



PENSIONES



Cotizantes como porcentaje del total de ocupados

Nota: 1/ Información correspondiente al año 2013. 2/ Información correspondiente al segundo trimestre de 2017.

Fuente: BID [2014].



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE PENSIONES

2017-2018

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Tema	Indicador	Valor Colombia 2017	Ranking en América Latina 2017	Mejor país en América Latina 2017 (valor)	Fuente
Cobertura	Cotizantes (% población ocupada)	36,7 %	9 de 12	Uruguay (77,4 %)	BID
	Porcentaje de adultos con acceso a pensión contributiva (hombres) ¹	32,65 %	7 de 14	Brasil (87,2 %)	BID
	Porcentaje de adultos con acceso a pensión contributiva (mujeres) ¹	22,7 %	7 de 14	Uruguay (86,4 %)	BID
Sostenibilidad	Relación de dependencia adultos mayores ²	12,6 %	11 de 18	Guatemala (7,52 %)	Cepal
	Esperanza de vida al nacer ¹ (años)	74 años	12 de 18	Chile (82)	Banco Mundial
	Tasa de cotización	16 %	1 de 9	Colombia (16 %)	FIAP Internacional
Eficiencia RAIS	Rentabilidad real fondos privados	3,73 %	6 de 9	República Dominicana (8,1 %)	FIAP Internacional

Nota: 1/ Información correspondiente al año 2015. 2/ Información correspondiente al periodo 2015-2020.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



En los últimos años los ingresos del Gobierno nacional se han reducido considerablemente debido a la caída de los ingresos provenientes de la explotación de *commodities*. Así, recobran relevancia la eficiencia y la correcta focalización del gasto público. En 2016 los recursos con destino a atender las necesidades del sistema pensional ascendieron a 4 % del PIB, es decir, aproximadamente 26 % del recaudo anual. Esto implica que es imprescindible lograr el mejor uso posible de estos recursos puesto que su costo de oportunidad es muy alto, en particular si se compara con las impostergables necesidades en materia de condiciones básicas para la competitividad. Adicionalmente, estos recursos deben tener un carácter netamente redistributivo, pues tienen un rol en conseguir evitar que personas que han cotizado con un determinado nivel de ingresos resulten en condiciones de pobreza.

Si bien en los últimos años se ha retomado el debate en torno al futuro del sistema pensional y desde el Gobierno nacional se ha propuesto la creación de una comisión de gasto, que entre otros temas estudiaría el sistema pensional, es importante que la discusión tenga mayor visibilidad en la agenda del Ejecutivo y del Legislativo. Lo anterior obedece a que el sistema pensional en Colombia tiene problemas estructurales de cobertura, equidad, sostenibilidad y eficiencia, y su reforma es entonces de la más alta urgencia.

En cuanto a cobertura, en los últimos años aumentó el número de contribuyentes al sistema pensional, aunque en agregado la tasa no supera el 40 %. En materia de equidad, los subsidios entregados a través del Régimen de Prima Media (RPM) siguen siendo regresivos, y no se evidencian medidas que tengan como objetivo una mejor distribución del gasto pensional. La sostenibilidad del sistema se afecta por el bajo dinamismo en la actualización de parámetros.

Respecto a la eficiencia en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), se constata que el mercado de rentas vitalicias no se ha dinamizado debido a los riesgos jurídicos y externos, y que el mecanismo de rentabilidad mínima no genera los incentivos necesarios para diversificar los portafolios de las administradoras de fondos de pensiones (AFP).

Este capítulo está compuesto por cinco secciones en las que se analizan los principales problemas del sistema pensional colombiano. La primera muestra la composición y dispersión de esquemas del sistema. Posteriormente, se examinan la cobertura, equidad y sostenibilidad del sistema, y la quinta estudia la eficiencia del RAIS para identificar posibles mejoras que permitan alcanzar la mayor rentabilidad posible en las cuentas de ahorro individual de los futuros pensionados. Al final del capítulo se presenta una serie de recomendaciones que tiene por objetivo aportar en la discusión de un futuro proyecto de reforma pensional.

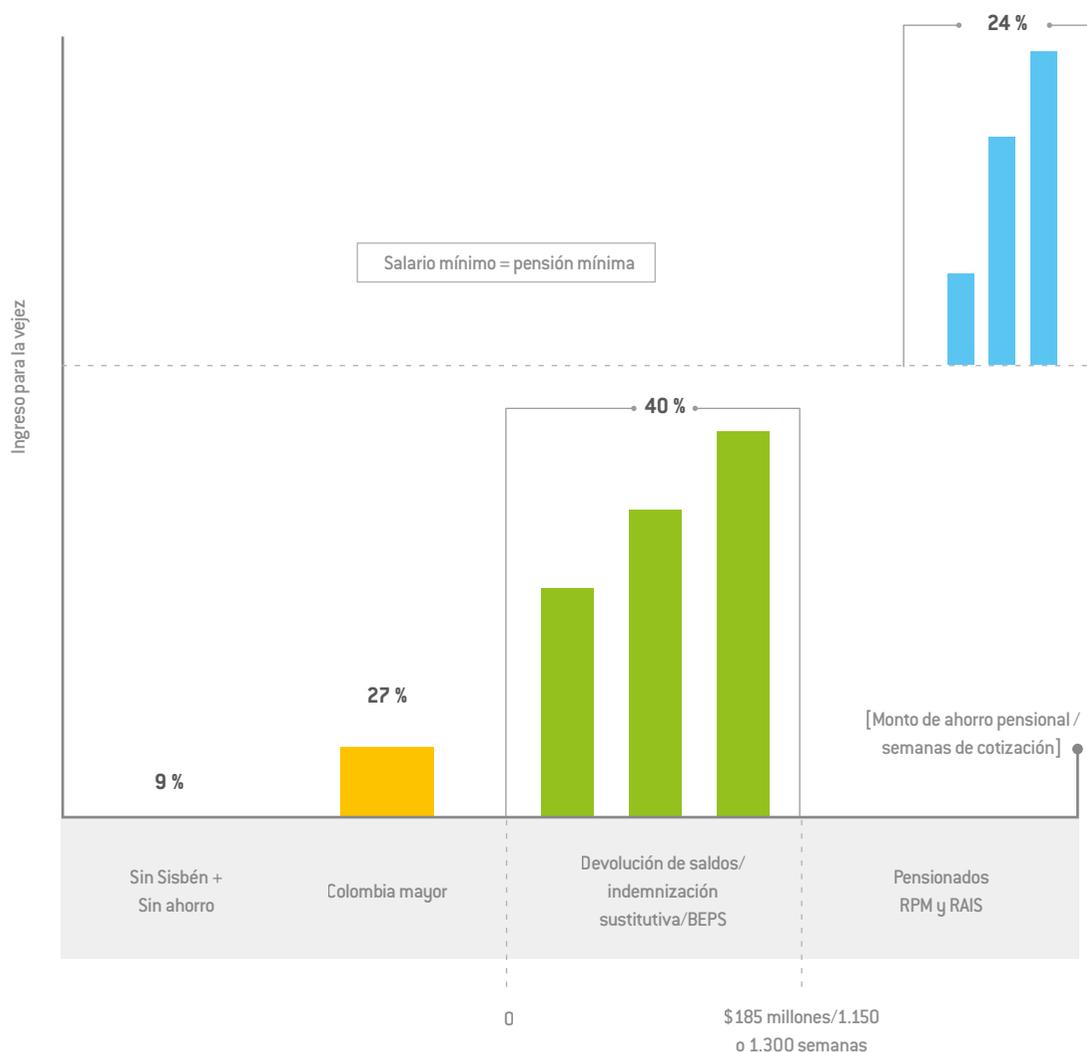


COMPONENTES DEL SISTEMA PENSIONAL

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia limita la posibilidad de liquidar una pensión por un valor inferior al salario mínimo. No obstante, la estructura del mercado laboral y la capacidad fiscal del país no hacen viable dar cobertura plena con un nivel de pensión equivalente al salario mínimo. Como resultado, el esquema de protección a la vejez se ha visto obligado a desarrollar instrumentos que intentan suplir

parcialmente esa cobertura, pero que en la práctica funcionan de manera desarticulada y distan de constituir un sistema multipilar (Becerra, Forero y Villar, 2015). Actualmente en el país se cuenta con Colombia Mayor, Beneficios Económicos Periódicos y dos regímenes que compiten entre sí, el RPM y el RAIS. Como resultado, el 76 % de los colombianos que reciben algún ingreso para la vejez está por debajo de un salario mínimo (Gráfico 1).

Gráfico 1. Clasificación de la población en edad de pensionarse por componente del sistema pensional. Colombia, 2015



Nota: En negrita se encuentra el porcentaje de la población en esa situación.
Fuente: Fedesarrollo y Consejo Privado de Competitividad.

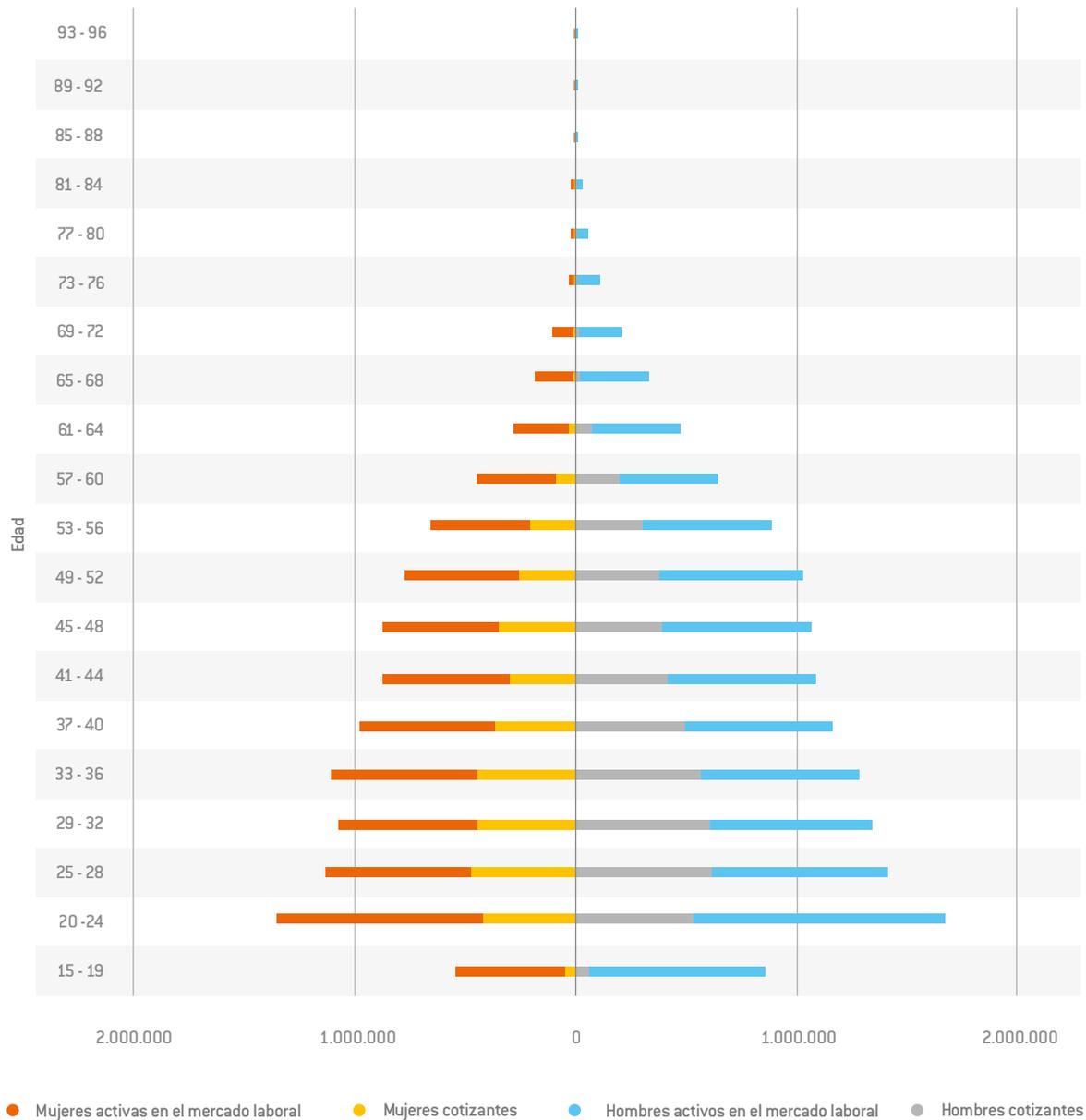


COBERTURA

La cobertura del sistema pensional en Colombia es muy baja. Alrededor del 40 % de los hombres en edad productiva se encuentra cotizando al sistema pensional, mientras que solo el 25 % de las mujeres lo hace [Gráfico 2]. Estas coberturas presentan grandes diferencias entre territorios y están alta-

mente relacionadas con el nivel de desarrollo económico, y la preocupación por las bajas tasas de cobertura incrementa en la medida que el bono demográfico del país se agota. En el contexto de América Latina, Colombia reporta una de las coberturas más bajas, ubicándose solo por encima de México y Perú.

Gráfico 2. Población económicamente activa y cotizantes al sistema pensional. Colombia, 2016



Fuente: GEIH. Cálculos: Consejo Privado de Competitividad.

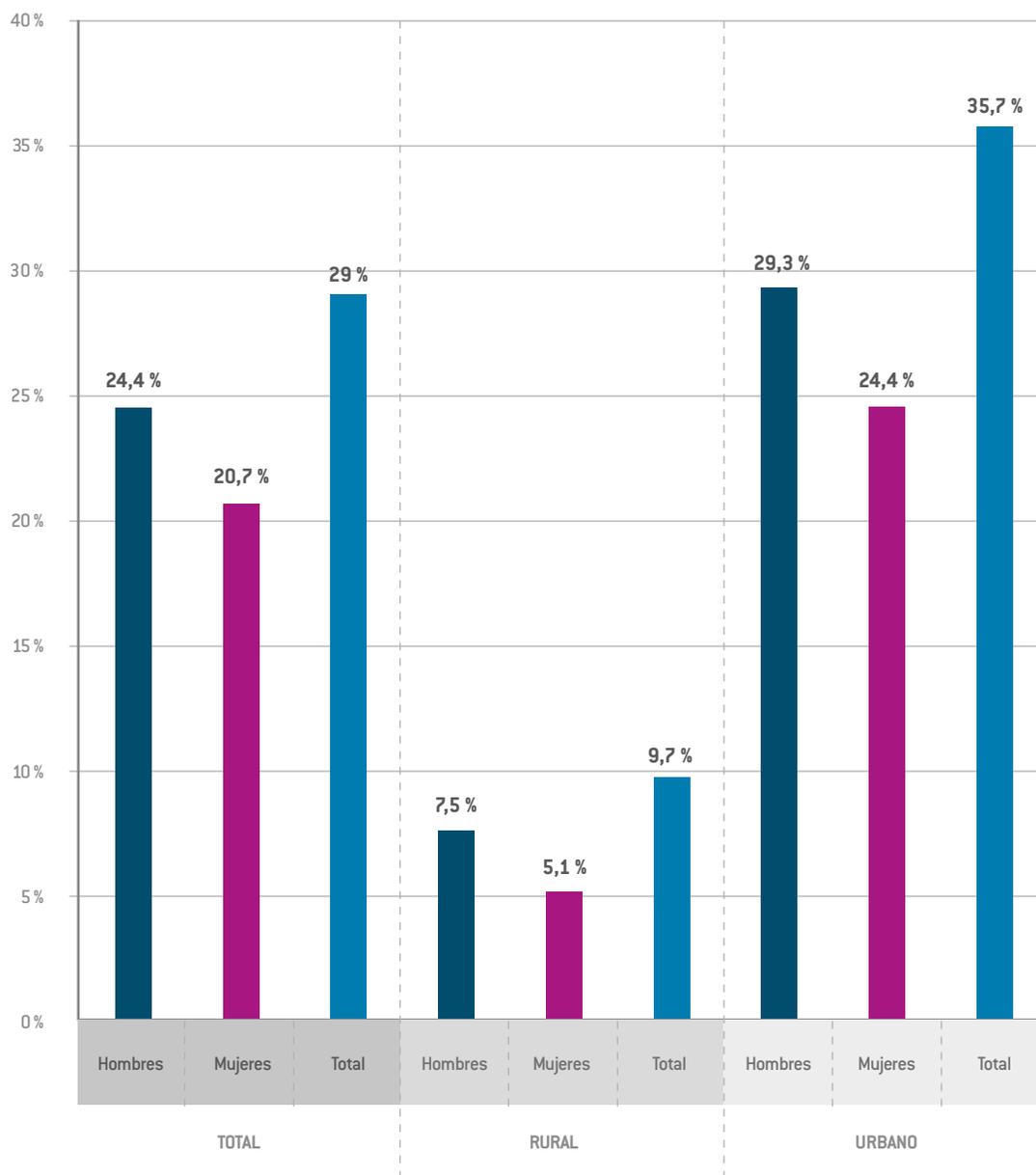


COBERTURA

En la época de desacumulación¹, en el ámbito nacional solo el 29 % de la población mayor a 65 años tiene algún ingreso pensional² (Gráfico 3). Al desagregar poblacional y geográficamente se observan enormes brechas. En par-

ticular, entre hombres y mujeres la diferencia es de cinco puntos porcentuales y en las zonas rurales solo el 9,7 % de la población tiene algún ingreso pensional, mientras que en las zonas urbanas el porcentaje asciende a 35,7 %.

Gráfico 3. Porcentaje de la población pensionada por área rural, urbana y total nacional. Colombia, 2015



Fuente: Fedesarrollo con base en GEIH.

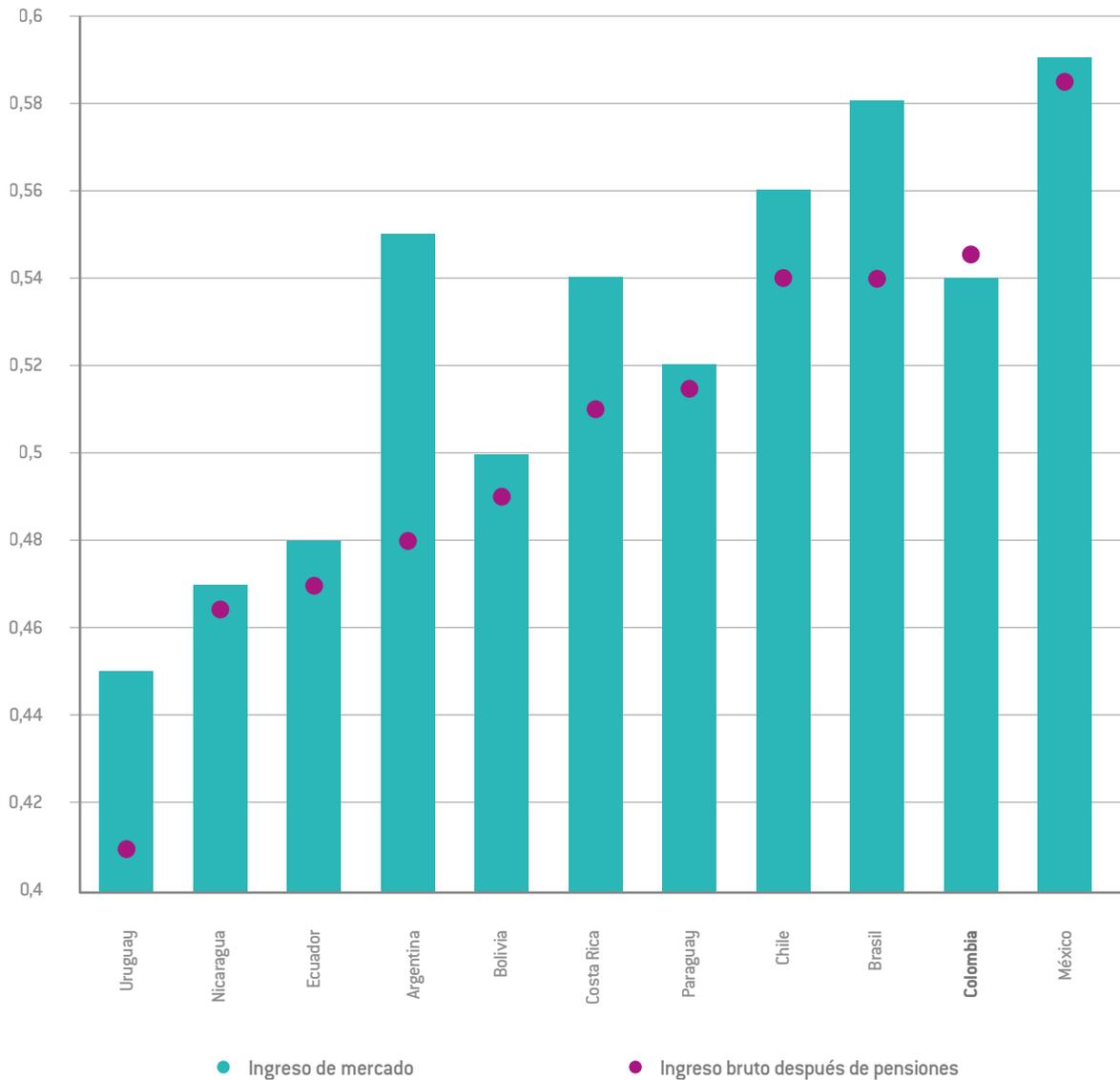


EQUIDAD

En Colombia el esquema de pensiones tiene un carácter regresivo. Como lo muestra el Gráfico 4, las transferencias pensionales en el país aumentan la desigualdad de la población, en tanto que, en países como Argentina, Costa Rica y Uruguay la disminuyen. La principal razón de este fenómeno es que en Colombia los subsidios benefician a la población de mayores ingresos. Según Bosch, Berstein,

Castellani, Oliveri y Villa (2015), la población que contribuye con más de cinco salarios mínimos al RPM, equivalente al 3 % de la población total, recibe la gran mayoría de los beneficios (\$728 millones por afiliado). Por su parte, una persona que aporta por un salario mínimo durante toda su vida recibe un subsidio de \$65,6 millones, el cual incrementa a \$80 millones si es mujer.

Gráfico 4. Coeficiente Gini antes y después de transferencias pensionales. Colombia y países de referencia, 2015



Fuente: Jiménez (2015).



SOSTENIBILIDAD

2017-2018

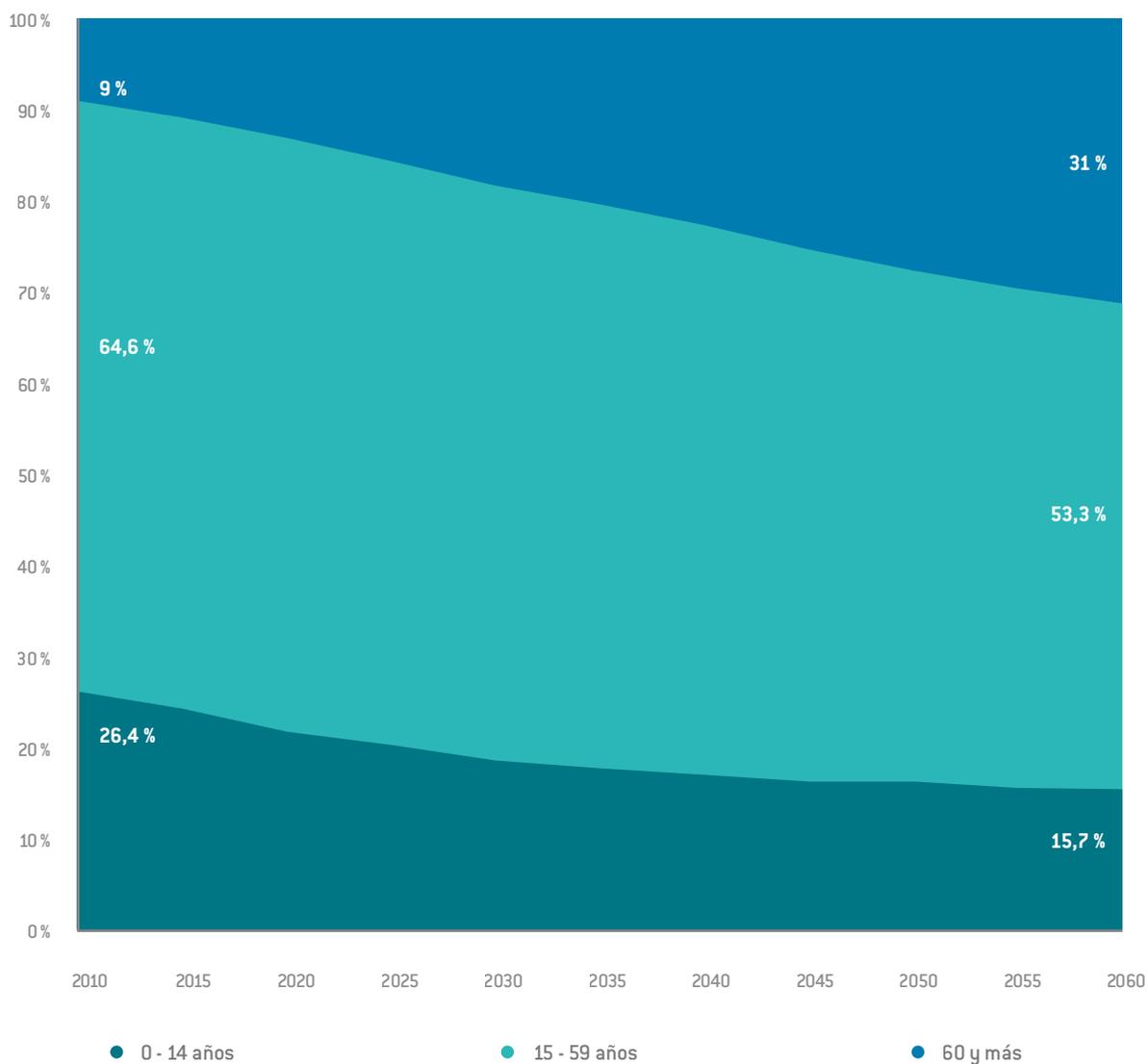
INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Los sistemas de reparto son sostenibles en la medida que haya más jóvenes aportando para garantizar las pensiones de los adultos mayores. Tal y como se muestra en el Gráfico 5, la proporción de adultos mayores aumentará considerablemente en los próximos años, mientras que la población económicamente activa³ tenderá a reducirse. De continuar con los mismos niveles de informalidad laboral, en el 2050 el número de cotizantes por cada adulto

mayor será de 0,6. Esta dinámica se traduce en un mayor costo fiscal para el país si se mantienen las condiciones actuales. Por último, es importante resaltar que distintas decisiones de la Corte Constitucional, incluyendo aquellas relacionadas con el concepto de “familia ampliada”⁴, terminarán impactando negativamente la sostenibilidad del sistema de reparto⁵ y acortarán las posibilidades de contar con márgenes de maniobra en la política fiscal.

Gráfico 5. Proyecciones demográficas de la población. Colombia, 2010–2060



Fuente: Celade. Cálculos: Consejo Privado de Competitividad.

SOSTENIBILIDAD

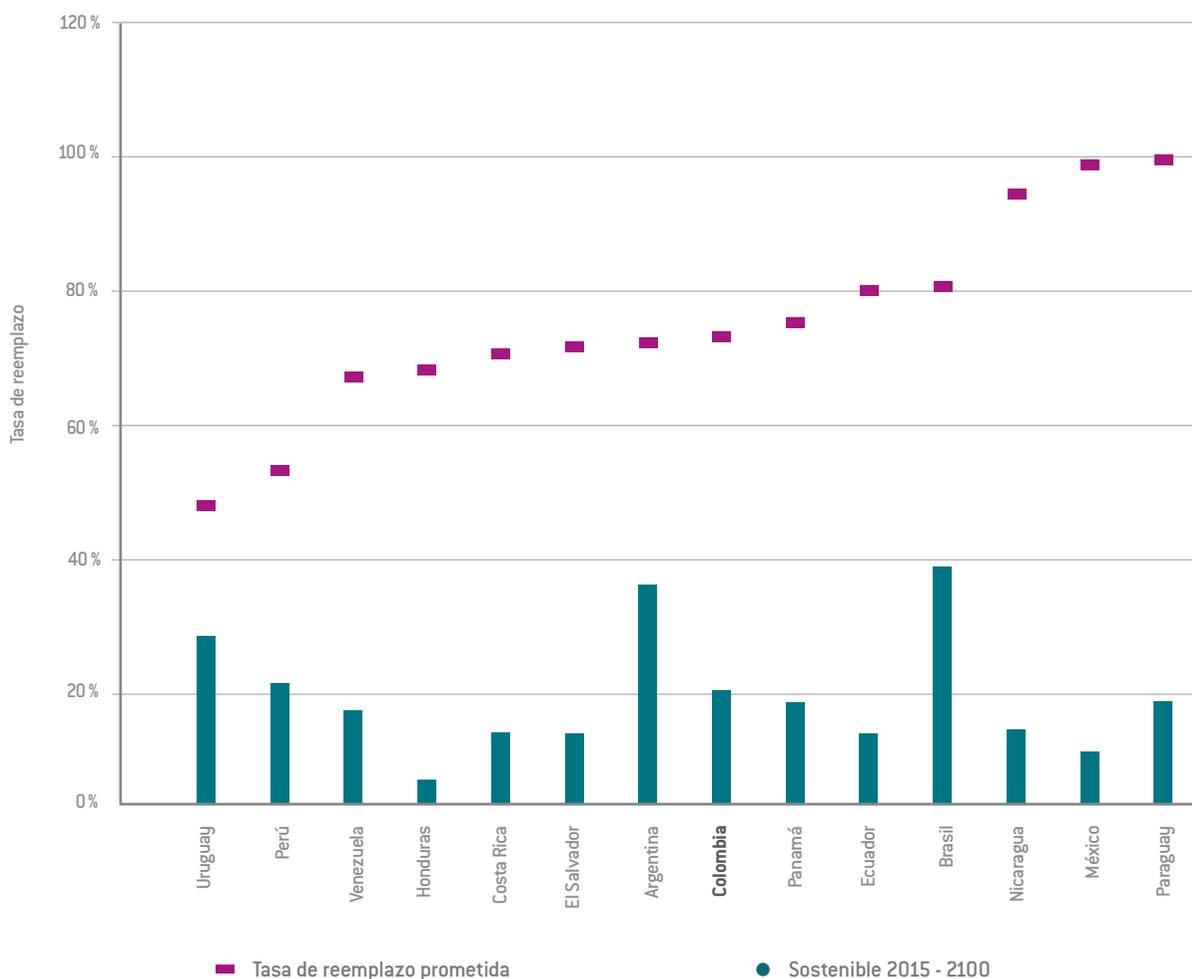


El costo del régimen de reparto es elevado e implica el mayor gasto por unidad de cobertura entre países de referencia en América Latina. Por otra parte, la tasa de reemplazo del sistema pensional se encuentra entre 65 % y 80 %; sin embargo, tal como se evidencia en el Gráfico 6, el sistema de reparto sería sostenible en los próximos años si garantizara una tasa de reemplazo del 18 %. Es importante resaltar que este es un problema de la estructura de los sistemas de reparto en todos los países que cuentan con este tipo de esquema.

Por último, se debe señalar que los problemas de sostenibilidad se ven exacerbados porque los traba-

jadores independientes cotizan generalmente por niveles cercanos al salario mínimo en el RAIS y en los últimos años de la vida productiva, una gran proporción, tanto de dependientes como de independientes, decide trasladarse al RPM y aumenta sus salarios con el fin de lograr una mayor pensión⁶. Adicionalmente, algunas personas se trasladan al RPM por la confianza que genera adquirir una pensión con respaldo estatal. Así las cosas, en 2016, 196 mil personas se trasladaron de AFP a Colpensiones mientras que solo 22 mil de Colpensiones a AFP.

Gráfico 6. Tasa de reemplazo prometida y sostenible en los sistemas de reparto. Colombia y países de referencia, 2015–2100



Fuente: Bosch (2016).



Recuadro 1: Impacto de las decisiones de la Corte Constitucional

En los últimos años se han evidenciado impactos negativos de las decisiones de la Corte Constitucional, lo que implica una gran carga de incertidumbre sobre el sistema. En esa línea, muchas de las decisiones de esta entidad judicial resultan poco previsibles y, por tanto, son difíciles de incorporar en un modelo de sostenibilidad fiscal tanto en el Régimen de Prima Media como en el de Ahorro Individual con Solidaridad.

Este es el caso de la Sentencia T-074/2016 donde se sienta un precedente entorno a la familia extendida. La tutela que motivó la sentencia consistía en la solicitud de una pensión de sobreviviente al nieto de un fallecido, pensionado de la Caja de Previsión Social de Bogotá. La Corte argumentó que el concepto de “hijos” establecido en el artículo 47 de la Ley 100/1993 debía entenderse en un sentido amplio, es decir debía incluir a hijos adoptivos, de crianza o por asunción de paternidad. En consecuencia, la Corte decidió conceder el beneficio con justificación del principio de solidaridad.

Esta decisión ha sido una de las más trascendentales en los últimos años, teniendo efectos negativos sobre los dos regímenes pensionales. Según estimaciones de Fasecolda, el valor presente neto del pasivo pensional que recae sobre las fi-

nanzas públicas aumentó en 6 billones de pesos, producto de esta decisión. Así mismo, 3.460 trabajadores afiliados al RAIS (quienes antes de la decisión tenían las condiciones para acceder) ya no podrán cumplir los requisitos para acceder a un ingreso pensional. Esto último se explica porque decisiones como esta incrementan el monto del capital necesario para acceder a una pensión de salario mínimo a una determinada edad. Por lo tanto, una vez se incorpora en el cálculo pertinente ese nuevo factor, queda excluida la posibilidad de obtener una pensión de retiro por parte de una cantidad considerable de trabajadores.

Decisiones posteriores, tanto de la Corte Constitucional y de la Rama Judicial, han tenido implicaciones similares en materia de sostenibilidad financiera del sistema pensional. Si bien la Corte Constitucional intenta garantizar la protección de los derechos económicos en materia pensional de algunos ciudadanos, pocas veces analiza el impacto de cada decisión sobre el sistema pensional como un todo. En consecuencia, al intentar brindar garantías para la protección de un grupo de ciudadanos, resulta generando impactos adversos sobre el bienestar de los cotizantes al sistema pensional y sobre las finanzas públicas.





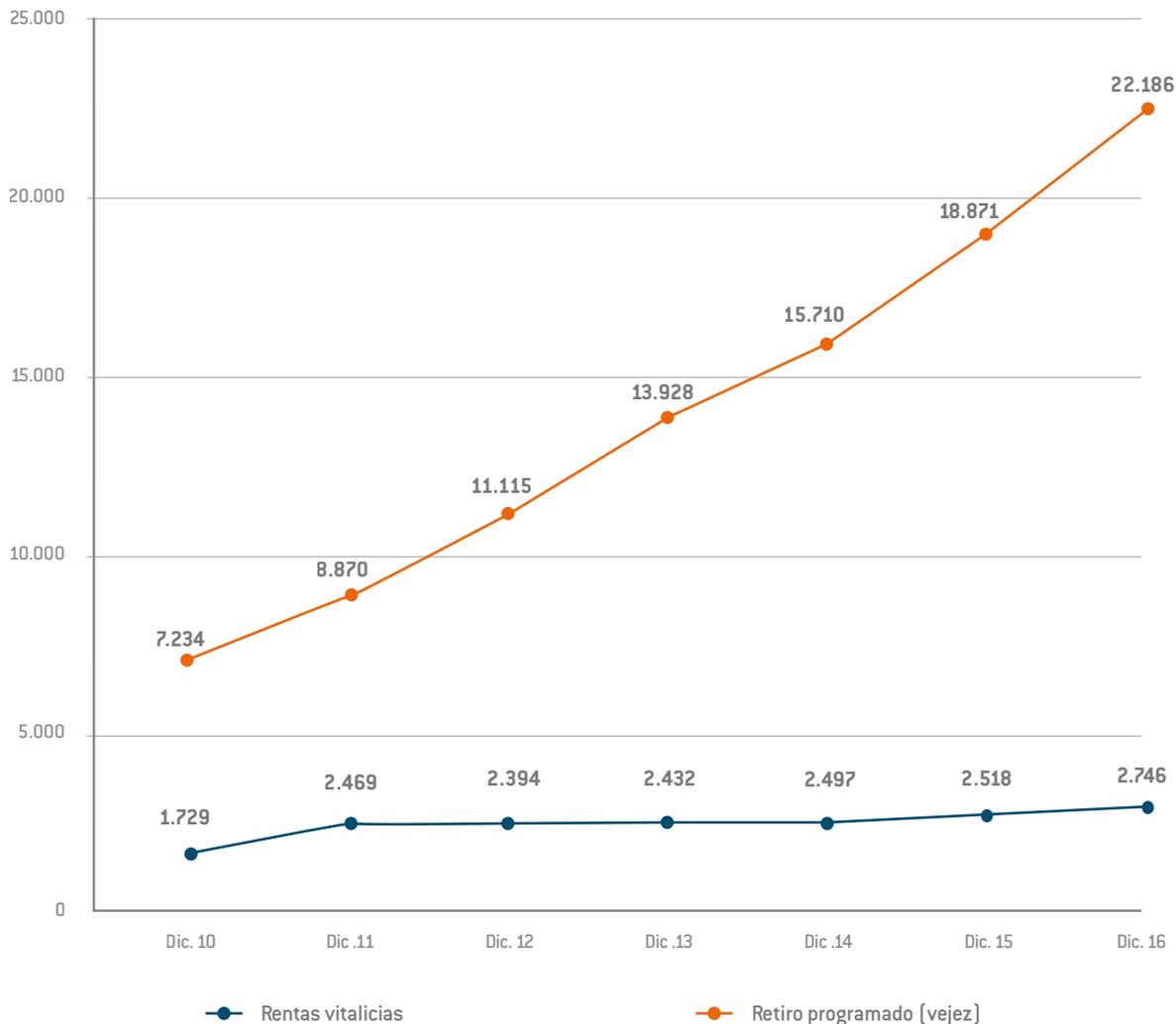
EFICIENCIA DEL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años (por ejemplo, con el Decreto 036/2015), aún es incipiente el desarrollo del mercado de rentas vitalicias en el país. En comparación con Chile, donde el 66 % de los pensionados del RAIS se pensiona por la modalidad de renta vitalicia, en Colombia solo el 11 % de las pensiones por vejez se da en esta modalidad (Gráfico 7).

Lo anterior implica que los pensionados deben enfrentar el riesgo financiero y la incertidumbre de extralongevidad (es decir, que su vida dure más que los ahorros de

su cuenta individual). Las principales razones para la baja oferta de rentas vitalicias en Colombia son: la indexación de las mesadas al salario mínimo, las escasas posibilidades que tienen los trabajadores de acumular capital suficiente para financiar pensiones de al menos un salario mínimo, la ausencia de tablas de mortalidad dinámicas y el cambio del grupo de beneficiarios del pensionado durante la ejecución del seguro de renta vitalicia, que además se ha convertido en un riesgo jurídico por los diferentes fallos de la Rama Judicial.

Gráfico 7. Evolución de las modalidades de renta vitalicia y retiro programado. Colombia, 2010–2016



Fuente: Superfinanciera. Cálculos: Consejo Privado de Competitividad.



RECOMENDACIONES

Es imprescindible avanzar en el diseño e implementación de una reforma al sistema pensional en los próximos años. El principal objetivo deber ser la consolidación de un sistema multipilar⁷, en el cual no exista competencia entre los diferentes pilares y en el que todos los segmentos poblacionales tengan una opción disponible para la vejez. La progresividad de los subsidios y la sostenibilidad del sistema deben ser los principios que guíen este proceso. A continuación, se presenta una serie de recomendaciones que abordan de manera integral los problemas del sistema pensional:

COBERTURA

Acción regulatoria – Acción pública. Incrementar la cobertura del programa Colombia Mayor y convertirlo en un pilar de beneficio básico para todos los adultos mayores.

Este programa es un mecanismo para luchar contra la pobreza en la tercera edad y, por ende, su principal criterio de entrada es la pertenencia al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). En consecuencia, se debe avanzar hacia la consolidación de este esquema como un pilar solidario de carácter universal, complementario a todos los pilares, y aumentar el subsidio a un valor que esté por encima de la línea de pobreza (que en 2016 fue de \$241.673, equivalente al 31 % de un SMLLV).

Coordinación público-privada. Ampliar el esquema de protección a la vejez, de manera que los sujetos de devolución de saldos e indemnización sustitutiva sean parte de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) obligatoriamente.

Actualmente, el 65 % de la población en el RPM recibe una indemnización sustitutiva y el 82 % en el RAIS recibe devolución de saldos. Por lo tanto, esta población debería recibir el subsidio de BEPS (20 % sobre el valor ahorrado) y con el valor resultante entre los recursos de devolución de saldos o indemnización sustitutiva y el subsidio, contratar una renta vitalicia. El valor mínimo de este esquema sería el del subsidio entregado por Colombia Mayor, una vez sea reestructurado con un valor mínimo igual a la línea de pobreza. Lograr establecer

los incentivos correctos implica modificar el esquema de BEPS, para que tenga progresividad a partir del ahorro realizado. Es decir, únicamente para este segmento poblacional el subsidio será mayor en la medida que las personas ahorren más o cuenten con un mayor valor de devolución de saldos o indemnización sustitutiva. El éxito de este esquema dependerá también de la certidumbre que genere la Rama Judicial.

Acción pública. Hacer obligatorio el acceso al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).

Si una persona resulta elegible para acceder al fondo, deberá utilizar el mecanismo y no podrá acceder a la devolución de saldos. La obligatoriedad de este requerimiento reduciría la incertidumbre provocada por la extralongevidad, y mitigaría el riesgo de caer en condiciones de pobreza debido a usos no racionales de la devolución de saldos. Lo anterior conlleva eliminar el requisito de no poder acceder a una pensión si se cuentan con otros ingresos.

Acción pública. Establecer una agenda que ataque la informalidad como causa de la baja cobertura del sistema pensional.

Es necesario abordar de manera contundente las barreras que hacen que el 62 % de la población ocupada permanezca en la informalidad, tales como el alto nivel del salario mínimo en comparación con el salario mediano, la baja productividad laboral, los bajos niveles de cualificación y los elevados costos laborales no salariales, entre otros⁸.

Acción pública. Fortalecer los mecanismos de inspección, vigilancia y control (IVC) para que los ocupados que tengan capacidad de pago coticen al sistema.

Alrededor de 1,3 millones de personas que no cotizan al sistema pensional devengan más de dos SMLLV (GEIH, 2016). Por ende, es necesario identificar las acciones productivas de esta población y hacer IVC en coordinación con otros entes de control como los inspectores de trabajo, policía, Superintendencia de Industria y Comercio y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) de instrumentos contundentes de IVC.

RECOMENDACIONES



EQUIDAD

Acción regulatoria – Acción pública. En el corto plazo, establecer un tope para los subsidios que entrega el RPM, y en el mediano plazo, hacer complementarios el RPM y el RAIS.

En términos de equidad, el mayor cuello de botella que debe resolverse es la competencia que existe entre el RPM y el RAIS. En el mediano plazo, se recomienda hacer complementarios los dos regímenes contributivos. La complementariedad entre estos dos regímenes debería ser mediante la destinación de unos puntos de la tasa de cotización de un beneficiario al RPM y otros al RAIS. A la par, se propone fortalecer el FGPM y garantizar una mayor oferta en el mercado de rentas vitalicias. Una reforma en el corto plazo en el RPM es direccionar los subsidios pensionales hacia los segmentos con menores pensiones contributivas. Para lograrlo se tienen dos instrumentos. El primero es limitar el tope máximo sobre el cual se subsidia una pensión en el RPM y el otro es diseñar una tasa de reemplazo de carácter progresivo.

Acción regulatoria. Aumentar el ingreso base de liquidación (IBL)⁹ al promedio de cotizaciones de toda la vida.

Este mecanismo aminoraría el costo de las pensiones del RPM para el Estado y suavizaría la senda de cotización de las personas, es decir, permitiría la disminución de los incentivos para incrementar la cotización únicamente en los últimos años.

Acción regulatoria. Gravar las pensiones de más de dos SMMLV.

En Colombia las pensiones no se gravan ni a la entrada ni a la salida, como sucede en muchos países. Por tanto, se propone gravar las pensiones mayores a dos SMMLV.

SOSTENIBILIDAD

Acción regulatoria. Es necesario hacer concordar la edad de pensión con la esperanza de vida, e igualar la edad de pensión de hombres y mujeres.

Estas opciones podrían mermar el costo en 0,5 % y en 0,8 % del PIB hacia 2075, suponiendo que la tasa de formalización en la economía se mantenga en alrededor del 35 %.

Acción regulatoria. Disminuir la tasa de reemplazo a niveles cercanos al 50 % para pensiones contributivas, y al 60 % para la sustitución una vez fallezca el pensionado.

Esto sería un avance en materia de sostenibilidad, pues Colombia tiene una tasa de reemplazo de entre el 65 % y el 80 % para pensiones contributivas y del 100 % para pensiones de sustitución. Implementar esta recomendación disminuiría el costo fiscal del RPM y el valor del seguro previsional, al tiempo que mejoraría el funcionamiento de las rentas vitalicias. El valor mínimo en cualquiera de los dos casos sería el salario mínimo.

Coordinación público-privada. Buscar un espacio dentro de la Rama Judicial que se dedique al sistema pensional y su impacto sobre la sostenibilidad fiscal.

Establecer mesas técnicas con las altas cortes con el fin de concientizar acerca de las consecuencias fiscales de las decisiones que se fallan. Lo anterior teniendo en cuenta que las decisiones judiciales de la Corte Constitucional generan riesgos jurídicos que no dinamizan el mercado de rentas vitalicias y seguros, al igual que ocasionan mayor presión sobre las finanzas públicas, en particular al extender los beneficiarios de una misma pensión.

EFICIENCIA DEL RAIS

Acción regulatoria. Separar las comisiones por administración del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Actualmente, el valor de las comisiones está incluido en la tarifa del 3 %, con la cual se pagan también los seguros previsionales. Una comisión independiente del valor de los seguros previsionales permitiría lograr mayor certidumbre e incentivos para las AFP. Es importante mencionar que el valor de los seguros también refleja los riesgos jurídicos derivados de una regulación excesiva y de un Estado ineficiente; por ello, es necesario mitigar la inseguridad jurídica y brindar mayor certidumbre regulatoria



RECOMENDACIONES

[véase capítulo “Eficiencia del Estado” en el Informe Nacional de Competitividad, 2017].

Acción pública. Establecer las comisiones a las AFP mediante dos tramos: uno fijo y uno variable.

El componente fijo remuneraría las actividades propias de estas organizaciones, que no varían de acuerdo con el número de afiliados ni según la rentabilidad de los portafolios. Por su parte, el componente variable requiere de dos acciones: la primera es la creación de portafolios de referencia para cada tipo de fondo (moderado, conservador y de mayor riesgo), con el fin de diversificar los portafolios de inversión de las AFP y eliminar los factores desestimulantes que genera el mecanismo de rentabilidad mínima; la segunda es establecer tablas de remuneración según la rentabilidad de estos fondos, para que mayores niveles de rentabilidad impliquen mayor comisión variable. Por último, es importante eliminar las comisiones por traslado entre AFP.

Acción regulatoria. – Acción pública. Fijar mecanismos para superar fallas de mercado con el propósito de aumentar la oferta de rentas vitalicias.

Si bien el Decreto 036/2015 determina el mecanismo para cubrir aumentos del salario mínimo superiores a la inflación, aún persisten riesgos jurídicos que en muchos casos deben asumir las aseguradoras, y en otros casos limitan la entrada de rentas vitalicias al mercado. Para ofrecer a las aseguradoras una mayor certidumbre, se recomienda actualizar las tablas de mortalidad, lograr mayor coordinación entre los fallos de la Rama Judicial y las disposiciones de la Rama Ejecutiva y reducir la tasa de reemplazo de las pensiones de sustitución a niveles cercanos al 60 %.

Acción pública. Licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia en el ámbito nacional, con el objetivo de reducir su precio y diversificar los riesgos.

Según la Asociación Internacional de Organismos Supervisores en Colombia este seguro es el más costoso de América Latina. En ese sentido, licitar en el ámbito nacional los seguros previsionales acortaría su valor. Además, dada la incertidumbre que genera el incremento del salario mínimo y de la pensión mínima

sobre el mercado de seguros previsionales, se recomienda incluirlos en el decreto de deslizamiento [Decreto 036/2015].

Acción pública. Buscar mecanismos para incrementar la competencia en el RAIS.

Siguiendo el caso de Chile, este proceso se llevaría a cabo anualmente, y estaría en manos de la entidad encargada de la administración del sistema pensional. En el caso, se debe asegurar que quienes ingresen a participar tenga amplio margen de solvencia y garantice el cumplimiento de una rentabilidad promedio en un periodo de tiempo.

INSTITUCIONALIDAD

Acción regulatoria. Crear una única instancia que se encargue de organizar el marco institucional y de coordinar el espectro de funciones que demanda el sistema pensional.

Así mismo, se debe alcanzar mayor eficiencia en la actualización de los sistemas de información para el reconocimiento de las pensiones, la unificación de las bases de datos de las historias laborales y el reporte de información a quienes regulan el sistema.

Esto considerando que tal y como lo argumentan Bosch *et al.* (2015), el sistema pensional cuenta con una institucionalidad de difícil entendimiento y carece de una entidad que administre y regule de manera coordinada. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo diseñan y regulan el Sistema, pero en muchos casos intervienen el Departamento Nacional de Planeación y los poderes judicial y legislativo. Por su parte, en el proceso de fiscalización participan –la Superintendencia Financiera, la UGPP y el Ministerio del Trabajo– y alrededor de seis tipos de actores tienen funciones de administración y operación. Adicionalmente, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, entidad ajena al sistema pensional.

En ese sentido, cualquier regulación encaminada a fortalecer el sistema pensional debe enfocarse en disminuir la dispersión de responsabilidades entre las entidades y las funciones duplicadas en varias entidades, establecer unidad de criterio en la interpretación normativa y jurídica y definir instrumentos efectivos de seguimiento y evaluación.

CUADRO SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Plazo	Avance 2017	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Consolidar el programa Colombia Mayor como un beneficio universal	Mediano		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, y Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones de Mintrabajo	Acción regulatoria
Contratar rentas vitalicias para los sujetos de devolución de saldos o indemnizaciones sustitutivas, complementando el esquema con BEP	Corto		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, y Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones de Mintrabajo	Coordinación público-privada
Hacer obligatorio el acceso al FGPM para aquellas personas elegibles. No permitir la devolución de saldos	Corto		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, y Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones de Mintrabajo	Acción pública
Hacer que independientes con ingresos laborales mayores a dos SMLLV aporten al sistema pensional	Corto		Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de Mintrabajo, y Dirección de Generación y Protección del Empleo de Mintrabajo	Acción pública
Hacer complementarios el RPM y el RAIS, mediante la distribución de la tasa de cotización para los dos regímenes	Mediano		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, y Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones de Mintrabajo, Dirección de Desarrollo Social de DNP	Acción regulatoria
Aumentar el IBL al promedio de cotización de toda la vida	Corto		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, y Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones de Mintrabajo	Acción regulatoria
Disminuir la tasa de reemplazo de pensiones de sobrevivientes a niveles del 60 %	Mediano		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, y Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones de Mintrabajo	Acción regulatoria



CUADRO SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2017-2018

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2017	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Establecer un espacio dentro de la Rama Judicial para la discusión de las decisiones en materia pensional	Corto		Colpensiones, Asofondos y Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda	Coordinación público - privada
Gravar pensiones de más de dos SMMLV	Corto		Viceministerio General de Minhacienda	Acción regulatoria
Separar las comisiones de administración de los seguros previsionales	Corto		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, y Superintendencia Delegada para Pensiones, Fiducias y Cesantías de Superfinanciera	Acción regulatoria
Establecer las comisiones de las AFP con dos componentes: uno fijo y uno variable, otorgado por mayor rentabilidad de los portafolios de referencia	Corto		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, y Superintendencia Delegada para Pensiones, Fiducias y Cesantías de Superfinanciera	Acción pública
Hacer dinámicas las tablas de mortalidad para lograr mayor oferta de rentas vitalicias	Corto		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, y Superintendencia Delegada para Pensiones, Fiducias y Cesantías de Superfinanciera	Acción pública
Incluir por defecto a los jóvenes en el portafolio de mayor riesgo	Corto		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, y Superintendencia Delegado para Pensiones, Fiducias y Cesantías de Superfinanciera	Acción pública
Implementar mecanismos para desincentivar traslados irracionales	Corto		Dirección General de Regulación de la Seguridad Social de Minhacienda, Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones de Mintrabajo, y Superintendencia Delegada para Pensiones, Fiducias y Cesantías de Superfinanciera	Acción pública



NOTAS

- 1 Se considera la población mayor a 65 años que ya finalizó la etapa productiva.
- 2 No incluye a Colombia Mayor u otros diferentes a una pensión contributiva.
- 3 La población económicamente activa es aquella entre los 15 y 64 años de edad.
- 4 Según la Corte Constitucional la pensión de sobrevivientes se extenderá a todas aquellas personas “con las que existen lazos de afecto, respeto, solidaridad y protección, pero con las que no hay vínculos biológicos o legales”.
- 5 En el caso del RAIS, las decisiones de la Corte Constitucional recaen sobre el saldo de la cuenta individual, debido a que aumentan el capital requerido para acceder a una pensión. De acuerdo con estimaciones de Fasecolda, 3460 afiliados a este régimen no podrán acceder a una pensión debido a la decisión de la familia extendida. Además, estas decisiones tienen efectos indirectos como la ampliación del costo de los seguros previsionales, lo cual implica un menor saldo en la cuenta individual de los afiliados.
- 6 Existen otras tipologías de traslados. Por ejemplo, tal y como lo muestra la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (2014), una gran proporción de la población decide trasladarse al RPM pero no logra pensionarse. Lo anterior comporta una pérdida de los recursos disponibles en la cuenta individual, puesto que la indemnización sustitutiva no incluye los rendimientos.
- 7 Esta recomendación ha sido recurrente por parte de varios organismos multilaterales: la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- 8 Véase reporte *Informalidad: una nueva visión para Colombia*, publicado por el Consejo Privado de Competitividad en 2017.
- 9 El IBL se conoce como el promedio de cotizaciones durante los últimos diez años, y se utiliza para el cálculo de la pensión en el RPM.



REFERENCIAS

- 1 Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 2 Becerra, A., Forero, D. & Villar, L. (2015). *Colombia: una mirada desde la visión multipilar*. En: *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos*.
- 3 Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M. & Villa, J. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. Nota Técnica, 825, Banco Interamericano de Desarrollo.
- 4 Bosch, M. (2016). *Educación Financiera: un panorama de la evidencia*. Presentación en Taller Colpensiones.
- 5 Consejo Privado de Competitividad. (2016). *Pensiones*. En: *Informe Nacional de Competitividad 2015-2016*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 6 DGRESS. (2014). *Movilidad e interacción entre regímenes del sistema general de pensiones colombiano*. Informe de seguimiento fiscal 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 7 Jiménez, J. P. (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile. Centro de Estudios Fiscales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 8 Ministerio del Trabajo. (2013). *Nuevo modelo de protección para la vejez*. Bogotá: Ministerio del Trabajo.