

1-1-2014

Análisis del aprovechamiento del bono demográfico y su incidencia en el equilibrio del régimen de prima media 1980-2050

Katerine Bernal Bolaños

Ivonne Lorena González Ramírez

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Bernal Bolaños, K., & González Ramírez, I. L. (2014). Análisis del aprovechamiento del bono demográfico y su incidencia en el equilibrio del régimen de prima media 1980-2050. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/81>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

ANÁLISIS DEL APROVECHAMIENTO DEL BONO DEMOGRÁFICO Y SU
INCIDENCIA EN EL EQUILIBRIO DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA 1980-2050

KATERINE BERNAL BOLAÑOS

IVONNE LORENA GONZÁLEZ RAMIREZ

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

BOGOTÁ D.C.

2014

ANÁLISIS DEL APROVECHAMIENTO DEL BONO DEMOGRÁFICO Y SU
INCIDENCIA EN EL EQUILIBRIO DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA 1980-2050

KATERINE BERNAL BOLAÑOS

IVONNE LORENA GONZÁLEZ RAMIREZ

DIRECTORA

CLAUDIA MILENA PICO BONILLA

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

BOGOTÁ D.C.

2014

AGRADECIMIENTOS

ESTA INVESTIGACIÓN ES EL RESULTADO DE LA SUMA DE MUCHOS ESFUERZOS, NO SOLO DE NOSOTRAS, SINO DE NUESTRA DIRECTORA, QUIÉN NOS BRINDO SU ASESORÍA Y AYUDA INCONDICIONAL. A NUESTRAS FAMILIAS, AMIGOS Y TODAS LAS PERSONAS QUE ESTUVIERON A NUESTRO ALREDEDOR DURANTE ESTA INVESTIGACIÓN.

GRATITUD INFINITA A NUESTRA UNIVERSIDAD Y SOBRE TODO A DIOS POR LA OPORTUNIDAD DE LLEGAR A ELLA.

AGRADECIMIENTO Y DEDICATORÍA ESPECIAL A MI MAMI, CUYA TENACIDAD Y PERSISTENCIA SON DIGNOS EJEMPLOS A SEGUIR; ASÍ MISMO A JOHNNY QUIÉN ME HA BRINDADO SU APOYO INCONDICIONAL. LORENA GR

RESUMEN

En este documento se analiza la incidencia que tienen las variaciones tanto en el número de cotizantes como en el número de pensionados del régimen de prima media, en el aprovechamiento de los recursos que genera el bono demográfico (bajas tasas de dependencia entre población activa e inactiva) en Colombia de 1980 a 2050. Por ello se propone un análisis de la incidencia de dicha coyuntura sobre el balance del régimen de prima media, se analizan las tasas de cotización, la densidad de cotizantes y los pensionados con respecto a la fuerza de trabajo. Se hace una proyección hasta el año 2050 del déficit que presentará el sistema y se evidencia que al variar la densidad de cotizantes desde un +5% hasta un +70% el sistema sigue presentando déficit, por lo cual se concluye que no se está aprovechando el bono demográfico y se exploran alternativas de política para intervenir el déficit estructural como: incentivos a la población para aumentar el ahorro para la vejez, así como la reducción de las altas tasas de informalidad que se han presentado históricamente, que ralentizan el crecimiento de la productividad así como el recaudo de recursos para el sistema de seguridad social.

Palabras clave: Bono demográfico, transición demográfica, tasas de dependencia, equilibrio actuarial.

Clasificación JEL: J11, J26, J32

ABSTRACT

In this document we are going to analyze the incidence of the behavior of density of contributors regarding Colombian public pensions system pay as you go, in resources harnessing that generates the demographic benefit in Colombia, since 1980 until 2050, because the country is experiencing a low rates conjuncture of dependency until 2035 approximately, moment that should be used to increase saving and guarantee the long-term stability of the pension system. Contributors' rates, contributors' density and pensioners are analyzed according to work force. A projection is made until 2050 about deficit that will have the system and it's evident

that varying contributors density from +5% until +70%, the system keep presenting deficit, whereby in this document we explore policy alternatives to treat structural deficit like incentives to the community to increase savings for old age, as well as reducing high rates of labour informality that have occurred historically in Colombia and slow productivity growth and also the resources collection for social security system.

Keywords: Demographic bond, demographic transition, dependency ratios, actuarial balance

JEL Classification: J11, J26, J32

Agradecemos los valiosos aportes y comentarios de la profesora Claudia Milena Pico Bonilla, así como el apoyo de la Doctora Nancy Ramírez. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores del trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

| | Pág. |
|--|-------------|
| INTRODUCCIÓN | |
| 1. CAPÍTULO I | |
| MARCO TEÓRICO | |
| 1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL | |
| 1.1.1 Surgimiento de la seguridad social y los sistemas de pensiones | 1 |
| 1.1.2 La seguridad social y el ciclo de vida: teorías macroeconómicas sobre el ahorro futuro | 2 |
| 1.1.3 Seguridad social y sistema pensional en Colombia | 4 |
| 1.2. BONO DEMOGRÁFICO Y CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN COLOMBIA | |
| 1.2.1 Relación de los cambios demográficos con el bono demográfico | 7 |
| 1.2.2 Condiciones que conducen al bono demográfico en Colombia | 9 |
| 1.2.3 La informalidad en el bono demográfico | 12 |
| 1.3. ESTUDIOS SOBRE APROVECHAMIENTO DEL BONO DEMOGRÁFICO | |
| 1.3.1. Aprovechamiento del bono demográfico para el sector educativo en Colombia, estudio Profamilia | 15 |
| 1.3.2. Dividendos demográficos y el sistema de pensiones de retiro, caso México | 16 |
| 1.3.3. Juventud y bono demográfico en Iberoamérica, CEPAL | 16 |

2. CAPÍTULO II

FACTORES QUE INCIDEN EN EL APROVECHAMIENTO DEL BONO DEMOGRÁFICO

| | |
|---|----|
| 2.1. Comportamiento del pasivo pensional | 18 |
| 2.2. Tendencias de las tasas de cotización | 20 |
| 2.3. Implicaciones del pasivo pensional y las cotizaciones en el aprovechamiento del bono demográfico | 23 |

3. TENDENCIAS DEL AHORRO PARA LA VEJEZ E IMPLICACIONES EN BONO DEMOGRÁFICO

| | |
|--|----|
| 3.1. Ahorro público y privado (de los hogares) entre 1980-2012 | 29 |
| 3.2. Ahorro de los hogares y proporción que se destina como ahorro para la vejez | 30 |

4. ESTIMACIONES DEL AHORRO PARA LA VEJEZ Y DENSIDAD DE COTIZANTES

| | |
|--|----|
| 4.1. Análisis de las tendencias de ahorro para la vejez 1980-2012 | 33 |
| 4.2. Estimación de la densidad de cotizantes e incidencia en el déficit del régimen de prima media 1980-2050 | 36 |

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6. REFERENCIAS CONSULTADAS

ÍNDICE DE CUADROS

1. CUADRO 1: Reformas representativas al sistema pensional antes de la Ley 100 de 1993
2. CUADRO 2: Apropiaciones para pensiones
3. CUADRO 3: Uso de los Canales de ahorro para el retiro
4. CUADRO 4: Proporción de individuos que ahorran para el retiro teniendo en cuenta diversas características socioeconómicas
5. CUADRO 5: Ahorro para la vejez, ahorro privado y público 1980-2012
6. CUADRO 6: Densidad de cotizantes 1980-2050
7. CUADRO 7: Ingresos y egresos sistema público de pensiones 1980-2014
8. CUADRO 8: Simulación aumento densidad de cotizantes 2015-2035
9. CUADRO 9: Simulación aumento densidad de cotizantes 2035-2050

ÍNDICE DE GRÁFICAS

1. GRÁFICA 1: Proyección de las tasas de mortalidad y natalidad 1950-2050
2. GRÁFICA 2: Población económicamente activa 1980-2050
3. GRÁFICA 3: Evolución de las tasas de dependencia 1950-2050
4. GRÁFICA 4: Evolución de PEA y PEI 1950-2050
5. GRÁFICA 5: Porcentaje PEA y PEI 1950-2050
6. GRÁFICA 6: Evolución de las tasas de informalidad 1984-2012
7. GRÁFICA 7: Afiliados RPM 1950-2013
8. GRÁFICA 8: Relación afiliados RPM y RAIS 1994-2013
9. GRÁFICA 9: Pensionados RPM 1967-2013
10. GRÁFICA 10: Relación pensionados RPM y RAIS 1994-2013
11. GRÁFICA 11: Proporción del financiamiento de las mesadas pensionales del RPM 2005-2011
12. GRÁFICA 12: Relación PEA y afiliados sistema pensional 1980-2050
13. GRÁFICA 13: Tasa de empleo y desempleo 1984-2013
14. GRÁFICA 14: Comportamiento del ahorro privado y ahorro público 1980-2012
15. GRÁFICA 15: Ahorro para la vejez sector formal en informal 2001-2007

16. GRÁFICA 16: Fuerza de trabajo y cotizantes sistema público de pensiones 1980-2050

17. GRÁFICA 17: Afiliados y pensionados RPM 1980-2050

18. GRÁFICA 18: Costo de las cotizaciones y pensiones 1980-2050

INTRODUCCIÓN

La discusión en torno a la seguridad social en Colombia, especialmente del sistema pensional, es quizá uno de los que más ha cobrado relevancia en los últimos años, no solo por el impacto que genera en el bienestar de la población sino por el impacto que ha generado y sigue generando sobre las finanzas públicas, ya que los malos manejos y las fallidas reformas al sistema de pensiones han conducido a un persistente desequilibrio actuarial y por consiguiente a un creciente déficit fiscal.

Una de las reformas pensionales más relevante de los últimos años fue la Ley 100 de 1993, que inició en abril de 1994, esta reestructuró el funcionamiento del sistema de pensiones cuyo modelo se basaba únicamente en un sistema de reparto o de beneficio definido, también denominado *pay as you go*, en el cual los afiliados hacen aportes durante su vida laboral a un fondo común. El financiamiento de este esquema pensional se conforma de los aportes de los afiliados, ya que se da una transferencia de recursos de la población joven que cotiza al sistema a la población adulta beneficiaria que cotizó al mismo sistema durante sus años de trabajo. Bajo esta misma Ley se creó el sistema de ahorro individual denominado régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), cuyo funcionamiento se basa en la capitalización que hacen los cotizantes en una cuenta individual durante su vida laboral, para posteriormente pensionarse con un promedio de lo ahorrado en su cuenta.

De acuerdo a lo anterior es importante resaltar que el financiamiento del sistema pensional depende en buena medida de las cotizaciones de los trabajadores que hacen sus aportes al sistema, y ante una tasa de dependencia baja (relación entre población económicamente activa PEA y población dependiente o población económicamente inactiva PEI), los ingresos por cotización crecen asegurando mayores ingresos para éste y una mayor probabilidad de equilibrio actuarial, dicha situación de baja tasa de dependencia se conoce como “bono demográfico”. En el caso de Colombia la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

(CELADE), ha llevado a cabo estimaciones y ha establecido las tendencias en las relaciones de dependencia, así como los respectivos períodos de bono demográfico, que para el caso de Colombia se viene presentando aproximadamente desde finales de los 60 y podría extenderse hacia la segunda mitad de la década de 2030.

De acuerdo a Bloom y Williamson (1998) los cambios demográficos contribuyen a un buen desempeño económico, como fue el caso de Asia del este, que experimentó el denominado “milagro económico” por cuenta del crecimiento de la población en edad de trabajar entre 1965 y 1990, tiempo en el cual la capacidad productiva per cápita mostró un importante ascenso.

Por consiguiente es importante resaltar que el uso eficiente de los recursos que se generan por el bono demográfico brinda la oportunidad a los países de ahorrar, impulsando el crecimiento económico y realizando las respectivas reservas que garanticen el funcionamiento de los sistemas pensionales, que en el caso de Colombia como se mencionó anteriormente, está compuesto por un sistema de reparto o prima media y un sistema de ahorro individual.

Martínez (2013: 21) indica que “el aprovechamiento del bono demográfico por el que está atravesando Colombia es crucial para la posterior atención del envejecimiento, puesto que las políticas de empleo y de formación de capital humano durante la etapa del bono generan unas condiciones adecuadas para hacer frente a las demandas futuras de la población envejecida”.

Sin embargo, en Colombia no se ha dado la importancia que tiene el momento demográfico por el que se está atravesando, porque no se están ahorrando los recursos que requiere el sistema pensional para su sostenibilidad financiera futura y tampoco se están impulsando las políticas macroeconómicas que ayuden a generar empleo y disminuir la informalidad; todos estos hechos contribuyen a profundizar el desequilibrio actuarial que presenta el sistema en la actualidad. De acuerdo a lo anterior Echeverry (2001) indica que el Estado subsidia el 23% del valor de las pensiones otorgadas con recursos de impuestos o deuda, lo cual

evidencia un desequilibrio estructural del sistema, que obliga al gobierno a buscar recursos para cubrir el déficit generado.

Por consiguiente la presente investigación tiene como objetivo principal analizar si realmente se está aprovechando el bono demográfico, acelerando la tasa de ahorro para la vejez y realizando las reservas que el sistema demandará cuando la tasa de dependencia vuelva a incrementarse hacia el año 2035. Para verificar esto se realizó una estimación de la densidad de cotizantes como proporción de la población económicamente activa hasta el año 2035; así mismo, teniendo en cuenta el crecimiento acelerado de la cantidad de pensionados, se proyectó el déficit que se generará en el sistema hasta el año 2050, se analizan las tasas de ahorro de los hogares y la proporción que estos destinan para la vejez en relación con el ahorro total de la economía. Con estos ejercicios se busca evidenciar que de no llevarse a cabo los ajustes estructurales que requiere el sistema para su sostenibilidad se crearán presiones fiscales importantes para el gasto público al terminar la transición demográfica.

De acuerdo con lo anterior, en esta investigación inicialmente se describe el surgimiento de la seguridad social y los sistemas pensionales, se hace un breve resumen de otros estudios relacionados con el bono demográfico. Posteriormente se muestra la evolución histórica de la transición demográfica que conlleva al actual bono demográfico. Más adelante, se analizan los factores que inciden en el aprovechamiento del bono demográfico, como el comportamiento del pasivo pensional y las tendencias de las tasas de cotización, se analiza su incidencia en el aprovechamiento del bono demográfico, posteriormente se realiza un ejercicio de simulación con la tasa de ahorro de los hogares y el porcentaje que es destinado como ahorro para la vejez, finalmente se realizan ejercicios de simulación con la densidad de cotizantes y la cantidad de pensionados hasta el año 2050 para concluir si realmente se ha aprovechado el bono demográfico por esta vía o si no se están reservando los recursos que se generaran durante la etapa de bajas tasas de dependencia.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

1.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

1.1.1 *Surgimiento de la seguridad social y los sistemas de pensiones*

El concepto de “seguridad social” nace a partir de la revolución industrial, ya que esta ocasionó un cambio en las relaciones de trabajo y a principios del siglo XX se empezaron a reconocer los derechos de los trabajadores adquiridos por dicha relación. El primer modelo de seguridad social fue implementado en Alemania por el estadista Otto Von Bismarck que en 1883 estableció leyes con el fin de atender la enfermedad y la maternidad. Los gastos médicos eran financiados por los empleadores y por los trabajadores, los primeros hacían aportes de dos terceras partes y los segundos el tercio restante de los gastos generados por enfermedad o accidentes de trabajo.

De acuerdo con Espinal (2011: 7): “El modelo Bismarckiano, dio origen al primer sistema estatal de política social moderna, caracterizado por una concepción aseguradora, de este modo los montos de pensiones y subsidios se calculaban en función de los ingresos exclusivos del trabajador asalariado”.

Hacia 1942 el economista británico William Henry Beveridge indicó que era deber del Estado preocuparse por el bienestar de la población teniendo en cuenta los efectos de la crisis de los años 30 y de la Segunda Guerra Mundial, aún en curso ese año. Beveridge guiado por las propuestas de intervención estatal en la economía, del también economista John Maynard Keynes en su obra “*Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*” del año 1936, indicaba que era necesario el diseño de un programa de protección social universal que denominó “desde la cuna hasta la tumba”. Dicho programa debía garantizar un nivel de

ingreso mínimo que permitiera un nivel aceptable de bienestar a las personas que se encontraran en estado de vulnerabilidad ya fuera por desempleo, enfermedad o incapacidad, o que alcanzaran una edad de retiro. En noviembre de 1942 Beveridge presentó ante el Parlamento Británico su informe “*Social Insurance and Allied Services*” en el cual propuso, entre otras: “el establecimiento de un sistema de seguridad social unitario de cobertura universal, financiado a través de las contribuciones del Estado, los empleados y los empleadores” (López: 2011: 97).

Gracias a las propuestas tanto de Bismarck como de Beveridge, en 1944 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por medio del convenio 102 elevó la seguridad social a instrumento internacional y proclamó la necesidad de extender su cobertura, indicando que: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (Espinal: 2011: 13).

1.1.2 La seguridad social y el ciclo de vida: teorías macroeconómicas sobre el ahorro futuro

Como se mencionó anteriormente el concepto de seguridad social surgió a principios del siglo XX gracias a los aportes del economista William Beveridge, quien tuvo en cuenta para su planteamiento la idea de intervención estatal del también economista John Maynard Keynes, que además mencionó en su obra “*Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*” en el año 1936 las motivaciones de los individuos para ahorrar o como Keynes indicó “las motivaciones de los individuos de abstenerse de gastar sus ingresos”. Según Keynes dichas motivaciones cambian de acuerdo al individuo y a lo largo de su vida variará su importancia.

Dada la importancia del ahorro en la economía para el desarrollo y crecimiento, tanto de los países como de los hogares, se han postulado diversas teorías sobre el comportamiento de los consumidores frente al ahorro en los diferentes ciclos de vida de este, como la teoría del economista Irving Fisher que se llevó a cabo en el año 1953, en la cual señaló la forma en que los consumidores hacen cambios intertemporales, es decir teniendo en cuenta diversos periodos de tiempo, este modelo tiene en cuenta las restricciones de los consumidores y la forma en que estos escogen su consumo y ahorro en los dos periodos, es decir, cuando es joven y cuando es adulto.

Así mismo en el año 1954 el economista Franco Modigliani desarrolló el modelo de ciclo de vida cuya tesis se basa en la teoría de las expectativas y sobre los ingresos que obtiene un individuo a lo largo de su vida. El modelo plantea que el ingreso varía a lo largo de la vida de los individuos, por lo cual el comportamiento de estos frente al ahorro estará determinado por la etapa en que se encuentre atravesando en su ciclo de vida. A partir del momento en que los individuos empiezan a percibir ingresos intentan suavizar su consumo ahorrando y desahorrando en su ciclo de vida para tener un consumo parejo. De igual manera, Modigliani analizó la evolución del ciclo de vida del consumo familiar y del ingreso, así como todo el proceso que tiene un individuo desde el momento que empieza su vida laboral hasta cuando se jubila.

Por su parte Milton Friedman en 1957 planteó su hipótesis del Ingreso permanente en la que se explica el comportamiento del consumidor, basándose en la teoría de Fisher, indicó que el consumo no depende solamente del ingreso corriente. Friedman señaló que al variar el ingreso de los individuos se genera incertidumbre en estos por el carácter transitorio o permanente de estos ingresos y la reacción ante cada uno de estos será diferente. De acuerdo a estas teorías el ahorro es una parte importante en la vida de los individuos, no solo por la importancia que este tiene en la economía al permitir afrontar eventualidades no planeadas, sino a lo largo de la vida de los individuos, pues tener un buen nivel de

ahorro podría garantizar una buena calidad de vida al llegar el momento de la vejez para afrontar los gastos que se presentaran, así mismo se puede mantener estabilidad en el consumo para los momentos en que no haya ingresos laborales por situaciones como el desempleo.

En el caso de esta investigación se hace un breve análisis del ahorro de los hogares, y se enfatiza en la importancia del ahorro para la vejez al cual no se le ha dado el debido manejo, pues los análisis realizados dan muestra de la poca relevancia de este ítem en los hogares, lo cual no sólo podría afectar el nivel de vida de estos, sino la economía en general.

1.1.3 Seguridad social y sistema pensional en Colombia

El origen de la seguridad social en Colombia se ubica en el año de 1819, al instaurarse prestaciones económicas para los militares y sus familias ya que Simón Bolívar indicó en el Congreso de Angostura el 15 de febrero del mismo año que “el sistema de gobierno más perfecto es el que comparta mayor cantidad de bienestar, de seguridad social y de estabilidad política” (Rengifo: 1982).

Así mismo, Quinche (2006) señala: “el desarrollo de la seguridad social estuvo marcado por una fuerte diferenciación entre el sistema de los trabajadores privados, denominado de la seguridad social, y el de los funcionarios públicos, conocido como el de la previsión social”, por ello en el año 1945 el Estado crea un sistema de seguridad social para los trabajadores públicos y posteriormente en 1946 se crea el sistema de seguridad social para los trabajadores privados.

Hasta ese momento no existía la obligación para los empleadores de brindar seguridad social a sus empleados y estos al perder sus capacidades laborales dependían de acuerdos previos o de la buena intención de sus empleadores de brindar compensaciones económicas al quedar cesantes. Teniendo en cuenta lo anterior en el cuadro 1 se destacan los momentos históricos más importantes en cuanto al tema pensional, antes de la Ley 100 de 1993:

Cuadro 1. Reformas representativas al sistema pensional antes de la Ley 100 de 1993

| REFORMA | OBJETIVO |
|----------------------|--|
| Decreto 1600 de 1945 | Se creó la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) como mecanismo de la seguridad social para los empleados del sector público |
| Ley 90 de 1946 | Nace el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS), después ISS y hoy Colpensiones, con el objetivo de cubrir los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez y muerte de los empleados vinculados al sector privado |
| Ley 171 de 1961 | Se consagró la pensión en beneficio de los trabajadores que fueran despedidos sin justa causa después de 10 o 15 años de servicios, al cumplimiento de las edades de 60 y 50 años respectivamente, y por retiro voluntario con más de quince años de servicio, a los 60 años |
| Decreto 3041 de 1966 | Se ordena la afiliación obligatoria de los trabajadores del sector privado para los seguros de invalidez, vejez y muerte. Su cobertura inicial fué Bogotá, Cali y Medellín |
| Ley 4a de 1976 | Denominada estatuto del pensionado, cuyo principal razón fue unificar los regímenes aplicables en el sector público y privado en materia de reajustes anuales |

Fuente: Elaborado por los autores con base en la información contenida en leyes y decretos de la República de Colombia

El sistema reglamentado con el Decreto 3041 de 1966 inicia el 1º de enero de 1967 y su financiamiento se llevaba a cabo mediante las contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el gobierno nacional, esto fue teniendo en cuenta las recomendaciones del Actuario Gonzalo Arroba, quien indicó que el régimen financiero aplicable debía ser el de incrementos graduales del porcentaje de cotización cada cinco años, empezando desde el 8% hasta alcanzar el 20% de cotización, lo cual garantizaba el pago de las pensiones y generaba excedentes para constituir capital y generar reservas.

Sin embargo y de acuerdo a lo indicado por Gamboa et al (2012: 12), "desde 1967 hasta 1993 se desconocieron una serie de aspectos fundamentales de las recomendaciones de Gonzalo Arroba: primero el Gobierno colombiano no hizo las contribuciones que se habían previsto; segundo se aumentó el número de mesadas anuales de 12 a 13 sin las debidas fuentes de financiación y tercero no se llevó a cabo el escalonamiento de aportes como se había previsto inicialmente".

Por consiguiente y antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, la seguridad social no estaba consagrada ni definida con claridad; de acuerdo a lo indicado por Venegas (1996: 1) "El manejo que se le dio a la seguridad social en Colombia, fue disperso y ambiguo, en razón probablemente, de que nunca se definió su esencia o naturaleza". Fue así que en la Constitución Política de 1991, en el Artículo 48, se definió el concepto de seguridad social, dándole estructura y claridad, definiendo su naturaleza y características: *"La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social."*

Teniendo en cuenta lo anterior se implementó la Ley 100 de 1993 con varios elementos rectores, entre los cuales se encuentran la eficiencia, la universalidad, la solidaridad, la cobertura total y la pensión mínima, entre otras. Su objetivo principal era garantizar el acceso a más personas y permitir que estas tuvieran unas condiciones mínimas de bienestar en los años de disfrute luego de cumplir unas condiciones para acceder a la pensión, ya que hacia 1990 solamente el 21.5% de la población tenía acceso a seguridad social lo cual evidenciaba bastante inequidad.

Así mismo, la mencionada Ley adoptó un régimen pensional de carácter mixto, es decir público y privado, compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten, ya que el sistema pensional estaba compuesto únicamente por un

sistema de carácter público administrado por el Estado por medio del Instituto de los Seguros Sociales (ISS) hoy Colpensiones, en el cual todos los aportantes contribuyen a un fondo de naturaleza común. Al mostrar poca cobertura, con graves problemas de tipo estructural que lo hacían inviable financieramente, se tuvo que implementar un sistema privado cuyo objetivo primordial se centraba en aumentar la cobertura y garantizar que más personas pudieran acceder a una pensión al momento de cumplir con unos requisitos establecidos.

Posteriormente la Ley 797 de 2003 introdujo cambios al sistema general de pensiones, dichos cambios estuvieron enfocados principalmente al traslado entre fondos, régimen de transición, indemnización sustitutiva y requisitos para la obtención de una mesada pensional por invalidez y sobrevivencia, entre otras. Luego la Ley 860 de 2003 modificó algunas disposiciones de la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003, concernientes principalmente a los requisitos necesarios para la obtención de una pensión en caso de siniestros, haciendo esta prestación más asequible a la población colombiana.

1.2 BONO DEMOGRÁFICO Y CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN COLOMBIA

1.2.1. Relación de los cambios demográficos con el bono demográfico

La demografía se encarga de estudiar a la población tanto desde el punto de vista estático, es decir teniendo en cuenta sus características generales en un territorio y en un momento determinado, y desde el punto de vista dinámico, es decir desde al proceso de extensión de su base geográfica.

Al respecto Urquijo et al (2010: 31) señala en el estudio de las características socio-demográficas de la población colombiana del Ministerio de Protección Social: “El conocimiento de la demografía dinámica permite realizar estimaciones y proyecciones de la población en el futuro, cuyos cambios, previsibles en el tamaño

y en la estructura, han de tenerse en cuenta para modificar y establecer prioridades en las acciones de salud pública”.

Durante los últimos años Colombia viene atravesando una transición demográfica importante porque se ha presentado un marcado descenso en la fecundidad, así como una reducción de la población infantil y de la población de adultos mayores, en contraste se evidencia un aumento temporal de la población económicamente activa; como consecuencia de estos cambios se presentan bajas tasas de dependencia lo cual es conocido como “bono demográfico”. Por dichos cambios en la demografía la tasa de dependencia desciende a mínimos históricos, momento en el cual se presenta la oportunidad para el incremento de las tasas de ahorro, la inversión y consecuentemente el crecimiento económico.

Debido a lo anterior Martínez (2013: 8) señala: “los beneficios potenciales que proporciona a un país este contexto demográfico favorable no pueden hacerse efectivos sino mediante políticas públicas adecuadas, especialmente las dirigidas a mejorar el acceso al empleo productivo del gran volumen de fuerza de trabajo disponible y a reforzar la inversión en formación de capital humano...”.

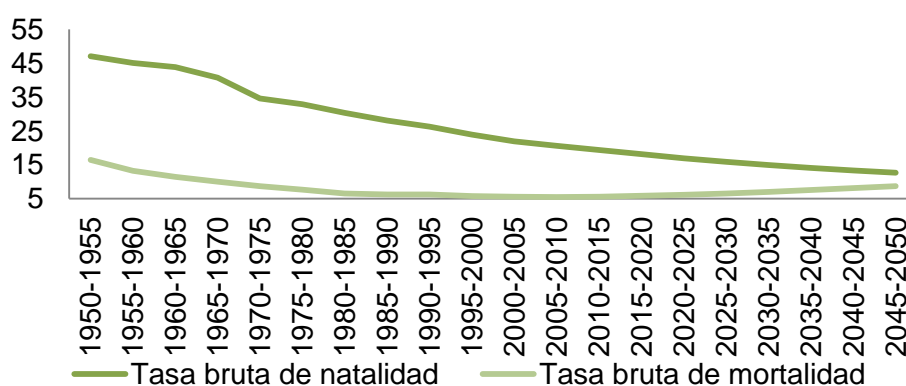
La CELADE en su documento “Juventud y bono demográfico en Iberoamérica”, publicado en enero de 2009, indica que tanto en Colombia como en otros países de la región las tasas de dependencia desde 1950 y hasta 2050 evidencian una tendencia decreciente, exceptuando el lapso comprendido entre 1960 y 1990 que fue superior debido a que la estructura por edades era más joven en ese momento.

Es en este momento, cuando las tasas de dependencia son bajas, que se deben generar suficientes plazas de trabajo que permitan cubrir la demanda de mano de obra, sin embargo en el mercado de trabajo colombiano se ha presentado una gran precarización, lo cual ha generado altas tasas de informalidad y por ende una menor tasa de trabajadores asegurados y aportando al sistema pensional.

1.2.2. Condiciones que conducen al bono demográfico en Colombia

En Colombia se han presentado cambios en los valores y comportamientos hacia la crianza y la familia, lo cual se evidencia en las variaciones de la fecundidad. Dichos cambios se han generado por el aumento en el gasto público en educación y salud, así como por el avance en las condiciones económicas del país, lo que trajo consigo cambios sociales como el proceso de urbanización, la industrialización, mayor acceso a educación por parte de las mujeres y por ende mayor participación en las actividades económicas, estos últimos cambios se presentaron durante los años sesenta y setenta. Como se muestra en la gráfica 1 las proyecciones de la CELADE desde el año 1950 hasta el año 2050 evidencian una tendencia decreciente de la tasa bruta de natalidad así como de la tasa bruta de mortalidad.

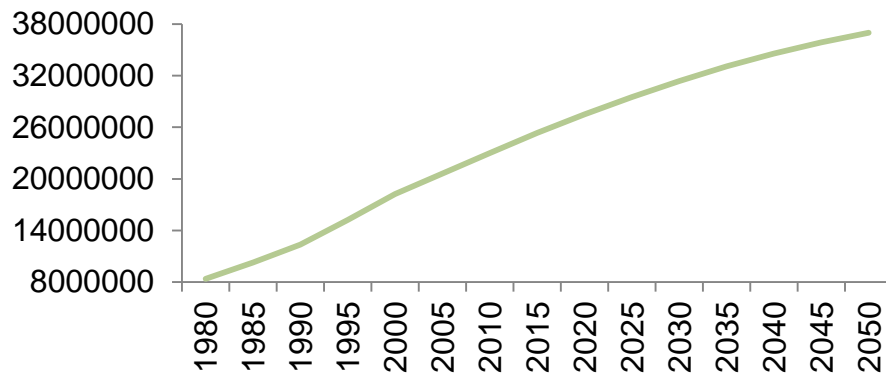
Gráfica 1 Proyección de las tasas de mortalidad y natalidad 1950-2050



Fuente: Elaborado por los autores con base en las “Estimaciones y proyecciones de la población a largo plazo 1950-2100” de la CELADE

De igual manera en la gráfica 2 y teniendo en cuenta los cambios en la estructura por edad, se evidencia un crecimiento de la población económicamente activa, desde 1980 hasta el año 2050.

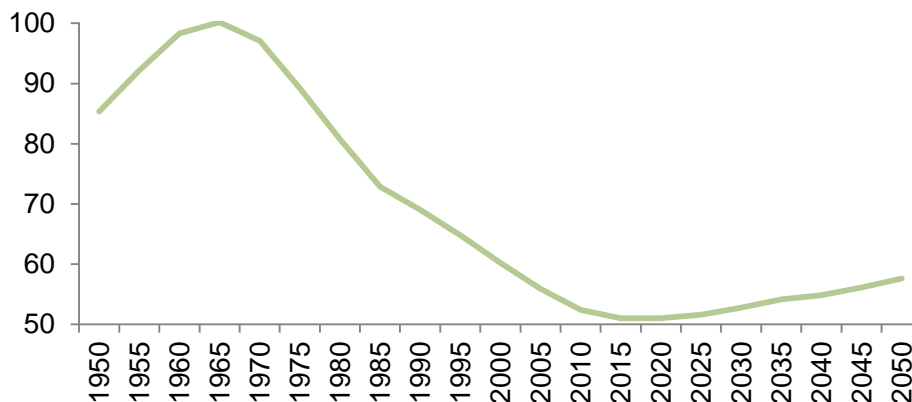
Gráfica 2 Población económicamente activa 1980-2050



Fuente: Elaborado por los autores con base en las “Estimaciones y proyecciones de la población a largo plazo 1950-2100” de la CELADE

Como consecuencia de esto en la gráfica 3, se refleja que las tasas de dependencia desde 1950 y hasta 2050 evidencian una tendencia decreciente, con un marcado descenso entre 1965 y 2030, y con una tendencia creciente después del 2035.

Gráfica 3 Evolución de las tasas de dependencia 1950-2050



Fuente: Elaborado por los autores con base en las “Estimaciones y proyecciones de la población a largo plazo 1950-2100” de la CELADE

Matemáticamente la tasa de dependencia es expresada como:

$$C(t, i) / P(t, i) = \sum \{c(x) * n(x, t, i)\} / \sum \{l(x) * n(x, t, i)\}$$

Donde:

$C(t, i)$ = número efectivo de consumidores en el año t y el país i

$P(t, i)$ = número efectivo de productores en el año t y el país i

$c(x)$ = consumo medio en la edad por perfil estándar

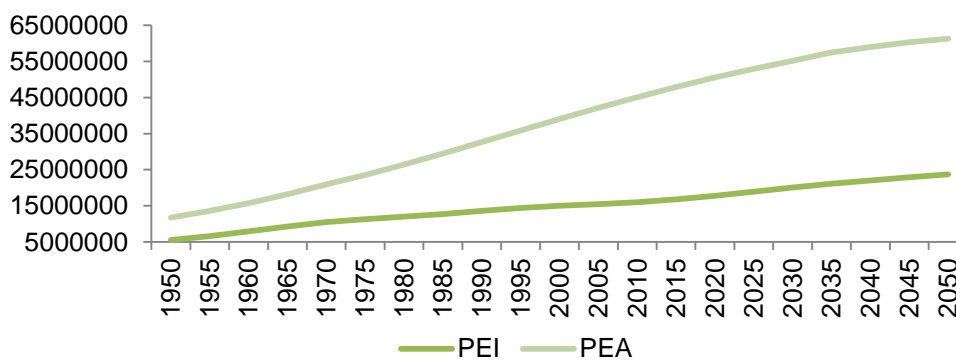
$l(x)$ = ingresos medios del trabajo en la edad por perfil estándar

$n(x, t, i)$ = población total de edad x, en el año t y el país i

Según lo indicado por Martínez (2013: 21) “El periodo de bono demográfico se prolonga por varias décadas, hasta cuando la relación de dependencia vuelve a aumentar como consecuencia del incremento acelerado de la proporción de personas adultas mayores”.

De acuerdo con las proyecciones elaboradas por la CELADE desde 1950 hasta 2050 se evidencia en la gráfica 4, que la población económicamente inactiva (PEI) que corresponde a aquellas personas cuya edad está entre 0 y 14 años y mayores de 65 años, muestra un ascenso inferior a la población económicamente activa (PEA), cuya edad está entre los 15 y 64 años.

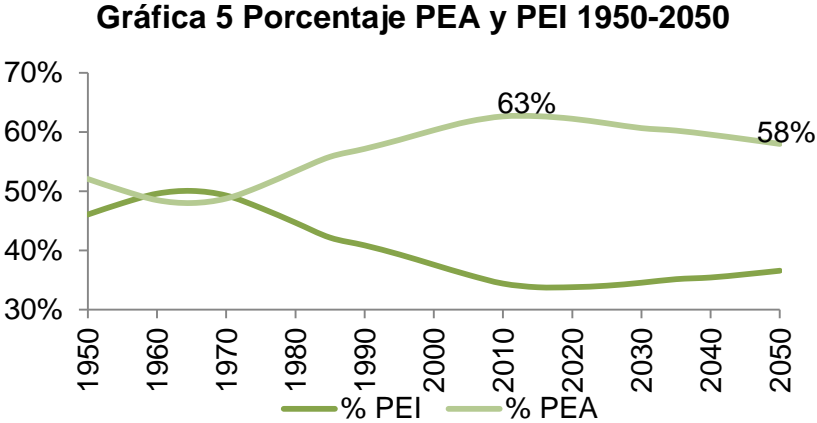
Gráfica 4 Evolución de PEA y PEI 1950-2050



Fuente: Elaborado por los autores con base en las “Estimaciones y proyecciones de la población a largo plazo 1950-2100” de la CELADE

Como se muestra en la gráfica 5 la PEA frente a la población total empieza su ascenso hacia finales de los sesenta con un 48% de la población, está alcanza su

punto máximo en el año 2015 con un 63% de la población y posteriormente empieza a descender hasta el 2050 cuando alcanza un 58%.



Fuente: Elaborado por los autores con base en las “Estimaciones y proyecciones de la población a largo plazo 1950-2100” de la CELADE

Todos estos indicadores demográficos demuestran que hay un conjunto de condiciones favorables para el logro del equilibrio actuarial porque con una mayor participación de la PEA existe la probabilidad de alcanzar una mayor tasa de cotización, así como mayores tasas de ahorro. Sin embargo la alta incidencia de la informalidad puede indicar que cuando las tasas de dependencia vuelvan a subir el sistema pensional podría no ser sostenible y podría generar un gran déficit fiscal.

1.2.3 La informalidad en el bono demográfico

Teniendo en cuenta la importancia de la generación de recursos para las reservas que requerirá el sistema pensional al finalizar la transición demográfica, la informalidad es un tema que debe ser abordado y solucionado, ya que la alta incidencia de ésta afectará la consolidación de las reservas necesarias hacia el año 2035 de no tomarse las medidas pertinentes.

Por lo anterior y de acuerdo a lo indicado por Galvis (2012:1): “definiendo la informalidad por falta de aportes a seguridad social, cerca de seis de cada diez

empleados se ubicaría en el sector informal”, lo cual no garantiza que se genere el flujo de recursos para que el sistema pensional sea sostenible.

En el mismo sentido el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), señala que desde finales de los años sesenta el tema de la informalidad ha despertado interés por el impacto que este fenómeno genera en el mercado de trabajo. La informalidad laboral surge inicialmente en las economías de los países en desarrollo, y fue visto como un fenómeno dual de economías en transición con un sector intensivo en capital y tecnología de alta productividad y uno de baja productividad intensivo en mano de obra y escasez de capital. Se creía que a medida que las economías fueran creciendo la informalidad tendería a desaparecer, sin embargo ocurrió lo contrario, siguió aumentando y hoy en día constituye uno de los sectores que más absorbe mano de obra.

Por otra parte es importante resaltar que al generarse migración del campo a la ciudad no se crean los suficientes puestos de trabajo que puedan acoger la oferta laboral disponible, lo que obliga a las personas a buscar maneras de sobrevivir acudiendo al campo de la informalidad.

Así mismo Ramírez et al (2006: 100) señalan que: “se introdujeron forzosamente políticas de adelgazamiento del aparato estatal, que han tenido efectos nocivos en términos de desempleo y subempleo, porque además del impacto directo que implica el despido de trabajadores del sector público, la flexibilización del mercado de trabajo se ha traducido en una proliferación inusitada de cooperativas de trabajo, forma eufemística por medio de la cual los empresarios le hacen el quite a las obligaciones laborales”. Cabe señalar que aunque la economía siga en su senda de crecimiento actual se presentarán dificultades para disminuir los niveles de informalidad, ya que esto depende de varios elementos más complejos.¹

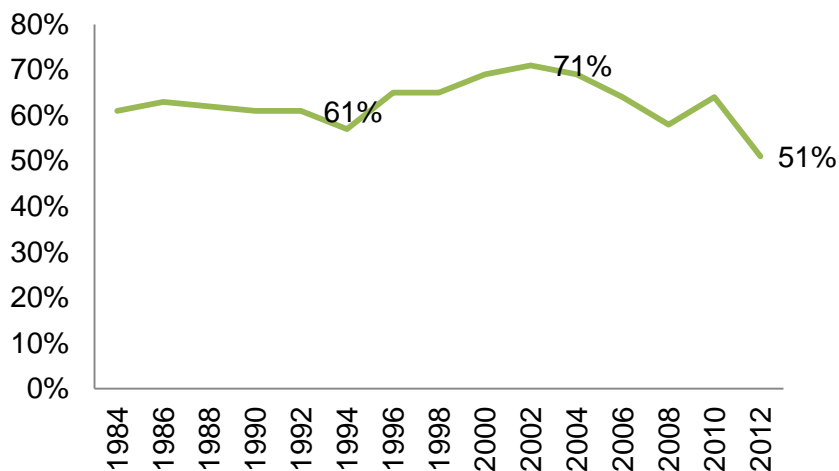
¹ Como la disminución del desplazamiento forzado del campo a la ciudad por cuenta del conflicto armado o el aumento de los niveles de profesionalización de la mano de obra que genera una barrera de entrada al mercado de trabajo formal.

El DANE, por medio de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), empezó a medir la informalidad para las 7 principales ciudades desde junio de 1986, dicha medición se basa en la definición de informalidad de la OIT, que hace referencia a actividades desarrolladas al margen de los aportes a seguridad social.

Según lo indica Pérez (2004: 7) “En el primer quinquenio de los años noventa, la participación de la ocupación informal dentro del empleo urbano se situaba alrededor del 54%, pero a partir de 1996 dicha proporción empezó a crecer sostenidamente, hasta ubicarse en el 61% en el año 2001”.

Por su parte Sánchez (2010) indica que: “las tasas de informalidad en el año 1990 se ubicaban en un 61% y su tendencia ha ido en aumento, aunque durante el año 2011 y 2012 se presentó una importante disminución”, lo cual se evidencia en la gráfica 6.

Gráfica 6. Evolución de las tasas de informalidad 1984-2012



Fuente: DANE, cálculos CEDE. Elaborado por los autores con base en datos del estudio “Empleo Informal y Regulación Laboral en Colombia y Chile”. Universidad de los Andes. 2010.

Como lo indica Galvis (2012: 5): “La importancia del estudio de la informalidad está atada a que, para efectos de política económica, ésta es perjudicial para un país en la medida en que altos grados de ésta pueden significar baja

productividad, poca innovación, reducida recaudación de impuestos o evasión, así como un grado reducido de aportes a seguridad social”.

1.3 ESTUDIOS SOBRE APROVECHAMIENTO DEL BONO DEMOGRÁFICO

1.3.1. Aprovechamiento del bono demográfico para el sector educativo en Colombia, estudio Profamilia

En este estudio denominado “Descenso de la fecundidad, bono demográfico y crecimiento económico en Colombia 1990-2010”, se hace un análisis sobre los vínculos positivos entre el descenso de la fecundidad, el bono demográfico resultante, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en Colombia.

El estudio describe las etapas de transición demográfica, la transformación de las estructuras por edad y se aproxima a la magnitud económica del bono demográfico al realizar su valoración económica del bono en el sector educativo. Se señala que al reducirse el gasto en educación sobre los ingresos laborales (tasa de dependencia) desde el año 1972 hasta el año 2072 las tasas de dependencia llegarían a un 53.5%, lo cual traduce que en la actualidad con un poco más de la mitad de los recursos que se demandaban en 1972 se alcanzaría el mismo nivel de escolaridad.

En cuanto a cobertura la investigación indica que los datos no son alentadores, puesto que la población con edad para el nivel de básica primaria disminuyó como consecuencia de la transición demográfica en un 3.9% entre 2005 y 2011, y la población matriculada en básica secundaria decreció en un 10.3% en el mismo periodo. Como resultado, en este lapso la tasa bruta de cobertura educativa en primaria disminuyó en un 6.2%. En la educación secundaria, aunque la escolarización ha aumentado, la tasa neta de cobertura solo llegó al 55 % en 2001, nivel muy por debajo al de muchos países de la región y lejano de la meta propuesta por la UNESCO del 75%.

1.3.2. Dividendos demográficos y el sistema de pensiones de retiro, caso México

Este estudio denominado “Dividendos demográficos y el sistema de pensiones de retiro”, analiza la forma en que se han modificado las contribuciones y los beneficios de 1944 a 1977 con el fin de determinar los niveles de ahorro y gasto creados bajo el contexto de los sistemas de pensiones en función de las estructuras por edad, también se busca completar el diagnóstico del primer dividendo hasta 2024 y finalmente buscan establecer la posibilidad de un segundo dividendo demográfico después del año 2024.

El estudio señala que la oportunidad del primer dividendo se desvanece ante el hecho de que la mayor parte de inversión se destina a instrumentos gubernamentales, ya que los recursos se utilizan para financiar los costos de transición del modelo de reparto al modelo de capitalización individual y por lo tanto se cancela la generación de ahorro interno. También se prevé un incremento de los pensionados de 2012 a 2024 que representará fuertes gastos para el Estado, y generará desahorro, hechos que impiden aumentar la capacidad de ahorro y por ende el crecimiento económico, lo que se traduce en que no se construirá ahorro para el primer dividendo demográfico.

1.3.3. Juventud y bono demográfico en Iberoamérica, Cepal

Este estudio denominado “Juventud y bono demográfico en Iberoamérica” fue elaborado en el marco de un convenio entre la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y la CEPAL, contando también con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), por un grupo de investigadores del CELADE y de la CEPAL.

En el estudio se hace un recorrido por las tendencias demográficas en Iberoamérica, se analizan el impacto de los cambios demográficos sobre su población joven durante el período del bono demográfico, se analizan las tasas de

dependencia en los sectores: educación, salud y pensiones. Finalmente se analiza la relación entre la trayectoria educativa e inserción laboral de los jóvenes.

El estudio señala que la disminución sostenida de la fecundidad ha conducido a grandes reducciones del cociente entre la población en edad de estudiar y aquella en edad de trabajar, lo cual produjo una liberación de recursos financieros, que posibilitaría una mayor inversión en la cobertura y calidad de la educación. Este hecho se observó en todos los países de la región y representó, en promedio, un 19% de aumento en los recursos disponibles por niño en edad escolar durante la última década. Del mismo modo, se prevé un incremento sustancial para la próxima década, del 15% en promedio, lo que permitiría sostener económicamente los esfuerzos encaminados a ampliar la cobertura educativa en los niveles secundario y terciario.

Por otro lado, el estudio concluyó que los trabajadores jóvenes que se insertaron en el mercado laboral en la última década sin haber completado la educación secundaria han enfrentado peores condiciones relativas de trabajo, en cuanto a episodios de desocupación, ingresos y tasas de participación en empleos de baja productividad.

CAPÍTULO II

FACTORES QUE INCIDEN EN EL APROVECHAMIENTO DEL BONO DEMOGRÁFICO

2.1. COMPORTAMIENTO DEL PASIVO PENSIONAL

Con la creación tanto de Cajanal (1945) como del Seguro Social (1946) se dio inicio a una importante etapa para la seguridad social en Colombia, ya que sólo hasta ese momento se instauró la obligatoriedad para los empleadores de garantizar la seguridad social para los trabajadores, con el fin de asegurar a estos por los riesgos de enfermedad general, invalidez, vejez y muerte.

Cabe señalar que de acuerdo a lo indicado en el texto “ISS, 60 años de seguridad social 1946-2006”, desde el surgimiento del Instituto Colombiano de Seguridad Social (ICSS) se presentaron problemas financieros ya que en el año de 1946 el Congreso de la República no autorizó el manejo de los recursos requeridos para las cotizaciones acumuladas (caso pensiones de vejez, invalidez y muerte) y las apropiaciones presupuestales fueron recortadas hasta la mitad, todo ello por la crisis fiscal y el endeudamiento vigente en el país en aquel entonces

No fue sino hasta el 1º de enero de 1967 que se amplió la cobertura y empezó a funcionar el seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM), amparando a los trabajadores del sector privado. Lo anterior debido a que los empleadores prescindían de los empleados al acercarse la fecha en la que tenían derecho adquirir la pensión de jubilación, dado que buena parte de los trabajadores no se encontraban amparados por el Código Sustantivo del Trabajo.

Durante los siguientes años el desbalance se hizo cada vez más evidente, y fue así que en el año 1966 el gobierno empezó a incumplir con el pago mensual de sus aportes, representando en ese año el 10% del total adeudado al Instituto. Algunos años después, en 1979, se estimó el déficit en \$2.500 millones de pesos, a pesar de la aplicación de medidas que evitaron el despilfarro y los gastos

innecesarios; posteriormente en 1985 el déficit se estimó en \$4.470 millones de pesos, quedando en riesgo el pago de la mesada pensional a cerca de 120.000 trabajadores del sector privado.

De acuerdo a lo indicado en el texto “ISS, 60 años de seguridad social” al entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 se presentó un incremento en las reservas pensionales, de \$650.000 millones en 1993 a \$5.2 billones en el año 2000, lo que permitió al ISS atender el compromiso con los pensionados hasta el año 2004. Sin embargo en el año 2004 se agotaron estas reservas y el Estado tuvo que transferir recursos para el pago de las mesadas pensionales, en cumplimiento del artículo 138 de la Ley 100 de 1993.

Con relación a lo anterior en el año 2010 el “Informe de Auditoría del Balance General de la Nación” indicó que: “Están registrados en los pasivos estimados únicamente \$88,9 billones de pesos de los \$407,6 billones de pesos en que está valorada la obligación pensional. De modo que están pendientes de reconocimiento \$318,6 billones de pesos, de los cuales \$199 billones de pesos corresponden a los fondos de reservas y \$119,6 billones de pesos a las empresas públicas empleadoras”. De igual manera se indica en el mismo informe que “Las reservas financieras para atender las obligaciones pensionales representan, cada vez, un mayor porcentaje dentro del Presupuesto General de la Nación y del PIB” (p. 105).

Adicionalmente mediante documento técnico remitido por la Contraloría General de la República a la Contaduría General del Nación en el año 2011 se indicó que “Los pagos por pensiones son crecientes y no hay reservas financieras suficientes para atenderlos”, “no hay reconocimiento del gasto y la obligación por las cuantías debidas”, “no se cuenta con activos suficientes para fondear este pasivo” (p.110). El informe también revela que se tiene previsto amortizar el 100% del pasivo pensional en el año 2029.

Por ende las implicaciones económicas que generan estos pagos que debe realizar el Estado han sido tema de preocupación a lo largo de los últimos años, ya que de acuerdo con García (2004: 118) “La estabilidad financiera de un Sistema General de Pensiones (SGP) se garantiza en la medida en que el mismo percibe un nivel adecuado de aportes que le permita pagar día a día una mayor cantidad de pensionados hoy y obtener un ahorro para pagar pensiones mañana”; no obstante el SGP actual sufre de diversas dificultades entre las cuales se destacan bajos niveles de cotización y alto nivel de endeudamiento por parte del Estado.

Así mismo, Bravo (2000: 124), indica que en América Latina, como en el resto del mundo, la mayoría de los sistemas públicos de pensiones son de reparto, y cuentan con reservas relativamente escasas. El gasto público en pensiones ha crecido consistentemente a escala mundial, y ha alcanzado en promedio entre 8% y 10% del PIB en la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE) y en los países de Europa Oriental.

Lo anterior refleja un panorama preocupante para el sistema pensional y los datos permiten inferir que el pasivo pensional existente podría estar afectando en forma directa la generación de ahorro, por lo cual no se aprovecharían los recursos que genera el bono demográfico por el que está atravesando Colombia.

2.2. TENDENCIAS DE LAS TASAS DE COTIZACIÓN

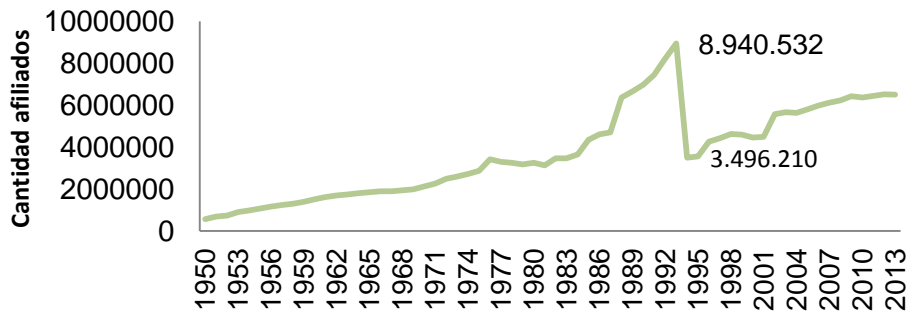
Como ya se ha mencionado el sistema pensional colombiano está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes, pero que coexisten, es decir régimen de prima media implementado en 1946 y régimen de ahorro individual implementado en 1993 para ampliar la cobertura y permitir el acceso al sistema pensional a un porcentaje mayor de la población, ya que el régimen existente no era equitativo y presentaba graves problemas estructurales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la encuesta CAP (Conocimiento, Actitudes y Prácticas en salud) realizada por el ISS y Profamilia a 12746 hogares, indicó que antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 el ISS brindaba cobertura al

20.1% de los adultos trabajadores y al 1.2% de los pensionados, lo cual evidencia la inequidad existente al entrar en vigencia la mencionada Ley.

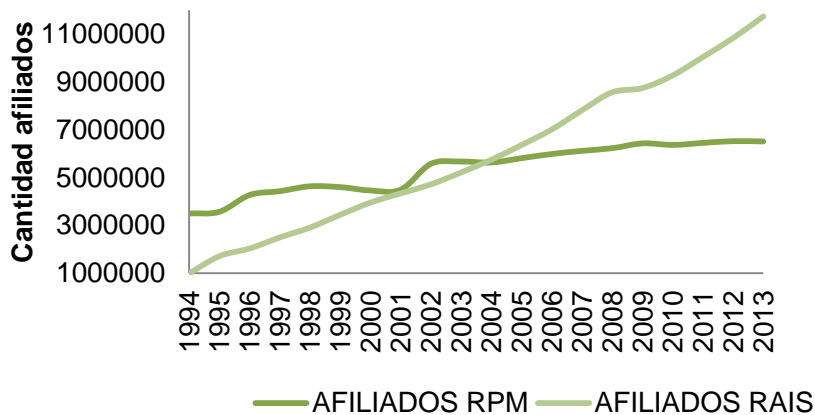
En el mismo sentido el ISS señala que al entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 se generaron fuertes efectos financieros por la masiva migración de afiliados a las nuevas administradoras de fondos de pensiones (AFP), ya que como se muestra en la gráfica 7, estos pasaron de 8.940.532 millones en 1993 a 3.496.210 millones en 1995 y contrasta con el aumento de cotizantes al RAIS de la gráfica 8.

Gráfica 7 Afiliados RPM 1950-2013



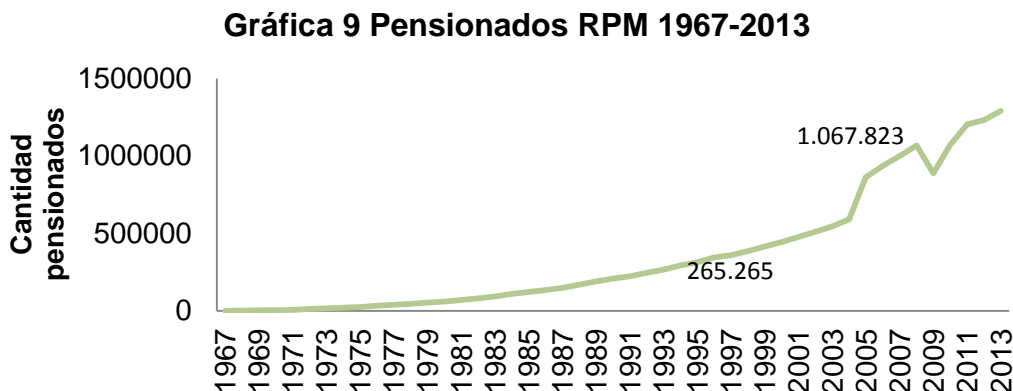
Fuente: Elaborado por los autores con base en datos del libro “ISS, 60 años de seguridad social 1946-2006”, tesis de grado “Pasado, Presente y Futuro del RPM en Colombia” y Superintendencia Financiera de Colombia

Gráfica 8 Relación afiliados RPM y RAIS 1994-2013



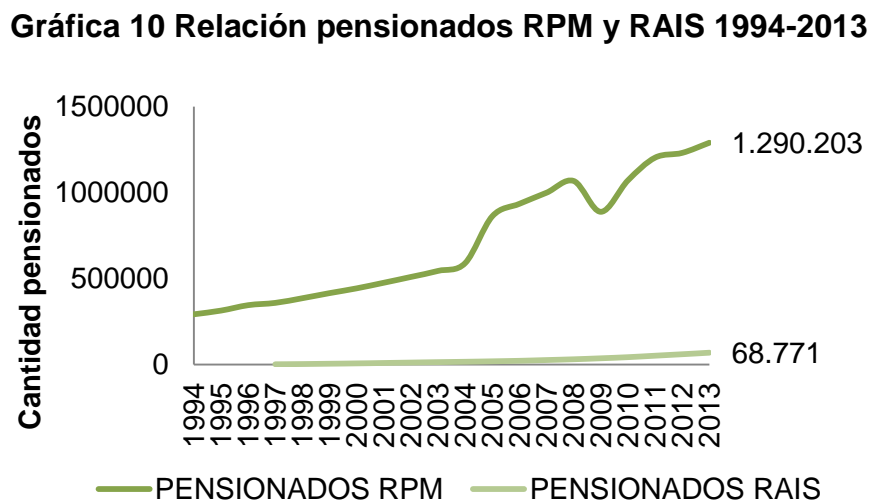
Fuente: Elaborado por los autores con base en estadísticas de la Superintendencia Financiera de Colombia

Por su parte, como lo muestra la gráfica 9, el número de pensionados del ISS desde 1967 ha mostrado un aumento progresivo, siendo los datos más representativos la cantidad de pensionados de 1993 con 265.265 y el aumento para el año 2008 con 1.067.823 trabajadores.



Fuente: Elaborado por los autores con base en datos del libro “ISS, 60 años de seguridad social 1946-2006”, tesis de grado “Pasado, Presente y Futuro del RPM en Colombia” y Superintendencia Financiera de Colombia

El contraste entre la cantidad de pensionados de los regímenes también pone en evidencia la causa del creciente pasivo pensional que genera el RPM, ya que hasta el año 2013 este último presenta 1.290.203 pensionados mientras que el RAIS cuenta con 68.771, como se evidencia en la gráfica 10.



Fuente: Elaborado por los autores con base en estadísticas de la Superintendencia Financiera de Colombia

En este punto es importante precisar que la información tanto de la cantidad de afiliados como de los pensionados del régimen de prima media desde el año 1967 hasta el año 2004 fue tomada en su mayoría de la investigación “Pasado, Presente y Futuro del Régimen de Prima Media en Colombia”, así como del texto “ISS, 60 años de seguridad social 1946-2006”, de igual manera se tomaron los datos correspondiente a las proyecciones de afiliados y pensionados desde 2014 hasta el año 2050. Así mismo fueron extraídos datos de afiliados y pensionados entre el año 2005 y el año 2013 de la Superintendencia Financiera de Colombia, que se encuentran disponibles en la página web de la entidad.

Es importante anotar que la consistencia de las series presentadas tanto de pensionados como de afiliados, que corresponden a los primeros años de funcionamiento del ISS, no han podido ser validadas debido a que las estadísticas de la entidad publicadas en el texto “ISS, 60 años de seguridad social en Colombia” muestran los datos agregados de la cantidad de afiliados por concepto de salud, pensión y riesgos profesionales y para la mencionada investigación del RPM se desagregaron los datos de afiliados y pensionados, por lo cual estos posiblemente pueden presentar desviaciones.

2.3. IMPLICACIONES DEL PASIVO PENSIONAL Y LAS COTIZACIONES EN EL APROVECHAMIENTO DEL BONO DEMOGRÁFICO

Con el fin de sacar provecho a las condiciones demográficas favorables por las que está atravesando Colombia y que generan el denominado bono demográfico, se deben implementar un conjunto de políticas que fortalezcan el ahorro, disminuyan las tasas de informalidad laboral y por ende aumenten las cotizaciones al sistema pensional que permitan contar con los recursos para atender a la población en la etapa de envejecimiento.

Porque como lo indicó Martínez (2013: 38) “Se dispondría del tiempo suficiente para materializar este dividendo mediante la adopción de políticas económicas,

fundamentalmente las encaminadas a ampliar las oportunidades de acceso a empleos productivos para la gran masa de trabajadores de que dispone en la actualidad. Así mismo, es necesario realizar considerables inversiones en capital humano, principalmente en los jóvenes, y reducir la inseguridad, la precariedad y la informalidad típicas del mercado laboral”.

Teniendo en cuenta lo mencionado por Martínez (2013) en cuanto a la duración del bono demográfico, se han establecido diversas maneras de estimar el tiempo de estas condiciones favorables, y son las siguientes:

1. Según estimaciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el periodo más favorable del bono demográfico para Colombia (relación de dependencia por debajo de $2/3$) se daría entre 1999 y hasta el 2043 aproximadamente.
2. Tomando las relaciones de dependencia que arrojan las proyecciones del DANE y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), el período del bono demográfico para el país terminaría en 2035, por lo que se disminuiría en 8 años, comparándolo con las estimaciones de la ONU.
3. La extensión del bono demográfico depende del momento de inicio y de la intensidad de la transición demográfica, y de acuerdo a esta estimación el bono demográfico sería de 51 años, es decir desde 1964 hasta el 2015.

Para los fines que persigue esta investigación y teniendo en cuenta la disponibilidad de datos del DANE, así como la disponibilidad de datos de la CELADE, se tomaron las estimaciones que indican que el bono demográfico termina hacia el año 2035 aproximadamente, como lo muestra la gráfica 3, que es cuando las tasas de dependencia se mantienen estables hasta más o menos el mencionado año y empiezan a ascender nuevamente.

Como se había mencionado anteriormente se deben aprovechar las condiciones demográficas favorables, por lo cual en esta investigación se analiza desde el comportamiento del pasivo pensional y desde el comportamiento de las cotizaciones al sistema pensional, así como los gastos en pensiones que deben

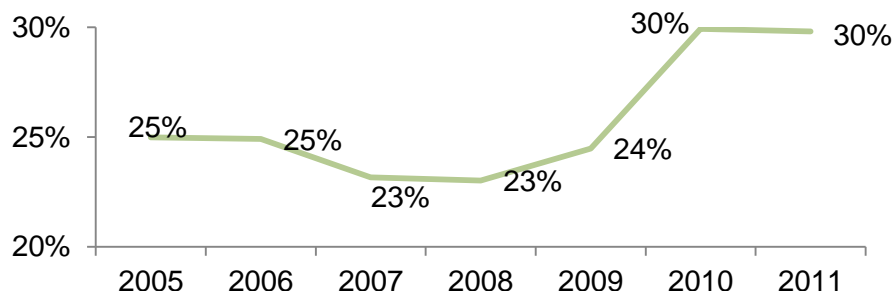
ser asumidas por éste; analizando la forma en que estas variables afectan la acumulación de recursos necesarios al finalizar la transición demográfica favorable.

En primera instancia, el pasivo pensional se ha venido incrementando de manera alarmante, prácticamente desde la creación del sistema pensional, ya que aunque esté se diseñó para funcionar con reservas la realidad ha sido otra, porque el funcionamiento del sistema y su fuente de financiación han sido las cotizaciones tanto las que se reciben como las que se proyectan recibir.

Ya que las reservas del sistema pensional, específicamente del régimen público, se agotaron en el año 2004 el Estado ha debido asumir el pago de las pensiones con cargo al presupuesto nacional. Según lo indicó la Contraloría General de la República (CGR) en el año 2013 para llevar a cabo la estimación real y total de la obligación pensional, presente y futura, y teniendo en cuenta el constante crecimiento, se debe hacer en conformidad con un modelo actuarial en el que se integren las tendencias económicas, demográficas y laborales del país.

Adicionalmente y como se muestra en la gráfica 11 las cotizaciones del RPM financian en menos de la mitad las mesadas pensionales, por lo cual del presupuesto nacional se debe cubrir la diferencia.

Gráfica 11 Proporción del financiamiento de las mesadas pensionales del RPM 2005-2011



Fuente: Elaborado por los autores con base en datos de la Contraloría General de la República

De igual manera, como se muestra en el cuadro 2, el pago de pensiones entre el año 2009 y el año 2013 como porcentaje del presupuesto nacional, representa más del 10% de éste.

Cuadro 2 Apropriaciones para pensiones

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Presupuesto total | 138.626 | 148.293 | 147.255 | 165.276 | 185.525 |
| Pensiones | 21.418 | 24.303 | 23.607 | 24.893 | 24.881 |
| PIB | 4.3% | 4.50% | 4.1% | 4% | 3.5% |
| % del presupuesto | 15% | 16% | 16% | 15% | 13% |

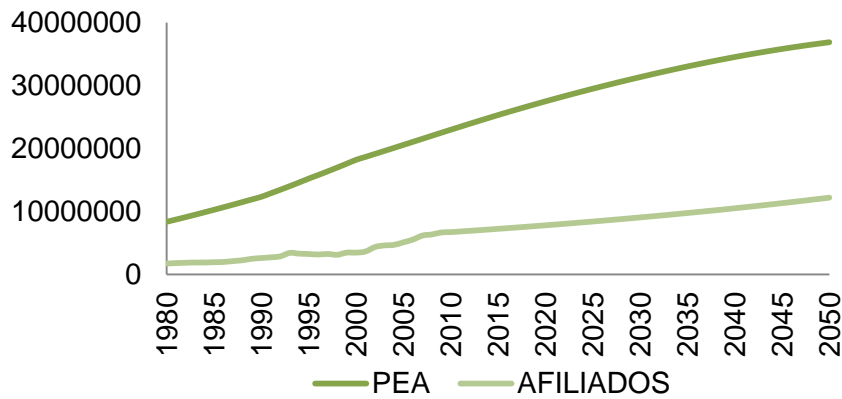
Fuente: Elaborado por los autores con base en datos de la Contraloría General de la República

Lo anterior pone en evidencia que no se está generando ahorro de ninguna manera en el sistema pensional y los recursos de las cotizaciones que se generan lo que están financiando es el déficit existente, por lo cual no se reservan recursos para la sostenibilidad futura de la población envejecida, porque como lo señala la CGR la deuda de la nación a septiembre de 2012 es de 35 billones de pesos correspondiente a 1.458.698 bonos pensionales.

En segunda instancia, el sistema pensional requiere que el nivel de cotización al sistema sea constante y creciente, porque como indica Arrieta (2011: 2) “la sostenibilidad del sistema pensional tiene una relación directa con los aportes de los afiliados y su monto; sin embargo encuentra que los cotizantes activos del sistema son menores a los afiliados pensionados, quienes ya gozan de su mesada pensional, en consecuencia el sistema se hace insostenible”.

Teniendo en cuenta lo anterior en la gráfica 12 se evidencia que la población económica activa (PEA) con respecto a los afiliados al sistema pensional, entre el año 1980 y el año 2050 ha sido superior, y aunque la tendencia de las afiliaciones es creciente muestra un fuerte rezago frente al crecimiento de la PEA.

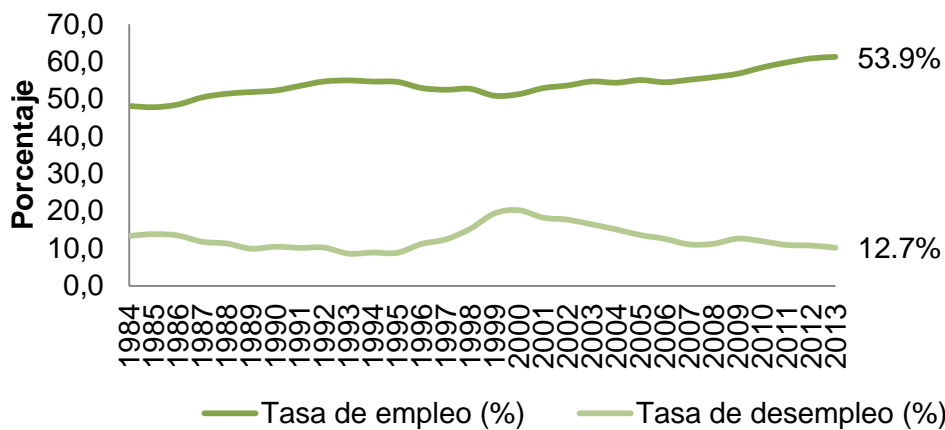
Gráfica 12 Relación PEA y afiliados sistema pensional 1980-2050



Fuente: Elaboración propia con base en datos tesis de grado “Pasado, Presente y Futuro del RPM en Colombia”, Superintendencia Financiera de Colombia y CELADE

Dado que las cotizaciones al sistema pensional dependen en buena medida del funcionamiento del mercado laboral, y analizando las tendencias de éste durante los últimos 30 años, en la gráfica 13 se evidencia que la tasa de empleo promedio ha sido del 53.9%, que resulta muy baja teniendo en cuenta que la fuerza de trabajo existente es alta. Esto evidencia que el mercado laboral formal no está acogiendo de manera satisfactoria la oferta de mano de obra existente, lo cual afecta las cotizaciones al sistema pensional.

Gráfica 13 Tasa de empleo y desempleo 1984-2013



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Banco de la República

Como lo indica Martínez (2013: 18) citando a Alonso (2008) “la composición demográfica de la fuerza laboral podría tener un efecto sobre el desempleo”, ya que evidentemente por causa de las políticas actuales se está desaprovechando la fuerza laboral existente y los esfuerzos para corregir la informalidad laboral y disminuir la tasa de desempleo no son suficientes y si el mercado sigue funcionando de esa manera indiscutiblemente no se podrá ampliar la capacidad productiva, y no se construirán los activos necesarios para cuando las tasas de dependencia vuelvan a subir, y los futuros jubilados demanden recursos.

De tal manera que como indica Montenegro (2013: 1) con respecto a las tasas de dependencia “que aparentemente auguran un futuro muy promisorio para Colombia, pero esconden una gravísima situación del mercado laboral. Porque, para que ese bono demográfico sea de verdad un bono provechoso para un país se requiere que la población trabajadora efectivamente tenga la capacidad de ahorrar, invertir y pagar impuestos”. Así mismo Montenegro (2013) indica que la gran mayoría de los trabajadores no tienen la capacidad de cotizar a pensiones, porque de los 21 millones de colombianos que están realizando algún tipo de trabajo, solo cotizan a seguridad social unos 6.5 millones.

CAPÍTULO III

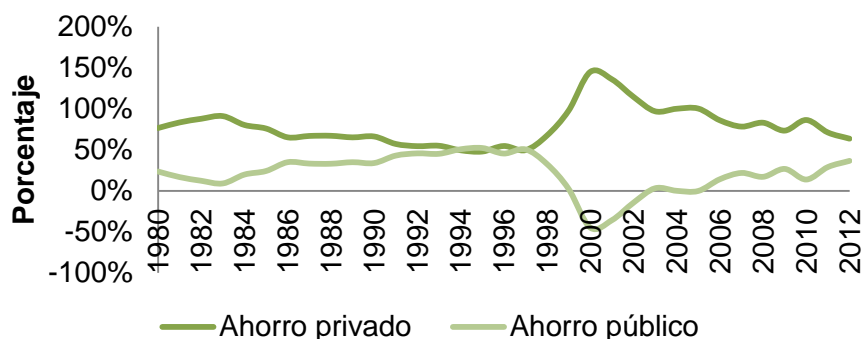
TENDENCIAS DEL AHORRO PARA LA VEJEZ E IMPLICACIONES EN BONO DEMOGRÁFICO

3.1. AHORRO PÚBLICO Y PRIVADO (DE LOS HOGARES) ENTRE 1980 - 2012

La importancia del ahorro tanto a nivel macro como a nivel microeconómico ha sido reseñada en diversas investigaciones, por su incidencia sobre el crecimiento económico y sobre el bienestar futuro de la población; la relevancia de este aspecto en el mercado radica en que una buena proporción garantiza en alguna medida afrontar las crisis que eventualmente se pueden presentar en la economía, este se divide entre ahorro privado (de los hogares) y ahorro público.

Observando la tasas de ahorro en Colombia para el período 1980-2012 el promedio de ahorro de los hogares con respecto al ahorro total de la economía fue del 78%, aunque se presentó un deterioro importante del ahorro porque durante los años 80 el promedio fue del 76%, mientras durante los años 90 éste mostró una fuerte caída ubicándose en un 59%, explicado por el proceso de liberalización financiera que se presentó a principios de los años 90 y que tuvo como efecto una reducción de las tasas de ahorro público y privado, una ampliación de los déficit de cuenta corriente, entre otras, dicho comportamiento se evidencia en la gráfica 14.

Gráfica 14 Comportamiento del ahorro privado y ahorro público 1980-2012



Fuente: Elaborado por los autores con base en estadísticas del DANE de las Cuentas Nacionales

Como lo indica Melo (2006: 6) “en la primera mitad de la década de los noventa se registró una fuerte caída del ahorro nacional y en especial del ahorro privado, que descendió del 12.9% del Producto Nacional Bruto (PNB) en 1989 al 7.1% en 1995, dichas caídas fueron atribuidas a las diferentes reformas estructurales adelantadas a comienzos de los noventa y de una u otra manera afectaron las tasas de ahorro”.

3.2. AHORRO DE LOS HOGARES Y PROPORCIÓN QUE SE DESTINA COMO AHORRO PARA LA VEJEZ

De acuerdo a lo señalado por Melo et al (2006), citando a Callen y Thimann (1997) “existen varios motivos para el ahorro de los hogares, agrupándose en cuatro categorías principales: i) Proveer recursos para el periodo de jubilación; ii) financiar gastos esperados durante el ciclo de vida (incluyendo la compra de vivienda y educación); iii) construir una reserva para contingencias; iv) suavizar la disponibilidad de recursos para mantener un consumo estable a lo largo de la vida”.

Por su parte Guataqui et al (2009: 9) señalan: “Se debe tener en cuenta que el análisis del ahorro para el retiro tiene características diferentes respecto a los análisis de tasa de ahorro; en particular, porque este tipo de ahorro tiene mayores efectos en el largo plazo, puesto que representa un *trade-off* en la elección intertemporal de consumo que afecta de manera importante las finanzas públicas, debido al elevado carácter asistencialista del sistema de seguridad social, y a la transición demográfica”.

Tomando como base la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2007 (GEIH), Guataqui et al (2009) estimó el porcentaje de uso de los canales de ahorro para el retiro (Cuadro 2), así como la proporción de individuos que ahorran para el retiro, teniendo en cuenta diversas características socioeconómicas (Cuadro 3).

Cuadro 3 Uso de los Canales de ahorro para el retiro

| | Total | Urbano | Rural |
|------------------------------------|-------|--------|-------|
| Preparando sus hijos | 5% | 4% | 8% |
| Ahorrando en un fondo de pensiones | 25% | 30% | 9% |
| Otras formas de ahorro | 7% | 7% | 7% |
| Nada | 63% | 59% | 77% |

Fuente: Datos tomados de Guataqui et al (2009) con base en datos de GEIH 2007

Según el cuadro 3, la encuesta puso en evidencia que el 63% de las personas no tienen establecida una forma de ahorrar para el retiro y de igual manera se evidenció que en el área rural la concentración es superior, con un 77% de las personas. El porcentaje de personas que ahorra para su vejez en los fondos de pensiones se concentra en su mayoría en el área urbana, sin embargo la cifra total representa una pequeña fracción de los asalariados, con un 25% únicamente, lo que muestra una posible evasión.

Cuadro 4 Proporción de individuos que ahorran para el retiro teniendo en cuenta diversas características socioeconómicas

| Característica | | Ahorra | No ahorra |
|-----------------|------------|--------|-----------|
| Región | Rural | 24,8% | 75,2% |
| | Urbano | 43,6% | 56,4% |
| Edad | 12-17 | 4,0% | 96,0% |
| | 18-24 | 29,3% | 70,7% |
| | 25-35 | 43,2% | 56,8% |
| | 36-50 | 43,9% | 56,1% |
| | 51-60 | 40,8% | 59,2% |
| | 61+ | 24,2% | 75,8% |
| Genero | Hombre | 37,5% | 62,5% |
| | Mujer | 41,5% | 58,5% |
| Nivel educativo | Primaria | 24,2% | 75,8% |
| | Secundaria | 37,9% | 62,1% |
| | Superior | 69,5% | 30,5% |

| Característica | | Ahorra | No ahorra |
|-----------------------|--------------------------|---------------|------------------|
| Estado civil | Con pareja | 41,7% | 58,3% |
| | Sin pareja | 35,3% | 64,7% |
| Posición en el hogar | Jefe de hogar | 41,3% | 58,7% |
| | Otros miembros del hogar | 36,8% | 63,2% |
| Tipo de ocupado | Asalariado | 51,8% | 48,2% |
| | Cuenta propia | 24,1% | 75,9% |

Fuente: Datos tomados de Guataqui et al (2009) con base en datos de GEIH 2007

De acuerdo al cuadro 4, y teniendo en cuenta varias características socioeconómicas, cabe resaltar que el 76% de las personas que trabajan por cuenta propia no ahorran para su retiro, lo cual pone en evidencia que las altas tasas de informalidad existentes, no permiten el recaudo de recursos para el sistema pensional.

Aunque como lo indica Guataqui (2011: 19) “Para los trabajadores resulta más prioritario su estado de salud, y protegerse contra la eventualidad de que la enfermedad afecte su capital salud, que pensar en ahorrar para el retiro”.

Por su parte el Banco Mundial en una encuesta del año 2013 denominada “Capacidades financieras en Colombia: resultados de la encuesta nacional sobre comportamientos, actitudes y conocimientos financieros”, señala que solamente el 41% de los encuestados tiene planes para afrontar los gastos en su vejez y apenas 1 de cada 5 podría afrontar algún gasto imprevisto

CAPITULO IV

ESTIMACIONES DEL AHORRO PARA LA VEJEZ Y DENSIDAD DE COTIZANTES

4.1. ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS DE AHORRO PARA LA VEJEZ 1980-2012

Dado que no se ha establecido con certeza qué porcentaje del ahorro de las familias es destinado al ahorro para la vejez, en esta investigación se realiza una estimación del porcentaje del ahorro privado que las familias han destinado para los gastos de la vejez y que contribuyen a crear las reservas que el sistema público de pensiones requiere al terminar la transición demográfica y por ende el bono demográfico.

Es importante resaltar que estas estimaciones se realizan teniendo en cuenta la investigación de Guataqui et al (2009) la cual señala que aproximadamente el 37% de las personas destina parte de sus ahorros para la vejez, es decir que el 63% de las personas no lleva a cabo este tipo de ahorro, por lo cual debería ser una tarea del Estado implementar políticas que incentiven este tipo de ahorro en los hogares.

Analizando el comportamiento del ahorro privado durante el periodo 1980-2012, y teniendo en cuenta que solamente el 37% de este ahorro es destinado para gastos en la vejez se evidencia que los hogares dejaron de ahorrar un promedio de \$8.358.831 miles de millones de pesos. Así mismo, se evidencia que durante el período de análisis un promedio del 29% de este ahorro se destinó como ahorro para la vejez, aunque durante el año 1995 solamente se destinó el 17%, y para el año 2009 se presenta la mejor tasa de ahorro con un 53%, como se muestra en el cuadro 5.

El ahorro público por su parte, durante el mismo período presentó un promedio del 21% sobre el ahorro total de la economía, durante la crisis de finales de los 90,

entre los años 1999-2002, se evidenció su caída más importante ubicándose en un -23%, siendo el año 2000 el más significativo con el -44%, sin embargo desde el año 2003 hasta el año 2012 el ahorro público tuvo una importante recuperación y una tendencia creciente con un promedio del 16%, como se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5 Ahorro para la vejez, ahorro privado y público 1980-2012

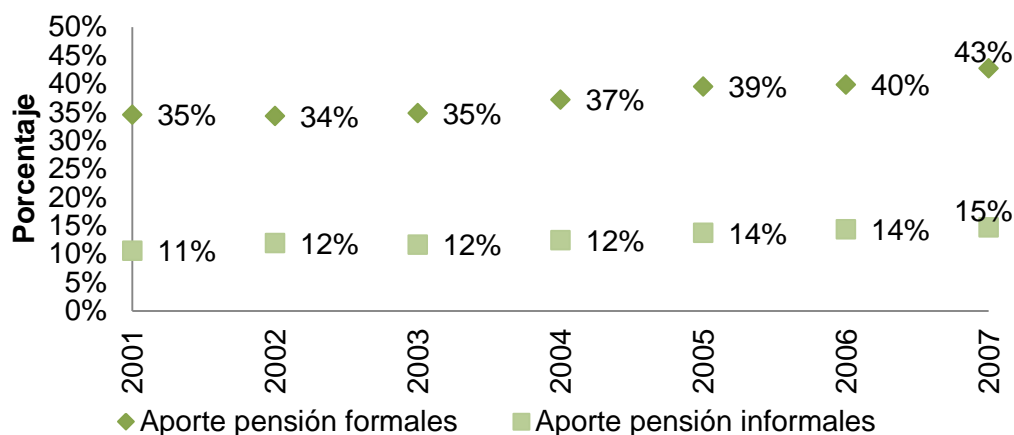
| | Media | Mínimo | Máximo | Error |
|----------------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| Ahorro para la vejez | 0,290579 | 0,177001 | 0,536106 | 0,014874 |
| Ahorro público | 0,214651 | -0,44894 | 0,521618 | 0,0402 |
| Ahorro privado | 0,785349 | 0,478382 | 1,448936 | 0,0402 |

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del DANE

Estas estimaciones sobre el ahorro privado y público permiten inferir que las tendencias de este último son inestables y muy sensibles a la implementación de políticas, como la llevada a cabo en los 90. Por su parte, el ahorro privado aunque representa una buena proporción del ahorro total de la economía, en los hogares no se ha dado la importancia al ahorro para la vejez, pues como se evidencia esta proporción es muy baja. Estos hechos refuerzan la preocupación y los esfuerzos que se deben llevar a cabo para buscar fuentes de aprovechamiento del bono demográfico.

Otro aspecto importante del ahorro para la vejez, es el que realizan los trabajadores tanto del sector formal como del sector informal, y teniendo en cuenta que en la Gran Encuesta Integrada de Hogares realizada en el año 2007, el Dane recolectó información sobre el aporte para pensión de los dos sectores entre el año 2001-2007 como lo muestra la gráfica 15, se evidencia que menos de la mitad de los empleados del sector formal ahorran para la vejez, así como menos del 20% del sector informal.

Gráfica 15 Ahorro para la vejez sector formal en informal 2001-2007



Fuente: Elaboración propia con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE (2007)

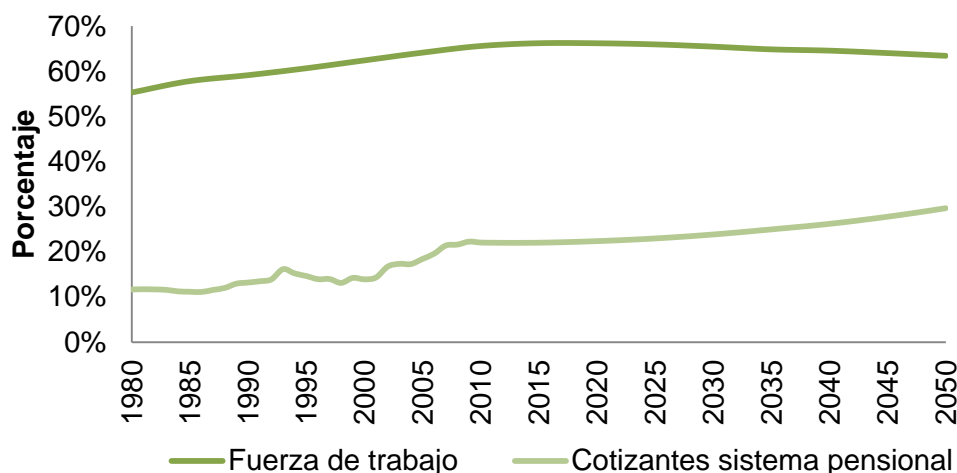
Lo anterior pone en evidencia que en el sector formal se presenta un alto grado de evasión de aportes al sistema pensional, lo que genera gran déficit al sistema público de pensiones. En cuanto al sector informal se evidencia que muy pocas personas ahorran para la vejez, y aunque este tema de gran relevancia por las implicaciones para el sistema general de pensiones, no hace parte del enfoque de esta investigación por lo cual constituye un tema de gran interés para futuras investigaciones.

Cabe resaltar que las estimaciones de Guataqui et al (2009) han señalado el porcentaje de personas que no ahorran para la vejez tomando en cuenta la GEIH del año 2007, los análisis que se han realizado en esta investigación tienen en cuenta la información arrojada en sus estimaciones. Se ha ampliado el rango de datos con el histórico de ahorro de los hogares desde 1980 hasta 2012, así mismo se ha calculado el valor de lo que las personas están dejando de ahorrar para su vejez, por lo cual es importante la creación de una política que incentive el ahorro de los hogares para este rubro.

4.2. ESTIMACIÓN DE LA DENSIDAD DE COTIZANTES E INCIDENCIA EN EL DÉFICIT DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA 1980-2050

El mercado laboral se encuentra en una transición demográfica favorable, porque la fuerza de trabajo con respecto a la población total presenta una tendencia creciente desde 1980 hasta el año 2050, como se evidencia en la gráfica 16, sin embargo estas condiciones favorables no se reflejan en los ingresos que percibe el sistema representado en la cantidad de cotizantes al sistema público de pensiones, porque mientras el promedio de la fuerza de trabajo (población entre los 15 y 64 años con respecto a población total) durante el periodo en mención es del 63%, el promedio de afiliados sobre la fuerza de trabajo es de solamente el 20%.

Gráfica 16 Fuerza de trabajo y cotizantes sistema público de pensiones 1980-2050



Fuente: Elaboración propia con base en datos tesis de grado “Pasado, Presente y Futuro del RPM en Colombia” y DANE

Por otra parte la densidad de cotizantes, que corresponde a la cantidad de cotizantes al RPM en relación con la PEA, pone en evidencia que desde el año 1980 hasta el año 2050 un promedio del 26% se encuentra afiliada al sistema público de pensiones y cotiza al mismo; sin embargo durante el periodo 1997-2001

los afiliados presentaron un rezago importante ubicándose en un 19% explicado posiblemente por la crisis de finales de los 90 que creó presiones en el mercado de trabajo, así mismo se evidencia que entre el año 2030 y el año 2050 se presentará un aumento de la densidad de cotizantes ya que esta será superior al 30%, como se muestra en el cuadro 6.

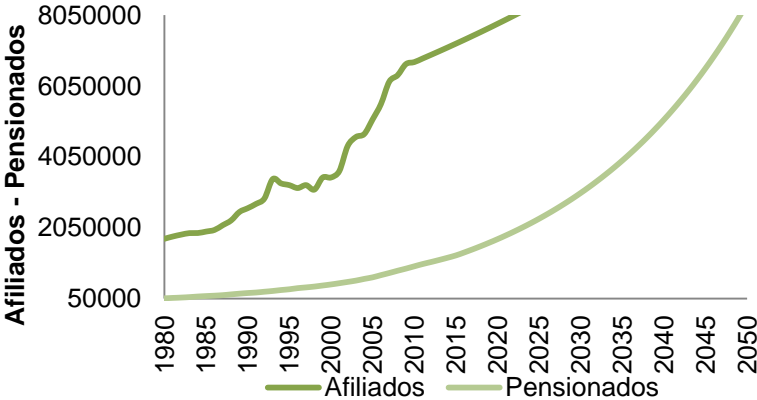
Cuadro 6 Densidad de cotizantes 1980-2050

| | Media | Mínimo | Máximo | Error |
|------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Densidad de cotizantes | 0,263508 | 0,184169 | 0,330764 | 0,005351 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos tesis de grado “Pasado, Presente y Futuro del RPM en Colombia” y CELADE

Es importante resaltar que aunque la cantidad de personas que cotiza al sistema público de pensiones es superior a la cantidad de personas que ya se encuentran pensionadas y que se pensionarán hasta el año 2050, como se muestra en la gráfica 17, el costo de las pensiones es superior al costo de las cotizaciones, por lo cual el sistema público de pensiones no tiene la oportunidad de llevar a cabo las reservas que se requieren al terminar la transición demográfica, y que obligan al Gobierno Nacional a girar los recursos que garantizan el pago de las pensiones a los trabajadores que adquieren este derecho.

Gráfica 17 Afiliados y pensionados RPM 1980-2050

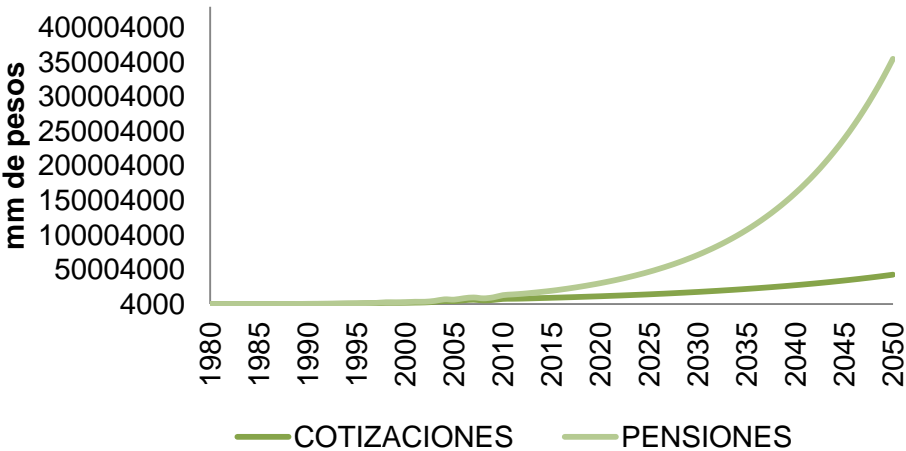


Fuente: Elaboración propia con base en datos tesis de grado “Pasado, Presente y Futuro del RPM en Colombia”

Como se evidencia en la gráfica 18, más o menos hasta el año 2004 las cotizaciones que percibía el sistema alcanzaban para cubrir el pago de pensiones, sin embargo después del año 1994 y hasta el año 2050 el costo de las pensiones se eleva fuertemente, mientras las cotizaciones presentan un rezago importante. Cabe resaltar que el costo de las pensiones al que se hace referencia no tiene en cuenta otros costos adicionales que genera el sistema, por lo que al no tomar las medidas pertinentes, el creciente déficit del RPM podría impactar las finanzas públicas de una manera importante.

De acuerdo a lo anterior en el boletín número 6 del año 2004, “Coyuntura Fiscal” del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se indica que “Tras el sistema pensional colombiano subyace una estructura demográfica en donde cada vez hay menos jóvenes para pagar las mesadas pensionales de un número creciente de pensionados”, así mismo se indica que la esperanza de vida al nacer cada año aumenta, por lo cual los recursos que se demanden para cubrir las pensiones cada vez serán mayores. De igual manera se señala que tras la implementación de la Ley 100 de 1993 el número de pensionados ha aumentado en un 105%, lo que condujo al agotamiento de las reservas.

Gráfica 18 Costo de las cotizaciones y pensiones 1980-2050



Fuente: Elaboración propia con base en datos tesis de grado “Pasado, Presente y Futuro del RPM en Colombia”

Otro aspecto a tener en cuenta es, que desde el año 1980 hasta el año 2050 la tendencia de personas de 65 años frente al número de pensionados ha sido creciente, lo cual genera más presiones financieras al sistema público de pensiones porque se debe contar con los recursos que garanticen a esta población recibir su respectiva mesada pensional, ya que mientras en el año 1980 el 5.7% de las personas mayores de 65 años se encontraban pensionadas, en el año 2050 este porcentaje alcanzará un 74%.

Por consiguiente y teniendo en cuenta que la densidad de cotizantes amenaza la sostenibilidad del sistema público de pensiones, entre otros factores, así como la posibilidad de generación de recursos en el bono demográfico por el que se encuentra atravesando Colombia hasta el año 2035 aproximadamente, a continuación se llevó a cabo un ejercicio de simulación en el que se varía la densidad de cotizantes hasta el año 2050, para evaluar en qué punto se optimizaría el sistema y permitiría aprovechar los recursos que genera el bono demográfico.

Estas simulaciones se llevan a cabo tomando los ingresos o cotizaciones que realizan los afiliados al sistema, así como la densidad de cotizantes, que como se había mencionado es el número de cotizantes con relación a la PEA. De igual manera se toma el valor de las pensiones, que corresponden a los egresos y los pensionados con respecto a los mayores de 65 años, la diferencia que resulta de esta operación corresponde al déficit que se está presentando en el RPM, dado que los ingresos del sistema, es decir los cotizantes, no están creciendo al ritmo que crecen los egresos, es decir los pensionados.

Al realizar las simulaciones se hacen incrementos graduales de la densidad de cotizantes desde un 5% hasta un 70%, alcanzando densidades de cotizantes superiores al 90%, ya que con las políticas gubernamentales adecuadas aumentar el número de personas que realiza aportes al sistema es posible. En cuanto a los pensionados, en el RPM se concentra una proporción mayor de afiliados de mayor edad y la tendencia apunta a que estos sigan aumentando en este régimen, además de que en el mismo se encuentra el 60% del total de los pensionados, de

acuerdo a lo indicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el “Informe de Seguimiento Fiscal” del año 2012.

Por lo tanto, y como ya se había mencionado, la densidad de cotizantes en el sistema público de pensiones hasta el año 2050 presenta un promedio del 26%, lo que representa una tasa de cotización muy baja para el sistema porque esta situación no permite generar reservas para, en primera instancia, garantizar la sostenibilidad financiera en el corto plazo, en segunda instancia el sistema no está generando por esta vía ninguna clase de reserva que garantice al finalizar la transición demográfica contar con recursos que permitan atender al creciente número de pensionados.

Debido a lo anterior, las cotizaciones que percibe el sistema (ingresos) respecto a las pensiones (egresos) no generan los recursos necesarios para que estas últimas sean pagadas, teniendo en cuenta que el sistema público de pensiones funciona como un sistema de equidad intergeneracional, lo que se traduce en déficit que debe ser cubierto con recursos públicos.

En el escenario actual, es decir entre el año 1980 hasta el año 2014, como se muestra en el cuadro 8, la diferencia entre las cotizaciones y las pensiones presenta un promedio de -\$753.245 miles de millones de pesos de déficit, y dado que el número de pensionados sigue en aumento en el año 2014 se proyecta un déficit de -\$4.284.119 miles de millones de pesos, lo cual evidencia el creciente aumento del déficit en el RPM.

Cuadro 7 Ingresos y egresos sistema público de pensiones 1980-2014

| | Media | Mínimo | Máximo | Error |
|--------------------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| Cotizaciones - Pensiones | -753245 | -4284119 | 36064,08 | 204175,1 |

Fuente: Cálculos elaborados por los autores con base en datos tesis de grado “Pasado, Presente y Futuro del RPM en Colombia”

En efecto y como lo plantea el documento de Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) “El pasivo pensional colombiano: cálculo de su valor presente

neto” del año 2013, en el cual se diseñó un modelo pensional que hace explícita la magnitud de los recursos faltantes para atender las obligaciones pensionales que se generan hoy y que deberán atenderse durante los próximos 50 años, se evidenció que al analizar a los pensionados vigentes frente a los activos prospectivos se presentan faltantes presupuestales equivalente a un 85% del PIB del año 2013, dicho faltante corresponde a los contribuyentes faltantes que equivalen al 48.7% del PIB y el faltante correspondiente a los actuales pensionados que equivale al 36.6% del PIB.

Por otra parte, si la situación de creciente número de pensionados y el rezago de las cotizaciones continúa no se evidencia en ningún año desde el 2015 hasta el 2050 una recuperación de las finanzas del RPM por esta vía, porque el déficit seguirá aumentando hasta llegar a -\$46.887.191 miles de millones de pesos en el año 2035, al terminar la transición demográfica, y en el año 2050 alcanzará -\$248.772.670 miles de millones de pesos.

Por consiguiente, y ya que la transición demográfica termina hacia el año 2035, si las tasas de cotización se incrementaran en un 5% desde el año 2015 hasta el año 2035 el déficit se reduciría hasta llegar a -\$45.880.381 miles de millones de pesos, lo cual sigue siendo alarmante y poco significativo.

Dado que se cuenta con aproximadamente 21 años, para lograr aumentar las reservas del sistema público de pensiones por la vía del aumento de la densidad de cotizantes, en el cuadro 9 se evidencia que ante varios escenarios de aumento de esta variable desde el 5% hasta el 70%, llegando a tasas de cotización de más del 90% desde el año 2015 hasta el año 2035, bajo ningún escenario dejaría de existir el déficit al finalizar la transición demográfica, por lo cual es evidente que esta no es la única forma en que el sistema lograría un equilibrio actuarial, lo que eventualmente obligará al Gobierno Nacional a destinar recursos públicos para financiar este déficit.

Cuadro 8 Simulación aumento densidad de cotizantes 2015-2035

| Año | Escenario Actual - densidad cotizantes 29% | CAMBIO EN LA PARTICIPACIÓN DE COTIZANTES | | | | |
|------|---|--|-----------|-------------|-----------|-----------|
| | | 5% | 10% | 20% | 50% | 70% |
| 2015 | -4800591 | -4353817 | -3907042 | -3013493,08 | -332845 | 1454253 |
| 2020 | -9160137 | -8602175 | -8044213 | -6928288,5 | -3580515 | -1348666 |
| 2025 | -16238981 | -15542160 | -14845339 | -13451697,2 | -9270772 | -6483489 |
| 2030 | -27620475 | -26750238 | -25880001 | -24139527,3 | -18918106 | -15437158 |
| 2035 | -46887191 | -45800381 | -44713570 | -42539949,3 | -36019086 | -31671844 |

Fuente: Cálculos elaborados por los autores

Teniendo en cuenta lo anterior, como lo afirma Parra (2001: 15) “es claro que la solución al problema financiero del ISS no es la entrada de nuevos afiliados, más si se tiene en cuenta que la gran mayoría de las pensiones que paga esa entidad no están completamente financiadas por los aportes”.

En efecto como lo indica Parra (2001: 13) en el modelo DNPENSIÓN, en el cual se estimó el costo fiscal del sistema pensional colombiano hasta el año 2050, “El déficit del ISS crece sistemáticamente hasta el año 2030, cuando empieza a caer como proporción del PIB. El crecimiento del déficit es una consecuencia necesaria de cerrar la entrada de nuevos afiliados en un sistema maduro de prestación definida”.

Por otra parte, hacía el año 2050 desde el año 2035, teniendo en cuenta que la densidad de cotizantes no presentará variaciones significativas, el déficit del RPM seguirá aumentando así la densidad de cotizantes aumente, como se muestra en el cuadro 10. Por ende es importante reafirmar que esta no es la única solución para el desbalance financiero del sistema.

Cuadro 9 Simulación aumento densidad de cotizantes 2035-2050

| Año | CAMBIO EN LA PARTICIPACIÓN DE COTIZANTES | | | | |
|------|--|------------|------------|------------|------------|
| | 5% | 10% | 20% | 50% | 70% |
| 2035 | -45800381 | -44713570 | -42539949 | -36019086 | -31671844 |
| 2040 | -81090573 | -79733291 | -77018726 | -68875033 | -63445904 |
| 2045 | -141379095 | -139684029 | -136293898 | -126123505 | -119343243 |
| 2050 | -246655758 | -244538846 | -240305022 | -227603549 | -219135901 |

Fuente: Cálculos elaborados por los autores

Según las estimaciones de Parra (2001) hacia el año 2049 el déficit operacional, representado en el pasivo pensional como porcentaje del PIB alcanzará un 192% e indica que “el costo del sistema pensional colombiano es, sin lugar a dudas, el mayor problema que enfrentarán las finanzas públicas si no se adoptan correctivos oportunamente”(p.14).

Así mismo, como ya lo había indicado Martínez (2013) las políticas de empleo y formación de capital humano adecuados permiten generar durante la etapa del bono demográfico las condiciones para atender la demanda de recursos de la población envejecida, por lo cual se debe mejorar e incentivar el acceso a empleo productivo teniendo en cuenta el gran volumen de fuerza de trabajo.

Otras estimaciones del pasivo pensional hacia el año 2050 realizadas por Gamboa et al (2011) indican que desde el año 2011 hasta el año 2050 este alcanzará un 164.4% como porcentaje del PIB, claro está que esta estimación no tiene en cuenta los efectos de la reforma de la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003.

Por consiguiente, los resultados obtenidos simulando las diversas densidades de cotizantes ponen en evidencia que si no se tienen en cuenta las sugerencias de Martínez (2013), en el año 2035 el sistema público de pensiones no tendrá las reservas que se requieren para el pago de las mesadas pensionales a las personas que adquieran este derecho. Así mismo, es importante tener en cuenta que esto representará un aumento importante del gasto público que podría afectar

otras inversiones de carácter social y afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En síntesis el resultado de las simulaciones corrobora lo afirmado en las respectivas investigaciones, tanto de Parra (2001) como de Gamboa et al (2011), el déficit pensional presenta una tendencia creciente, y teniendo en cuenta el enfoque de esta investigación los cambios demográficos no han favorecido hasta el momento la acumulación de reservas en el RPM, porque no se han tomado las medidas necesarias para aprovechar que las tasas de dependencia son bajas, las políticas de empleo implementadas hasta el momento no han sido efectivas, pues las tasas de cotización no crecen lo suficiente.

Aunque es importante resaltar que no sólo unos buenos niveles de cotización contribuirían a una formación efectiva de reservas en el sistema, sino un conjunto de incentivos a la población con el fin de que se aumente el ahorro para la vejez, pues como se indicó en otro apartado las personas no piensan en la forma en que afrontarán los gastos generados al quedar cesantes, esto se traduce en una baja calidad de vida y más gasto que debe ser asumido por el Gobierno Nacional.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En Colombia son pocos los estudios que se han enfocado en el aprovechamiento del bono demográfico, y las condiciones excepcionales y favorables por las que está atravesando el país, por lo menos hasta el año 2035 aproximadamente, ya que las tasas de dependencia son bajas y la población en edad de trabajar es superior a la población dependiente, es decir adultos mayores y niños.

Dichas condiciones que deberían ser aprovechadas para generar los recursos que el sistema público de pensiones requiere al terminar la transición demográfica favorable, no se han reflejado en la acumulación de reservas ya que el déficit del RPM cada año aumenta de manera más alarmante, tanto que al 2035 ésta alcanzará -\$46.887.191 miles de millones de pesos y en el año 2050 alcanzará -\$248.772.670 miles de millones de pesos.

Aunque se han definido tres formas de medir la duración del bono demográfico, en esta investigación se tomaron las proyecciones del DANE y de la ENDS que señalan la extensión del bono hasta el año 2035 aproximadamente. Al analizar la incidencia de la densidad de cotizantes en el RPM desde el año 1980 hasta el año 2050, dada la fuerza de trabajo que se encuentra en un 63%, se evidencia que solamente el 20% de esta cotiza al sistema.

Con respecto a la PEA desde 1980 hasta el 2050, se evidencia que solamente un promedio del 26% se encuentra afiliada al RPM, y aunque las tendencias de afiliación crecen hasta alcanzar un 33% al 2050, la PEA también continúa en aumento y en el año 2050 está representará el 57% de la población total.

Así mismo, las cotizaciones del RPM con respecto a las pensiones son superiores, lo cual no se traduce en beneficios para el sistema, ya que el costo de las pensiones que se deben pagar es superior a los ingresos por cotización, por lo cual el sistema se hace financieramente inviable, lo cual crea presiones financieras para el Gobierno Nacional al obligarlo a cubrir el déficit con recursos del Presupuesto Nacional, debido a que se debe garantizar el pago de las

mesadas pensionales a los afiliados que durante su vida laboral realizaron los aportes al sistema para poder disfrutar de sus aportes al llegar el momento de quedar cesantes.

Por otra parte, cabe señalar que aunque el sistema público de pensiones funciona con el esquema *pay as you go*, es decir el financiamiento de éste se conforma con los aportes de los afiliados, porque se da una transferencia de recursos de población joven que cotiza a la población adulta cesante, la realidad del sistema público de pensiones en Colombia es otra, pues desde el surgimiento del RPM se presentaron problemas de carácter financiero lo que conlleva a que hoy en día no sea sostenible y ya el aumento de la densidad de cotizantes no contribuya a mejorar su situación financiera.

Por ende, teniendo en cuenta las simulaciones de la densidad de cotizantes realizadas, aunque se aumentará esta variable hasta alcanzar más del 90%, el sistema seguiría en déficit, ya que entre el año 2015 y el año 2035 se alcanzará un promedio de -\$9.474.389 miles de millones de pesos, y desde el año 2035 hasta el año 2050 el déficit llegará hasta -\$1622.974.948 miles de millones de pesos. Por consiguiente, el aumento de las cotizaciones no sería la solución para sanear la situación financiera del RPM.

Una alternativa para mejorar los ingresos del RPM podría darse desde el aumento de ahorro para la vejez, dado que las tasas de ahorro por parte de las personas para este rubro es realmente escasa, como lo demuestra el estudio de Guataqui et al (2009) en el que se evidenció que el 63% de las personas no tienen establecida una forma de ahorrar para el retiro, de igual manera se evidenció que el 76% de las personas que trabajan por cuenta propia no ahorran para el retiro.

Teniendo en cuenta las estimaciones de Guataqui et al (2009) y analizando las tendencias del ahorro de los hogares entre el año 1980 y el año 2012 se evidenció que un promedio del 29% de este ahorro se destina como ahorro para la vejez. De igual manera se evidenció que el promedio del ahorro privado con respecto al

ahorro total de la economía fue del 78% con deterioros importantes en los 90 por el proceso de liberalización financiera.

Lo mencionado anteriormente pone en evidencia que las personas al establecer sus prioridades de ahorro ubican el ahorro para la vejez como última opción, por lo cual un buen número de personas que alcanzan la edad de retiro no cuentan con los recursos para afrontar los gastos de la vejez afectando su calidad de vida.

Por otra parte las tasas de cotización en el sistema revelan una posible evasión, dadas las altas tasas de informalidad, que de acuerdo a estimaciones del DANE se mantienen en más del 50%, lo cual afecta la productividad y los aportes a la seguridad social.

Tanto el ahorro para la vejez como la informalidad, constituyen temas de gran relevancia para futuras investigaciones, porque aunque del tema del ahorro de los hogares se han llevado a cabo investigaciones, no se ha determinado con certeza qué porcentaje de éste realmente los hogares destinan para la vejez. Por su parte, la informalidad se ha estudiado desde diferentes enfoques, aunque sería importante establecer la afectación histórica que esta ha generado al recaudo de aportes a los sistemas pensionales y en especial al sistema público de pensiones.

6. REFERENCIAS CONSULTADAS

- Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF (2013). El pasivo pensional de Colombia: Cálculo de su Valor Presente Neto y Sensibilidades Paramétricas.
- Arrieta, C. (2011, diciembre). Las reformas del sistema pensional colombiano. *Friedrich Ebert Stiftung en Colombia Fescol*. Recuperado de <http://www.fescol.org.co/>
- Bloom, D., Williamson, J. (1998). Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia. *World Bank Economic Review*,(12), pp. 419-456.
- Bravo, J. (2000). Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*,(72), pp. 121-146.
- Consejo Superior de Política Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Boletín de Coyuntura Fiscal. (2004).
- Contraloría General de la República. Economía colombiana (2013). *El sistema pensional colombiano: muchas reformas, pocas soluciones*, (338).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dirección de Metodología y Producción Estadística DIMPE (2009). *Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH*.
- Echeverry, J., Escobar, A., Merchán, C., Piraquive, G. y Santa María, M. (2001) Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. *Archivos de Economía*,(156).
- Espinal, R. (2011). Seguridad social para todos. *Centro de Apoyo al Desarrollo Labora*,(1), pp 2-40.
- Galvis, L. (2012). Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, (164).

- Gamboa, F., Echeverri, L. y Quinche, G. (2012). *Pasado, presente y futuro del régimen de pensiones de prima media en Colombia*. (Tesis de postgrado). Universidad de los Andes, Bogotá D.C., Colombia.
- García, G. (2004). El debate actual sobre un sistema general de pensiones óptimo. *Revista Equidad y Desarrollo*,(2),pp 107-120.
- Guataqui, J., Rodríguez, M. y García, A. (2009). Ahorro para el retiro en Colombia: Patrones y determinantes. *Serie documentos de trabajo*,(72).
- Guataqui, J., Rodríguez, M. y García, A. (2011). El perfil de la informalidad laboral en Colombia. *Serie documentos de trabajo*, (95).
- López, R. (2011). William H. Beveridge y su influencia en los sistemas públicos de previsión social. *Revista Extoikos*,(2), pp 96-97.
- Martínez, C. (2013). Descenso de la fecundidad, bono demográfico y crecimiento económico en Colombia 1990 – 2010. *Serie de estudios a profundidad ENDS 1990 – 2010*.
- Melo, L., Zarate, H., y Téllez, J. El ahorro de los hogares en Colombia. *Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos*. Recuperado el 19 de marzo de 2014, de <http://www.banrep.gov.co/>
- Ministerio de la Protección Social, Universidad de Antioquia, Facultad Nacional de Salud Pública (2010). Análisis de la situación de salud en Colombia 2002-2007. Bogotá D.C.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social. Informe de Seguimiento Fiscal (2012).
- Montenegro, S. (8 de septiembre de 2013). ¿Perdió Colombia el bono demográfico?. *Portafolio*. Recuperado de http://www.portafolio.com/jujogol.blogspot.com/2013/09/perdio-colombia-el-bono-demografico_16.html.

- Parra, J. (2001). DNPENSIÓN: Un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano. *Dirección Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos*. Bogotá D.C.
- Pérez, F. (2004). Informalidad laboral en las trece principales áreas y ciudades colombianas, 2001-2003 (abril-junio). *Documentos técnicos sobre mercado laboral*.
- Ramírez, A., Guevara, D. Mercado de trabajo, subempleo, informalidad y precarización del empleo: los efectos de la globalización. (2006). *Economía y Desarrollo*, 5 (1), pp 95-131.
- Reddy, R., Bruhn, M., Tan, C. Capacidades financieras en Colombia: resultados de la encuesta nacional sobre comportamientos, actitudes y conocimientos financieros. (2013). Banco Mundial.
- Rengifo, J. (1974). *La seguridad social en Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Temis.
- Reyes, A. (2010). Una aproximación al costo fiscal en pensiones como consecuencia del envejecimiento de la población en Colombia y el efecto de la sobre-mortalidad masculina. (Tesis de postgrado) Universidad Nacional. Bogotá D.C., Colombia.
- Saad, P., Miller, T., Martínez, C., y Holz, M. (2009). Juventud y bono demográfico en Iberoamérica. Organización Iberoamericana de Juventud.
- Sánchez, F., Álvarez, O. (2010). Empleo informal y regulación laboral en Colombia y Chile ¿Sendas divergentes y políticas divergentes?. *Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico – CEDE*.
- Valdés, C. (Ed) (2006). *ISS, 60 años de seguridad social 1946-2006*. Bogotá D.C., Colombia: LAC Impresores.
- Venegas, A. (1996). Antecedentes de la reforma pensional en Colombia. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, (6), pp 1-30.