

# PENSIONES



Personas de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva. Puesto entre 15 países de América Latina.

Fuente: BID (2021).

## DESTACADOS

### Pensiones en la recuperación económica y social

- A través del Decreto 1174 de 2020 se reglamentó el piso de protección social, permitiendo a trabajadores que perciben menos de un SMMLV<sup>1</sup> hacer cotizaciones al sistema de protección a la vejez.
- Se sancionó la Ley 2112 de 2021 que obliga a los fondos de pensiones invertir al menos el 3 % de sus recursos en el tejido empresarial nacional.

### Cobertura

- En 2020 solo una de cada cuatro personas en edad de jubilación recibió una pensión contributiva.
- Para el primer trimestre de 2021 únicamente 36 % de los ocupados contribuyeron a pensión.

### Equidad

- El 65 % de los pensionados se encuentra en el 20 % de la población con mayores ingresos.
- El 29 % de los hombres en edad de jubilación están pensionados, mientras que solo el 20 % de las mujeres recibe este beneficio.

### Sostenibilidad

- En el Régimen de Prima Media (RPM) un pensionado con un SMMLV recibe en promedio un subsidio anual de COP 6,6 millones, un pensionado con dos y cuatro SMMLV recibe COP 15 millones, y un pensionado con más de diez SMMLV recibe COP 58,6 millones.
- En 2020 el gasto en pensiones del Gobierno Nacional Central llegó a un máximo histórico de 4,2 % del PIB.
- Se estima que en 2055 habrá cerca de 14,2 millones de adultos mayores, de los cuales 8,3 millones no contarán con protección alguna en su vejez.

### Eficiencia del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)

- En 2020 el número de pensionados del RAIS aumentó 20 %. No obstante, la modalidad de rentas vitalicias registró un descenso de 0,7 pp, pasando de 9,7 % en 2019 a 9 % en 2020.

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Avanzar en el diseño e implementación de una reforma pensional estructural.
2. Entretanto, incrementar la cobertura de los programas Colombia Mayor y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Nota: Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.

1. Salario mínimo mensual legal vigente.

# PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE PENSIONES

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Fuente
Cobertura	Ocupados cotizantes a seguridad social (porcentaje)	38,2 %	11 de 15	Uruguay (87,4 %)	BID (2021)
	Hombres de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva (porcentaje)	23,3 %	11 de 15	Uruguay (89 %)	BID (2021)
	Mujeres de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva (porcentaje)	18,3 %	10 de 15	Uruguay (86,4 %)	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 (2020)
	Tasa de cotización en regímenes de ahorro individual (porcentaje de la renta imponible) <sup>2</sup>	11,5 %	2 de 9	Uruguay (11,7 %)	Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (2020)
Eficiencia RAIS <sup>3</sup>	Rentabilidad real fondos privados	8,2 %	5 de 8 <sup>4</sup>	México (10,7 %)	Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (2020)
	Activos de los fondos de pensiones (porcentaje del PIB)	26,7 %	5 de 8	Chile (80,8 %)	OCDE (2019)

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.

- 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.
- Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.
- Países de América Latina con sistema de capitalización individual: Colombia, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, El Salvador, México y Costa Rica.



**E**l sistema pensional en Colombia requiere una urgente reforma estructural. Como consecuencia de su dependencia al mercado laboral, y especialmente a la formalidad, el sistema de pensiones presenta una baja cobertura, inequidades entre regímenes, e ineficiencia en la asignación de recursos. La crisis derivada del COVID-19 ha reafirmado esta tesis: por un lado, en 2020 aumentó en 5,8 % la proporción de adultos mayores bajo la línea de pobreza, y en 3,4 % los que se encontraban bajo la línea de pobreza extrema<sup>5</sup> (DANE, 2021c). Por otro, al depender de las condiciones del mercado laboral, la ya baja cobertura del sistema pensional se redujo a menos del 24 % (DANE, 2020), situación agudizada por la pérdida del empleo y el aumento de la informalidad.

Así mismo, la insostenibilidad financiera del sistema, especialmente del régimen público, se hace cada vez más flagrante. En un momento en que las cuentas públicas atraviesan un importante déficit, el gasto en pensiones del Gobierno Nacional Central llegó a un máximo histórico del 4,2 % del PIB (Minhacienda, 2021a). Gran parte de estos recursos tiene una asignación regresiva, pues los subsidios implícitos del Régimen de Prima Media son proporcionalmente mayores a medida que aumenta el ingreso base de cotización (IBC).

Los sistemas de pensiones son cruciales para la competitividad de los países: permiten focalización de recursos a poblaciones vulnerables como los adultos mayores, permitiéndoles una mejor calidad de vida y posibilidades de consumo. Así mismo, tienen efectos macroeconómicos en materia de ahorro, inversión, crecimiento económico y funcionamiento de los mercados laboral y de capitales (Villar *et al.*, 2013).

La última reforma pensional tuvo lugar en 1993. La Ley 100 reestructuró el sistema con el fin de hacerlo más eficiente, equitativo y sostenible e introdujo el RAIS. No obstante, mantuvo algunos desequilibrios (Córdoba y Piraquive, 2019), por lo que desde entonces se han realizado importantes ajustes: la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005 robustecieron la sostenibilidad financiera del sistema y crearon el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS); la Ley 1607 de 2012 logró la disminución de costos laborales no salariales y fortaleció los mecanismos de control de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); el Decreto 036 de 2015 reguló el riesgo de deslizamiento del salario mínimo<sup>6</sup>, y la Ley 1748 de 2015 introdujo la doble asesoría en los traslados de régimen pensional. Ahora bien, pese a los avances alcanzados, hay consenso entre sectores académicos, políticos y sociales en que los retos vigentes del sistema pensional requieren ser resueltos a través de una reforma estructural proyectada al largo plazo (CPC, 2020).

Este capítulo se divide en cinco secciones: (1) composición y coexistencia de esquemas, (2) cobertura, (3) equidad, (4) sostenibilidad y (5) eficiencia del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Finalmente, se presenta una síntesis de las tres principales propuestas de reforma pensional, identificando los planteamientos de cada una en materia de cobertura, equidad y sostenibilidad. Finalmente, se concluye con algunas consideraciones relevantes frente al sistema pensional y la recuperación económica y social del país.

5. Cifras correspondientes a nivel urbano.

6. Se entiende por deslizamiento de salario mínimo la diferencia entre el cambio porcentual del SMMLV y la variación porcentual del índice de precios al consumidor del año anterior certificado por el DANE.

## COMPOSICIÓN Y COEXISTENCIA DE ESQUEMAS

Los sistemas de pensiones en el mundo son diversos y complejos. Como indican Montenegro *et al.* (2018), algunos han surgido a partir de consensos, y otros como medidas autoritarias, estudios técnicos o luchas políticas. No obstante, el sistema colombiano resulta particularmente complejo en tanto se compone de múltiples mecanismos y regímenes (Gráfica 1).

La última reforma pensional estructural, consolidada en la Ley 100 de 1993, tuvo como principal objetivo 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. Esto dio como resultado un sistema atípico en el que coexisten algunos sistemas antiguos y dos regímenes principales: el primero, llamado Régimen de Prima Media (RPM), tiene una naturaleza de reparto dependiente de aportes intergeneracionales que buscan redistribuir las ganancias de productividad entre una generación y otra (Garcés y Galeano, 2019), y el segundo es un modelo privado de capitalización individual denominado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Paralelamente, la reforma mantuvo la existencia de algunos regímenes exceptuados como el de las Fuerzas Armadas, Magisterio, Ecopetrol y antiguos fondos de entidades públicas.

Estos esquemas convergen en que fueron diseñados para que su financiación provenga de la contribución periódica por parte de los trabajadores y empleadores formales<sup>7</sup>, bien sea a un fondo individual o colectivo. No obstante, posteriores ajustes al sistema, como la Ley 797 de 2003 y el acto legislativo 01 de 2005, ampliaron el alcance de los mecanismos de protección a

la vejez, incluyendo esquemas solidarios<sup>8</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. No obstante, a diferencia de los sistemas multipilares, cuya adecuada articulación propende a la cobertura y la equidad (Villar, Forero y Becerra, 2015), el sistema pensional 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. Así pues, resulta necesario hacer una precisión conceptual, entendiendo al Sistema de Pensiones como aquel conformado por los regímenes contributivos (RPM, RAIS, exceptuados) y al Sistema de Protección a la Vejez como el conjunto de todos los mecanismos que buscan asegurar un ingreso a la población adulta mayor (Gráfica 1).

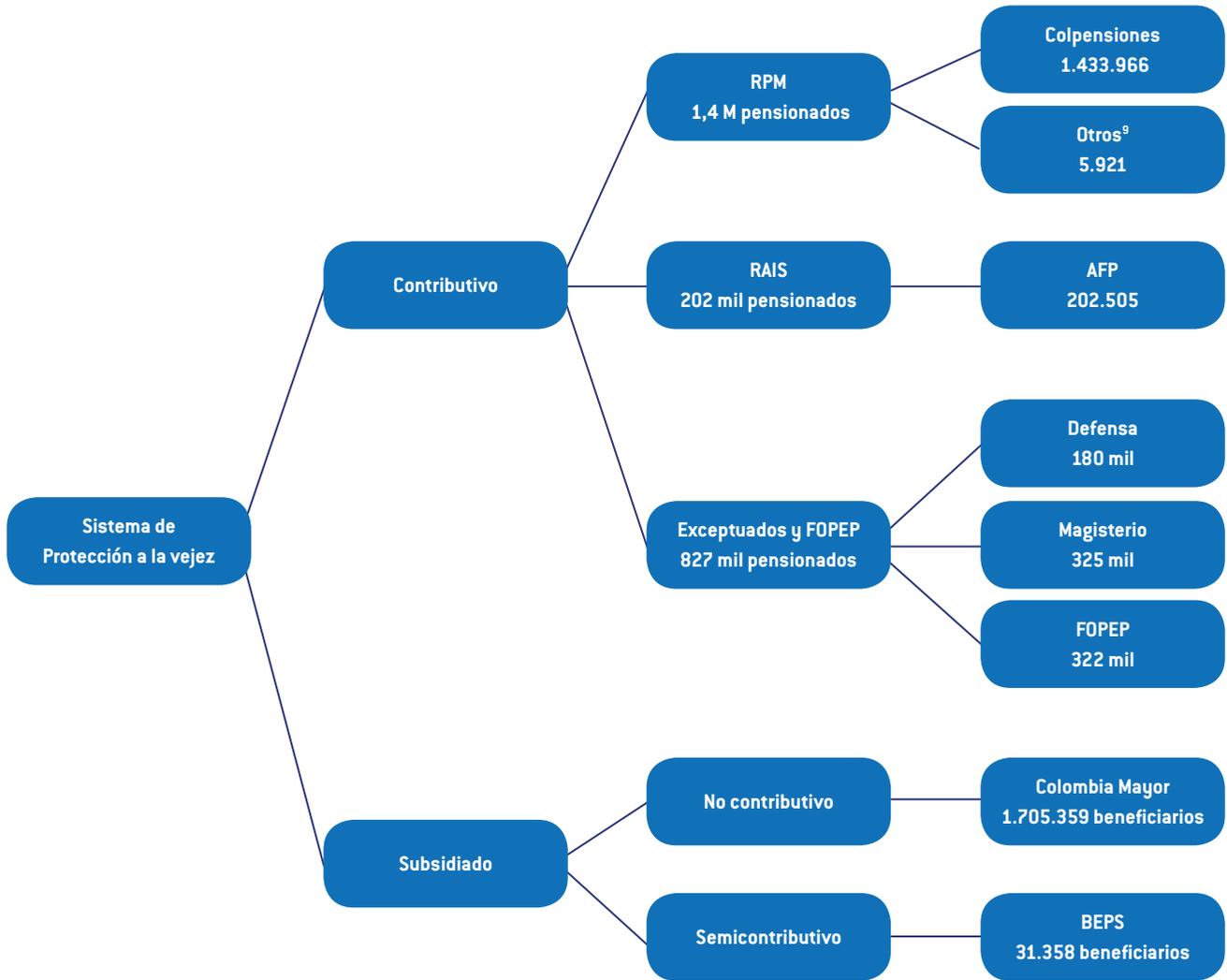
Dadas las condiciones del mercado laboral, el comportamiento demográfico, la capacidad fiscal del país y el diseño del sistema de reparto, resulta inviable alcanzar los objetivos inicialmente fijados en la Ley 100. Los requisitos mínimos de acceso a pensión (de 22 a 25 años de cotizaciones, dependiendo del régimen) son demasiado altos para una población que fluctúa constantemente entre la formalidad y la informalidad (Villar *et al.*, 2020). El acelerado envejecimiento de la población, sumado a las bajas tasas de natalidad y el aumento del déficit fiscal, entre otras condiciones, son algunos de los retos que afronta el sistema de protección a la vejez. Estos desafíos son abordados con mayor detalle en las siguientes secciones del capítulo.

7. En la sección de sostenibilidad se explica por qué este objetivo ha sido y será inviable en RPM.

8. 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 SMMMLV.

**Gráfica 1.** Estructura del sistema de protección a la vejez. Colombia, 2020.

El sistema de protección a la vejez es complejo en tanto integra mecanismos contributivos, subsidiados y regímenes exceptuados.



Nota: Se incluyen pensiones de sobrevivencia, vejez e invalidez.  
 Fuente: Colpensiones (2021), FOPEP (2021) y Minhacienda (2021b).

9. Otros: FONPRECON, F. Antioquia, Caxdac.

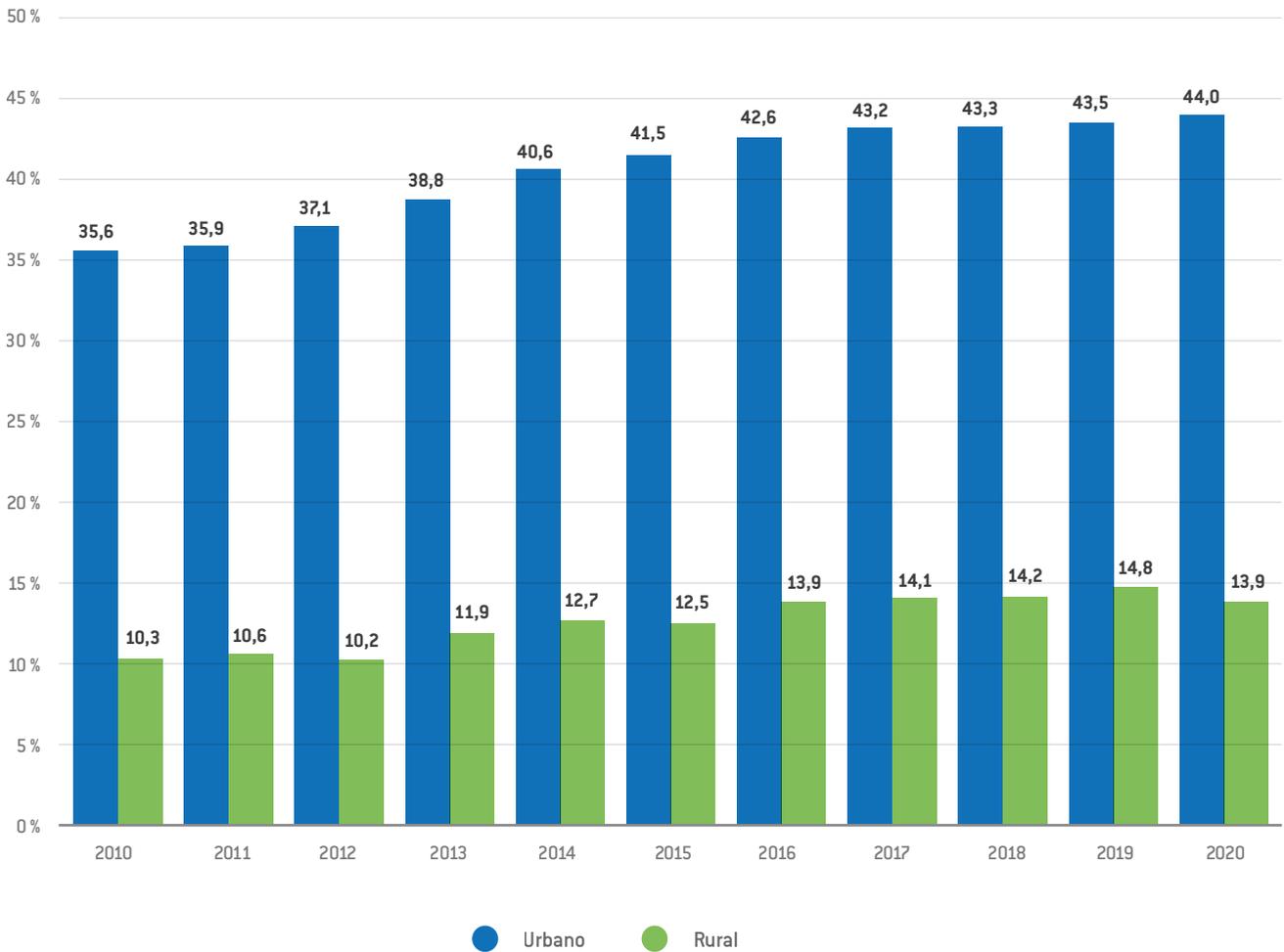
## COBERTURA

Para evaluar la cobertura del sistema pensional es preciso tener en consideración dos aristas interrelacionadas: por un lado, las tasas de cobertura de cotización, medidas como el porcentaje de trabajadores activos que aportan al sistema (cobertura activa) y, por otro, la proporción de adultos mayores en edad de pensión que reciben una pensión contributiva (cobertura pasiva). El sistema colombiano presenta un notable rezago en ambas coberturas.

Desde la arista de la cobertura activa, el promedio de cotización en 2020 fue del 37 %, ligeramente por debajo del promedio de América Latina (39 %) y notablemente inferior a otros países de la región como Uruguay (70 %), Costa Rica (67 %) o Chile (65 %) (BID, 2019). Según datos del Ministerio de Trabajo, al desagregar las cifras geográficamente, el porcentaje de trabajadores colombianos cotizantes al sistema llega al 44 % a nivel urbano, y al 13,9 % en zonas rurales (Gráfica 2).

**Gráfica 2.** Ocupados que contribuyen a pensión, áreas urbanas y rurales (porcentaje). Colombia, 2010-2020.

La cobertura activa del sistema de pensiones presentó un leve aumento en 2020. El 44 % de ocupados a nivel urbano contribuyeron a pensión mientras que esta proporción fue cercana al 14 % en zonas rurales.



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>10</sup>, restringen la posibilidad de aportes al sistema pensional, situación agudizada como consecuencia de la crisis económica derivada del COVID-19.

Estos rezagos en la cobertura activa llevan ineludiblemente a un resultado proporcional en la fase de desacumulación o cobertura pasiva. Históricamente, el país ha tenido marginales incrementos en el porcentaje de adultos en edad de jubilación que reciben una pensión. En 2020 este cambio fue negativo, pasando de 24,5 % a 23,9 %, con una profundización mayor en las áreas urbanas y especialmente para los hombres. Por el contrario, en las áreas rurales se presentó un leve aumento en las tasas de cobertura pensional (Gráfica 3).

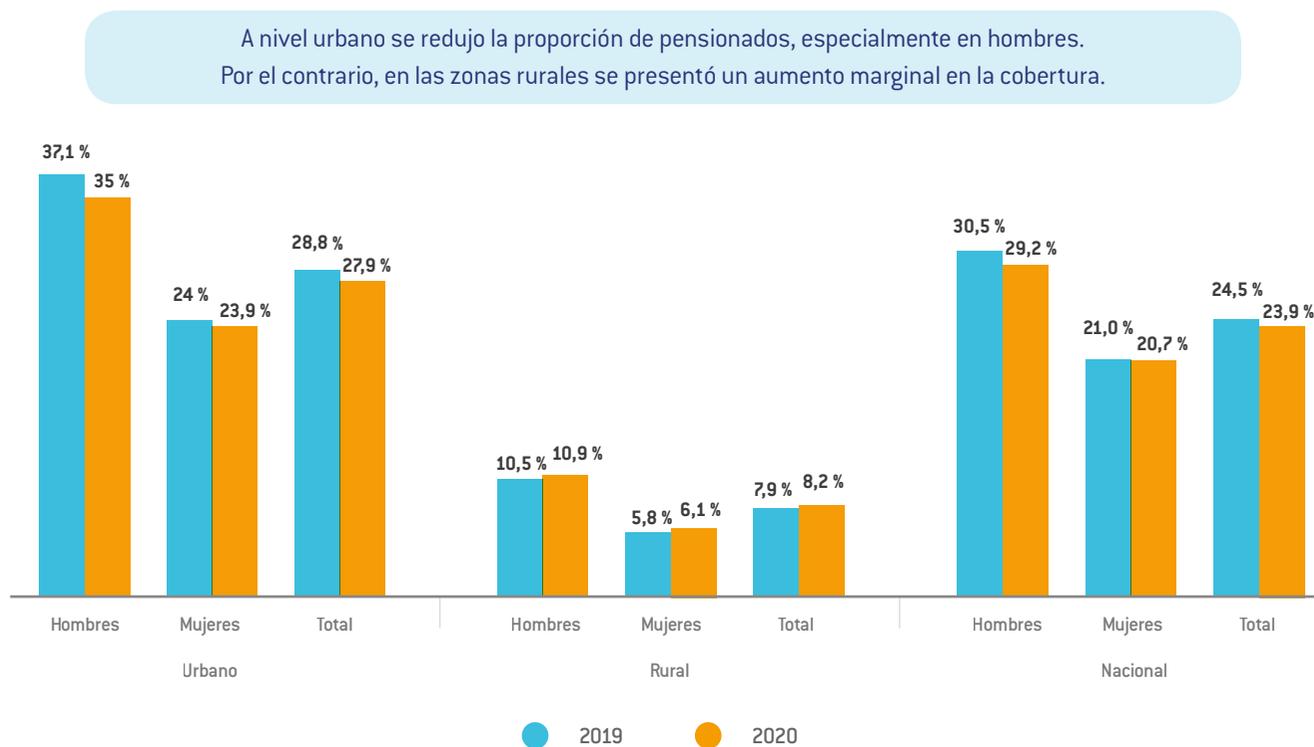
Así mismo, al desagregar esta cobertura por sexo y zona, se evidencian marcadas brechas. Mientras que casi el 30 % de los hombres en edad de jubilación accedió a pensión en 2020, esta cifra fue de 20,7 % para las mujeres, diferencia que se agu-

diza especialmente en el sector rural, en donde solo el 6 % de las mujeres recibe una pensión contributiva.

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 onceavo lugar en América Latina con un 20,5 % de cobertura, cifra inferior al promedio de la región (39 %) y muy por debajo de países como, Uruguay y Brasil, cuyas coberturas sobrepasan el 80 % (BID, 2021).

De los 6,8 millones de adultos en edad de jubilación, 1,6 millones acceden a pensión contributiva. Al sumar los 1,7 millones de beneficiarios del programa Colombia Mayor y los 31 mil beneficiarios BEPS, se tiene que solo el 49 % de los adultos mayores en Colombia recibe algún tipo de ingreso como protección en su vejez. Esta situación se agudiza a raíz del aumento en la pobreza en las personas mayores tras la crisis derivada del COVID-19<sup>11</sup>.

**Gráfica 3.** Población en edad de jubilación que recibe una pensión contributiva (porcentaje). Colombia, IV trimestre 2019-2020.



Fuente: DANE (2020). Cálculos: CPC.

10. 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.

11. En 2020 aumentó en 5,8 % la proporción de adultos mayores en las ciudades bajo la línea de pobreza, y 3,4 % bajo la línea de pobreza extrema (DANE, 2021c).

## EQUIDAD

La equidad en el sistema pensional colombiano es susceptible de análisis al menos desde tres orillas: (1) las inequidades de estructura entre los diferentes regímenes, (2) la regresividad de los subsidios en el RPM, y (3) las inequidades territoriales, socioeconómicas y de género reflejadas en el acceso a pensión.

La inequidad horizontal se manifiesta en las disparidades presentes entre el RPM y el RAIS, que se traducen en cargas o beneficios para los afiliados dependiendo de su régimen (Rodríguez, 2018), y constituyen la principal causa de competencia entre el régimen público y el privado.

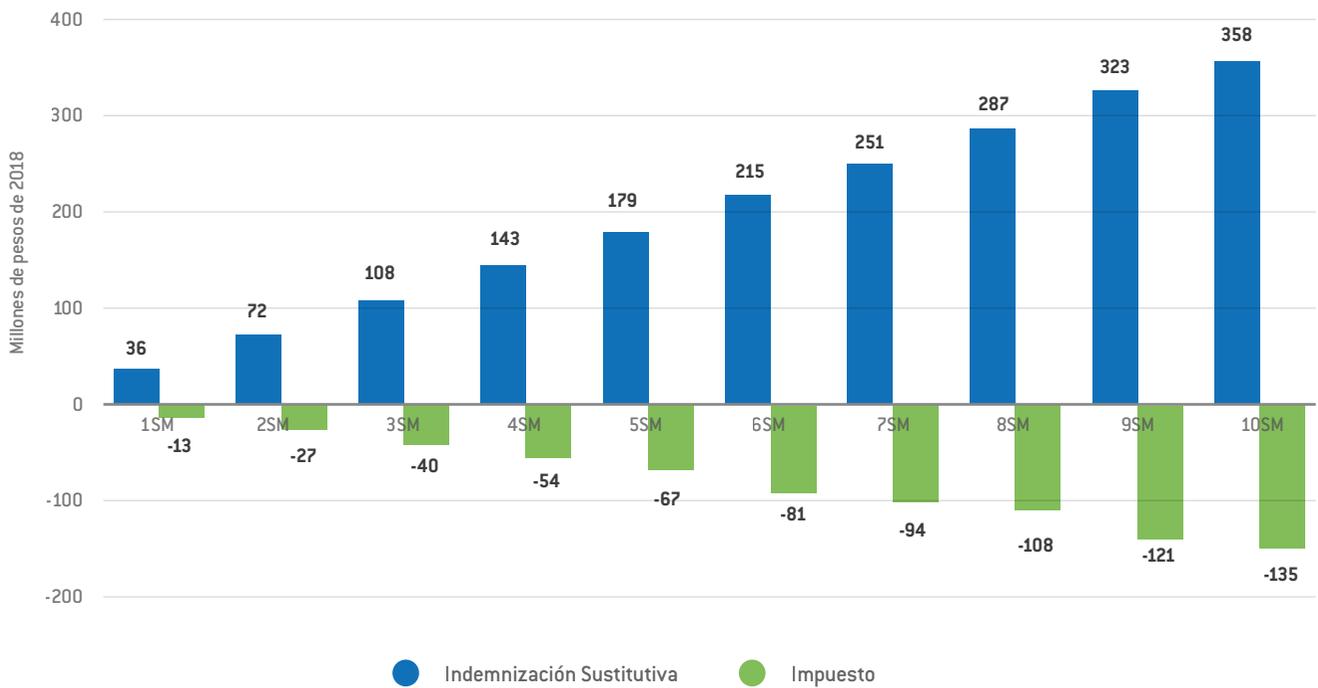
Estas brechas resultan flagrantes en dos medidas. Por un lado, las condiciones de acceso a los fondos de solidaridad pensional son asimétricas: mientras que en el RAIS el acceso al fondo solida-

rio 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). Por el contrario, quienes no alcanzan a cumplir los requisitos de pensión obtienen un retorno diferente dependiendo del régimen. En el RAIS la devolución de saldos corresponde a los ahorros del afiliado más los rendimientos nominales, y en el RPM la indemnización sustitutiva<sup>12</sup>, además del ahorro, solo reconoce un ajuste por la inflación.

Esta inequidad 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 %, supo-

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

Un trabajador a quien le falte una semana de cotización para acceder a pensión y haya cotizado sobre un IBC de COP 1 millón tendría un total de COP 49 millones en una cuenta de ahorro. Sin embargo, el RPM reconocería solo COP 36 millones como indemnización sustitutiva.



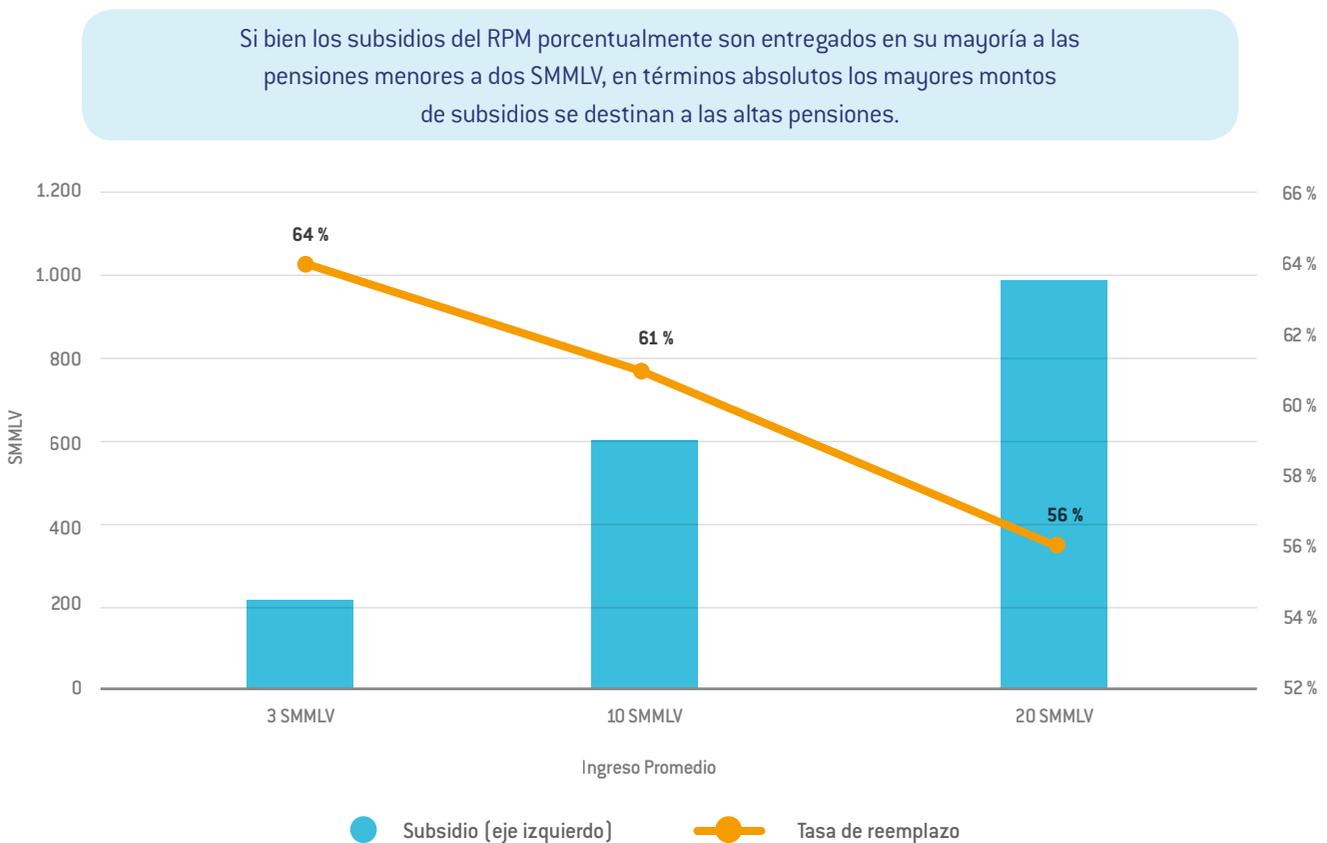
Fuente: Meléndez (2020).

niendo que hubiese destinado sus aportes a una cuenta de ahorros con una tasa de interés anual de 4 % real (Gráfica 4).

La inequidad vertical se manifiesta en el RPM a través de la asignación regresiva de los subsidios pensionales, si bien las tasas de reemplazo<sup>13</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 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 (2017), Echavarría (2019), Villar y Forero (2019) y Azuero (2020), convergen en resultados similares que evidencian la regresividad del esquema (entre 65 % y 86 % de focalización al quintil más alto).

**Gráfica 5.** Asignación de subsidios en el RPM según IBC. Colombia, 2018.



Fuente: Villar y Forero (2018).

Finalmente, en el sistema pensional se replican las desigualdades del país, en especial del mercado laboral, en materia de género, educación e ingreso. 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>14</sup>, informalidad y el peso de la economía del cuidado<sup>15</sup>. Todo esto lleva a que las mujeres

13. Porcentaje que representa la pensión respecto al salario percibido por el trabajador antes de jubilarse.

14. En el último trimestre de 2020 la tasa de desempleo fue de 10,2 % para los hombres y de 18,7 % para las mujeres (DANE, 2021a).

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

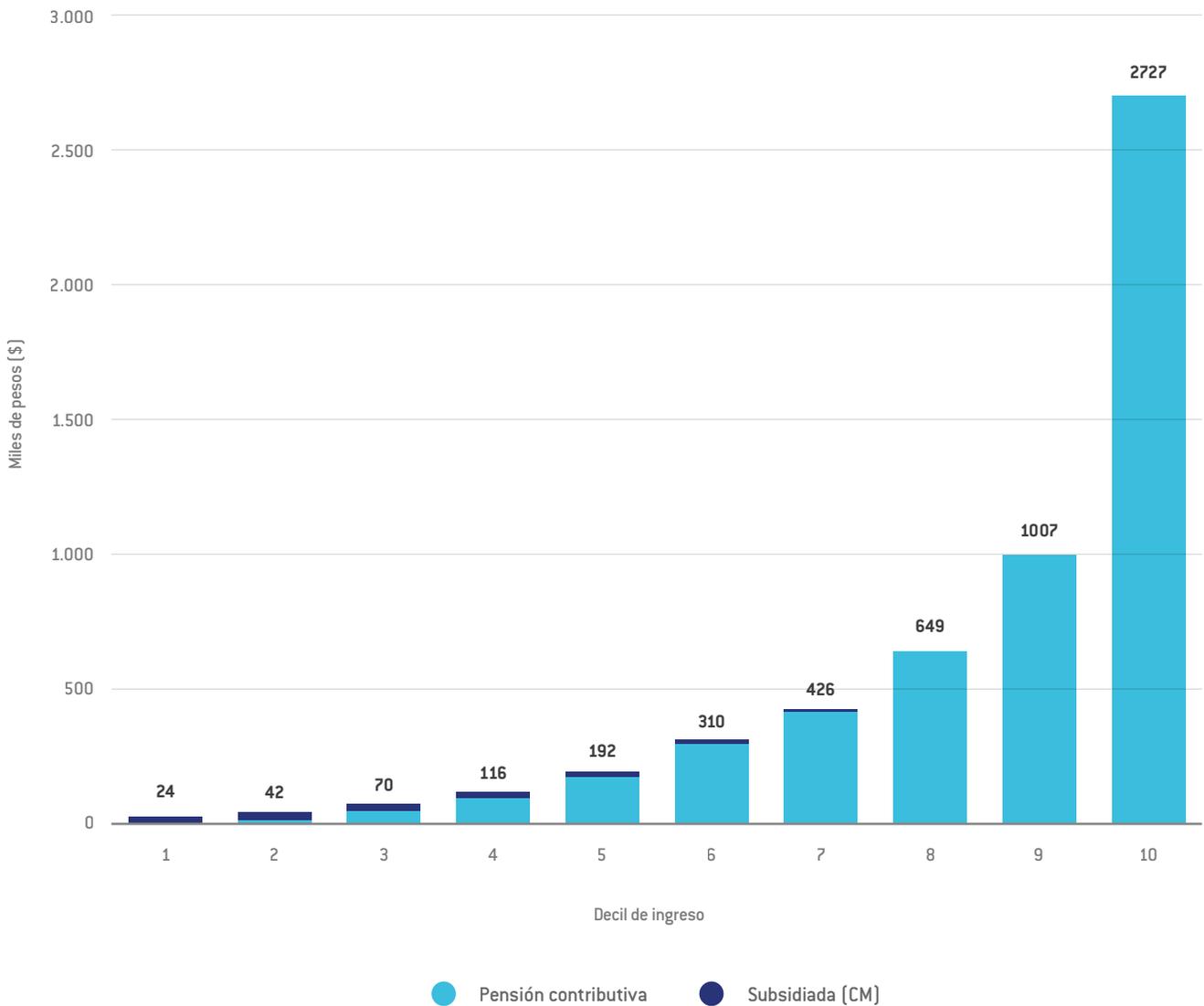
tengan un menor ahorro pensional y, en consecuencia, menor probabilidad de acceso a pensión (Gráfica 3).

A su vez, el nivel educativo es igualmente evidencia de inequidad pensional: el 33 % de la población con mayor educación presenta una cobertura pensional de 77 %, mientras que apenas 20 % de la población con menor nivel educativo accede a pensión (BID, 2018).

El conjunto de estos condicionantes tiene como resultado una concentración desigual tanto en el monto de las medidas 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, 2021a).

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

El 10 % de los pensionados con mayor ingreso concentra casi el 50 % del monto total de pensiones otorgadas.



## SOSTENIBILIDAD

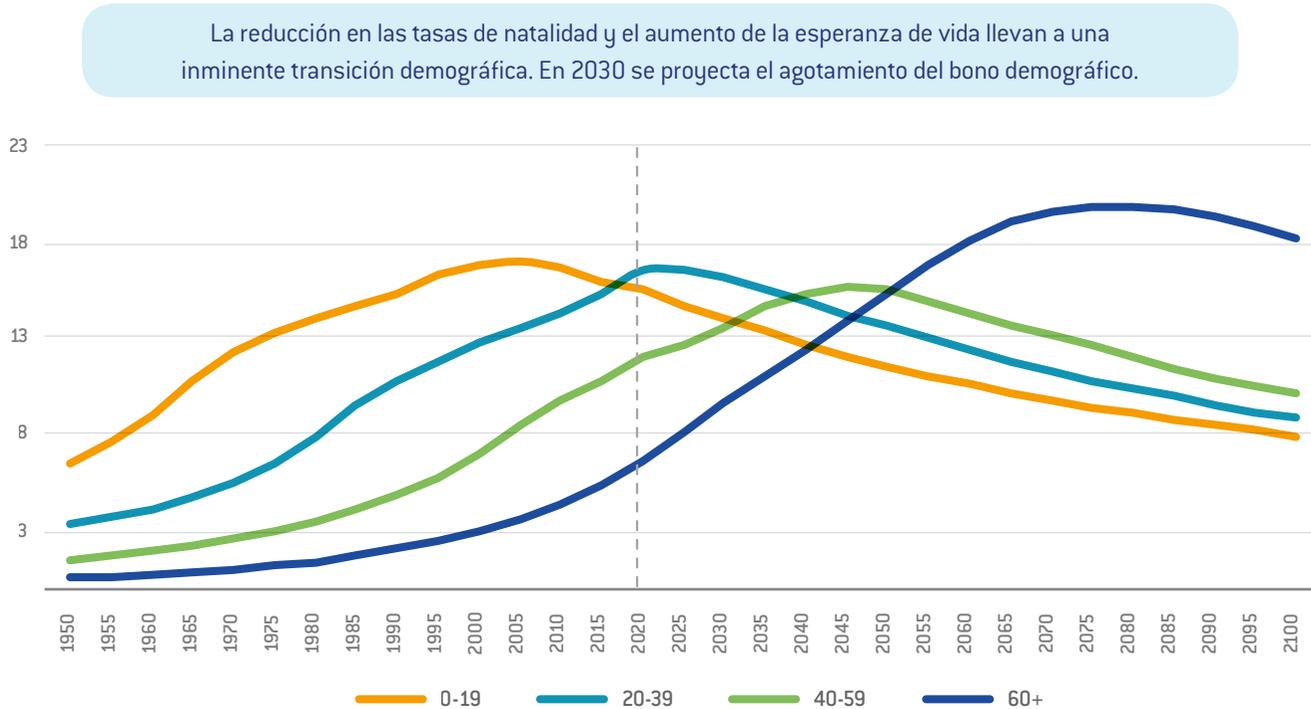
La viabilidad del sistema pensional se sostiene a partir de tres elementos interrelacionados: en primer lugar, las tasas de cotización o cobertura activa; en segundo lugar, las condiciones demográficas (especialmente para el RPM)<sup>16</sup> y, en tercer lugar, la eficiencia en la asignación de estos recursos. Paralelamente, los esquemas solidarios o semicontributivos dependen en mayor medida de la capacidad fiscal del país para otorgar subsidios.

Tal como se abordó en la primera sección del capítulo, referente a la cobertura del sistema, las pensiones se encuentran directamente articuladas al mercado laboral. Tanto en el régimen público como en el privado la sostenibilidad financiera depende de los aportes realizados por los trabajadores formales durante su vida laboral<sup>17</sup>. Esto no es un asunto menor dada la estructura del mercado laboral en Colombia, caracte-

rizado por una informalidad que ronda el 60 % de la población (Villar *et al.*, 2020)<sup>18</sup>.

Los sistemas de reparto como el RPM fueron diseñados con el supuesto de solidaridad intergeneracional; es decir, una amplia base de trabajadores activos (y formales) constituye un fondo común sobre el cual se sostiene el pago de las mesadas pensionales. No obstante, además de la referida informalidad, para 2030 se proyecta el agotamiento del bono demográfico y una transición demográfica donde los adultos mayores empiezan a ser el grupo poblacional mayoritario. En consecuencia, la sostenibilidad del régimen público tal como se encuentra diseñado se hace inviable desde un punto de vista demográfico y del mercado laboral. Así las cosas, según Montenegro (2019), Colombia tendrá en 2055 cerca de 14,2 millones de adultos mayores, de los cuales 8,3 millones no contarían con protección en su vejez.

**Gráfica 7.** Población por grupos de edad (millones). 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 (2019). Cálculos: CPC, con base en Fedesarrollo (2021b).

16. Para el RAIS una condición importante de su sostenibilidad se deriva de las condiciones de rentabilidad del mercado.

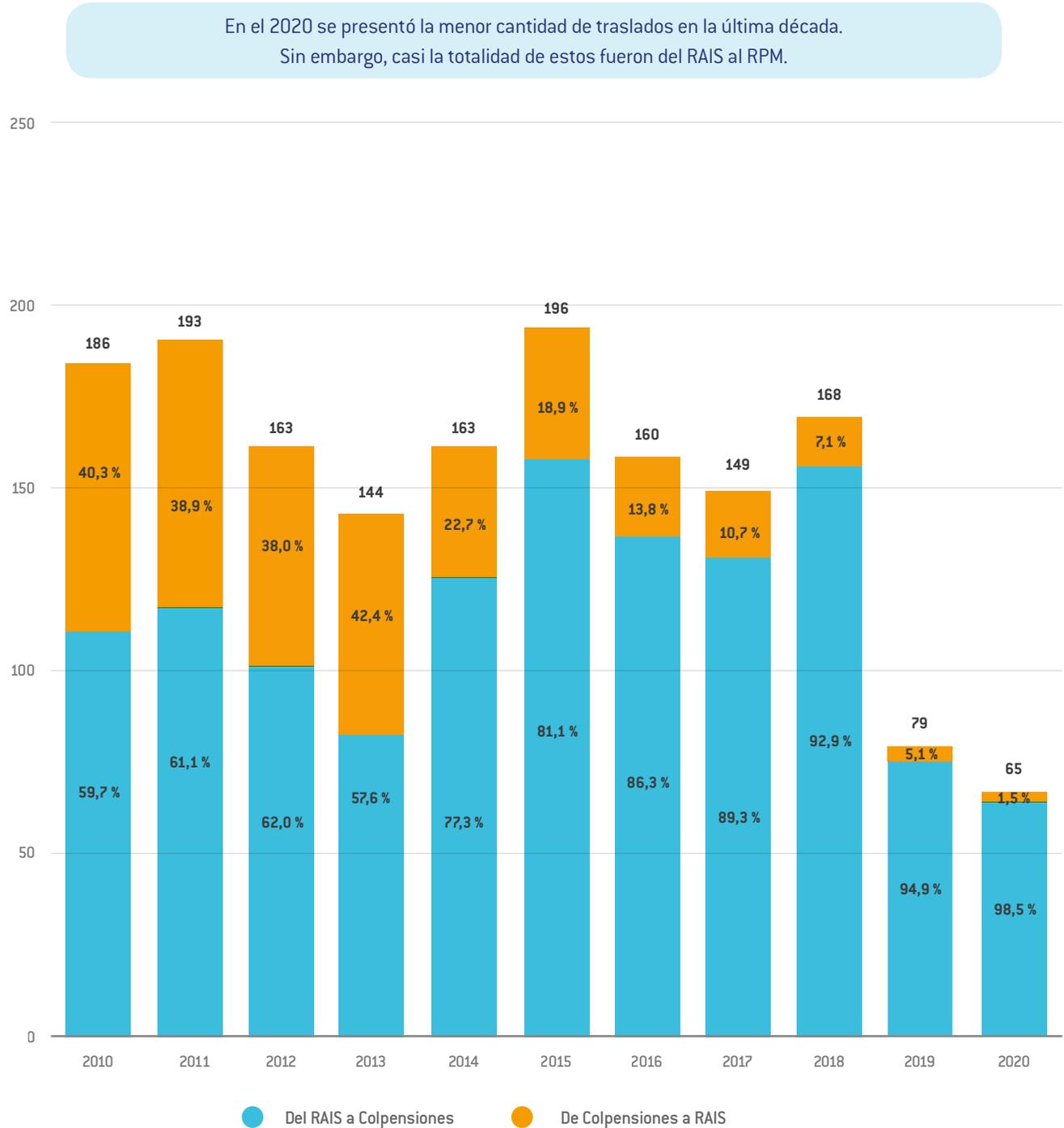
17. En la práctica el RPM no se ajusta a este principio, pues el déficit ha llevado a que el faltante sea cubierto con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

18. También los requisitos mínimos establecidos en la Ley 100 de 1993 cotización mínima sobre un SMMLV— dificultan los aportes de la base al sistema.

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 asumir el pago de las mesadas pensionales. Aunque en 2020 el número total de traslados se redujo, más de 64 mil afiliados migraron del RAIS a Colpensiones, casi el 99 % del total de traslados (Gráfica 8).

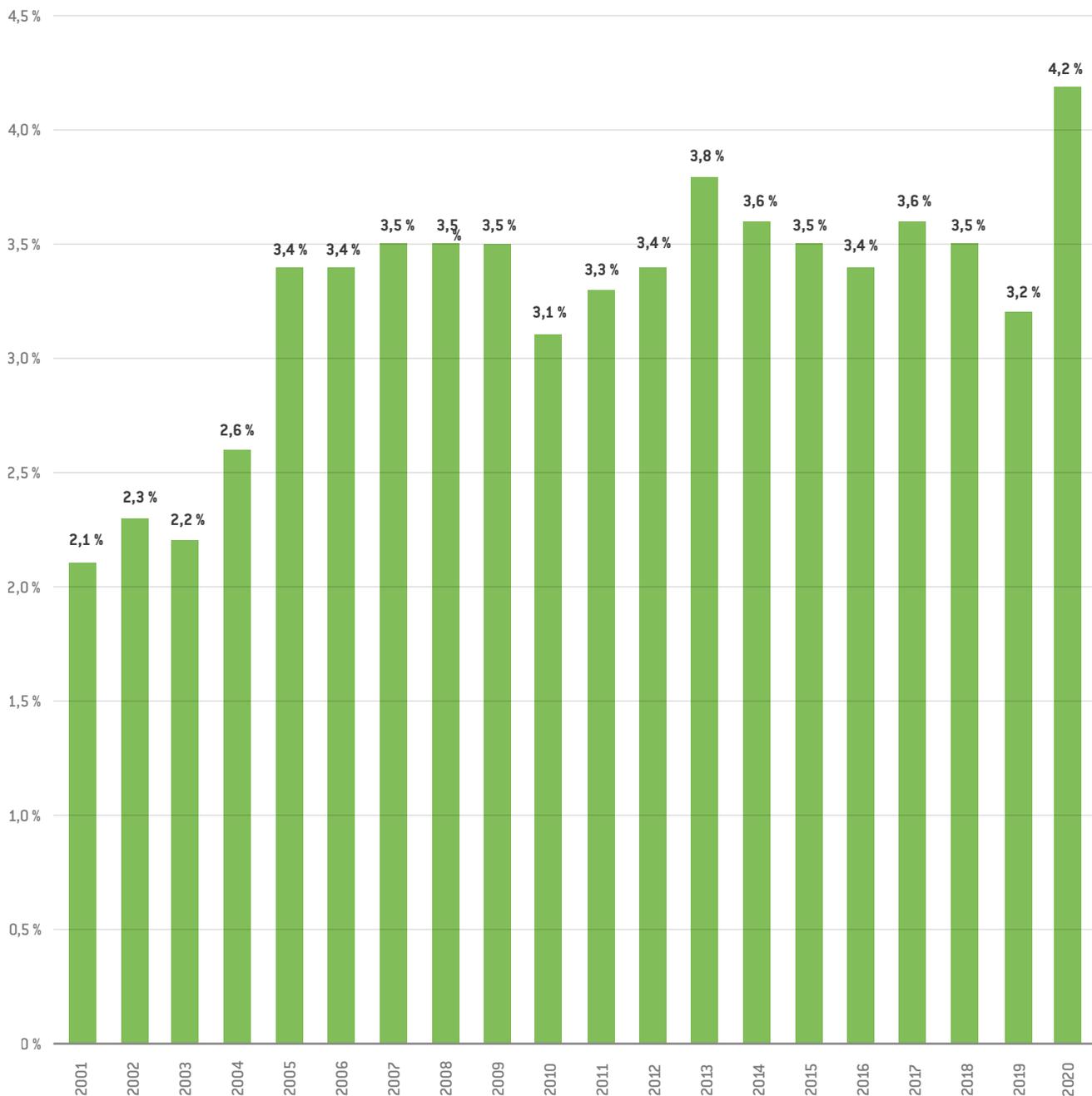
**Gráfica 8.** Número de traslados entre regímenes de pensiones (miles). Colombia, 2010-2020.



Dadas estas consideraciones, el Estado colombiano se ha visto en la obligación de transferir recursos del PGN para cubrir el déficit pensional. El Gobierno Nacional destina cerca del 30 % de todo el recaudo tributario al pago de pensiones (Fedesarrollo, 2021a).

Así, en la última década se ha destinado en promedio el 3,5 % del PIB para cubrir el déficit pensional, cifra que alcanzó un alarmante 4,2 % en 2020 como consecuencia de la reducción de aportes por la crisis derivada del COVID-19 (Minhacienda, 2021b) (Gráfica 9).

**Gráfica 9.** Gasto en pensiones del Gobierno Nacional Central (porcentaje del PIB). Colombia, 2001-2020.



Fuente: Minhacienda (2021a).

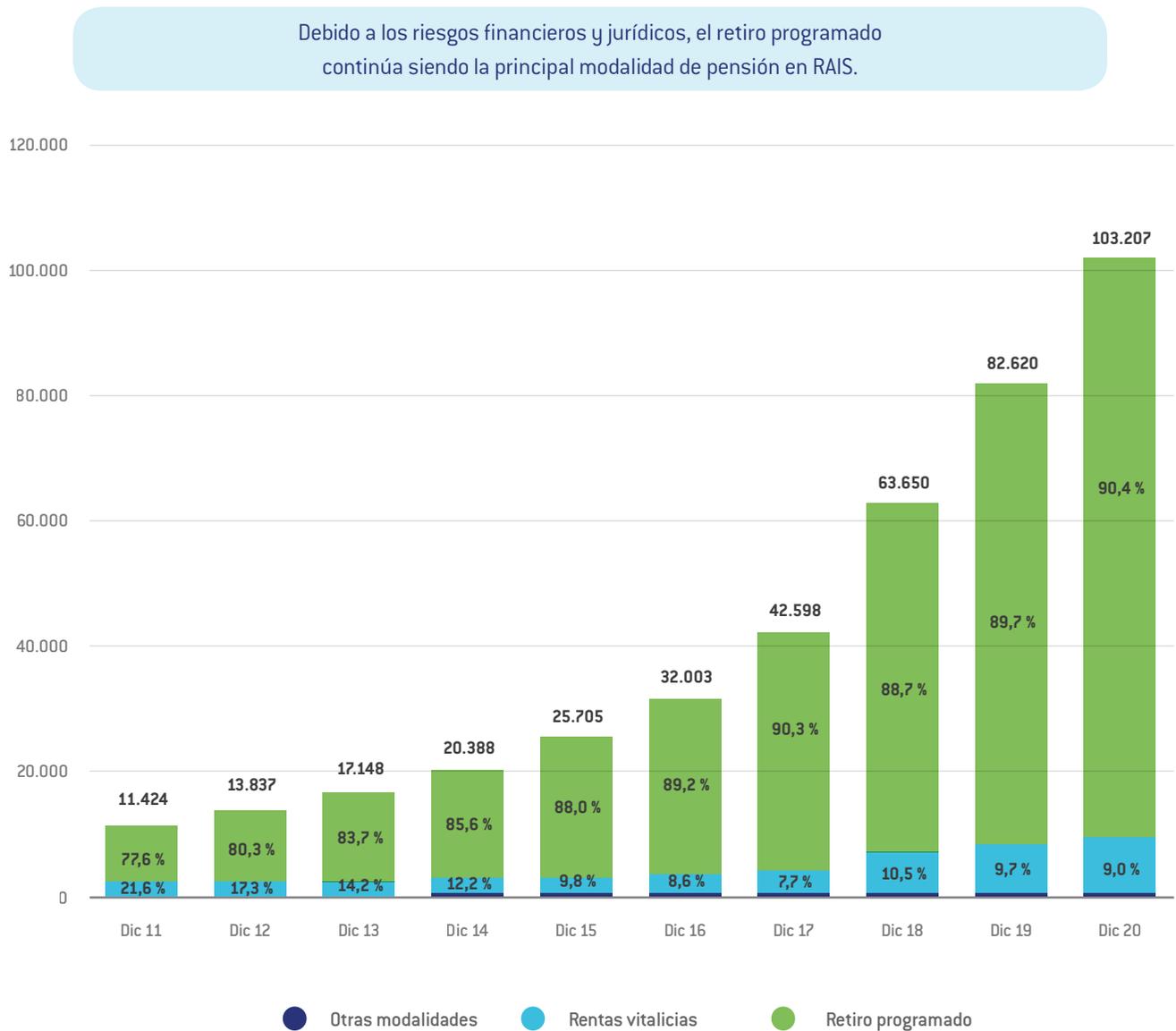
## EFICIENCIA DEL RAIS

El sistema de capitalización individual se introdujo al sistema de pensiones con el objetivo de corregir las fallas del modelo de reparto, especialmente las relacionadas con la sostenibilidad. El RAIS permite diferentes modelos de pensión, principalmente el retiro programado y las rentas vitalicias. Este segundo esquema, como su nombre indica, 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. No obstante, su empleo es escaso.

Si bien el 2020 presentó un crecimiento significativo del 20 % en el número de pensionados en el RAIS, de las 103 mil

**Gráfica 10.** Evolución de las modalidades de pensión por vejez en el RAIS. Colombia, 2011-2020.



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

Fuente: Asofondos (2021). Cálculos: CPC.

pensiones otorgadas, solo el 9 % correspondieron a la modalidad de rentas vitalicias, presentando una reducción de 0,9 pp respecto a 2019 (Gráfica 10).

Esta distribución en las pensiones otorgadas por el RAIS obedece a que el mercado de rentas vitalicias se ve desincentivado por riesgos jurídicos, financieros y de extralongevidad que deben asumir las aseguradoras. En primer lugar, por los fallos judiciales de última instancia que obligan a extender el pago de mesadas de sobrevivencia y, en segundo lugar, por los riesgos asociados al aumento del salario mínimo pese a que estos hayan sido mitigados 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<sup>19</sup>.

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>20</sup> (Azuelo, 2020). En contraste, otros países de la región cuentan con una oferta más amplia

de fondos; por ejemplo, México (10), Chile (7) o Costa Rica (6) (FIAP, 2021).

Otro aspecto relevante en la operación del RAIS gira en torno a la educación financiera. 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 %) tienen una naturaleza “subóptima o irracional”<sup>21</sup> (Azuelo, 2020; Asofondos, 2019).

Finalmente, la pandemia abrió el debate sobre el papel de los fondos de pensiones en la administración del ahorro pensional en medio de la crisis, en tanto se temía por el riesgo de descapitalización de los ahorros próximos al retiro, dada la volatilidad de los mercados. No obstante, el 2020 mostró un repunte favorable de las AFP al cerrar con una rentabilidad real del 8,2 % (FIAP, 2021). Por otro lado, de cara a la recuperación económica es preciso considerar el papel que pueden tener las inversiones de los fondos de pensiones, tema que es abordado al final de este capítulo.

## PROPUESTAS DE REFORMA PENSIONAL

Pese a que en el transcurso del actual Gobierno varios de sus ministros han reiterado la voluntad del Ejecutivo por presentar una reforma pensional, y que desde 2019 se recogieron propuestas y consideraciones de diferentes sectores a través de la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez, al cierre de esta edición no se ha radicado algún proyecto de ley con tal propósito. Al menos dos hechos explicarían que no se haya avanzado en esta dirección y, así mismo, que sea poco probable que el Gobierno presente una reforma pensional en lo que resta de su mandato: la crisis sanitaria y económica derivada del COVID-19 y el costo político tras el retiro de las reformas tributaria y a la salud en un contexto convulsionado por las extendidas manifestaciones sociales.

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 imponible que tiene el Estado colombiano de dar trámite a una reforma estructural. El Banco de la República (2019) publicó un trabajo que recoge propuestas heterogéneas: enfocadas en el fortalecimiento del RAIS (Montenegro, 2019), integradoras de pilares (Villar y Forero, 2019), o que propenden al protagonismo de Colpensiones (Guzmán, 2019). Independientemente de las discrepancias, las propuestas convergen en tres postulados: el fortalecimiento del programa Colombia Mayor, la eliminación de los subsidios regresivos en el RPM, y la necesidad de reducir la informalidad como principio para garantizar la cobertura del sistema.

A continuación, se presenta una síntesis de tres reconocidas propuestas para una eventual reforma pensional.

19. En consecuencia, la modalidad de Retiro Programado termina por transferir los riesgos directamente al pensionado.

20. 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).

21. El afiliado habría recibido con alta probabilidad una mejor pensión de no haberse trasladado.

## Fedesarrollo: reforma pensional para una Colombia post-COVID-19

En el documento *Reformas para una Colombia post-COVID-19*, Fedesarrollo propone una serie de ajustes estructurales en materia de políticas social, fiscal, laboral y pensional. Se insiste en el esquema multipilar compuesto por uno de tipo asistencial, uno contributivo y uno voluntario. No obstante, esta propuesta difiere radicalmente de sus antecesoras en lo referente al régimen contributivo, pues se plantea una reducción de las obligaciones de Colpensiones, compensada por la ampliación de cobertura del ahorro individual a través de esquemas flexibles.

Respecto al primer pilar, de corte solidario, el diagnóstico reconoce la insuficiencia del actual programa Colombia Mayor, tanto en términos de cobertura como del monto otorgado. En consecuencia, se propone reemplazarlo por un esquema gratuito y de cobertura universal en el que se entregaría un monto equivalente a tres veces la línea de pobreza extrema (COP 412.000) a todos los adultos mayores de 65 años que no cuenten con una pensión<sup>22</sup>. Este programa tendría una implementación inmediata<sup>23</sup>.

En cuanto al segundo pilar, la propuesta plantea una reestructuración de los esquemas contributivos. El RPM desaparecería en el largo plazo al retirar a afiliados menores de 42 años en el caso de los hombres y de 37 años para las mujeres, así como al prohibir el ingreso de nuevos cotizantes (salvo en caso de traslado). De esta forma, Colpensiones asumiría únicamente el pago de: (1) el ingreso básico universal para la vejez; (2) las mesadas de sus actuales pensionados, y (3) las mesadas de quienes, faltando diez años para su retiro, decidan permanecer en el régimen público aceptando las condiciones de un régimen de transición.

Los afiliados que decidan acogerse a este régimen de transición deberán: (1) asumir una tasa de cotización del 25 % (un aumento de 11,5 % asumido solo por el trabajador) y (2) cotizar durante el resto de la vida laboral por lo menos 40 semanas al año hasta cumplir la edad de pensión. Las cotizaciones no podrán exceder un tope de cinco SMMLV como IBC. Con estas condiciones se asegura que con un mínimo de 1.300 semanas cotizadas se obtengan las mismas tasas de reemplazo ofrecidas actualmente por el RPM. Quienes decidan no acogerse al régimen de transición,

o los afiliados a Colpensiones menores de 42 años (hombres) y 37 años (mujeres), recibirían una indemnización sustitutiva.

En consecuencia, este segundo pilar estaría mayoritariamente concentrado en el esquema de capitalización individual, administrado por las AFP o entidades financieras reguladas. La propuesta de Fedesarrollo incluye también importantes ajustes al RAIS: se flexibilizarían las tasas de cotización, las cuales podrían ser de 0 % (para independientes, pequeñas empresas o trabajadores que expresamente renuncien a cotizar pensión), o una tasa paritaria de elección libre entre empresas y trabajadores. Así, las medianas y grandes empresas (no elegibles al Régimen Simple de Tributación) estarían en la obligación de ofrecer planes alternativos de pensión a través de una AFP o entidad financiera que asegure una tasa de reemplazo de al menos 50 %.

Finalmente, el tercer pilar, de naturaleza voluntaria individual, mantendría las mismas condiciones e incentivos tributarios vigentes.

Como bien reconoce Fedesarrollo, esta propuesta implica un aumento en el déficit de Colpensiones en el corto plazo, en tanto asumiría el pago de indemnizaciones sustitutivas sumado al cierre de nuevas cotizaciones y las transferencias subsidiadas del primer pilar. Sin embargo, según sus estimaciones, este déficit alcanzaría un máximo de 3,2 % del PIB en el año 2031, para paulatinamente ascender hasta un saldo positivo superior al 1 % del PIB a partir de 2059.

## Asofondos: propuesta de reforma integral para la vejez

La propuesta de Asofondos considera el esquema de capitalización individual como el único sistema contributivo viable. En consecuencia, recomienda la eliminación del régimen de reparto público como el que rige actualmente a Colpensiones. Así, en el modelo de Asofondos Colpensiones compite con las AFP en las mismas condiciones en un sistema de ahorro y capitalización. Esta nueva versión de Colpensiones tendría un gobierno corporativo inspirado en el del Banco de la República, que garantice independencia frente al Gobierno Nacional.

Para incrementar la *cobertura* se propone establecer el sistema BEPS como un régimen semicontributivo dirigido a los cotizantes que no alcanzan a jubilarse. El sistema recibiría las

22. Aplica únicamente para personas que hayan residido al menos 30 años en el país.

23. El ajuste anual se realizaría con base en los cálculos de línea de pobreza extrema del DANE.

devoluciones de saldos de dichos cotizantes y otorgaría las rentas vitalicias correspondientes. Este mecanismo sería utilizado para mesadas de vejez, invalidez y sobrevivencia. Como complemento a este esquema, se plantea una mejora del programa Colombia Mayor, que pasaría a constituir un régimen solidario no contributivo, otorgando un subsidio que cubra la línea de pobreza a todos los mayores de 65 años que pertenezcan al Sisbén en los niveles 1 y 2.

Para superar la *inequidad* presente en el sistema actual, Asofondos plantea el acceso a una pensión de salario mínimo para aquellas personas con 1.150 semanas cotizadas que cumplan con la edad legal de retiro y que no tengan el capital suficiente para acceder a una pensión. Este mecanismo se financiaría con un fondo común de reserva a través de una cotización de los afiliados de naturaleza similar al Fondo de Garantía de Pensión Mínima que rige actualmente y que, según Asofondos, ha logrado jubilar a más de 50 mil personas. Con la eliminación del RPM desaparecerían los subsidios en el sistema pensional contributivo, los cuales podrían ser focalizados en los esquemas de protección a la vejez solidarios, como BEPS y Colombia Mayor. Adicionalmente, se elimina otra fuente de inequidad como lo es la indemnización sustitutiva en el RPM, la cual no reconoce rendimientos reales sobre el ahorro pensional.

La sostenibilidad del sistema propuesto reposa en la estructura del régimen de ahorro individual, y se descarta la existencia de un pilar de reparto puro, con el argumento de que la desproporción entre cotizantes y pensionados producto de la informalidad laboral y la transición demográfica hace insostenible un sistema de esta naturaleza.

El marchitamiento del régimen público se daría a partir del cierre a nuevos afiliados, quienes deberán optar por un esquema de capitalización individual, con AFP públicas o privadas. Se establecería un régimen de transición para los afiliados a Colpensiones que se encuentren a más de diez años del retiro.

Por último, parámetros como edad de jubilación o semanas de cotización no serían modificados. Sin embargo, Asofondos sugiere contemplar la posibilidad de aumentar un punto porcentual la tasa de cotización con el fin de incrementar el monto de las mesadas y la inversión.

## ANIF: reforma estructural pensional

ANIF propone el marchitamiento del RPM a partir del cierre de nuevas afiliaciones y la implementación de regímenes de transición durante un periodo de dos a cinco años para quie-

nes ya se encuentran cotizando. Sin embargo, esta propuesta no implica la desaparición de Colpensiones, que continuaría respondiendo con los compromisos adquiridos con los pensionados vigentes y con los futuros pensionados que continúen afiliados a esta entidad.

Para ANIF el incremento de la cobertura del sistema pensional depende necesariamente de una reforma laboral orientada a la flexibilización del mercado laboral mediante la reducción de los costos no salariales. También se propone un fortalecimiento del programa Colombia Mayor, contemplando un incremento de las transferencias hacia valores cercanos a la línea de pobreza extrema a través de recursos adicionales del PGN y no por la vía de subsidios cruzados.

En cuanto al esquema BEPS, ANIF considera que desincentiva el ahorro individual ante la promesa de subsidios otorgados por el Estado. En reemplazo, propone un sistema de “reversión hipotecaria”, en el que la vivienda adquirida durante la vida laboral se habilitaría como un activo líquido que entra a complementar los ahorros pensionales a cambio de la propiedad del inmueble cuando fallece el pensionado. Aplicar este modelo en Colombia requeriría de cambios regulatorios. Por esa razón, una manera de aterrizar dicha propuesta consistiría en sumarle al monto pensional ahorrado el valor de la vivienda, con lo cual se calcularía un BEP, buscando evitar la simple devolución de saldos. Este esquema permitiría otorgar pensiones inferiores al salario mínimo.

En materia de *equidad*, con el marchitamiento del RPM eventualmente se daría fin a los subsidios regresivos que otorga dicho régimen. Para garantizar la jubilación de los cotizantes de menores ingresos se plantea una flexibilización del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), de modo que las personas que cotizan en el RPM también puedan acceder. Las únicas condiciones de acceso a este fondo serían el cumplimiento de al menos 1.150 semanas de cotización y haber cotizado por ingresos de al menos un salario mínimo, de modo que los subsidios estarían focalizados en las cotizaciones por dicho valor.

Adicionalmente, se propone utilizar de manera más amplia los recursos acumulados en el FGPM. Según ANIF, esto se debe a la discrecionalidad con la que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determina el acceso a este fondo. Por tanto, se propone una modificación reglamentaria que tenga como objetivo mejorar la focalización de los recursos del FGPM para optimizar la cobertura pensional, en conjunto con un soporte de aseguramiento del Estado a través de Positiva Seguros como garante de las rentas vitalicias otorgadas con recursos del FGPM, dada la ausencia de ofertas por parte del sector privado.

Para garantizar la *sostenibilidad* del sistema y al mismo tiempo reducir el valor presente neto del pasivo pensional (VPN)<sup>24</sup>, además del marchitamiento del RPM que representa el mayor obstáculo en cuanto a sostenibilidad, se plantea un grupo de cambios paramétricos fundamentales: (1) reducir la pensión mínima a un valor de 75 % de un salario mínimo; (2) reducir en 20 pp las tasas de reemplazo (60 % a 80 %) que el RPM mantiene mediante subsidios estatales; (3) incrementar progresivamente la edad de pensión hasta los 62 años para mujeres y 67 años para hombres, y (4) reducir el valor de las pensiones sustitutivas del 100 % al 75 %, con la única excepción de mantener el 100 % hasta que todos los hijos cumplan 25 años. De

aplicarse esta reforma no habría un ahorro fiscal significativo en el corto plazo, pero en el horizonte 2017-2050 la propuesta de ANIF representaría, según sus cálculos, una reducción del 16,4 % del PIB en términos de VPN pensional bruto (incluye las contribuciones pensionales).

En cuanto al funcionamiento del RAIS serán necesarios varios ajustes para estimular un mercado de rentas vitalicias, además de la ya mencionada reducción de la pensión mínima. ANIF sugiere permitir recálculos a dichas rentas, expandir el mercado en materia de aseguramiento previsual y ofrecer mayor certeza jurídica sobre los beneficiarios de estas pensiones.

24. El valor presente neto pensional resulta de la suma de las obligaciones pensionales que estarán generando los cotizantes de hoy y las pensiones que reciben (y continuarán recibiendo) los jubilados actuales.

## Pensiones en la recuperación económica y social

La crisis derivada del COVID-19 ha resaltado la importancia de los mecanismos de protección social, entre los cuales el sistema de protección a la vejez cobra especial relevancia. En primer lugar, permite la focalización y atención a una población especialmente vulnerable en un contexto de pandemia como son los adultos mayores. En segundo lugar, contribuye a la equidad y reduce la pobreza en la tercera edad a la vez que dinamiza la demanda agregada de este segmento poblacional.

Transcurrido más de un año desde el inicio de la crisis, son lamentables los costos económicos y humanos. Las defunciones por COVID-19 se concentraron especialmente en adultos mayores<sup>25</sup>, situación exacerbada por el aumento en la pobreza de esta población al alcanzar el 30,3 %<sup>26</sup>. Así mismo, la pérdida del empleo y el aumento de la informalidad redujeron las tasas de cotización al sistema pensional, incrementando el déficit de Colpensiones (Minhacienda, 2021b).

No obstante, también se presentaron avances en materia de protección a la vejez. El 53 % de la población en etapa 1 del plan de vacunación cuenta con el esquema completo de vacunación, principalmente adultos mayores de 80 años. Así mismo, el programa Colombia Mayor unificó el valor del subsidio en COP 80.000 a nivel nacional, además de un giro adicional por la misma cantidad hasta junio de 2021.

En materia de cobertura se reglamentó el piso de protección social, permitiendo a trabajadores que devengan menos de un SMMLV cotizar al sistema de protección para la vejez a través del esquema BEPS. Paralelamente, el CONPES de reactivación compromete a Colpensiones a implementar estrategias con enfoque diferencial para ampliar la cobertura y alcance de este programa (DNP, 2021).

Por efecto de la crisis se temía la descapitalización de los fondos de pensiones dada la volatilidad en los mercados. En consecuencia, desde el Gobierno y el Congreso se contemplaron proyectos que proponían el retiro parcial del ahorro pensional, así como el traslado inmediato de

afiliados RAIS al RPM. No obstante, las AFP consiguieron una pronta recuperación pasando de una rentabilidad promedio real en el fondo moderado de -1,96 % en marzo de 2020 a 8,18 % en diciembre del mismo año (Superintendencia Financiera, 2021).

Algunos países como Dinamarca, Nueva Zelanda o Suiza posibilitan el retiro parcial del ahorro pensional o bien lo permitieron a raíz de la pandemia, como es el caso de Australia, Estados Unidos y Perú. Según Bosch *et al.* (2020) estas medidas representan un dilema de política entre el corto y el largo plazo y deberían ser implementadas como última instancia para proporcionar liquidez tras un choque. Así mismo, el impacto positivo se relaciona con el acceso y capacidad de ahorro voluntario, una situación común en los países OCDE, pero escasa en Latinoamérica. La experiencia peruana indica que muy probablemente los ciudadanos retirarían los fondos para convertirlos en activos líquidos (Bosch *et al.*, 2020).

Estas propuestas no prosperaron en Colombia<sup>27</sup>, manteniendo estable el ahorro pensional depositado en el RAIS, el cual tiene importantes efectos sobre la economía y un potencial aporte para la recuperación económica y social. Según Villar *et al.* (2013), los fondos de pensiones contribuyeron en promedio 0,58 pp al crecimiento económico del país entre 1994 y 2010. Actualmente, los recursos administrados por las AFP ascienden a más de COP 293 billones y “cerca del 60% se encuentran invertidos en el país en proyectos de infraestructura, en activos inmobiliarios, acciones de empresas, en el sector financiero y en otras inversiones que aportan de manera importante al crecimiento y desarrollo del país” (Asofondos, 2020).

Es imprescindible avanzar en una reforma pensional que dote de mayor resiliencia ante futuros choques económicos y de salud pública. Colombia hoy tiene cerca de 3,5 millones de adultos mayores desprotegidos. De no avanzar con los ajustes necesarios, se estima que esta cifra podría llegar a los 14 millones en 2050 (Montenegro, 2019).

25. Tras la vacunación de estos grupos etarios, la concentración de mortalidad se desplazó hacia las generaciones aún no vacunadas.

26. No hay datos oficiales que desagreguen defunciones por COVID-19 por edad y nivel de ingreso. Sin embargo, es preciso mencionar que, según el DANE (2021b), los estratos 1 y 2 concentraron el 63,3 % del total de defunciones a nivel nacional entre marzo de 2020 y enero de 2021.

27. Si bien no se permitió el retiro de ahorros pensionales, el Decreto 488 de 2020 posibilitó el retiro parcial de cesantías por reducción de ingresos.

# 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 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 1.675.000 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	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
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	Acción pública
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	Acción pública
Involucrar a la rama judicial en las mesas técnicas donde se discute la reforma pensional	Actualmente los fallos judiciales en materia pensional son una fuente de riesgo que afecta la sostenibilidad del sistema. Las mesas técnicas donde actualmente se discute la reforma pensional son un espacio que podría ser empleado para concientizar a las altas cortes sobre las consecuencias fiscales de las decisiones que se fallan.	Colpensiones, Asofondos, Minhacienda, Mintrabajo y rama judicial	Coordinación público-privada

## REFERENCIAS

- 1 ANIF. (19 de abril de 2018). *Comisión de Gasto Público: evaluación del sistema pensional*. <http://www.anif.co/Biblioteca/politica-fiscal/19-de-abril-de-2018-comision-de-gasto-publico-evaluacion-del-sistema>
- 2 Asofondos. (2019). *¿Qué le conviene más, régimen público o privado?, nota de análisis No. 6*.
- 3 Asofondos. (2020). *El papel de los fondos de pensiones en la recuperación económica. Nota de Análisis No. 11*.
- 4 Asofondos. (2021). *Informe 2021 – Estudios y cifras*. <https://asofondos.org.co/estudios-y-cifras/>
- 5 Azuero, F. (2020). *El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- 6 Banco de la República. (2019). *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina*.
- 7 BID. (2021). *Sistema de Información de mercados laborales y seguridad social*. <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>
- 8 Bosch, M. (2016). *Educación financiera: un panorama de la evidencia. Presentación en Taller Colpensiones*.
- 9 Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Olivieri, M. L. y Miguel, V. J. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. BID.
- 10 Bosch, M., Felix, C., García-Huitrón, M., & Silva-Porto, M. T. (2020). *Acceso al ahorro obligatorio para el retiro en tiempos de COVID-19: Consideraciones de política pública*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0002379>
- 11 Colpensiones. (2021). *Informe de gestión 2021*.
- 12 Córdoba, J. P. y Piraquive, G. (2019). *Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano*.
- 13 CPC. (2021). *Informe Nacional de Competitividad 2020 - 2021*.
- 14 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)
- 15 DANE. (2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares 2020*.
- 16 DANE. (2021a). *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) diciembre 2020*.
- 17 DANE. (2021b). *Defunciones por COVID-19: Cifras oficiales*. 1.ª ed.
- 18 DANE. (2021c). *Pobreza monetaria en Colombia—Resultados 2020*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria\\_2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf)
- 19 DNP. (2016). *Colombia: efectos distributivos de la política económica*.
- 20 DNP. (2021). *CONPES 4023, política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia*.
- 21 Echavarría, J. J. (2019). El sistema pensional colombiano en el contexto latinoamericano. En Banco de la República, *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente*.
- 22 Farné, S. y Nieto Ramos, A. (2017). *¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia?* Universidad Externado de Colombia.
- 23 Farné, S. y Nieto, A. (2019). Razones para reformar el Régimen de Ahorro Individual. En Banco de la República, *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente*.
- 24 Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). *Misión Colombia Envejece: Cifras, retos y recomendaciones*. Fundación Saldarriaga Concha.
- 25 Fedesarrollo. (2021a). *Reformas para una Colombia post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social* [archivo pdf]. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4103/Report\\_Abril\\_2021\\_Mej%EDa\\_et\\_al.pdf?sequence=9](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4103/Report_Abril_2021_Mej%EDa_et_al.pdf?sequence=9)
- 26 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=Fedesarrollo](https://www.youtube.com/watch?v=8FYoVZMwr5E&t=392s&ab_channel=Fedesarrollo)
- 27 FIAP. (2021). *Estadísticas Históricas*. <https://www.fiapinternacional.org/estadisticas/>
- 28 Flórez, C., Villar, L., Puerta, N. y Berrocal, L. (2015). El proceso de envejecimiento de la población en Colombia: 1985-2050. En Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, *Misión Colombia Envejece: Cifras, retos y recomendaciones*. Fundación Saldarriaga Concha.
- 29 FOPEP. (2021). *Estadísticas de Pensionados FOPEP*. <https://www.fopep.gov.co/consulte-nuestras-estadisticas-de-pensionados/>
- 30 Garcés, J. P. C., y Galeano, G. P. (2019). *Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano*.
- 31 Guzmán, A. (2019). Protección para la vejez. En Banco de la República, *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente*.
- 32 Gutierrez, J., y Zamudio, N. (2018). *Medidas de Concentración y Competencia*.
- 33 López, C. (2019). El otro debate necesario. En Banco de la República *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente*.
- 34 Mejía, L. F. (2019). *Elementos para la reforma pensional en Colombia*.
- 35 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/>

- 36** Minhacienda. (2021a). *Balance Gobierno Nacional Central*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral)
- 37** Minhacienda. (2021b). *Plan Financiero 2021*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-157138//idcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-157138//idcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- 38** Montenegro, S., Eslava, D., Cáceres, J. M., Llano, J., & Fajury, K. (2018). *Un modelo para evaluar el sistema pensional colombiano*.
- 39** Montenegro, S. (2019). El camino es el ahorro. En Banco de la República, *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente*.
- 40** Naciones Unidas. (2019). *World Population Prospects*. <https://population.un.org/wpp/>
- 41** Nieto, A. (2014). *El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia*.
- 42** OCDE. (2018). *Pension Spending*. <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>
- 43** Rodríguez, J. (2018). Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del Sistema General de Pensiones y sus efectos. *Economía Colombiana*, 352, 102-115.
- 44** Superintendencia Financiera. (2021). *Informes y cifras fondos de pensiones obligatorias*. <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/cifras/pensiones-cesantias-y-fiduciarias/informacion-por-sector-/pensiones-y-cesantias/ regimen-de-ahorro-individual-con-solidaridad-/fondos-de-pensiones-obligatorias-61160>
- 45** Villar, L., Jonathan, M., Vaca, J. C. y Carlos, R. (2013). *Impactos macroeconómicos del sistema pensional en Colombia*. Fedesarrollo.
- 46** Villar, L., Forero, D. y Becerra, A. (2015). Colombia: Una mirada desde la visión multipilar.
- 47** 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 [82].
- 48** Villar, L. y Forero, D. (2019). Reforma al esquema de protección a la vejez. En *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente*.
- 49** Villar, L., Becerra, A., Forero, D. y Ortega, M. A. (2020). *El pilar no contributivo y su rol en el sistema de protección a la vejez: Colombia Mayor*.
-