

DIRECCION DE REGULACION ECONOMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Informe

de Seguimiento Fiscal

05

**ESTUDIO CUALITATIVO SOBRE MOVILIDAD E INTERACCIÓN ENTRE
REGÍMENES DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES COLOMBIANO:
Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social
Diciembre de 2014**

**Este documento es producto de un trabajo de consultoría supervisado por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (DGRESS) el cual fue elaborado por Isegoría Consultores. La financiación del mismo fue posible gracias al Acuerdo de Cooperación enfocado en Asistencia Técnica (CT) suscrito por la Secretaría de Asuntos Económicos (SECO) del Gobierno de Suiza y el Gobierno Colombiano, con el fin de desarrollar el Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia (PFM). Por tanto, este estudio no es un instrumento de divulgación oficial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y es de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.*

Tabla de contenido

1. Resumen ejecutivo.....	3
2. Descripción del problema.....	4
3. Metodología	9
a. Encuesta online	10
b. Entrevistas	13
c. Grupos focales.....	14
4. Hallazgos	14
a. Expectativa de pensionarse y proyecciones futuras	13
b. Conocimiento del Sistema General de Pensiones y fuentes de información	15
c. Motivaciones del traslado.....	18
5. Conclusiones y recomendaciones	26
6. Bibliografía	28

1. Resumen ejecutivo

Con el fin de corregir los problemas del sistema pensional en Colombia, se concibió la Ley 100 de 1993. Con esta ley se creó un sistema general de pensiones compuesto por dos regímenes mutuamente excluyentes: el Régimen de Prima Media, que agrupó a las cajas existentes y al Instituto de Seguros Sociales, y un Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones. A pesar de que el proyecto de reforma del gobierno contemplaba que el RAIS sustituyera al RPM, se terminó concediendo una figura de coexistencia sui generis de los dos regímenes, en la que se permitieron los movimientos de los afiliados entre los regímenes varias veces en el curso de la vida laboral.

Estudios posteriores a la implementación de la Ley 100 de 1993, le reconocen a esta reforma del sistema pensional logros y desafíos. Entre los logros, un estudio adelantado por Fedesarrollo destaca el estímulo del ahorro nacional a través de las AFPs, una disminución de la vulnerabilidad fiscal a través de la constitución de este ahorro y el aumento de la transparencia en la información. Entre los desafíos, se menciona el aumento de la cobertura y la distribución regresiva de los subsidios en el RPM. El mayor problema del SGP en el RPM, sigue siendo la falta de relación entre las cotizaciones y los beneficios esperados, que a la postre resultan mucho mayores a lo cotizado y que ha contribuido al agotamiento de las reservas y al creciente costo para el estado en el pago de las mesadas pensionales, que anualmente se elevan por encima del 5% del PIB.

Los traslados en el sistema se han venido identificando como un desafío que requiere atención, por cuanto suponen una posible vulnerabilidad del Sistema desde el punto de vista de su sostenibilidad, pero también, desde el punto de vista de la equidad. En un estudio reciente de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (DGRESS) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), se advierte que la mayor parte de los traslados entre los regímenes del SGP no es una decisión óptima desde la óptica de un agente racional. Un porcentaje superior al 70% de quienes se trasladaron del RAIS al RPM no lograrían pensionarse por no contar con el número de semanas requerido, y para ellos sería económicamente más conveniente permanecer en el RAIS.

Con el fin de comprender mejor las motivaciones de los traslados del RAIS al RPM, se realizó este estudio cualitativo. Este permitió determinar que los traslados del RAIS al RPM se han realizado de manera poco informada. Quienes se trasladaron confían en que van a obtener una pensión en el RPM, donde esperan cotizar de manera continua y aumentar su IBC; lo que contradice otras evidencias de estudios que señalan que una mayoría de personas que se trasladaron no lograrían alcanzar los requisitos de la pensión. Este optimismo puede deberse entre otros aspectos al desconocimiento de los requerimientos para alcanzar la pensión. En efecto, quienes se trasladaron al RPM cuentan con muy poca información de las reglas y de los conceptos del sistema general de pensiones, su lenguaje evidencia poca familiaridad con el SGP, lo que puede explicar en buena medida que las decisiones de traslado no sean óptimas desde un punto de vista de actores económicos racionales.

La principal fuente de información sobre las ventajas de trasladarse son los familiares o compañeros de trabajo, y apenas el 26% reporta haber recibido ayuda en la decisión de traslado de un asesor especializado. Contrario a lo que podría esperarse, los traslados no se motivan principalmente por la expectativa de obtener una mayor pensión o por aumentar la probabilidad de pensionarse, sino por la mayor confianza o seguridad de los cotizantes en el régimen público de pensiones. Consideran que este ofrece mayores garantías que el régimen privado que consideran más riesgoso. La confianza que recibe en este caso el estado es relativa y circunstancial. La percepción de las AFPs como volátiles, la relativa novedad de las AFPs, que no cuentan con un gran número de pensionados como el régimen público y el desconocimiento de las garantías del estado sobre las pensiones del régimen privado contribuyen a este comportamiento de los traslados.

2. Descripción del problema

Como lo indica la Ley 100 de 1993, en el Sistema General de Pensiones (SGP) existen dos regímenes de pensión: el Régimen solidario de prima media con prestación definida (RPM) y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS). Esos dos regímenes coexisten pero son excluyentes el uno del otro, en el sentido que una persona solo puede estar afiliada a uno de los dos en un momento dado, y que no se pueden distribuir las cotizaciones entre los dos. Las grandes diferencias entre los dos regímenes están resumidas en la siguiente tabla:

	RPM	RAIS
Tipo de régimen	Prestación definida	Contribución definida
Administradora(s)	Entidad pública (Colpensiones)	Fondos privados
Cálculo del monto de la pensión	Porcentaje del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los 10 últimos años	Basado en el monto del ahorro individual (incluyendo los rendimientos obtenidos)
Requisitos para obtener pensión	1300 semanas de cotización y Edad de pensión (62 años para hombres y 57 años para mujeres)	Contar con el capital suficiente para tener derecho a una pensión de por lo menos el 110% de una renta vitalicia de SMMLV.
Número mínimo de semanas para garantía de pensión mínima	1300	1150
Devolución de los aportes en caso de no haber contribuido el número de semanas a la edad de pensión	Devolución de los aportes sin intereses pero corregidos por la inflación (“Indemnización sustitutiva”)	Devolución de los aportes con sus rendimientos acumulados
Modalidades para cobrar la pensión	Sistema único	Renta vitalicia inmediata, Retiro programado, Retiro programado con renta vitalicia diferida

La Ley 100 de 1993 estableció el principio de libre elección de un régimen u otro, así como la posibilidad para los afiliados de trasladarse de un régimen a otro, con ciertas limitaciones, que son las siguientes desde el 2003:

- El afiliado solo se puede trasladar de un régimen a otro una sola vez cada cinco años.
- El afiliado no puede trasladarse si le faltan diez o menos de diez años antes de alcanzar la edad legal para tener derecho a la pensión de vejez.

En el caso de un traslado del RAIS al RPM, se cierra la cuenta de ahorro individual; el saldo, incluyendo los rendimientos y los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, se transfiere al administrador del RPM (Colpensiones), quien acredita las semanas cotizadas por el afiliado y su base de cotización. Por lo tanto, se puede concluir que los rendimientos financieros obtenidos sobre los aportes a la cuenta de ahorro pensional individual no importan a la hora del traslado. Desde el punto de vista del afiliado, se renuncia a los rendimientos, y el resultado final es el mismo que haya cotizado toda su vida laboral al RPM o que cotice al RAIS y luego se traslade al RPM.

Los traslados del RAIS al RPM tienen dos efectos para Colpensiones, la administradora del régimen de prima media, y para el Estado, que por la Ley 100 de 1993, está obligado a garantizar el pago de las pensiones a los afiliados al RPM, cubriendo con recursos del Presupuesto General de la Nación la diferencia entre las obligaciones de Colpensiones y las contribuciones actuales.

El efecto inmediato del traslado es que incrementa los recursos disponibles en Colpensiones para financiar las pensiones del RPM, pues al trasladarse el afiliado, también se traslada el saldo de su cuenta de ahorro individual, como ya se indicó. El efecto a largo plazo del traslado es que genera nuevas obligaciones para Colpensiones y para la Nación cuando el afiliado cumple con los requisitos para obtener una pensión.

Ahora bien, debido al modo de cálculo del monto de la pensión de vejez en el RPM, es difícil saber en el momento del traslado cual será el valor de esa obligación futura, ya que el traslado se hace al menos 10 años antes de la edad de pensión, o sea antes de que empiece el periodo que se toma en cuenta para el cálculo del monto de la pensión.

Basado en datos de la encuesta de Hogares del DANE, en donde se evidencia que el salario promedio en los diez últimos de la vida laboral es mayor que el ingreso promedio de la vida laboral, tanto para hombre como mujeres, con la excepción de las personas que cuentan con menos de cinco años de educación; el estudio concluye que los traslados al RPM provocan un incremento de 5 puntos del PIB en la deuda pensional a cargo de Colpensiones. Los autores recomiendan por lo tanto cerrar el RPM a nuevos afiliados y prohibir traslados del RAIS al RPM. De igual manera, insisten en las implicaciones negativas en términos de cobertura y equidad.

Un estudio reciente de la DGRESS,¹ concluye que una gran proporción (hasta el 95%) de los traslados al RPM en el 2013 no parecen racionales, asumiendo que el ingreso base de cotización de los afiliados siga constante en los diez últimos años de su vida laboral. Bajo estas condiciones, y algunos otros supuestos, se estima que es más óptimo en términos financieros permanecer en el RAIS para todos los afiliados menos los que tienen un ingreso igual o superior a 1.6 salarios mínimos (SMMLV), y que esperaran haber cotizado al menos 1300 semanas en momento de edad de pensión. Igualmente el análisis realizado muestra que bajo criterios de racionalidad, el número de traslados y el valor de las obligaciones generadas (pasivo pensional bruto) deberían incrementarse en los próximos 15 a 20 años, reforzando la incertidumbre para Colpensiones y por ende para la Nación.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional² también ha indicado que la tasa de reemplazo (que compara el monto de la pensión con el salario) del RPM es superior a la del RAIS por unos veinte puntos de porcentaje en promedio, lo que también implica unos fuertes incentivos para trasladarse al RPM para muchos afiliados. Además, de ese estudio se evidencia que los bajos rendimientos logrados en el RAIS durante la crisis financiera del 2007-2008 podría “exacerbar traslados hacia el sistema público”.

Basado en esas observaciones, muchos afiliados pueden ser realistas al esperar que el IBC sobre el cual se calculará su pensión en el RPM (diez últimos años) sea favorable para ellos. Sin embargo el estudio de la DGRESS, de índole cuantitativo, demuestra que: los traslados del RAIS al RPM no es en la gran mayoría de los casos la mejor decisión parte de los afiliados que toman la decisión de trasladarse. Esto supone la necesidad de profundizar en la comprensión de este comportamiento que parece hacerse afuera de la racionalidad económica. ¿Cómo se asesoraron las personas que realizaron el traslado? ¿Cuáles fueron sus motivaciones, fuentes de información, conocimientos y previsiones? ¿Qué tipo de incentivos pueden existir en el sistema, entre los diferentes actores, que puedan estar motivando este tipo de comportamientos? Estas preguntas deben ser atendidas por medio de una estrategia metodológica principalmente cualitativa, con diferentes actores del sistema y escuchando a los afiliados que decidieron trasladarse. Es por esto que surge la necesidad de realizar el actual estudio cualitativo.

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social. “Movilidad e interacción entre regímenes del Sistema General de Pensiones colombiano”, Informe de seguimiento fiscal, 03; diciembre de 2014.

² Clavijo Sergio, 2009. *Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balances*. IMF Working paper WP/09/58. Fondo Monetario Internacional.

3. Metodología

El primer paso fue la revisión de la bibliografía sobre traslados entre regímenes del Sistema General de Pensiones. Entre los documentos analizados se destaca el estudio de la DGRESS sobre “Movilidad e interacción entre regímenes del Sistema General de Pensiones colombiano”³. Este estudio se orienta a establecer los efectos de la decisión de las personas que estando en RAIS, optan por trasladarse a RPM, “teniendo en cuenta que dichos traslados son los que mayor presión fiscal podrían generar a la Nación y a la vez tienen una alta incertidumbre asociada”⁴.

El estudio arroja la siguiente información sobre los traslados:

- El rango de edad que mayormente realiza los traslados es de 41-50 años (48%).
- La mayor parte de la gente que se ha trasladado tiene un IBC entre 1 y 2 salarios mínimos.
- El monto per cápita trasladado es bajo comparado con el que se esperaría de agentes racionales.
- De quienes se trasladaron en 2013 en el rango de edad de 41 a 50 años, 63.2% tiene menos de 400 semanas cotizadas, lo que implica que tienen una baja probabilidad de pensionarse por el RPM. Lo más probable es que reciban una indemnización sustitutiva relativamente baja en comparación con la devolución de saldos que obtendrían al quedarse en el RAIS.
- La decisión de traslado es racional y óptima, para los hombres y mujeres que se han mantenido más tiempo en la formalidad y además tienen los IBC más altos (superiores a 1.6 SMMLV).
- Los que están a diez años de cumplir la edad de jubilación, por debajo del valor mínimo de 786 semanas, racionalmente deberían seguir cotizando en RAIS (e incluso si están en RPM trasladarse al RAIS) para lograr asegurar los rendimientos sobre el valor ahorrado a la fecha y sobre las cotizaciones que realicen en los 10 años siguientes.

³ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social. “Movilidad e interacción entre regímenes del Sistema General de Pensiones colombiano”, Informe de seguimiento fiscal, 03; diciembre de 2014.

⁴ Minhacienda. Op cit, p. 7

- Quienes tienen menos de 636 semanas faltando diez años para la jubilación, tienen una probabilidad de pensionarse que es igual o menor a cero.
- En 2013 se realizaron 76.175 traslados de RAIS a RPM, con un monto per cápita promedio de 47,7 millones, para un total de 3.6 billones. Se estima que de estos traslados entre el 20% (15.198 personas) y el 4,77% (3.588 personas) tomaron una decisión óptima o racional. De quienes se trasladaron, se estima que solamente entre el 24,18% y el 30,19% lograrán pensionarse.
- La movilidad e interacción entre regímenes del sistema general de pensiones responde a factores adicionales al precio, por lo tanto, es necesario contar con un estudio cualitativo que permita entender los factores que intervienen en las decisiones de traslado.

A partir de esta información se plantearon los grupos de interés para este estudio y las preguntas de investigación para cada uno de esos grupos.

- Personas que se trasladaron en 2013 de RAIS a RPM tomando una decisión racional y no racional, basada en el número de semanas cotizadas faltando diez años para la edad de jubilación.
- Directivos y técnicos de las entidades del SGP (Asofondos, Colpensiones, Fondos privados de pensiones).

Las entrevistas exploratorias con directivos en efecto permitieron identificar hipótesis clave en el desarrollo del estudio, y estas permitieron determinar asimismo algunos segmentos que requerían entrevistas personales. Así por ejemplo, de acuerdo a algunos actores, los influenciadores en las decisiones de traslados, podrían ser:

- La fuerza comercial de las AFP
- Contadores
- Abogados laboristas
- Directores o gerentes de recursos humanos de las empresas

Esto permitió focalizar las entrevistas en profundidad hacia estos actores clave.

a. Encuesta online

Se realizaron 310 encuestas online a partir de una base de datos con 2000 registros de personas que se trasladaron en 2013 a Colpensiones, de las cuales 1282 contaban con datos de correo actualizados. Las primeras 80 encuestas se realizaron por vía telefónica, donde el entrevistador digitó las respuestas en el formulario online, mientras que las otras 230 restantes se realizaron vía web, mediante invitación por correo.

Datos de la encuesta	
Número de preguntas	11 (excluyendo preguntas demográficas)
Duración	Aproximadamente 10 minutos
Trabajo de campo	Encuestas telefónicas realizadas entre el 9 y el 24 de marzo de 2015 Encuesta abierta en línea del 24 de marzo hasta el 2 de abril de 2015
Muestra	Muestra aleatoria representativa de 2000 afiliados que se trasladaron al Régimen de Prima Media en el 2013, de las cuales obtuvimos 1282 datos de contacto válidos
Participación	24% (310 respuestas / 1282 invitaciones) 80 encuestas por vía telefónica, 230 vía web
Margen de error	+/- 5.6%

La muestra de 2000 personas se estableció según el método de muestreo estratificado, seleccionando una muestra aleatoria de afiliados en 18 grupos representativos del total, teniendo en cuenta los siguientes factores:

- Sexo (hombre / mujer)
- Salario (3 grupos: 1 salario mínimo, entre 1 y 1.6 salarios mínimos, 1.6 salarios mínimos y más – el umbral de 1.6 salarios mínimos siendo decisivo en el criterio de racionalidad del traslado, según el documento de investigación del MHCP⁵ mencionado)
- Número esperado de semanas cotizadas a la edad de pensión (3 grupos: entre 520 y 1150 semanas, entre 1150 y 1300 semanas, más de 1300 semanas – el primer umbral significa que el traslado ocurrió faltando 10 o más años para la edad de pensión, el segundo es el mínimo para obtener una pensión en el RAIS y el tercer umbral el mínimo para obtener una pensión en el RPM).

⁵ Documento sin publicar a la fecha de este informe.

Teniendo en cuenta esos tres factores, se establecieron 18 grupos (por ejemplo, hombre con salario entre 1 y 2 salarios mínimos y con un número esperado de semanas cotizadas a la edad de pensión entre 1150 y 1300). Dentro de cada grupo, se seleccionaron aleatoriamente un número de afiliados de forma que ese grupo represente la misma proporción de la muestra que del total.

Según los criterios establecidos por el MHCP, los grupos de traslados racionales serían los grupos H13, H23, H33, M13, M23, M33, mientras que los grupos H11, H12, H21, H22, H31, H32, M11, M12, M21, M22, M31, M32 corresponderían a traslados no racionales en términos económicos.

Grupo	Sexo	Salario (en número de SMMLV)	Semanas cotizadas esperadas	% de los traslados y de la muestra	% de los respondientes	Diferencia (puntos de %)
H11	H	1	>=520 y <1150	6.5%	7.4%	0.9
H12	H	1	>=1150 y <1300	0.2%	0.0%	-0.2
H13	H	1	>=1300	12.7%	14.1%	1.4
H21	H	>1 y <1.6	>=520 y <1150	6.3%	6.0%	-0.3
H22	H	>1 y <1.6	>=1150 y <1300	1.0%	0.7%	-0.3
H23	H	>1 y <1.6	>=1300	2.3%	1.1%	-1.2
H31	H	>=1.6	>=520 y <1150	16.3%	19.7%	3.4
H32	H	>=1.6	>=1150 y <1300	0.6%	0.0%	-0.6
H33	H	>=1.6	>=1300	4.4%	3.2%	-1.2
M11	M	1	>=520 y <1150	5.4%	4.9%	-0.5
M12	M	1	>=1150 y <1300	1.1%	1.1%	0.0
M13	M	1	>=1300	16.9%	16.5%	-0.4
M21	M	>1 y <1.6	>=520 y <1150	9.7%	7.4%	-2.3
M22	M	>1 y <1.6	>=1150 y <1300	0.3%	0.4%	0.1
M23	M	>1 y <1.6	>=1300	2.0%	2.5%	0.5
M31	M	>=1.6	>=520 y <1150	11.7%	13.0%	1.3
M32	M	>=1.6	>=1150 y <1300	0.7%	0.0%	-0.7
M33	M	>=1.6	>=1300	1.9%	2.1%	0.2

Como se puede ver en la tabla anterior, la representatividad de los respondientes en términos de estos grupos es muy satisfactoria, ya que cada uno de los 18 grupos está representado en la muestra en una proporción que no difiere más de 3.4 puntos de porcentaje de la proporción que ese grupo representa en el total de los traslados. Otras formas de evaluar la representatividad del grupo de respondientes es observando su edad y comparándola con las características de todos los afiliados que se trasladaron: la edad promedio de los respondientes

es de 44.3 años en el momento del traslado, comparado con 41.4 años para todos los afiliados que se trasladaron. Aquí hay que mencionar que la aplicación de la encuesta vía telefónica (edad promedio: 46.5 años) ayudó a contrarrestar un posible sesgo hacia las personas menores vía web (edad promedio: 43.7 años).

La muestra, comparada con el total de los afiliados que se trasladaron en el 2013, está sesgada hacia el grupo de mayor interés, que son los hombres de 47 años o más y las mujeres de 42 años o más, ya que por las reglas del Sistema General de Pensión, no podrán volver a trasladarse de régimen (combinando el hecho de que sólo se pueden trasladar una vez cada 5 años, y que no se pueden trasladar faltando 10 años o menos antes de la edad de pensión).

Hombres	Total traslados	Respondientes	Mujeres	Total traslados	Respondientes
Menor a 47	59%	36%	Menor a 42	55%	38%
Entre 47 y 51	30%	48%	Entre 42 y 46	33%	54%
Entre 52 y 62	10%		Entre 47 y 57	12%	8%
Mayor a 62	1%	0%	Mayor a 57	1%	1%

b. Entrevistas

Se entrevistaron 14 personas, 9 de ellas directivos del SGP, y 5 influenciadores.

Número	Entidad	Cargo	Nombre
1	Dirección General de Regulación Económica de Seguridad Social del MHCP	Director	Jaime Cardona
2	Colfondos	VP Ventas, Distribución y Servicio	Orietta Guerrero
3	Colfondos	Secretario General	Juan Manuel Trujillo Sanchez
4	Porvenir	Vicepresidente Comercial	Andrés Vásquez
5	Asofondos	Vicepresidente de Operaciones y proyectos	Jenny Aguirre
6	Asofondos	Vicepresidente Jurídico	Clara Elena Reales
7	Asofondos	Director de estudios	Sebastián Ramírez

		económicos	
8	Colpensiones	Vicepresidente técnico y operativo	Alexander Estacio
9	Colpensiones	Gerente de operaciones	Cesar Alberto Méndez
10	Director de recursos humanos	Empresa privada (Centro Nacional de Consultoría)	Andrea Vinueza
11	Director de recursos humanos	Empresa privada (Parque Araúco)	Martha Calderón
12	Contador público	CL Asociados	Carlos Lozano
13	Abogado laboralista		Fernando Rosero
14	Asesora comercial de AFP	Old Mutual	

c. Grupos focales

Se había previsto la realización de dos grupos focales, pero dado el bajo interés de las personas en participar, aun a pesar de ofrecer un incentivo económico con recursos de la consultoría, fue necesario realizar solamente un grupo focal con cuatro participantes y sustituir con 12 entrevistas en profundidad las opiniones de las personas que se trasladaron del RAIS al RPM. Las personas entrevistadas reunían criterios de estar a 10 años de cumplir la edad de jubilación, y de acuerdo al número de semanas cotizadas se contó con casos que habrían tomado una decisión racional y no racional.

4. Hallazgos

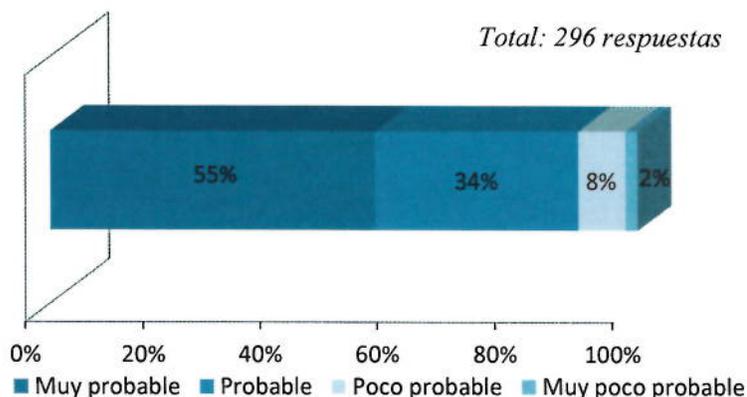
a. Expectativa de pensionarse y proyecciones futuras

Las personas participantes del grupo focal y las entrevistas, cuando se refieren al futuro, se imaginan disfrutando de la compañía de su familia, y con una tranquilidad asociada a un ingreso proveniente de una pensión. Aunque la mayoría consideran que cada vez es más difícil lograr una pensión, especialmente por el aumento de la edad de jubilación. En varias ocasiones se menciona que será todavía más difícil para los más jóvenes

Esta expectativa evidenciada en las entrevistas guarda relación con un hallazgo de la encuesta cuando el 90% de los encuestados manifiesta que cree que es probable que cotice

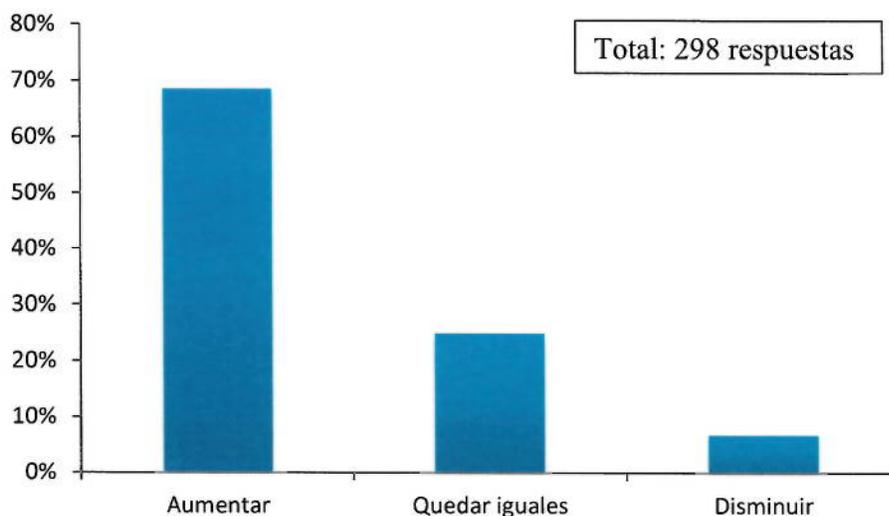
todos los meses al régimen de pensión en los diez últimos años antes pensionarse y el 55% cree que esos es “muy probable”.

En los años que le faltan para pensionarse (57 años para mujeres y 62 años para hombres), ¿qué tan probable es que usted cotice todos los meses al régimen de pensión?



Así mismo en la encuesta las personas son optimistas sobre la probabilidad de aumentar sus ingresos en los próximos años: 68% consideran que sus ingresos van a aumentar en los años que les faltan para pensionarse.

En los años que le faltan para pensionarse, ¿usted cree que sus ingresos van a aumentar, disminuir o quedar iguales?



b. Conocimiento del Sistema General de Pensiones y fuentes de información

En general, se observa que hay bastante desconocimiento del Sistema General de Pensiones. Desconocimiento de los conceptos, por ejemplo de los nombres de los regímenes de ahorro individual y de prima media. Las personas no están familiarizadas tampoco con expresiones propias del sistema como Garantía de Pensión Mínima, Indemnización Sustitutiva, ni tampoco mencionan conocer o menos aún explicar con sus propias palabras modalidades de pensión como renta vitalicia o retiro programado.

También se evidencia que hay desconocimiento de las reglas del SGP. Muchas personas no sabían decir con precisión la edad de jubilación, cuántas semanas se deben tener cotizadas para poder pensionarse, la diferencia requerida de semanas en los dos regímenes, los años que se requieren para poder trasladarse de uno a otro régimen, y la edad límite para el traslado. Tampoco se conocen las reglas de liquidación de las pensiones en los diferentes regímenes. Sorprende que personas que tomaron la decisión de trasladarse de un régimen a otro no tuvieran claridad de estos aspectos que resultan fundamentales en esta decisión. Este desconocimiento fue generalizado y se observó también en los directores de recursos humanos de las empresas y en contadores, que eventualmente han servido de asesores a las personas que se han trasladado.

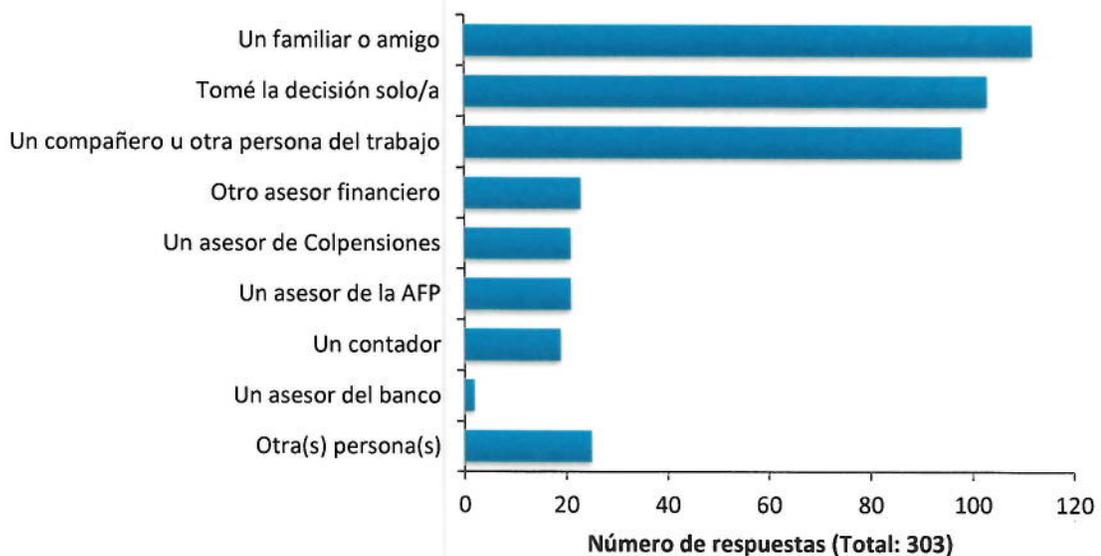
En la encuesta, se pudo constatar dicho desconocimiento, por ejemplo al indagar sobre los procesos de devolución de los aportes y de indemnización sustitutiva. El 41% de los respondientes no sabe que si un afiliado no cumple con los requisitos para pensionarse al alcanzar la edad de jubilación en el RAIS, se le devuelve sus aportes más los rendimientos de esos aportes, y el 59% no sabe que en el RPM, si un afiliado no tiene el número de semanas cotizadas requeridas para pensionarse al alcanzar la edad de jubilación, se le devuelve sus aportes, ajustados por la inflación.

Este desconocimiento es muy preocupante ya que en la muestra de los encuestados hay muchos afiliados que probablemente no cumplirán los requisitos de cotización a la edad de pensión, y que por lo tanto calificarán para esos procesos de devolución e indemnización sustitutiva.

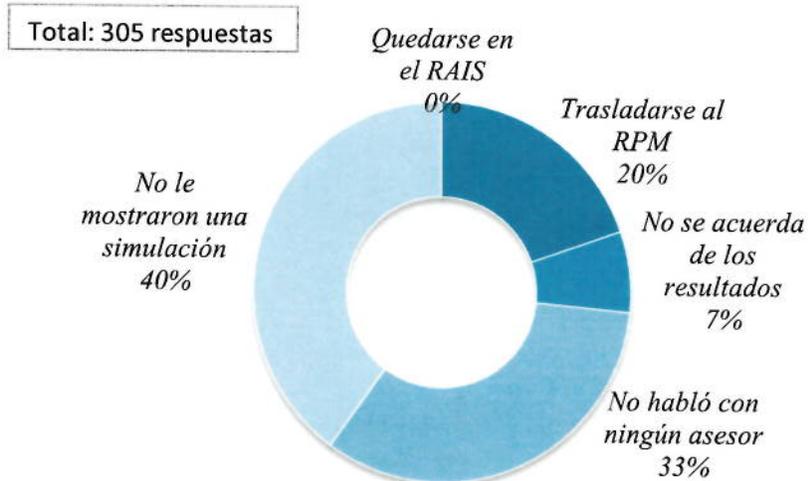
Este desconocimiento refleja una baja cultura de la seguridad social. Los directivos de las AFPs entrevistados coinciden en este aspecto, cuando subrayan que las personas usualmente se preocupan tarde por su pensión y tienden a formarse sus ideas a partir de parientes o personas cercanas que tienen una pensión y no gracias a asesoría experta. Las AFPs reconocen que en este sentido les ha faltado saber comunicar a sus clientes cómo opera el SGP.

A la hora de tomar la decisión de trasladarse al RPM, está claro que los que tienen más influencia son personas que no son expertos en el tema pensional: el 37% de los encuestados reporta haber recibido ayuda de un familiar o amigo, el 33% de un compañero de trabajo, mientras que el 34% reporta haber tomado la decisión sólo, sin ayuda exterior.

Sólo el 25% de los encuestados reporta haber recibido ayuda de al menos un asesor especializado (AFP, Colpensiones, Bancos, Contadores y otros asesores financieros). Casi 3 de cada 4 respondientes (el 73%) no se acuerda de haber hablado con un asesor de su fondo de pensión o de haber recibido una simulación de la pensión que podría recibir en ambos regímenes cuando hizo los trámites para trasladarse al Régimen de Prima Media.



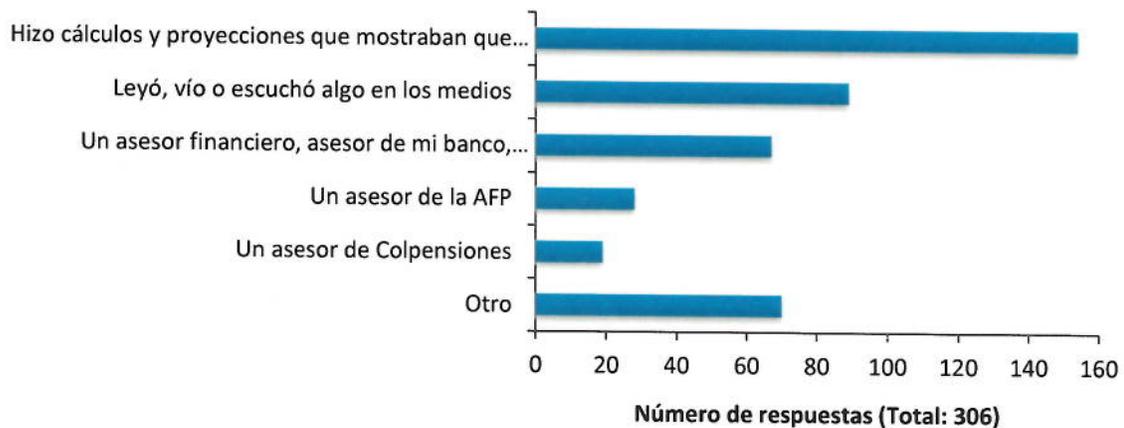
De los que sí se acuerdan haber recibido los resultados de esa simulación, ninguno recuerda que le fuera más favorable quedarse en el RAIS, un hallazgo lógico.



Más de la mitad de los encuestados (el 51%) reporta haber hecho cálculos y proyecciones que mostraban que era mejor trasladarse, cuando se les pregunta sobre los factores que les hicieron pensar en trasladarse.

Los medios de comunicación también juegan un papel importante en el nacimiento del proyecto de traslado de régimen pensional, ya que el 30% de los encuestados reporta que leyeron, vieron o escucharon algo en los medios que les hizo pensar en trasladarse.

Entre los asesores que pueden también haber jugado un papel en pensar en un traslado, son más importantes los asesores que no pertenecen ni a una AFP ni a Colpensiones.



c. Motivaciones del traslado

En relación con el motivo del traslado al RPM, lo que más resalta entre las respuestas de los afiliados que se trasladaron es que Colpensiones ofrece mayor seguridad. Se encuentran de forma muy frecuente las palabras “seguro”, “confiable”, “garantías”, “Estado”, “respaldo”. Esto va de la mano con una desconfianza hacia el sector privado, temor hacia malas prácticas en el manejo de los recursos por parte de las AFPs y hacia lo que pasaría en caso de quiebra (hay menciones de Interbolsa).

Al codificar las 300 respuestas abiertas sobre la pregunta de la motivación del traslado, se observa que 136 personas (45%) se trasladaron por razones de confianza en Colpensiones; 47 personas (16%) mencionaron que esperaban obtener una pensión más alta en el RPM que en el RAIS; 37 (12%) lo hicieron pensando en que tendrían una mayor probabilidad de pensionarse. Por debajo del 10% otras motivaciones mencionadas fueron las demandas de terceros, como empleadores o programas de subsidio al adulto mayor (8%); por seguir la recomendación de alguna persona cercana (7%); por temor a que en el RAIS la pensión se agote una vez que se gasten los ahorros (en la modalidad de retiro programado) (6%).



Corroborando lo extendido de esta imagen de confianza y seguridad del RPM frente al RAIS, puestos los encuestados a decidir su acuerdo o desacuerdo sobre una serie de afirmaciones⁶ la afirmación que reúne más consenso es que “Colpensiones es más seguro que el régimen privado de las AFPs”, afirmación con la cual el 94% de los encuestados está de acuerdo, de forma muy consistente con los hallazgos de la pregunta abierta sobre las razones del traslado.

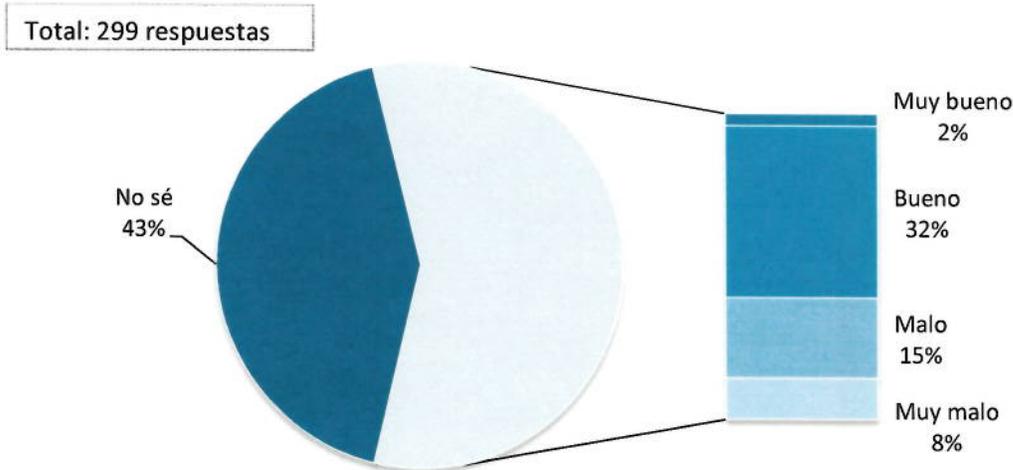
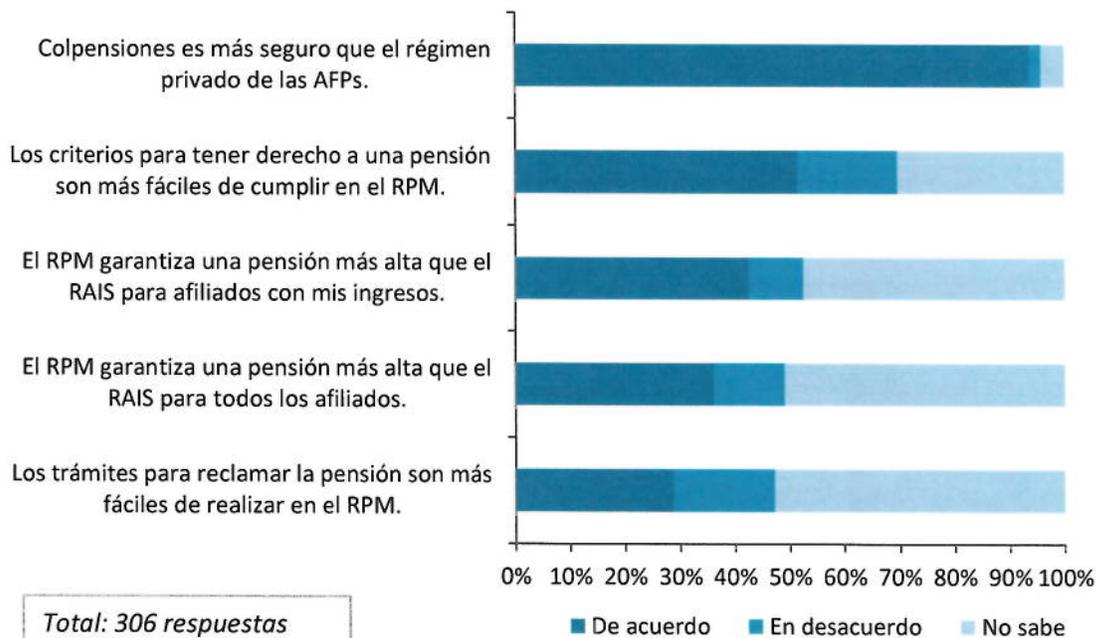
La otra afirmación que pone de acuerdo a la mayoría de los encuestados es que “los criterios para tener derecho a una pensión son más fáciles de cumplir en Colpensiones que en el régimen privado de las AFPs”, lo que podría evidenciar una falta de información entre los afiliados, dependiendo de cómo se interpretan los criterios para tener derecho a una pensión en ambos regímenes, teniendo en cuenta la garantía de pensión mínima.

Las respuestas a esta pregunta también muestran que el monto de la pensión o la dificultad de los trámites a realizar para pensionarse no parecen ser factores importantes del traslado, ya que la mayoría de los encuestados no tiene una opinión respecto a las diferencias entre RPM y RAIS en cuanto a esos aspectos. Aunque entre los que sí tienen una opinión, son más los que creen que el RPM es más favorable que el RAIS en esos aspectos.

La seguridad en Colpensiones, es la contracara de una extendida desconfianza hacia los Fondos Privados de Pensiones, que fue también mencionada en las entrevistas en profundidad y en el grupo focal.

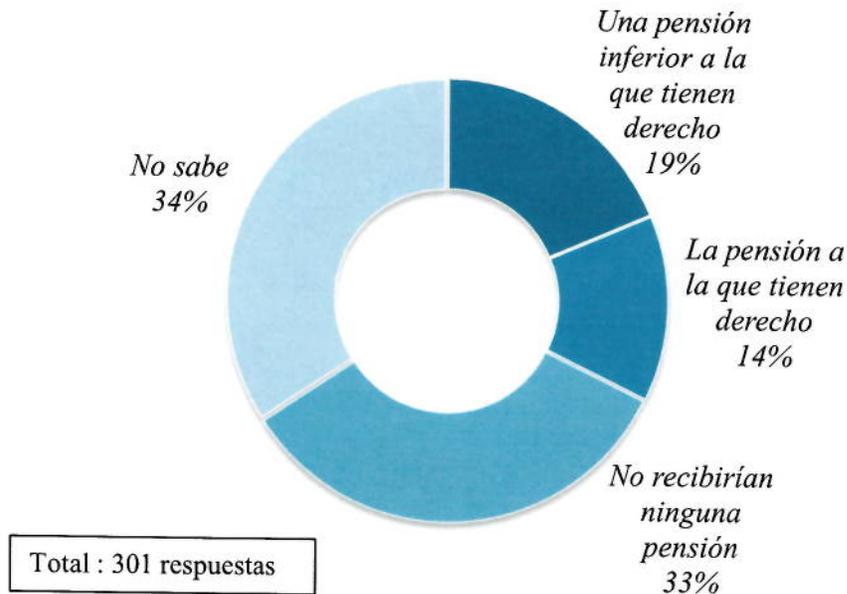
Dicha desconfianza, se debe diferenciar de la expectativa de rendimiento de los fondos en las AFPs. Aunque se menciona espontáneamente el rendimiento como uno de los factores de traslado, no parece tener un papel muy importante para la mayoría de los afiliados que se trasladan, ya que sólo el 23% de los encuestados reporta un descontento con ese aspecto, calificando el rendimiento neto de su AFP de origen “malo” o “muy malo”.

⁶ a. Colpensiones (el régimen de pensión público, antiguamente ISS) garantiza una pensión más alta que el régimen privado de las AFPs (Colfondos, Horizonte, Porvenir, Protección, Skandia - Old mutual) para todos los afiliados.
b. Colpensiones garantiza una pensión más alta que el régimen privado de las AFPs para afiliados con mis ingresos.
c. Colpensiones es más seguro que el régimen privado de las AFPs.
d. Los criterios para tener derecho a una pensión son más fáciles de cumplir en Colpensiones que en el régimen privado de las AFPs.
e. Los trámites para reclamar la pensión son más fáciles de realizar en Colpensiones que en el régimen privado de las AFPs.



Teniendo en cuenta que la seguridad y la garantía del Estado parece ser el factor más importante detrás de los traslados hacia el RPM, parece importante saber que creen los afiliados que pasaría en caso de que quiebre una AFP.

En caso de que eso ocurriera, sólo el 14% de los encuestados se atreve a creer que los afiliados recibirían la pensión a la que tienen derecho, comparado con el 34% que cree que no recibirían nada, y otro 34% que no sabe lo que pasaría en esa eventualidad.



5. Conclusiones y recomendaciones

Principales conclusiones

- Existe un gran desconocimiento del funcionamiento del Sistema General de Pensiones, tanto de sus conceptos básicos, como de las reglas de acuerdo a las cuales opera.
- Las personas que se trasladaron del RAIS al RPM, lo hicieron con poca información, y desconociendo aspectos fundamentales del funcionamiento de los regímenes.

- Casi 3 de cada 4 respondientes (el 73%) no se acuerda de haber hablado con un asesor de su fondo de pensión o de haber recibido una simulación de la pensión que podría recibir en ambos regímenes cuando hizo los trámites para trasladarse al Régimen de Prima Media.
- El 37% de los encuestados reporta haber recibido ayuda de un familiar o amigo, el 33% de un compañero de trabajo, mientras que el 34% reporta haber tomado la decisión sólo, sin ayuda exterior.
- Sólo el 26% de los encuestados reporta haber recibido ayuda de al menos un asesor especializado.
- El flujo de traslados del RAIS al RPM, se motiva en primera medida por la seguridad de que Colpensiones, con el respaldo del Estado, está obligado a cumplir con las pensiones de sus afiliados. En cambio, se expresa poca confianza en las AFP, y los afiliados no entienden como se realiza el cálculo de la pensión en el RAIS, ni cómo opera la Garantía de Pensión Mínima que ofrece ese régimen.
- Cuando los encuestados explican en sus propias palabras porque se trasladaron, solo una minoría menciona los criterios usuales de racionalidad, que son la probabilidad de pensionarse (12% de las respuestas) y el monto de la pensión (16% de las respuestas). En lugar de eso, el 45% se trasladó por razones de mayor confianza en Colpensiones.
- También resalta de los intercambios con afiliados y actores claves que el Sistema General de Pensiones es injusto, ya que la probabilidad de pensionarse y el monto de la pensión dependen del nivel de comprensión del sistema que puede tener cada afiliado. Aún para los que entienden el sistema, esas variables dependen de una elección que tienen que hacer diez años antes de la edad de pensión, tomando en cuenta factores futuros. Los que tienen la pensión óptima son los que hicieron la "apuesta" correcta diez años antes de la edad de pensión.

Recomendaciones

- Es necesario formar criterios para la toma de decisión de los afiliados al Sistema General de Pensiones. Difundir de manera clara los conceptos fundamentales, las reglas de los Regímenes para conseguir una pensión, y los diferentes casos que se pueden presentar cuando no se espera llegar a conseguir una pensión. Esta información debería ser complementaria a los extractos de los afiliados, con el número de semanas cotizadas y el saldo del ahorro. A muchos afiliados y actores que los asesoran de una forma u otra les gustaría poder acceder a esa información, mediante presentaciones en el lugar de trabajo, información en la web, asesorías en los centros de atención al ciudadano (CADE o su equivalente), entre otras.
- Se debería clarificar los criterios bajo los cuales se calcula la pensión bajo la modalidad de retiro programado (en particular, que pasa cuando los ahorros no son suficientes para financiar una pensión igual o superior a la mínima).
- Las personas que están interesadas en trasladarse deben poder realizar una simulación de los efectos que esto tendría y de los supuestos que se deberían cumplir en cada caso para alcanzar una pensión, y deberían informar qué alternativas ofrece cada Régimen alternativo a la pensión cuando no se cumplan los requisitos. Esos efectos se podrían lograr total o parcialmente a través de una adecuada aplicación de la Ley 1748 de 2014.
- Las AFPs deben trabajar de forma muy decidida para transmitir a sus afiliados seguridad y confianza. Esto se puede lograr ofreciendo información más clara y completa sobre las garantías ofrecidas por el RAIS y los métodos de cálculo de la pensión.
- Más allá de divulgar y clarificar la información sobre el sistema existente, los hallazgos de ese estudio muestran que sería beneficioso tener una reflexión más amplia sobre el sistema de pensiones, su sostenibilidad y su equidad, así como los supuestos que justifican las configuraciones existentes.

6. Bibliografía

Clavijo, Sergio, et al., 2013. El Pasivo Pensional de Colombia. Cálculo de su valor presente neto y sensibilidades paramétricas. ANIF.

Clavijo Sergio, 2009. Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balances. IMF Working paper WP/09/58. Fondo Monetario Internacional.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social. “Movilidad e interacción entre regímenes del Sistema General de Pensiones colombiano”, Informe de seguimiento fiscal, 03; diciembre de 2014.

Santa María, Mauricio, et al., 2010. El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura. FEDESAROLLO.