



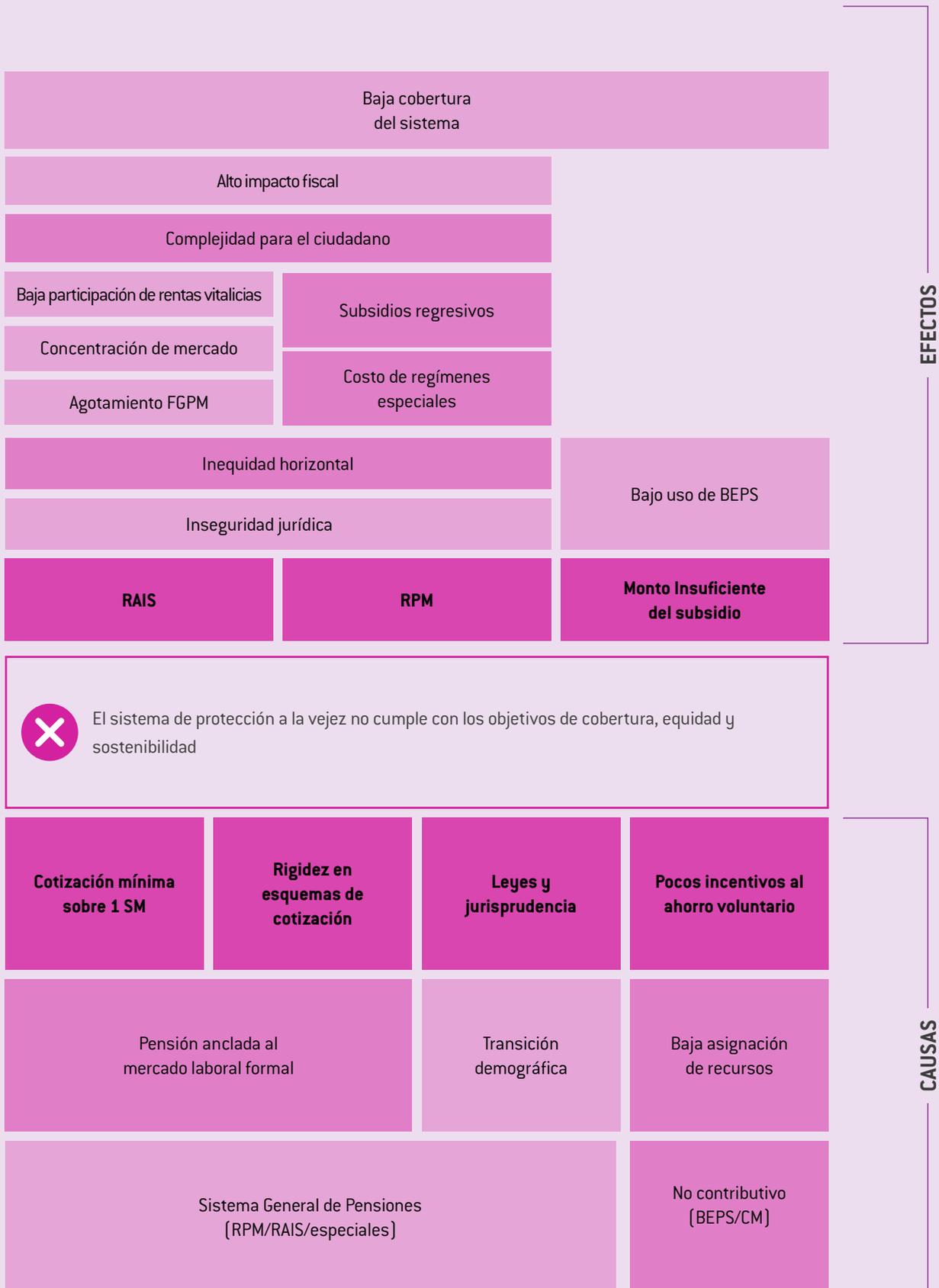
# PENSIONES



Personas de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva o no contributiva (en %).  
Fuente: BID (2021).



# ÁRBOL DE PROBLEMAS



EFECTOS

CAUSAS

# ÁRBOL DE SOLUCIONES



## PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE PENSIONES

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Fuente	
Cobertura	Activa	Ocupados cotizantes a seguridad social	36,9 %	7 de 15	Uruguay (78,1 %)	BID (2021)
	Pasiva contributiva	Cobertura pensional <sup>1</sup> total	27,7 %	10 de 15	Uruguay (87,4 %)	BID (2021)
		Cobertura pensional hombres	29,6 %	9 de 15	Chile (87,9 %)	BID (2021)
		Cobertura pensional mujeres	26,2 %	9 de 15	Uruguay (89 %)	BID (2021)
		Cobertura pensional urbana	32,4 %	10 de 14	Uruguay (87,1 %)	BID (2021)
		Cobertura pensional rural	9,5 %	8 de 14	Chile (89,6 %)	BID (2021)
	Pasiva total <sup>2</sup>	Cobertura protección a la vejez (contributiva + no contributiva)	56,8 %	10 de 15	Bolivia (97,9 %)	BID (2021)
Sostenibilidad	Relación de dependencia adultos mayores (cociente entre la población mayor de 65 años y la población de 15 a 64 años)		13,2 %	11 de 17	Honduras (7,7 %)	ONU (2021)
	Tasa de cotización en regímenes de ahorro individual (porcentaje de la renta imponible) <sup>3</sup>		11,5 %	2 de 9	Uruguay (11,8 %)	FIAP <sup>4</sup> (2021)
Eficiencia RAIS <sup>5</sup>	Rentabilidad real fondos privados		5,7 %	2 de 7 <sup>6</sup>	Costa Rica (15,4 %)	FIAP (2021)
	Activos de los fondos de pensiones (porcentaje del PIB)		31,9 %	4 de 10	Chile (75,7 %)	OCDE (2021)

<sup>1</sup> Se entiende por cobertura pensional a personas de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva.

<sup>2</sup> Cobertura que incluye los mecanismos de protección no contributivos. Para Colombia, incluido Colombia Mayor y BEPS. Ver sección "Composición y coexistencia de esquemas" en este capítulo.

<sup>3</sup> Esta tasa solo considera el aporte a la cuenta individual, y no otros conceptos como la comisión de administración y la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia.

<sup>4</sup> Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.

<sup>5</sup> Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

<sup>6</sup> Países de América Latina con sistema de capitalización individual: Colombia, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, El Salvador, México y Costa Rica. Para 2021 no se reportaron datos de Bolivia y México.

## INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones inciden en la competitividad presente y futura de los países. Si funcionan correctamente, permiten, por un lado, que los trabajadores en retiro mantengan un ingreso estable y cercano al monto que recibían en su fase activa, lo que se traduce en una mejor calidad de vida, a la vez que facilitan a la población joven dedicada al cuidado de los adultos mayores incorporarse al mercado laboral. Por otro lado, aumentan el ahorro, la inversión y el crecimiento económico, mejorando el funcionamiento de los mercados laboral y de capitales (Villar *et al.*, 2013).

Estos supuestos no se corresponden con la realidad del sistema pensional colombiano. El país cuenta con un sistema estructurado para el mercado laboral formal que contrasta con una informalidad promedio del 60 %, dejando desamparadas a tres cuartas partes de los adultos mayores en edad de jubilación<sup>7</sup>. Además, se trata de un esquema regresivo, deficitario<sup>8</sup> y, en consecuencia, que no protege a trabajadores en su edad de retiro, siendo además injusto pues beneficia desproporcionadamente a personas con mayores ingresos y es insostenible en términos financieros y demográficos, limitando el gasto público y yendo en contra de la provisión de otros bienes públicos.

Una de las razones principales de este desajuste radica en el diseño de su marco regulatorio, el cual, aunque bienintencionado, resulta contradictorio con sus objetivos. El acceso a pensión representa una carrera de múltiples obstáculos que premia desproporcionadamente a quienes alcanzan la meta, alcanzable solo si se cuenta con empleo y, además, si se logra aportar de manera constante desde la formalidad sobre la base del salario mínimo (ver capítulo *Mercado laboral*).

A su vez, estas asimetrías se manifiestan de manera interseccional: distintas condiciones como el género, el ingreso, la escolaridad y la ubicación geográfica condicionan indirectamente no solo el monto recibido por pensión, sino el acceso en sí mismo. Mientras que la cobertura pensional en 2021 fue del 34 % para hombres urbanos, solo el 6 % de mujeres rurales pudieron acceder a pensión (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2021).

Así, la protección social para la vejez, tal como funciona en Colombia, representa una contradicción con los principios del Estado social de derecho. En lugar de generar condiciones de igualdad enfocadas en los más vulnerables, segrega entre una minoría privilegiada por la formalidad, cuyos beneficios en gran medida se sostienen en detrimento de una mayoría informal y desprotegida. Por ejemplo, parte de los subsidios implícitos en el Régimen de Prima Media (RPM) que se destinan a la porción de mayor ingreso provienen de las cotizaciones irregulares de trabajadores que no lograrán pensión cuando llegue su edad de retiro.

Dado este panorama, se hace impostergable la reforma del sistema pensional. El costo de la omisión aumenta con el tiempo, mientras el envejecimiento de la población colombiana es cada vez más acelerado y los niveles de pobreza en la tercera edad alcanzan al 28 % de la población mayor de 65 años (DANE, 2022b). Si se mantienen las condiciones actuales, en 2050 solo el 19 % de adultos mayores podrán acceder a pensión (Bosch *et al.*, 2015).

Este capítulo se divide en seis secciones, donde se abordan: (1) un esbozo de la composición del sistema de protección a la vejez; (2) cobertura; (3) equidad; (4) sostenibilidad; (5) eficiencia del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), y (6) un resumen las principales propuestas de reforma.

<sup>7</sup> Excluyendo mecanismos de protección a la vejez como Colombia mayor y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

<sup>8</sup> Especialmente en el régimen público, aunque el FGPM del RAIS comparte esta condición.

## COMPLEJIDAD: COMPOSICIÓN Y COEXISTENCIA DE ESQUEMAS

Los sistemas de pensiones son el resultado de un contrato social en el que las sociedades establecen cómo garantizar un ingreso a las personas una vez se han retirado de la fuerza laboral. En algunos, los jóvenes financian las pensiones de la población retirada; en otros, las personas mayores financian su propio retiro a través del ahorro, y en algunos pueden coexistir ambos modelos, buscando su complementariedad. Ahora bien, el sistema colombiano resulta particularmente complejo en tanto se compone de múltiples mecanismos y regímenes que compiten entre sí con reglas diferentes (Gráfica 1).

Este sistema es resultado de un contexto reformista marcado por el proceso constituyente, un creciente pasivo pensional de los diferentes fondos públicos de pensiones, y una escasa cobertura. En 1993 se realizó la última reforma pensional estructural a través de la Ley 100, y entre sus principales objetivos estaban garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo sin que estos cambios afectaran directamente a la población próxima a pensionarse o con derechos adquiridos, así como ampliar la cobertura. En consecuencia, el déficit implícito en pensiones pasó de 241,2 % del PIB en 1992 a 163 % en 1994. Posteriormente, con la expedición de las leyes 797 y 860 de 2003, el déficit a cargo de la Nación se redujo a 145,9 % (Córdoba y Piraquive, 2019).

Como resultado, se creó un sistema atípico<sup>9</sup> en el que se mantuvieron vigentes algunos fondos antiguos y dos regímenes principales: el primero –RPM– tiene una naturaleza de reparto (y beneficio definido) fondeado a través de aportes intergeneracionales, y el segundo –RAIS– es un modelo privado de capitalización individual (que combina prestación definida y beneficio definido en el componente solidario). Paralelamente, la reforma mantuvo la existencia de algunos regímenes especiales como el de las Fuerzas Armadas, Magisterio, Ecopetrol y antiguos fondos de entidades públicas territoriales.

Pese a la complejidad, estos esquemas convergen a grandes rasgos en su financiación: fueron diseñados para que (idealmente<sup>10</sup>) sus recursos provengan de la contribución periódica por parte de los trabajadores activos y empleadores, bien sea a un fondo individual o colectivo. No obstante, dadas la baja densidad de cotizaciones formales y la creciente vulnerabilidad de la población mayor, se realizaron ajustes al sistema como la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo de 2005, que ampliaron el alcance de los mecanismos de protección a la vejez, incluyendo esquemas solidarios<sup>11</sup> subsidiados en su totalidad (Colombia Mayor) y semicontributivos, como en el caso de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Como consecuencia, en Colombia estos esquemas coexisten compitiendo entre sí en desigualdad de condiciones. Sin embargo, a diferencia de los sistemas multipilares, en donde se propende a una articulación armónica, el sistema vigente se caracteriza por la competencia asimétrica entre sus dos principales regímenes (RAIS y RPM) y por la insuficiencia de los programas semicontributivos y solidarios como Colombia Mayor y BEPS, que han sido creados para tratar de suplir las falencias del sistema.

Así pues, es preciso hacer una precisión conceptual, entendiendo al Sistema General de Pensiones (SGP) como aquel conformado por los regímenes contributivos<sup>12</sup> (RPM, RAIS y exceptuados) y al Sistema de Protección a la Vejez como el conjunto de mecanismos diseñados para asegurar un ingreso a la población adulta mayor (Gráfica 1).

Finalmente, la complejidad del sistema redundando no solo en una asignación ineficiente del gasto, sino que a su vez genera como externalidad una alta exigencia de conocimiento por parte de los afiliados en el momento de elegir en cuál régimen cotizar. Estos puntos se abordan con mayor detalle en las secciones de sostenibilidad y eficiencia RAIS.

<sup>9</sup> Colombia y Perú son los únicos países de la región en los que operan simultáneamente planes de aportaciones definidas y de prestaciones definidas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2022).

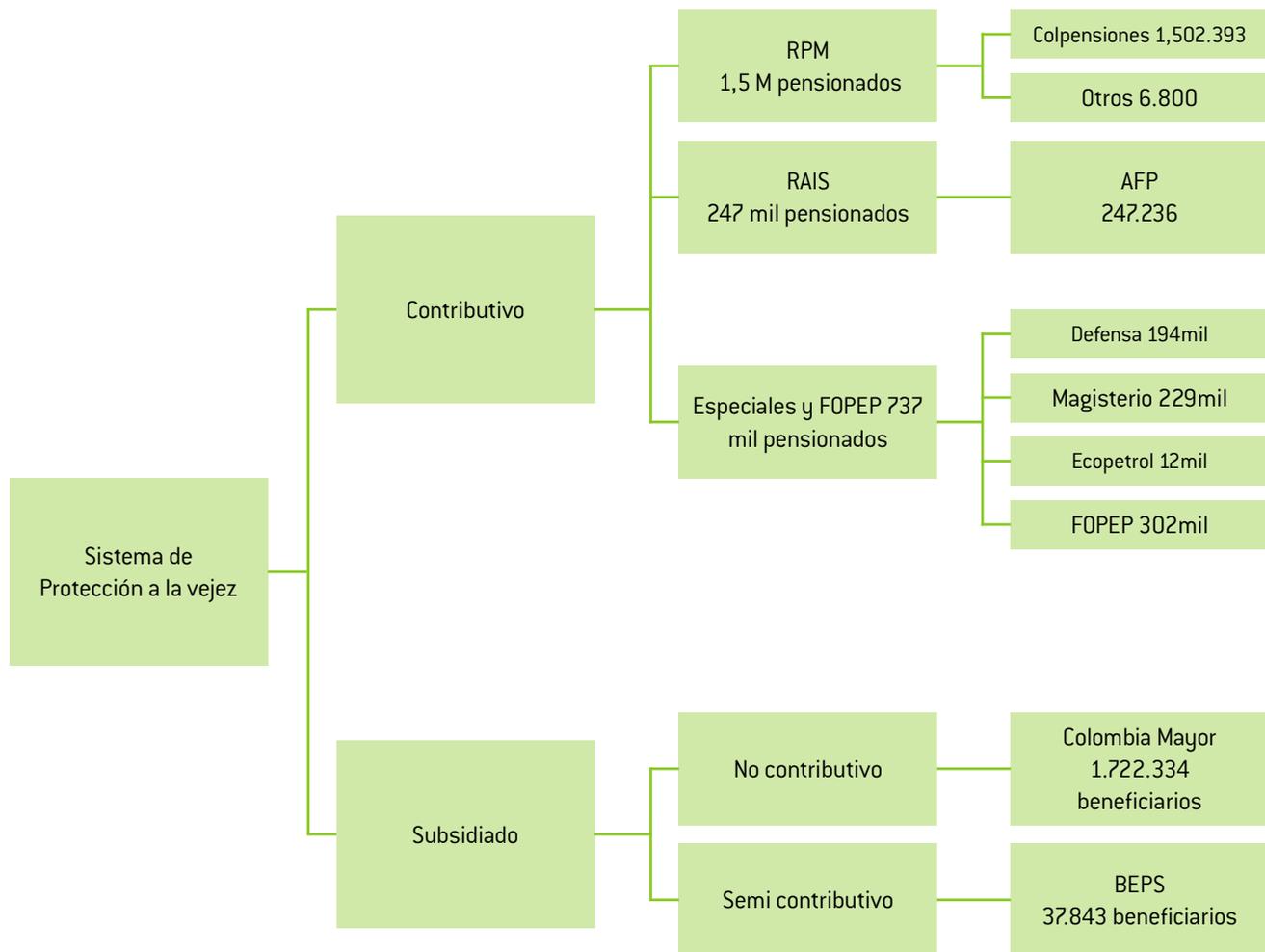
<sup>10</sup> Como se explica más adelante, este supuesto no se cumple en tanto las contribuciones son insuficientes para garantizar la sostenibilidad del sistema. Por tanto, el faltante debe ser cubierto por el Estado a través de transferencias.

<sup>11</sup> En Colombia estos esquemas entregan transferencias monetarias inferiores a un salario mínimo y, por tanto, legalmente no pueden ser consideradas como pensión. Cabe aclarar que el Acto Legislativo 01 de 2005 reformó el artículo 48 de la Constitución, limitando la posibilidad de liquidar una pensión por un monto inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

<sup>12</sup> Incluyen pensiones de invalidez y sobrevivencia.

**Gráfica 1.** Estructura del sistema de protección a la vejez. Colombia, 2021<sup>13</sup>.

El sistema de protección a la vejez es complejo en tanto integra mecanismos contributivos, semicontributivos y subsidiados, así como diferentes regímenes de pensión.



Nota: Se incluyen pensiones de sobrevivencia, vejez e invalidez<sup>14</sup>.

Fuente: Colpensiones (2022), FOPEP (2022) y Mintrabajo (2022).

<sup>13</sup> Esta clasificación obedece a un criterio normativo. Sin embargo, como se explica en las secciones de sostenibilidad y equidad, el Estado subsidia parte de las pensiones del RPM y posiblemente tendrá que hacerlo en el RAIS (FGPM).

<sup>14</sup> "Otros": Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON), F. Antioquia, Caxdac.

## COBERTURA

La cobertura del sistema de protección a la vejez se puede observar a partir de dos aristas interdependientes: por un lado, la cobertura de cotización (cobertura activa), entendida como la proporción de la población económicamente activa que además de estar afiliada cotiza al sistema; por otro, la cobertura pasiva, que corresponde a la proporción de adultos mayores que reciben un ingreso por concepto de pensión bien sea contributiva o no contributiva. Colombia presenta niveles sistemáticamente bajos en ambas tasas, situación agudizada por factores como el género y la ubicación geográfica.

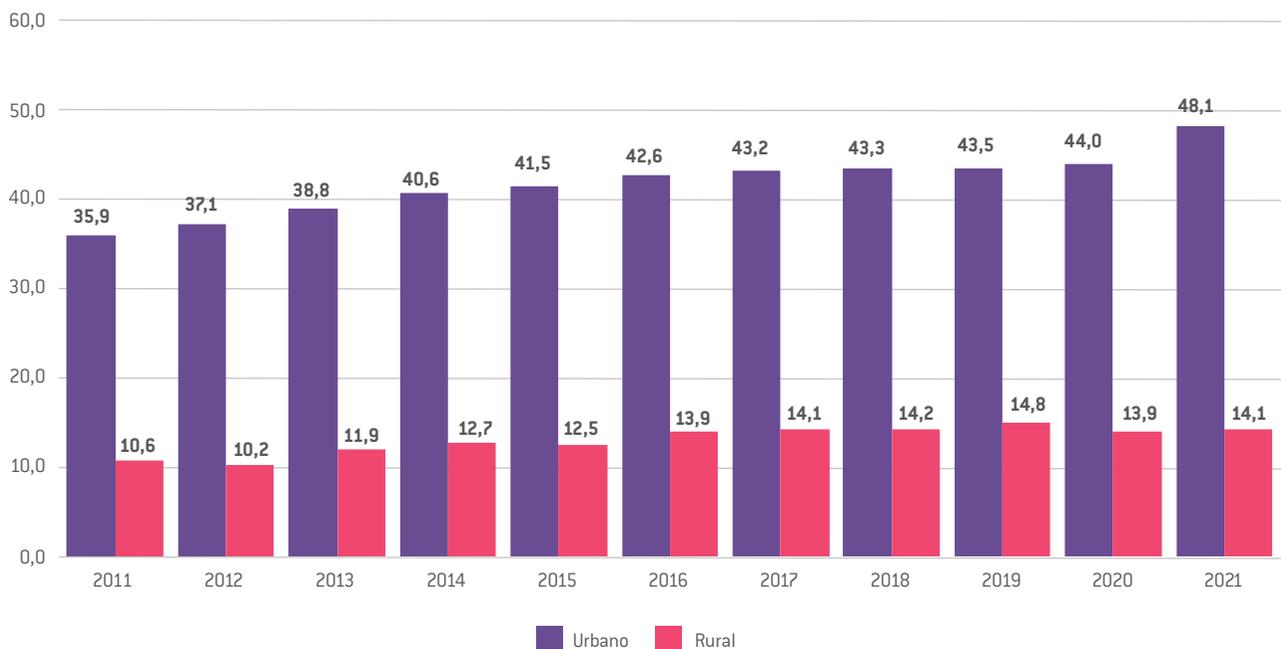
En términos de la cobertura activa, el promedio de cotización en 2021 fue del 41 %, en línea con el promedio de América Latina (40 %), aunque muy inferior a los líderes de la región como Uruguay (78 %), Chile (72 %) o Costa Rica (70 %) (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2021).

Al desagregar esta cifra por dominio territorial, se tiene que en 2021 el 48 % de trabajadores urbanos cotizó a pensión, y en las zonas rurales el promedio fue del 14 % (Gráfica 2).

Esta cobertura tiene una relación estrecha con la estructura del mercado laboral. Factores históricos como el desempleo y la alta informalidad (ver capítulo *Mercado laboral*), además de los requisitos mínimos de cotización<sup>15</sup>, limitan la posibilidad de cotizar al sistema, especialmente para los más vulnerables. Visto desde el nivel de ingreso, en 2021 el 64 % del quintil más alto contribuyó a pensión, mientras que únicamente el 5 % del primer quintil pudo hacerlo. Desde el nivel educativo, el 74 % de las personas con alta escolaridad cotizó a pensión, mientras que solo el 15 % de personas con baja escolaridad lo hizo<sup>16</sup> (BID, 2021).

**Gráfica 2.** Ocupados que contribuyen a pensión, áreas urbanas y rurales (porcentaje). Colombia, 2011-2021.

La cobertura activa del sistema de pensiones refleja las fuertes inequidades del mercado laboral. Cerca de la mitad de los trabajadores urbanos pudieron contribuir a pensión, mientras que apenas el 14 % de trabajadores rurales pudo hacerlo.



Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (Filco) – Mintrabajo, a partir de DANE (Gran Encuesta Integrada de Hogares), 2022.

<sup>15</sup> Tanto la Constitución Política como la Ley 100 restringen la posibilidad de aportes inferiores a la base de un SMMLV, con excepción de BEPS, creado por el Acto Legislativo 01 de 2005.

<sup>16</sup> Alta escolaridad: 14 años a más de educación; baja escolaridad: menos de ocho años de educación.

La cobertura pasiva es un reflejo de lo que ocurre en la fase de acumulación que refleja a su vez las condiciones del mercado laboral. Por esta razón, en tanto no haya cambios en el mercado laboral formal o al vínculo de las reglas de cotización con las reglas de la formalidad laboral, la cobertura pensional seguirá siendo baja: diferentes estudios pronostican que a 2050 la cobertura se mantendrá entre 20 % y 30 % (Becerra, Eslava *et al.*, 2022). En 2021 esta cobertura se mantuvo cercana al 24 %, y al desagregarse se evidencia la brecha en materia de género y dominio geográfico. Mientras que casi el 34 % de los hombres urbanos en edad de jubilación accedieron a pensión en 2021, esta cifra fue de 24 % para las mujeres. La

brecha se agudiza en el sector rural, en donde solo el 6 % de las mujeres recibe una pensión contributiva (Gráfica 3).

Las cifras de cobertura divergen de acuerdo con la metodología empleada, el periodo observado y el criterio de selección de edad de pensión. Según el cálculo realizado por el BID, que incluye a las personas de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva, Colombia se ubica en el décimo lugar en América Latina con un 28 % de cobertura, cifra inferior al promedio de la región (41 %) y muy por debajo de países como Chile, Uruguay y Brasil, cuyas coberturas sobrepasan el 80 % (BID, 2021).

**Gráfica 3.** Población en edad de jubilación que recibe una pensión contributiva (porcentaje). Colombia, IV trimestre 2020-2021.



Fuente: DANE (2020; 2021). Cálculos: CPC.

Colombia enfrenta un desafío cada vez mayor con relación a la desprotección de la vejez. El país ocupa el puesto 11 entre 15 países de la región en materia de pobreza en la tercera edad: el 26 % de adultos mayores de 65 años vive con menos de USD 5 diarios, por encima de países como Perú (22 %) o Ecuador (16 %) y muy por encima de Argentina y Brasil, cuya tasa de pobreza en la vejez es inferior al 5 % (BID, 2021). Esta situación, sumada a la ya mencionada baja cobertura del sistema general de pensiones (es decir, el sistema contributivo) ha impulsado la creación de mecanismos solidarios cuya financiación no dependa exclusivamente del empleo formal.

Así pues, el sistema de protección a la vejez se complementa con los programas Colombia Mayor y BEPS. Colombia Mayor, un programa no contributivo focalizado a la población más vulnerable, ha aumentado considerablemente la cobertura de protección a la vejez, alcanzando a 1,7 millones de adultos mayores en 2021 (Colpensiones, 2022). Por su parte, los BEPS corresponden a un programa semicontributivo que entrega un ingreso a cerca de 38 mil beneficiarios. De esta forma, el total de adultos mayores que reciben algún tipo de ingreso en la vejez o transferencia pasó de 30 % en 2008 a 50 % en 2020 (Becerra, García-Huitrón *et al.*, 2022).

Ahora bien, aunque cabe destacar el aumento en la cobertura de protección de la vejez gracias a estos programas, lo cierto es que

han resultado insuficientes tanto en el monto entregado como en el número de beneficiarios. El subsidio de Colombia Mayor es de COP 80.000, una cifra que se aproxima a una cuarta parte del ingreso que marca a línea de pobreza. Es a su vez el 0,9 % de lo que reciben los adultos mayores del 10 % más rico de la población (OCDE, 2022). Esto ubica a Colombia como uno de los países menos generosos de la región en transferencias a la vejez vulnerable (Bosch *et al.*, 2013) y entre los últimos en cuanto a cobertura total del sistema de protección a la vejez, muy por debajo de países como Chile y Uruguay (87 %) o Bolivia (98 %) (BID, 2021).

Finalmente, el programa BEPS surgió como una alternativa para que los trabajadores que devengan ingresos inferiores al salario mínimo pudieran tener algún tipo de ahorro apalancado por el Estado. Sin embargo, a pesar de los incentivos, el programa ha tenido una acogida incipiente. Por ejemplo, del total de afiliados que tenía el programa en 2017, solo un 20 % había ahorrado de manera efectiva y el 97 % ahorraban menos de COP 100.000 anuales (Becerra, García-Huitrón, *et al.*, 2022). Ante este panorama, en 2020 se reglamentó el piso de protección social, obligando a trabajadores que devengan menos de 1 SMMLV y sus empleadores a contribuir al esquema BEPS. No obstante, como anota la OCDE (2022), “Tras un año de aplicación, solo 7.000 de los 9 millones de trabajadores potenciales han empezado a cotizar a través de este sistema”.

## EQUIDAD

El artículo 2 de la Ley 100 de 1993, referente a los principios del sistema de seguridad social, indica: “Los recursos provenientes del erario en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables”. Ahora bien, existe una brecha entre la intención de política y los efectos reales del marco regulatorio vigente. Además del problema más estructural en términos de cobertura, el sistema promueve diferentes inequidades que tienen efectos regresivos en detrimento de la población que más debería proteger.

La inequidad horizontal se evidencia cuando dos individuos con las mismas características reciben beneficios diferentes dependiendo del régimen en que se encuentran afiliados (Rodríguez, 2018). Esta inequidad es fruto del diseño del sistema y se presenta en tres grupos: (1) quienes no alcanzan a recibir pensión, (2) quienes acceden a la pensión mínima, y (3) quienes reciben altas pensiones subsidiadas en el RPM.

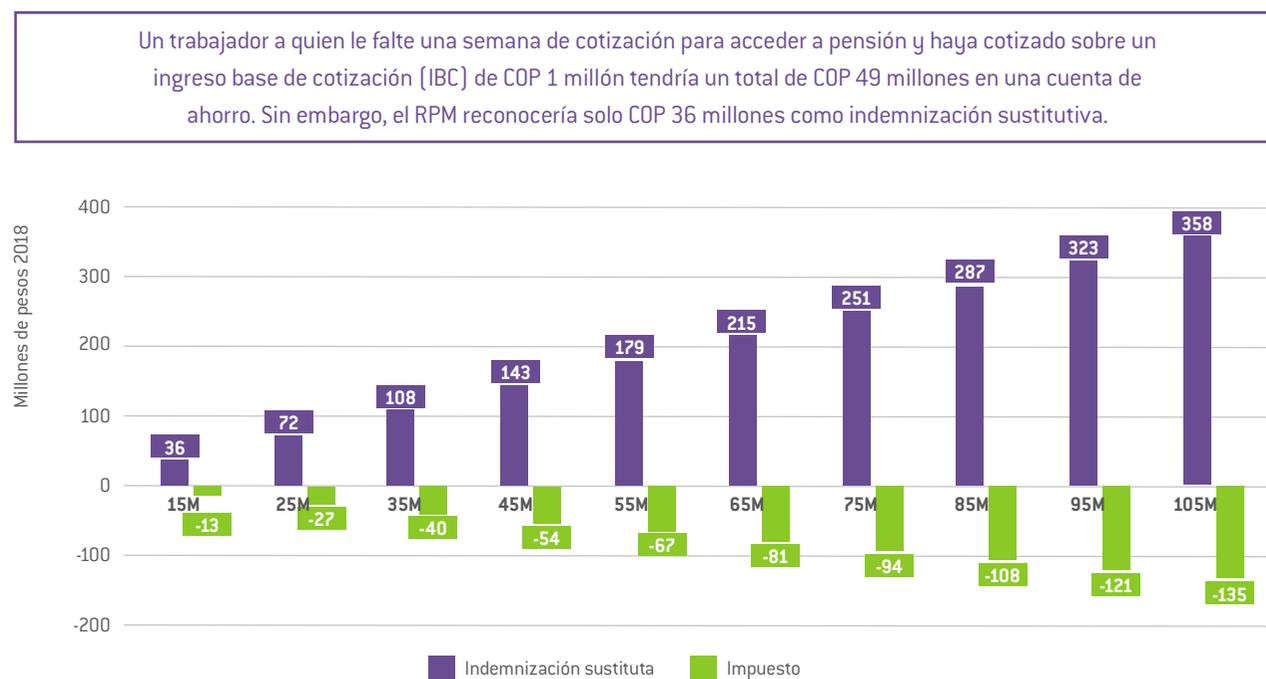
El primer grupo se encuentra en el grueso de la población mayor, es decir, aquellos adultos mayores que al alcanzar la edad no reúnen los requisitos mínimos para acceder a pensión (68 % en RPM y 66 % en RAIS en 2017) (Becerra, García-Huitrón *et al.*, 2022). Lejos del principio de solidaridad, estas personas terminan subsidiando indirectamente las pensiones de trabajadores más privilegiados. Si estos trabajadores cotizaron al régimen público, sus aportes les serán de-

vueltos a manera de “indemnización sustitutiva”, lo que significa un retorno de sus ahorros ajustados por la inflación. Dicho de otro modo, estos trabajadores hicieron un préstamo al RPM sin recibir ningún tipo de rentabilidad. Por otro lado, si la persona cotizó a alguna administradora de fondos de pensiones (AFP), sus ahorros le serán entregados a manera de “devolución de saldos” más los rendimientos nominales que estos hayan generado. Si bien esta opción es preferible para el trabajador a la ofrecida por el RPM, no se puede omitir que el 1,5 % de las cotizaciones de este trabajador se destinaron a financiar las pensiones del FGPM y por tanto no le serán reembolsadas.

La inequidad descrita se traduce en un impuesto implícito para los afiliados del régimen público que no alcanzan los requisitos mínimos de pensión. Una simulación realizada por Meléndez (2020) muestra que un trabajador a quien le falta una semana de cotización para obtener pensión asume un costo de oportunidad de 27,2 %, suponiendo que hubiese destinado sus aportes a una cuenta de ahorros con una tasa de interés anual de 4 % real (Gráfica 4).

En segundo lugar, hay una inequidad horizontal presente en los requisitos de acceso a la pensión mínima. Así, mientras que en el RAIS el acceso al fondo solidario requiere de una cotización mínima de 1.150 semanas (cerca de 22 años), en Colpensiones se debe cumplir como mínimo con 1.300 semanas cotizadas (25 años).

**Gráfica 4.** Impuesto implícito sobre aportes que no alcanzan requisitos de pensión. Colombia, 2018.



Fuente: Meléndez (2020).

En tercer lugar, se encuentran los subsidios implícitos que otorga el RPM, los cuales, en su gran mayoría, presentan una focalización regresiva. Si bien las tasas de reemplazo<sup>17</sup> son inversamente proporcionales al IBC. Un pensionado con un SMMLV recibe un subsidio anual de COP 6,6 millones; el monto que le corresponde a un pensionado que percibió entre dos y cuatro SMMLV es de COP 15 millones, y un pensionado con más de 10 SMMLV obtiene un subsidio anual de COP 58,6 millones (Rodríguez, 2018).

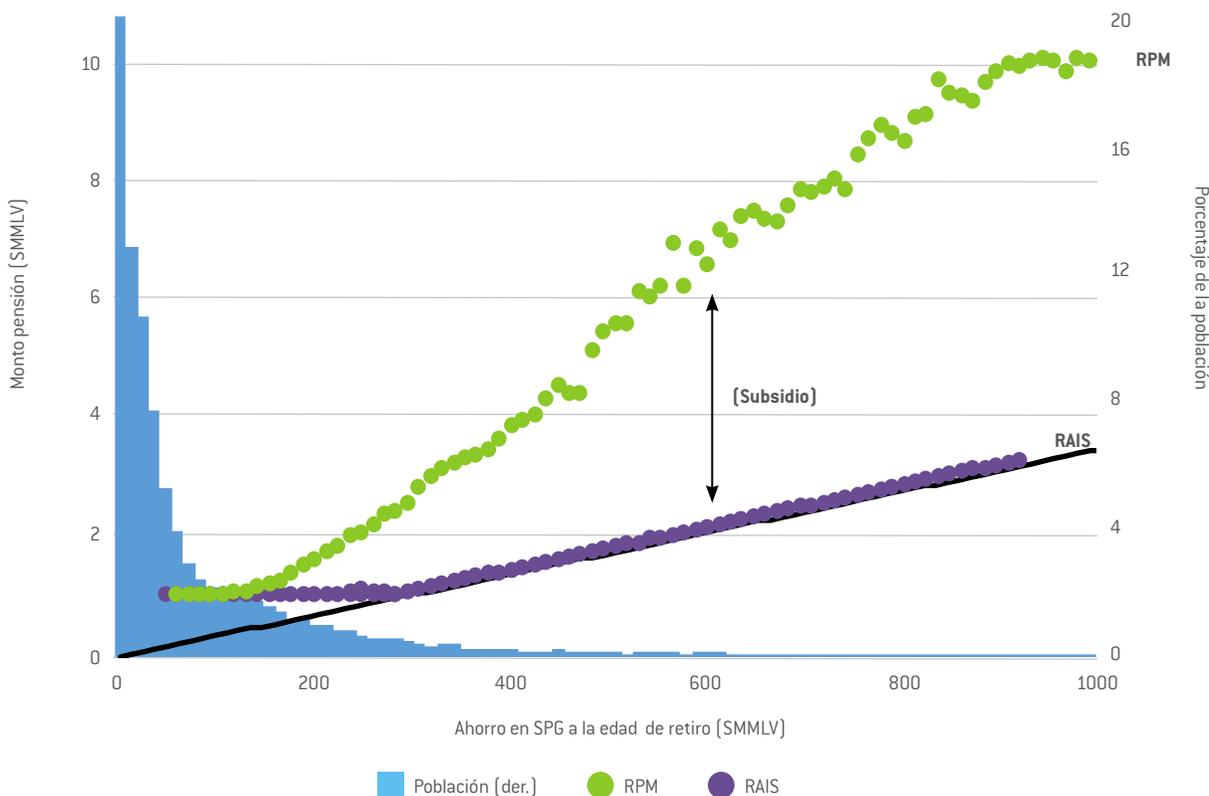
Varios estudios coinciden en la alta regresividad de los subsidios en el sistema pensional. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016), el 65,4 % de los subsidios están focalizados en el quintil más alto de ingresos, mientras que los individuos que pertenecen al quintil inferior reciben solamente el 0,3 % de este monto.

Otros estudios, como los de Bosch *et al.* (2015), Farné y Nieto Ramos (2017), Echavarría (2019), Villar y Forero (2019b) y Azuero (2020), convergen en resultados similares que evidencian la regresividad del esquema (entre 65 % y 86 % de focalización en el quintil más alto).

Esta distribución del gasto en pensiones conlleva, por un lado, a altas distorsiones entre los beneficios que se podrían recibir de acuerdo con el régimen pensional (Gráfica 5), especialmente para las personas de mayores ingresos cuyas pensiones gozan de una alta tasa de reemplazo en el RPM. Por otro lado, impide que el gasto público se focalice en la población más vulnerable: según Becerra, Eslava, *et al.* (2022), “por cada peso que el presupuesto destina a Colombia Mayor, se destinan 9,5 pesos para un pensionado de Colpensiones y 30 pesos para un pensionado de los Fondos de Pensiones Públicas (FOPEP)”.

**Gráfica 5.** Montos proyectados de pensión por régimen y monto acumulado en el SGP. Colombia, 2022.

El subsidio implícito que otorga el RPM aumenta proporcionalmente con el monto ahorrado para la pensión. Un pensionado con características similares recibe un beneficio diferente de acuerdo con el régimen al que haya cotizado.



Nota: La gráfica se basa en el modelo pensional del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) y muestra el valor estimado de los beneficios pensionales (eje vertical) que tienen los hombres nacidos en 1985 y las mujeres nacidas en 1990 en función del ahorro acumulado en el sistema pensional (eje horizontal).

Fuente: Becerra, García-Huitrón *et al.* (2022).

<sup>17</sup> Porcentaje que representa la pensión respecto al salario percibido por el trabajador antes de jubilarse.

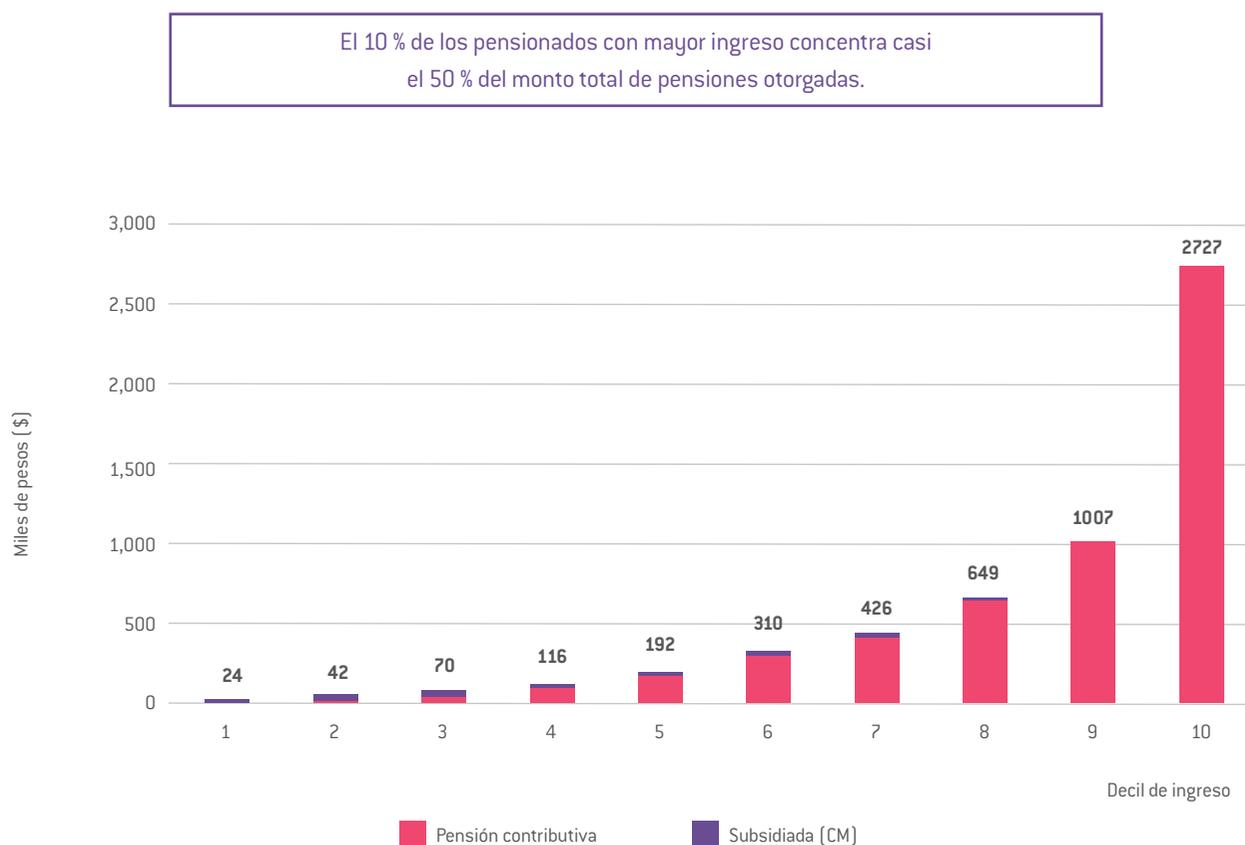
Finalmente, en el sistema pensional se replican las desigualdades del país en materia de género, educación, ingreso y ubicación geográfica. Las inequidades en el sistema se inclinan principalmente en contra de las mujeres no solo desde las condiciones paramétricas como una menor edad de retiro (57 años), sino por condicionamientos sociales asociados al género como mayor desempleo<sup>18</sup>, informalidad y el peso de la economía del cuidado<sup>19</sup>. Todo esto lleva a que las mujeres tengan un menor ahorro pensional y, en consecuencia, menor probabilidad de acceso a pensión, especialmente aquellas que se encuentran en la ruralidad (ver Gráfica 3 en la sección cobertura).

El nivel educativo es evidencia de inequidad pensional: mientras que el 68 % de los pensionados en 2021 tenían un nivel alto de escolaridad, solo el 19 % de adultos mayores con bajo nivel de escolaridad pudieron acceder a una pensión contributiva (BID, 2021). Asimismo, desigualdades sistémi-

cas influyen en la segregación de ciertas poblaciones en su oportunidad de pensionarse. Si bien no hay datos con enfoque diferencial en pensiones, las cifras del mercado laboral evidencian brechas en materia de desempleo e informalidad para las poblaciones étnicas, LGTB y con discapacidad (DANE, 2022a), lo que supone una mayor probabilidad de no acceder a pensión en la edad de retiro.

El conjunto de estos condicionantes tiene como resultado una concentración desigual tanto en el monto de las mesadas como en la proporción de pensionados de acuerdo con su nivel de ingreso (Gráfica 6): “el 1 % más rico de los colombianos recibe tanto en pensiones como todos los que pertenecen a la mitad más pobre de la población” (Fedesarrollo, 2021b). Mientras que otros problemas de desigualdad existen en la sociedad y la política pública trata de mitigarlos, en este caso la política pública es el factor generador de esta desigualdad.

**Gráfica 6.** Ingreso promedio recibido por adulto mayor a través del sistema pensional según decil de ingreso. Colombia, 2019.



Fuente: Fedesarrollo (2021b).

<sup>18</sup> En mayo de 2022 la tasa de desempleo fue de 8,4 % para los hombres y de 13,7 % para las mujeres (DANE, 2022a).

<sup>19</sup> Labores que realizan mayoritariamente las mujeres en el hogar, no reconocidas ni remuneradas, las cuales representaron en 2017 el 20 % del PIB (DANE, 2018).

## SOSTENIBILIDAD

Visto en sentido amplio, el sistema de protección a la vejez reposa sobre cuatro factores interrelacionados y cuyo peso varía en función del esquema o régimen: los aportes de los trabajadores, el mercado de capitales, las condiciones demográficas y el presupuesto del Estado.

En el caso del RPM y del RAIS, al estar condicionados por los aportes que realizan los trabajadores teniendo como punto de entrada contar con ingresos sobre un salario mínimo, la mayor vulnerabilidad en términos de sostenibilidad se genera en las imperfecciones del mercado laboral, en particular el formal. Así pues, en tanto la informalidad históricamente ha rondado el 60 %, se hace poco factible una solución que provenga de esta orilla sin que se deba hacer uso de recursos fiscales para cubrir el déficit (tal como sucede hoy en Colpensiones).

Incluso en un escenario optimista en el que la informalidad se redujera al 35 %, la cobertura promedio del sistema de pensiones contributivas en el año 2100 alcanzaría apenas al 30 % de los adultos mayores (Becerra, García-Huitrón *et al.*, 2022). Por otro lado, la densidad de cotización durante la fase de acumulación es baja, pues según Alvarado *et al.* (2021) *la cotización promedio de un trabajador formal es de 43 % del tiempo, lo que significa que en un año laboral el trabajador promedio solo cotiza por cinco meses a pensión. Dada esa tendencia, dicho trabajador tendría que llevar una vida laboral de 58 años para adquirir una pensión en el RPM o de 52 años para acceder al FGPM del RAIS.*

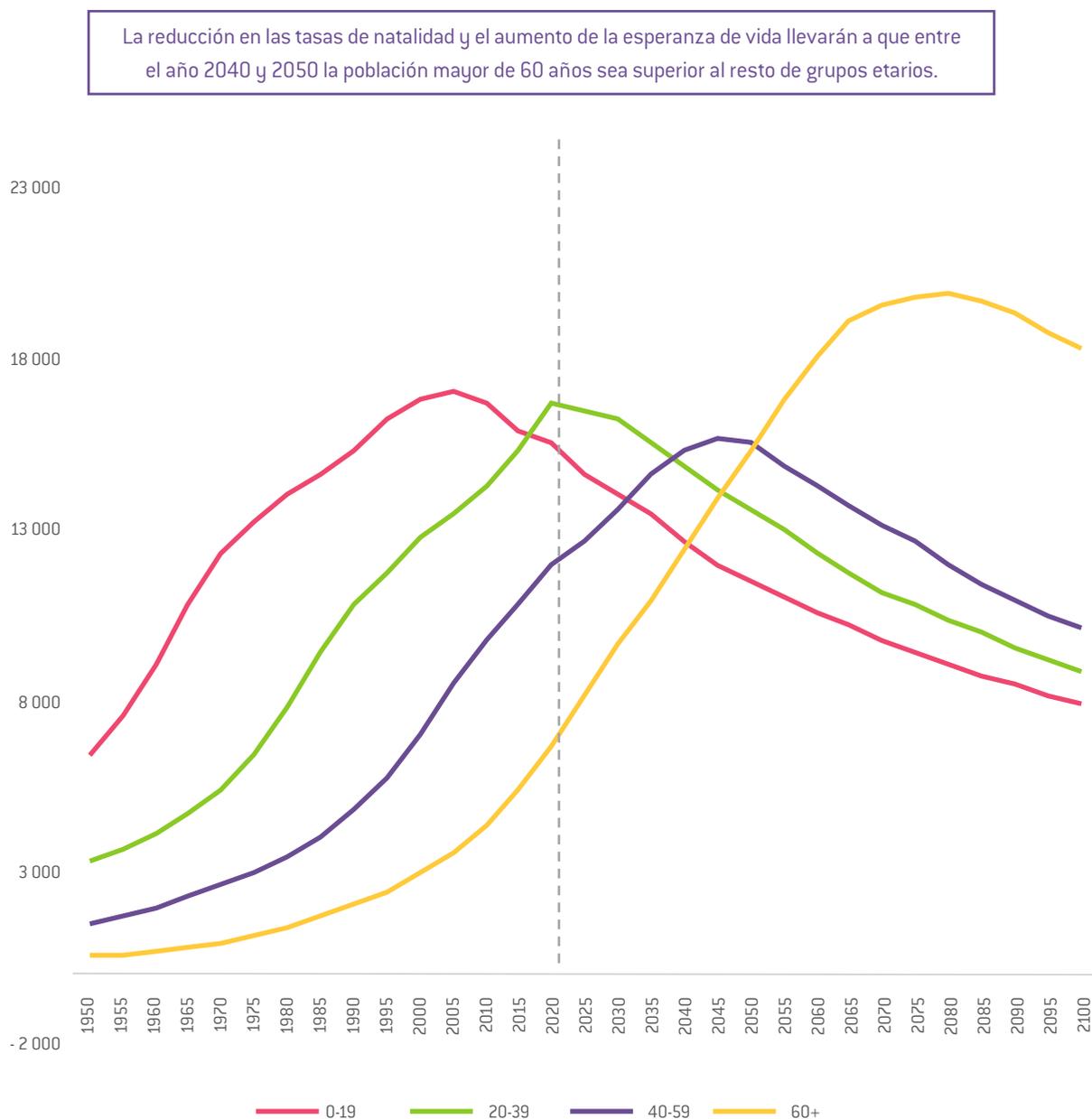
Para el RAIS, aunque su diseño se hizo pensando en su sostenibilidad, las mismas condiciones del mercado laboral socavan su funcionamiento. La baja densidad en la cotización ha hecho que cada vez más adultos mayores accedan a una pensión (mínima) a través del FGPM, un fondo que también se alimenta a partir de aportes formales y cuya sostenibilidad es incierta. De agotarse, el pasivo tendrá que ser financiado por el gasto público a través

del presupuesto general. Por su parte, el régimen privado está expuesto, por construcción, al riesgo de mercado. Esto puede ser una complicación particularmente para las pensiones otorgadas a través de retiro programado, punto que es abordado con mayor detalle en la sección “Eficiencia del RAIS”.

Esta insostenibilidad se agudiza en ambos regímenes por dos factores: la indexación de la cotización y pensión sobre el salario mínimo (SM) y el envejecimiento de la población. En primer lugar, dada la jurisprudencia y factores políticos, el SM ha sido alto en relación con el salario medio (el 50 % de los trabajadores en Colombia devenga 1 SM o menos y el 25 % gana menos de medio SM) (Alvarado *et al.*, 2021). Asimismo, el SM ha tenido incrementos superiores a la inflación, con un crecimiento real del 1,6 % por año entre 2000 y 2020 (Becerra, García-Huitrón *et al.*, 2022), lo cual implica, para el RPM, destinar cada vez más recursos a los subsidios y, para el RAIS, una aceleración en el agotamiento del FGPM.

En segundo lugar, la transición demográfica representa el principal factor de insostenibilidad del RPM. En tanto el régimen público reposa sobre el supuesto de solidaridad intergeneracional, su sostenibilidad recae directamente sobre una amplia base de cotizaciones de trabajadores activos. No obstante, en la medida en que la población colombiana está envejeciendo (Gráfica 7), esta proporción tenderá a ser cada vez más baja. Según Asofondos (2022b), en 1950 había casi 10 trabajadores por cada adulto mayor, hoy la cifra ha descendido a 4,6, y se proyecta una relación de 0,9 para el año 2110. Esto, ineludiblemente, llevará a la insolvencia de Colpensiones.

No obstante, este fenómeno también tiene implicaciones sobre el régimen privado: una mayor expectativa de vida lleva a una disminución en la mesada pensional en tanto se debe cubrir la extralongevidad con el mismo monto ahorrado. Así mismo agudiza la presión sobre el fondo solidario del RAIS y su agotamiento.

**Gráfica 7.** Población por grupos de edad. Colombia, 1950-2100.

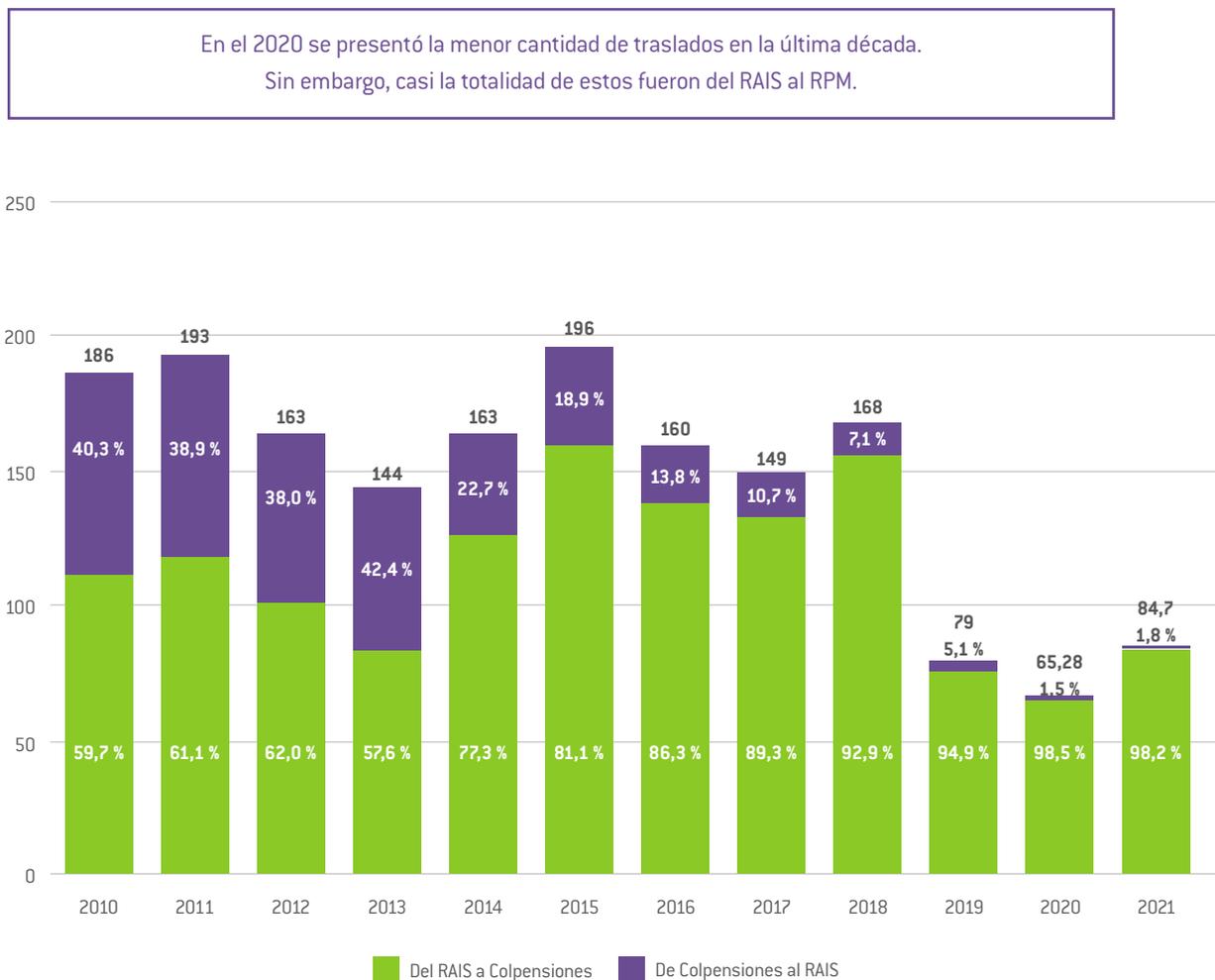
Nota: Las estimaciones demográficas no incorporan el impacto que puede tener sobre el bono demográfico el fenómeno de inmigración masiva.

Fuente: Naciones Unidas (2021). Cálculos: CPC, con base en Fedesarrollo (2021b).

Por otro lado, los traslados entre regímenes, en especial desde el RAIS al RPM, contribuyen a la insostenibilidad del sistema. Si bien en el corto plazo estos recursos significan una menor presión de caja para el Gobierno nacional central, se convierten en mayores cargas en el mediano y largo plazo al asumirse el pago de las mesadas futuras, las cuales en muchos casos se realizan extemporáneamente a través de fallos judiciales que a su vez asignan mayores beneficios a los que se recibirían en el RAIS.

Estos traslados le significaron a Colpensiones ingresos por COP 48,7 billones entre 2010 y 2019, que entraron a disminuir la presión sobre las finanzas del Gobierno central (Azüero, 2020), pero significarán un mayor costo fiscal para el Estado. Rincón (2021) estima que, por cada peso recibido por concepto de traslados, se asume una deuda de COP 2 en el futuro. En 2021 se presentaron casi 85 mil traslados, de los cuales el 98 % consistieron en migrar del RAIS hacia el RPM (Gráfica 8).

**Gráfica 8.** Número de traslados entre regímenes de pensiones (miles). Colombia, 2010-2021.



Fuente: Colpensiones (2022).

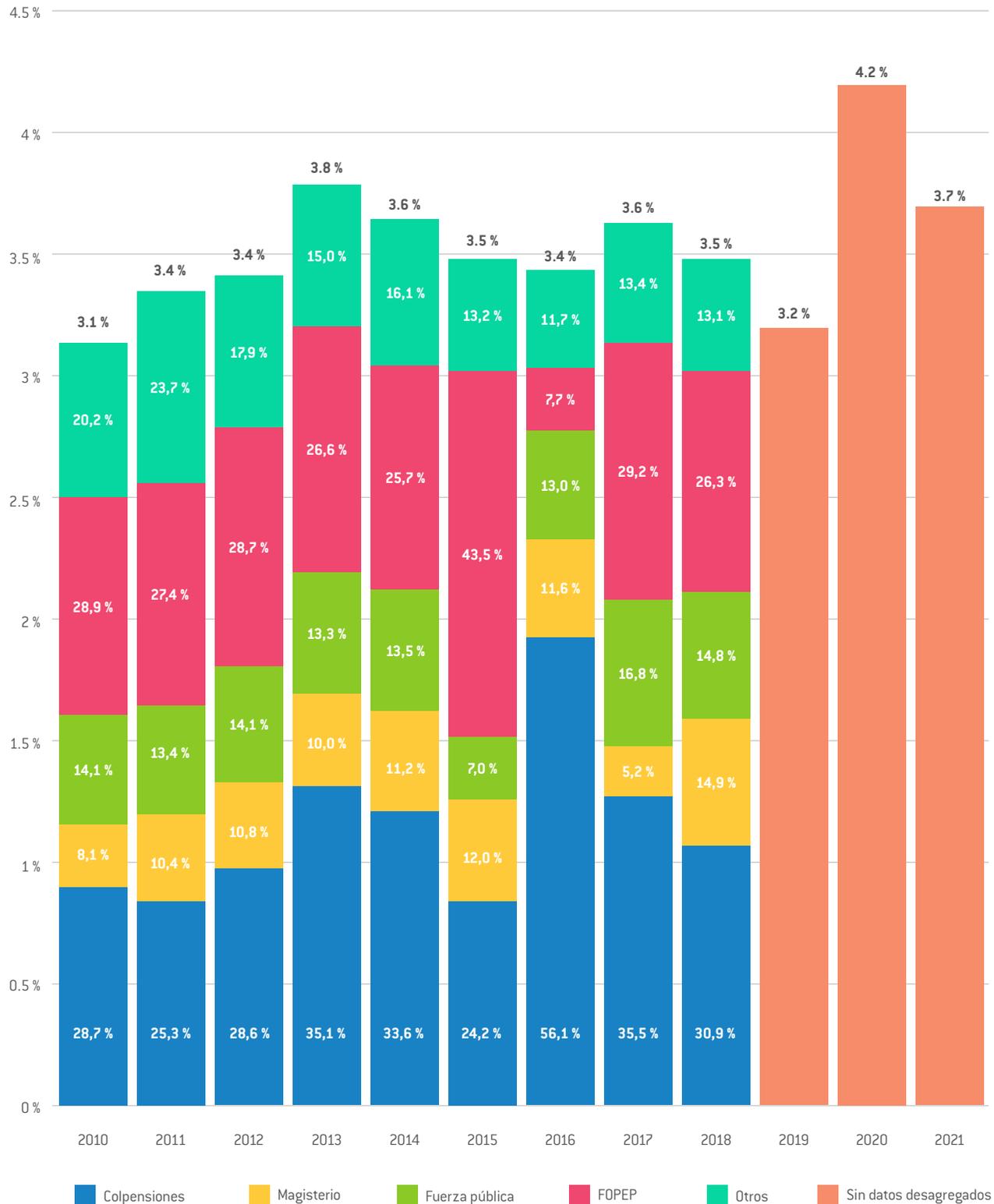
Ahora bien, la financiación corriente del sistema pensional actualmente reposa sobre un delicado equilibrio: los recursos provenientes de los traslados entre regímenes, el bono demográfico que aún soporta en algo el pago de las mesadas corrientes y, paradójicamente, la informalidad<sup>20</sup>. La suma de estos factores hace que la proporción del gasto público en pensiones, que en 2021 fue del 3,7 % del PIB, sea baja en comparación a otros países. Por ejemplo, el promedio OCDE se encuentra en 7,7 %, y en algunos países como Italia o Grecia supera al 15 % del PIB (OCDE, 2021).

De ninguna manera lo anterior implica que el gasto en pensiones sea óptimo. Tanto el diseño del sistema como las condiciones económicas y sociales del país han llevado a que el Gobierno nacional destine cerca del 30 % de todo el recaudo tributario al pago de pensiones (Fedesarrollo, 2021a). Sin embargo, es preciso desagregar este gasto, pues una considerable proporción es destinada a los regímenes especiales y exceptuados y no principalmente a Colpensiones. Por ejemplo, en 2018 el gasto en pensiones fue del 3,5 % del PIB y, de este total, cerca del 70 % se destinó a otros fondos públicos diferentes a Colpensiones<sup>21</sup> (Gráfica 9).

<sup>20</sup> El hecho de que la alta informalidad sea inversamente proporcional a la cobertura del sistema implica un menor gasto para el Estado en el pago de pensiones. Bosch *et al.* (2015) calculan que si la cobertura alcanzara al 60 % de adultos mayores para el 2050 (30 % de jubilados en el RPM y 30 % en RAIS), el déficit directo a cargo del Gobierno sería de 4,4 % del PIB en el 2050.

<sup>21</sup> Si bien estos regímenes no pueden ser reformados en tanto están amparados por derechos adquiridos, dadas las condiciones de gasto y alta regresividad, debería contemplarse un gravamen a las pensiones más altas de estos regímenes.

**Gráfica 9.** Gasto en pensiones del Gobierno nacional central desagregado por regímenes especiales y Colpensiones (porcentaje del PIB). Colombia, 2010-2021.



Fuente: MHCP (2022a) y Azuero (2020). Cálculos CPC.

## EFICIENCIA DEL RAIS

Los sistemas de capitalización individual como el RAIS se encuentran protegidos contra los riesgos de insostenibilidad demográfica<sup>22</sup> propios de los sistemas de reparto, así como de inequidad dados su componente solidario y la ausencia de subsidios regresivos. No obstante, el régimen privado presenta rezagos en aspectos como la cobertura, la suficiencia y el tipo de pensiones otorgadas.

Aunque el RAIS es un régimen relativamente joven y por tanto aún no es posible evaluar con certeza su cobertura pasiva<sup>23</sup>, se puede hacer una aproximación a partir de las pensiones otorgadas en un año determinado. Así, en el año 2017 del total de afiliados RAIS que alcanzaron la edad de jubilación, el 5 % recibió pensión a través del FGPM; el 28 %, a través de pensión de vejez, y el 66 % no cumplió los requisitos mínimos y, por tanto, obtuvo una devolución de saldos, una proporción que es del 70 % en promedio entre el año 2006 y 2017 (Contraloría, 2017). Visto de otro modo, en el interior del RAIS la cobertura efectiva de pensiones estaría alrededor del 30 %.

Ahora bien, existen también problemas dentro del sistema referentes al tipo de modalidad de pensión que escoja el afiliado. El retiro programado (RP) ha sido históricamente la modalidad de pensión más otorgada por las AFP (Gráfica 10). Así, si bien en 2021 el número de pensionados por vejez en el RAIS tuvo un incremento muy positivo de 23 %, de estas 127 mil pensiones el 92% correspondieron a la modalidad de RP, mientras que el 8 % restante fueron de rentas vitalicias (RV).

Varios factores de oferta y de demanda explican esta hegemonía del RP y el incipiente desarrollo de las RV<sup>24</sup>. Desde la demanda,

por un lado, muchos pensionados optan por recibir una mayor mesada en el corto plazo, aun cuando esto implique asumir el riesgo del mercado y de extralongevidad, lo que se traduce en la fluctuación del monto otorgado anualmente, incluso con la posibilidad de que este sea muy inferior al de la inflación. Otro hecho que incentiva la demanda del RP es que, en caso de fallecimiento, el monto ahorrado puede ser entregado a los beneficiarios de ley, mientras que en la RV este pasaría a la aseguradora. Por último, factores como la irrevocabilidad del contrato de RV, así como la subestimación de la esperanza de vida, inciden en la baja demanda por este mecanismo de pensión (Becerra, García-Huitrón *et al.*, 2022).

Desde la oferta, el mercado de RV se enfrenta a diferentes obstáculos. Principalmente, tiene un elevado riesgo jurídico en tanto no hay una claridad sobre la interpretación del marco jurídico que rige este mecanismo y sus limitaciones, especialmente en materia de pensiones de supervivencia por fallo judicial. Asimismo, el riesgo de extralongevidad es mayor para las aseguradoras en tanto eventualmente tendrían que pagar mesadas por más tiempo del esperado. Por último, la indexación de las mesadas al salario mínimo, cuyo incremento suele estar por encima del índice de precios al consumidor (IPC), representa un riesgo en el monto de las mesadas otorgadas por RV<sup>25</sup>.

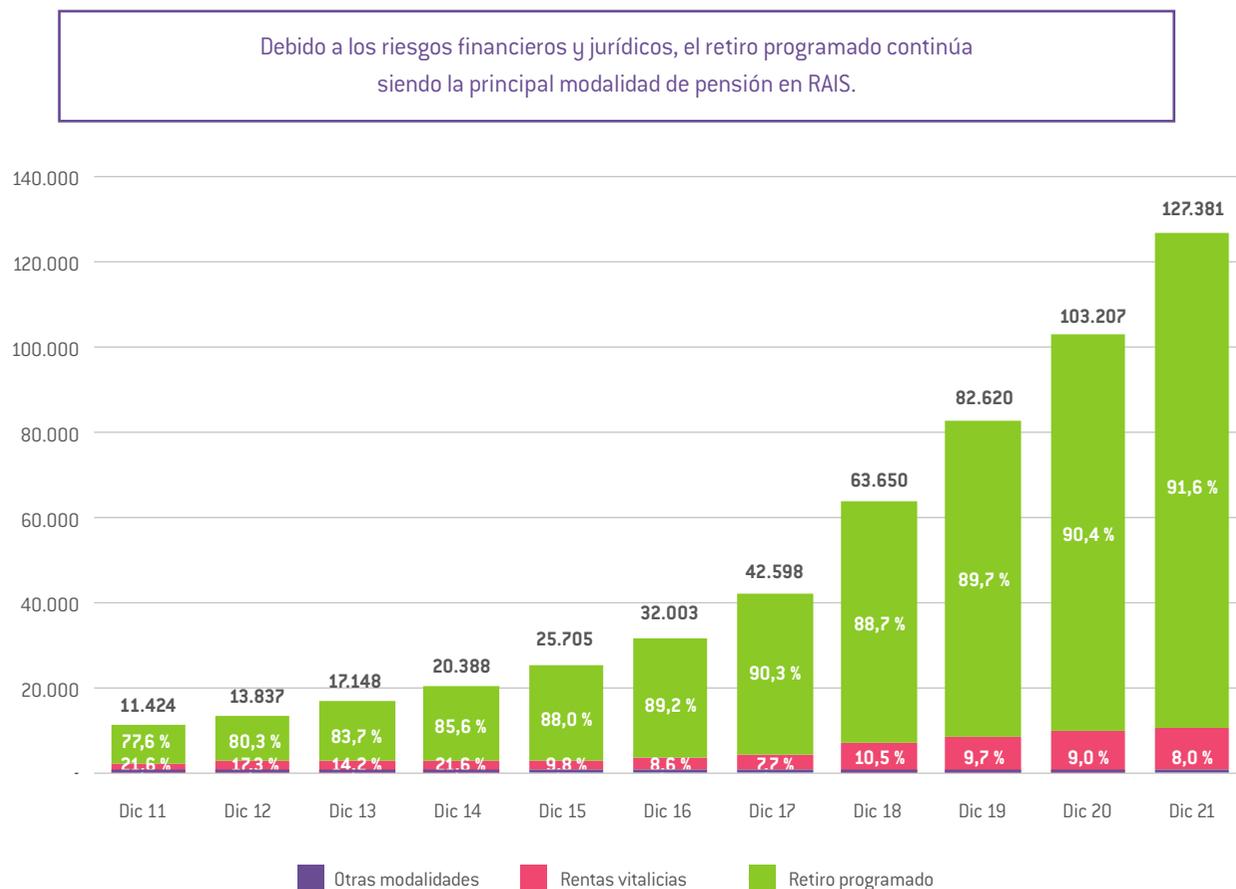
Como consecuencia, el número de compañías de seguros que ofertan RV de vejez se ha reducido de 13 a 3 en la última década. En estos casos, el producto se ofrece mayoritariamente a pensionados de altos ingresos o con una prima alta, lo que representa una reducción en el monto de la pensión otorgada (Becerra, García-Huitrón *et al.*, 2022).

<sup>22</sup> Con excepción del FGPM, el cual, dadas las condiciones del marco regulatorio y el mercado laboral, tenderá a agotarse en el mediano plazo.

<sup>23</sup> Además, los masivos traslados hacia el RPM delegan esta cobertura a Colpensiones.

<sup>24</sup> La RV garantiza un monto fijo de ingreso durante toda la vida del pensionado, protegiendo así sus ahorros ante las fluctuaciones del mercado, lo que resulta coherente con los fines de la protección social en la vejez.

<sup>25</sup> Pese a que este riesgo haya sido mitigado a través del Decreto 036 de 2015, con el cual los costos pensionales derivados de un incremento del salario mínimo por encima de la inflación son asumidos por el Estado, el desarrollo del mercado se mantiene incipiente.

**Gráfica 10.** Evolución de las modalidades de pensión por vejez en el RAIS. Colombia, 2011-2021.

Nota: El porcentaje faltante en las barras corresponde a otras modalidades de pensión en el RAIS.

Fuente: Asofondos (2022). Cálculos: CPC.

Por otro lado, el mercado de las AFP se caracteriza por una alta concentración: de nueve AFP que en principio entraron a operar, hoy se mantienen vigentes cuatro, dos de las cuales concentran casi el 90 % de los afiliados al RAIS. Aplicando el índice Herfindahl-Hirschman (HHI), la concentración en el régimen privado asciende a 4.370 sobre 10.000, indicativo de un mercado concentrado<sup>26</sup> (Azüero, 2020). En contraste, otros países de la región cuentan con una oferta más amplia de fondos; por ejemplo<sup>27</sup>, México (10), Chile (7) o República Dominicana (7) [Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP], 2021].

Otro aspecto relevante en la operación del RAIS se encuentra en la relevancia y claridad de la información que el sistema proporciona a afiliados. Si bien la Ley 1748 de 2015 introdujo la doble asesoría, como señalan Garcés y Galeano (2019), la complejidad del sistema dificulta a los afiliados entender el manejo de sus portafolios y conocer los riesgos a los que están expuestos, lo que conlleva a malas decisiones y a desconfiar aún más del sistema. Muestra de ello son los ya mencionados traslados de este régimen hacia el RPM, los cuales mayoritariamente (entre un 80 % y 95 %) terminan perjudicando al afiliado que se trasladó<sup>28</sup> (Azüero, 2020; Montenegro *et al.*, s.f.).

<sup>26</sup> El indicador varía entre 0 y 10.000. Cuando se encuentra entre 0 y 1.000, se interpreta como nivel bajo de concentración; entre 1.000 a 1.800 se considera un nivel moderado de concentración, y mayor a 1.800 corresponde a un nivel alto de concentración (Gutiérrez y Zamudio, 2018)

<sup>27</sup> Al relativizar los datos de fondos de pensiones por cada millón de afiliados, este indicador sería de 7,5 para Panamá, 2,7 para Uruguay, 0,8 para Bolivia, 0,5 para Perú, 0,2 para Colombia y 0,1 para México (FIAP, 2021).

<sup>28</sup> El afiliado habría recibido con alta probabilidad una mejor pensión de no haberse trasladado.

## PROPUESTAS DE REFORMA PENSIONAL

A pesar de que la discusión sobre el sistema pensional suscita controversias técnicas, políticas y económicas, existe un consenso generalizado en cuanto a la responsabilidad impostergable que tiene el Estado de dar trámite a una reforma estructural. En este sentido, los mecanismos de reforma comúnmente propuestos pueden clasificarse en cuatro tipologías.

### 1. MARCHITAMIENTO DE COLPENSIONES

Asofondos y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) han hecho énfasis en la insostenibilidad del régimen público dadas las condiciones de informalidad en el mercado laboral, así como la transición demográfica. En este sentido, proponen el cierre de nuevas cotizaciones a Colpensiones con un régimen de transición hacia la capitalización de todos los afiliados.

Si bien con este modelo se controlan distorsiones como la regresividad de los subsidios y la insostenibilidad futura del sistema, también enfrenta algunos desafíos. Por un lado, en el corto plazo aumenta el déficit fiscal en tanto Colpensiones dejaría de recibir recursos provenientes de las cotizaciones, llevando a que este faltante sea cubierto por el Gobierno. Por otro, tal como se expuso en la sección “Eficiencia del RAIS”, el mercado de las AFP tiene limitaciones en el otorgamiento de pensiones vitalicias, así como altas tasas de reemplazo, lo que podría derivar en tensiones políticas y rechazo social que pongan en duda la legitimidad del sistema. Finalmente, esta propuesta no resuelve el problema de cobertura en tanto el sistema de capitalización se mantiene anclado a la contribución desde el empleo formal.

### 2. AJUSTES PARAMÉTRICOS AL SISTEMA

Aunque los requisitos de acceso a pensión varían entre regímenes, en términos generales, factores como la edad de retiro, el número de semanas de cotización o el cálculo de la tasa de reemplazo inciden directamente sobre la cobertura, suficiencia y sostenibilidad del sistema pensional. Estos parámetros pueden ser modificados a través de reformas. Sin embargo, estos ajustes, aunque necesarios, resultan impopulares, y sus efectos son observables tras décadas de implementación. Por esta razón representan un alto costo político para Gobiernos y congresistas sin incentivos en el corto plazo para tramitar este tipo de cambios.

Ante esta situación, algunos países han optado por establecer mecanismos de monitoreo y ajuste automáticos anclados a variables como la esperanza de vida, el crecimiento económico,

variación de los salarios o rentabilidad de los mercados (Bosch *et al.*, 2020). Así, algunos parámetros pueden ser modificados de forma preestablecida reduciendo el costo político, haciendo viable su implementación.

Por otro lado, una de las propuestas de ajuste paramétrico que ha tomado relevancia se encuentra en modificar el cálculo del ingreso base de liquidación (IBL) al promedio del total de la vida laboral del pensionado. Actualmente, el cálculo de la pensión en el RPM se realiza sobre la base de los últimos 10 años de ingreso laboral, lo que genera incentivos de traslado (especialmente a los trabajadores con mayores ingresos), a la vez que agudiza la regresividad y sostenibilidad del sistema. Ampliar el horizonte salarial para este cálculo llevaría a una reducción de los subsidios implícitos, especialmente para las pensiones más altas.

### 3. SISTEMAS MULTIPILARES

Como se expuso en la sección “Complejidad: composición y coexistencia de esquemas”, el sistema de protección a la vejez en Colombia se caracteriza por una competencia asimétrica entre sus regímenes, lo que conlleva a una serie de distorsiones e inequidades con perjuicios para los afiliados. En este sentido, propuestas como las de Villar y Forero (2018) o Mejía y Forero (2022) han sostenido la necesidad de integrar los diferentes mecanismos y regímenes de protección a la vejez con el fin de hacerlos complementarios.

Típicamente, los sistemas de pilares se suelen componer a partir de: (1) un pilar cero que entrega transferencias monetarias a adultos mayores, financiado a través de gasto público (Colombia Mayor); (2) un pilar de tipo contributivo y reparto que garantiza una tasa de reemplazo definida (RPM); (3) un pilar basado en el ahorro obligatorio en cuentas individuales de capitalización (RAIS), y (4) un pilar de ahorro voluntario flexible.

El impacto de esta alternativa varía ampliamente en función del umbral de cotización al pilar de reparto, así como del monto de las pensiones entregadas por este. Por un lado, a medida que el umbral de cotización obligatoria al primer pilar aumenta, el número de afiliados al RAIS y el ahorro pensional disminuyen, lo que puede conllevar a un desincentivo para las AFP de continuar en el mercado, suponiendo un riesgo para su operación. Por otro, como demuestran Becerra, García-Huitrón *et al.* (2022), un sistema de pilares puede o bien mejorar la sostenibilidad o bien empeorarla frente al estado actual dependiendo de la focalización de los recursos para cubrir pensiones.

## 4. DESVINCULACIÓN AL MERCADO LABORAL

Algunas propuestas como la desarrollada por la Misión de Empleo (Alvarado *et al.*, 2021) sostienen la necesidad de desanclar la protección social al mercado laboral ya que el marco regulatorio vigente representa un incentivo para la informalidad al tiempo que deja desprotegida a la mayoría de la población en edad de jubilación. En consecuencia, se propone una pensión universal ciudadana y financiada a través de la tributación que a su vez puede ser complementada con un ahorro voluntario. Este programa representaría un cambio de paradigma al posicionar la pensión como un derecho, reduciendo así la regresividad en el sistema y llevando la cobertura a la totalidad de adultos mayores.

No obstante, aunque esta alternativa resuelve el problema de cobertura, pone en riesgo la suficiencia del monto otorgado en

tanto deposita una alta confianza en la capacidad de previsión de los trabajadores para constituir un ahorro voluntario complementario. Dadas las condiciones del mercado laboral, así como las falencias en educación financiera, es probable que una alta proporción de la población se enfrente a bajas tasas de reemplazo en su retiro.

El impacto fiscal que puede tener esta medida varía en función de parámetros como el monto otorgado y la población beneficiaria. Así, sería tan alto como el 7 % del PIB si se cubre con una pensión equivalente a 1 SM a toda la población mayor de 57 años, o del 0,6 % del PIB si se focaliza el gasto por un monto de 0,25 SM a todos los adultos mayores de 65 años que actualmente no tienen pensión (Alvarado *et al.*, 2021).

## POSICIÓN DEL CPC

Como bien indican Becerra, García-Huitrón *et al.* (2022), no existe una reforma perfecta en tanto cualquier alternativa implica dilemas de política pública. Desde el costo fiscal: los recursos son escasos frente a las múltiples demandas sociales a las que debe atender el Estado; desde el horizonte temporal: las diferentes propuestas implican cargas asimétricas entre el corto y largo plazo, afectando de manera diferencial a las generaciones sobre las que recaen las reformas. No obstante, como se ha mostrado a lo largo del capítulo, se hace impostergable el ajuste del sistema de protección a la vejez. Dado el marco regulatorio vigente, el *statu quo* representa el peor escenario, en el que cada año de inacción aumenta los costos sociales en el largo plazo.

Desde el CPC se considera que el diseño institucional del sistema de protección a la vejez representa un fallo en sí mismo y una contradicción con los principios que teóricamente lo sustentan: no protege a la mayoría de adultos mayores, especialmente a los más vulnerables, es regresivo e insostenible. Esto, como se ha reiterado, se debe a su vínculo irrestricto con el mercado laboral formal, cuya principal barrera de entrada se encuentra en el salario mínimo.

Este diseño institucional, en el que no solo se encuentra la protección a la vejez, sino la protección social en su conjunto, es el resultado de transformaciones sociales, demográficas y políticas que desde comienzos del siglo XX establecieron el acceso a la protección a través del trabajo. Dicho principio sería materializado posteriormente en leyes y reafirmado en la jurisprudencia a través de múltiples sentencias de la Corte Constitucional<sup>29</sup>, que además vinculan el salario mínimo a derechos como el mínimo vital a la vez que condicionan que el aumento del SM sea siempre superior a la inflación proyectada (Álvarez y Villaveces, 2021).

Cabe recordar que, del total de trabajadores, en promedio el 40 % se encuentra en la formalidad, sin que esto implique que sus aportes sean constantes a lo largo de su vida laboral, especialmente en la población más vulnerable, cuya informalidad ronda el 82 %<sup>30</sup>. Como consecuencia, tres cuartas partes de la población mayor no tienen acceso a pensión, y se cuenta con personas ma-

yoritariamente vulnerables que no pueden garantizarse condiciones de bienestar y dignidad en su vejez.

Paralelamente, el cambio tecnológico y el surgimiento de nuevas modalidades de empleo, incluidas las plataformas digitales y los negocios de la economía colaborativa, también requerirán nuevas modalidades de relaciones productivas y contractuales que tengan la flexibilidad que permita al trabajador participar en el sistema de pensiones con diferentes modalidades de contribución.

En consecuencia, se entiende que, si bien hay un blindaje jurídico institucional que hace complejo abrir el debate a diferentes formas de acceder a la protección social más allá del empleo formal, es preciso hacerlo. Como la experiencia lo evidencia, los ajustes que se han hecho al sistema no se han correspondido con una amplia cobertura de protección para la vejez en Colombia. Tampoco es posible confiar de manera optimista en que un aumento de la formalidad resuelva eventualmente el problema de acceso a pensión.

En este sentido, es pertinente considerar algunas de las recomendaciones de la Misión de Empleo. En primer lugar, en la identificación de los componentes de un sistema de protección para la vejez que deben ser financiados desde la tributación general y los que deben tener una relación con el empleo. Entre este primer conjunto, vale la pena poner en consideración la creación de una pensión ciudadana no contributiva financiada con impuestos y ajustada por inflación. Y, en el segundo conjunto, una pensión contributiva complementaria financiada con aportes individuales proporcionales a ingresos y densidad de cotización (con posibles subsidios para individuos de bajos ingresos), así como contar con información y mecanismos que incentiven al ahorro voluntario.

Entretanto, y tal como lo indican varios centros de pensamiento, gremios y academia, es necesario ampliar tanto el monto como la cobertura del componente no contributivo del sistema. A su vez, conviene reiterar que se requiere incluir a la Rama Judicial, especialmente a las altas cortes, en la discusión de una eventual reforma pensional.

<sup>29</sup> Sentencias C-815-99 de 1999 y C-1064-01 de 2001.

<sup>30</sup> Para los deciles 1 y 2 de ingresos laborales, la tasa de informalidad es de 87,5 % y 76,3 %, respectivamente (Álvarez y Villaveces, 2021).

## INICIATIVA DESTACADA EN PENSIONES

### RENDA DIGNIDAD: PROGRAMA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN BOLIVIA

Al igual que Colombia, Bolivia es un país que presenta una baja tasa de cobertura en su sistema de pensiones contributivas, así como una alta informalidad y pobreza en la tercera edad. En 2021 solo el 21,7 % de bolivianos mayores de 65 años recibieron una pensión contributiva, cerca del 80 % de la población ocupada se desempeñó en la informalidad, y la tasa de pobreza en la población de adultos mayores de 65 años se encontraba en 24,8 % (1 punto porcentual [pp] menos que en Colombia) (BID, 2021). Ante este panorama, en el año 2008 el Gobierno de Bolivia creó el programa de pensiones no contributivas casi universal denominado Renta Dignidad, siendo el único país de América Latina en implementar este tipo de programa social.

Renta Dignidad entrega una transferencia mensual no condicionada de aproximadamente USD 50, llega a alrededor del 28 % de los hogares bolivianos (OCDE, 2022), y en 2021 cubrió a un total de 1,1 millones de adultos mayores de 60 años (Autoridad de fiscalización y control de pensiones y seguros – Estado Plurinacional del Bolivia [APS], 2022). El programa ha permitido que la cobertura del sistema de protección a la vejez, entre su componente contributivo y el no contributivo, haya sido de casi el 98 % en el año 2020 (BID, 2021).

El subsidio representa cerca del 80 % de la línea de pobreza (OCDE, 2022), lo que ha repercutido directamente en mejorar el bienestar y calidad de vida de los adultos mayores. Por ejemplo, una evaluación de impacto realizada en 2013 al programa arrojó hallazgos de interés, como que los beneficiarios del programa tuvieron un incremento de 16,4 % respecto del promedio de ingreso per cápita, un 15,4 % de incremento en el consumo per cápita, y una reducción en la incidencia de pobreza monetaria en 13,5 pp para los hogares con personas adultas mayores beneficiarias (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas [UDAPE], 2013).

El programa cobró especial relevancia durante la pandemia, pues permitió a los sectores más vulnerables mantener un ingreso con el cual pudieron suavizar su consumo y contar con protección ante la pérdida de ingreso de los hogares. Según OCDE (2022), *El programa fue fundamental para evitar el deterioro de la seguridad alimentaria, reducir la inseguridad financiera y el estrés y generó un mayor impacto en los hogares de bajos ingresos y en los más afectados por las alteraciones del mercado laboral.*

Este programa puede ser tomado como referente para Colombia dadas las similitudes en materia de mercado laboral, cobertura pensional y pobreza de ambos países. También son destacados los beneficios y las externalidades positivas que generan este tipo de programas, especialmente tras la crisis derivada del COVID-19 que agudizó las condiciones de bienestar para los adultos mayores.

Tal como se abordó en el capítulo, ampliar significativamente la cobertura del sistema de pensiones contributivas en Colombia representa un reto casi inalcanzable por tres motivos: (1) las condiciones estructurales de la economía y el mercado laboral; (2) los principios constitucionales como el anclaje al salario mínimo, y (3) la baja probabilidad de que Gobiernos y legisladores tramiten una reforma estructural debido al enorme costo político que implica. Así las cosas, la ampliación de cobertura es factible a través del componente no contributivo. Es una propuesta con relativo consenso en Colombia, tal como lo muestra el hecho de que todas las candidaturas presidenciales coincidieran en este aspecto, así como diferentes centros de pensamiento, gremios y academia. Por tanto, el país debería avanzar en esfuerzos para ampliar tanto la cobertura como la cantidad del subsidio otorgado en el programa Colombia Mayor.

## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

### Recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Introducir un sistema de pensiones multifondo en el RAIS.	2010	En julio de 2010 se emitió el decreto reglamentario que definió la implementación de tres portafolios de inversión en las AFP: conservador, moderado y mayor riesgo. Si bien este cambio en la regulación dio a los usuarios la oportunidad de elegir su portafolio, desde la implementación del Decreto 959 de 2018 la gran mayoría está asociada al portafolio de mayor riesgo por defecto.	Ninguna
Fortalecer la labor de control y seguimiento de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).	2012	Se expidió la Ley 1607 de 2012, que, entre otras disposiciones, le brindó herramientas a la UGPP para realizar sus funciones de control con un régimen sancionatorio y de procedimiento. Esto, junto con la reducción de los costos laborales no salariales, contribuyó a incrementar la formalidad laboral en el país.	Ninguna
Establecer un pilar solidario focalizado en la población más pobre.	2012	Con la Ley 797 de 2003 se aumentaron significativamente los recursos para la atención directa a la población de la tercera edad en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, es a partir de las disposiciones planteadas en el PND 2010-2014 que el programa pasa de tener 484.147 beneficiarios a 1.289.002. Actualmente, el programa Colombia Mayor tiene 1.722.334 beneficiarios.	Aún es necesario incrementar la cobertura del programa. Es deseable elevar el valor del subsidio a la línea de pobreza.
Implementar mecanismos para desincentivar traslados irracionales.	2015	La Ley 1748 de 2015 reglamentó la doble asesoría para traslados entre regímenes pensionales. Sin embargo, los traslados desde el RAIS hacia Colpensiones siguen creciendo como producto de los incentivos generados por los subsidios presentes en el RPM.	Ninguna

## Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Avanzar en el diseño e implementación de una reforma pensional estructural	El sistema actual le otorga una pensión contributiva apenas a uno de cada cuatro ciudadanos en edad de pensión. Se espera que la reforma pensional consolide un sistema en el cual los diferentes pilares pasen de rivalizar a complementarse, lo que permitirá que todos los segmentos poblacionales tengan una opción disponible para la vejez.	Mintrabajo, Minhacienda, Presidencia y Congreso	Es necesario abrir al debate la posibilidad de desligar la protección a la vejez del mercado laboral formal, contemplando la posibilidad de que esta sea financiada vía tributaria a la vez que se permita la contribución a la protección social por debajo del salario mínimo
Incrementar la cobertura del programa Colombia Mayor.	El programa ha logrado una disminución de la pobreza en la zona rural de 20 pp, un aumento en COP 8.956 mensuales en la producción del hogar destinada para su consumo y la disminución de 6 pp en la proporción de beneficiarios que dejaron de consumir alimentos por falta de dinero. Teniendo en cuenta sus impactos positivos, es deseable que el programa aumente su cobertura y eleve el valor del subsidio otorgado.	Mintrabajo, Minhacienda y Presidencia	La experiencia internacional y diferentes estudios señalan que un aumento sustancial de la cobertura de protección a la vejez solo es posible a través del componente no contributivo
Involucrar a la Rama Judicial en las eventuales discusiones sobre la reforma pensional.	Actualmente, los fallos judiciales en materia pensional son una fuente de riesgo que afecta la sostenibilidad del sistema. Es preciso que, en el marco de eventuales iniciativas de reforma, se incluya a la Rama Judicial.	Colpensiones, Asofondos, Minhacienda, Mintrabajo y Rama Judicial	

## REFERENCIAS

- 1 Alvarado, F., Meléndez, M. y Pantoja, M. (2021). *Mercados laborales fragmentados y el sistema de protección social en Colombia*.
- 2 Álvarez, A. y Villaveces, M. J. (2021). *El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: Análisis de un siglo de reformas en Colombia*.
- 3 APS. (2022). *Estadísticas de la Renta Dignidad al 31 de diciembre de 2021*. <https://www.aps.gob.bo/index.php/atencion-al-ciudadano/renta-dignidad/estadisticas>
- 4 Asofondos. (2022). *Informe 2021 – Estudios y cifras*. <https://asofondos.org.co/estudios-y-cifras/>
- 5 Asofondos. (2022b). *Rendición de cuentas, así le fue a #TuAhorroPensional en 2021* [archivo de video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=vB0zYByVdDM&t=1583s&ab\\_channel=Asofondos](https://www.youtube.com/watch?v=vB0zYByVdDM&t=1583s&ab_channel=Asofondos)
- 6 Azuero, F. (2020). *El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- 7 Becerra, O., Eslava, M., Pérez-Reyna, D. y Zuleta, H. (2022). *Regresivo, excluyente e ineficiente ¿qué hacer con el sistema de pensiones?* [Nota Macroeconómica N.º 35]. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- 8 Becerra, O., García-Huitrón, M. y González-Velosa, C. (2022). *Protección Económica a la vejez en Colombia: Avenidas de reforma*.
- 9 BID. (2021). *Sistema de Información de mercados laborales y seguridad social*. <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>
- 10 Bosch, M., Melguizo, Á. y Pagés, C. (2013). *Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. BID.
- 12 Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Olivieri, M. L. y Miguel, V. J. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. BID.
- 13 Bosch, M., Cabrita Felix, C., García-Huitrón, M. y Soler, N. (2020). *Mejores instituciones de pensiones en América Latina y el Caribe: El papel de los mecanismos de monitoreo y de las reglas de ajuste automático*. BID. <https://doi.org/10.18235/0002923>
- 14 Bosch, M., Felix, C., García-Huitrón, M. y Silva-Porto, M. T. (2020). *Acceso al ahorro obligatorio para el retiro en tiempos de COVID-19: Consideraciones de política pública*. BID. <https://doi.org/10.18235/0002379>
- 15 Colpensiones. (2022). *Informe de gestión 2021*.
- 16 Contraloría. (2017). *Análisis y Discusión Técnica de la Situación del Sistema General de Pensiones en Colombia*.
- 17 Córdoba, J. P. y Piraquive, G. (2019). *Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano*.
- 18 DANE. (2018). *Cuenta Satélite de Economía del Cuidado — CSEC 2017*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol\\_CS\\_Econo\\_cuidado\\_TDCNR\\_2017.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol_CS_Econo_cuidado_TDCNR_2017.pdf)
- 19 DANE. (2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares 2020*.
- 20 DANE. (2021). *Gran Encuesta Integrada de Hogares 2021*.
- 21 DANE. (2022b). *Mercado Laboral 2022*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- 22 DANE. (2022a). *Pobreza monetaria en Colombia — Resultados 2021*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- 23 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2022). *Informe rendición de cuentas – Sector de la inclusión social y la reconciliación 2021*. <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2022/RdC/Informes/Informe-Sectorial-RdC-2021.pdf>
- 24 DNP. (2016). *Colombia: efectos distributivos de la política económica*.
- 25 Echavarría, J. J. (2019). El sistema pensional colombiano en el contexto latinoamericano. En Banco de la República [Ed.], *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente*.
- 26 Farné, S. y Nieto Ramos, A. (2017). *¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia?* Universidad Externado de Colombia.
- 27 Fedesarrollo. (2021a). *Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social*. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4103/Repor\\_Abril\\_2021\\_Mej%EDa\\_et\\_al.pdf?sequence=9](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4103/Repor_Abril_2021_Mej%EDa_et_al.pdf?sequence=9)
- 28 Fedesarrollo, P. (2021b). *Demografía colombiana: En preparación para la era del envejecimiento* [archivo de video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=8FYoVZMwr5E&t=392s&ab\\_channel=FedesarrolloFIAP](https://www.youtube.com/watch?v=8FYoVZMwr5E&t=392s&ab_channel=FedesarrolloFIAP) (2021). *Estadísticas Históricas*. <https://www.fiapinternacional.org/estadisticas/>
- 29 Filco – Mintrabajo. (2022). *Reporteador de cifras laborales*. <https://filco.mintrabajo.gov.co/reporteador-de-cifras-laborales/>
- 30 FOPEP. (2022). *Estadísticas de Pensionados FOPEP*. <https://www.fopep.gov.co/consulte-nuestras-estadisticas-de-pensionados/>
- 31 Garcés, J. P. C. y Galeano, G. P. (2019). *Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano*.
- 32 Gutiérrez, J. y Zamudio, N. (2018). *Medidas de Concentración y Competencia*.
- 33 Meléndez, M. (2020). Una mirada al sistema pensional colombiano desde los datos. *Foco Económico*. <http://focoeconomico.org/2020/08/04/una-mirada-al-sistema-pensional-colombiano-desde-los-datos/>
- 34 Mejía, L. F. y Forero, D. (2022). *¿Qué hacer en...? Pensiones*. <https://quehacer.fedesarrollo.org.co/pensiones>

- 35 Minhacienda. (2021a). *Balance Gobierno Nacional Central*. <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages/EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalsectorpbliconofinanciero>
- 36 Minhacienda. (2021b). *Plan Financiero 2021*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-157138//idcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-157138//idcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- 37 Mintrabajo. (2022). *Pensionados en Colombia*. <https://www.datos.gov.co/Trabajo/Pensionados-en-Colombia/yjvt-9cab>
- 38 Montenegro, S., Llano, J. y León, S. (s.f.). *¿Qué le conviene más, régimen público o privado? Análisis prospectivo tomando a los afiliados al SGP* (Nota de Análisis N.º 6). Asofondos. <https://asofondos.org.co/analisis-y-cifras/que-le-conviene-mas-regimen-publico-o-privado-analisis-prospectivo-tomando-a-los-afiliados-al-sgp/>
- 39 Naciones Unidas. (2021). *World Population Prospects 2022*. <https://population.un.org/wpp/>
- 40 OCDE. (2021). *Pension Spending*. <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>
- 41 OCDE. (2022). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*. *OECD Publishing*.
- 42 Rincón, F. (2021). *Impacto de ganancias potenciales de traslado sobre decisión de cambio de régimen*
- 43 *pensional en Colombia* (Documentos CEDE 2021-50). Universidad de los Andes.
- 44 Rodríguez, J. (2018). Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del Sistema General de Pensiones y sus efectos. *Economía Colombiana*, 352, 102-115.
- 45 UDAPE. (2013). *El impacto de la renta dignidad: Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores*.
- 46 Villar, L. y Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 58.
- 47 Villar, L. y Forero, D. (2019). Reforma al esquema de protección a la vejez. En Banco de la República (Ed.), *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente*.
- 48 Villar, L., Forero, D. y Becerra, A. (2015). *Colombia: Una mirada desde la visión multipilar*.
- 49 Villar, L., Jonathan, M., Vaca, J. C. y Carlos, R. (2013). *Impactos macroeconómicos del sistema pensional en Colombia*. Fedesarrollo.