

**Los jóvenes y el sistema pensional colombiano :**  
Inequidad intergeneracional

Olga Lucía Acosta Navarro  
Cristina Pombo de Buenaventura  
José Alberto Guerra Forero



# LOS JÓVENES Y EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO : INEQUIDAD INTERGENERACIONAL<sup>1</sup>

Olga Lucía Acosta N  
olacosta@urosario.edu.co  
Universidad del Rosario

Cristina Pombo de Buenaventura  
cpombo@urosario.edu.co  
Universidad del Rosario

José Alberto Guerra F  
jguerra@urosario.edu.co  
Universidad del Rosario

## Resumen.

El Sistema Pensional Colombiano se encuentra en una de las etapas más críticas de los últimos años, representando el mayor problema fiscal que enfrentarán las finanzas públicas hoy y en los próximos veinte años. Las modificaciones a la legislación hechas desde 1993 beneficiaron a contados sectores de la sociedad y desencadenaron en onerosos beneficios para unos pocos. Más que hacia un enfoque fiscal, este trabajo busca traducir el problema pensional como un problema de inequidad intergeneracional en el cual, las generaciones actuales y venideras tendrán, además de ahorrar para generar su pensión, cotizar para lograr mantener los beneficios del esquema pensional tal como se contemplan actualmente. Se encuentra que la tendencia de afiliación a los regímenes tiende a ser bastante diferente entre grupos etáreos, mientras que los mayores se concentran en el Régimen de Prima Media, los jóvenes lo hacen en el Régimen de Ahorro Individual. Las condiciones del mercado laboral se presentan como uno de los determinantes del perfil sostenible del sistema pensional pero una mayor tasa de informalidad y un mayor desempleo lo han caracterizado en los últimos cinco años. Se encuentra además que las principales variables que definen el sistema pensional permanecieron constantes a pesar de cambios estructurales de gran envergadura.

**Palabras clave:** Sistema Pensional, inequidad intergeneracional, políticas públicas.

**Clasificación JEL:** H23, H55, H62, H63.

## 1. Introducción

El problema pensional es considerado el mayor problema que enfrentan las finanzas públicas en Colombia hoy y en los próximos 20 años. Los estudios han privilegiado fundamentalmente un enfoque fiscal, y se han resaltado también sus consecuencias en términos de equidad entre grupos pobres y no pobres de la sociedad. Menos frecuente ha sido su revisión desde el punto de vista generacional. Este enfoque se justifica por la

---

<sup>1</sup>/ Este trabajo se benefició de las discusiones sobre los avances el proyecto de cuentas intergeneracionales de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación. En particular se agradece la orientación y la colaboración de Gabriel Piraquive, Javier Osorio y Juliana Martínez.

transición demográfica incipiente, que como otros países sufre Colombia, expresada en un mayor crecimiento de los grupos de población de mayor edad frente a los grupos jóvenes. Así mismo la reforma pensional que pasó de un sistema de generosos subsidios en las pensiones a otro basado en el ahorro individual exigirá, en un horizonte de 20 años, la asignación creciente de recursos para cubrir la deuda pensional. En este contexto es necesario informar a los jóvenes para lograr su participación en las decisiones que les conciernen y de las cuales han estado ausentes.

La población joven se encuentra ante la obligación de ahorrar para formar su pensión y aportar para el pago de los beneficios de la población ya pensionada o que lo hará en los próximos 20 años. Sin embargo, recientes trabajos internacionales argumentan que las promesas que hicieron los gobiernos a la población que comienza hoy a jubilarse son demasiado generosas para que puedan cumplirse cabalmente. Igualmente en Colombia, desde la Ley 100 de 1993, se ha comenzado a plantear la necesidad de que los colombianos deben trabajar por más tiempo y retirarse a una mayor edad y con pensiones más bajas, que en los sistemas vigentes antes de la reforma.

El documento presenta en primer lugar una caracterización de la población joven del país en cuanto hace a sus principales tendencias demográficas, su posición ocupacional, su afiliación al sistema pensional y las cotizaciones al mismo. Entre las tendencias demográficas se destaca la posición de Colombia como un país en transición demográfica con natalidad y mortalidad moderadas o bajas lo cual determina apenas un crecimiento natural. Así mismo es importante mencionar la propensión hacia una menor proporción de jóvenes dentro del total de la población, los cuales, se estima, representarán cerca del 25.7% en el 2015, frente a una proporción de 27.4% en el año 2000.

Por su parte, con base en las Encuestas de Calidad de Vida 1997 y 2003<sup>2</sup>, se resumen algunos indicadores sobre posición ocupacional de los jóvenes definidos como las personas que se encuentran entre 14 y 26 años. Estos a su vez se subdividen en aquellos entre 14 y 18 años que mayoritariamente están estudiando, aquellos entre 19 y 22 que inician el proceso de vinculación a la educación universitaria o bien representan una mano de obra más calificada y aquellos entre los 23 y 26 años que se encuentran trabajando o buscando empleo. En general se observa una mayor tasa de desempleo en el período reciente y un deterioro en la calidad del empleo que se manifiesta en la mayor informalidad. Así mismo se presentan las tendencias generales en materia de afiliación de los jóvenes al sistema pensional colombiano. Se aprecia en los últimos años una reducción en las tasas de afiliación de los jóvenes al sistema de pensiones que puede deberse primordialmente a una disminución en el acceso al trabajo particularmente del sub-grupo comprendido entre 19 y 26 años. De la misma forma, se encuentra una fuerte tendencia de los jóvenes a concentrarse en el Régimen de Ahorro Individual.

La segunda sección, presenta en primer lugar las características generales del sistema pensional colombiano, mostrando los cambios recientes en materia de cobertura por tipo de régimen y su evolución, para luego entrar a analizar las implicaciones fiscales del sistema.

---

<sup>2</sup>/ En el anexo se encuentra una explicación de la forma como se comprobó la significancia estadística de los cambios.

En la tercera sección se hace una revisión de la literatura en materia de cuentas generacionales, explicando en que consisten y cual es su aporte al tema e identificando los principales resultados encontrados en otros países. El Departamento Nacional de Planeación ha iniciado un ambicioso proyecto para contar con una herramienta de análisis intergeneracional. Este documento se beneficia de sus reflexiones y tiene como objetivo buscar una aproximación al tema de las pensiones desde el punto de vista de la equidad intergeneracional, menos tratado en los estudios sobre el tema en el país.

Por último, se presentan las conclusiones encontradas desde el enfoque de la población joven al problema fiscal que enfrenta el país por concepto del sistema pensional. Así mismo, se avanza en algunas recomendaciones para evitar que se traslade una carga excesiva a los jóvenes, por el pago de los compromisos en materia de pensiones de los grupos de población que no quedaron comprendidos en la reforma.

## 2. Caracterización de los jóvenes

### 2.1. Tendencias demográficas

La evolución de la población joven, definida como una categoría específica de personas entre los 14 y 26 años de edad, está condicionada por el proceso general de la transición demográfica, entendida como el paso de niveles altos a bajos de mortalidad y fecundidad y sus efectos sobre la estructura de edad de la población <sup>3</sup>, que define su tamaño y peso relativo con relación a los otros grupos de edad. En esta sección se estudiarán los cambios en la composición de dicha población joven comparando las tendencias demográficas en Colombia con América Latina para poder determinar su repercusión en la carga fiscal que las nuevas generaciones heredan del sistema pensional. El propósito final es el de sugerir políticas que podrían aliviar esta carga mediante una mejor distribución e involucrar más a los jóvenes en la discusión de las reformas pensionales.

Según el informe de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) titulado “Envejecimiento y Seguridad Social” <sup>4</sup>, el proceso de envejecimiento está en el núcleo de la seguridad social, ya que más de la mitad de los recursos totales asignados a estos programas se destinan a la entrega de pensiones. Para hacer frente a dicha situación hay que plantearse, entre otros, como garantizar el carácter sostenible de los sistemas de pensiones. Para conseguir dicha garantía es preciso que los sistemas sigan funcionando adecuadamente, siendo la clave del problema el determinar si realmente la estructura demográfica constituye una amenaza para los sistemas de pensiones que en los últimos años han conseguido proporcionar ingresos de sustitución a gran parte de la población de edad. Aunque ya se han efectuado procesos de reforma, conviene preguntarse con una visión de más largo plazo, ¿qué tanto influirán las tendencias demográficas para mantener el concepto de jubilación, tal como se define actualmente?

Los cambios en la composición demográfica de la población y el aumento de la edad promedio de ingreso al mercado de trabajo debido a una escolaridad más prolongada de los jóvenes fueron algunas de las razones que motivaron la reforma pensional colombiana. De los cambios demográficos, el aumento en la expectativa de vida es el más notable, con un doble efecto sobre el sistema pensional: un incremento en el número absoluto de personas en las edades mayores y otro en el número de años durante los cuales éstas reciben una pensión. El incremento en la cantidad de personas que llega a la edad de jubilación ocurrió en los países de América Latina de manera mucho más acelerada que en los países industrializados <sup>5</sup>, de modo que, en cierta forma, el cambio demográfico tomó por sorpresa a una región cuyas proyecciones se basaban en la idea de un hemisferio “joven” <sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup>/ Miró A. Carmen.(1999)

<sup>4</sup>/ Presentado en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Madrid, abril de 2002

<sup>5</sup>/ Así, países como Bélgica se tomaron cien años en duplicar su población mayor de 60 años, mientras que en Colombia ese fenómeno sólo tomó 20 años (Jaramillo, 1999).

<sup>6</sup>/ La mayor parte de las metas de desarrollo social de la década de los ochenta se referían a la población más joven, como lo indica el énfasis en la reducción de la mortalidad infantil, el incremento de la escolaridad primaria y la mejoría de las condiciones nutricionales de niños y niñas menores de cinco años.

En una visión general de la transición demográfica por la que atraviesan los países de la región, y en función de estudios realizados por la CEPAL y de los cambios más recientes en las tendencias demográficas, se pueden clasificar a los países en tres grandes grupos en función de la etapa en la que se encuentran <sup>7/</sup>:

✓ Argentina, Barbados, Chile, Cuba, Jamaica y Uruguay se encuentra en una etapa de transición avanzada, con natalidad y mortalidad bajas o moderadas y bajo crecimiento natural <sup>8/</sup>.

✓ Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, y Venezuela son países en plena transición, con natalidad moderada y mortalidad moderada o baja, lo que los lleva a mantener un crecimiento natural moderado.<sup>9/</sup>

✓ Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay presentan una transición incipiente y moderada, caracterizado por alta natalidad y mortalidad alta o moderada y crecimiento natural elevado.

En cuanto a las características demográficas de la población en general para América Latina, cabe destacar que el ritmo de crecimiento disminuyó considerablemente en la población de 15-29 años, éste descendió de 3.4% a 1.4% entre 1970 y 2000. En el período 2000-2005 se proyecta que las tasas de crecimiento de la población joven de la región, serán cercanas a cero, mientras que el crecimiento de la población adulta (entre 30 y 64 años) solo empiezan a disminuir a partir de 1995-2000. Ese crecimiento contrasta con el de la población de la tercera edad que, como resultado del proceso de envejecimiento, alcanzará un crecimiento máximo cercano al 4% anual durante la segunda década del siglo.

Para Colombia es importante anotar que el grupo de edad que experimenta mayor crecimiento en el momento es el de los mayores de 60 años. En el año 2000, el porcentaje de las personas mayores de 60 años era del 7% de la población total y para el año 2015 se prevé que habrá más de 4 millones mayores de 60 años, representando el 10% de toda la población. Por su lado, la proporción de personas definidas como jóvenes disminuirá del 27.4% en el 2000 al 25.7% en el 2015 <sup>10/</sup>

En cuanto a la expectativa de vida al nacer, para el quinquenio presente los estimativos son de 69 años para los hombres y 75 para las mujeres. Los datos demográficos del país ponen de manifiesto las características actuales y las perspectivas a futuro de la población colombiana, estas indican que la esperanza media de vida se ha incrementado cerca de 15

---

<sup>7/</sup> CEPAL; FNUAP (2000)

<sup>8/</sup> Crecimiento Natural : Es el saldo promedio anual entre los nacimientos y las defunciones observadas o estimadas para un período, se expresa, por lo general, en forma de excedente de los nacimientos sobre las defunciones, precedido del signo que le corresponda.

<sup>9/</sup> Dado que la transición demográfica está consolidada en la región CEPAL (2004) identifica cuatro etapas distintas en cuyo caso Colombia se incluye en “transición incipiente: tasa de natalidad de 42 por mil y superior”

<sup>10/</sup> Estas proyecciones son realizadas por el DANE con base en datos del Censo de 1993

años desde la década de los 60 y se espera que se incremente otros 15 para el 2050 <sup>11</sup>. Según CEPAL (2004) Colombia se encuentra entre el grupo de países que presentan un proceso de envejecimiento moderado <sup>12</sup>

El problema aquí no es que la población se está envejeciendo, lo realmente grave de la situación es que esa población mayor durará más tiempo recibiendo beneficios de la seguridad social que quienes lo hacían hace unos 50 años, y que ello exigirá mayores recursos que los que hoy se asignan.

**Tabla 1. Esperanza de vida al nacer. Colombia**

	<b>HOMBRES</b>	<b>MUJERES</b>	<b>TOTAL</b>
<b>60s</b>	<b>58</b>	<b>62</b>	<b>60</b>
<b>70s</b>	<b>60</b>	<b>64</b>	<b>62</b>
<b>80s</b>	<b>65</b>	<b>69</b>	<b>67</b>
<b>90s</b>	<b>72</b>	<b>74</b>	<b>73</b>
<b>2025</b>	<b>75</b>	<b>77</b>	<b>76</b>
<b>2050</b>	<b>77</b>	<b>79</b>	<b>78</b>

Fuente: DANE

Kotlikoff en su libro “The Coming Generation Storm” llama la atención sobre un fenómeno demográfico importante; no hace mucho tiempo la gente de 65 años se consideraba “mayor”, con las nuevas expectativas de vida existen más categorías: los jóvenes-mayores (de 65 a 74 años) quienes todavía son saludables y en la mayoría de los casos productivos, los mayores (de 75 a 84 años) quienes tienen las características de los que antes llamábamos mayores, y los más-mayores (de 85 y más). Para Colombia, según datos del DANE, dichas categorías podrían dividirse en, de 65 a 69 años, de 70 a 79 y de 80 años y más. Y es esta última categoría la que tiene mayores tasas de crecimiento. En Colombia entre el 2000 y el 2050 se espera que los mayores de 80 pasen de ser 364.386 a ser 3’066.885, lo que representa un aumento del 742%. Para aquellos que están en la “segunda categoría” el incremento será del 466%. Eso contrasta con el crecimiento de 19% en el mismo período, de la población denominada joven mayor.

Las transformaciones demográficas descritas tienen profundas consecuencias para la seguridad social. El descenso del ritmo de crecimiento y del peso relativo de los jóvenes respecto de la población total tanto en América Latina como en Colombia no significa una reducción de este grupo en términos absolutos. Sin embargo, los cambios son muy importantes y, desde el punto de vista demográfico, el futuro presenta opciones completamente diferentes a las del pasado. En efecto, entre 1970 y el año 2000 el número de jóvenes prácticamente se duplicó, pasando de 72 a 144 millones para la región y de 5 a 11 millones para Colombia. Esto ha implicado una gran presión sobre el sistema educativo, la seguridad social, el mercado de trabajo, y la demanda de una gran variedad de

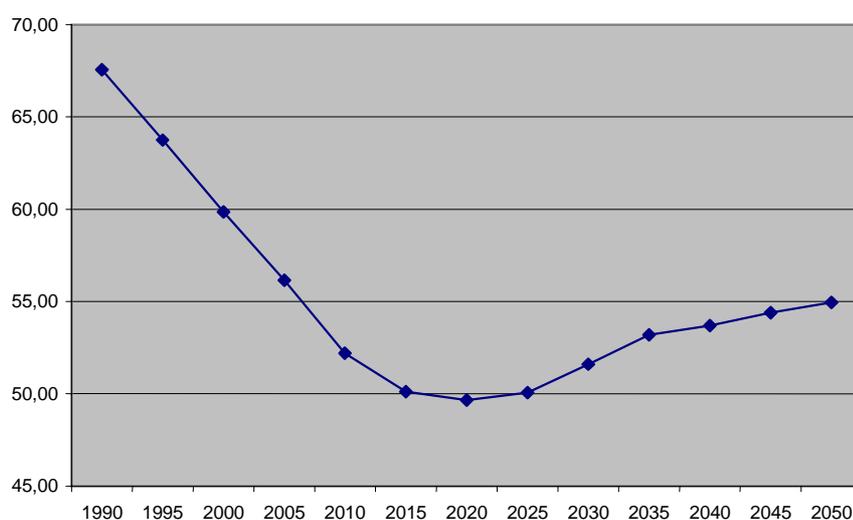
<sup>11/</sup> Datos del Ministerio de la Protección Social, “Situación de Salud en Colombia. Indicadores Básicos 2003”

<sup>12/</sup> “países con porcentajes de 6% a 8% de personas de 60 años y más, que en torno del año 2050 superarán el 20%” CEPAL (2004) p. 10

actividades, bienes y servicios. No obstante, las proyecciones de población suponen un bajo incremento del número de jóvenes, cerca de 160 millones en 2020 en América Latina y 17 millones en el país y una progresiva estabilización entre 2020 y 2050.

Según la División de Población de la CEPAL (CELADE), la tendencia a la disminución de la tasa de crecimiento de este grupo de edades se ha consolidado en la mayoría de los países de la región y en los próximos dos o tres quinquenios será muy baja o incluso negativa.

**Gráfico 1. Tasas de dependencia <sup>13</sup>  
Estimadas y proyectadas**



Fuente: Cálculo de los autores con base en Boletín Demográfico No 73; Naciones Unidas (2004),

El Gráfico 1 muestra las tasas de dependencia estimadas hasta el año 2050, teniendo como denominador, la población definida como joven, es decir, de 14 a 29 años. La tendencia que se evidencia permite concluir que a futuro el país experimentará un problema por la “falta” de jóvenes que puedan cotizar para sostener la cantidad de personas jubiladas que demandarían una pensión.

La **Tabla 2** presenta un resumen comparativo de los indicadores demográficos más importantes entre América Latina y Colombia. Se evidencia que el comportamiento del país no se encuentra muy lejos del promedio de la región.

<sup>13</sup>/ Relación de dependencia =(población de 65 y más)/ población de 15-64 años) \* 100

**Tabla 2. Principales indicadores demográficos, América Latina y Colombia**

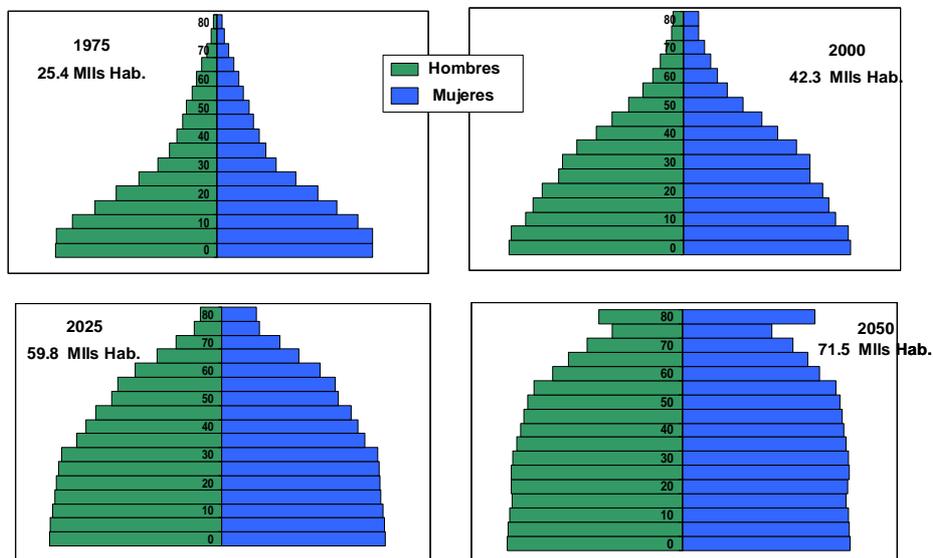
	1970	1995	2000	2005	2010	2025	2050
<b>América Latina</b>							
Tasa global de fecundidad	5.4	2.8	2.6	2.4	2.3	2.2	2.1
Esperanza de vida al nacer	60.2	69.4	71.9	73.0	72.9	75.7	78.9
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	11.2	6.2	6.1	6.0	6.1	6.9	9.1
Porcentaje de población de 0 a 14 años de edad	42.7	33.8	30.0	28.3	28.7	23.6	20.0
Porcentaje de población de 14 a 29 años de edad	25.7	28.4	28.0	27.3	26.3	23.7	19.2
Porcentaje de población de 60 y más años de edad	6.4	7.4	5.9	6.5	9.4	14.0	22.6
<b>Colombia</b>							
Tasa global de fecundidad	5.0	2.8	2.6	2.5	2.4	2.2	1.9
Esperanza de vida al nacer	60.0	70.7	72.2	73.2	74.0	76.3	79.2
Tasa bruta de mortalidad	8.8	5.8	5.5	5.4	5.6	6.5 / <sup>14</sup>	8.9
Porcentaje de población de 0 a 14 años de edad	45.7	34.4	32.7	31.0	28.8	24.3	18.9
Porcentaje de población de 14 a 29 años de edad	26.3	28.7	27.3	26.7	26.3	23.7	20.4
Porcentaje de población de 60 y más años de edad	3.7	4.5	4.7	5.0	5.5	9.0	16.6

Fuente: CELADE (2004), Boletín Demográfico No 73

El análisis demográfico busca no solamente conocer acontecimientos específicos de la población, como puede ser el fallecimiento, los nacimientos etc., sino también las consecuencias de estas tendencias. Un indicador importante de las características de una población y su variación en el tiempo son las pirámides poblacionales (Gráfico 2). En la pirámide de 1975 la estructura corresponde a una población joven, mientras que las que corresponden a los años 2025 y 2050 el perfil que se observa es muy distinto.

<sup>14/</sup> Es importante señalar que el incremento de la tasa bruta de mortalidad a partir de 2010 está asociado al incremento de la población adulta y no a los servicios de salud u otros factores.

**Gráfico 2. Pirámide Poblacional - Colombia**

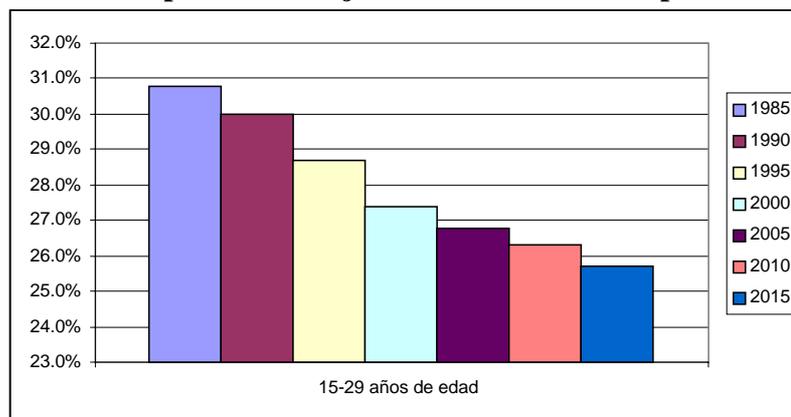


Fuente: DANE Feb-2000

Las estimaciones de los cambios demográficos en Colombia muestran un descenso en el crecimiento de la población joven, llegando a tasas negativas en el 2050 mientras que el crecimiento de la población mayor a 65 años se mantendrá en tasas cercanas al 20% (tasa quinquenal) en el mismo período.

La participación de los jóvenes en el total de la población ha ido disminuyendo, tal como se aprecia en el Gráfico 3. Las proyecciones realizadas por el DANE, como ya se anotó, estiman que esa proporción pasará de 27.4% en el 2000, a alrededor del 25.7% en el 2015 para las personas entre 15 y 29 años.

**Gráfico 3. Participación de los jóvenes en el total de la población**



Fuente: DANE – Cálculo de los autores

Todas estas transformaciones demográficas tienen profundas repercusiones en la composición de la oferta de servicios sociales que requerirán ajustes importantes, para que las consecuencias de dicha evolución tenga los menores efectos negativos. En concreto uno de los problemas actuales de los sistemas de protección social es la necesidad de hacer frente a las consecuencias derivadas de una población mayor cada vez más numerosa y una población joven que ha de asumir el pasivo pensional. Esta dinámica supone una estructura de gasto que exigirá en muchos casos, de los correspondientes procesos de reforma de los sistemas de pensiones para garantizar la viabilidad de los mismos.

Con una perspectiva de más corto plazo, los datos de las Encuestas de Calidad de Vida corroboran estas tendencias. La Tabla 1 presenta la distribución porcentual de la población enfrentando 1997 y el 2003, se percibe una caída de los nacimientos visto en la reducción de la proporción de las personas entre los 0 y 5 años. No existe una tendencia clara en la proporción de la población entre los 11 y 40 años, mientras que de allí en adelante la población parece concentrarse en mayores proporciones respecto a 1997.

**Tabla 3. Distribución de la población por edades, ECV 1997, 2003 /<sup>15</sup>**

Rango	1997			2003		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
de 0 a 5	<b>11.4</b> 2,639,153	<b>10.1</b> 2,476,105	<b>10.7</b> 5,115,258	<b>10.6</b> 2,650,403	<b>8.8</b> 2,478,082	<b>9.7</b> 5,128,485
de 6 a 10	<b>11.7</b> 2,249,608	<b>10.5</b> 2,186,630	<b>11.1</b> 4,436,238	<b>11.7</b> 2,506,142	<b>10.3</b> 2,387,794	<b>11.0</b> 4,893,936
de 11 a 15	<b>11.6</b> 2,203,391	<b>10.5</b> 2,179,818	<b>11.0</b> 4,383,209	<b>11.3</b> 2,235,784	<b>10.7</b> 2,388,145	<b>11.0</b> 4,623,929
de 16 a 20	<b>10.6</b> 2,041,164	<b>10.2</b> 1,966,029	<b>10.4</b> 4,007,193	<b>9.7</b> 1,965,282	<b>9.3</b> 2,123,428	<b>9.5</b> 4,088,711
de 21 a 25	<b>8.1</b> 1,458,137	<b>8.0</b> 1,675,564	<b>8.0</b> 3,133,701	<b>8.4</b> 1,753,238	<b>9.2</b> 2,047,365	<b>8.8</b> 3,800,602
de 26 a 30	<b>7.8</b> 1,565,697	<b>8.4</b> 1,791,864	<b>8.1</b> 3,357,561	<b>7.3</b> 1,472,206	<b>7.4</b> 1,683,996	<b>7.3</b> 3,156,202
de 31 a 50	<b>23.7</b> 4,427,605	<b>26.0</b> 5,121,997	<b>24.9</b> 9,549,602	<b>24.9</b> 5,115,845	<b>26.5</b> 5,932,812	<b>25.7</b> 11,048,657
de 51 a 70	<b>11.8</b> 2,183,375	<b>12.6</b> 2,446,737	<b>12.2</b> 4,630,112	<b>12.0</b> 2,396,432	<b>13.3</b> 2,906,270	<b>12.7</b> 5,302,702
Mayor de 70	<b>3.3</b> 549,422	<b>3.7</b> 680,128	<b>3.5</b> 1,229,550	<b>4.1</b> 761,627	<b>4.5</b> 912,727	<b>4.3</b> 1,674,354
<b>Total</b>	<b>100.0</b> 19,317,552	<b>100.0</b> 20,524,872	<b>100.0</b> 39,842,424	<b>100.0</b> 20,856,959	<b>100.0</b> 22,860,619	<b>100.0</b> 43,717,578

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

<sup>15/</sup> Para las tablas, en cada casilla se presentará el número total de personas con la característica referenciada (parte inferior derecha) y el porcentaje que representan (parte superior izquierda)

Los jóvenes entre 14 y 26 años constituyen el grupo objeto de este estudio, para 1997 su número ascendía a 9,529,279 y en el 2003 era cercano a 10,291,969. Su proporción en el total de la población no presentó mayores cambios entre 1997 y 2003, período en el cual pasó de representar 23,9% de la población total a 23,5% (Tabla 4). Sin embargo, el porcentaje de jóvenes comprendidos entre los 14 y los 18 años si registró una reducción mayor al pasar de 45.1% (del total de jóvenes) en 1997 a 42.4% en 2003 Así mismo, para todo el rango de jóvenes, se observa una leve reducción <sup>16</sup> en el porcentaje de jóvenes en las cabeceras, conjuntamente con un incremento mínimo de jóvenes en las zonas poblacionales rurales catalogadas como resto <sup>17</sup>.

**Tabla 4. Proporción de la población joven (14 a 26 años) 1997, 2003**

Centro	Población 1997		Población 2003	
	De 14-26	Resto	De 14-26	Resto
Cabecera	<b>24.7</b> 7,085,986	<b>75.3</b> 21,643,253	<b>24.1</b> 7,724,593	<b>76.0</b> 24,388,437
Resto	<b>22.0</b> 2,443,293	<b>78.0</b> 8,669,892	<b>22.1</b> 2,567,376	<b>77.9</b> 9,037,172
Total	<b>23.9</b> 9,529,279	<b>76.1</b> 30,313,145	<b>23.5</b> 10,291,969	<b>76.5</b> 33,425,609

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003, los porcentajes suman 100 horizontalmente

La distribución de la población joven al interior de los departamentos se muestra en la Tabla 5. Como se aprecia, las regiones que congregan la mayor proporción de jóvenes son Atlántico, Bogotá, Pacífico y Valle y se destaca una reducción de la proporción de jóvenes en la región Atlántica y en Bogotá y un aumento en la región Oriental y Pacífico y Valle.

**Tabla 5. Distribución de la población joven por regiones**

Región	1997	2003
<b>Atlántico</b>	23.2	21.8
<b>Oriental</b>	15.8	17.8
<b>Central</b>	12.5	12.6
<b>Pacífico<sup>18</sup></b>	n.d.	8.4
<b>Bogotá</b>	17.2	15.7
<b>Antioquia</b>	12.4	12.8
<b>Valle</b>	n.d.	9.7
<b>San Andrés</b>	0.2	0.1
<b>Amazonas</b>	1.1	1.1
<b>Pacífico y Valle</b>	17.7	18.1
<b>Total</b>	100	100

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

<sup>16/</sup> En el anexo se encuentra una explicación de la forma como se comprobó la significancia estadística de los cambios en las proporciones.

<sup>17/</sup> En el concepto de centro poblacional *resto* se incluyen los centros poblados y las zonas rurales dispersas

<sup>18/</sup> En la encuesta de 1997 no es posible desagregar la región del Pacífico y la del Valle, en el 2003 ésta desagregación si es posible.

## 2.2. Posición ocupacional

La integración al sistema pensional se origina básicamente con la vinculación laboral de las personas. Por esta razón esta sección mostrará las principales tendencias de la vinculación laboral de los jóvenes, en particular del sub-grupo de 19 a 26 años. Para ello se examinarán los indicadores que proporcionan las Encuestas de Calidad de Vida 1997 y 2003. Simultáneamente con el acceso de los jóvenes al trabajo el interés es identificar la calidad del mismo para valorar posteriormente las posibilidades de ahorro para pensiones. De este modo se avanzará en definir cómo podrían, los jóvenes, solventar el costo pensional que asumen (y asumirán) cada vez que más pensionados accedan a una pensión de cualquier tipo bajo las condiciones actuales del sistema pensional.

A continuación se realiza una cierta ilustración sobre las tendencias de los indicadores laborales más relevantes que se relacionan con la vinculación de los jóvenes a los sistemas de pensiones vigentes en el país.

Como ya se indicó, la edad de los jóvenes será dividida en tres grupos, de 14 a 18 años, de 19 a 22 y de 23 a 26. Se usarán estos rangos de edad basados en las diferencias sustanciales que existen entre estos grupos etáreos. En el primero de ellos se incluyen aquellos que se encuentran principalmente cursando secundaria (incluyendo el concepto de extraedad en secundaria) y los menores de edad, en el segundo están los jóvenes que inician su proceso de educación universitaria o su vinculación temprana al trabajo, mientras en el tercer grupo se incluyen los jóvenes que se encuentran en una estancia más avanzada de su vida laboral o educativa. Analizando la actividad principal de los jóvenes en cada una de las edades se deduce que el porcentaje de jóvenes que se encuentran en el sistema educativo disminuye sostenidamente desde los 17 años.

En el 2003, según la Tabla 6, un 33.6% de los jóvenes (entre 14 y 26 años) se encontraba trabajando, porcentaje inferior al reportado en 1997. Sin embargo estas proporciones son mayores en el subgrupo de 23 a 26 años en los cuales, la proporción de jóvenes que se encontraban trabajando pasa de 60.7% en 1997 a 53.1% en el 2003. El éxodo de los jóvenes no es hacia actividades de formación educativa sino hacia el engrosamiento de la masa de desocupados que buscan trabajo, esto se observa fácilmente en el aumento de la proporción de jóvenes que en el 2003 se encontraban buscando trabajo.

**Tabla 6. Situación ocupacional de los jóvenes, 1997, 2003**

Edad	Trabajando		Buscando Trabajo		Estudiando		Oficios Hogar		Otras actividades	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003
<b>14-18</b>	<b>18.2</b>	<b>15.6</b>	<b>2.1</b>	<b>3.1</b>	<b>60.6</b>	<b>58.8</b>	<b>12.8</b>	<b>12.8</b>	<b>6.4</b>	<b>9.7</b>
	778,301	680,466	88,382	134,006	2,591,956	2,561,773	545,589	558,022	281,878	424,643
<b>19-22</b>	<b>44.5</b>	<b>40.7</b>	<b>5.5</b>	<b>8.2</b>	<b>22.8</b>	<b>18.4</b>	<b>20.6</b>	<b>23.2</b>	<b>6.6</b>	<b>9.5</b>
	1,197,180	1,209,280	148,832	244,354	614,349	546,940	555,564	690,721	205,366	283,724
<b>23-26</b>	<b>60.7</b>	<b>53.1</b>	<b>4.1</b>	<b>7.7</b>	<b>7.2</b>	<b>7.2</b>	<b>23.9</b>	<b>24.0</b>	<b>4.0</b>	<b>7.9</b>
	1,519,332	1,571,712	102,712	227,931	179,358	212,884	598,872	711,067	130,728	234,448
<b>Total Jóvenes</b>	<b>36.9</b>	<b>33.6</b>	<b>3.6</b>	<b>5.9</b>	<b>35.7</b>	<b>32.3</b>	<b>18.0</b>	<b>19.0</b>	<b>5.8</b>	<b>9.1</b>
	3,494,813	3,461,457	339,926	606,291	3,385,663	3,321,597	1,700,025	1,959,810	617,972	942,815

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

Para complementar el análisis anterior es necesario observar el porcentaje de ocupados <sup>19</sup> según rangos de edades, con el fin de sustentar que ha existido un cierto decremento en la población joven ocupada. Para el total nacional, tal como se aprecia en la Tabla 7, la tasa de desempleo del total nacional pasó de representar el 11,6% en 1997 a ser del 14,2% en el 2003 (aproximadamente 2'815.956 personas). Ahora bien, de manera general para los jóvenes, se observa el tránsito de una tasa de desempleo del 21,3% para 1997 hacia una del 25,8% en el 2003 (siendo equivalente a 1'425.065 jóvenes).

De aquellos jóvenes que buscaban trabajo en 1997 sólo el 4,8% se encontraba estudiando, mientras que en el 2003 este porcentaje era cercano 12,1%. Según nivel educativo, la mayoría de esos jóvenes se encuentran cursando secundaria (en 1997 representaban cerca del 62,8% de los jóvenes que buscaban trabajo y en el 2003 cerca del 65,8%).

El concepto de ocupación repercute directamente en la probabilidad de afiliación de la población económicamente activa. Es de enfatizar que a medida que la edad es mayor en cada uno de los subgrupos construidos para los jóvenes, la tasa de desempleo tiende a disminuir.

**Tabla 7. Comparación de tasa de desempleo entre los jóvenes y el total de la población 1997, 2003**

<b>Tasa de Desempleo</b>	<b>1997</b>	<b>2003</b>
Total Nacional	<b>11.8</b> 2,026,471	<b>14.2</b> 2,815,956
Total Jóvenes	<b>21.3</b> 1,082,871	<b>25.8</b> 1,425,065
14-18	<b>26.1</b> 357,098	<b>33.8</b> 439,277
19-22	<b>24.4</b> 439,956	<b>27.8</b> 551,530
23-26	<b>14.9</b> 285,817	<b>19.4</b> 434,258

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

De esta forma se encontró que la proporción de los desocupados jóvenes que a su vez se encuentran estudiando, disminuyó sostenidamente para cada uno de los subgrupos etáreos. Esta proporción, para aquellos comprendidos entre los 14 y 18 años, pasó de ser el 47,3% de los desocupados en 1997 a ser el 29,5% en el 2003, para aquellos entre los 19 y 22 años el tránsito fue del 30,3% en 1997 al 17% en el 2003 y para aquellos jóvenes entre los 23 y 26 años el porcentaje de desocupados que se encontraban estudiando paso de representar el

<sup>19</sup>/ Se emplea la definición utilizada en la ECH: "Ocupados (OC) Son las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: 1. Trabajó por lo menos una hora remunerada en dinero o en especie en la semana de referencia, 2. Los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo.3. Trabajadores familiares sin remuneración que trabajaron en la semana de referencia por lo menos 1 hora."

18,7% en 1997 a ser el 13,3% en el 2003, es decir que, aproximadamente, sólo 281.510 de los jóvenes desocupados están actualmente cursando alguna clase de estudios.

Es conveniente evaluar la calidad laboral del trabajo de aquellas personas que están ocupadas, esto servirá para cuestionarse acerca de las posibilidades reales que posee la población ocupada para cotizar montos suficientes, a lo largo de su vida laboral, para adquirir una pensión de vejez acorde con sus salarios. De igual forma, es relevante analizar la calidad del trabajo en el que se ocupan los jóvenes para definir como podrían hacer sostenible el sistema pensional bajo las condiciones laborales actuales. El indicador de tasa de ocupación, si bien debe valorarse, no puede ser la única guía del análisis puesto que una población puede tener tasas de ocupación elevadas, pero la calidad y remuneración de sus trabajadores podrían ser bastantes precarias.

El primer indicador para analizar la calidad del empleo lo constituye el nivel de informalidad. En los trabajadores informales se incluyen, “los familiares sin remuneración, los empleados domésticos, los independientes con excepción de los profesionales técnicos y los asalariados del sector privado, junto con los patronos vinculados a empresas de hasta diez trabajadores.”<sup>20</sup> En el total nacional para 1997 la tasa de informalidad era del 68,9% mientras que para el 2003 esta tasa se incrementó al 70,3%, esto es equivalente a 11'985.689 de colombianos (**Tabla 8**), respecto al género de las personas existe una diferencia en las tasas de informalidad entre los hombres y las mujeres, siendo éstas más favorables para el sexo femenino, en 1997 la tasa de informalidad para los hombres y las mujeres era de 71,4% y 64,8% respectivamente, en el 2003 la brecha se disminuyó gracias a una reducción en la tasa asociada a los hombres (71,1%) y un aumento de la tasa asociada a las mujeres (69,1%). Por su lado, la informalidad laboral en los trabajadores jóvenes suele ser mayor que la media nacional (siendo esta tasa cercana al 72,6%).

La más alta tasa de informalidad para los jóvenes es previsible, puesto que al inicio de la vida laboral se suele tener un trabajo menos formal y a medida que se avanza en edad y en conocimientos adquiridos, la informalidad tiende a reducirse. Sustentando esto los jóvenes entre los 14 y 18 años poseen una tasa de informalidad cercana al 88,2% en el 2003 mientras que la misma tasa para el rango de edad contiguo se establece cercana al 74,7% y para los jóvenes entre los 23 y 26 años disminuye a 63,5%.

**Tabla 8. Comparación de las tasas de informalidad del total nacional y de la población joven 1997, 2003**

Tasa de Informalidad	1997	2003
Total Nacional	<b>68.9</b> <i>10,491,829</i>	<b>70.3</b> <i>11,985,689</i>
Total Jóvenes	<b>71.7</b> <i>2,876,084</i>	<b>72.6</b> <i>2,969,843</i>
14-18	<b>88.8</b> <i>898,931</i>	<b>88.2</b> <i>757,116</i>
19-22	<b>69.4</b>	<b>74.7</b>

<sup>20/</sup> Acosta y Ayala (2001)

		946,002	1,068,441
23-26	<b>63.2</b>	<b>63.5</b>	
		1,031,151	1,144,285

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

El segundo indicador, que complementa el primero y permite analizar la calidad del empleo y su relación con las condiciones de vinculación al sistema de seguridad social en pensiones, es el nivel de empleo independiente. Su comportamiento, respecto a la afiliación pensional, evidenciará el efecto que trajo consigo la ley 797 de 2003. Por trabajador independiente se entiende “(...) toda persona natural que realice una actividad económica o preste sus servicios de manera personal y por su cuenta y riesgo, mediante contratos de carácter civil, comercial o administrativo, distintos al laboral.”<sup>21</sup> Para el presente estudio se establecen como independiente los trabajadores o profesionales independientes, los patronos o empleadores y el trabajador de su propia finca o de finca en arriendo o aparcería. En el total nacional, de acuerdo con la Tabla 9, se observa que los contratos no laborales han aumentado, el porcentaje de personas que poseen un trabajo independiente ha transitado del 42,6% al 49,4%. De igual forma, el porcentaje de jóvenes ocupados independientes ha presentado un aumento notorio, mientras que en 1997 éste era de 25,9%, para el año 2003 representaba cerca del 34,3% de los jóvenes ocupados. Si bien esta tendencia es ciertamente positiva, los jóvenes suelen presentar una menor tasa de trabajo independiente que la media nacional.

**Tabla 9. Comparación del trabajo independiente del total nacional y de la población joven 1997, 2003**

Ocupados	Total Nacional		Total Jóvenes	
	1997	2003	1997	2003
Independiente	<b>42.6</b> 6,490,193	<b>49.4</b> 8,416,699	<b>25.9</b> 1,038,180	<b>34.3</b> 1,403,893
Dependiente	<b>57.4</b> 8,733,346	<b>50.7</b> 8,639,372	<b>74.1</b> 2,970,764	<b>65.7</b> 2,688,665
Total	<b>100</b> 15,223,539	<b>100</b> 17,056,070	<b>100</b> 4,008,944	<b>100</b> 4,092,558

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

La relevancia de estudiar la tendencia de los contratos de trabajo independiente es la de tasar de alguna forma, que efectos trae sobre las cotizaciones el hecho de que los nuevos trabajadores, o los trabajadores jóvenes, posean o no un contrato laboral formal.

### 2.3 Afiliación al sistema pensional

A continuación se examinarán las tendencias de afiliación de los jóvenes al sistema pensional, siguiendo su caracterización laboral realizada en secciones anteriores, comparando con las tendencias generales del total de la población y con la información de las Encuestas de Calidad de Vida 1997, 2003. Es de enfatizar que, según el formulario de la ECV, los individuos que allí expresan ser afiliados deben ser considerados como activos.

<sup>21</sup>/ Decreto número 2800 de 2 de octubre de 2003

En primer lugar, la Tabla 10 reporta el porcentaje de la población que está afiliada a algún fondo de pensiones <sup>/22</sup> en alguno de los regímenes vigentes (según población total y según ocupados). Para el año 1997 la afiliación a pensiones según el centro poblacional difiere fuertemente entre las cabeceras municipales y las zonas rurales (resto), mientras el porcentaje de la población que está afiliada en las primeras representa cerca del 13,0%, en el resto este porcentaje no supera el 2,3%. El porcentaje de colombianos que estaban afiliados a un fondo de pensiones era cercano al 10,0%. La razón de afiliados activos frente a ocupados permite percibir, del mismo modo, una caída para el 2003 (para este año esta razón era cercana al 24,7%).

La tendencia descrita para 1997 se mantiene en el año 2003 donde, si bien se presenta esta gran diferencia entre zonas poblacionales, se observa una disminución leve en el porcentaje correspondiente a los afiliados en las cabeceras municipales. Contrario a esto, en las zonas rurales se presenta un incremento.

Al evaluar estas tendencias para los jóvenes, se encuentra que la tasa de afiliados (con respecto a los ocupados) disminuye <sup>/23</sup> al pasar de un 20.0% en 1997 a un 17,5% en el 2003 <sup>/24</sup>. Para cada una de las edades comprendidas en el concepto usado de “joven”, se evidencia una disminución en la tasa de afiliación independientemente del género del individuo.

**Tabla 10. Afiliación al sistema pensional, total nacional y jóvenes  
1997, 2003**

Afiliación	Total Nacional		Total Jóvenes	
	1997	2003	1997	2003
Total afiliados activos	3,985,325	4,219,323	801,934	716,441
Afiliado / Ocupados	<b>26.2</b>	<b>24.7</b>	<b>20.0</b>	<b>17.5</b>

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

Según lo que se observó en el análisis descriptivo, se podría acreditar que la disminución en las tasas de afiliación de los jóvenes se debe primordialmente a una disminución en el acceso al trabajo y que aquellos que no acceden se encuentran en situación de desocupados ya que no se desplazan hacia actividades educativas sino que se suman a la población en busca de trabajo.

El porcentaje de jóvenes afiliados a algún fondo de pensiones suele ser mayor en las mujeres ocupadas que en los hombres ocupados, para las primeras, en el 2003, cerca del 20,4% cotizaban a algún fondo de pensiones mientras que de los hombres jóvenes sólo el 15,6% realizaba esta acción.

<sup>22/</sup> Se incluye: Instituto de Seguros Sociales (ISS), Cajas de Previsión, Fuerzas Militares o Policía Nacional, Magisterio, ECOPEPETROL, Administradoras de Fondos de Pensiones y otros.

<sup>23/</sup> Existe una diferencia estadísticamente significativa entre los porcentaje de ambos años. Ver pruebas de hipótesis incluidas en el anexo.

<sup>24/</sup> Esta reducción representa cerca de 85.493 jóvenes.

La afiliación según el sistema de pensiones se reporta en la Tabla 11. Para 1997 cerca del 58% de los jóvenes afiliados se encontraban en el Régimen de Prima Media (RPM) y únicamente el 38,3% de ellos pertenecía al régimen pensional de ahorro individual (RAI), el 3,5% de los jóvenes pertenecían a los regímenes exceptuados.

Ya en el 2003 se observa un cambio sustancial en la composición de la afiliación de los jóvenes, cerca del 83,2% de los jóvenes que cotizan a algún fondo de pensiones lo hacen en el Régimen de Ahorro Individual y tan sólo el 13,3% de ellos pertenecen al Régimen de Prima Media. La proporción de jóvenes que están afiliados al régimen exceptuado de pensiones se mantiene casi constante a lo largo de los seis años.

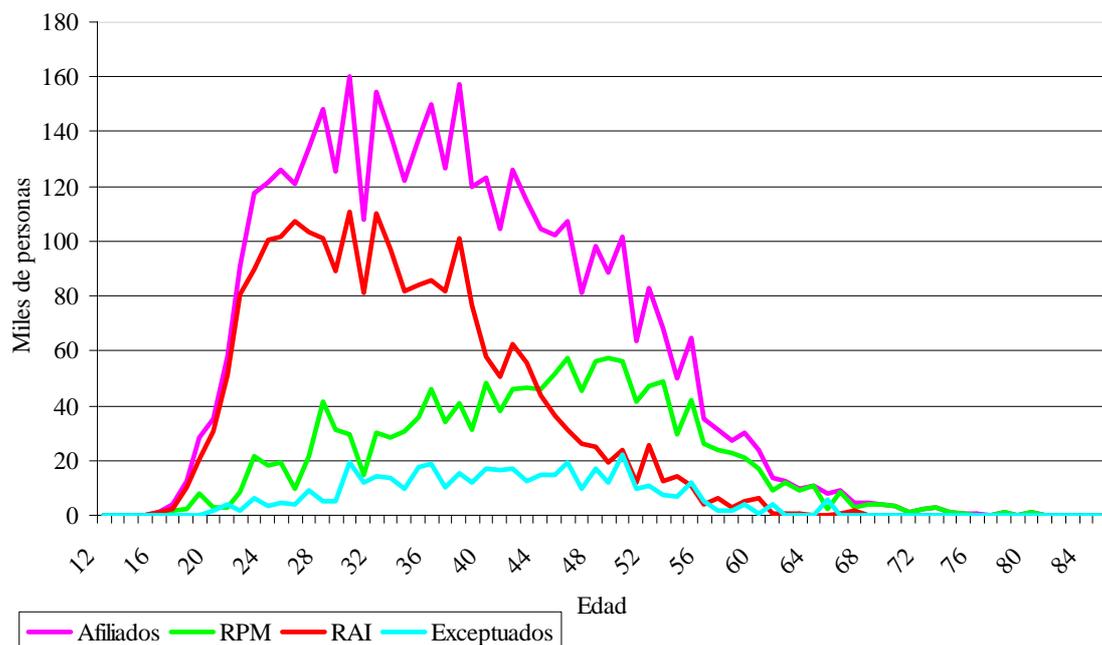
**Tabla 11. Afiliación según régimen de pensiones  
Total nacional y jóvenes  
1997, 2003**

	Total Nacional 1997			Total Nacional 2003		
	RPM	RAI	Exceptuados	RPM	RAI	Exceptuados
<b>Total</b>	<b>64.8</b> 2,583,716	<b>27.1</b> 1,080,703	<b>8.1</b> 320,906	<b>34.5</b> 1,454,730	<b>55.3</b> 2,335,120	<b>10.2</b> 429,473
Edad	Total Jóvenes 1997			Total Jóvenes 2003		
	RPM	RAI	Exceptuados	RPM	RAI	Exceptuados
<b>14-18</b>	<b>82.9</b> 28,906	<b>17.1</b> 5,949	<b>0.0</b> 0	<b>25.0</b> 4,470	<b>75.0</b> 13,390	<b>0.0</b> 0
<b>19-22</b>	<b>58.0</b> 162,190	<b>41.1</b> 115,071	<b>0.9</b> 2,635	<b>10.5</b> 22,253	<b>86.1</b> 183,063	<b>3.5</b> 7,355
<b>23-26</b>	<b>56.4</b> 274,983	<b>38.3</b> 186,426	<b>5.3</b> 25,774	<b>14.1</b> 68,604	<b>82.2</b> 399,356	<b>3.7</b> 17,950
<b>Total Jóvenes</b>	<b>58.1</b> 466,079	<b>38.3</b> 307,446	<b>3.5</b> 28,409	<b>13.3</b> 95,327	<b>83.2</b> 595,810	<b>3.5</b> 25,304

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003, los porcentajes de las filas suman 100RPM: Régimen de Prima Media; RAI: Régimen de Ahorro individual; Exceptuados: Exceptuados de la ley 100/93

La afiliación a los distintos regímenes depende sustancialmente de la edad del cotizante. En el Gráfico 4 se presenta la afiliación, en miles de personas, para cada régimen discriminado por edades para el 2003, la tendencia que se observa es clara. La mayor concentración en el RPM se percibe para la población mayor a los 45 años, por su lado se observa que el segmento de población más joven tiende a afiliarse mayoritariamente al RAI. Una proporción notable de la población entre los 32 y los 52 años de edad, continúa accediendo a regímenes pensionales exceptuados.

**Gráfico 4. Afiliación según regímenes de pensiones y edad de la población. 2003**



Los indicadores de afiliación según tipo de empleo reportados en la Tabla 12 para 1997 y en la Tabla 13 para 2003 muestran los cambios de afiliación a favor del Régimen de Ahorro Individual (RAI) tanto de la población en general como de los jóvenes.

**Tabla 12. Afiliados al sistema pensional según tipo de empleo  
Total nacional y jóvenes, 1997**

Actividad	Nacional 1997			Jóvenes 1997		
	RPM	RAI	Exceptuados	RPM	RAI	Exceptuados
Empleado Particular	65.2	33.4	1.5	58.3	41.2	0.5
Empleado Gobierno	54.7	12.8	32.5	49.7	20.2	30.1
Jornalero	76.1	23.9	0.0	100.0	0.0	0.0
Empleado doméstico	88.3	11.7	0.0	100.0	0.0	0.0
Profesional Independiente	71.9	28.1	0.0	35.6	64.4	0.0
Trabajador Independiente	86.0	12.3	1.7	89.6	10.4	0.0
Patrón	75.8	23.8	0.4	100.0	0.0	0.0
Finca	100.0	0.0	0.0	-	-	-
Familiar sin Remuneración	100.0	0.0	0.0	-	-	-
Total	64.8	27.1	8.1	58.1	38.3	3.5

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003. los porcentajes de las filas suman 100

Al observar la afiliación, para el 2003, según el tipo de empleo de los individuos (Tabla 13) se evidencia que únicamente los empleados domésticos han presentado un gran porcentaje de afiliados en el Régimen de Prima Media (cerca del 82,5% de estas personas se encuentran cotizando en el RPM). En las otros tipos de empleo prima la afiliación al régimen de ahorro individual.

**Tabla 13. Afiliados al sistema pensional según tipo de empleo  
Total nacional y jóvenes, 2003**

Actividad	Total Nacional 2003			Jóvenes 2003		
	RPM	RAI	Exceptuados	RPM	RAI	Exceptuados
Empleado Particular	30.7	68.7	0.6	12.3	87.0	0.7
Empleado Gobierno	27.9	28.4	43.7	10.3	59.8	29.8
Jornalero	53.8	46.2	0.0	40.5	59.6	0.0
Empleado doméstico	73.8	26.2	0.0	82.5	17.5	0.0
Profesional Independiente	41.8	56.1	2.0	18.9	77.9	3.3
Trabajador Independiente	66.9	30.2	2.9	22.4	71.5	6.1
Patrón	51.3	47.7	1.0	8.4	87.3	4.4
Finca	46.6	32.9	20.6	-	-	-
Total	34.5	55.3	10.2	13.3	83.2	3.5

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003. los porcentajes de las filas suman 100

En resumen, por regímenes se observa en la Tabla 14 el importante decremento de las tasas de participación del Régimen de Prima Media frente al Régimen de Ahorro Individual. Mientras que el 82,2% de los independientes (63,2% de los trabajadores dependientes) cotizaban en el Régimen de Prima Media para 1997, en el 2003 esta proporción disminuye a cerca del 59,5% (30,7% para los dependientes). Tanto trabajadores independientes como dependientes están trasladándose del Régimen de Prima Media hacia el Régimen de Ahorro Individual.

Este mismo análisis para los jóvenes, evidencia una disminución para las dos categorías de tipo de trabajo bastante significativas en el Régimen de Prima Media, el decremento es ciertamente relevante y muestra también un cambio significativo en favor de la afiliación hacia el Régimen de Ahorro Individual. Lo presenciado en las tasas de afiliación de los jóvenes es aún más perceptible, en el 2003 el 73% de aquellos independientes que cotizaban lo hacían en un fondo de pensiones perteneciente al Régimen de Ahorro Individual (mientras que en 1997 ésta participación era del 32,2%). El incremento también es bastante elevado para los trabajadores jóvenes dependientes.

**Tabla 14. Proporción de la población y de los jóvenes afiliados a los regímenes de pensiones, 1997 2003**

	Nacional 1997		Nacional 2003	
Sistema	Independiente	Dependiente	Independiente	Dependiente
RPM	<b>82.2</b> 289,734	<b>63.2</b> 2,293,704	<b>59.5</b> 323,328	<b>30.7</b> 1,128,855
RAI	<b>16.6</b> 58,651	<b>28.1</b> 1,022,052	<b>38.0</b> 206,186	<b>57.9</b> 2,127,764
Exceptuados	<b>1.2</b> 4,277	<b>8.7</b> 316,629	<b>2.6</b> 13,864	<b>11.3</b> 415,572
	Jóvenes 1997		Jóvenes 2003	
Sistema	Independiente	Dependiente	Independiente	Dependiente
RPM	<b>67.8</b> 10,506	<b>57.9</b> 455,573	<b>21.3</b> 4,095	<b>13.1</b> 91,232
RAI	<b>32.2</b> 4,987	<b>38.5</b> 302,459	<b>73.0</b> 14,022	<b>83.4</b> 581,788
Exceptuados	<b>0.0</b> 0	<b>3.6</b> 28,409	<b>5.7</b> 1,086	<b>3.5</b> 24,218

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003, los porcentajes de las columnas suman 100

#### 2.4. Ingresos Laborales y Cotizaciones

Para aproximarse a la manera como han cambiado las cotizaciones de la población afiliada, es pertinente el cálculo de los ingresos laborales devengados por la población cotizante. Para formar este ingreso se realizó un ejercicio que tuvo en cuenta la definición del código sustantivo del trabajo en lo referente a salarios, siendo así, “(...) constituye salario, no solo la remuneración ordinaria o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o especie y como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobre sueldos, bonificaciones habituales, valor de trabajo suplementario, o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentaje sobre ventas y comisiones.”<sup>25</sup>

El ingreso laboral mensual promedio nacional a precios constantes de 1994 y de 1998 es el presentado en la Tabla 15. Se observa una disminución cercana al 21%<sup>26</sup> entre 1997 y el 2003. El ingreso laboral promedio de los jóvenes presenta también un decremento, a precios de 1998, cercano al 28%. Éste argumento podría utilizarse para explicar la disminución en las tasas de afiliación de los jóvenes para el año 2003.

**Tabla 15. Comparación de ingresos laborales promedio mensual 1997, 2003**

Ingresos Laborales	Nacional		Jóvenes	
	1997	2003	1997	2003
Población que recibe ingresos laborales	14,308,802	16,969,131	3,720,255	3,896,861

<sup>25/</sup> Código sustantivo del trabajo, Título V, Capítulo I Art. 127

<sup>26/</sup> Los ingresos de los hogares (calculados por la metodología del gasto), han decrecido entre 1997 y el 2003 en cerca de un 27,8% a precios constantes de 1998 (en 2003 el salario promedio era de \$ 794,899 y en 1997 era de \$ 1,100,809) (Fuente: Documento en curso sobre la estructura de gasto de los hogares Ramírez, Muñoz y Zambrano (2004))

Precios Corrientes	353,710	474,441	230,067	282,162
Precios Constantes de 1998	412,790	325,651	268,495	193,673

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

La Tabla 16 muestra el porcentaje de población que tiene unos ingresos laborales menores al salario mínimo para los dos años. Se percibe una mayor proporción de la población con carencias en el salario en el 2003 frente a 1997. En el 2003, en las cabeceras municipales, cerca del 46,7% de aquellos individuos que obtenían un ingreso laboral lo hacían por menos del mínimo, y en el resto este porcentaje asciende a 76,4%.

**Tabla 16. Porcentaje de población con ingresos laborales reportados inferiores al salario mínimo legal <sup>27</sup>**

Centro	1997	2003
Cabecera	35.3	46.7
Resto	68.1	76.4
Total	43.2	53.8

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

El cambio en el porcentaje de jóvenes que obtienen un ingreso laboral inferior al salario mínimo se ha incrementado en los últimos años. En el 2003, cerca del 65% de los jóvenes que devengaban salario lo hacían por menos del mínimo, este mismo porcentaje para el año 1997 no superaba el 49,4% (

Tabla 17).

**Tabla 17. Jóvenes con ingresos laborales reportados inferiores al salario mínimo Legal**

Edad	1997	2003
<b>14-18</b>	72.4 656,655	88.8 713,268
<b>19-22</b>	47.8 609,673	67.1 912,673
<b>23-26</b>	37.1 570,439	52.1 902,607
<b>Total Jóvenes</b>	49.4 1,836,767	64.9 2,528,548

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

Según la información suministrada por la Superbancaria, cerca del 85% de los afiliados cotizan por menos de dos salarios mínimos, adicionalmente hay una tendencia que a mayor edad de las personas el salario base de cotización tiende a ser más elevado.

Una vez realizada la descripción de la población que cotiza según salarios devengados se hará la caracterización de los montos cotizados a fondos de pensiones. Deberá resaltarse

<sup>27/</sup> El salario mínimo para 1997 era de \$ 172,005 (\$ 200,735 a precios constantes de 1998 ) y en el 2003 era equivalente a \$ 332,000 (\$ 227,881 a precios constantes de 1998)

que en la ECV 1997 existe una pregunta que permite identificar el monto que cotizan las personas afiliadas a algún fondo de pensiones, pero la ECV 2003 no incluye en su formulario esa pregunta, dada esta inconveniencia se creó una variable sintética que replicará los pagos asumiendo un entorno perfecto, es decir, asumiendo que la ley referente a las cotizaciones se cumple a cabalidad.

Como podía evaluarse el ajuste de esta variable únicamente para el año 1997 se probó la relevancia estadística de esta metodología. La variable sintética arrojó una media tal que, estadísticamente (a un nivel de significancia del 5%), era equivalente a la variable reportada realmente en la ECV 1997. Dado lo anterior se decidió realizar el mismo procedimiento para la ECV 2003, teniendo en cuenta la legislación para los distintos regímenes y los cambios sugeridos por la Ley 797 de 2003. (La veracidad de esta nueva variable sintética deberá ser contrastada con datos estadísticos fidedignos del recaudo hecho por los fondos de pensiones).

Dadas las aclaraciones hechas anteriormente, el ejercicio mostró la tendencia creciente de las cotizaciones pensionales (Tabla 18), a pesar de la reducción en los salarios, creciente a nivel nacional. Este resultado pareciera ser contradictorio según las tasas de afiliación y la tendencia de los salarios.

**Tabla 18. Montos de cotización estimada  
1997, 2003.**

Nacional	Nacional		Jóvenes	
	1997	2003	1997	2003
Población	3,945,454	4,124,290	798,095	705,593
Cotización	19,943	35,425	12,917	17,856
Cotización (precios constantes de 1998)	23,274	24,315	15,075	12,256

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

Para los jóvenes la cotización como porcentaje del ingreso laboral, a pesar de la reducción en los ingresos laborales percibidos, ha aumentado de manera significativa (Tabla 19).

**Tabla 19. Cotización como porcentaje del ingreso laboral. 1997, 2003**

	Total Nacional		Total Jóvenes	
	1997	2003	1997	2003
Cotización / Ingreso Laboral	3.44	3.74	3.36	3.43

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

Para aquellos jóvenes que cotizan, podría identificarse alguna forma de independencia económica respecto a los padres. Se cataloga independiente económicamente un joven si su relación con el jefe del hogar es: esposo(a) o compañero, empleado del servicio doméstico, trabajador o bien, si es el jefe del hogar. De acuerdo a ello podrían observarse los salarios y las cotizaciones de éstos, quienes son los más circunscritos para aumentar sus niveles de ahorro si generan unos ingresos bajos. Inicialmente se presentan las tasas de dependencia económica de los jóvenes que se encontraban realizando aportes para pensiones, se observa

que ha existido una cierta variación entre los dos años estudiados. En el 2003 el 32,2% de los jóvenes que cotizan podrían catalogarse como independientes económicamente mientras que en 1997, de los jóvenes que cotizaban a algún fondo de pensión, únicamente el 26,2% no dependían económicamente de otros (Tabla 20).

**Tabla 20. Dependencia económica de jóvenes afiliados a un fondo de pensiones**

<b>Dependencia Económica</b>	<b>1997</b>				<b>2003</b>			
	<b>14-18</b>	<b>19-22</b>	<b>23-26</b>	<b>Total</b>	<b>14-18</b>	<b>19-22</b>	<b>23-26</b>	<b>Total</b>
Independencia	0.8	15.9	34.0	26.2	3.3	16.8	40.0	32.2
Dependencia	99.2	84.1	66.0	73.8	96.7	83.2	60.0	67.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculo con base en ECV 1997 y 2003

Una vez realizada la caracterización de las tendencias más relevantes en las tasas de afiliación y en la disposición actual de los jóvenes frente a la cotización en pensiones, se presentarán algunos rasgos de la evolución del sistema pensional colombiano, en particular de sus aspectos fiscales, antes de abordar el tema intergeneracional en una sección posterior.

### 3. Evolución del sistema pensional – implicaciones fiscales

Colombia, como otros países de América Latina, inició ambiciosos programas de reforma de sus instituciones desde finales de la década de los años ochenta. Éstos se profundizaron en la nueva Constitución de 1991, en particular, aquellos que tienen que ver con la apertura de la economía, la modernización del Estado, la provisión de los servicios sociales en un contexto de mayor descentralización, con la apertura de espacios a formas distintas al monopolio público para proveer la mayor parte de los bienes y servicios que tradicionalmente habían sido suministrados por el gobierno.

Entre las numerosas reformas realizadas en el país en los años noventa, se destaca la de Seguridad Social, presentada en diciembre de 1992 y aprobada finalmente en diciembre de 1993 con la Ley 100. Bajo el Gobierno de César Gaviria se llevó a cabo un proceso de reforma política que incluyó la expedición de una nueva Constitución Política en 1991, donde la seguridad social quedaba expresamente señalada como una prioridad del Estado/<sup>28</sup> quedando la reforma al sistema de seguridad social como una tarea urgente. La reforma, que empezó a discutirse desde 1992, tomó cuerpo por medio de la Ley 100 de 1993, pero sólo empezó a implementarse en abril de 1994.

#### 3.1. La Reforma Pensional de 1993

Antes de la Ley 100 de 1993 no existía una unidad en los fondos de pensiones. Existía una multiplicidad de fondos para grupos ocupacionales específicos (Fuerzas Armadas, Policía, Maestros, trabajadores de los puertos, Ecopetrol, Ferrocarriles, Banco de la República, Federación de Cafeteros, etc.), casi todos del sector público, que generaban pensiones únicamente para aquellos que permanecían en la entidad hasta lograr los requisitos de jubilación en ella. Los trabajadores del sector privado debían estar afiliados al Instituto de los Seguros Sociales (ISS). Una característica de las normas pensionales antes de la reforma es que los aportes a los distintos fondos de pensiones no se podían trasladar a otro si el afiliado cambiaba de empleo. La excepción era los afiliados a Cajanal y al ISS siempre que los afiliados permanecieran en alguna entidad afiliada a estos fondos.

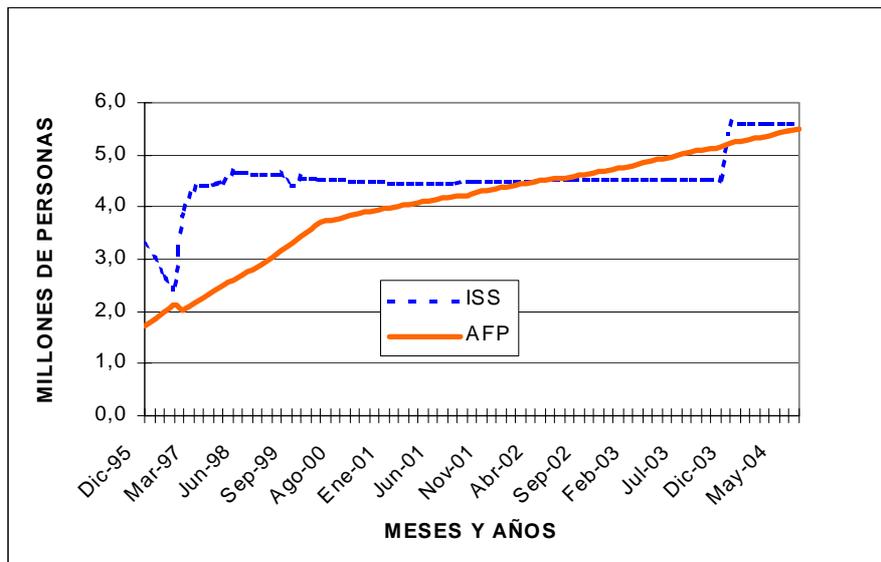
La propuesta original del Gobierno era pasar todo el sistema de pensiones al régimen de capitalización individual pero la discusión de la reforma en el Congreso dio origen a numerosos cambios. Primero, se mantuvo vigente el régimen de beneficios durante un período de 20 años (hasta el 2014); segundo, se dio la posibilidad a los afiliados para trasladarse de un régimen a otro; finalmente, se exceptuaron de la reforma algunos trabajadores y categorías ocupacionales y además, en no pocos casos, se mantuvieron regímenes privilegiados para empleados del sector público. Lo que resultó fue un sistema paralelo, lejos del original esquema de capitalización propuesto por un sector del gobierno, con onerosos sistemas a favor de algunos sectores de trabajadores del estado.

---

<sup>28</sup>/ El Artículo 48 de la Constitución señala a la seguridad social como un derecho irrenunciable de los ciudadanos y un servicio público de carácter obligatorio que podrá ser prestado por entidades públicas o privadas.

La evolución de la reforma ha consolidado el sistema de ahorro individual RAI, manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFPs, en tanto que el sistema de Prima Media, administrado por el ISS, ha presentado una reducción en el número de afiliados activos y, como se indicará más adelante, ha agotado sus reservas y el pago de sus pensionados está hoy a cargo del presupuesto de la Nación. El Gráfico 5 muestra la evolución de los afiliados a estos dos sistemas, aunque los datos del ISS, están disponibles solamente hasta junio del 2002.

**Gráfico 5. Evolución de los afiliados a las AFP y al ISS 1995-2004**



Fuente: Superintendencia Bancaria, y Asofondos. El dato del ISS en los meses recientes es una estimación de la Gerencia Económica de Asofondos.

Los principales problemas de implementación se encuentran en el sistema pensional para el sector público. En primer lugar, porque no se produjo el cierre esperado de las funciones pensionales de las cajas y fondos de pensiones en el nivel nacional. En segundo término, porque no se realizó el ahorro para la atención de las obligaciones y sólo muy recientemente se han realizado cálculos sistemáticos del valor de los pasivos. En tercer lugar, porque en el sector público se encuentran regímenes especiales, diversos regímenes de transición, regímenes privilegiados y regímenes exceptuados por la Ley (Acosta y Ayala, 2001).

Al finalizar el 2003, el sistema pensional colombiano contaba con un total de 11,6 millones de afiliados frente a 20,6 millones que constituyen la Población Económicamente Activa. Sin embargo, el porcentaje de cobertura efectiva (que relaciona a la población que ha cotizado en los últimos 6 meses al sistema) es de 25%. El sector público tiene el mayor número de regímenes exceptuados de la reforma, en especial la fuerza pública, el magisterio y ECOPETROL. Los docentes han pagado contribuciones muy inferiores a las del resto del sistema y sólo en el 2003, se incrementaron al nivel de las que pagan los demás trabajadores. Un beneficio convencional de ECOPETROL fue el no pago de

contribuciones, beneficio que también fue recientemente revisado. El sistema da cuenta de un total de pensionados que asciende a un poco más de un millón, distribuidos cerca de la mitad en el ISS y la otra mitad en las cajas públicas (Tabla 21).

**Tabla 21. Afiliados, Cotizantes y Pensionados a Diciembre de 2003**

	Ahorro individual	Prima media	Sector Público		TOTAL
	A.F.P.	I.S.S. 1/	Reformado	No reformado 2/	
1 Afiliados totales	5.213.023	5.670.077	200.000	529.000	11.612.100
% respecto del total	44,9%	48,8%	1,72%	4,56%	
2 Cotizantes	2.538.688	2.234.227	200.000	220.000	5.192.915
% de afiliados activos(2)/(1)	48,7%	39,4%			
3. Pensionados	14.908	490.000	265.310	238.155	1.008.373
% respecto del total	1,5%	48,6%	26,3%	23,6%	
Cobertura Nominal respecto a la P.E.A.					56,18%
Cobertura Efectiva respecto a la P.E.A.					25,12%

Fuente: Cálculo de los Aportes con base en Estadísticas de la Superintendencia Bancaria, Ministerio de Hacienda y Encuestas de Hogares

1/ Los datos de afiliados y pensionados del ISS, se encuentran a Junio del 2002 en las estadísticas oficiales de la Superintendencia Bancaria

2/ El sector no reformado es Fuerzas Militares, Maestros y Ecopetrol: El sector no reformado, paga cotizaciones diferentes a las de Ley o no las paga por beneficios convencionales

Población Económicamente Activa a Diciembre de 2003

20.669.276

Los retos del sistema pensional, luego de transcurridos 10 años de su reforma, son aumentar su baja cobertura y la consecución de los recursos para el pago del elevado número de pensionados actuales y futuros, en especial ante el agotamiento de las reservas del ISS. La falta de cobertura en seguridad social de la mayor parte de la población económicamente activa es a la vez un problema actual y uno futuro: todos los excluidos del sistema están por fuera de una protección contra los riesgos actuales de enfermar, envejecer y morir, como lo harán más tarde cuando sus necesidades sean, sin duda, mayores.

Por otra parte, aunque se realizaron los principales ejercicios de costeo de la deuda, se desperdiciaron en los noventa las posibilidades de ahorrar recursos extraordinarios para el pago de estas obligaciones, como los derivados de las explotaciones petroleras.

### *3.2. La atención de las deudas por pensiones y el problema fiscal colombiano*

Como ha sido señalado en numerosos estudios académicos y oficiales, el pago de las obligaciones en materia de pensiones constituye el principal problema para alcanzar el equilibrio de las cuentas fiscales. Este compromiso, junto con el aumento de las transferencias territoriales (que financian principalmente la educación y la salud) y el gasto militar (Tabla 22), han hecho más que triplicar el gasto público en porcentaje del PIB entre 1990 y 2003, período en el que pasa de representar 6,3% al 20,2% del PIB. La participación de los gastos en seguridad social, donde se incluyen los pagos por pensiones, se elevó de 6% a 23% en el mismo período.

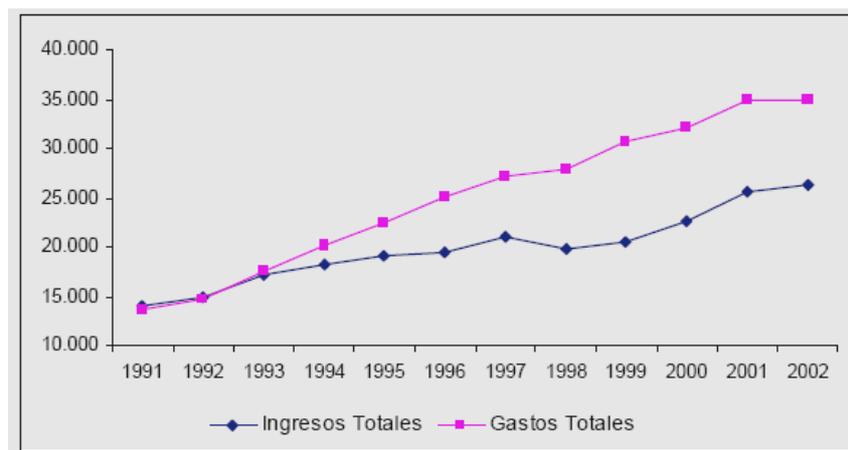
**Tabla 22. Evolución de los principales rubros de gasto del Gobierno Central (% del PIB y participaciones)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	197	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>EN % DEL PIB</b>														
DEFENSA Y SEGURIDAD	1,9	1,8	2,0	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5	2,7	2,9	3,2	3,7	3,9	4,1
JUSTICIA	0,6	0,6	0,7	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0
INTERESES DEUDA	1,2	1,3	1,3	1,6	2,6	1,9	2,5	2,9	3,3	3,9	4,0	4,0	3,9	4,4
TRANSF. TERRITORIALES	2,4	2,6	3,3	3,3	3,6	3,7	4,2	4,4	4,7	5,3	5,1	5,1	6,0	5,8
SEGURIDAD SOCIAL	0,6	0,7	0,8	1,2	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8	2,2	2,6	3,5	4,5	4,9
<b>TOTAL</b>	<b>6,7</b>	<b>7,0</b>	<b>8,0</b>	<b>9,5</b>	<b>11,1</b>	<b>10,7</b>	<b>12,0</b>	<b>12,6</b>	<b>13,6</b>	<b>15,4</b>	<b>16,0</b>	<b>17,4</b>	<b>19,4</b>	<b>20,2</b>
<b>PARTICIPACIONES</b>														
DEFENSA Y SEGURIDAD	28%	25%	24%	23%	21%	22%	20%	20%	20%	19%	20%	21%	20%	20%
JUSTICIA	9%	9%	9%	12%	10%	12%	10%	9%	8%	7%	7%	7%	6%	5%
INTERESES DEUDA	18%	19%	16%	17%	24%	17%	21%	23%	24%	25%	25%	23%	20%	22%
TRANSF. TERRITORIALES	36%	37%	41%	35%	32%	35%	35%	35%	35%	34%	32%	29%	31%	29%
SEGURIDAD SOCIAL	9%	10%	10%	13%	13%	15%	14%	14%	13%	14%	16%	20%	23%	24%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>													

Fuente: DNP, Ministerio de Hacienda. Planes Financieros. Varios Años.

Este notable incremento del gasto, no ha sido acompañado por una generación de ingresos, no obstante las frecuentes reformas tributarias en los últimos 15 años. Como una tendencia que perdura, los gastos sobrepasan ampliamente los ingresos de carácter corriente que recauda el gobierno, tal como se aprecia en el Gráfico 6.

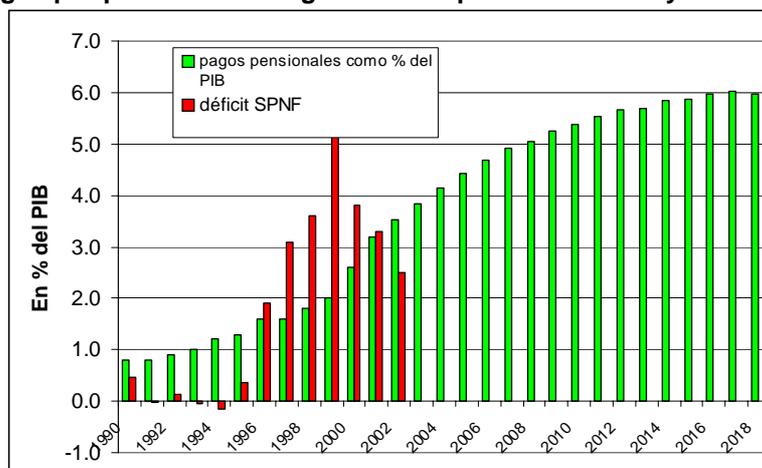
**Gráfico 6. Gobierno Nacional Central. Ingresos y Gastos Millones de Pesos corrientes.**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Reforma al Estatuto Presupuestal. 2003.

Se ha previsto que la atención del pasivo por concepto de pensiones exigirá montos crecientes de recursos hasta el año 2019 tal como lo indica el Gráfico 7. La importante contribución de los pagos en materia de pensiones al desequilibrio reciente y en los próximos años de las cuentas fiscales, ha obligado a la propuesta de reformas que atenúen este costo así como a mayores impuestos para su financiación.

**Gráfico 7. Pagos por pensiones a cargo del Presupuesto Nacional y Evolución del Déficit**



Fuente: DNP, presentación La Reforma Pensional: Estructura, Desafíos, Dilemas y Críticas. Juan Carlos Echeverry. Junio 2002.

### 3.3. El pasivo pensional y la necesidad de nuevas reformas

La aproximación tradicional al problema pensional ha sido la de expresar la elevada y creciente participación en los gastos anuales del gobierno, como se mostró en la sección anterior. La decisión de hacer explícita la deuda que tenía el Estado y las diferentes entidades con sus afiliados y trabajadores, ya que ésta se cuantificaba parcialmente en los flujos pero no en el balance del sector público y en el mejor de los casos se incorporaba en forma subestimada, dio lugar a que el patrimonio del sector público resultara prácticamente negativo<sup>29</sup>. La deuda del sector público en gran parte fue generada por la ausencia de provisión de los compromisos pensionales en el ISS, en las Cajas Públicas (Cajanal, Caprecom, cajas de retiro de las fuerzas militares y policía, universidades entre otras) y también en muchas empresas de servicios públicos. Esta deuda no tuvo un gran efecto en los flujos de caja del Estado, porque los pensionados aún eran muy pocos, pero acumuló un pasivo en el Balance del Gobierno cuya atención en los próximos años constituye el principal problema de las finanzas públicas. Una idea aproximada de los déficit pensionales a cargo de la Nación calculados en el año 2000 se presentan en la Tabla 23.

**Tabla 23. Participaciones en el déficit a cargo de la Nación**

Entidad / Rubro	Déficit: valor presente como % del PIB del 2000	Participaciones
ISS	61.45	31.9
Cajas públicas nacionales	55.46	28.8
Bonos pensionales a cargo de la Nación (tipo A)	17.14	8.9
Fondo del Magisterio (FOMAG)	19.48	10.1
Fuerzas Armadas y Policía Nacional	38.83	20.2
<b>TOTAL SGP Y EXCEPTUADOS</b>	<b>192.36</b>	<b>100%</b>

Fuente: J.C. Parra, "DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano", Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.

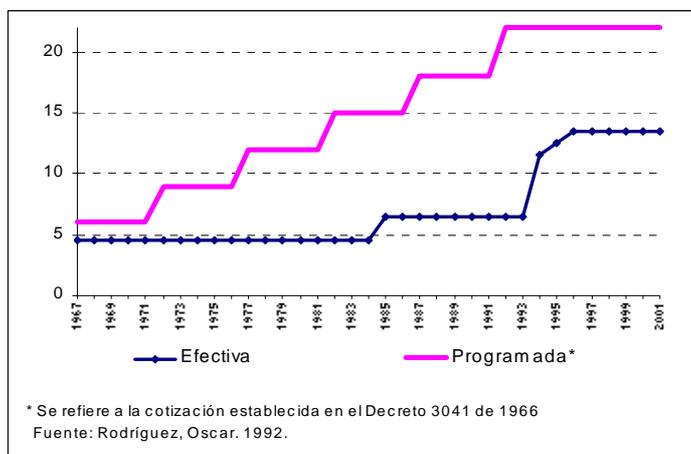
<sup>29</sup>/ Documento CONPES 3181 "Balance Macroeconómico 1998-2002. Perspectivas para el 2003" DNP – DEE. Julio de 2002

Adicionalmente, la responsabilidad de la atención de la deuda por pensiones de los trabajadores de las administraciones departamentales y municipales no quedó bien establecida con la Ley 100. Por ello, fue necesario expedir una ley posterior para iniciar el fondeo para la atención de estas obligaciones (ley 549 de 1999) en el Fondo de Pasivos Territoriales Fonpet.

La elevada deuda por pensiones surgió de una parte de la no constitución de las reservas para pensiones o de su uso para otros fines, así como de la insuficiencia de los aportes, y de otra de las generosas condiciones de acceso a los seguros de pensiones, invalidez y muerte; es decir, del desequilibrio entre beneficios y aportes. El costo que ha tenido que asumir el Gobierno por efecto de la primera causa, es decir, por no realizar provisiones para atender las obligaciones directamente a su cargo y las que ha tenido que asumir de otras entidades, es de 17% del PIB sin incluir el costo que le implica al Gobierno financiar dichos pagos. El costo implícito que ha tenido que incurrir el Gobierno para financiar este tipo de obligaciones es del 8% del PIB; es decir, cerca de la mitad de la deuda del SPNF es explicada únicamente por este tipo de obligaciones.

El segundo componente del origen de la deuda por efecto de las pensiones, surge del incumplimiento del decreto 3041 de 1966, según el cual la cotización global para los seguros de vejez, invalidez y muerte se debería incrementar gradualmente de 9% a 22% en un lapso de 25 años que terminarían en 1992 (Gráfico 8). La regla de cotización prevista en el decreto era de 50% a cargo del empleador, 25% el trabajador y 25% el Estado. Sin embargo, estas condiciones fueron modificadas cinco años después, cuando se expidió el decreto 1935, el cual suspendió el aporte del Estado y no cumplió con la regla de reajuste cada cinco años hasta llegar al 22% como lo señalaba el decreto 3041. Adicionalmente, se creó el seguro obligatorio el cual sería financiado con recursos del presupuesto nacional. El costo por concepto de los aportes del Estado, en valor presente y según cálculos del ISS, asciende a 14% del PIB.

**Gráfico 8. Cotización efectiva y Programada ISS**



El costo de pagar a los pensionados con los ingresos de los cotizantes, lo cual ha impedido la acumulación de reservas, se ha traducido en una pérdida patrimonial en el ISS, equivalente a 5% del PIB. Esta deuda ya ha sido reconocida por el Gobierno, la cual será cancelada a través de la expedición de bonos pensionales, cuyo monto asciende a 11% del PIB, según estimaciones de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda.

Así, cerca del 50% de la deuda del SPNF ha sido causada por el incumplimiento de la regla de aportes del Estado como empleador a las pensiones de sus empleados, fuerzas militares y trabajadores de sus empresas. El restante 50% de la deuda está causada por el deterioro patrimonial y la imposibilidad de acumulación de reservas necesarias para que el ISS le cumpla a sus afiliados y que no aparecen en el stock de deuda pública neta.

En este contexto y luego de varios años de ejercicios de concertación, se aprobó una nueva reforma con la ley 797 de 2003 cuyos principales cambios se reportan en la Tabla 24 y las estimaciones del valor en que se habría reducido la deuda se consignan en la Tabla 25.

**Tabla 24. Principales ajustes realizados a la Ley 100 de 1993**

	<b>Ley 100 /93</b>	<b>Ajustes</b>
Tasa de cotización	13.5% (+1% > 4 SLM) Gastos admin. 3.5%	14.5% (+1% > 4 SLM) 16.5% para 2008 Gastos admin. 3%
Edad de jubilación	55 M / 60 H -2014 y 57 M / 62 H	55 M / 60 H -2014 y 60 M / 62 H
Tasa de reemplazo (min/max)	65% / 85%	r = 65.50 -0.50 s
Número de semanas (min/max)	1000 / 1400	1300 / 1800
Base de cotización (min/max)	1 SLM/ 20 SLM	1 SLM/ 25 SLM
Período de traslado	Cada 3 años	Cada 5 años
Período Base de liquidación	10 años	10 años

Fuente: DNP - DEE

**Tabla 25. Equilibrio fiscal –VPN del pasivo pensional (2003-2050) % del PIB de 2003**

	<b>Ley 100 / 93</b>	<b>Ley 100 + Ajustes (Ley 797 – 860/03)</b>	<b>Participación (Ley 100+ajustes)</b>
ISS	63.3	44.6	26.2
Cajas Públicas	54.6	48.3	28.3
FOMAG	28.6	24.8	14.5
F.F.A.A.	35.3	35.3	20.7
Bonos tipo A	17.5	17.5	10.3
GPM	8.0	0.0	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>207.3</b>	<b>170.5</b>	<b>100.0</b>

Fuente: DNP - DEE

Se buscó eliminar buena parte de los subsidios regresivos en prima media pero la mayoría de los analistas coinciden en afirmar que aún falta por hacer <sup>30</sup>. Los beneficios del sistema pensional colombiano son demasiado elevados si se comparan con los de países de nivel similar de desarrollo o de mayor desarrollo (Tabla 26). Los aportes de los afiliados en los países desarrollados son mayores a los efectuados por los colombianos y los beneficios recibidos son proporcionalmente menores a los obtenidos por los pensionados colombianos.

**Tabla 26. Comparación de Beneficios**

	Tasa de reemplazo	Edad		Tasa de cotización
		H	M	
Brasil	-	65	60	28%
Chile	31.4	65	60	13%
<b>Colombia <sup>1/</sup></b>	<b>63.6</b>	<b>60/62</b>	<b>55/60</b>	<b>14.5%</b>
España	41.8	65	65	28.3%
Estados Unidos	34.7	65	65	12.4%
Venezuela	-	60	55	8.3%

Fuente: OISS 1/ Sólo desde el 2014 la edad de jubilación se incrementaría a 62 para los hombres y 60 para las mujeres

Además de generar subsidios elevados, el sistema los distribuye en forma inequitativa: a mayor ingreso, mayor subsidio, aún después de las reformas recientes (Tabla 27) . El subsidio promedio de las pensiones era superior al 95%. Estos subsidios estaban amparados en

<sup>30</sup> /En diciembre del 2003 se aprobó la ley 860 mediante la cual se reformaron las disposiciones referentes al acceso de la pensión de invalidez, se restringe el acceso a esta pensión de acuerdo a si la invalidez fue causada por enfermedad o por accidente. De igual manera se afectaron algunas disposiciones acerca de la pensión de invalidez para el personal del DAS. Tanto para el personal anterior como para los servidores públicos de alto riesgo se modifica la pensión de vejez (cuyos requisitos se resumen en haber cumplido los 55 años de edad, haber cotizado el mínimo de semanas vigente en la ley 100). De igual manera se crean disposiciones para estos servidores en cuanto al régimen de transición. Por último se establecía que las empresas del sector privado, transferirán el monto de su cálculo actuarial a las cajas, fondos o entidades de seguridad social que administren el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (del sector privado,), se fija un plazo máximo hasta el año 2023.

convenciones colectivas y en normas propias de cada régimen (por ejemplo el régimen del Magisterio).

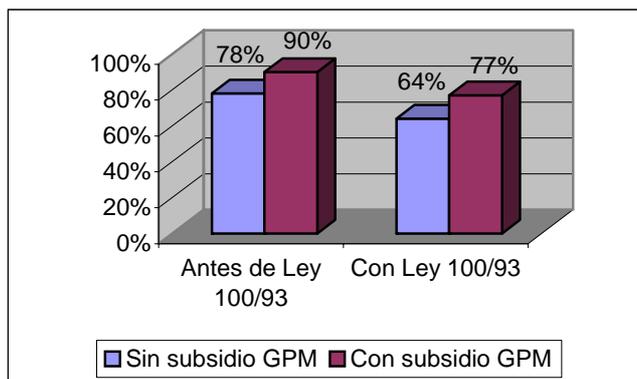
**Tabla 27. Subsidio Implícito de la Mesada Pensional**

Subsidio de la pensión en SMLV	Nivel de subsidio de la mesada*		
	Ley 100 <sup>31</sup>	Ley 100 + ajustes	Diferencia
1	66.1	39.0	27.1
2	47.9	6.0	41.9
5	47.9	3.8	44.1
10	47.9	-0.2	48.1
20	47.9	-9.2	57.1

Fuente: DNP /<sup>32</sup> \*Centavos por cada mesada

En su intervención realizada en junio de 2004 el subdirector del Departamento Nacional de Planeación argumentaba que con la expedición de la ley 100 se logró reducir el subsidio de la garantía de pensión mínima, pero dejaba claro que este promedio continuaba siendo alto, como se muestra en el Gráfico 9. Con el ajuste a la Ley 100, el subsidio promedio disminuyó casi totalmente para los nuevos afiliados y logró que no se generaran pasivos adicionales, salvo en los casos en que hay Garantía de Pensión Mínima (Gráfico 10).

**Gráfico 9. Subsidio de Garantía de Pensión Mínima**



Fuente: DNP /<sup>33</sup>

**Gráfico 10. Subsidio promedio de las pensiones después de ajustes**

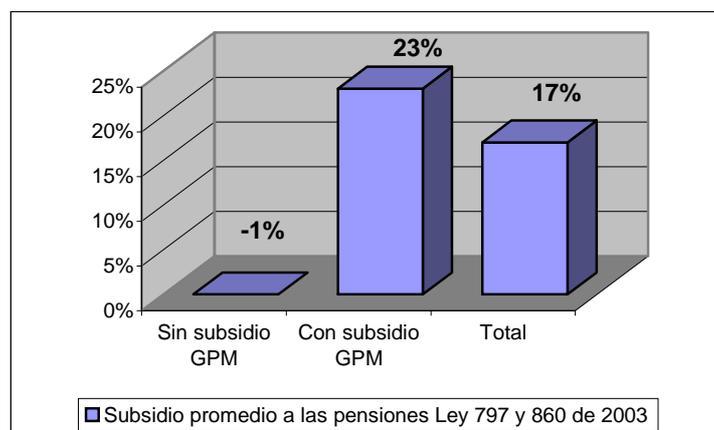
<sup>31</sup> / Supuestos:

Ley 100: Tasa de interés de 5%, 1000 semanas cotizadas, 60/55 años de edad, tasas de cotización 11%

Ley 100 + ajustes: Tasa de interés de 5%, 1300 semanas cotizadas, 62/57 años de edad, tasa de cotización legal de 12,5%

<sup>32</sup> / Documento en curso elaborado por: Gabriel Piraquive, Javier Osorio y Juliana Martínez

<sup>33</sup> / Ibid



Fuente: DNP <sup>34</sup>

Por su parte, el proyecto de Acto Legislativo No. 034-127 de 2004 presentado a la Cámara de Representantes busca primordialmente imprimir en el sistema de pensiones actual algunos cambios para que este sea sostenible. Se busca eliminar los regímenes especiales (desde el 31 de julio del 2010), de igual manera establecer un tope máximo de 25 salarios mínimos a las pensiones en curso de pago (desde el año 2010), al igual que eliminar la mesada 14 para las personas que se pensionen luego de que haya sido aprobado el acto legislativo.

Aún así, este proyecto parece incompleto o frugal para las condiciones actuales del Sistema General de Pensiones en Colombia. Los regímenes de transición se mantienen hasta el 31 de Julio del 2010, disminuyendo en 4 años lo propuesto inicialmente en la Ley 100 de 1993, pero esto no parece ser suficiente dada las condiciones fiscales actuales. Aunque la Corte Constitucional entiende que las personas que están en este tipo de régimen no han adquirido aún ningún derecho y que por el contrario se basan en una mera expectativa,<sup>35</sup> el Congreso de la República ha respetado el régimen de transición hasta el 2010 tanto para las personas que habían adquirido el derecho (aquellas que habían cumplido con las variables que éste demandaba) como para aquellas que tenían únicamente la mera expectativa de derecho.<sup>36</sup>

### 3.4. Reflexiones Finales

A pesar de los recientes ajustes, se necesitan aún mayores impuestos para consolidar el ajuste fiscal y enfrentar el problema pensional. En el corto plazo las opciones no son muchas: gravar con un impuesto a las pensiones y condicionar más eficientemente los aportes del Fondo de Solidaridad Pensional a exigencias de ahorro por parte de las personas, de tal forma que éstas puedan recibir subsidios proporcionales al salario mínimo

<sup>34</sup>/ Ibid

<sup>35</sup>/ Véase la Sentencia C-754/04 y para una discusión más amplia sobre los efectos contrarios que puede tener esta divergencia en las interpretaciones y aplicaciones véase Bocanument (2005).

<sup>36</sup>/ “El régimen de transición establecido en la ley 100 de 1993, no podrá extenderse mas allá del 31 de julio del 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014” (Proyecto de acto legislativo n° 034-127 acumulados del 2004 Cámara)

en su vejez <sup>37</sup>. El impuesto sobre las pensiones es la manera de compensar parcialmente el subsidio que vienen obteniendo en su pensión y que asciende acerca del 70%. Desde el punto de vista intergeneracional, este impuesto se constituye en un instrumento de equidad con las generaciones actuales y futuras, pues éstas ya están y seguirán pagando, vía impuestos y mayores recortes de gasto público, el financiamiento de estos subsidios <sup>38</sup>. (Documento CONPES 3301)

Los esquemas de pensiones, por su relación directa con el empleo, siguen la misma tendencia que éste. El empleo le da al individuo acceso a la seguridad social; así mismo si lo pierde queda excluido del sistema por lo que se convierte en un proceso que afecta ambas partes: el trabajador pierde los beneficios de la seguridad social en salud y pensiones y el sistema pierde un cotizante. Este problema no es ajeno a la realidad de nuestro país, Colombia ha presentado tasas de desempleo estructural por encima del promedio en la región desde hace varias décadas, al igual que cuenta con un salario mínimo relativamente alto (Perotti, 2000). En general los sistemas de pensiones de la región no han podido superar el problema de la falta de cobertura de la gran cantidad de empleados del sector informal que, en países como Colombia, supera ampliamente el de los trabajadores en el sector formal.

Autores como Uthoff (1999), se preguntan si es necesario que América Latina siga esperando a que los trabajadores del sector informal se acojan al sistema de pensiones o si eso no va a ocurrir jamás, dado que la informalidad se caracteriza justamente por la inadecuada capacidad del mercado de trabajo de ofrecer empleos con protección social. Ante condiciones de elección entre ahorrar para una pensión o utilizar los recursos para invertir en la propia actividad productiva, los trabajadores por cuenta propia, sean éstos empresarios, profesionales independientes o vendedores ambulantes, no ven como prioritario el ahorro para una pensión. Esto constituye lo que este autor denomina la “miopía” del contingente de trabajadores independientes en edad productiva.

Una dirección sobre la que conviene avanzar es la del equilibrio intergeneracional. Los problemas de envejecimiento de la población y de insuficiencia de las reservas realizadas para atender las pensiones en diferentes países ha promovido una extensa literatura enfocada en resaltar los costos para las nuevas generaciones de los problemas pensionales. La siguiente sección realiza una revisión de sus principales aportes.

---

<sup>37</sup>/ Este ajuste se puede adelantar sin afectar los subsidios a la población de la tercera edad en condiciones de indigencia.

<sup>38</sup>/ Es importante aclarar que no es que los pensionados sean los culpables del desequilibrio entre los beneficios que reciben actualmente y los aportes que hicieron en el pasado. No hay que olvidar que en el momento de creación del sistema de prima media en el ISS, se preveían ajustes cada cinco años pero éstos no se hicieron en la forma prevista, y por el contrario, el aporte del Estado (equivalente a la cuarta parte de la cotización prevista) se eliminó en 1973.

## 4. Cuentas generacionales y balance generacional.

### 4.1 Antecedentes

En la literatura reciente acerca de la carga fiscal de los sistemas pensionales se ha utilizado con bastante reticencia el concepto de *cuentas generacionales*, inicialmente introducido en 1940 en Estados Unidos para evaluar como el sistema de impuestos afectaba diferentes grupos de la economía (Musgrave et al.1951, Pechman 1985) <sup>39</sup>, el objetivo era identificar según niveles de ingreso la incidencia de los gravámenes. Recientemente estudios elaborados, individual y conjuntamente, por Auerbach, Gokhale, Kotlikoff han utilizado este enfoque para consideraciones de política y análisis positivo de los sistemas de seguridad social y para evaluar la sostenibilidad fiscal de estos. Por su lado el *balance generacional* es presentado como un análisis normativo y es un instrumento complementario para la evaluación de las políticas económicas relacionadas.

Para realizar la metodología de cuentas generacionales es necesario conocer proyecciones sobre la población de mayor edad y su composición según género, la pensión de sobrevivientes (expectativa de vida) y el seguro de discapacidad, al igual que cálculos sobre incidencia de impuestos cobrados y el impacto que trae consigo el gasto del gobierno.

Los cálculos que se realizan bajo esta metodología siguen los siguientes lineamientos, el objetivo es proyectar la tendencia de los fondos públicos, la base de las proyecciones son las legislaciones actuales en materia de seguridad social, los cálculos describen que pasaría con los fondos públicos si los supuestos que subyacen las proyecciones suceden. Los objetivos centrales son identificar en qué momento la legislación vigente será inconsistente, cuándo necesitará cambios en los beneficios propuestos o en los pagos para lograr que el sistema de seguridad social sea sostenible. Este método se replica para evaluar legislaciones alternativas a las consideradas inicialmente.

### 4.2 Definición

Conceptualmente las cuentas generacionales se definen como el valor presente del pago neto de impuestos hechos por una cohorte durante toda su vida. Para la generación nacida en el  $k \leq t$  se tiene que <sup>40</sup>

$$A_k = \sum_0^{k+D} T_{i,i-k} S_{i,i-k} (1+r)^{t-i}$$

---

<sup>39</sup>/ Veáse Diamond, Peter “Generational accounts and generational balance: an assessment” *National Tax Journal*, Vol 49 No. 4 (Diciembre de 1996)

<sup>40</sup>/ Para una discusión teórica más amplia remítase a: Bonin, Holger y Patxot, Concepcio “Generational Accounting as a tool to asses fiscal sustainability: an overview of the methodology” *Discussion Paper Series, IZA* (Enero 2004)

Donde  $T_{i,i-k}$  es el impuesto neto pagado en el período  $i$  por un agente de edad  $j$ ,  $S_{i,j-k}$  es la probabilidad en el período  $i$  de que un agente de edad  $j$  sobreviva al siguiente período (la expectativa de vida por cohortes de edad) y  $r$  es la tasa de interés,  $D$  es la máxima expectativa de vida en la población. Para establecer las cuentas de las generaciones futuras, aquellas personas nacidas en  $k > t$ , se tiene lo siguiente

$$A_k^f = \sum_{i=k}^{k+D} T_{i,i-k} S_{i,i-k} (1+r)^{t-i}$$

El análisis se realiza simultáneamente con la restricción intergeneracional del gobierno, esta muestra que la sumatoria de las cuentas de todas las generaciones deben igualar el valor presente del gasto en consumo del gobierno más la riqueza neta del gobierno

$$\sum_{k=t-D}^t P_{t,t-k} A_k + \sum_{k=t+1}^{\infty} P_{k,0} A_k^f = \sum_{i=1}^{\infty} G_i + B_t$$

El primer término del lado izquierdo de la ecuación anterior indica la suma de las cuentas generacionales traídas a valor presente, el lado derecho indica la restricción intertemporal del gobierno, donde  $G_i$  es el valor de las compras hechas por el gobierno en el período  $i$  y  $B_t$  denota el valor del débito del gobierno, ambos en términos de valor presente. La igualdad anterior se mantiene al combinar el límite en la perspectiva intertemporal del débito del gobierno junto con la perspectiva de la carga tributaria impuesta por la política fiscal a las distintas generaciones. Es decir, la sostenibilidad fiscal demanda que las cuentas generacionales del cohorte actual y el de las generaciones futuras balanceen el valor presente de los gastos del gobierno y el pago de intereses.

Para utilizar esta herramienta es de interés comparar los impactos de políticas gubernamentales alternativas sobre la carga tributaria y los beneficios recibidos por las personas nacidas en distintos períodos. Para efectos metodológicos se establece una tasa de interés igual para todos los integrantes de una generación, pero bien podrían establecerse distintos valores según cohortes de edad, esta consideración se basa en el hecho que decisiones sobre los flujos de capital no son independientes de la edad, esta conducta revela una tasa de interés implícita para cada cohorte.

Para contrastar el estado futuro con el pasado existen algunas consideraciones que deben realizarse, como es la de sopesar cuánto costarán los servicios prestados por el gobierno, y evaluar las proyecciones que deben realizarse acerca de la legislación futura, ya que esta no es de ninguna manera estática. Dado lo anterior, para lograr evidenciar las inconsistencias de la legislación actual, se realizan proyecciones cuyos supuestos sobre las variables económicas están expresados en las leyes. Si se desea mostrar el impacto generacional detallado de los problemas que acarrearía una nueva legislación, se deben seleccionar fuentes alternativas de ingresos para mantener los beneficios prometidos o realizar algún ajuste en los beneficios y de acuerdo a estos resultados evaluar la incidencia sobre las distintas generaciones.

Ya que las cuentas generacionales están diseñadas para evaluar la insostenibilidad de políticas actuales, no es un buen instrumento para estimar respuestas individuales a cambios en las políticas gubernamentales. Un resultado interesante que puede extraerse del ejercicio de cuentas generacionales es el de conocer cuánto sería el incremento en los impuestos que conllevaría a un equilibrio en el balance presupuestal del gobierno, dadas las proyecciones de los patrones de gasto actuales, según estos resultados podría evaluarse la redistribución intergeneracional de la carga fiscal. De igual forma, estos modelos permiten evaluar el impacto que tienen los cambios demográficos en la economía.

Como complemento al análisis que puede brindar las cuentas generacionales, se define el *balance generacional* como la igualdad entre las cuentas ajustadas por crecimiento que hace la generación actual (nacidos en  $k < t$ ) durante toda su vida, bajo las condiciones presentes, y aquellas hechas por las generaciones futuras (aquellos nacidos en  $k > t$ ). Para el primero de los cálculos se utilizan las proyecciones de las políticas gubernamentales; para las generaciones futuras se calcula la razón de los impuestos netos respecto al ingreso proyectado, el cual se mantiene constante, tal que balancee el presupuesto de horizonte infinito del gobierno.

Los dos enfoques, cuentas generacionales y balance generacional, pueden ser complementarios ya que, dar exclusiva atención al segundo tiene sus limitaciones, puesto que se estarían aislando los efectos futuros de políticas que en el corto plazo no tienen efectos tangibles.

De igual manera, como el balance generacional es una comparación entre la generación “actual” y la futura, pueden existir políticas que tengan efectos redistributivos entre generaciones, los cuales no serán mostrados por un enfoque de balance generacional. Por su parte, el concepto de cuentas generacionales se interesa por la asignación entre los distintos grupos poblacionales, discriminados por el año de nacimiento y el género, y no por el nivel total de débito público.

#### 4.3 Evidencia empírica

Esta metodología ha sido replicada para analizar los sistemas de seguridad social en distintos países. En trabajos pioneros como los Auerbach y Kotlikoff<sup>41</sup>, se muestra que los impuestos pagados durante toda la vida por parte de las generaciones futuras en Estados Unidos, siguiendo el lineamiento de las políticas presentes, serán mayores a aquellas pagadas por las generaciones actuales.

Se han realizado las estimaciones bajo la metodología de cuentas generacionales para varios países en los que se cuentan Francia, Argentina, Brasil, el Reino Unido y Japón entre otros. Algunos de los resultados más interesantes se dan en Japón en donde se estima que el desequilibrio generacional es cercano al 170%, es decir que las generaciones futuras tendrán que pagar 2.7 veces más impuestos que la generación actual. Para Francia se ha

---

<sup>41</sup>/ Collar, David. “Generational accounting and generational transfers”, *University of Bath*, (Junio 2000)

encontrado que si las generaciones actuales legislan por mayores pensiones para ellas y las mismas políticas continúan, ellas impondrán una carga fiscal mucho mayor para aquella generación que pagará impuestos en el 2050. Por su parte en Brasil se estima que bajo la legislación actual la carga fiscal impuesta a las generaciones futuras sobrepasará el 10% de sus ingresos. Para el Reino Unido se ha encontrado que el desequilibrio no es tan desmesurado como en los casos ya enunciados, esto en gran parte se debe a que las pensiones de retiro han estado indexadas a los precios y no a las ganancias y en parte porque las políticas fiscales han sido proyectadas hacia el futuro.

Un común denominador en los resultados de estos estudios muestra que los desequilibrios entre generaciones se deben principalmente a incrementos en los impuestos cobrados a las generaciones futuras con el fin de financiar condiciones de seguridad social más beneficiosas para la generación presente.

#### *4.4 Limitaciones*

Algunas de las limitaciones que prevalecen en el análisis de cuentas generacionales se enuncian a continuación:

- El análisis no tiene en cuenta la variación en el comportamiento de los individuos debida a cambios en las políticas fiscales,
- Los supuestos utilizados son bastante rígidos, es decir, si se hacen proyecciones en base a una política del gobierno, se asume que esta no cambiará a lo largo del período estudiado,
- Los resultados de esta metodología son extremadamente sensibles a los supuestos acerca de la demografía y del crecimiento en la productividad.
- Usualmente los estudios realizan inducción hacia delante (de presente a futuro) y no inducción hacia atrás.
- El manejo que se le da al gasto público se convierte en otra limitante ya que zanja redistribuciones intergeneracionales

## **5. Conclusiones: Resultados Preliminares de contabilidad intergeneracional en Colombia**

Este trabajo ha revisado los principales estudios sobre el problema pensional colombiano, enfatizando en un enfoque desde la población joven. Las alertas sobre el costo que van a recibir las nuevas generaciones son hoy un tema común en los países desarrollados y, comienzan a prenderse por el caso reciente de Argentina y por los riesgos crecientes de Brasil.

En Colombia, desde 1970 diferentes voces aisladas alertaron a las distintas administraciones en el país, por la insuficiencia de los recursos que recogían el ISS y las otras entidades públicas encargadas de administrar los diferentes planes de pensiones, frente a sus obligaciones futuras. Sólo con los estudios que se realizaron previos a la presentación del proyecto de reforma de la Ley 100 se establecieron las primeras aproximaciones al valor de nuestra deuda pensional.

A partir de la década pasada, todos los informes sobre los problemas fiscales del país, todos los proyectos de reforma tributaria o de recorte de gastos invocan el elevado costo del pago de las pensiones y la insuficiencia de los recursos.

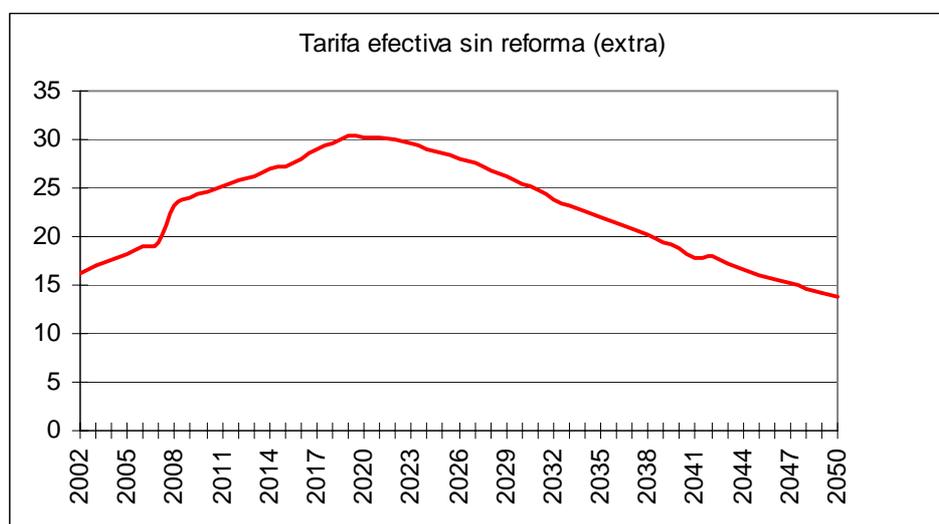
Menos común ha sido profundizar en la inequidad que resulta del sistema tradicional y de su reforma en contra de las nuevas generaciones. La insuficiencia de los aportes para financiar los beneficios se agudizó en Colombia por varios factores. El primero de ellos, porque los principales parámetros del sistema pensional (tiempo mínimo de cotización, tasa de cotización, edad de retiro, monto de la pensión) permanecieron sin modificación a pesar de cambios demográficos de gran impacto. Segundo, porque en diferentes sectores de trabajadores públicos fueron concedidos costosos beneficios sin que se realizaran las reservas necesarias para fondarlos. Tercero porque el acuerdo político que posibilitó la creación de un régimen de capitalización en 1993, mantuvo permanentemente el régimen de prima media y todos sus beneficios, concediendo un período de transición de 20 años.

Luego de difíciles y prolongados procesos de concertación se aprobaron con la Ley 797 del 2003, algunas modificaciones al sistema pensional. Se aumentó de 3 a 5 años el plazo para realizar traslados entre subsistemas y estos no son posibles si faltan menos de 10 años para adquirir los derechos para pensionarse. Se aumentaron las cotizaciones para los más altos salarios para alimentar un fondo destinado a financiar la garantía de pensión mínima, y se redujo de manera gradual el período de transición del 2014 al 2008. Aunque disminuyó en cerca de 50% del PIB, el valor del pasivo que se encuentra alrededor de 200% del PIB, recientemente la Corte Constitucional declaró inexecutable la reducción del generoso régimen de transición del 2014 al 2008. Actualmente se encuentra radicado un proyecto de acto legislativo que propone nuevamente la reducción del régimen de transición y deja como sistemas exceptuados de la reforma de 1993 solamente a las Fuerzas Militares, eliminando este privilegio a los Maestros y a Ecopetrol.

A pesar de estos avances, el costo del pago de las pensiones sigue absorbiendo montos crecientes de los recursos públicos, en especial desde el año anterior cuando las reservas del ISS se agotaron. La reforma tributaria que hoy se discute, tiene como único fin obtener los recursos para el pago de las pensiones del ISS. En este proceso de reforma pensional los jóvenes o los intereses de esta generación no han estado representados.

Un ejercicio ilustrativo del peso de la deuda pensional y de la necesidad de distribuir su carga entre varias generaciones mediante diversos instrumentos de política fiscal y de deuda es la estimación de la tasa que debería cobrarse del IVA, si financiáramos con este impuesto las obligaciones anuales en materia de pensiones. Como se observa en el Gráfico 11, la tarifa del IVA tendría que incrementarse paulatinamente de 16% en la actualidad, a más de 30% en el 2019. Este ejercicio totalmente hipotético, no tiene en cuenta los efectos en la actividad económica (distorsiones) que generaría tal política.

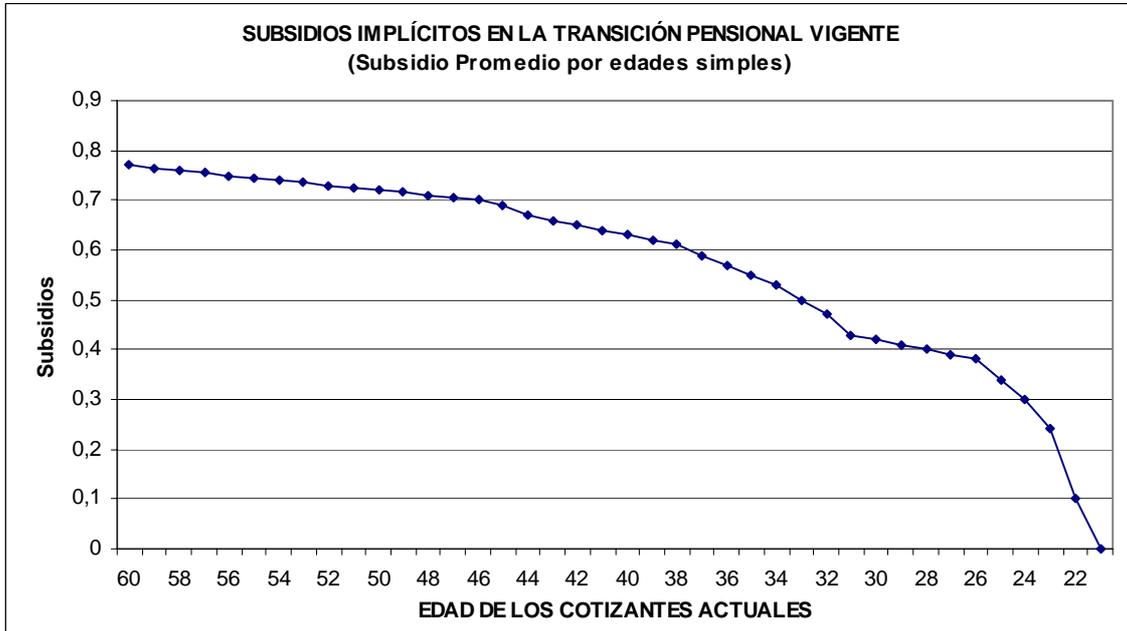
**Gráfico 11. Tarifa efectiva del IVA necesaria para cubrir el costo por pensiones.**



Fuente: DNP, presentación La Reforma Pensional: Estructura, Desafíos, Dilemas y Críticas. Juan Carlos Echeverry. Junio 2002.

El Departamento Nacional de Planeación avanza hoy en la construcción de cuentas generacionales, instrumento que constituye una herramienta para ilustrar sobre los desequilibrios entre generaciones. El módulo de pensiones, el más desarrollado, permite observar los subsidios implícitos en las pensiones dependiendo la edad de la persona, dados unos supuestos basados en el comportamiento observado de las principales variables. Con esta base, el Gráfico 12 muestra la inequidad existente en el sistema pensional actual, en la medida que evidencia que los jóvenes de hoy, además de no recibir subsidios, estarían asumiendo los costos de aquellos que ya se pensionaron o de los que se pensionarán, por medio de impuestos u otras medidas. Las personas mayores de 40 años recibirían un subsidio superior al 60% de su pensión. Cuando esté disponible el módulo de ingresos, será posible establecer el balance entre lo que paga una generación y lo que recibe.

**Gráfico 12. Subsidios implícitos en la transición pensional vigente (subsidio promedio por edades simples)**



Fuente: DNP <sup>42</sup>

Es necesario anotar que la reforma pensional no basta para solucionar este problema por varios motivos: (i) Del pasivo a cargo del fisco: un 60% ya no es afectable con la reforma pensional, porque se trata de pensiones en curso de pago o próximas a ser obtenidas; (ii) una reforma profunda al sistema pensional que ajustara los beneficios y eliminara en el largo plazo todos los subsidios diferentes a los de pensión mínima, incluso los de los regímenes actualmente exceptuados del sistema general de pensiones de Ley 100, y que recortara los excesos del actual régimen de transición de ley 100, tal como lo propone el Acto Legislativo -actualmente en discusión- lograría a lo sumo una reducción de una cuarta parte del déficit; (iii) Solo un 15% de las obligaciones pensionales son susceptibles de fondearse mediante el pago de mayores contribuciones, pero ello afecta el mercado laboral y puede ser regresivo,

El país requiere aún la definición explícita de la política de financiación de los déficits fiscales pensionales, que va más allá de las recurrentes reformas tributarias casi anuales, como la que actualmente cursa en el Congreso. Lo que está en juego es cómo reducir el gasto presupuestal en pensiones mientras se pensionan todos los actuales afiliados, principalmente mediante la reforma pensional, y cómo financiar a largo plazo la deuda colgante mediante los instrumentos ordinarios de política fiscal: recorte de gasto en otros frentes, y aumento de impuestos generales nacionales en la forma menos distorsionante y más progresiva posible, y aunque también puede ser del caso que haya que recomponer la asignación de los impuestos de nómina y hasta aumentar contribuciones. Se trata de buscar

<sup>42</sup>/ Documento en curso elaborado por: Gabriel Piraquive, Javier Osorio y Juliana Martínez

cómo reducir, en primer lugar, el costo de las pensiones actuales y también como diferirlo mediante instrumentos de deuda en varias generaciones.

Algunas ideas sobre cómo lograr el financiamiento de la deuda pensional que afecte menos a las nuevas generaciones es el siguiente:

- Se requiere una recomposición del ajuste fiscal: entre impuestos (nacionales y territoriales) y recorte del gasto (mejorando eficiencia). Como se ha argumentado recientemente (Misión del ingreso, 2002, Acosta, Bird, 2003) el país debe realizar una reforma estructural de su estructura tributaria, orientada a crear estímulos al recaudo local de impuestos; a ampliar bases; y, a reducir los tratamientos excepcionales y la evasión. Ello reemplazaría las reformas tributarias que anualmente debe tramitar el gobierno para financiar una parte de su gasto.
- Es necesario impulsar los cambios constitucionales y legales para la apropiación y ahorro de excedentes y tributos petroleros. Todo nuevo ingreso de carácter extraordinario, como los derivados de cualquier nuevo descubrimiento de hidrocarburos, debe ahorrarse para atender las deudas pensionales.
- Se requiere profundizar la Reforma Pensional. En primer lugar, reduciendo el período de transición, incluyendo a los regímenes exceptuados y reduciendo sus onerosos beneficios. En segundo lugar, es necesario redireccionar fondos para la atención de las obligaciones, unos puntos de los impuestos a la nómina podrían financiar en alguna medida las erogaciones. En tercer lugar, se requiere indexar las pensiones al costo de vida y no al salario mínimo.
- Tal vez un elemento ignorado de todo el debate pensional y tributario es el de informar a las nuevas generaciones del importante costo que tendrán que pagar en mayores impuestos o en menores oportunidades, si no se corrige el balance intergeneracional entre aportes y beneficios. Esta información debe permitir a los jóvenes constituirse en un grupo que defienda sus intereses a la hora de las reformas y participe en el diseño de las soluciones.

## 6. Referencias

Acosta, Olga Lucía y Ayala, Ulpiano (2001). “Reformas Pensionales y costos fiscales en Colombia”. *Serie Financiamiento del Desarrollo* No. 116, Comisión Económica para América Latina, Cepal. Unidad de Estudios Especiales. Octubre.

Acosta, Olga Lucía y Bird, Richard (2003). El dilema de la Descentralización. Mimeo

América Latina y el Caribe: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050 Boletín demográfico No. 73 CELADE – CEPAL enero 2004

Ariza, Natalia y Baquero, Jairo (2002). Estructura Socio-laboral colombiana y su relación con el sistema pensional. En La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de Trabajo de la Sociedad Civil sobre la Reforma Pensional.

ASOFONDOS, (1999) “Régimen de Ahorro Individual: Su impacto sobre algunas cuentas nacionales”.

Ayala, Ulpiano y Acosta, Olga Lucía (1998). Evaluación del sistema pensional colombiano y propuestas para su consolidación y modernización. Informe final. Fedesarrollo, Bogotá junio de 1998.

Ayala, Ulpiano y Acosta, Olga Lucía (2001). “Políticas para Promover una Ampliación de la Cobertura del Sistema de Pensiones en Colombia”. *Serie de Financiamiento para el Desarrollo* No. 118. Comisión Económica Para América Latina

Ayala, Ulpiano, Barrera, Felipe, Henao, Martha Luz y López, Hugo (2000). Bases para el debate sobre un plan de empleo de corto y mediano plazo: diagnóstico, antecedentes y algunas propuestas. Bogotá, julio de 2000.

Bocanument Arbeláez, Muricio (2005). “Efectos macroeconómicos del control constitucional”, artículo próximo a publicarse en Editorial Universidad de Medellín.

CEPAL; FNUAP (2000) “Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos”. Santiago de Chile.

CEPAL (2004). “Panorama social de América Latina 2004”.

Collar, David (2000). “Generational accounting and generational transfers”, University of Bath, Junio

Bonin, Holger y Patxot, Concepció (2004). Generational Accounting as a tool to asses fiscal sustainability: an overview of the methodology. Discussion Paper Series, IZA Enero

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997) Informe Final “El Saneamiento Fiscal: un Compromiso de la Sociedad”. Tema I, II, III.

Deaton, Angus (1995). "Growth and Saving: What do we know, what do we need to know, and what might we learn?", Research Program in Development Studies, Princeton University .

Departamento Nacional de Planeación (1999). “Balance macroeconómico y perspectivas para el año 2000”. Documento CONPES. 23 de Diciembre. Bogotá, DC., Colombia.

Diamond, Peter (1996). “General Accounts and Generational balance: an Assessment” National Tax Journal Vol. 49 No. 4 pág. 597-607

Documento CONPES 3301 “Balance Macroeconómico. Presupuesto y Plan Financiero para 2005” DNP – DEE Julio de 2004

Documento CONPES 3181 “Balance Macroeconómico 1998-2002 y Perspectivas para el 2003” DNP – DEE Julio de 2002

Documento CONPES 3266. “Balance Macroeconómico para 2003 y Perspectivas para 2004” DNP – DEE Enero de 2004

Fedesarrollo, (1998) “Perspectivas de los Inversionistas Institucionales en Colombia”, Santa Fe de Bogotá, Noviembre

Feldstein, Martin S. (1982). “Social Security and Private Saving: Reply” International Economic Review, Vol. 90, No. 3 (Jun) pág. 630-642

Friedman, Milton (1957). "A theory of the consumption function". Princenton University Press, New Jersey.

Günther, Held and Uthoff, Andras (1995). "Indicators and Determinants of Savings for Latin America" Working Paper No. 25, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.

Jiménez, Luis Felipe y Cuadros, Jessica (2003). “Evaluación de las Reformas a los Sistemas de Pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de Políticas”. *Serie Financiamiento del Desarrollo* No. 131, Comisión Económica para América Latina, Cepal. Unidad de Estudios Especiales. Junio.

Kotlikoff, Laurence y Burns, Scott (2004). *The Coming Generational Storm*, MIT Press, April 1, 2004

Kotlikoff, Laurence (1997). “Reply to Diamond’s and Cutler’s Reviews of Generational Accounting” National Tax Journal. Vol. 50 No 2 pp. 303-314

Miró, A. Carmen (1999). “Transición demográfica y envejecimiento demográfico” Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) “Justo Arosemena” Panamá.

Misión del Ingreso Público (2002) Informe Final. Cuadernos de Fedesarrollo.

Modigliani, F y Ando, Albert (1963). " The life cycle hypothesis of saving: aggregate implications and tests". *American Economic Review*.

Modigliani, F (1979). Utility Analysis and the Consumption Function: an Attempt at Integration, in A. Abel (ed.): The Collected Papers of Franco Modigliani, Vol.2, Cambridge, M.A.; MIT Press.

Parra Juan Carlos (2001) DNPENSIÓN: Un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano. Archivos de Economía No 150 Departamento Nacional de Planeación

Perotti, Roberto (2000). "Public spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals". Abril de 2000.

Porteba, James, Venti, Steven y Wise, David (1996). "How Retirement Saving Programs Increase Saving" , *The Journal of Economics Perspectives*, Vol. 10 No. 4 (Otoño) 91-112

Ramírez, Manuel (1992). "El Ahorro en Colombia", *Cambios Estructurales y Crecimiento*, Tercer Mundo editores.

Revista Coyuntura Social (1998), Análisis Coyuntural. "Evolución del Gasto Público Social en Colombia". Noviembre.

Rodríguez Herrera, Adolfo (1998). "La Reforma de Pensiones y el Mercado de Valores", *Costa Rica*, Diciembre

Samuelson, Paul (1950). "Optimum Social Security in a Life-Cycle Growth Model", *International Economic Review*, Vol. 16, No. 3 (oct). pág. 539-544

Schmidt-Hebbel, Servén, Luis, y Solimano, Andrés (1996). "Saving and Investment: Paradigms, Puzzles, Policies". *The World Bank Research Observer*, vol 11, No. 1, pp. 87-117.

## 7. Anexos

### Pruebas de Hipótesis sobre significancia estadística

Se asumen que las dos muestras (ECV 1997 Y 2003) siguen una distribución binomial independiente, como se tiene un número de observaciones considerable puede asumirse que la distribución binomial tiende a ser una distribución normal, de éste modo se utilizan los estimadores insesgados de máxima verosimilitud para las proporciones:

$$\hat{p}_1 = \frac{x}{n_1}$$

$$\hat{p}_2 = \frac{y}{n_2}$$

$$\hat{p} = \frac{x + y}{n_1 + n_2}$$

Siendo  $x$  y  $y$  los eventos presentes en las muestras cada una de tamaño  $n_1$  y  $n_2$  respectivamente. El estadístico utilizado para la prueba de hipótesis es el siguiente

$$Z = \frac{\hat{p}_1 - \hat{p}_2}{\left(\sqrt{\hat{p}(1-\hat{p})}\right) \left(\sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}\right)}$$

Siendo el denominador el estimador de la desviación estándar. Los factores de expansión de las muestras fueron tenidos en cuenta para la prueba de hipótesis siguiente

$$H_0 : p_1 - p_2 = 0$$

