



PENSIONES



Jovencita alegre con una anciana jugando junto con una tableta digital en casa



INTRODUCCIÓN

1

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PILARES
PROPUESTO EN LA REFORMA

2

¿A QUIÉN PENSIONAMOS?

3

LOS PILARES SOLIDARIO Y SEMICONTRIBUTIVO
EN LA REFORMA PENSIONAL

4

¿A QUIÉNES CUIDAMOS MEJOR?

5

EQUIDAD EN LA REFORMA

6

¿SOMOS CAPACES DE MANTENER
ESTE SISTEMA? ¿A QUÉ COSTO?

7

SOSTENIBILIDAD EN LA REFORMA

8

EFICIENCIA DEL RAIS

9

UN SISTEMA QUE PROTEJA A
QUIEN MÁS LO NECESITA

10

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

11

BIBLIOGRAFÍA

12



MAPA DE UBICACIÓN



Personas de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva o no contributiva (en %).
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2022. Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS).

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)
		Cobertura pensional ¹ total	27,7 %	10 de 15	Uruguay (87,4 %)	BID (2021)
	Pasiva contributiva	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)
	Pasiva total ²	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)
		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) ³	11,5 %	2 de 9	Uruguay (11,95 %)	FIAP ⁴ (2022)
Eficiencia RAIS ⁵	Rentabilidad real fondos de ahorro obligatorio (2022)	-15,62 %	7 de 7 ⁷	República Dominicana (-2,14 %)	FIAP (2022)	
	Promedio de rentabilidad real fondos de ahorro obligatorio ⁶	7,04 %	3 de 7	Uruguay (7,28 %)	FIAP (2022)	
	Activos de los fondos de pensiones (porcentaje del PIB)	31,9 %	4 de 10	Chile (75,7 %)	OCDE (2021)	

1. Se entiende por cobertura pensional a personas de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva.
2. 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.
3. 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.
4. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.
5. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.
6. Promedio de rentabilidad real desde su inicio de operación.
7. Países de América Latina con sistema de capitalización individual: Colombia, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, El Salvador, México y Costa Rica. Para 2022 no se reportaron datos de Bolivia y México.

1 INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones desempeñan un papel crucial en la competitividad presente y futura de los países. Cuando funcionan correctamente, brindan a los adultos mayores la posibilidad de mantener un ingreso estable, lo que se traduce en una mayor calidad de vida, al tiempo que permiten a las personas que se encargan del cuidado de los adultos mayores integrarse al mercado laboral. Así mismo, los sistemas de pensiones pueden contribuir al aumento del ahorro nacional, y en esa medida ser el motor de la inversión y del funcionamiento del mercado de capitales. No obstante, para que estos sistemas brinden los mayores beneficios posibles a la sociedad, importa su diseño e implementación.

En términos generales, los sistemas de protección a la vejez descansan en alguno de los siguientes mecanismos o en una combinación de ellos: por una parte, esquemas de solidaridad donde el Estado se encarga de transferirles recursos a los adultos mayores contra recursos del presupuesto público; por otra, los mecanismos de reparto, en los que los adultos mayores de hoy reciben recursos que están aportando las personas que aún están trabajando y, finalmente, los sistemas de ahorro, en los que los adultos mayores reciben alguna expresión de los ahorros que han hecho a lo largo de su vida.

La sostenibilidad de los sistemas de reparto depende de la capacidad de las generaciones más jóvenes de pagar las pensiones de las generaciones mayores a través de su cotización al sistema. En un contexto demográfico global en el que las tasas de natalidad han disminuido, la esperanza de vida ha aumentado y se proyecta que ambas tendencias continúen en el tiempo, se generan desbalances cada vez más evidentes y con mayores costos operativos y fiscales en el largo plazo.

Los tres mecanismos tienen una alta incidencia del nivel de formalidad de las economías. En particular, el de reparto y el de capitalización se encuentran atados a la formalidad del mercado laboral. Esta dependencia hace que la estructura del mercado laboral determine la capacidad de los mecanismos de cumplir sus objetivos.

La alta informalidad reduce por un lado el número de cotizantes que asumen las pensiones presentes y, por otro, la densidad de cotización de gran parte de los trabajadores, quienes transitan constantemente entre la formalidad y la informalidad. Esta variable incide de forma directa en la suficiencia de las pensiones en los sistemas de capitalización, así como en las condiciones de acceso a pensión.

A su vez, la digitalización y las nuevas tecnologías están transformando aceleradamente el mundo laboral, lo que plantea interrogantes sobre la viabilidad de los sistemas de pensiones vigentes. La creciente automatización, la economía digital y los cambios demográficos manifiestan la necesidad de repensar sistemas de protección para adaptarse a esta nueva realidad del siglo XXI.

En Colombia, el sistema de protección a la vejez vigente y el propuesto en la reforma no responden a los objetivos primordiales: no se ampara a la mayor parte de la población, no es sostenible financieramente, no es eficiente y no logra prestar sus servicios en condiciones de equidad. Asimismo, en lugar de generar condiciones de equidad, segrega entre una minoría privilegiada por la formalidad, cuyos beneficios en gran medida se sostienen en detrimento de una mayoría informal y desprotegida. En el sistema vigente, una 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 de trabajadores que no lograrán pensiónarse cuando llegue su edad de retiro por su intermitencia como trabajadores formales.

Al mismo tiempo, tenemos un sistema complejo y engorroso para el ciudadano, en el que los dos regímenes contributivos compiten por los ya escasos cotizantes formales, y los componentes subsidiado y semicontributivo como Colombia Mayor y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) no han podido resolver los problemas de cobertura y protección a los más vulnerables. Como saldo, solo uno de cada cuatro colombianos en edad de jubilación tiene acceso a pensión, y si incluimos a los beneficiarios de los mecanismos no contributivos, la cobertura apenas sobrepasa el 50 %, una cifra muy inferior a la de pares regionales.

Ante este panorama, se encuentra en trámite una reforma pensional de pilares⁸, la cual, si bien reduce tangencialmente algunos de los problemas del sistema, presentando aspectos positivos como la ampliación del monto y cobertura del pilar solidario, igualmente tiene múltiples fallas de forma y contenido que podrían llevar a un peor escenario. Estos fallos serán abordados a lo largo del capítulo.

Este capítulo se divide en siete 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) una propuesta de sistema de protección a la vejez.

8. En el momento de la redacción de este capítulo, el proyecto de Ley 293 de 2023, Reforma a las Pensiones, "Cambio por la Vejez", se encontraba en espera de segundo debate en comisión séptima del Senado.

COMPLEJIDAD: COMPOSICIÓN Y COEXISTENCIA DE ESQUEMAS

Hablar del sistema de pensiones en Colombia puede derivar en una confusión conceptual y jurídica, pues en sentido estricto el Sistema General de Pensiones (SGP), definido en la Ley 100 de 1993, la Constitución y las posteriores reformas, es aquel conformado por los regímenes contributivos (RPM y RAIS), en los que tanto las cotizaciones como las mesadas tienen como base el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). Sin embargo, dada su baja cobertura, se introdujeron modificaciones y nuevos mecanismos de orden no contributivo o semicontributivo, generando así el Sistema de Protección a la Vejez como el conjunto de instituciones diseñadas para asegurar un ingreso a la población adulta mayor (Gráfica 1).

Este sistema fue el resultado de diferentes reformas, iniciado por la Constitución de 1991, la mencionada Ley 100 y el Acto Legislativo 01 de 2005. Como resultado, se creó un sistema atípico⁹ en el que se mantuvieron vigentes algunos fondos antiguos y dos regímenes principales: el primero –RPM– tiene una naturaleza de reparto en el que los cotizantes pagan las pensiones

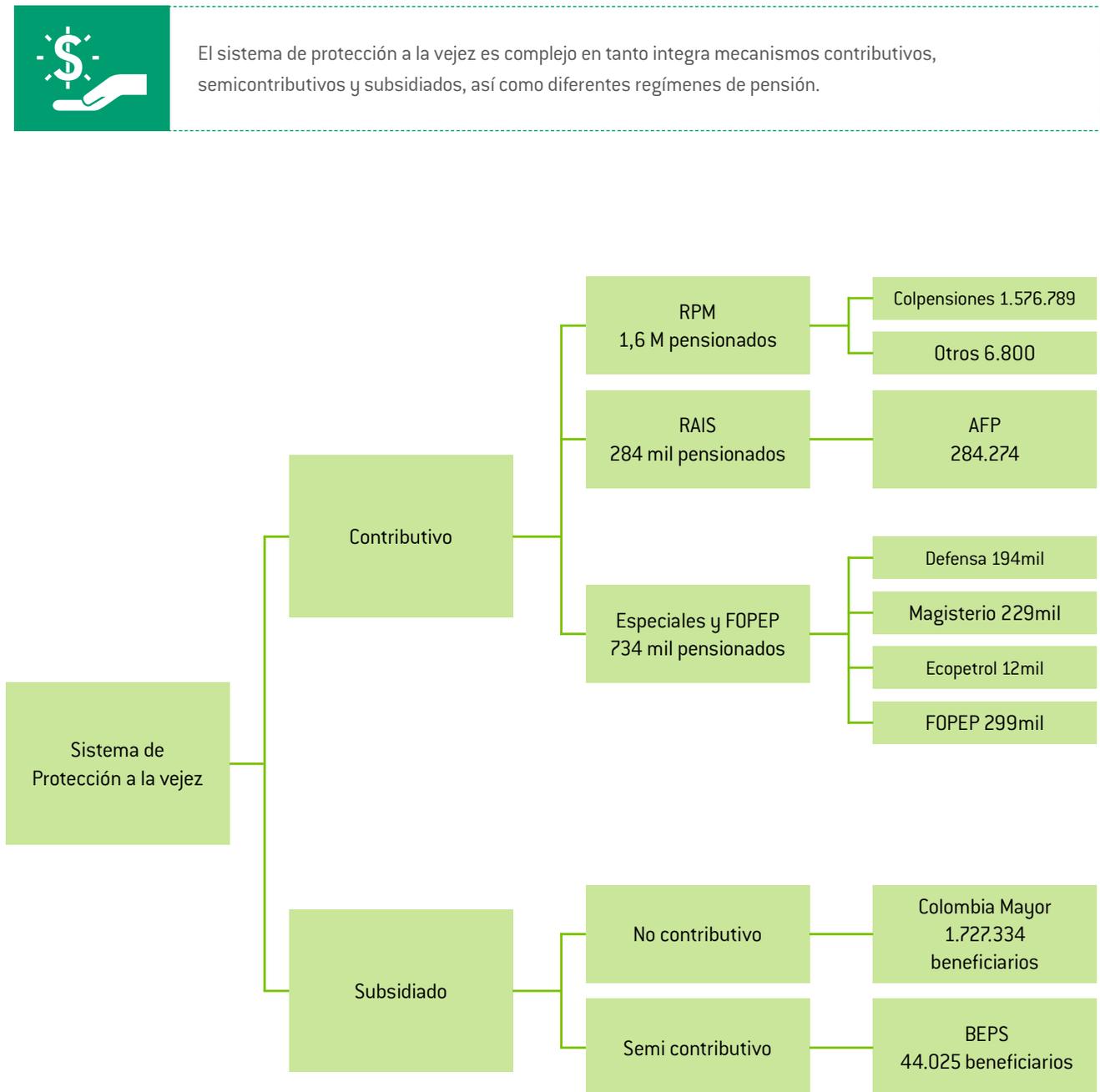
actuales, y el segundo –RAIS– es un modelo de capitalización individual donde cada trabajador ahorra para su propia pensión. Paralelamente, se mantuvo la existencia de algunos regímenes especiales como el de las Fuerzas Armadas, Magisterio, Ecopetrol y antiguos fondos de entidades públicas territoriales.

Posteriormente, se realizaron ajustes al sistema a través de la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005, que ampliaron el alcance de los mecanismos de protección a la vejez incluyendo esquemas solidarios subsidiados en su totalidad (Colombia Mayor) y semicontributivos, como en el caso de BEPS.

Aun así, los problemas de cobertura, sostenibilidad y suficiencia persisten. Los mecanismos contributivos se enfrentan a desafíos comunes en el contexto actual: la transición demográfica, el cambio tecnológico y, especialmente, la informalidad. Por su parte, los esquemas solidarios enfrentan restricciones presupuestales y legales que pueden llegar a desincentivar el ahorro voluntario y limitar el monto y la cobertura de subsidios para la población más vulnerable.

9. 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).

Gráfica 1. Estructura del sistema de protección a la vejez. Colombia, 2022¹⁰.



Nota: Se incluyen pensiones de sobrevivencia, vejez e invalidez¹¹.

Fuente: Colpensiones (2023), Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP, 2023) y Ministerio del Trabajo (Mintrabajo, 2022).

¹⁰. 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 (Fondo de Garantía de Pensión Mínima [FGPM]).

¹¹. "Otros": Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON), F. Antioquia, Caxdac.

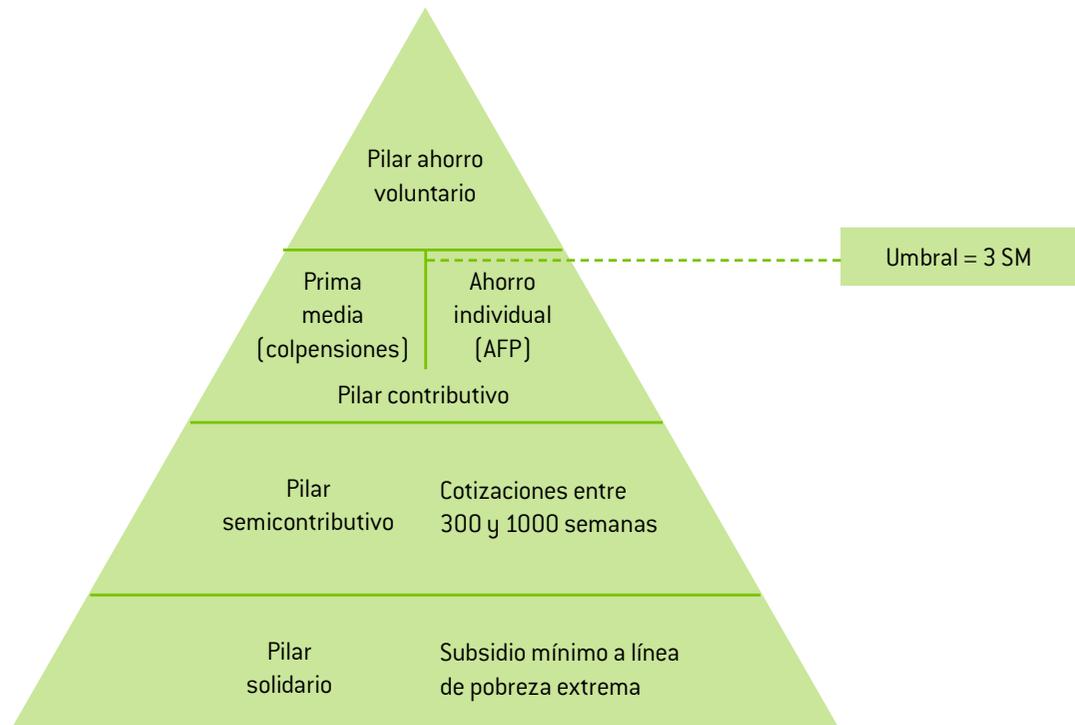
2 ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PILARES PROPUESTO EN LA REFORMA

En medio de este contexto, el Gobierno nacional radicó en la primera legislatura de 2023 el proyecto de Ley 293 de 2023 “Cambio por la vejez”, que busca reformar el complejo sistema de protección a la vejez a través de un sistema de pilares integrados. La estructura de este sistema consiste en la integración de cuatro pilares: (1) un pilar solidario, que entrega una transferencia monetaria focalizada; (2) un pilar semicontributivo, que otorga rentas vitalicias inferiores al salario mínimo; (3) un pilar contributivo, conformado por un componente de prima media y otro de ahorro individual, y (4) un pilar de ahorro voluntario.

Si bien la reforma no introduce radicales modificaciones en materia de estructura, en tanto se mantienen todos los mecanismos hoy vigentes, uno de los principales cambios radica en el diseño y complementariedad del pilar contributivo.

Actualmente, Colpensiones y las administradoras de fondos de pensiones y cesantías (AFP) compiten por recibir el flujo de afiliados, quienes deciden en dónde depositar sus contribuciones de pensión. La reforma propone que las cotizaciones de hasta tres salarios mínimos de todos los afiliados se dirijan por defecto al régimen de prima media. A partir de ese umbral, el flujo de cotizaciones sería dirigido a una cuenta obligatoria de ahorro individual (Gráfica 2).

Gráfica 2. Ilustración del sistema de pilares propuesto en la reforma pensional.



La reforma también plantea otros cambios adicionales en los componentes solidario, semicontributivo y voluntario que impac-

tan la cobertura, la sostenibilidad y la equidad. Estos elementos son abordados en cada una de las secciones del capítulo.

3 ¿A QUIÉN PENSIONAMOS?

La evaluación de la cobertura del sistema de protección a la vejez puede abordarse desde dos perspectivas estrechamente interrelacionadas: la cobertura activa, que mide la proporción de trabajadores cotizantes al sistema, y la cobertura pasiva, que se refiere a la cantidad de adultos mayores que reciben pensión o transferencias monetarias. En el caso de Colombia, el nivel de cobertura es persistentemente bajo en ambos niveles, situación agravada por factores como el género y la ubicación geográfica. Esto evidencia desafíos significativos en términos de garantizar una protección adecuada para la vejez, así como la importancia de incorporar una visión diferencial en su evaluación.

En términos de la cobertura activa, la informalidad en Colombia se ha mantenido en una cifra cercana al 60 % en los últimos años. Esto representa un desafío para los regímenes pensionales en tanto la masa de cotización depende del 40 % restante de trabajadores, muchos de los cuales transitan constantemente entre la formalidad e informalidad, reduciendo en consecuencia su densidad de cotización.

En el periodo mayo-julio de 2023 la informalidad se ubicó en 56,4 % a nivel nacional, lo que representó una reducción de 1,8 puntos porcentuales (pp) frente al mismo periodo de 2022 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2023). No obstante, el acceso al trabajo formal no es homogéneo si se observa diferencialmente por ubicación geográfica. Así,

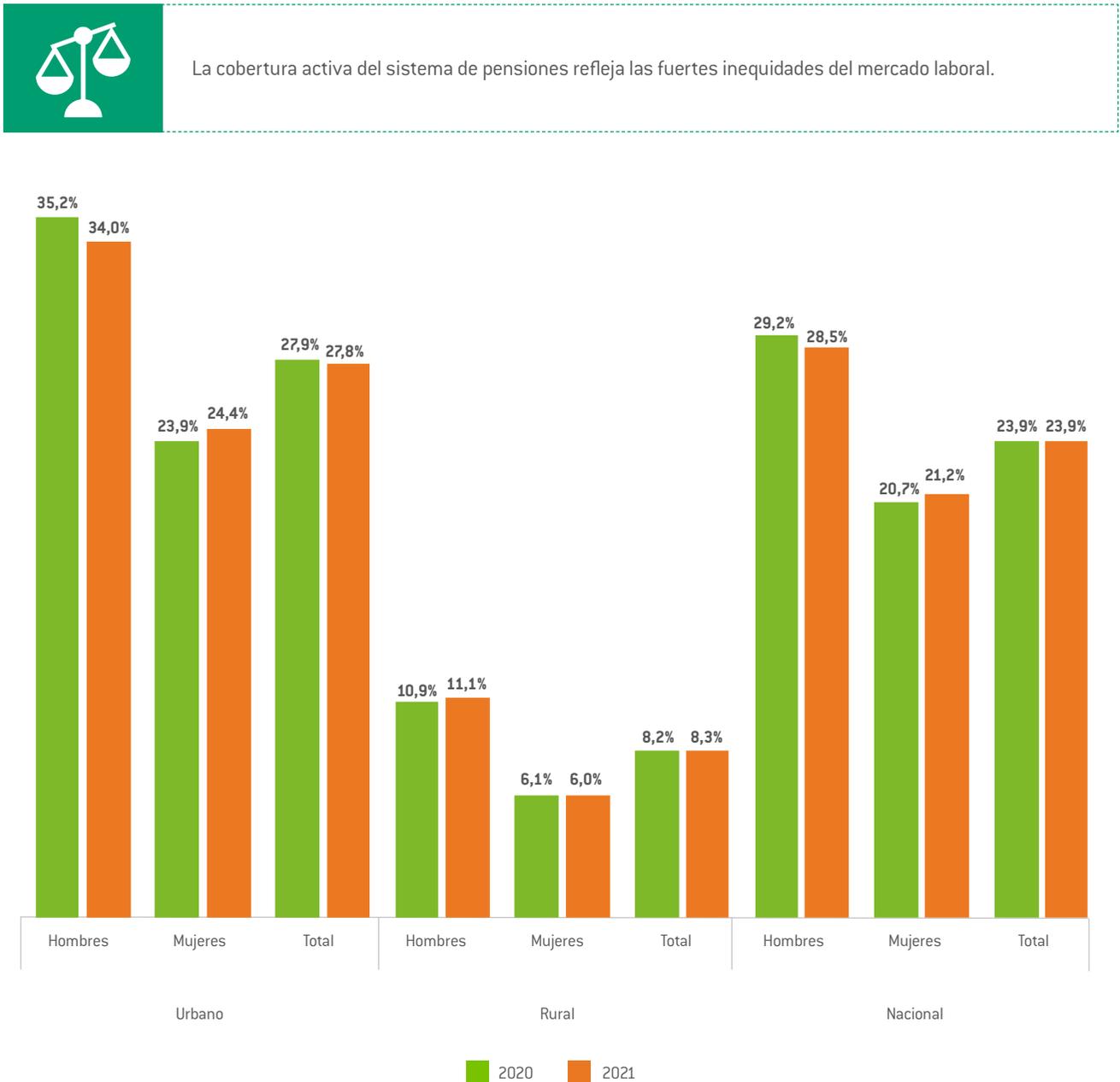
mientras que en ciudades como Bogotá, Medellín o Manizales la informalidad es de 35 % en promedio, este indicador ronda el 65 % en ciudades del Caribe como Sincelejo, Valledupar o Riohacha, y en las zonas rurales ronda el 85 %.

Paralelamente, el ingreso y la educación configuran fuertes barreras para el acceso a la formalidad, y consecuentemente a pensiones. 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 hizo¹² (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2021).

A estas barreras estructurales de acceso a la formalidad se suma el marco normativo, que establece *de facto* el monto del salario mínimo como umbral de cotización a la seguridad social. Esta condición, sin embargo, resulta contraria a la realidad laboral del país, en donde casi la mitad de los trabajadores devenga ingresos inferiores a este (ver capítulo *Mercado laboral*). Como consecuencia, la fase de desacumulación presenta los mismos sesgos de distribución: estamos pensionando a un segmento minoritario de la población, quienes pueden cumplir los requisitos de acceso gracias a condiciones privilegiadas e interseccionales como el nivel educativo, la ubicación geográfica, el género y, en síntesis, el nivel de ingreso (Gráfica 3).

12. Alta escolaridad: 14 años a más de educación; baja escolaridad: menos de ocho años de educación.

Gráfica 3. Cobertura del sistema de pensiones de acuerdo con ubicación y género. Colombia, 2021.



Fuente: DANE (2022c), Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Cálculos: CPC.

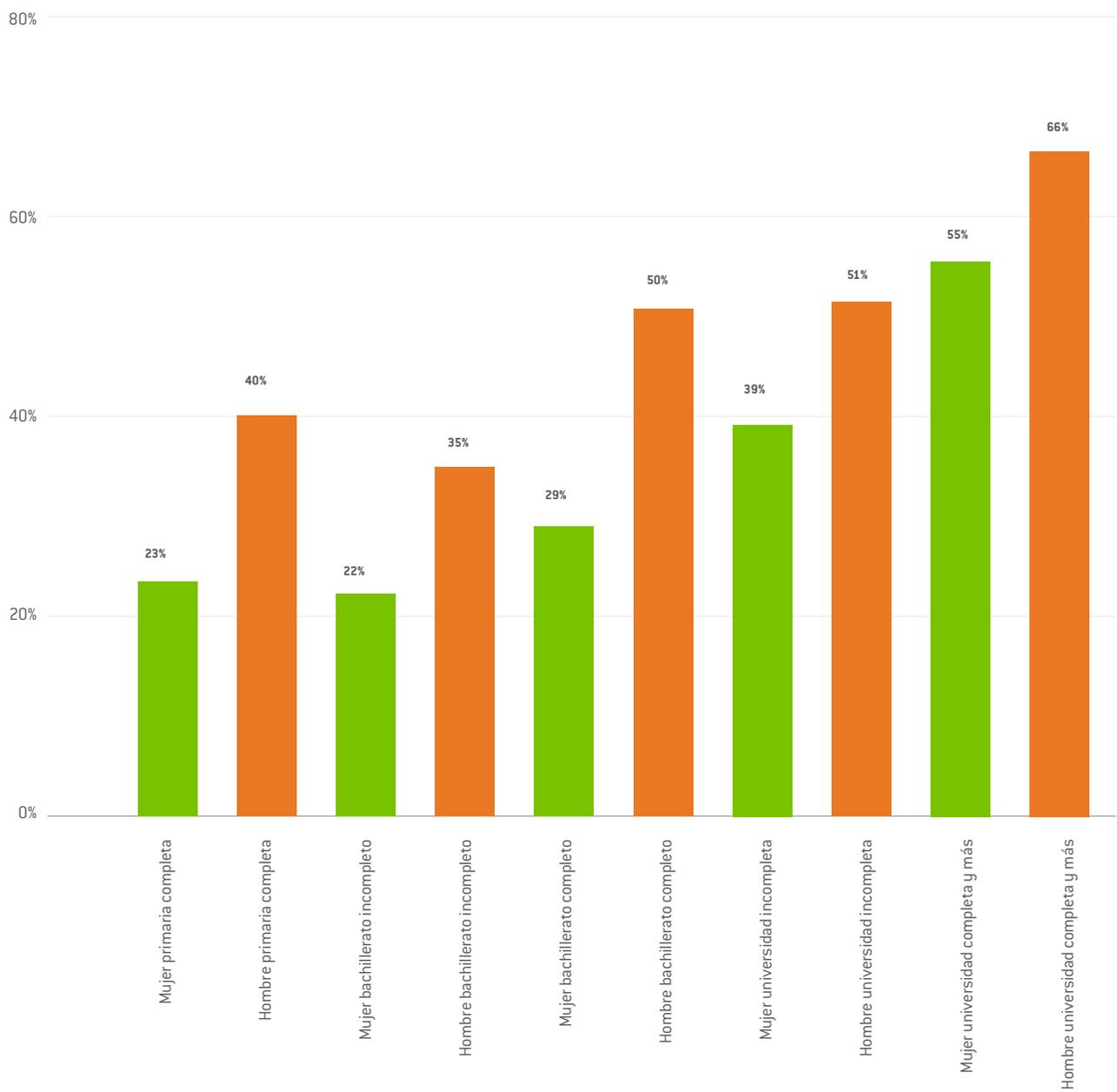
En Colombia las mujeres se enfrentan a obstáculos que les impiden en mayor proporción que a los hombres acceder a una pensión. Por un lado, desde los parámetros, tener una menor edad de pensión, al tiempo que el requisito de igualdad de semanas, restringe las oportunidades de alcanzar el umbral de la pensión mínima. Por otro lado, las condiciones sociales de género llevan a una menor participación de las mujeres en el

mercado laboral; en concreto: la dedicación a las labores de cuidado no remunerado, los sesgos en la contratación formal de mujeres y las rigideces en las formas de cotización a seguridad social (ver capítulo de *Mercado laboral*). Como consecuencia, las mujeres tienen una menor densidad de cotización, menor ahorro y, por tanto, pensiones más bajas en el caso de que logren acceder a una.

El nivel educativo igualmente incide en las condiciones de inequidad pensional: mientras que el 68 % de los pensionados con alto nivel de escolaridad acceden a pensión, solo el 19 % de adultos mayores con bajo nivel de escolaridad pueden acceder a una pensión contributiva (BID, 2021). Asimismo, desigualdades estructurales 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, 2022c), lo que supone una mayor probabilidad de no acceder a pensión en la edad de retiro (Consejo Privado de Competitividad [CPC], 2022).

Gráfica 4. Probabilidad de acceso a pensión de acuerdo con nivel educativo y género. Colombia, 2022.



Fuente: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF, 2023).

En consecuencia, la cobertura pasiva, o fase de desacumulación, es un reflejo de lo que ocurre en la fase de acumulación, que a su vez muestra las condiciones del mercado laboral. Por esta razón, en tanto no haya cambios en la estructura del mercado laboral y sus reglas de acceso a la formalidad, la cobertura pensional seguirá siendo baja (CPC, 2022). Actualmente, solo uno de cada cuatro adultos mayores recibe una pensión contributiva, situación para la que, de mantenerse el *statu quo*, no se proyecta mejoría, pues diferentes estudios pronostican que a 2050 la cobertura se mantendrá entre 20 % y 30 % (Becerra, Eslava *et al.*, 2022).

Las cifras de cobertura pensional pueden variar en función de la metodología, el periodo analizado y los criterios de selección de edad de retiro. Según el cálculo realizado por el BID, que observa a las personas de 65 años o más que reciben una pensión contributiva, Colombia se posiciona en el décimo lugar de América Latina con una cobertura del 28 %, por debajo del promedio regional del 41 % y considerablemente inferior a países como Chile, Uruguay y Brasil, cuyas coberturas superan el 80 % (BID, 2021).

Un factor que agudiza esta realidad radica en la pobreza y desprotección de millones de adultos mayores. En 2021, el 28 % de la población mayor de 65 años se encontraba en situación de pobreza, y un 7 %, en pobreza extrema, cifras que se elevan a 37 % y 11,5 % en la ruralidad (DANE, 2022c) y que, al compararse con países de la región, dejan al país en una posición rezagada.

Según el BID, Colombia se ubica con un 26 % en el quinto lugar entre 15 países de la región en materia de porcentaje de la población mayor de 65 años que vive con menos de USD 5 al día, una cifra superior a la de 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).

Ante el panorama de la alta informalidad y su consecuencia en la cobertura pensional, varios países de la región, incluido Colombia, han optado por incorporar mecanismos de protección a la vejez que entregan transferencias monetarias focalizadas a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad o pobreza. Gra-

cias a estos se ha podido ampliar la cobertura de los sistemas, llegando a valores muy altos como en los casos de Bolivia (98 %), Uruguay (86 %) o Brasil (85 %) (BID, 2021).

Para el caso colombiano, se crearon dos mecanismos con este objetivo: BEPS y Colombia Mayor. BEPS es un mecanismo de contribución subsidiada que buscó incentivar el ahorro de los trabajadores independientes e informales que devengan ingresos inferiores al salario mínimo a través de un apalancamiento del 20 % adicional entregado por el Estado. Así, a la fecha, este programa entrega un ingreso periódico a cerca de 40.000 beneficiarios. Por su parte, Colombia Mayor se constituyó como un mecanismo de transferencia monetaria focalizada a los adultos mayores más vulnerables, y de este modo entrega una mensualidad de COP 80.000 a aproximadamente 1,7 millones de personas. Gracias a estos mecanismos, 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).

De todos modos, aunque estos mecanismos contribuyeron al aumento de la cobertura del sistema de protección, aún se presentan rezagos en la suficiencia del monto. La mensualidad de Colombia Mayor, por ejemplo, se acerca a una tercera parte de la línea de pobreza extrema y a su vez al 0,9 % de lo que reciben los adultos mayores del 10 % más rico de la población (OCDE, 2022), ubicando así a Colombia como uno de los países que menor monto otorga a las transferencias subsidiadas a la vejez vulnerable (Bosch *et al.*, 2013).

En cuanto al programa BEPS, a pesar de los incentivos, 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). En 2022 este monto ascendió marginalmente a COP 139.494, un 58 % de la meta proyectada para el año (Colpensiones, 2022), y han surgido iniciativas para ampliar esta cobertura, como el Piso de Protección Social decretado por el Gobierno Duque y posteriormente declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

4

LOS PILARES SOLIDARIO Y SEMICONTRIBUTIVO EN LA REFORMA PENSIONAL

En cuanto al componente solidario, la reforma amplía el actual subsidio de Colombia Mayor tanto en monto como cobertura, pasando de los COP 80.000 que se entregan hoy a un valor como mínimo equivalente a línea de pobreza extrema (COP ~223.000 en 2024). Este cambio estaría focalizado a los adultos mayores en edad de pensión que no reciben ingresos y se encuentren en pobreza o vulnerabilidad.

En el pilar semicontributivo se otorgarían rentas vitalicias por valores inferiores al salario mínimo para las personas que en el momento de su retiro hayan cotizado entre 300 y 1.000 semanas. Estas rentas vitalicias tendrían además un incremento real del 3 % sobre los aportes en la fase de desacumulación.

Ambos mecanismos requieren de un aumento en el presupuesto para atender estos nuevos compromisos. Por lo tanto, se necesita hacer ajustes que permitan garantizar la sostenibilidad de los programas, así como su blindaje ante cambios políticos. Así, el pilar solidario debería estar claramente definido en materia de sus parámetros de acceso, monto y focalización, así como tener en consideración un ajuste en la regla fiscal que permita al Estado garantizar la continuidad de los programas, incluso en escenarios macroeconómicos adversos.

Por su parte, el componente semicontributivo es lánguido teniendo en cuenta que allí se encontraría la mayor proporción de cotizantes, es decir, aquellos informales que no tienen acceso al mercado laboral formal y que se encuentran en un mayor grado de desprotección. Este pilar debería entonces generar mayores incentivos al ahorro, así como una compensación en costo de oportunidad equivalente a la rentabilidad que se obtendría con esos mismos aportes en el RAIS.

Somos conscientes de que este incentivo extra generaría una mayor presión fiscal. Sin embargo, si se rediseñara el sistema, bien dirigiendo los aportes de informales hacia un mecanismo de capitalización individual o colectiva, así como recortando efectivamente los subsidios implícitos en el RPM, se podría hacer viable, a la vez que verdaderamente progresivo en la focalización de los recursos del sistema de protección a la vejez.

Por último, es preocupante el devenir de las personas que logren cotizar menos de 300 semanas en su vida laboral en tanto la reforma ofrece a este grupo (altamente vulnerable) la indemnización sustitutiva y la devolución de saldos como única opción para redimir sus ahorros pensionales, una medida regresiva y carente de protección que se aborda con más detalle en la siguiente sección.

5 ¿A QUIÉNES CUIDAMOS MEJOR?

Entre los principios de la seguridad social, consagrados en la Ley 100 de 1993, se encuentra la equidad y destinación prioritaria de los recursos del erario a la población más vulnerable. Sin embargo, esta intención de política pública no se materializa en la realidad. La inequidad en el SGP es susceptible de ser analizada al menos desde dos aristas: (1) las disparidades entre los dos regímenes contributivos consecuente del marco regulatorio (inequidad horizontal), y (2) la destinación regresiva de los recursos en el RPM (inequidad vertical).

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). Estas variaciones se hacen evidentes para tres perfiles de adultos mayores en función del umbral de pensión mínima (1 SMMLV): (1) aquellos que no alcanzan los requisitos mínimos, (2) quienes acceden a la pensión mínima, y (3) quienes sobrepasan los requisitos mínimos.

En el primer grupo se concentran la mayoría de los adultos mayores en su edad de retiro, es decir, aquellos que no cumplen con el número mínimo de semanas o la densidad de cotización suficiente para acceder a la pensión mínima. Según Becerra, García-Huitrón *et al.* (2022), este grupo correspondió en 2017 al 68 % de los afiliados al RPM y al 66 % de los del RAIS. Independientemente del régimen, estas personas subsidian implícitamente las pensiones de trabajadores más afortunados que sí cumplieron con los requisitos mínimos, lo que se traduce en una evidente regresividad que se contradice con el principio solidario del sistema.

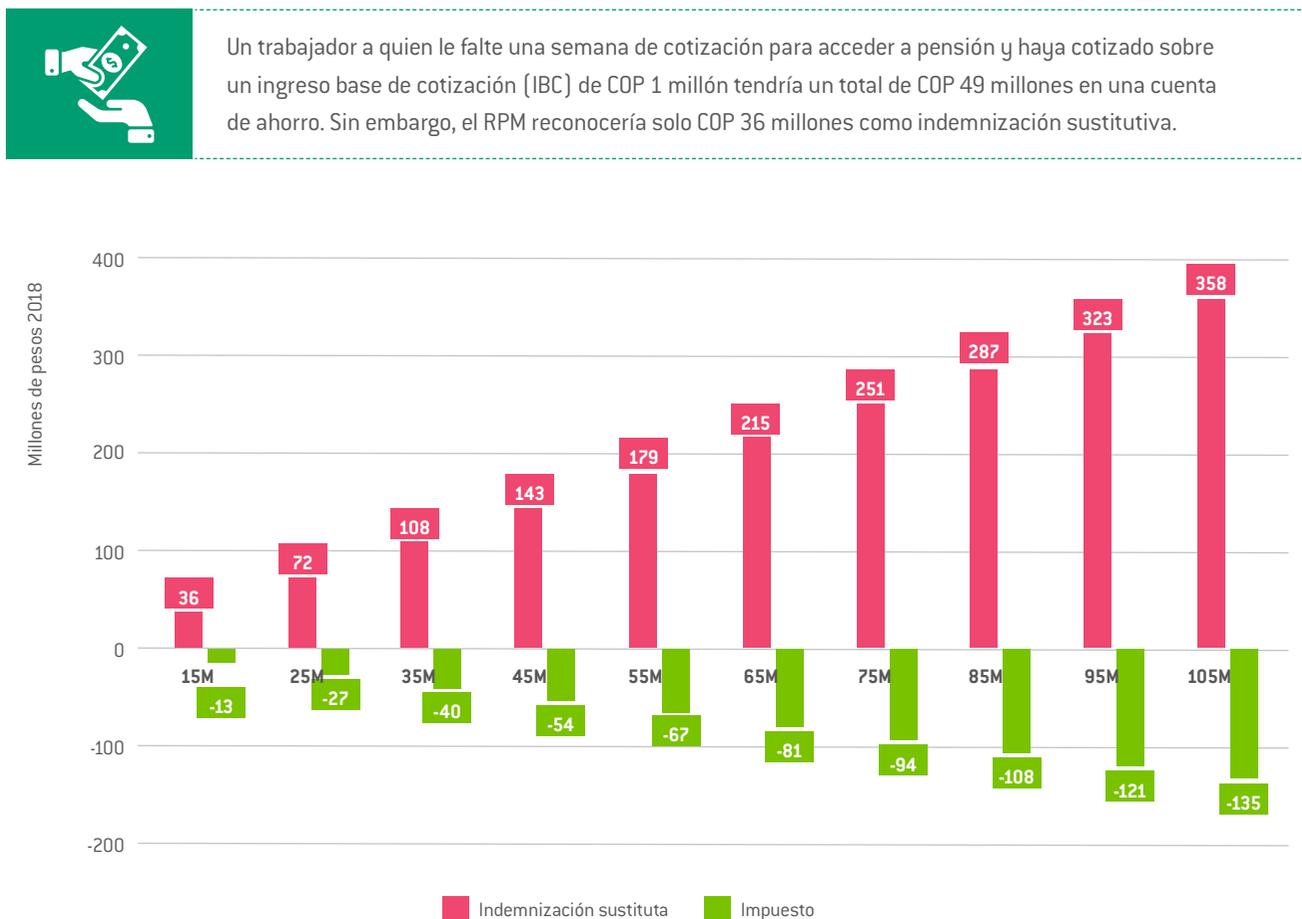
En el caso del régimen público, este pensionado recibe la devolución de sus aportes ajustados por inflación, lo que se denomina “indemnización sustitutiva”. Esta indemnización es

considerada por expertos como un impuesto implícito en tanto el pensionado asumió un costo de oportunidad al depositar sus cotizaciones en un sistema que no le generó ningún tipo de rentabilidad sobre sus ahorros, lo que sí hubiese sido posible en algún producto financiero o en el régimen privado.

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 5). En el caso de que este trabajador hubiera cotizado durante 20 años a un fondo de pensión, asumiendo una rentabilidad real del 7 % anual, este recibiría una indemnización proporcional al 60 % de lo que hubiera obtenido en el RAIS, lo que significa un impuesto de 40 % (Becerra, García-Huitrón *et al.*, 2022).

Ahora, si el mismo trabajador depositó sus ahorros en el RAIS, recibe una “devolución de saldos”, es decir, la totalidad de su ahorro pensional, ajustado por inflación, más los rendimientos que se generaron mientras fueron administrados por alguna AFP. Aunque este escenario resulta evidentemente más conveniente que en el caso paralelo en el RPM, también se configura una inequidad *de facto*. Esta se encuentra en los aportes que el trabajador realizó al FGPM, equivalente al 1,5 % de las cotizaciones, y que no le serán regresados.

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) (CPC, 2022).

Gráfica 5. Impuesto implícito sobre aportes que no alcanzan requisitos de pensión. Colombia, 2018.

Fuente: Meléndez (2020).

En tercer lugar, las personas que sobrepasan los requisitos mínimos de pensión pueden recibir beneficios muy diferentes de acuerdo con el régimen al cual están afiliados. En el RAIS, en tanto la tasa de reemplazo varía en función del capital ahorrado, sus rendimientos y los cálculos actuariales de acuerdo con el perfil del pensionado, en muchas ocasiones esta suele ser inferior a la otorgada en el régimen público, especialmente en trabajadores de altos ingresos.

Esta condición, que configura en sí misma la inequidad vertical en el RPM, se deriva de los subsidios implícitos que se otorgan, los cuales, en su gran mayoría, presentan una focalización regresiva. Si bien las tasas de reemplazo¹³ son inversamente proporcionales al IBC, los montos de subsidios se dirigen a los pensionados de más alto ingreso. De esta forma, un pensionado con 1 SMMLV

recibe un subsidio anual de COP 6,6 millones, mientras que el monto que le corresponde a un pensionado que percibió entre 2 SMMLV y 4 SMMLV es de COP 15 millones, y el de un pensionado con más de 10 SMMLV es 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) (CPC, 2022).

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

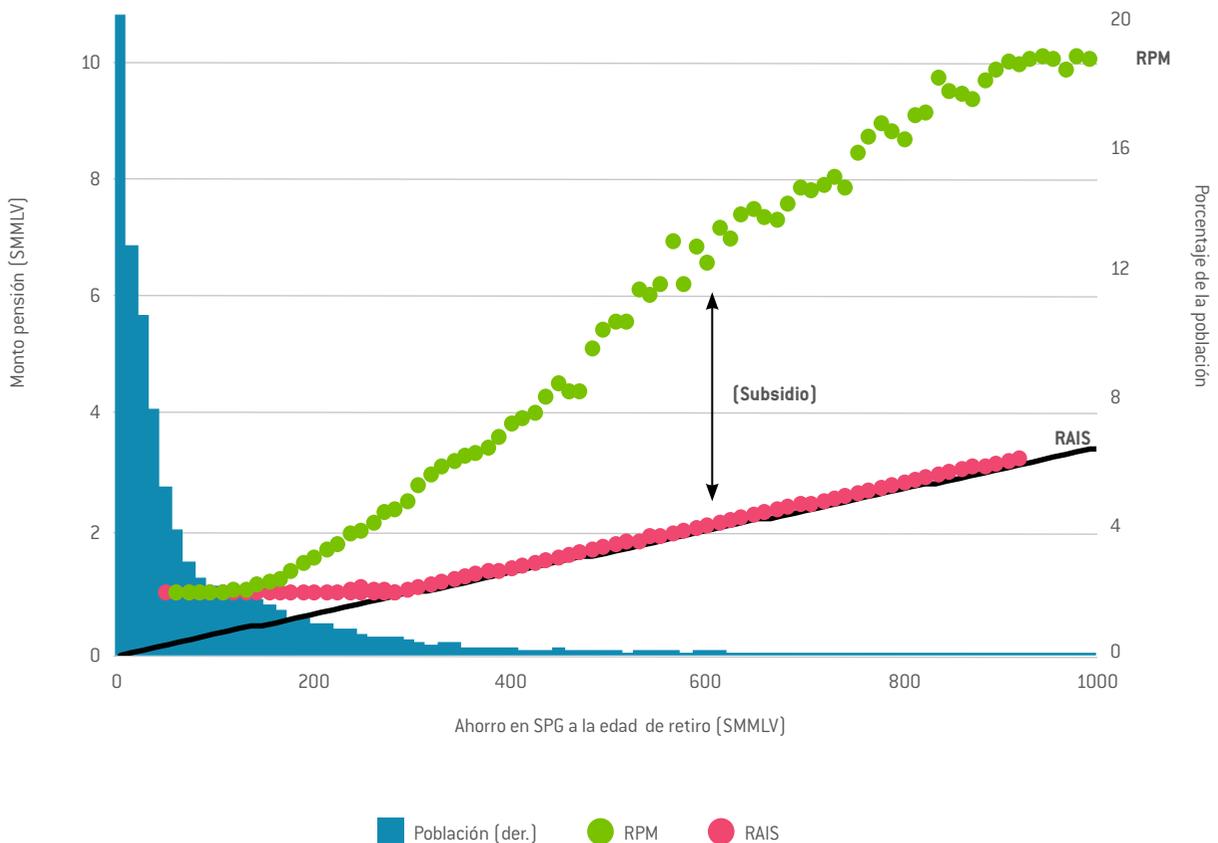
Como resultado de este diseño institucional, se tiene un sistema que otorga pensiones asimétricas dependiendo de factores como el monto de cotización y el régimen al que se cotiza (Gráfica 6) y que además beneficia desproporcionadamente a las personas de más alto ingreso. Por otro lado, esta asignación ineficiente y

regresiva 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 6. 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 de cotización. 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).

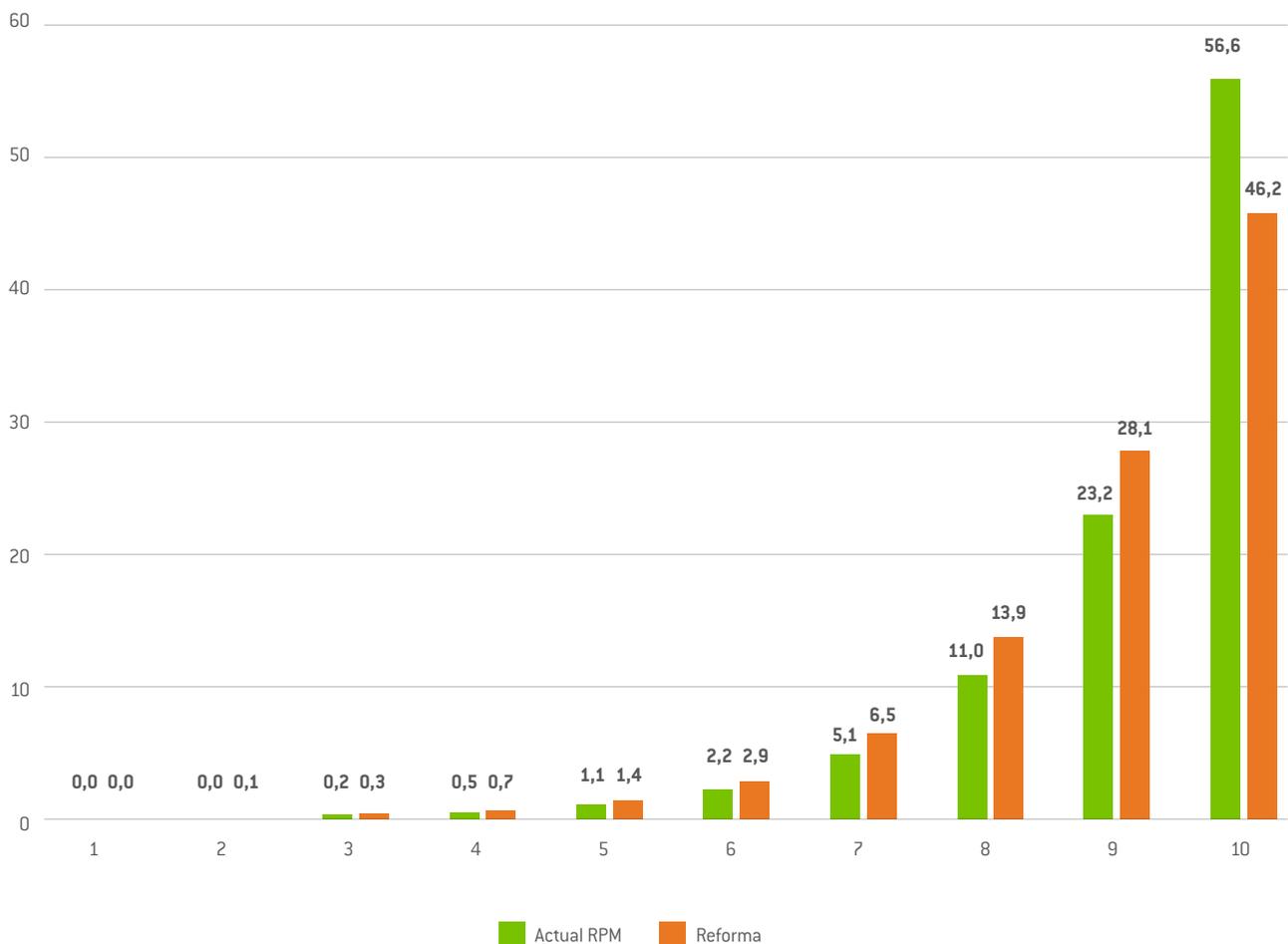
6 EQUIDAD EN LA REFORMA

Uno de los principales motivos que sostienen la reforma es el de optimizar la focalización de los recursos haciendo que estos dejen de entregarse a las personas de más altos ingresos para ser redistribuidos entre quienes más lo necesitan. Sin embargo, aunque es positivo que se reduzca el número de subsidios focalizados a las personas de más alto ingreso, la reforma no resuelve del todo el problema de regresividad pues en el componente de prima media amplía el número de subsidios implícitos que se otorgarán a la población que logra cumplir con los requisitos de pensión, en especial a aquellos que alcanzan el umbral de los 3 SMMLV. Con la reforma se sigue

focalizando la mayor proporción de subsidios a quienes no son los más vulnerables [Gráfica 7].

El sistema de protección a la vejez debería focalizar esa redistribución de recursos, no a las personas de medio ingreso, sino a la población más vulnerable, es decir, aquellas personas que no alcanzarán los requisitos de pensión y por tanto no contarán con un ingreso en su retiro. Una forma de apuntar a este objetivo podría ser incrementando el incentivo al ahorro voluntario en los esquemas BEPS, o mediante un aumento en la rentabilidad sintética del 3% real que incluye la propuesta en su componente semicontributivo.

Gráfica 7. Porcentaje de subsidio pensional por grupos de 10 % de la población en función del ingreso per cápita del hogar.



Fuente: ANIF (2023).



¿SOMOS CAPACES DE MANTENER ESTE SISTEMA? ¿A QUÉ COSTO?

Como ya se ha mencionado, mientras el financiamiento de las pensiones –bien sean en el régimen público o en el privado– dependa de su anclaje con el mercado laboral, en gran medida la sostenibilidad recaerá sobre la proporción de la población económicamente activa que se encuentre ocupada en la formalidad. Teniendo esto en consideración, así como la baja productividad y competitividad del país, se hace improbable que la situación cambie en un futuro cercano. 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).

Es importante observar no solo el promedio de cotización en un período de un año pues, aunque da luces del problema de informalidad, este se magnifica al observar la densidad de cotización a lo largo de la vida laboral de la mayoría de los trabajadores, quienes transitan constantemente entre la formalidad y la informalidad. 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. Manteniendo esa tendencia, un trabajador necesitaría cotizar entonces durante 58 años para adquirir una pensión en el RPM o 52 años para acceder al fondo solidario del RAIS. Esto, sin embargo, supone un riesgo a la sostenibilidad de ambos regímenes.

Por un lado, en el sistema de reparto (Colpensiones), las pensiones presentes (egresos) requieren en teoría de una masa de cotizaciones (ingresos) al menos equivalente para mantener un balance. No obstante, esta condición no se cumple en la realidad, por lo que el régimen público es deficitario actualmente y con

una tendencia a agudizarse con el paso del tiempo, lo que lleva a que el faltante sea cubierto con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Por otro lado, en el régimen de capitalización individual (RAIS), aunque no se dependa directamente de los aportes colectivos para garantizar el pago de las pensiones superiores a la garantía de pensión mínima, cada vez más personas acceden a pensión a través del FGPM, fondo que depende a su vez de los aportes que realizan los cotizantes. Manteniendo esta tendencia, es probable que el fondo termine por agotarse en algunas décadas, en cuyo caso el Estado deberá cubrir el gasto a través del presupuesto.

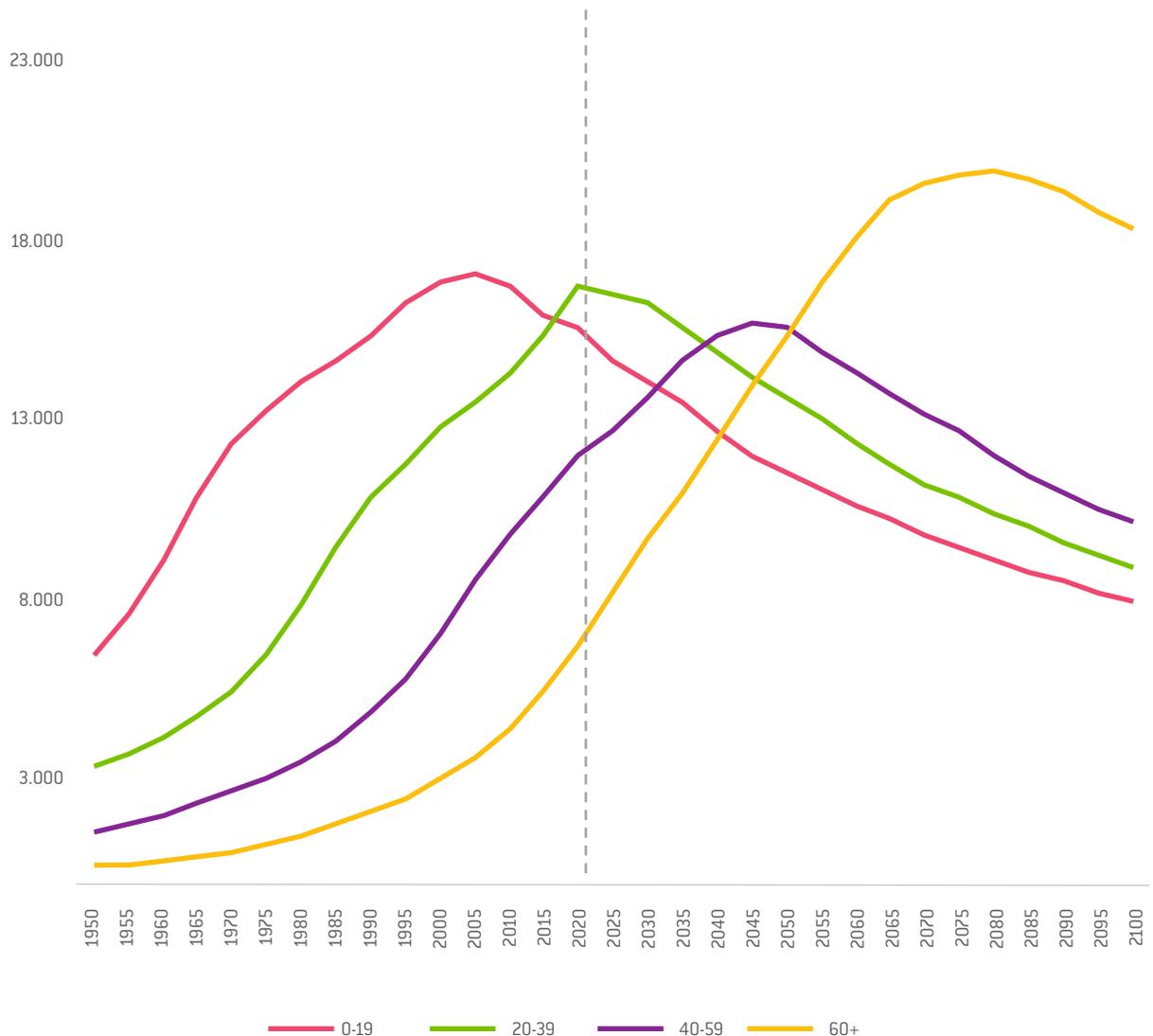
Un segundo factor que amenaza la sostenibilidad del sistema en su conjunto se encuentra en la transición demográfica, aunque de manera más severa en el caso del régimen público. Los sistemas de reparto por definición dependen de la solidaridad intergeneracional, es decir, de una amplia base de trabajadores activos que sostenga el pago de pensiones presentes. Sin embargo, con la reducción de la tasa de fertilidad y el aumento de la expectativa de vida, se reduce la base al tiempo que el número de pensionados aumenta (Gráfica 8). Según Asofondos (2022), 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, lleva a la insolvencia del régimen público de reparto.

Al mismo tiempo, la transición demográfica tiene implicaciones sobre el régimen privado. Por un lado, 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. Por otro, se aumenta la presión sobre el fondo solidario del RAIS y su agotamiento.

Gráfica 8. Población por grupos de edad. Colombia, 1950-2100.



La reducción en las tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida llevarán a que entre el año 2040 y 2050 la población mayor de 60 años sea superior al resto de grupos etarios.



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

Finalmente, un cuarto factor que incide en la sostenibilidad del sistema es el salario mínimo. Por un lado, como ya se ha explicado, este funciona como barrera regulatoria para acceder a la formalidad, cerrando la puerta a que millones de trabajadores no puedan contribuir a su pensión, pero también, por otro lado, la indexación de algunas pensiones a

este umbral aumenta la presión financiera. El salario mínimo 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.

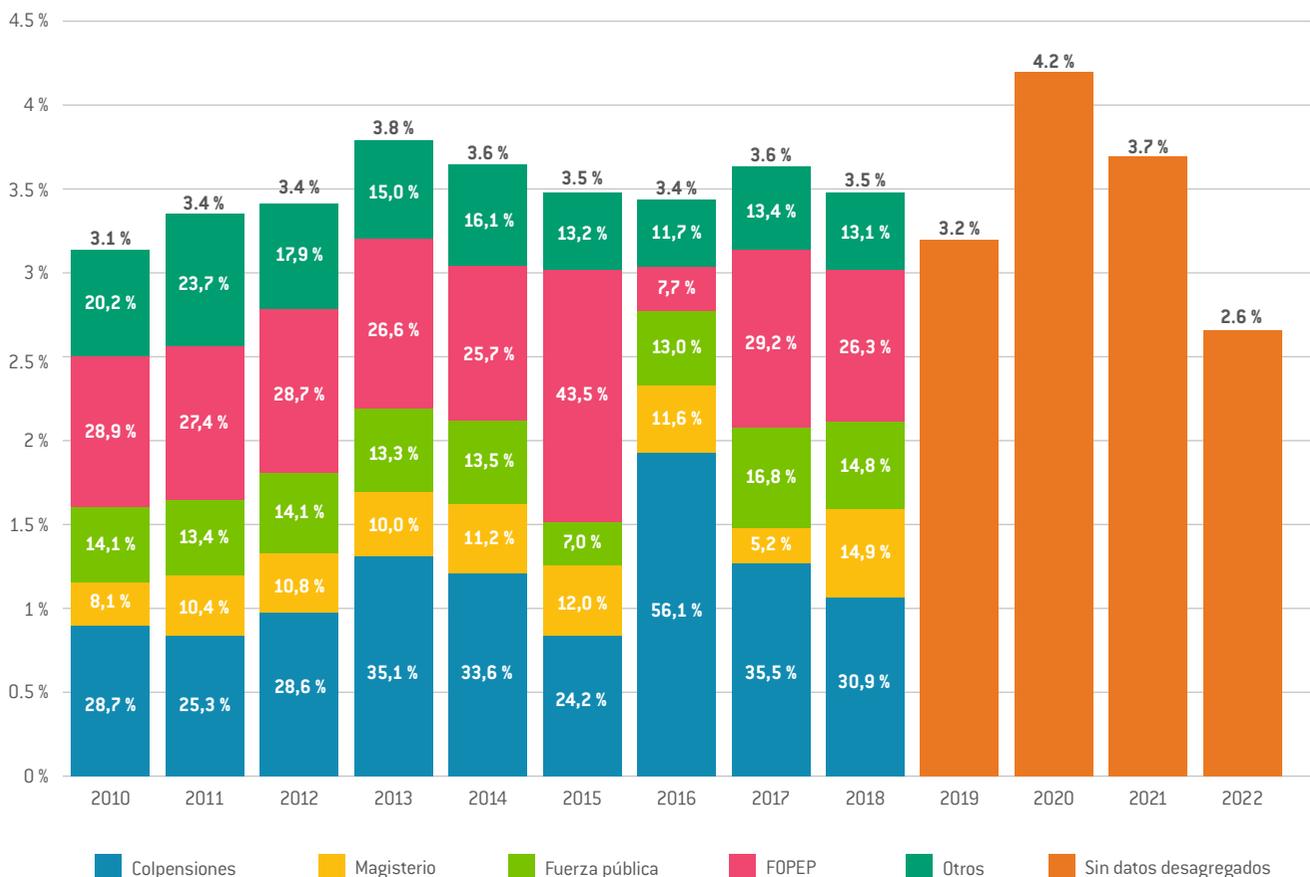
La sostenibilidad actual del sistema, y en especial del RPM, se mantiene parcialmente deficitaria debido a factores como los recursos que ingresan por concepto de traslados entre regímenes, un bono demográfico en agotamiento pero impulsado por la migración y paradójicamente por la informalidad pues, manteniendo el diseño del sistema actual, una mayor formalidad implicaría un mayor gasto del Gobierno en pensiones. Se estima que la cobertura alcanzará al 60 % de adultos mayores para el 2050 (30 % de jubilados en el RPM y 30 % en RAIS), y el déficit directo a cargo del Gobierno sería de 4,4 % del PIB en ese año (Bosch *et al.*, 2015).

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, 2021b). Una proporción considerable de este gasto se dirige a los regímenes especiales y exceptuados: en 2018, por ejemplo, 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 Colpensiones¹⁴ (Gráfica 9).

El gasto público en pensiones como proporción del PIB ha presentado una reducción a niveles inferiores a prepandemia: en 2019 el Estado destinó 3,2 % del PIB para el pago de pensiones y, si bien el año siguiente se aumentó en 1 pp, siendo el gasto más grande en pensiones en la última década, y en 2021 la proporción fue de 3,7 %, el año pasado se ubicó en el valor más bajo en los últimos 20 años, llegando a 2,6 % (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Minhacienda], 2023) (Gráfica 9).

Gráfica 9. Gasto en pensiones del Gobierno nacional central desagregado por regímenes especiales y Colpensiones (porcentaje del PIB). Colombia, 2010-2022.



Fuente: Minhacienda (2023) y Azuero (2020). Cálculos: CPC.

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

8

SOSTENIBILIDAD EN LA REFORMA

En el escenario de una reforma de pilares se solucionarían parcial y temporalmente algunos de los problemas de sostenibilidad del sistema: se terminarían los traslados entre regímenes y se armonizaría el flujo de las cotizaciones, concluyendo así la vigente competencia entre regímenes. Sin embargo, al hacer énfasis en el robustecimiento del componente de prima media en el pilar contributivo se mantienen los ineludibles riesgos de sostenibilidad asociados a la transición demográfica, sin contar con los impactos macroeconómicos derivados de la reducción del ahorro pensional y el aumento del déficit público.

Según el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF, 2023), la reforma introduce cargas adicionales al Presupuesto General de la Nación en los pilares solidario, semicontributivo y contributivo de prima media. El pilar solidario tendría un costo de 0,3 % del PIB en 2025, es decir, COP 4,3 billones; por su parte, el semicontributivo, de 0,1 % del PIB en 2025, que aumentaría a 0,3 % del PIB en 2029, y después subiría lentamente, hasta 0,5 % del PIB en 2070.

Sin embargo, la principal preocupación en materia de sostenibilidad fiscal se encuentra en el pilar contributivo de prima media. El pronóstico del CARF indica que las obligaciones financieras de Colpensiones, relacionadas con el pago de pensiones mensuales

y reembolsos, se incrementarán del 3 % del PIB en 2035 al 5,5 % en 2070. Esta proyección se fundamenta en el hecho de que Colpensiones asumiría la responsabilidad de cubrir los primeros tres salarios mínimos de todas las pensiones, lo que genera un aumento significativo en sus compromisos financieros a lo largo del tiempo (CARF, 2023).

Estos efectos se agudizan puntualmente debido a cuatro razones: (1) Colpensiones asumiría la responsabilidad de todas las pensiones por debajo del umbral de 3 SMMLV; (2) se introduciría el mecanismo de prestación anticipada; (3) se reducirían las semanas mínimas de cotización para acceder a la pensión por parte de las mujeres, y (4) Colpensiones ahorra solo una parte de las cotizaciones (CARF, 2023).

Estos elementos redundan en una inequidad no percibida: la inequidad intergeneracional, en tanto que los fundamentos y parámetros de la reforma pueden generar un alivio fiscal en el corto plazo, pero con serias consecuencias presupuestales que recaerán principalmente sobre los cotizantes futuros. Esto pone de manifiesto la necesidad de replantear la reforma en aras de encontrar un mejor equilibrio entre las necesidades presentes y las futuras.

9 EFICIENCIA DEL RAIS

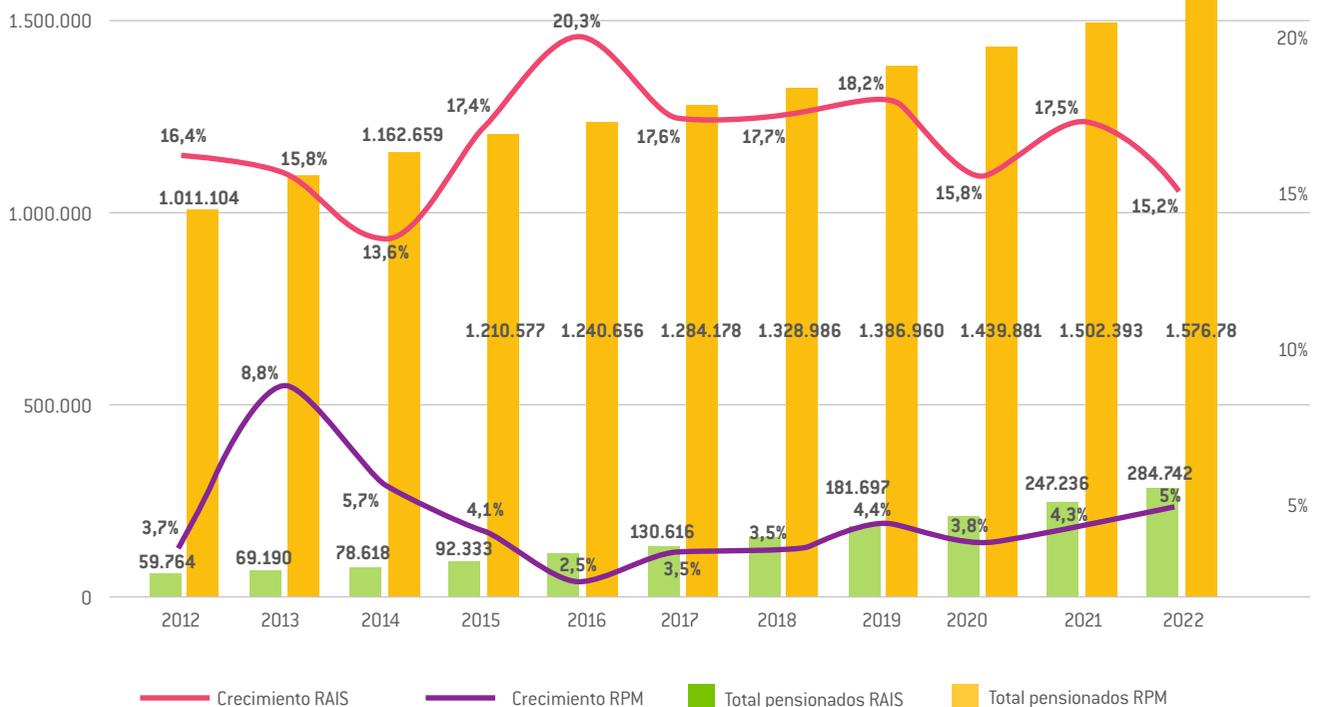
La capitalización tiene algunas ventajas sobre los sistemas de reparto: (1) se encuentran protegidos ante el riesgo de insostenibilidad demográfica¹⁵; (2) entregan beneficios actuarialmente justos, lo que restringe la entrega de subsidios regresivos, y (3) fortalece el mercado de capitales y con ello el apalancamiento para las inversiones del Estado. No obstante, el RAIS no está exento de problemas, al tiempo que bajo el diseño actual se enfrenta a factores de riesgo que pueden derivar en ineficiencia.

En cuanto a la cobertura activa, como ya se ha dicho, el anclaje al mercado laboral formal limita la cantidad de personas que pueden acceder, tanto como afiliados como pensionados. No obstante, el RAIS concentra la mayor proporción de cotizantes activos: de cada 10 personas que cotizan a pensiones, 7 en

promedio lo hacen en este régimen. Sin embargo, gran parte de estos trabajadores hacen sus aportes de manera intermitente, lo que inevitablemente redundará en la suficiencia de sus eventuales pensiones (o devoluciones de saldos en su defecto).

Por otro lado, desde la cobertura pasiva, el sistema ha mostrado consistentemente un crecimiento en el número de pensiones entregadas de forma anual, a una tasa de crecimiento de 17 % en promedio en los últimos 10 años, mientras que en el RPM esta ha sido de 4,5 %, como consecuencia de ser un régimen relativamente joven en el que no aún no han llegado muchas cohortes a la edad de pensión. Por esta razón, mientras el RPM tenía a cierre de 2022 1,5 millones de pensionados, el RAIS contaba con cerca de 285.000 (Gráfica 10).

Gráfica 10. Numero de pensionados por régimen y tasa de crecimiento interanual. Colombia, 2012-2022.



Fuente: Asofondos (2023).

15. Con excepción del FGPM, el cual, dadas las condiciones del marco regulatorio y el mercado laboral, tenderá a agotarse en el mediano plazo.

Teniendo presente esta condición, es posible aproximarse a la cobertura pasiva del RAIS a partir del tipo de pensiones o devoluciones entregadas en un año determinado. Así, en 2017, del total de afiliados al 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 (Contraloría, 2017). Visto de otro modo, en el interior del RAIS la cobertura efectiva de pensiones estaría alrededor del 30 %.

Es preciso, igualmente, observar qué tipo de pensiones de vejez está entregando el RAIS pues, aunque el marco regulatorio permite siete modalidades de pensión, históricamente se ha concentrado el retiro programado (RP) como la principal forma de pensión. En efecto, de las 151.000 pensiones que se concedieron en el RAIS en 2022, el 93 % correspondieron a RP, casi el 7 % restante a rentas vitalicias, y menos del 0,5 % a otras modalidades (Gráfica 11).

Las rentas vitalicias presentan diversas ventajas en comparación con el retiro programado. Por ejemplo, ofrecen seguridad y estabilidad en los ingresos durante la etapa de retiro. Al optar por una renta de esta clase, los pensionados garantizan un ingreso constante por el resto de su vida, lo que brinda una mayor tranquilidad financiera al evitar las fluctuaciones del mercado y la inflación. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida, de forma que el pensionado queda protegido ante el riesgo de extralongevidad y fluctuaciones del mercado, riesgos que no son cubiertos en la modalidad de retiro programado.

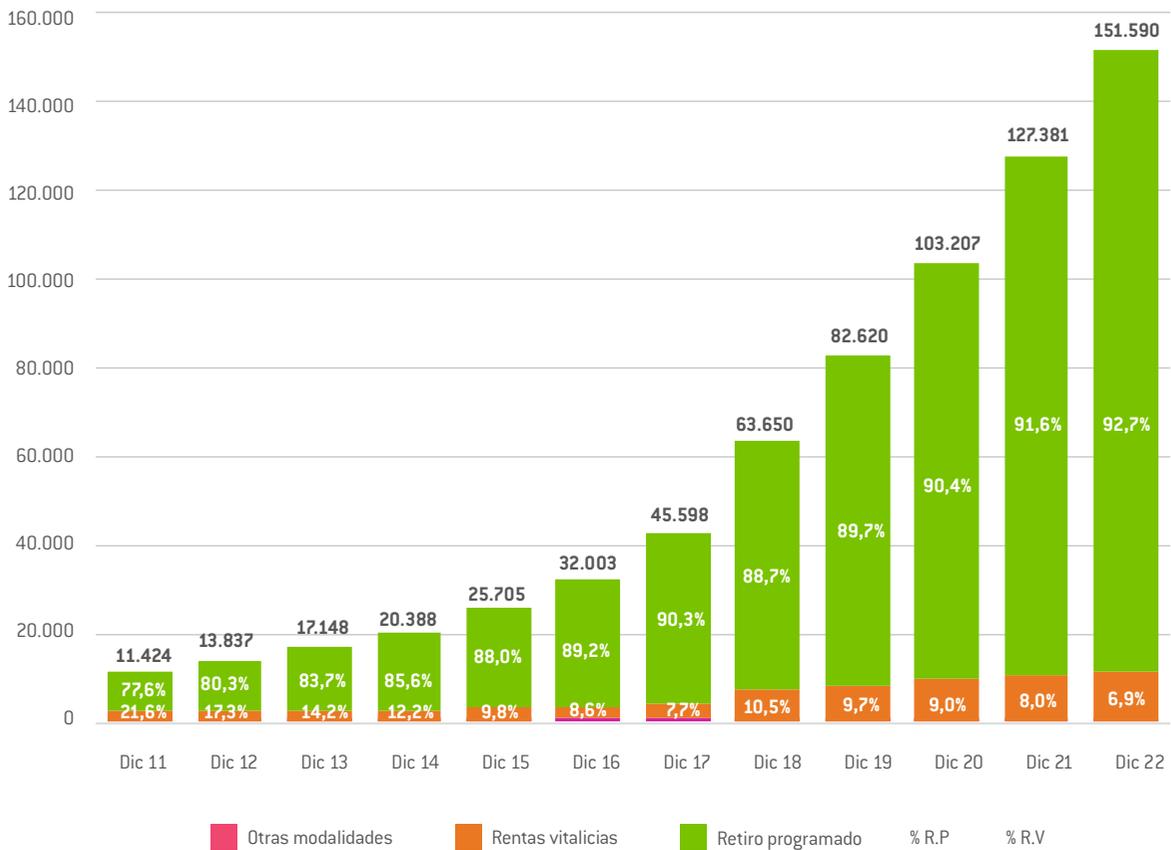
Este fenómeno se explica a partir de dos fuerzas. Por un lado, desde la demanda, los pensionados suelen preferir el retiro programado ya que otorga en el corto plazo una pensión más alta que la renta vitalicia. También, en caso de fallecimiento, el monto es heredable, lo que configura un incentivo poderoso desde los sesgos del comportamiento. Por último, factores como la irrevocabilidad del contrato de renta vitalicia, 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 estancamiento del mercado de rentas vitalicias se puede explicar por dos factores. En primer lugar, existen vacíos jurídicos en el marco regulatorio que defina con claridad el alcance y las limitaciones para las aseguradoras. De hecho, este riesgo se eleva especialmente por los fallos judiciales que pueden extender el beneficio de sucesión a otros beneficiarios además de los definidos por ley, según la interpretación de los jueces. Este riesgo aumenta, además, con el incremento en la expectativa de vida, pues los potenciales beneficiarios pueden exceder el tiempo del cálculo actuarial del momento de otorgar la pensión.

Como consecuencia, el número de compañías de seguros que ofertan rentas vitalicias 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).

Gráfica 11. Evolución de las modalidades de pensión por vejez en el RAIS. Colombia, 2011-2022.

 Debido a los riesgos financieros y jurídicos, el retiro programado continúa siendo la principal modalidad de pensión en RAIS.



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

Fuente: Asofondos (2023). 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 concentrado¹⁶ (Azúero, 2020). En contraste, otros países de la región cuentan con una oferta más amplia de fondos; por ejemplo¹⁷, México (10), Chile (7) o República Dominicana (7) (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP], 2023).

¹⁶. 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).

¹⁷. 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).

10 UN SISTEMA QUE PROTEJA A QUIEN MÁS LO NECESITA

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 que debe atender el Estado; desde el horizonte temporal: las diferentes alternativas implican cargas asimétricas entre el corto y el largo plazo, afectando a las generaciones sobre las que recaen las reformas en los dos casos.

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 los adultos mayores, especialmente a los más vulnerables, y es regresivo, insostenible e ineficiente. Desde la primera edición de este capítulo en el *Informe Nacional de Competitividad* hemos insistido en la necesidad de cambiar el sistema a través de una reforma que incorpore comprensivamente los objetivos de cobertura, sostenibilidad, eficiencia y equidad.

La reforma pensional presentada por el Gobierno es un avance frente al *statu quo* al corregir algunas fallas en materia de equidad y cobertura, pero atiza algunos cuestionamientos, especialmente en materia de sostenibilidad. Aunque necesaria, resulta imprescindible evaluar el impacto que tendrá sobre varias generaciones en un amplio horizonte temporal y no solo en el futuro más cercano. La urgencia por reformar el sistema de protección a la vejez no nos puede llevar a la toma de decisiones subóptimas difícilmente remediables en el corto plazo, y con grandes consecuencias fiscales en el mediano y largo plazo.

Se requiere de una reforma pensional comprensiva con las condiciones demográficas, fiscales y productivas del país tanto de hoy como del futuro, teniendo en cuenta los cambios impulsados por las nuevas tecnologías, que transformaron las formas en las que las personas trabajan y generan ingresos. El surgimiento de la economía digital, el trabajo remoto, la automatización y las plataformas digitales han generado nuevas dinámicas laborales y una mayor flexibilidad en los horarios y lugares de trabajo.

Como se evidenció a la largo del capítulo, mientras se mantenga el trabajo formal como vía de acceso a la seguridad social, especialmente en materia pensional, la probabilidad de alcanzar una pensión seguirá dependiendo de las oportunidades que las personas tengan de acceder al mercado laboral formal, oportunidades que, como hemos expuesto, son considerablemente menores para las personas más vulnerables y en donde las interseccionalidades de género, ubicación geográfica, nivel educativo y etnia configuran fuertes barreras de acceso. Por esta razón, es igualmente necesario que la reforma pensional se acompañe de una reforma laboral comprensiva con estas dinámicas, facilitando la inclusión formal de las personas que no pueden acceder a tal privilegio (ver capítulo *Mercado laboral*).

En consecuencia, desde el CPC consideramos que el sistema de protección a la vejez debe migrar a un esquema integrado en el que se distribuyan eficientemente las potencialidades de cada uno de los componentes: un sistema público orientado exclusivamente a la atención de los adultos mayores vulnerables; un sistema de capitalización individual para personas con ingresos iguales o superiores al salario mínimo, y un sistema de ahorro voluntario flexible.

Se trata de un sistema interoperado en el que la fase de acumulación se centraliza en un operador eficiente que recibe todas las contribuciones independientes de la unidad de trabajo cotizada (hora, semana, mes) y que, de acuerdo con el umbral del salario mínimo, dirige estos aportes o bien al pilar semicontributivo en caso de que sean inferiores, o a una cuenta de ahorro individual operada por algún fondo de pensiones o entidad vigilada por la Superintendencia Financiera en caso de que sean mayores.

En la fase de desacumulación, este operador —que puede ser Colpensiones— sería el encargado de verificar los requisitos de pensión tanto en semanas como en capital ahorrado, sumando todos los aportes acumulados en los distintos pilares. De esta forma, dependiendo de las condiciones alcanzadas por el cotizante al alcanzar su edad de pensión, Colpensiones definirá qué componente del sistema es el responsable de la protección en su vejez.

COMPONENTE SOLIDARIO

Este componente entregaría una transferencia equivalente a la línea de pobreza extrema para todos los adultos mayores de 62 años (o la edad de retiro definida) que se encuentren en condi-

ción de pobreza y no cuenten con ningún ingreso derivado de pensión o renta. El monto podría ser eventualmente incrementado si las condiciones fiscales y macroeconómicas lo permiten.

El componente solidario debe ser una política de Estado que atienda las necesidades de esta población desde el Presupuesto General de la Nación y que esté blindado ante cambios políticos o de gobierno. Así, el programa debe estar a cargo de una entidad

independiente al Gobierno con la capacidad técnica para identificar y focalizar adecuadamente estos recursos, garantizando que efectivamente sean entregados a los adultos mayores en condición de vulnerabilidad.

COMPONENTE SEMICONTRIBUTIVO

Aquellas personas que al finalizar su vida laboral no cumplan con los requisitos para acceder a una pensión igual o superior al salario mínimo podrían recibir una renta vitalicia inferior a este umbral, que sería administrada por Colpensiones y tendría una rentabilidad sintética equivalente a la tasa de rentabilidad promedio de las AFP, como com-

pensación al costo de oportunidad. Con este componente es posible generar incentivos escalables para aumentar el ahorro pensional de los cotizantes y adquirir una mejor pensión posible. Ahora bien, en caso de que la persona no tenga ahorro para recibir algún tipo de renta vitalicia, sería entonces beneficiaria del componente solidario.

COMPONENTE SEMI CONTRIBUTIVO – SUBSIDIADO

Con el fin de incentivar un esfuerzo adicional en la fase de acumulación, se deberían fijar condiciones flexibles de acceso a la garantía de pensión mínima, permitiendo a personas que se encuentren muy cerca del número de semanas y del capital ahorrado ser subsidiadas por el Estado para cumplir tales requisitos y acceder a una pensión de renta vitalicia equivalente al salario mínimo mensual. Estas condiciones podrían ser fijadas con base en

un modelo actuarial orientado a encontrar un punto óptimo entre cobertura y sostenibilidad fiscal.

Asimismo, para que esto sea viable y fiscalmente responsable, se hace necesaria una discusión sobre el cumplimiento de la regla fiscal, que sea de manera amplia, transparente y detallada en el Congreso de la República, con la participación de la academia, centros de pensamiento y organismos internacionales como el Banco Mundial o el BID.

COMPONENTE CONTRIBUTIVO DE CAPITALIZACIÓN

Las personas que cumplan con los parámetros de semanas cotizadas, edad de pensión y capital suficiente para una mesada de al menos 1 SMMLV recibirían una renta vitalicia operada por algún oferente del mercado financiero. Para que este mercado de rentas vitalicias se

dinamice, el Estado asumiría los riesgos generados por sí mismo, es decir, los asociados a los aumentos del salario mínimo superiores a la inflación y los derivados de fallos judiciales que extiendan las pensiones de supervivencia más allá de los parámetros de ley.

OPERATIVIDAD Y FUNCIONAMIENTO

Para que el sistema propuesto hasta aquí funcione correctamente en el contexto del siglo XXI, es necesario desarrollar un operador calificado¹⁸ y especializado en la administración de los recursos, con capacidad de utilizar la información disponible y actualizada

de manera oportuna, transparente y eficiente para dirigir los recursos del sistema. En la fase de acumulación, es fundamental que se pueda orientar a los cotizantes hacia el fondo de capitalización adecuado de acuerdo con las necesidades y metas de

18. Por experiencia, e idoneidad institucional, este operador debe ser Colpensiones.

ahorro de los cotizantes. Luego, en la fase de desacumulación, el sistema debe proporcionar orientación clara y precisa sobre el tipo de pensión al que los afiliados pueden acceder en función de los montos ahorrados y las regulaciones vigentes.

Se requiere un sistema interoperable que permita unificar con facilidad los aportes realizados por los trabajadores a lo largo de su vida laboral, independientemente de si estos se realizaron como empleados o como independientes, así como por diferentes unidades de trabajo (mes, semana, día u hora). Asimismo, es fundamental contar con mecanismos robustos que protejan la integridad y veracidad de los datos asociados a la historia laboral, evitando riesgos de fraude o modificaciones indebidas.

Un referente en esta materia es el sistema de gobierno digital de Estonia, en el que, a través de un robusto andamiaje digital, la información de cada ciudadano se actualiza y comparte entre las diferentes agencias e instituciones del Estado. El sistema se basa en la “e-ID”, una tarjeta de identificación electrónica que brinda a los ciudadanos la posibilidad de interactuar de manera segura con los servicios gubernamentales y privados en línea. A través de esta tarjeta, los ciudadanos pueden acceder al sistema de pensiones digital, el cual les permite consultar y gestionar toda su información relacionada con las pensiones de manera conveniente. Pueden acceder a detalles sobre sus contribuciones, beneficios

y elegibilidad, así como utilizar el sistema para realizar pagos de sus contribuciones o presentar reclamaciones (EESTIE, 2023).

El sistema digital de Estonia reposa sobre el ecosistema X-Road, un software de código abierto que garantiza la interoperabilidad entre los datos de las agencias gubernamentales, al tiempo que protege la información ante posibles fraudes y usos indebidos. A través de este ecosistema se realizan 1,5 billones de transacciones anualmente en más de 3.000 servicios electrónicos disponibles (E-Estonia, 2023).

Por otro lado, es necesario que el sistema de protección a la vejez tenga facultades para responder rápidamente ante choques económicos, o cambios en variables críticas como la demografía. Ajustes paramétricos como los de número de semanas requeridas, tasas de cotización, edad de retiro e incluso comisiones requieren de procesos reformativos complejos, parsimoniosos y difíciles de lograr en la mayoría de los casos debido a su alto costo político.

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, Cabrita Felix, García-Huitrón y Soler, 2020). Así, algunos parámetros pueden ser modificados de forma preestablecida, reduciendo el costo político y haciendo viable su implementación.

11 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 Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (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
<p>Avanzar en el diseño e implementación de una mejor reforma pensional</p>	<p>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 que cumpla con eficiencia objetivos de cobertura, equidad y sostenibilidad. La propuesta de reforma presentada por el Gobierno es insuficiente y no resuelve de fondo los problemas del sistema.</p>	<p>Mintrabajo, Minhacienda, Presidencia y Congreso</p>	<p>El sistema de protección a la vejez debe distribuir eficientemente las potencialidades de cada uno de los componentes del sistema. El régimen público debe atender a la población más vulnerable y sistema de capitalización a quienes tienen ingresos iguales o superiores al salario mínimo</p>
<p>Incrementar la cobertura del programa Colombia Mayor.</p>	<p>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.</p>	<p>Mintrabajo, Minhacienda y Presidencia</p>	<p>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.</p>
<p>Involucrar a la Rama Judicial en las eventuales discusiones sobre la reforma pensional.</p>	<p>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.</p>	<p>Colpensiones, Asofondos, Minhacienda, Mintrabajo y Rama Judicial</p>	

12 BIBLIOGRAFÍA

- 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). *Rendición de cuentas, así le fue a #TuAhorroPensional en 2021* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=vB0zYByVdDM&t=1583s&ab_channel=Asofondos
- 5 Asofondos. (2023). *Informe 2022 – Estudios y cifras*. <https://asofondos.org.co/estudios-y-cifras/>
- 6 ANIF. (2023). *Seminario ANIF – Fedesarrollo – C&E – Lupa a las pensiones ¿cómo asegurar una vejez digna para todos, hoy y en el futuro?* <https://www.anif.com.co/eventos/%C2%B7-seminario-anif-fedesarrollo-cede-%C2%B7-lupa-a-las-pensiones-como-asegurar-una-vejez-digna-para-todos-hoy-y-en-el-futuro/>
- 7 Azuero, F. (2020). *El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- 8 Becerra, O., Eslava, M., Pérez-Reyna, D. y Zuleta, H. (2022). *Resgreso, excluyente e ineficiente ¿qué hacer con el sistema de pensiones?* [Nota Macroeconómica N.º 35]. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- 9 Becerra, O., García-Huitrón, M. y González-Velosa, C. (2022). *Protección Económica a la vejez en Colombia: Avenidas de reforma*.
- 10 BID. (2021). *Sistema de información de mercados laborales y seguridad social*. <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>
- 11 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., Cabrera 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., Cabrera 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 CARF. (2023). Actualización - Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional, Dirección Técnica Comité Autónomo de la Regla Fiscal Agosto 2023.
- 16 Colpensiones. (2023). *Informe de gestión 2022*.
- 17 Contraloría. (2017). *Análisis y Discusión Técnica de la Situación del Sistema General de Pensiones en Colombia*.
- 18 Córdoba, J. P. y Piraquive, G. (2019). *Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano*.
- 19 CPC. (2022). *Informe Nacional de Competitividad 2022*.
- 20 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
- 21 DANE. (2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares 2020*.
- 22 DANE. (2022a). *Gran Encuesta Integrada de Hogares 2021*.
- 23 DANE. (2022b). *Mercado Laboral 2022*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- 24 DANE. (2022c). *Pobreza monetaria en Colombia – Resultados 2022*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- 25 DANE. (2023). *Boletín Ocupación informal Trimestre móvil marzo – mayo 2023*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEI-HEISS-mar-may2023.pdf>
- 26 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>
- 27 DNP. (2016). *Colombia: efectos distributivos de la política económica*.
- 28 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*.
- 29 E-Estonia. (2023). *Interoperability services - X-Road*. <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/>
- 30 EESTIE. (2023). *Pensions paid in Estonia and applying for pensions*. Estonian government portal. <https://www.eesti.ee/en/pensions-social-services-and-allowances/pensions/pensions-paid-in-estonia-and-applying-for-pensions>
- 31 Farné, S. y Nieto Ramos, A. (2017). *¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia?* Universidad Externado de Colombia.

- 32 Fedesarrollo, P. (2021a). *Demografía colombiana: En preparación para la era del envejecimiento* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=8FYoVZMwr5E&t=392s&ab_channel=Fedesarrollo
- 33 Fedesarrollo. (2021b). *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
- 34 FIAP. (2021). *Estadísticas históricas*. <https://www.fiapinternacional.org/estadisticas/>
- 35 FIAP. (2023). *Estadísticas*. <https://www.fiapinternacional.org/estadisticas/>
- 36 Filco y Mintrabajo. (2022). *Reporteador de cifras laborales*. <https://filco.mintrabajo.gov.co/reporteador-de-cifras-laborales/>
- 37 FOPEP. (2023). *Estadísticas de Pensionados FOPEP*. <https://www.fopep.gov.co/consulte-nuestras-estadisticas-de-pensionados/>
- 38 Garcés, J. P. C. y Galeano, G. P. (2019). *Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano*.
- 39 Gutiérrez, J. y Zamudio, N. (2018). *Medidas de concentración y competencia*.
- 40 Mejía, L. F. y Forero, D. (2022). *¿Qué hacer en...? Pensiones*. <https://quehacer.fedesarrollo.org.co/pensiones>
- 41 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/>
- 42 Minhacienda. (2021). *Plan Financiero 2021*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-157138//idcPrimaryFile&revision=latestreleased
- 43 Minhacienda. (2023). *Balance Gobierno Nacional Central*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral
- 44 Mintrabajo. (2022). *Pensionados en Colombia*. <https://www.datos.gov.co/Trabajo/Pensionados-en-Colombia/yjvt-9cab>
- 45 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/>
- 46 Naciones Unidas. (2021). *World Population Prospects 2022*. <https://population.un.org/wpp/>
- 47 OCDE. (2021). *Pension Spending*. <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>
- 48 OCDE. (2022). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*. OECD Publishing.
- 49 Rincón, F. (2021). *Impacto de ganancias potenciales de traslado sobre decisión de cambio de régimen pensional en Colombia* (Documentos CEDE 2021-50). Universidad de los Andes.
- 50 Rodríguez, J. (2018). Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del Sistema General de Pensiones y sus efectos. *Economía Colombiana*, 352, 102-115.
- 51 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*.
- 52 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.
- 53 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*.
- 54 Villar, L., Forero, D. y Becerra, A. (2015). *Colombia: Una mirada desde la visión multipilar*.
- 55 Villar, L., Jonathan, M., Vaca, J. C. y Carlos, R. (2013). *Impactos macroeconómicos del sistema pensional en Colombia*. Fedesarrollo.