha sido expresada en repetidas ocasiones por el gremio nacional y el internacional de fondos de pensiones, también lo ha sido por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OCDE, quienes reiteran la necesidad de acabar con el régimen de prima media y dejar solo el sistema de ahorro individual. En concepto de estas entidades el tema pensional es solamente un asunto financiero, de responsabilidad individual y debe ser de administración privada. De lo que se trata es de obligar a las personas a que ahorren para lograr un ingreso futuro, de modo que no se constituyan en carga fiscal para el Estado, pero en el intermedio la administración de esos recursos beneficiaría al sistema financiero y a la actividad privada comercial y productiva. Lo que no es muy seguro es que a la postre beneficie a toda la población, dadas la concentración del capital (el coeficiente de Gini agrario llega a 0.89) y del ingreso que exhibe este país.

¹ Esta estimación se hace suponiendo una tasa de rentabilidad real de 3%, con rentabilidades superiores el número de años equivalentes aumenta, v.g. con una tasa de 6% son 14 años.

² Contraloría General de la República. Cuenta general del Presupuesto y del Tesoro 2016. Bogotá: Contraloría, p.43.

La propuesta mencionada por Gustavo Petro, Sergio Fajardo, Germán Vargas y Humberto de la Calle es crear un sistema de pilares. En esta alternativa la competencia entre regímenes se convierte en complementariedad: un pilar estaría definido por el régimen de prima media que sería un nivel base -o básico-, con un tope de ingresos de cotización y de carácter universal; el otro pilar estaría constituido por el ahorro individual, para la porción de ingresos que exceda al tope del RPM. Aunque esta propuesta no tiene el mismo desarrollo en los diferentes programas, hay coincidencia en igualar la población a través de un nivel inferior.

Los candidatos insisten en la focalización de los subsidios, que en el tema pensional significaría, de una parte, continuar con el régimen subsidiado, que presenta pobrísimos resultados en términos de número de pensionados y muy bajo seguimiento del sistema de inspección vigilancia y control; de otra, hacer Colombia Mayor y de BEPS un mecanismo que se considere equivalente a la pensión, es decir, generar la apertura para pensiones inferiores al salario mínimo³. Con ello lo que se puede perder en bienestar de la población se puede ganar en clientelismo y gobernabilidad a través de la política social. Los dos grupos de ideas, que comparten la supresión de la competencia entre regímenes, parecen partir de un diagnóstico similar: el régimen de prima media es un régimen de reparto y no es financiable. En este diagnóstico coinciden los gremios de fondos de pensiones, los organismos internacionales de crédito, la comisión del gasto y los centros de investigación que hacen parte de la comunidad de discurso. Sin embargo, cuando se revisan los estudios producidos por los equipos de estas entidades se aprecia que sus cálculos no tienen un adecuado punto de partida y que los resultados son altamente sensibles a los parámetros que se utilicen.

³ Los cálculos realizados por la Contraloría en el 2016 en informe de la Cuenta general del presupuesto y del Tesoro estimó que en el programa 1.279 afiliados se beneficiaron con una renta vitalicia mensual: la de menor valor llegaba a la suma de \$31.090 y la de mayor valor de \$1.008.070. El promedio recibido por los beneficiarios alcanzó la cifra de \$43.422, suma bastante exigua, que no permite salir de la pobreza a la población de la tercera edad, por cuanto para el mismo periodo la línea de indigencia estaba en \$117.762 y la línea de pobreza era de \$256.594. Este nivel de pensión está en dirección contraria con la Sentencia de la Corte Constitucional T- 147 del 2016 en el cual se garantizó la protección al mínimo vital. Tal vez lo que se busca con esta clase de políticas es reducir las pensiones por debajo del smlv.

Un punto de partida que se olvida en los debates es que el régimen de prima media se constituye por la mancomunación de recursos entre todos los cotizantes, esta mancomunación expresa la idea de que hay una comunidad en la que cada uno de sus miembros se identifica como miembro y comparte una relación solidaria con la situación de los demás miembros. Por el contrario, el RAIS transmite la idea de desvinculación, de individuos que bregan solos y para sí mismos en un sistema en que la solidaridad significa perder parte de sus propios beneficios. Un régimen en el que se mancomunan recursos puede ser de capitalización o de reparto, es decir, no en todas las circunstancias el RPM puede estar en situación de reparto. En torno a las mediciones sobre el presunto déficit del RPM habría que señalar:

1. Comparar el número de pensionados contra el número de cotizantes no es una buena medida, más certero es contrastar la masa de ingresos por cotizaciones y el total de mesadas pensionales. Sin embargo, esta relación involucra considerar el valor de los salarios que reciben los cotizantes y el valor salarial de las pensiones, así como los ritmos en que varían, pero estimar el comportamiento de estas variables en un período superior a 20 años, desde luego que puede dar lugar a importantes imprecisiones.

2. En el caso colombiano, aun cuando la población esté envejeciendo su efecto no puede estimarse de manera similar al caso europeo. En primer lugar, existe una baja cobertura de afiliación y una aún más baja de protección, así que los actuales no afiliados mayores de 30 años -aunque envejeczan- no desestabilizarían el sistema porque no tendrían pensión. En segundo lugar, si hoy se logra ampliar la afiliación en el régimen de prima media, éste se constituiría en un fondo de capitalización, de modo que habría recursos acumulados para sufragar la población afiliada cuando llegue a la edad de pensión. Infortunadamente los cuestionables resultados del RAIS en términos de que sus afiliados efectivamente alcancen una pensión, que ha estimulado el traslado de afiliados hacia el RPM, no parece garantizar una vida digna en la vejez. Por su parte, en el caso del sistema de pilares valdría preguntarse ¿quién convencería a Asofondos y a sus afiliadas que lo acepten?, el presidente de Asofondos expresó su desacuerdo con la manera como se plantean los pilares, no podía ser de otra forma, pues el 78% de los afiliados a las AFP devengan entre 1 y 2 salarios mínimos. Si el ingreso básico para el pilar es 1 salario mínimo a los fondos todavía les quedaría el porcentaje (43%) de quienes ganan 2 salarios mínimos y que irían a los fondos privados, pero si el básico es hasta 2 salarios, las AFP verían muy reducida su participación en el negocio y dada su importancia en el contexto nacional no parece que el sistema de pilares tenga buen futuro. Así que, las insinuaciones de los candidatos sobre el sistema pensional son solo cosquillas para el gigante.



GPSocial