



Grupo de Diálogo Improbable

sobre el sistema
pensional colombiano

Propuestas de acción colectiva
frente a las pensiones en Colombia



Consideraciones iniciales

Con el ánimo de entablar un diálogo constructivo entre líderes con visiones y posiciones diversas frente al sistema pensional en Colombia, nos hemos reunido durante **9 sesiones, en un ejercicio de ‘Diálogo Improbable’**. Luego de estas sesiones de diálogo, hemos reconocido terrenos comunes alrededor de un asunto que suele dividir a nuestra sociedad.

Creemos que el estado del sistema pensional en Colombia debe ser cambiado. En el grupo de Diálogo Improbable sobre el sistema pensional partimos de este consenso y proponemos un **diálogo social transformador** acerca del bienestar presente y futuro de los colombianos en la vejez.

Somos un grupo de colombianos con trayectorias diversas, y con comprensiones, necesidades e intereses divergentes con respecto al sistema pensional y el bienestar en la vejez. Nos sentimos comprometidos con el avance de nuestra sociedad y, desde nuestras posiciones presentes y pasadas, hemos liderado procesos públicos y privados que han buscado transformaciones sociales en diferentes sentidos, en ocasiones contrapuestos. Sin embargo, un proceso de diálogo reciente nos ha sorprendido con terrenos comunes y consensos que considerábamos poco probables al comienzo de la conversación.

Como ya muchos de nosotros nos habíamos visto en discusiones técnicas sobre el sistema de pensiones, empezamos con dudas de que pudiéramos lograr una conversación significativa entre personas con posiciones conocidas y desacuerdos establecidos públicamente. La posibilidad de repasar simplemente por entornos comunes de desacuerdo técnico nos hizo dudar de la posibilidad de un diálogo provechoso.

Pero fue en el discurrir del proceso de diálogo desde la perspectiva del ciudadano colombiano donde encontramos una motivación superior. Establecimos una conversación que nos condujo a un entendimiento humano del significado del asunto pensional, de lo que las pensiones significan para diversos grupos, entre ellos: los jóvenes, los emprendedores, las comunidades étnicas, los trabajadores campesinos que viven de jornales o cosechas, las mujeres que siguen sufriendo desigualdades marcadas a la hora de construir el futuro para su vejez, o para aquellos que dedican su esfuerzo al cuidado de otros. En general, la experiencia de muchos colombianos pone en evidencia que el sistema pensional actual es irrelevante en sus vidas presentes y futuras, pues no está diseñado pensando en estas realidades diversas y resulta excluyendo a grandes poblaciones.

Es importante señalar que lo que tenemos hoy es lo que queda de una ilusión que jamás se cumplió. Cuando se creó la Ley 100, quizás se soñó que, como los países europeos, Colombia llegaría a tener una población trabajadora mayoritariamente formal. Eso no sucedió. **Hoy un 65% de los ocupados son informales**. No podemos seguir soñando con que el mercado laboral se acomode a una legislación diseñada para una sociedad que no existe.

Luego de esas conversaciones, consideramos con mayor convicción que todos los colombianos merecen una respuesta y, sobre todo, una voluntad de entablar una conversación honesta, de consenso y de acción colectiva orientada a la mejora social. Creemos que es necesario remover tres elementos que caracterizan el debate público acerca del sistema de pensiones: la persistencia de una conversación evasiva, que desplaza el problema hacia el futuro; la tendencia hacia la inacción; y la frustración anticipada ante las escasas posibilidades de lograr tramitar cambios de fondo en la órbita de nuestras instancias de discusión política.

La urgencia de entablar una conversación sobre el sistema de pensiones en Colombia se vuelve especialmente aguda en el contexto de la crisis sanitaria del COVID-19. El deterioro de las condiciones sociales es evidente. No se

trata solamente de los alarmantes niveles de desempleo e informalidad que estamos padeciendo, sino de las secuelas que quedarán en la capacidad de las empresas para generar empleo, el desaliento y la pérdida de capacidades laborales de numerosos trabajadores que perdieron sus empleos en ingresos, y el atraso irreparable en la educación de millones de jóvenes. Todo esto afectará los ingresos futuros de la mayoría de los colombianos y reducirá sus posibilidades de llegar a la edad de retiro laboral con una situación económica despejada. Al tiempo, el problema de la sostenibilidad de las finanzas públicas se agudiza especialmente en el contexto de la pandemia, lo que implica un reto adicional en la atención integral tanto a la vejez, como a los demás grupos poblacionales que requieren atención urgente en las circunstancias actuales.

La conversación acotada a sólo algunos parámetros, como son el empleo formal, salario mínimo, y la sumatoria de semanas a lo largo de la vida laboralmente activa, la edad de pensión, la tasa de cotización deja por fuera la posibilidad de incluir a grupos poblacionales que han recurrido a modelos alternativos de protección social. Además, la dificultad de lograr acuerdos frente a estos parámetros entre diferentes grupos favorece la inacción. Necesitamos una conversación, en la que los intereses y necesidades se pongan sobre la mesa, y se logre un acuerdo entre todos en procura de un bien mayor.

Abogamos por lograr cambios profundos en el sistema de protección a la vejez para que, como parte de un sistema de protección social más amplio, sea universal, equitativo, sostenible, y solidario. Somos conscientes de que promover esta posición enfrenta fuertes restricciones y resistencias en la arena política, que es donde finalmente pueden ocurrir las transformaciones del sistema. Además del choque de intereses políticos que favorecen la inacción, es importante señalar el hecho paradójico de que los segmentos de la población que más se verían beneficiados por un cambio en el sistema pensional son también los que, a causa de una histórica frustración con la posibilidad de cambios e inclusión, están menos interesados en abordar la conversación. Son los que no tienen voz y están excluidos del sistema político.

Por eso, además de incluir ámbitos técnicos y académicos, es necesario promover la participación de los ciudadanos de todas las condiciones en esta discusión.

Como ciudadanos, todos tenemos también un papel que cumplir y unas responsabilidades que asumir frente a un eventual cambio en el sistema. Esa conversación debe ser honesta, activa, y reconocer la presencia de los distintos intereses alrededor del sistema. Esa conversación debe conducir a renovar el contrato social acerca de la protección en la vejez, y reclamar del sistema político acciones inaplazables de cambio. Pero también se deben hacer corresponsables de esas transformaciones a los diferentes sectores sociales, al sector privado, al gobierno y a los ciudadanos. Una posible evolución del sistema de protección a la vejez debería promoverse como una reforma social que incentive a todos los actores a ser parte de la conversación.

Las notas que siguen no pretenden ser una propuesta de reforma, sino una síntesis de nuestras reflexiones, que no son necesariamente consistentes ni definitivas. El propósito de estas notas no es otro que ahorrarle esfuerzos y ayudarles a ampliar el panorama a quienes quieran entrar a forma parte de este debate.

Tenemos que hablar:

Cinco grandes temas que debemos abordar para tener una conversación abierta sobre los cambios que requiere el sistema de protección a la vejez.

Este grupo de diálogo sobre el tema pensional en Colombia considera pertinente poner a consideración primero los grandes problemas que identificamos cuando escuchamos a los colombianos diversos que acudieron a ofrecer su testimonio. Estos temas, a nuestro juicio, marcan una agenda para encuadrar la conversación pública. Sobre cada uno de esos temas tenemos algunas consideraciones que poner sobre la mesa.

Proponemos también que toda modificación futura del sistema pensional colombiano se base en una observancia genuina de seis principios sobre los cuales también queremos introducir algunas consideraciones.

1. Todos, el Estado, los ciudadanos y los operadores del sistema; todos tenemos derechos, deberes y obligaciones frente al sistema de pensiones y protección en la vejez.

El desafío de lograr un mejor sistema de pensiones está atravesado por una tensión entre los derechos, deberes y obligaciones de todos los actores que hacen parte del sistema pensional y aquellos que aún no hacen parte, incluyendo en este grupo también a las generaciones futuras. Es preciso redefinir el espectro de obligaciones y derechos de cada uno de los actores para optimizar el funcionamiento del sistema, así como clarificar, flexibilizar y adaptar las reglas de juego para cada uno.

Al tiempo, es preciso comprender la alta interdependencia del sistema de pensiones con otros elementos clave del contrato social como lo son el sistema tributario y el laboral. Obligaciones de todas las partes con respecto al sistema de pensiones tienen correlatos o consecuencias tributarias y efectos en el mercado laboral. La conversación sincera y de calidad acerca de los derechos y responsabilidades pensionales pasa necesariamente por asumir costos, y poner intereses y necesidades sobre la mesa acerca de las cargas tributarias y las realidades del mercado laboral.

2. La confianza es crucial. Los colombianos no tenemos plena confianza en que el diseño, el funcionamiento y la lógica de los reguladores y operadores del sistema pensional estén en función del interés general.

Existe un déficit muy grande de confianza en el sistema de pensiones. Este es uno de los factores que impide su ampliación y robustecimiento. Para un sector grande de la población trabajadora, la posibilidad de una pensión no es una opción en su universo de expectativas. Y para los que confían en obtener una, la creciente discrepancia de 4 expectativas con respecto a las condiciones de jubilación pone de manifiesto un problema serio de manejo de información y educación con respecto a los parámetros de funcionamiento del sistema.

Al tiempo, la confianza se mina cuando la conversación pública estigmatiza a quienes de buena fe han jugado siguiendo las reglas propuestas para obtener una pensión y los señala de usurpadores de recursos públicos. En ese mismo orden de ideas, es preciso idear formas de hacer circular información que permita abandonar el terreno improductivo de una conversación basada en recriminaciones mutuas entre los actores del sistema y detenga la satanización de la acción individual legítima, así como de la iniciativa privada de administración de fondos de pensión.

Sin embargo, el asunto excede el campo de la mera información e involucra elementos educativos. En general, los ciudadanos, especialmente los jóvenes, no conocen el sistema, que en parte no es sostenible porque es oneroso y da posibilidades de pensionarse con requisitos bajos si se compara internacionalmente. Es preciso lograr un entendimiento mínimo y común de los principales dilemas de la política de protección a la vejez que ayude a formar una base ciudadana de conversación razonada sobre los problemas, pero también las bondades, del sistema de protección social. El entendimiento genera también confianza.

Aumentar la confianza en el sistema y en las posibilidades de mejorarlo implica superar una discusión planteada en términos de usurpadores o agentes de captura de rentas y subsidios, por un lado, versus ahorradores responsables, por otro.

3. El sistema de pensiones no es óptimo porque confluyen incentivos y distorsiones de diseño que lo entorpecen.

Existen un sistema económico y político, un ámbito jurídico y un entramado de creencias ciudadanas que generan incentivos perversos de diverso orden, que bloquean el funcionamiento óptimo del sistema. Entre los muchos problemas que deben ser resueltos están los subsidios mal dirigidos, dedicados a atender poblaciones que no los requieren; los miedos y desconfianzas que inhiben a muchos individuos a cotizar para sus pensiones; la incertidumbre de los trabajadores de si llegarán a cumplir las condiciones para obtener una pensión mínima; la posibilidad de que quienes tienen mejor información o mejores abogados para acudir a tutelas puedan obtener mayores beneficios del sistema; el malgaste de recursos que supone la supuesta competencia en condiciones muy desiguales y difíciles de entender, entre el régimen de prima media y el de ahorro individual; los altos costos de administración y seguros del sistema de ahorro individual; y la enorme regresividad que implica que numerosos cotizantes del sistema de prima media que no reúnen las condiciones para pensionarse a lo sumo puedan recibir una indemnización sustitutiva que no reconoce ningún rendimiento real para sus contribuciones.

4. El sistema pensional debe adaptarse a la realidad del mercado laboral, no viceversa.

El diseño del sistema pensional actual no es realista, pues está pensado para los trabajadores formales estables, que son una minoría de la población adulta. Este diseño deja por fuera a la mayoría de los colombianos: para los campesinos, para los informales urbanos, para los trabajadores inestables y para quienes trabajan en el cuidado de otras personas sin recibir remuneración solo hay algunas ayudas inciertas y de menor cuantía, que no pueden siquiera legalmente calificarse como pensiones.

Es necesario que los esquemas de cotización y ahorro sean

adaptados a las realidades del mercado laboral: altos niveles de informalidad, empleo por cuenta propia, estacionalidad e inestabilidad en los ingresos. La solución al problema que la llamada informalidad le plantea al sistema pensional no puede estar condicionada a que cambien las realidades laborales del mercado colombiano, por deseables que ellas sean, sino a que el sistema tenga la flexibilidad y la capacidad de adaptación a dichas realidades.

Las formas de trabajo están cambiando, y muchas de ellas jamás han entrado en el sistema. Los campesinos que viven de cosechas anuales, o los trabajadores de servicios estacionales no caben en los sistemas de aportes mensuales. En el contexto de la crisis sanitaria por COVID-19 se impone el teletrabajo, se crean ámbitos de trabajo a través de plataformas digitales que cuestionan el sentido del contrato laboral (Rappi, Uber, etc.), aumenta el trabajo por cuenta propia. Estas realidades están alejadas de la población que puede atender un sistema de pensiones concebido bajo el presupuesto de que el empleo formal es el único que existe o que merece seguridad social.

5. Hay que hacer algo. La inacción no deja las cosas como están, las empeora. Y hay que hacerlo dialogando con todos, con respeto en los términos de la conversación, gradualmente y pensando en un contrato social ambicioso.

Consideramos que la conversación sobre los cambios al sistema pensional es evasiva y conducente a la inacción. Y es preciso, al tiempo, señalar que se debe considerar un programa gradual de cambios, sin tirar por la borda elementos que deben ser conservados, ni violentar derechos adquiridos, y envíe un mensaje de inestabilidad que redunde en mayor desconfianza.

De igual forma, es preciso reconocer que la mejora del sistema de pensiones puede tener implicaciones que hagan necesarios cambios en la legislación y regulación del mercado

laboral, como también en el sistema tributario. Sin embargo, que exista una relación sistémica entre todos estos elementos no significa que no se puedan hacer avances significativos en pro de mejorar el sistema de pensiones. El llamado a la acción no debe quedar sofocado por un ánimo maximalista; al tiempo, no debe perderse de vista que es necesario enfrentar pronto las interdependencias entre mercado laboral, estructura tributaria y sistema pensional.

La interrelación entre el sistema de pensiones y otras realidades como el mercado laboral y la estructura tributaria, así como la necesaria integración de una mirada política a los diferentes problemas del sistema, implica lograr avances en lo que podría denominarse un diálogo social amplio que establezca consensos mínimos acerca de cómo lograr cambios graduales y sostenibles.

Cinco principios para un mejor sistema pensional

Partiendo del marco consensuado de las principales problemáticas que aquejan el sistema, de la necesidad de avanzar en una construcción colectiva de las soluciones, pero a la vez conscientes de la complejidad y la dificultad para resolver temas que involucran múltiples intereses; acordamos cinco principios básicos y mínimos sobre los cuales se debe cimentar el rediseño del sistema de pensiones en Colombia.

Dentro de un esquema simplificado de protección a la vejez, que permita incorporar las variables antes descritas con apertura a conceptos más amplios de género, formalización, ciclos económicos, movilidad, ahorro voluntario, entre otros, se plantean estos cinco principios básicos.

1. Universalidad

Entendemos que un sistema de protección a la vejez universal es aquel en el que todos los adultos mayores de Colombia tienen por lo menos un ingreso básico garantizado vitalicio en la vejez. Consideramos que un avance crucial en junto para

universalidad sería establecer un pilar solidario que garantice un ingreso básico a los adultos mayores por encima de cierta edad que no sean beneficiarios de una pensión subsidiada por el Estado. Eso equivale a ampliar la cobertura y el 6 monto de las transferencias del actual programa Colombia Mayor. Por supuesto, esto requiere un esfuerzo solidario de toda la sociedad, puesto que debe ser financiado mediante impuestos generales, no mediante impuestos a los salarios. Para que el sistema tributario colombiano recaude sustancialmente más es necesario que más personas contribuyan, que haya menos exenciones en todos los impuestos y, sobre todo, que haya menos evasión. Al tiempo deben eliminarse subsidios innecesarios a sectores productivos que responden más a su poder político y no a sus necesidades.


2. Solidaridad

Por consiguiente, el principio de universalidad planteado en el punto anterior es inseparable del principio de solidaridad del conjunto de los contribuyentes. La solidaridad intergeneracional deja de ser posible en una sociedad en que la razón entre trabajadores activos y adultos mayores está cayendo. De esa forma, la solidaridad debe ser con los más necesitados, como manda el artículo 20 de la Constitución. Dicha solidaridad debe ser financiada con impuestos generales y no con cotizaciones al trabajo.

Esto no excluye, aunque tampoco hace indispensable, que haya solidaridad entre los afiliados de un parte del sistema pensional. Por ejemplo, en la actualidad hay instrumentos de solidaridad en el régimen de ahorro individual, que podrían continuar o no según como se diseñe el conjunto del sistema.

3. Equidad

Entendemos que en un sistema pensional equitativo todos los ciudadanos deben recibir un ingreso vitalicio en la vejez, independientemente de sus aportes o de sus ahorros. Pero la equidad debe ir más allá. Creemos que un sistema de pensiones debe reconocer y remunerar en forma proporcional y razonable las contribuciones que hagan los trabajadores,



con sus empresas. Y también creemos que no debe otorgar beneficios extraordinarios a cargo del fisco a grupos de personas o sectores por ninguna otra razón.



4. Flexibilidad

Entendemos la flexibilidad no como la proliferación de opciones de cotización o ahorro, o de regímenes pensionales, como ocurre actualmente, sino como un fin mismo del diseño del sistema para lograr universalidad. Un nuevo sistema debería ser, realmente, uno solo, no la multitud que tenemos hoy, y que compiten entre sí.

La flexibilidad, por su parte, consiste entonces en un sistema que, siendo estable, puede adaptarse sin traumatismos a las dinámicas demográficas y del mercado laboral porque tiene incorporado formas de participación que contemplan todas las posibles situaciones y evoluciones de la vida laboral de las distintas personas. No creemos que un sistema flexible tenga que ser coercitivo, en el sentido de que tenga que obligar a las personas a hacer contribuciones a regímenes que no les resultan atractivos o en los que no tienen confianza. La coerción del sistema actual contribuye a la desconfianza, a la regresividad y una informalidad laboral.

Por otra parte, creemos que es conveniente una edad de jubilación flexible, relacionada con la esperanza de vida. El sistema debe estar en adaptación permanente al impacto de la longevidad, la tasa de natalidad y las tendencias del mercado laboral.



5. Sostenibilidad

La sostenibilidad del sistema pensional, entendida como la posibilidad de permanencia en el tiempo manteniendo la oferta, no debe estar ligada únicamente al ahorro individual de las personas. Debe incorporar conceptos como el cuidado, entendiendo esto como el apoyo y aporte inter e intra generacional al sistema, es decir, que quienes tengan mayores posibilidades de aportar a través de los mecanismos de tributación general ayuden a financiar un ingreso básico



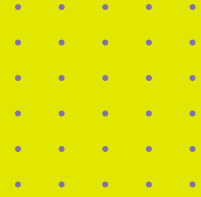
los adultos mayores.

Debe propenderse por la creación de un único sistema que recoja las experiencias y aprendizajes del régimen público y privado de pensiones, es decir, que combine lo mejor de ambos mundos. Debido a las condiciones demográficas, se deben hacer ajustes paramétricos como el aumento de la edad de jubilación. Al tiempo, es preciso respetar los derechos adquiridos de quienes ya están en el sistema, por lo que es importante establecer los cortes de quienes tendrían que acogerse a las reformas que se adelanten y quienes continuarían con los derechos ya adquiridos. Se hace necesario aprender de las lecciones del pasado para estructurar una transición que respete los derechos adquiridos, pero limite el futuro. Establecer un umbral preciso de transición es estratégico.

Uno de los grandes problemas del sistema actual es la cobertura, tanto activa como pasiva. Un único sistema con elementos de multipilar y complementariedad y la rigurosidad de velar por la justa atención a quienes no están cubiertos hoy (mujeres, campesinos, independientes, entre otros) podría ayudar a corregir esa situación. Finalmente, la sostenibilidad no puede depender únicamente del ahorro individual. El Estado tiene una responsabilidad que pasa necesariamente por ajustes al sistema tributario.

Propuesta

A esta altura de la conversación que venimos dando, proponemos, como primer paso de cambio consensuado que materialice los principios que proponemos, la garantía de una renta básica dentro de un pilar subsidiado, financiada con los impuestos, para aquellas personas cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema. Este sería un primer mensaje, útil y poderoso, que muestre que el sistema de protección social está dispuesto a responder a las demandas de bienestar de sus ciudadanos.



“¡El momento de hablar de pensiones es ahora!”

—

