





2.

Protección económica a la población mayor en Colombia

Por Leonardo Villar, Carmen Elisa Flórez, David Forero,
Natalia Valencia-López, Nadia Puerta, Felipe Botero

Fundación Saldarriaga Concha
Carrera 11 # 94 – 02 of. 502
Bogotá – Colombia

Soraya Montoya González
Directora ejecutiva

**Fundación para la Educación Superior
y el Desarrollo (Fedesarrollo)**
Calle 78 # 9-91
Bogotá – Colombia

Leonardo Villar Gómez
Director ejecutivo

Autores

Leonardo Villar
Carmen Elisa Flórez
David Forero
Natalia Valencia López
Nadia Puerta
Felipe Botero

Coordinación editorial
Natalia Valencia López

Edición y corrección de estilo
Claudia Cadena Silva

Diseño y diagramación
Gatos Gemelos Comunicación

ISBN (Online)
En trámite



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial CompartirIgual 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/).

Publicación de la Fundación Saldarriaga Concha, todas las publicaciones FSC están disponibles en el sitio web www.saldarriagaconcha.org

El contenido y las posiciones de la presente publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Fundación Saldarriaga Concha y a Fedesarrollo

Cítese como:

Villar, Leonardo; Flórez, Carmen Elisa; Forero, David, Valencia-López, Natalia; Puerta, Nadia y Botero, Felipe. (2015). Protección económica a la población mayor en Colombia. Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá, D.C. Colombia. 83p.

Contenido

2.1. Introducción	6
2.2. Antecedentes y marco legal del Sistema General de Pensiones en Colombia	8
2.3. Evolución y resultados del sistema pensional en Colombia tras dos décadas de la reforma	11
2.3.1. Cobertura	12
2.3.2. Equidad	20
2.3.3. Solidaridad	23
2.3.3. Sostenibilidad fiscal	25
2.4. Proyección de la cobertura con el modelo pensional de Asofondos	28
2.4.1. Descripción del modelo y supuestos	28
2.4.2. Proyecciones de cobertura en el escenario base	31
2.5. Subsidios económicos para la vejez	35
2.5.1. Marco teórico y mejores prácticas internacionales	38
2.5.2. Las pensiones no contributivas en Colombia: el programa Colombia Mayor	44
2.5.3. Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)	51
2.6. Caracterización de la población cotizante, pensionada y beneficiaria de Colombia Mayor	54
2.6.1. Caracterización de los pensionados en Colombia	54
2.6.2. Caracterización de los ocupados cotizantes y no cotizantes	58
2.6.3. Razones para no cotizar al SGP	60
2.6.4. Características de los hogares beneficiarios del programa Colombia Mayor	63
2.7. Recomendaciones de política pública	73
2.8. Referencias bibliográficas	77



2.1. Introducción

El objetivo de los sistemas de seguridad económica para la vejez es cumplir tres funciones: redistribución, ahorro y seguro. Estos sistemas, entonces, deben apoyar a las personas mayores que están en la pobreza o que son susceptibles de caer en ella, facilitar la acumulación de ingresos de la población trabajadora con el fin de que se preparen para las etapas posteriores de sus vidas y brindar protección económica frente a la incapacidad laboral y demás contingencias derivadas de la vejez (Holzman, 2013; Riaño, López, Borrero, Varela, Barrios, Lemus, Lambuley y Medina, 2013).

Para responder a estos retos, el Banco Mundial propuso en 1994 que los países establecieran varios sistemas de financiamiento y administración en los que se combinaran el reparto y la capitalización de los aportes y se repartiera la responsabilidad entre varios pilares de apoyo a las personas mayores. En términos generales, la propuesta del Banco incluía: a) un pilar público obligatorio financiado con impuestos, con el principal objetivo de aliviar la pobreza; b) un pilar obligatorio, que administrara privadamente el ahorro de la población durante su vida laboral; y c) un pilar voluntario de ahorro suplementario para quienes desearan una mayor protección económica en la vejez (BM, 1994).

En este marco y de acuerdo con la premisa del Artículo 46 de la Constitución Política de Colombia, según la cual el Estado debe proveer protección y asistencia a las personas de la tercera edad y garantizarles los servicios de seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia, fue diseñado el Sistema General de Pensiones (SGP) colombiano, que tomó forma en la Ley 100 de 1993. La estructura creada mediante esa Ley, sin embargo, tenía diferencias importantes frente al sistema que recomendaba el Banco Mundial. Particularmente relevante es el hecho de que el sistema creado en Colombia mantuvo un sistema tradicional de reparto simple con beneficios definidos (*pay-as-you-go*), que compite con otro de capitalización individual para las personas que se encuentran ocupadas en el sector formal de la economía. Aunque ese sistema tradicional tiene algunas características del primer pilar propuesto por el Banco Mundial, en la medida en que los recursos faltantes deben ser cubiertos con aportes presupuestales y financiados con impuestos, sus beneficiarios no son las personas más pobres.

Mientras países como Uruguay y Costa Rica adoptaron un esquema en el que los pilares actúan de forma complementaria, Colombia, al igual que Perú, optó por un esquema mixto en el que el régimen público de reparto simple compite con el régimen privado de capitalización individual y por ende los usuarios escogen afiliarse a alguno de los dos regímenes. En parte por esta razón, el sistema pensional resultado de la reforma implementada mediante la Ley 100 de 1993, sigue presentando importantes falencias en cobertura y problemas de regresividad (Villar, Forero y Becerra, 2014).

Específicamente, en el sistema pensional colombiano coexisten dos esquemas que compiten por afiliados entre el mismo grupo poblacional. El Régimen de Prima Media (RPM), correspondiente al de reparto, es administrado por el Estado en cabeza de Colpensiones (antes ISS), una institución que agrupó todas las entidades públicas solventes antes de la reforma. El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), por su parte, es gestionado por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de carácter privado. Tanto el RPM como el RAIS tienen condicionamientos en términos de las contribuciones que los trabajadores hayan hecho a lo largo de la vida laboral para tener acceso a una pensión, la cual, según quedó consignado en la Constitución de 1991, no puede ser inferior a un salario mínimo. Colombia cuenta con el pilar de ahorro voluntario complementario, para las personas con mayor capacidad de ahorro y con un incipiente pilar no contributivo, que busca garantizar un ingreso mínimo para la vejez a la población más vulnerable a través del programa Colombia Mayor. A esto se añade una iniciativa que apenas está tomando forma y que consiste en un pilar intermedio entre contributivo y no contributivo, conocido como los Beneficios Económicos Periódicos o BEPS, los cuales fueron concebidos como un mecanismo de ahorro individual flexible, con apoyo estatal, que a diferencia de las pensiones otorgadas por el RAIS y el RPM, permiten generar recursos periódicos en la vejez que no están sujetos a la restricción de ser superiores a un salario mínimo.

Con la Ley 100 de 1993 se trataron de solucionar los problemas del régimen público existente, como la baja cobertura de la población, la regresividad de los subsidios otorgados y la insostenibilidad fiscal del sistema. A pesar de los avances en sostenibilidad, más de dos décadas después de su implementación, el sistema contributivo de pensiones sigue mostrando problemas graves de cobertura e

inequidad en los subsidios, que ahondan el problema de desigualdad en Colombia y atentan contra el bienestar de las personas mayores en el país.

Este capítulo hace una caracterización completa del sistema de protección económica de la población mayor en Colombia. Se divide en siete secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda se resumen los antecedentes y el marco legal del Sistema General de Pensiones colombiano (SGP). En la tercera se hace una evaluación de los resultados que se han obtenido tras la Ley 100 de 1993 y se hace énfasis en las falencias del régimen actual, especialmente en términos de cobertura y equidad. En la cuarta sección se aplica un modelo pensional elaborado por Asofondos para explorar las perspectivas para los próximos 35 años en términos de cobertura pensional, si se mantiene el régimen actual. La sección 5 se concentra en los esquemas de pensiones no contributivas, discute sus bases conceptuales y las mejores prácticas internacionales y analiza la experiencia colombiana con el programa Colombia Mayor. La sección 6 utiliza la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2013, la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) del 2012, ambas del DANE, y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) del 2010, de Profamilia, para hacer una caracterización de los pensionados y de los beneficiarios del programa Colombia Mayor. Finalmente, la sección 7 discute las recomendaciones de política pública que se pueden extraer del análisis.

2.2. Antecedentes y marco legal del Sistema General de Pensiones en Colombia

El primer antecedente del régimen pensional colombiano en el ámbito legislativo se remonta a la Ley 29 de 1905, que estableció un régimen de pensiones para los magistrados principales de la Corte Suprema de Justicia y para los empleados civiles que hubieran desempeñado cargos públicos por treinta años. Posteriormente, en 1912, mediante la Ley 82, se creó la primera caja de previsión social: Caja de Auxilios de los Ramos Postal y Telegráfico (Riaño et al., 2013). Ya en 1946, se creó el primer plan de pensiones, que cubría únicamente a trabajadores del sector público, a través de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y otras cajas locales. El sistema fue ampliado a los empleados privados

en 1967, año en el que se creó el sistema pensional según el modelo de prima media (*pay-as-you-go*), manejado por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS), posteriormente Instituto de Seguros Sociales (ISS).

Más de 20 años después de su creación, se hizo evidente que el sistema era financieramente insostenible, que tenía serias fallas de cobertura y de equidad. La creación del Sistema General de Pensiones (SGP) mediante la Ley 100 de 1993 buscaba corregir esos problemas. De esta forma, la Ley dio paso a un sistema pensional diseñado según un esquema mixto, compuesto por dos regímenes que compiten entre sí: el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), el primero manejado por el ISS (hoy en día Colpensiones) y el segundo por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de carácter privado. La coexistencia y competencia entre ambos regímenes implicaba que los cotizantes podían aportar a cualquiera de los dos y trasladarse libremente de un régimen a otro durante su vida laboral. Se creó también el Régimen de Transición (RT), en el que las mujeres mayores de 35 años, los hombres mayores de 40 y las personas que llevaran 15 años o más de cotizaciones en el momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 seguirían estando cubiertas por el régimen anterior, que finalizaría en el año 2014.

Aunque la Ley 100 de 1993 trajo mejoras al sistema, después de 10 años de vigencia quedaba claro que muchos de los propósitos para los que había sido creada no se habían cumplido. El incremento en la cobertura no fue significativo, el proceso de transición era largo y costoso, había parámetros que no eran acordes con el crecimiento demográfico, la movilidad de las personas entre regímenes creaba problemas en sus finanzas y su estabilidad, seguían existiendo problemas de sostenibilidad y no hubo mejoras en la equidad (Santa María, Steiner, Botero, Martínez, Millán, Arias, y Schutt, 2013). En este punto, el sistema pensional necesitaba reformas adicionales. La Ley 797 del año 2003 aumentó las contribuciones, restringió aún más los requisitos a los beneficiarios de los subsidios a las cotizaciones e incrementó significativamente los recursos para la atención directa a los ancianos a través de un pilar no contributivo que inicialmente se denominó Programa de Protección Social a los Adultos Mayores (PPSAM) y posteriormente se convirtió en lo que hoy en día se conoce como el programa Colombia Mayor. En términos de requisitos para acceder a una pensión, el número de semanas de cotización exigidas en el RPM, que era de

1.000 semanas hasta el 2003, aumentó gradualmente desde comienzos del 2004 hasta alcanzar 1.300 semanas en el 2014. En el caso del RAIS, el acceso a pensión no requiere un número de semanas cotizadas cuando los montos ahorrados son suficientes para cubrir una renta vitalicia equivalente al 110 % del salario mínimo legal vigente. Sin embargo, cuando ese requisito no se satisface, sí se deben certificar 1.150 semanas de cotización para acceder a la garantía de pensión mínima. La Ley 797 del 2003, además, ajustó las edades de pensión de 55 a 57 años en el caso de las mujeres y de 60 a 62 años en el caso de los hombres, con vigencia a partir de enero del 2014. Finalmente, la misma Ley, en su artículo 34, ajustó a la baja las llamadas tasas de reemplazo, esto es, los montos de pensión correspondientes a cada nivel de ingreso base de cotización, los cuales siguen una fórmula que depende del número de semanas cotizadas. Exceptuando los casos de cotizaciones sobre ingresos iguales o muy cercanos al salario mínimo, para los cuales la tasa de reemplazo es en la práctica del 100 %, esas tasas pasaron de oscilar entre un 65 % y un 85 % antes del 2004, a niveles entre el 55% y el 80% en la actualidad. Por su parte, la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 del 2005 creó el esquema de BEPS, a través del cual es posible otorgar beneficios económicos periódicos a las personas mayores sin que sean clasificados como pensiones. Con ello se flexibilizó el principio establecido en la Constitución de 1991, según el cual no pueden existir en Colombia pensiones de valores inferiores a un salario mínimo legal, principio que se convirtió paradójicamente en una restricción grave a la ampliación de la cobertura del régimen de apoyo económico a la vejez. Adicionalmente, el Acto Legislativo del 2005 avanzó en el marchitamiento de los regímenes especiales, cuyas condiciones y beneficios los hacían financieramente insostenibles en el largo plazo, aunque debe anotarse que este proceso se ha visto afectado por decisiones judiciales que han hecho retroceder las reformas y alargar el periodo de transición de estos esquemas. La Ley 1328 del 2009 reglamentó el esquema de BEPS planteado en el 2005, pero solo en el año 2012 se comenzó a diseñar su implementación.

2.3. Evolución y resultados del sistema pensional en Colombia tras dos décadas de la reforma

De acuerdo con Santamaría y Piraquive (2013), el diseño de un sistema de pensiones debe satisfacer cuatro principios fundamentales: a) aumentar progresivamente la cobertura, hasta alcanzar el 100 % de la población potencialmente beneficiaria del sistema; b) equidad, entendida en el sentido de que se otorguen beneficios iguales ante aportes iguales y beneficios mayores para quien aporte más; c) solidaridad, de tal forma que los trabajadores más vulnerables puedan garantizar un ingreso básico para su vejez, ya sea mediante subsidios cruzados que otorgan los aportantes con mayor capacidad de pago o de aportes derivados de impuestos de carácter general, y d) sostenibilidad fiscal y financiera del sistema. El objetivo de esta sección es ilustrar en qué medida el sistema pensional colombiano ha cumplido con estos objetivos, con particular énfasis en el tema de cobertura.

De hecho, como veremos, el principal problema del sistema pensional colombiano es su muy baja cobertura, que restringe el acceso a la protección para la vejez a una porción muy importante de la población colombiana, en particular a la que se encuentra en el sector informal. Adicionalmente, la alta informalidad y la baja cobertura del sistema se ven agravadas por la evasión contributiva o del pago de contribuciones de seguridad social por parte de empleados y empleadores. Este problema, generalizado en América Latina y estudiado por Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán (2014), puede tener efectos perversos: mantener altos niveles de informalidad y generar un desbalance financiero del sistema pensional. Gómez Sabaini et al. (2014) estiman que el incumplimiento del esquema contributivo pensional equivale al 1.67 % del PIB. Esa misma deficiencia en materia de cobertura provoca graves problemas en materia de equidad y solidaridad que se manifiestan en el hecho de que Colombia, junto con Perú y Costa Rica, sea uno de los pocos países de América Latina en donde los indicadores de pobreza e inequidad son sustancialmente superiores en la población mayor que en el total de la población (OECD, 2015).

Esto refleja el fracaso del sistema pensional como mecanismo de protección para la vejez en Colombia y la fuerte inequidad de los subsidios, aun cuando los indicadores de sostenibilidad financiera hayan mostrado mejoras no despreciables¹.

2.3.1. Cobertura

Para medir la cobertura del sistema pensional existen tres indicadores. En primer lugar, está la relación de los afiliados como proporción de la Población Económicamente Activa (PEA). Este indicador, que ha tenido un aumento continuo (pasó del 25.7 % en 1994 al 76.7 % en el 2013), no es ilustrativo del número de personas que efectivamente contribuye: muchos afiliados entran alguna vez al sistema, cuando obtienen algún trabajo en el sector formal, pero después quedan inactivos, regresan a la informalidad y no hacen nuevas contribuciones.

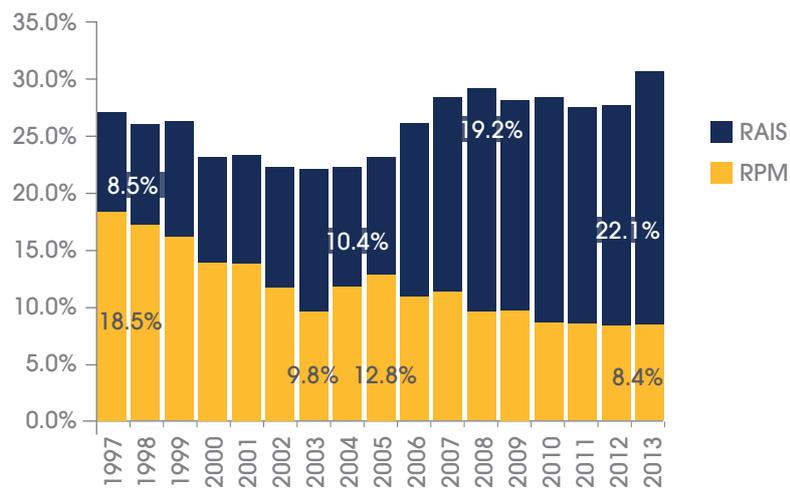
Un segundo indicador de cobertura es la relación entre los individuos que son cotizantes efectivos y la PEA. Este índice, más ilustrativo, mostró un avance significativo entre el 2012 y el 2013: pasó del 27.5 % al 30.5 %, posiblemente como resultado de los avances en la formalización del empleo asociados a la reforma tributaria de finales del 2012, que redujo sustancialmente los costos parafiscales para las empresas al contratar mano de obra formal. Visto en perspectiva, sin embargo, el avance ha sido magro: el porcentaje de cobertura del 2012 era apenas ligeramente superior al 27 % de quince años atrás, en 1997 (Figura 1, panel A). La situación es particularmente grave para los niveles socioeconómicos más bajos, en los que la informalidad es mucho más generalizada. En efecto, mientras más del 60 % de los trabajadores de altos ingresos cotiza a pensiones, este indicador se reduce al 40 % en la clase media y a un exiguo 15 % en la población de bajos ingresos. Este es un patrón que se puede observar en los sistemas pensionales de otros países de la región, con la notable excepción del caso chileno, en el que la cobertura en estratos de ingresos bajos es mucho mayor que en Colombia, México o Perú (Figura 1, panel B).

¹ Varias de las ideas planteadas en esta sección se desarrollan también en Villar et al. (2015, pp. 184-195).

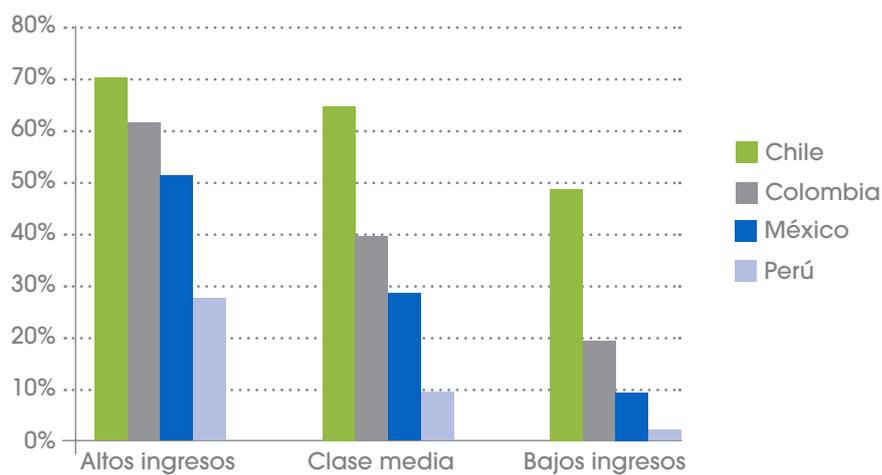


Figura 1
Indicadores de cobertura del sistema pensional colombiano

A) Cobertura de la población activa (Cotizantes efectivos / PEA)



B) Cobertura de la población activa por niveles de ingreso. Países escogidos

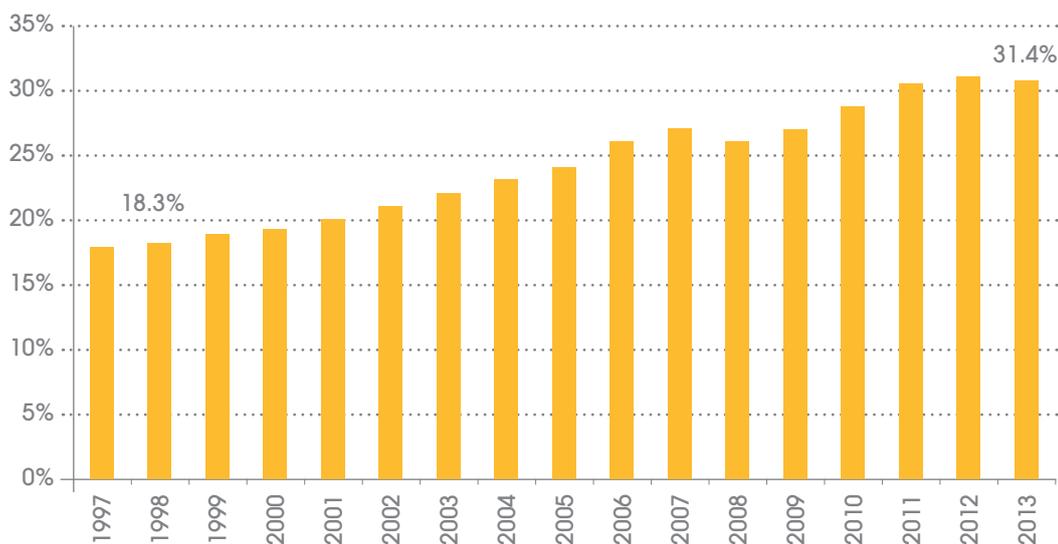


Fuente: DANE; Superfinanciera. OECD (2015).

El tercer indicador se refiere a la cobertura del sistema sobre su población objetivo, los adultos mayores. Si se usan las cifras basadas en el número de pensiones que mes a mes entregan las distintas instituciones del sistema pensional, la cobertura en el 2013² era del 31 % (Figura 2). Comparada con el 18 % de 1997, esta cifra indicaría un progreso sustancial. Sin embargo, ese progreso debe matizarse porque esta forma de medición contiene sesgos importantes: las encuestas de hogares sugieren que el porcentaje de personas mayores de 60 años que recibe pensión en Colombia en la actualidad se encuentra alrededor del 23 %, en lugar del 31 %. La diferencia entre las cifras basadas en el número de pensiones entregadas mensualmente y los resultados de las encuestas de hogares puede residir en al menos dos factores: por un lado, ese conteo de pensiones incluye algunas que se otorgan a personas que no han alcanzado la edad de jubilación del Sistema General de Pensiones (es el caso de los militares, los maestros y algunos otros grupos de trabajadores estatales que se pensionan en forma temprana); por otra parte, hay personas mayores que reciben más de una pensión (por ejemplo, la correspondiente a sus propias cotizaciones y la de sustitución por fallecimiento del cónyuge), lo que hace sobreestimar la cobertura cuando se contabiliza la proporción entre el número de pensiones asignadas y el número de personas mayores. **En cualquier caso, independientemente de si la cifra es 31 o 23 %, lo claro es que en la actualidad se está dejando de dar protección a la vejez a por lo menos dos de cada tres colombianos adultos mayores.** Debe anotarse, además, que un 40 % de las pensiones que se otorgan en la actualidad corresponden a regímenes especiales y no al RAIS ni al RPM. Esto tiene implicaciones para la cobertura pensional hacia el futuro, pues muchos de esos regímenes especiales, tras la reforma constitucional del Acto Legislativo 01 del 2005, se encuentran en proceso de marchitamiento por insostenibilidad financiera.

² De la población cubierta por el sistema de pensiones, el RPM y el RAIS cubren al 60 %; el 40 % restante hace parte de los regímenes especiales.

Figura 2
 Cobertura de los esquemas pensionales en Colombia: número de pensiones sobre personas en edad de jubilación



Fuente: DANE; Superfinanciera. OECD (2015).

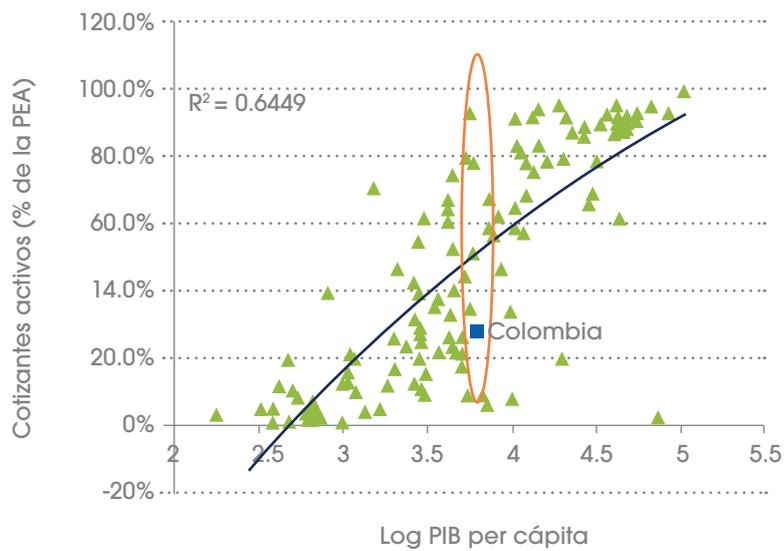
En términos relativos a los estándares internacionales, tanto la proporción de ocupados que cotiza como la cobertura de la población mayor son muy bajas en Colombia, incluso cuando se compara con países de ingreso per cápita similares. La relación de la cantidad de cotizantes como porcentaje de la PEA en Colombia es considerablemente inferior (Figura 3, panel A).

Ciertamente, como se analiza más adelante en este mismo capítulo (sección 1.5), el alcance del Estado para cubrir a la población mayor más vulnerable trasciende lo que se logra con el Sistema General de Pensiones. Los esquemas de apoyo a la población mayor (programa Colombia Mayor), en particular, cubren parte de la población que no recibe una pensión propiamente dicha. Sin embargo, estimativos de la OECD (2015) muestran que incluso sumando los beneficiarios del sistema general de pensiones con los de apoyos no contributivos (Colombia Mayor), la cobertura es considerablemente más baja en Colombia que en el promedio latinoamericano (Figura 3, panel B). Hay que tener en cuenta, además, que el monto de los beneficios otorgados por el programa Colombia Mayor es extremadamente pequeño, alrededor de la décima parte de un salario mínimo y, aunque ayuda, no alcanza para sacar a sus beneficiarios de la indigencia.

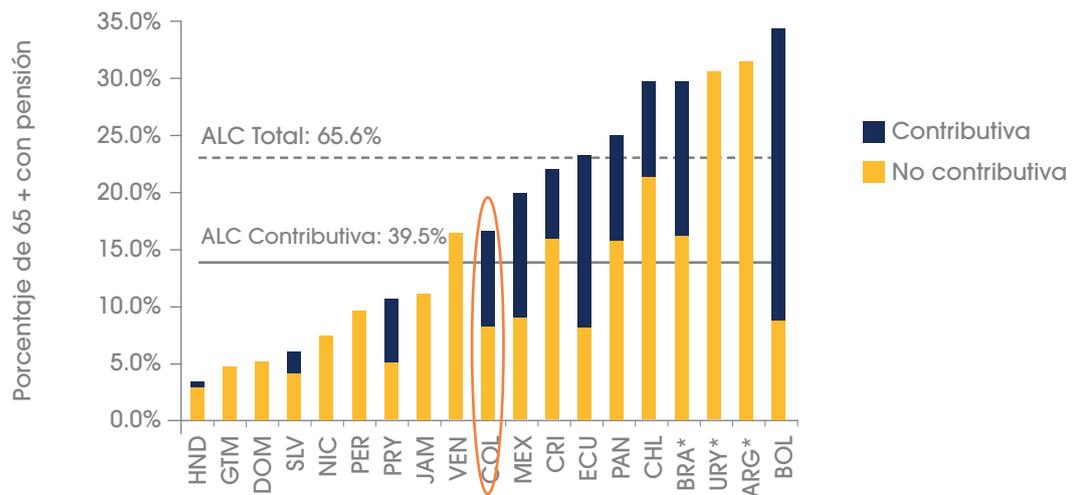
Figura 3

Indicadores de cobertura del sistema pensional colombiano

A) Comparación por países: Proporción de cotizantes frente a PIB per cápita



B) Cobertura del sistema contributivo y no contributivo sobre la población mayor en ALC. 2013



Fuente: BID, World Bank Database.



Aún más preocupantes, en materia de cobertura pensional en Colombia, son las estimaciones de varios expertos sobre su evolución futura y, en particular, sobre la proporción de los afiliados actuales del sistema que, bajo los parámetros vigentes, serán capaces de contribuir lo suficiente para recibir una pensión en el futuro. Núñez y Castañeda (2012) se valen de la información contenida en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) para caracterizar a la población cotizante en Colombia, y encuentran que solo los hombres desde el séptimo decil y las mujeres del décimo decil de ingresos cumplen los requisitos para pensionarse, en particular el requisito de semanas cotizadas que, como se mencionó, aumentó gradualmente de 1.000 semanas en el 2003 a 1.300 en el RPM a partir del 2014³. López y Lasso (2012) encuentran que solo el 1.4 % de la población sin educación superior que cotiza al RAIS obtendría su pensión, mientras que el 47.9 % de la población con educación superior tendría acceso a ella. Para el Régimen de Prima Media, estas cifras serían de 1.6 % y 35.7 %, respectivamente. Vaca (2013) estudia la desigualdad de los subsidios otorgados en el SGP a partir de la información proporcionada por Asofondos (para el RAIS) y de las encuestas a hogares (para el RPM), y concluye que la probabilidad de que un cotizante actual del sistema obtenga una pensión es del 35 % para el RAIS y se reduce a un preocupante 13 % para el RPM. Pero incluso si la cobertura del sistema general de pensiones (SGP) se mantuviera relativamente estable en las próximas décadas, dos factores hacen particularmente dramáticas las perspectivas. En primer lugar, una parte importante (40 %) de los pensionados actuales corresponde a regímenes especiales que están por fuera del SGP y que en su mayoría –con excepción de militares y maestros– va a desaparecer en las próximas décadas. Por otra parte, el proceso de envejecimiento de la población implica, según las proyecciones demográficas realizadas en esta investigación, que las poco más de 5 millones de personas de 60 años o más de la actualidad se acercarán a 15 millones en el 2050. Así, incluso si el porcentaje de esa población no cubierta por pensiones se mantuviera estable, el número absoluto pasaría de 3.5 millones de hoy a cerca de 10 millones de personas en el 2050.

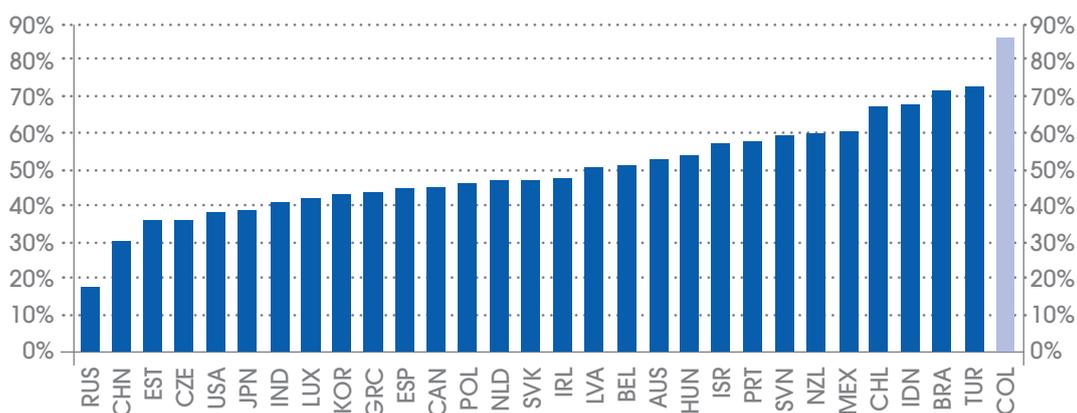
3 Núñez y Castañeda (2012) también encuentran que, al ritmo de cotización observado, las personas de los primeros dos deciles de ingresos tendrían que cotizar durante 128 años para llegar a las semanas requeridas. Por otra parte, mientras un individuo de altos ingresos ahorra hasta US\$420.000 en su vida laboral, un individuo del decil más bajo solo acumula US\$430, lo que es claramente insuficiente si se tiene en cuenta que para pensionarse se deben ahorrar unos US\$68.000.

En ausencia de ajustes al régimen, la probabilidad de que ese número ascienda a 12 millones de personas no sería despreciable.

Por último, Montenegro, Jiménez, Ramírez, Nieto y Hurtado (2013) hacen una estimación de la cobertura del sistema pensional en el largo plazo y de la distribución de ingresos pensionales en ambos regímenes. Para las proyecciones del RAIS se valen de los datos de Asofondos, y para el RPM de la información de encuestas de hogares. Estiman que la cobertura del RAIS será mayor que la del RPM: en 40 años, el 25 % de los afiliados al régimen privado se jubilará, en comparación con un 12 % que accedería a pensión bajo los parámetros del RPM. En cuanto a la distribución de los ingresos pensionales de las personas en edad de jubilación, los autores encuentran que el sistema actual tiene claros síntomas de regresividad: los individuos con edades superiores a las legales de jubilación, tienen coeficientes de Gini significativamente más inequitativos que el promedio nacional. La regresividad es aún mayor en el RPM, en el que se estima un coeficiente de Gini para esos jubilados que supera los 90 puntos. Por último, los autores hacen estimaciones de escenarios alternativos en los que encuentran que la cobertura en el RAIS podría aumentar en 5 puntos porcentuales si se contemplan modificaciones como la pensión familiar y se flexibilizan los parámetros. Adicionalmente, la implementación de los BEPS puede tener efectos positivos en el sistema, no solo por el aumento de la cobertura sino también por la mayor equidad.

Una de las causas principales del fracaso del Sistema General de Pensiones (SGP) colombiano en el aumento de la cobertura se puede atribuir al Artículo 48 de la Constitución de 1991, que iguala la pensión mínima con el salario mínimo de la economía. A ello se suma el hecho de que el mínimo nivel de ingreso laboral a partir del cual se puede cotizar es el salario mínimo, lo que reduce drásticamente la población que tiene acceso al sistema, especialmente porque el salario mínimo en Colombia es atípicamente alto en términos relativos al salario medio, tal como se aprecia en la Figura 4.

Figura 4
Salario mínimo como porcentaje del salario medio en 30 países, 2012



Fuente: OECD (2015).

Como argumentan Villar et al. (2015), el nivel relativo del salario mínimo vis a vis el salario promedio de la economía colombiana es precisamente uno de los factores que incide en los altos niveles de informalidad laboral en Colombia⁴. El problema se agrava porque muchos de los trabajadores que eventualmente cotizan no lo hacen de manera continua, pues sus vidas laborales oscilan entre la formalidad y la informalidad. Buena parte de ellos, al llegar a la edad de jubilación, se encuentran con que no alcanzan a reunir los requisitos de semanas cotizadas para obtener una pensión. En el caso del RPM, ese requisito era de 1.000 semanas hasta el año 2004, pero aumentó gradualmente a 1.300 semanas a partir del 2015. En el caso del RAIS se puede acceder a pensión con menos semanas si se tienen acumulados fondos suficientes para obtener una renta vitalicia equivalente a un salario mínimo, pero el número de semanas requerido para acceder a la garantía de pensión mínima es de 1.150 semanas.

Para todos aquellos que llegan a la edad de pensión (57 años para las mujeres y 62 años para los hombres), sin cumplir los requisitos de semanas para recibir la jubilación, el régimen actual contempla una devolución de saldos en

⁴ Lasso (2011) estima la informalidad en un 55 %. Tras la reforma tributaria del 2012, que redujo varios de los sobrecostos a la contratación de mano de obra formal, ese porcentaje se ha reducido, pero se encuentra cercano al 48 % a juzgar por las más recientes cifras del DANE.

el RAIS o una indemnización sustitutiva en el RPM. La diferencia entre las dos es que la indemnización sustitutiva del RPM no reconoce ningún rendimiento financiero a los recursos cotizados, lo que sí se hace en la devolución de saldos del RAIS. En promedio, los trabajadores colombianos solo cotizan 15 años de los 25 que como mínimo requiere el sistema. Este problema se agrava en la medida en que existe una alta concentración de los trabajadores formales –cerca del 80 % de los afiliados al régimen pensional– en el rango de ingresos entre uno y dos salarios mínimos (Arias y Mendoza, 2009). Para este grupo de afiliados al SGP, tener una alta densidad de cotización (esto es, un alto porcentaje de meses cotizados por año de afiliación al régimen pensional), se vuelve una exigencia forzosa para acceder a una pensión mínima en el RAIS, dado que para ellos la tasa de reemplazo de la pensión es necesariamente cercana al 100 % como consecuencia del requisito de que la pensión sea cuando menos igual a un salario mínimo⁵.

En este punto cobra importancia la iniciativa reciente del Estado de crear un pilar intermedio: los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). El principal avance de este esquema sería la eliminación de la restricción de la pensión mínima, pues los BEPS, que incluyen un subsidio estatal, pueden ser inferiores al salario mínimo. Si bien el alcance del programa es muy reducido, en el futuro será posible usarlo como herramienta para extender la protección económica para la vejez a la población informal y de bajos ingresos.

2.3.2. Equidad

Aparte del fracaso del SGP en términos de cobertura, el otro gran problema del sistema es la notoria regresividad de los subsidios que se otorgan a los pensionados⁶: se concentran en la población de mayores ingresos, por lo que el sistema termina financiando las pensiones de la población más rica con las contribuciones de los trabajadores de menores ingresos que no alcanzan a

⁵ La tasa de reemplazo es la relación entre el monto de la prestación pensional y los ingresos laborales del individuo.

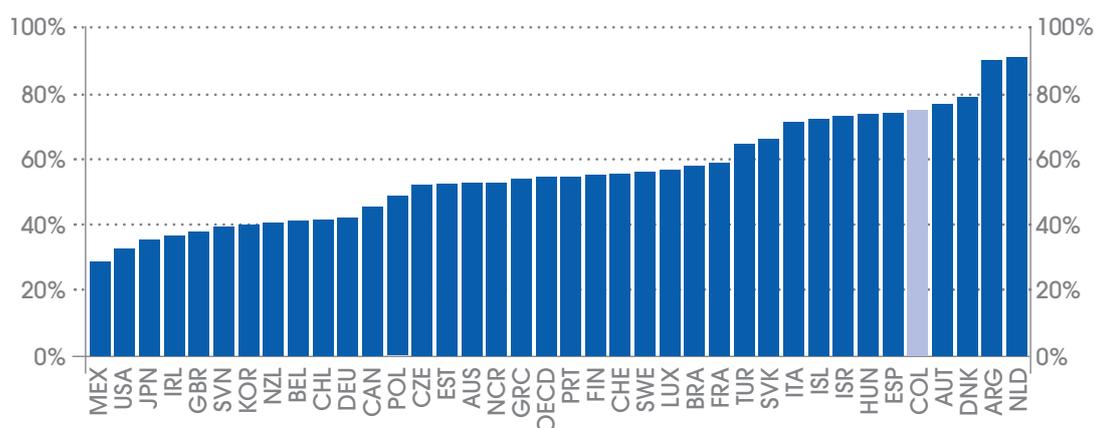
⁶ Acá subsidio se entiende como la diferencia entre el valor acumulado de los aportes de un individuo si los hubiera depositado en una cuenta de ahorro individual y el valor presente de los pagos esperados de una pensión del Régimen de Prima Media, que son financiados por el Presupuesto General de la Nación; en otras palabras, es la diferencia entre la promesa del RPM y los recursos esperados de una pensión del RAIS.



contribuir lo suficiente para recibir una pensión del sistema. La regresividad en las transferencias de pensiones públicas y seguro de desempleo en Colombia y Latinoamérica, en comparación con la universalidad en los países europeos (Goñi, López y Servén, 2011), es una de las causas que más inciden en la desigualdad de los ingresos en el país, uno de los más inequitativos de Latinoamérica y del mundo (Moller, 2012). El costo anual del Régimen de Prima Media para el Estado llega casi al 4 % del PIB, con lo que se alcanzaría a otorgar una pensión equivalente al salario mínimo a todos los adultos mayores del país (Bosch, 2015). Sin embargo, mientras el 86 % de los subsidios pensionales se dirigen al primer quintil de ingresos (el 20 % más rico de la población), el último quintil solo percibe el 0.1% de estos subsidios (OECD, 2015).

La razón por la que el subsidio a los pensionados del RPM es mayor al del RAIS obedece en alto grado a las altas tasas de reemplazo (relación entre pensión asignada y salario base de cotización) que otorga el primero de estos regímenes, así como a las bajas edades de jubilación. En efecto, las altas tasas de reemplazo y la baja edad mínima para pensionarse (57 años para mujeres y 62 años para hombres) reducen significativamente la capacidad efectiva del sistema pensional. En una comparación con países de la OECD, es posible observar cómo las tasas de reemplazo del régimen pensional colombiano son excesivamente altas, en especial para una población de bajos ingresos (Figura 5).

Figura 5
Tasas de reemplazo como porcentaje del salario

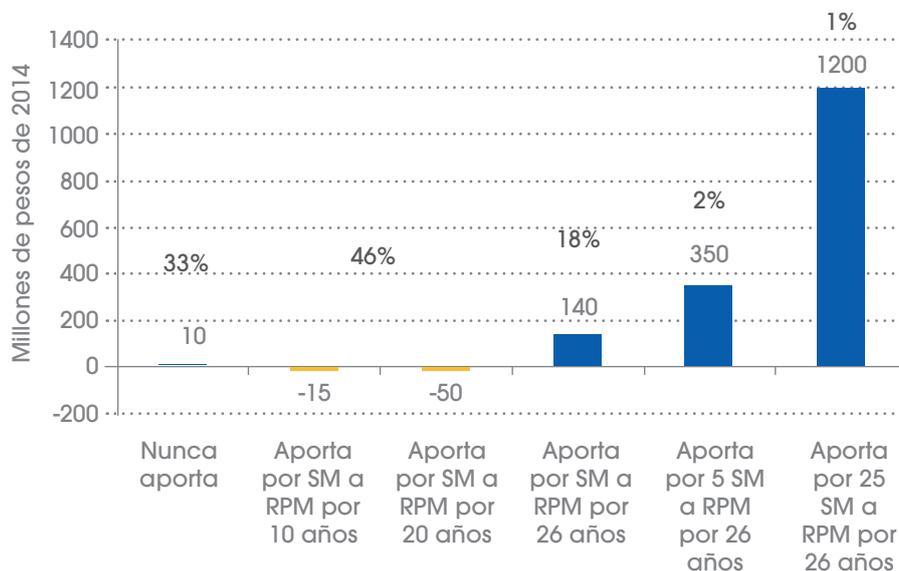


Fuente: OECD (2015).



Bosch (2015) lleva a cabo una estimación de los subsidios otorgados por el Régimen de Prima Media a diferentes segmentos de la población colombiana (Figura 6). Allí se aprecia que los grupos que contribuyen con más de cinco salarios mínimos al RPM, que constituyen apenas el 3 % de la población total, reciben beneficios sustanciales del sistema pensional y son los responsables del alto costo fiscal de las pensiones para el Estado. En contraste, los subsidios que recibe la población más vulnerable (33 % de la población total) son marginales. Por otra parte, el 46 % de la población, que si bien no se encuentra en extrema pobreza, pero que tampoco alcanza a financiar una pensión mínima con sus cotizaciones, termina haciéndole al Estado aportes netos de recursos (un subsidio negativo): a ese 46 % de la población se le devuelve una indemnización sustitutiva equivalente a sus aportes ajustados por inflación, sin ningún rendimiento financiero.

Figura 6
Monto del subsidio otorgado a cada segmento de la población



Nota: Los porcentajes encima de cada barra se refieren al porcentaje de la población que representa cada uno de los grupos.

Fuente: Bosch (2015).



2.3.3. *Solidaridad*

Los mecanismos de solidaridad del sistema pensional colombiano fueron concebidos para ayudar a los afiliados que no alcanzaran a cotizar lo suficiente para recibir una pensión mínima. El monto restante lo financiaría un fondo creado para tal efecto. De esta forma, se estarían recompensando las cotizaciones de los trabajadores que por una u otra razón no alcanzaron a cumplir las semanas o el monto necesario de ahorro.

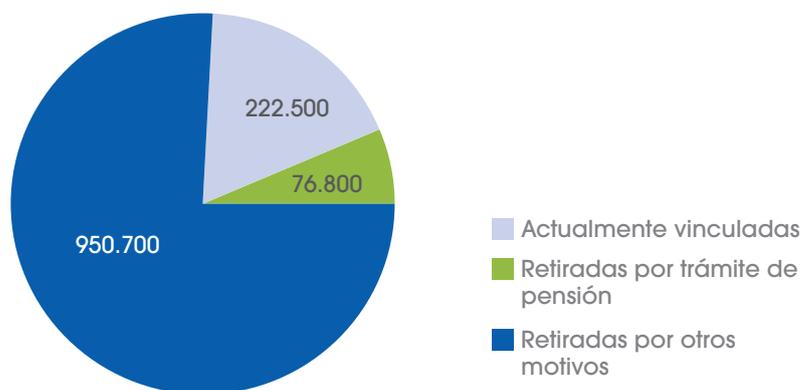
En Colombia, tanto en el RPM como en el RAIS, los cotizantes de más altos ingresos financian un esquema de solidaridad: el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Quienes devengan más de cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) deben pagar un 1 % adicional sobre la base de cotización, y quienes reciben más de 16 SMMLV deben contribuir con un 2 % adicional. El FSP se divide en dos subcuentas: 1) la subcuenta de solidaridad, que subsidia temporalmente los aportes al régimen general de pensiones de las personas cuyo ingreso es igual o inferior a un SMMLV y que por tanto no cuentan con los recursos necesarios para hacer la totalidad del aporte⁷; 2) la subcuenta de subsistencia, cuyos recursos se destinan a la protección de personas en estado de pobreza extrema mediante un subsidio económico (Colombia Mayor).

Desde su creación en 1996, el esquema de subsidios temporales, o Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP), ha beneficiado a algo más de 1.250.000 personas (Figura 7). A través del Consorcio Colombia Mayor 2013, el Gobierno le gira mensualmente el subsidio a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), y el beneficiario del programa debe asumir el porcentaje restante. Además del subsidio, el beneficiario y sus familiares tienen protección en caso de pérdida de la capacidad laboral (pensión de invalidez) o muerte (pensión sustitutiva).

7 Agradecemos al Consorcio Colombia Mayor 2013 por haber suministrado gran parte de la información que aquí se reporta sobre el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP).



Figura 7
Personas que han estado afiliadas al PSAP⁸



Fuente: Consorcio Colombia Mayor 2013.

El subsidio que otorga el Gobierno varía entre el 70 y el 95 % del aporte que debe hacer el beneficiario. Este porcentaje se define de acuerdo al perfil de este último (Tabla 1). En el año 2014 se otorgaron subsidios por un valor total de \$202.000.000.

Tabla 1
Beneficios del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión por grupo poblacional

Grupo poblacional	Subsidio otorgado (%)	Semanas subsidiadas
Concejal municipios categorías cuarta, quinta y sexta	75	650
Trabajador independiente rural	75-90	500-750
Trabajador independiente urbano	70-75	500-750
Persona con discapacidad	95	750-800
Madre comunitaria	80	No aplica

Fuente: Elaboración propia con base en la información recuperada de https://colombiamayor.co/programa_PSAP.html

⁸ Entre los motivos más comunes de retiro están: paso al régimen contributivo, fallecimiento, mora superior a seis meses, retiro voluntario y temporalidad (alcanza el número máximo de semanas a subsidiar o cumple 65 años de edad).



La Ley 797 del 2003 reglamentó la restricción a los subsidios a las cotizaciones e incrementó significativamente los recursos para la atención directa a los ancianos a través del PPSAM, hoy en día el programa Colombia Mayor. En otras palabras, esta reforma cambió los mecanismos de solidaridad dentro del sistema pensional contributivo, para enfocar los recursos en programas asistencialistas no contributivos.

Ahora bien, el Artículo 212 de la Ley 1753 de 2015, que reglamenta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, señala que las personas que han sido beneficiarias del PSAP podrán vincularse al servicio complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y trasladar un porcentaje de dicho subsidio en la proporción y condiciones que reglamente el Gobierno nacional. Todo esto en previsión del cierre gradual que se hará al Programa.

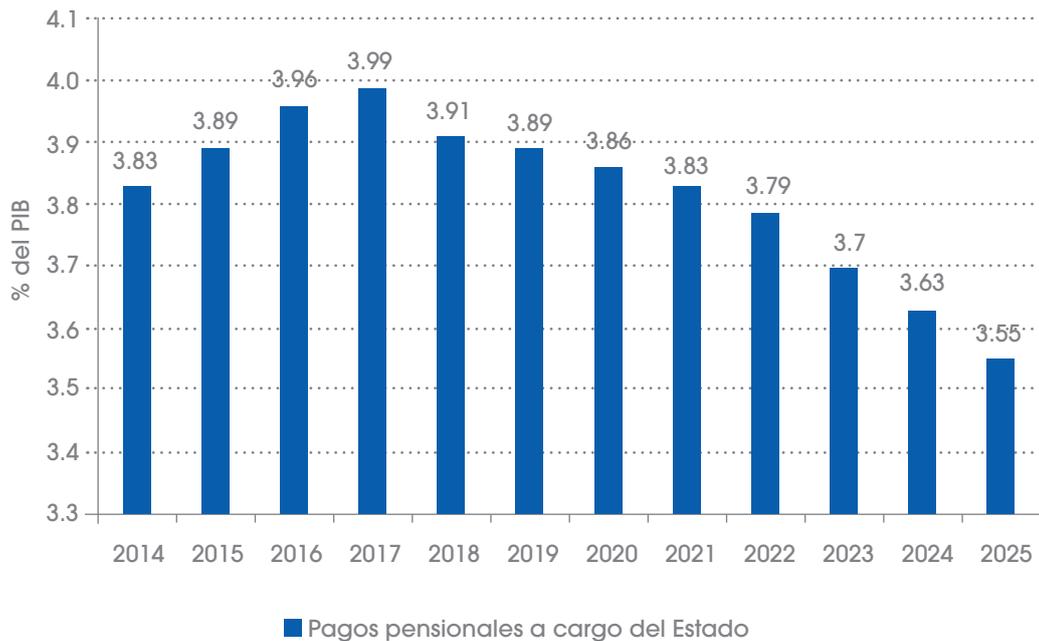
Por último está el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), exclusivo para los afiliados al RAIS. Los usuarios tienen derecho a este fondo una vez hayan cumplido la edad de pensión, tengan 1.150 semanas cotizadas, no cuenten con otros ingresos, rentas y recursos y los montos ahorrados no sean suficientes para cubrir una renta vitalicia equivalente al 110 % del salario mínimo legal vigente. La financiación del FGPM proviene del 1.5 % de todas las cotizaciones de los afiliados al RAIS.

2.3.4. Sostenibilidad fiscal

A pesar de los esfuerzos por corregir los aspectos financieros del sistema con la reforma de la Ley 100, la insostenibilidad del RPM, heredero del anterior esquema público, se hizo evidente cuando en el 2003 se agotaron las reservas del Instituto de Seguro Social. El Estado tuvo que financiar las pensiones del RPM con recursos del presupuesto general. En el 2004, el costo fiscal del sistema fue del 1 % del PIB; tuvo un rápido incremento en el 2005 (llegó al 3.5 % del PIB) y a partir de ahí se estabilizó alrededor del 3.8 % del PIB. Según las proyecciones del Gobierno, los desembolsos públicos hacia el sistema de pensiones se incrementarán hasta el 2017, año en el que alcanzarán un 4 % del PIB (Figura 8). Luego se reducirán gradualmente, pero en todo caso se mantendrán por encima del 3.5 % del PIB, al menos hasta el año 2025 (Villar et al., 2015).

Figura 8

Senda de pago pensional a cargo del Gobierno central. Marco fiscal de mediano plazo, 2014, Ministerio de Hacienda y Crédito Público



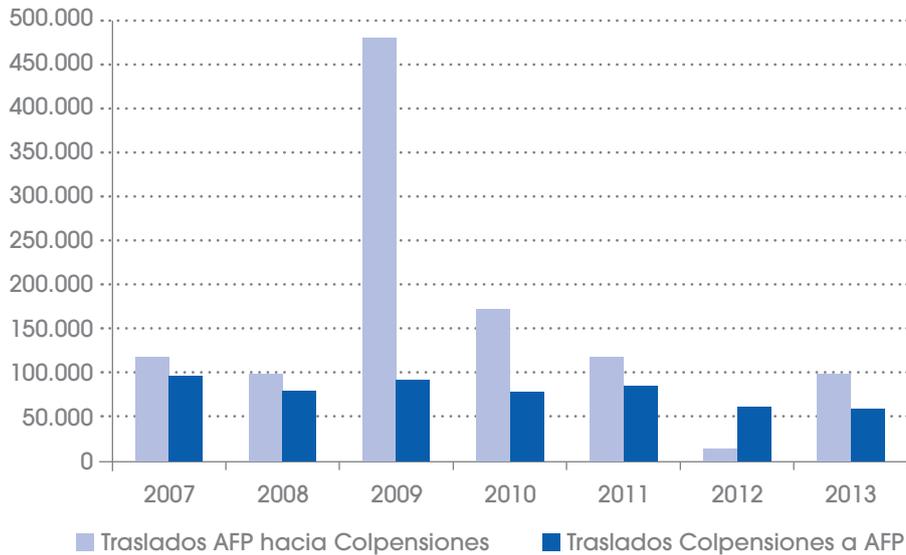
A lo largo de la historia del sistema pensional se han implementado varias reformas con el objetivo de mejorar su sostenibilidad fiscal. Así se redujo considerablemente el Valor Presente Neto de la deuda actuarial del sistema, que pasó de un escandaloso 297 % del PIB con el sistema antiguo a un 162 % del PIB con la aplicación de la Ley 100, y luego al actual 129 % del PIB con las reformas de la primera década de los años 2000 (Clavijo, Vera, Malagón, Vera, y Cabra, 2013). Sin embargo, al primar el criterio de sostenibilidad financiera del sistema al momento de tomar medidas como el endurecimiento de las condiciones de acceso a los fondos de solidaridad y de garantía de pensión mínima, se afectaron fuertemente otros aspectos del sistema pensional, como la cobertura de la población de bajos ingresos y el funcionamiento de los mecanismos internos de solidaridad.

A pesar de que las condiciones de sostenibilidad fiscal de los sistemas pensionales han mejorado sustancialmente, tal como se argumenta en

Villar et al. (2015), hay dos factores que pueden generar mayores costos en un futuro. En primer lugar, es claro que Colombia está muy retrasada en la modificación de los parámetros del sistema pensional ante el envejecimiento relativo de la población. El problema radica en la forma en la que se ha intentado remediar la lenta actualización de los parámetros del sistema y el desequilibrio generado por una mayor expectativa de vida a través del endurecimiento de las condiciones de acceso a una pensión. El segundo factor es el movimiento de afiliados entre regímenes, que abre la puerta para el arbitraje por parte de los usuarios. En la medida en que los traslados entre regímenes pensionales son racionales desde el punto de vista de los afiliados al sistema (del RAIS al RPM para trabajadores de altos ingresos, y del RPM al RAIS para los de bajos ingresos), esos traslados se hacen precisamente para explotar los subsidios implícitos otorgados por el sistema público. El problema se agrava, como lo señalan Llano, Cardona, Guevara, Casa, Arias y Cardozo (2013), porque la mayoría de estos traslados no son racionales: usuarios con una probabilidad más alta de pensionarse en el RAIS, se trasladan al RPM diez años antes de la pensión, lo que hizo que en el 2013 solo alrededor del 30 % de los traslados al RPM terminó con pensión y el resto con una indemnización sustitutiva. En la última década, con excepción de un año, los traslados del RAIS al RPM han excedido sistemáticamente los del RPM al RAIS, lo que en última instancia incrementa el monto de los subsidios que el Estado tiene que pagar (Figura 9)⁹. Aunque en el corto plazo estos traslados implican ingresos para Colpensiones, en el largo plazo se estima un contingente de gastos adicionales con cargo al Estado del 13 % del PIB.

9 Los traslados de las AFP al ISS en el 2009 incluyen 336.000 afiliados y obedeció a la depuración del proceso de múltiple vinculación. La cifra atípica del 2012 puede atribuirse a que en ese año se creó Colpensiones.

Figura 9
Traslados entre regímenes (número de personas)



Fuente: Superintendencia Financiera.

2.4. Proyección de la cobertura con el modelo pensional de Asofondos¹⁰

2.4.1. Descripción del modelo y supuestos

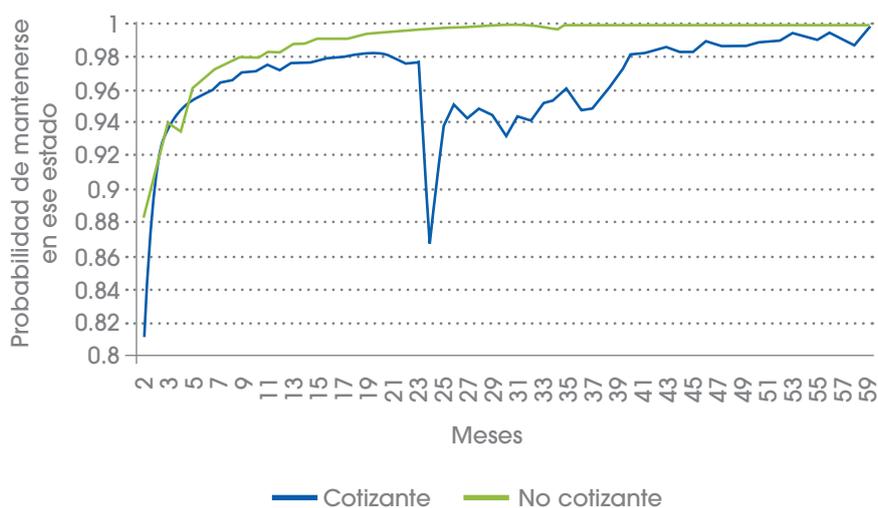
Con el objetivo de proyectar la cobertura del sistema pensional y evaluar su efectividad para afrontar los cambios demográficos esperados en Colombia en el mediano y largo plazo, se usó el modelo de proyección pensional desarrollado por Asofondos. Este modelo, programado en Matlab, determina el porcentaje de afiliados al sistema pensional que accedería a una pensión en el RAIS y en el RPM, tanto en un escenario base en el que no se modifican los parámetros actuales, como en simulaciones de escenarios contrafactuales.

¹⁰ Los autores agradecen la colaboración de Asofondos, y muy especialmente de Sebastián Ramírez, director de Estudios Económicos, y a Jorge Llano, investigador de la Asociación, quienes hicieron todos los ajustes del modelo para poder contar con los resultados que acá se presentan.

El modelo no incluye regímenes especiales tales como los de militares o los de maestros, que todavía existen en la legislación colombiana, ni aquellos cuyo marchitamiento se inició mediante el Acto Legislativo 01 del 2005. Esto es importante porque implicará una reducción en la cobertura pensional: bajo los parámetros actuales no es previsible que aumente de manera compensatoria la cobertura del RAIS y/o del RPM.

Otra característica importante del modelo es que no diferencia entre desempleados, trabajadores informales o inactivos, en la medida en que ninguno de ellos cotiza para pensión. La distinción relevante en el modelo es entre cotizantes y no cotizantes. A partir de las historias de cotizantes al RAIS, Asofondos calcula para cada mes la probabilidad de que sigan cotizando o no, teniendo en cuenta el rango de ingresos de la persona, edad, sexo y el número de meses en que ha cotizado o ha dejado de hacerlo (Figura 10). Según el análisis, la probabilidad de que no coticen quienes han dejado de hacerlo durante 24 meses se vuelve prácticamente igual a la unidad. Por su parte, la probabilidad de que sigan cotizando quienes lo han hecho durante 12 meses es del orden del 98%, pero ese porcentaje cae abruptamente a un 87 % a los 24 meses de estar cotizando, lo cual se explica porque legalmente las contrataciones temporales solo se pueden hacer por un máximo de dos años. Además, a los individuos de cada nueva cohorte que entra al modelo se les asigna aleatoriamente a partir de los 16 años un salario y un factor estocástico de cotización acorde con la distribución de estas variables en la actualidad, de acuerdo con las historias laborales de quienes cotizan a las AFP. A cada uno corresponde además una senda de ingresos futuros, con base en la cual se aplican las probabilidades de cotización.

Figura 10
Probabilidades de los cotizantes y de los no cotizantes



Fuente: Asofondos.

El modelo maneja una base de datos completa de los afiliados al RAIS suministrada por las AFP, que se complementa con la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para caracterizar la población afiliada al sistema pensional por grupos etarios, sexo y nivel de ingreso. Las proyecciones de afiliación al RPM se hacen atribuyendo las mismas características de los afiliados del RAIS. El modelo genera una fotografía año a año de la situación pensional en un escenario determinado y según ciertos supuestos.

Para la proyección de la cobertura del sistema pensional hasta el año 2050, se construyó un escenario base con los siguientes supuestos: 1) Inflación del 3% anual; 2) crecimiento real anual del salario mínimo del 1.5 %; 3) traslados entre regímenes inducidos por un comportamiento racional de los afiliados y que por lo tanto dependen de si el afiliado obtiene una mayor pensión en el esquema público o en el privado; 4) las pensiones por invalidez se asignan imputándole al modelo una probabilidad de invalidez por edad, disponibles en Fasecolda; 5) la rentabilidad de los fondos administrados por las AFP es del 5 % anual; 6) para las nuevas afiliaciones, se les asigna aleatoriamente a las nuevas cohortes una senda salarial y un factor estocástico de cotización. Adicionalmente, las afiliaciones



nuevas de los cotizantes se distribuyen así: el 90 % al RAIS y el 10 % al RPM; 7) las tasas de natalidad y mortalidad son ajustadas para que sean consistentes con las proyecciones demográficas de esta investigación; 8) se asume que al llegar a la edad de pensión, el 80 % de los beneficiarios tienen algún tipo de unión formal y que el 20 % restante son solteros; y 9) se asume que para el 2015 el 40% de la población que tiene acceso a la garantía de pensión mínima accede a esta y que este porcentaje aumenta con el tiempo hasta llegar al 95 %¹¹.

Como se dijo, el modelo supone que el salario mínimo real aumenta a un ritmo de 1.5 % anual. El salario real de cada persona aumenta año a año de acuerdo con una senda típica extraída de las historias laborales, la cual depende de la edad y del decil de ingresos en que se encuentre. Para las cohortes de trabajadores nuevos que comienzan a cotizar –en ese momento pueden ser clasificados como trabajadores formales–, se supone además que el ingreso real se distribuye de manera equivalente al de las cohortes anteriores, pero el promedio es mayor en un 1 % cada año, lo que se justifica en la medida en que cada cohorte tiene mayores niveles de educación y productividad¹². En la medida en que solo las personas que tienen un nivel de ingresos superior al salario mínimo legal pueden clasificarse en el sector formal y cotizar para pensiones, estas sendas de ingreso se vuelven críticas para determinar en la práctica el porcentaje de cotizantes efectivos. Por esta misma razón, ese porcentaje podría aumentar si se supusieran ritmos más bajos de crecimiento para el salario mínimo legal.

2.4.2. Proyecciones de cobertura en el escenario base

En esta sección se presentan los resultados estimados a partir de la aplicación del modelo pensional de Asofondos sobre la población cotizante y la pensionada para los años 2035 y 2050, comparada con la información sobre la situación inicial del año 2015, de la que se alimenta el modelo. Los resultados se discriminan por sexo y grupos de edad, y en términos generales son consistentes con los de los

¹¹ Hoy en día solo el 40 % de las personas que llegan a la edad de jubilación y tienen derecho a la garantía de pensión mínima acceden a esta. La razón principal es que muchos prefieren la devolución de los saldos, que les representa una liquidez importante en el momento, en lugar de una pensión durante el resto de sus vidas, aún si (gracias a la garantía de pensión mínima) el valor presente de esa pensión es mayor al saldo que se le entrega como alternativa. El supuesto del modelo es que con el tiempo la población será más racional frente a esta decisión.

¹² Cabe aclarar que el modelo no parte de supuestos explícitos de educación. Los aumentos en educación y productividad están implícitos en los niveles de ingreso de los individuos, los cuales aumentan en cada nueva cohorte para todas las sendas salariales.

autores citados anteriormente: se prevé que la baja cobertura actual del sistema pensional colombiano se mantendrá en las próximas décadas si sus parámetros no cambian. El modelo muestra además que la proporción de la población mayor que va a recibir una pensión tiende a disminuir con el tiempo. En otras palabras, con los parámetros actuales del sistema (Tabla 2), la tendencia de la ya muy baja cobertura del sistema pensional es a seguir reduciéndose.

Tabla 2
Parámetros actuales del sistema general de pensiones

Parámetro	Régimen de prima media	Régimen de ahorro individual con solidaridad
Semanas requeridas para la pensión	1.300 semanas	No hay semanas definidas: se acumula capital para cubrir una renta vitalicia equivalente al 110 % del SMMLV
Edad de pensión	Hombres: 62 años Mujeres: 57 años	Capital suficiente o edad de 62 años (hombres) y 57 (mujeres)
Afiliaciones nuevas	10 % de las afiliaciones nuevas	90 % de las afiliaciones nuevas
Garantía de pensión mínima	----	Edad, 1.150 semanas y no contar con otros ingresos, rentas o recursos
Monto de la pensión	Se calcula como un promedio del ingreso de los últimos 10 años	Se calcula a partir del ahorro realizado con sus respectivos rendimientos
Crecimiento salario mínimo	1.5 % anual	1.5 % anual

El ejercicio hecho con el modelo parte de la situación estimada por Asofondos para el 2015, en la cual el porcentaje de cotizantes al sistema general de pensiones (RAIS y RPM) es equivalente al 20 % de la Población en Edad de Trabajar (PET)¹³. Esa proporción es del 25 % para los hombres y de solo el 16 %

¹³ En este modelo se toma como Población en Edad de Trabajar a todas las personas mayores de 15 años, a las mujeres menores de 56 y a los hombres menores de 61.

para las mujeres (Tabla 3). La población entre 30 y 40 años es la que más cotiza en el caso de los hombres (37.5 %) y en el de las mujeres (21.3 %). De acuerdo con las simulaciones para el escenario base, la tasa de cotizantes como porcentaje de la PET disminuye del 20 % al 17 % en el 2035 y vuelve a aumentar al 20 % en el 2050. Este comportamiento responde a dos fuerzas encontradas: por un lado, a la tendencia a reducir la cobertura (y a aumentar la informalidad) en los primeros años, que puede vincularse a que el salario mínimo aumenta más rápidamente que el salario promedio de las personas que ya se encuentran en el mercado laboral (ese salario promedio tiene un comportamiento acorde a la historia de cada senda de ingresos laborales). Esta primera fuerza se compensa con el aumento de los salarios promedio de cada nueva cohorte que entra al mercado laboral, con mayores niveles de educación y productividad, fenómeno que hace reducir gradualmente la informalidad. Por supuesto, los resultados netos del modelo, en los que el porcentaje de cotizantes como proporción de la PET se mantiene en el 2050 alrededor del mismo 20 % del 2015, dependen críticamente del supuesto sobre el ritmo de aumento del salario mínimo. Si se diera por sentado que el salario mínimo aumenta más rápidamente que el promedio, el porcentaje de cotizantes caería y la informalidad aumentaría sustancialmente.

Tabla 3

Total cotizantes como porcentaje de la población en edad de trabajar. Sexo y grupos de edad

	2015			2035			2050		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
15-29	14.1	10.8	12.5	17.0	16.6	16.8	17.4	16.8	17.1
30-57	33.0	18.2	25.2	18.8	14.1	16.5	22.7	19.3	21.0
57-61	28.3	10.9	18.9	26.0	3.5	13.9	15.2	2.8	9.1
62+	3.1	0.5	1.7	1.1	0.4	0.7	0.4	0.2	0.3
Total población en edad de trabajar	24.5	15.7	20.0	18.6	15.4	17.0	20.2	18.7	19.5

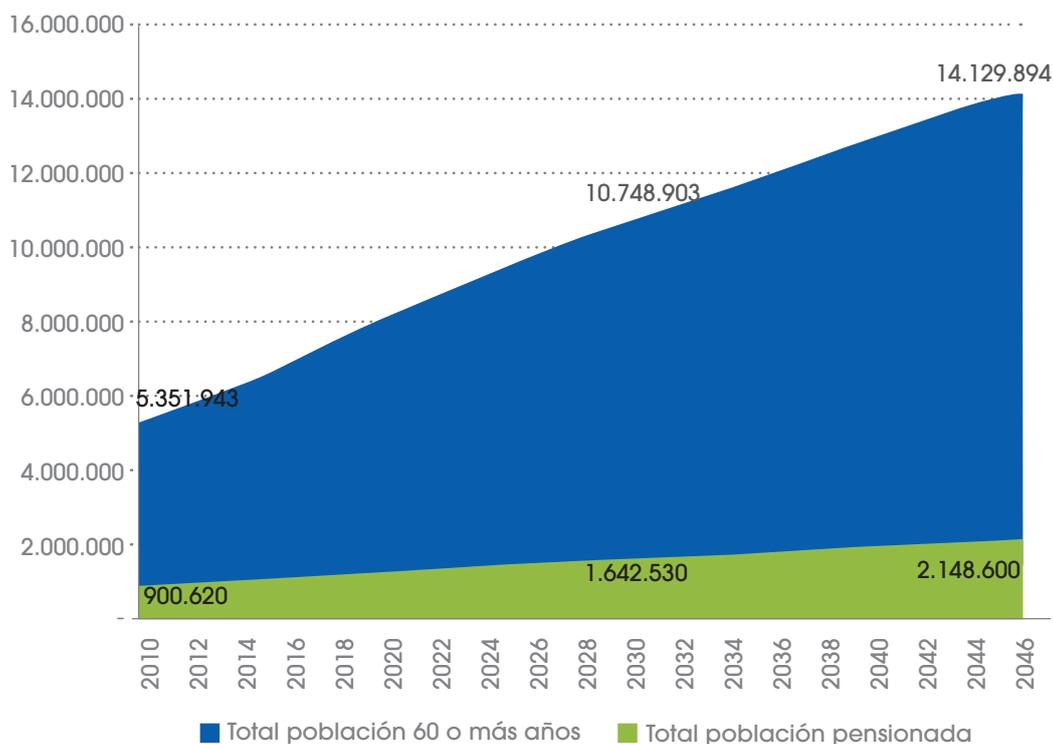
Fuente: Modelo pensional de Asofondos.



Enfocándose en la población pensionada, el panorama a futuro es desalentador. La Figura 11 muestra en términos absolutos la población pensionada de 2015 a 2050 en comparación con la población de 60 años o más. La población de personas mayores pasa de un poco más de 5 millones en la actualidad, alrededor de 14 millones en el 2050. Este aumento de casi 9 millones no es acorde con el de la población pensionada por el Sistema General de Pensiones, en el que el aumento se acerca apenas a 1.250.000 personas.

Figura 11

Evolución de la población de 60 años o más y pensionada en términos absolutos



Fuente: Modelo pensional de Asofondos y Pachón (2012).

De acuerdo con las cifras que se usan para alimentar el modelo, la proporción de personas que recibe pensión del SGP con respecto a la población en edad de estar jubilado en el 2015 es del 16 % para el 2015, del 19 % para hombres mayores de 62 años y del 13 % para mujeres mayores de 57. Estas cifras son considerablemente más bajas que las que se usan típicamente para medir



la cobertura de pensiones, pues el modelo excluye las pensiones provenientes de regímenes especiales. En la proyección básica, manteniendo los parámetros actuales del sistema, el porcentaje de pensionados bajo el SGP bajaría del 19 % en el 2015 al 13.7 % en el 2035 y se recuperaría solo parcialmente al 15 % en el año 2050 (Tabla 4). De nuevo: como en los resultados del modelo no están incluidos los regímenes especiales, el porcentaje de pensionados es menor al de los datos oficiales para el 2015. Puesto que estos regímenes van a tender a desaparecer, la reducción de la proporción de personas pensionadas entre el 2015 y el 2050 sería aún mayor a la que presenta la Tabla 4.

Tabla 4

Total pensionados como porcentaje de la población. Sexo y grupos de edad

	2015			2035			2050		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
15-29	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
30-57	0.6	1.1	0.9	0.1	0.6	0.4	0.1	0.1	0.1
57-61	2.9	18.0	11.0	1.3	18.6	10.6	0.3	10.1	5.2
62+	18.7	11.2	14.5	14.1	12.5	13.2	18.0	14.4	15.8
Total población en edad de pensión	18.7	13.1	15.5	14.1	13.7	13.7	18.0	13.5	15.0

Fuente: Modelo pensional de Asofondos.

2.5. Subsidios económicos para la vejez¹⁴

Una conclusión clara de la sección anterior es que el sistema pensional colombiano no solo no cumplió el objetivo de ampliar la cobertura de las personas mayores, sino que con los parámetros actuales del sistema y los altos

¹⁴ En este punto se aclara que a lo largo del documento se emplea el término pensiones no contributivas para referirse a subsidios económicos que se entregan a las personas mayores en Colombia. Si bien dichos subsidios no pueden ser legalmente considerados como pensiones, el uso de este término obedece a su amplia aceptación en la literatura económica.

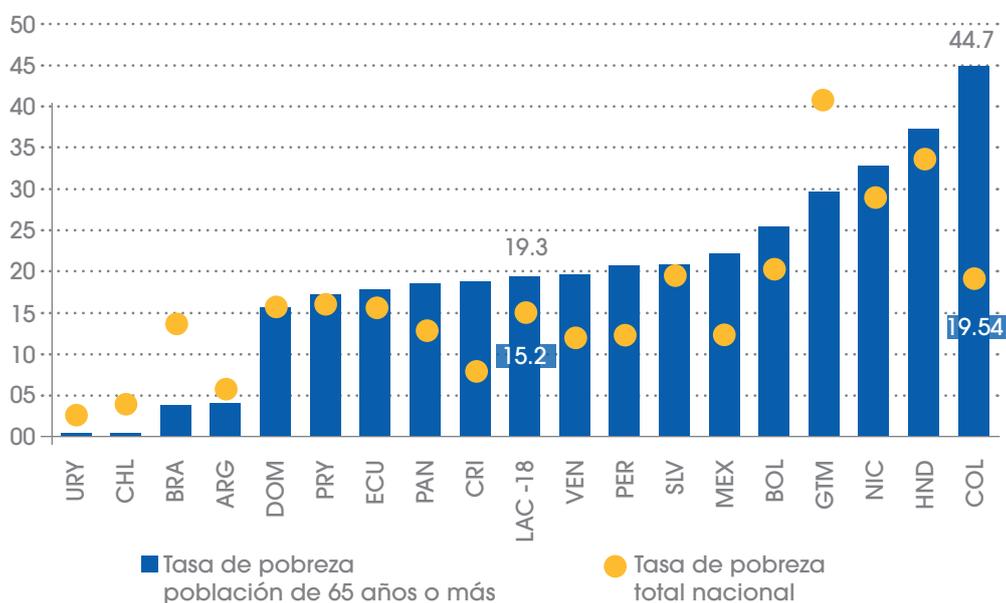
niveles de informalidad vigentes en el mercado laboral, la situación puede agravarse en las próximas décadas. El problema de cobertura pensional no es exclusivo de Colombia: con excepción del caso chileno, se trata de un problema generalizado en la región, cuya principal causa reside en las barreras generadas desde la estructura misma del mercado laboral, en el que predominan los trabajadores informales (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Ante esta situación, y con el fin de superar las barreras estructurales a la cobertura del sistema pensional tradicional, que se limita a atender la porción formal de la economía, varios países de América Latina han implementado programas de pensiones sociales no contributivas, usualmente en la forma de transferencias monetarias y subsidios directos a la población más vulnerable. Según el Banco Mundial, entre el 2000 y el 2013, al menos 18 países de la región instituyeron reformas de este tipo, que si bien difieren en estrategia y trayectoria, tienen como fin extender la cobertura pensional más allá de los trabajadores asalariados que cumplieron con los aportes requeridos durante su vida laboral (Rofman, Apella, y Vezza, 2013). Colombia cuenta con el programa Colombia Mayor, pero las dimensiones de los apoyos económicos a la vejez que se otorgan a través de ese programa son muy inferiores a las que se observan en otros países de la región. Por esa razón, el fracaso del sistema pensional colombiano, en el propósito de ampliar la cobertura, se ha traducido en la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdad en las personas mayores, con indicadores muy superiores a los registrados en la población en general.

La Figura 12 muestra la tasa de pobreza de las personas de 65 años o más frente a la tasa de la población nacional, para 18 países latinoamericanos en el 2010. Las tasas de pobreza son medidas bajo la línea de pobreza de USD 2.5 diarios a precios PPP. Si se hace una comparación entre la tasa de pobreza registrada en la población general y la observada en los adultos mayores, se hace evidente que en países como Brasil, Bolivia, Chile y México, la incidencia de la pobreza en las personas mayores es mucho menor que en el resto de la población, lo que puede obedecer al impacto positivo de los programas asistenciales de pensiones no contributivas en estos países. En Colombia sucede precisamente lo contrario: el fracaso del sistema pensional contributivo y el tamaño relativamente menor de los programas asistenciales generan un diferencial de 25 puntos

porcentuales entre la tasa de pobreza de la población mayor (44.7 %) y el total de la población (19.5%). Esto refleja las grandes deficiencias en el diseño del sistema de protección económica para la vejez en Colombia.

Figura 12

Tasas de pobreza total nacional y población de 65 años o más. Latinoamérica, 2010. (Pobreza medida con estándares internacionales de PPP 2.5 USD diarios)



Fuente: OECD (2015) y BID.

Como señala la Cepal (Huenchuan, 2013), la implementación y ampliación de los programas de apoyo económico a la vejez de carácter no contributivo en varios países de América Latina se hizo particularmente urgente ante el proceso de envejecimiento de la población. Filgueira y Espíndola (2015), también de la Cepal, destacan el aumento en la cobertura de las personas de 65 años o más que reciben pensiones no contributivas en América Latina: pasó de un 37 % en el 2002 a un 42 % en el 2011. Para un país como Colombia, que se encuentra rezagado en este proceso, es fundamental revisar las experiencias y lecciones que ha dejado la implementación de este tipo de programas en otros países de la región. En este proceso debe tenerse muy en cuenta el riesgo de que ellos

sean usados como herramienta política, aprovechando su popularidad y los altos réditos electorales que genera la entrega de beneficios pensionales no basados en contribuciones. Así mismo, como lo destaca Acuña (2015), es indispensable ajustar y optimizar esos programas para evitar la creación de incentivos perversos en la fuerza laboral en términos de menores cotizaciones y menor participación en el sector formal de la economía.

En esta sección se analiza el concepto de pensiones no contributivas y se discuten sus potenciales efectos en la pobreza y en la participación laboral de las personas mayores. En la primera parte se repasan las experiencias de algunos países de la región que han buscado alcanzar la universalidad de la cobertura de estos programas. En la segunda parte se describe el programa Colombia Mayor y se presentan estadísticas sobre su alcance, para terminar con algunas recomendaciones de política.

2.5.1. Marco teórico y mejores prácticas internacionales

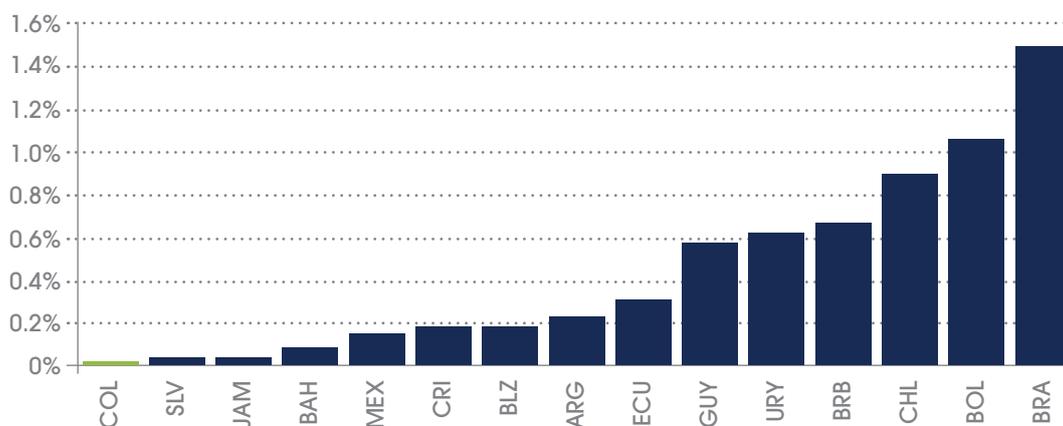
En general, en los países latinoamericanos que han implementado programas de pensiones no contributivas se han observado dos formas de llevarlas a cabo. En primer lugar, se encuentran los países que buscan alcanzar una cobertura universal, es decir, de la totalidad de la población en edad de jubilación sin tener ningún otro requerimiento. En este grupo se encuentran Brasil, Bolivia, México y más recientemente Chile. El segundo tipo de programa es el de pensiones focalizadas, que se concentran en la población mayor más vulnerable, de muy bajos ingresos y con contribuciones insuficientes o nulas para recibir prestaciones del sistema. En este grupo se encuentran Colombia, Perú y Uruguay (Rofman et al., 2013).

En América Latina hay cuatro mecanismos de financiación: las pensiones pueden ser desembolsadas directamente desde el presupuesto nacional, como es el caso del programa de Beneficio Continuo de Brasil; pueden ser financiadas con recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, como es el caso de Bolivia y su programa Renta Dignidad, que recibe recursos de los impuestos al sector de hidrocarburos; o su costo puede ser cubierto mediante préstamos de instituciones multilaterales o bancos de desarrollo, como en el caso de Nicaragua y Honduras (Cecchini y Martínez, 2012). Una cuarta opción es la adoptada en

Colombia, en donde se financian los subsidios asistenciales en parte con el presupuesto general y en parte con contribuciones solidarias de los trabajadores de mayores ingresos.

En términos del costo de estos programas, el gasto público en pensiones no contributivas a las personas mayores para una buena parte de países latinoamericanos no representa más del 0.4 % del PIB, aunque la tendencia es creciente. Entre los países de la OECD, Colombia es el que, en términos relativos al PIB, menos gasto dirige a los programas de pensiones no contributivas (0.12 % del PIB), de ahí que el monto de las prestaciones otorgadas sea extremadamente bajo (Figura 13).

Figura 13
Gasto público en pensiones no contributivas (% del PIB)



Fuente: OECD (2015).

En general, estos programas han probado ser bastante efectivos en la reducción de la pobreza de las personas mayores, y son una de las principales herramientas para reducir la inequidad en la distribución del ingreso. Cerutti et al. (2014) encuentra que los programas no contributivos en Chile, México y Brasil llegan a representar cerca de dos terceras partes del total de los ingresos de los beneficiados en el quintil más pobre y entre el 10 % y el 20 % de los ingresos del segundo quintil.

No obstante, hay que tener en cuenta que estos programas de corte asistencialista tienen implicaciones negativas para la fuerza laboral: generan un efecto ingreso que reduce el atractivo de los beneficiarios de participar en el mercado laboral o cotizar para el sistema contributivo de pensiones, pues ya cuentan con un colchón financiero para la etapa de vejez. Bosch et al. (2013) encuentran que el resultado más documentado en este sentido es una reducción considerable de la oferta laboral por parte de los beneficiarios¹⁵. De Carvalho Filho (2008) estima que cerca del 40 % de las personas mayores beneficiadas por la pensión no contributiva en Brasil se retira completamente del trabajo, y que el resto reduce significativamente las horas trabajadas. Ahora, si bien es cierto que es deseable reducir la proporción de personas de edad avanzada que necesitan un empleo, esto resalta el hecho de que la edad mínima para acceder a estos programas debe ser lo suficientemente alta como para no afectar a individuos laboralmente activos¹⁶.

Para evitar el surgimiento de incentivos perversos sobre la cotización de la población activa, el aspecto más importante a tener en cuenta para el diseño de un programa no contributivo es el grado de integración y complementariedad con el esquema contributivo. Esta integración depende de los mecanismos de selección de los beneficiarios y del ajuste del monto del subsidio a los individuos que también cotizan en el sistema contributivo. Chile es el único país que induce esa integración entre los regímenes contributivo y no contributivo y evita la conformación de sistemas de incentivos inadecuados que puedan desestimular las contribuciones al Sistema General de Pensiones y ampliar la informalidad (Acuña, 2015).

Las diferentes experiencias de los programas no contributivos en los países de la región y sus efectos en las personas mayores permiten extraer valiosas lecciones sobre las pensiones no contributivas y su forma de implementación. Brasil fue uno de los primeros países en aplicar un sistema pensional inclusivo en América Latina con el programa Beneficio de Prestación Continuada (BPC), establecido en

¹⁵ Un ejemplo es Kassouf y Rodrigues de Olivera (2012), que encuentran que las pensiones sociales en Brasil han incentivado a los integrantes más jóvenes de los hogares con personas mayores beneficiarias a abandonar el mercado laboral.

¹⁶ Estudios recientes como el de Olivera y Novella (2014) también se han concentrado en los efectos de estos subsidios para la salud mental de los beneficiados. Sostienen que el retiro completo del trabajo debería acompañarse de otras actividades de bienestar para que la persona mayor no vea afectado su funcionamiento cognitivo y no aumente el costo de los sistemas de salud.

1996 y que consiste en la transferencia de un salario mínimo mensual para las personas mayores de 65 años o con discapacidad. El BPC es el mayor programa no contributivo de Brasil en términos de presupuesto, y el segundo en número de beneficiarios¹⁷. En cuanto a la integración con el sistema contributivo, en Brasil, al igual que en Colombia, el ciudadano que recibe una pensión contributiva automáticamente pierde la posibilidad de ser elegido para obtener un beneficio asistencialista, pero la diferencia es que el beneficio no contributivo en Brasil es igual a la pensión mínima, lo que en la práctica genera fuertes incentivos a bajar la participación laboral. Esto, teniendo en cuenta que la edad mínima requerida para este subsidio es de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres, implica que el BPC puede estar generando claros estímulos a reducir la oferta de trabajo entre los individuos que aún pueden ser considerados como activos laboralmente. En un escenario como el de Brasil, en el que el Estado destina más del 8 % del PIB al sistema pensional –2 % al esquema no contributivo–, el envejecimiento previsto de su población tendrá un impacto significativo en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si se tiene en cuenta que la población brasilera aún es joven, en comparación con la de los países más desarrollados, cuyo gasto en el sistema pensional es similar, el nivel de gasto de Brasil resulta muy elevado.

A pesar de sus problemas de diseño, el BPC ha representado una mejoría notoria en las condiciones de vida de la población mayor brasilera. Los efectos del BPC han sido ampliamente estudiados, no solo por su largo periodo de implementación, sino porque además concentran el programa social más grande de la región. Schwarzer y Querino (2002) señalan que entre los efectos de las pensiones no contributivas en la población adulta de Brasil está la reducción de las tasas de pobreza e indigencia y una mejor redistribución del ingreso para este grupo poblacional, en especial en las zonas rurales. Barrientos (2005) calcula que si este ingreso pensional se anulara, la tasa de pobreza en Brasil sería 7 puntos porcentuales más alta y la brecha de pobreza se elevaría en 35.7 %.

Bolivia, por su lado, ha implementado el programa no contributivo de mayor magnitud relativa a las personas mayores. Establecido en 1996, el programa

¹⁷ Brasil cuenta con varios programas asistenciales, entre ellos Bolsa Familia que es el programa con mayor número de beneficiarios. Paralelo al BPC, Brasil también tiene el Seguro Social Campesino (Previdência Social Rural), que buscaba mitigar las inequidades entre las áreas urbanas y rurales en Brasil, aumentando la protección de los trabajadores en agricultura, minería y la industria pesquera (Barrientos, 2013).

Bono Solidario (Bonosol), que en el 2008 fue reemplazado por Renta Dignidad, otorga a la totalidad de las personas mayores un beneficio uniforme. Si bien en sus inicios el programa generó mucha controversia –lo creó el gobierno del presidente Sánchez de Lozada a partir de la privatización de empresas estatales–, en la administración de Evo Morales se comenzó a financiar con el impuesto a los hidrocarburos y la cobertura se amplió significativamente (Rofman et al., 2013). Sin embargo, sus altas tasas de cobertura a las personas mayores y la débil integración con el sistema pensional contributivo pueden explicar en gran parte la muy baja tasa de contribución al sistema pensional. En términos de integración con el sistema contributivo, y por tratarse de un esquema universal, cualquier persona mayor puede reclamarlo, pero quienes tienen una pensión contributiva ven reducido el subsidio en un 25 %. Además, el monto de la pensión mínima es considerablemente superior al subsidio otorgado por Renta Dignidad.

Argentina, país que durante la década de los años noventa registraba una de las más altas tasas de cobertura de las personas mayores, tuvo una disminución importante tras la crisis económica de 1999-2002. Entre las reformas que el Gobierno de Argentina inició como respuesta, se encuentra el programa Moratorium, diseñado para que la población que cumpliera la edad mínima de retiro pudiera jubilarse, independientemente de la contribución aportada al sistema durante su vida laboral. Ya para el 2010, a solo unos años de haber entrado en vigencia, cerca del 90 % de las personas mayores estaban cubiertas (Bosch y Guajardo, 2012).

En Chile, las pensiones no contributivas son una novedad. Fue el primer país de la región en reformar sus sistemas de seguridad social hacia sistemas de capitalización individual en 1981. A pesar de mantener una de las tasas más altas de cobertura pensional en la región, luego de la reforma de 1981 esas tasas no lograron superar las de 1973 (Mesa-Lago, 2013). En el 2008, Chile se embarcó en una segunda ola de reformas a su sistema de pensiones, y creó dos nuevas pensiones solidarias: la Pensión Básica Solidaria (PBS), que otorga una pensión a las personas mayores de 65 años y con discapacidad que pertenecen al 60 % de la población con menores ingresos; y el Aporte Previsional Solidario (APS), que sirve como pensión complementaria a la pensión contributiva para las personas de 65 años o más, cuyas contribuciones son insuficientes para alcanzar el nivel

predeterminado conocido como Pensión Máxima con Aporte Solidario (Robles Farías, 2013; Acuña, 2015). La característica más importante del esquema de subsidios no contributivos chileno es su integración y complementariedad con el régimen contributivo, dado que el monto del subsidio depende progresivamente de la pensión que haya logrado financiar el individuo (no hay pensión mínima). De esta forma se logra que el monto de la pensión final sea siempre más alto cuanto más se tiene acumulado y hay incentivos para aumentar las cotizaciones al sistema, así sea en el último tramo de la etapa laboral activa.

En Colombia y Perú, dos países con niveles de coberturas pensionales por debajo del 35 %, los programas de pensiones no contributivas no han recibido mayores impulsos. Olivera y Zuluaga (2013) estudiaron los efectos ante la implementación de este tipo de pensiones en los dos países y concluyeron que las pensiones no contributivas, ya sean universales o focalizadas, favorecerían la reducción de la pobreza de las personas mayores en ambos países, y especialmente en el área rural. En cuanto al costo fiscal, los autores señalan que la universalización de las pensiones no contributivas del programa Colombia Mayor cubriría a un 78.4 % de las personas mayores (aproximadamente 2.500.000 personas), y representaría un costo fiscal del 0.32 % y 0.45 % del PIB en Colombia y Perú respectivamente. Por su parte, el costo de una pensión focalizada en la población de 65 años o más en condición de pobreza y pobreza extrema (unos 753.550 beneficiarios, esto es, el 25 % de las personas mayores) estaría cerca del 0.10 % y 0.15 % respectivamente¹⁸. Filgueira y Espíndola (2015), por su parte, estiman el costo fiscal de completar la universalidad de las pensiones, asignando unas transferencias equivalentes a una línea de pobreza a las personas mayores y focalizadas en familias vulnerables. El costo fiscal calculado para esas pensiones no contributivas para Colombia sería del 0.21 % del PIB y, según los autores, podría generar una reducción efectiva de la pobreza de 1.9 puntos porcentuales¹⁹. Con una conclusión similar cierran su análisis Chacón, De Souza y Valverde (2008), quienes, a partir de ejercicios de simulación del impacto de las pensiones no contributivas en la reducción de la pobreza en Perú, llevaron a cabo una

¹⁸ Para sus proyecciones, los autores parten de una pensión de 60.000 pesos para Colombia (31 dólares) y de 125 soles para Perú (44 dólares).

¹⁹ Filgueira y Espíndola (2015, Gráfico 16, p. 36 y Gráfico 39, p. 52).

reestimación del gasto total de los hogares y del gasto per cápita de los individuos incluyendo la pensión, y mostraron cómo una prestación mensual equivalente al 10 % del PIB per cápita podría disminuir en hasta 12 puntos porcentuales el nivel de pobreza de los adultos mayores²⁰.

Un referente ineludible sobre pensiones sociales es el de Sudáfrica, uno de los primeros países en desarrollo en implementar, en 1921, un esquema de pensión no contributiva para los ciudadanos blancos. Desde finales del *apartheid*, en la década de 1990, el país extendió los programas asistenciales al total de su población. El programa más grande es el de la pensión estatal para las personas mayores, Old Age Pension (OAP) (Oosthuizen, 2012), el cual hace un pago mensual a los residentes mayores de 60 años, con ingresos inferiores a un mínimo, y con el objetivo de reducir la pobreza en este segmento de la población. A febrero del 2013, 2.8 millones de personas recibieron la pensión y para cerca del 66 % de la población mayor de 60 años era su fuente primaria de ingreso (Brockhoff, 2013).

2.5.2. Las pensiones no contributivas en Colombia: el programa Colombia Mayor

El esquema actual de pensiones no contributivas en Colombia surge de las bases sentadas por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), establecido a partir de la Ley 797 del 2003. El PPSAM aumentó significativamente los recursos destinados al bienestar de la población mayor más vulnerable. La Ley redirigió los recursos y el esfuerzo del Estado a los programas asistencialistas, en detrimento de los mecanismos internos de solidaridad del sistema pensional. En teoría, el valor de los subsidios debería estar dado por la línea de indigencia (LI) (DNP, 2003), medida con base en el valor de una canasta que cubre los requisitos nutricionales mínimos diarios, si bien en la práctica el monto del subsidio ha sido mucho menor. El beneficiario pierde el derecho a recibir el subsidio si su ingreso supera la tercera parte de un salario mínimo legal (SMMLV).

²⁰ Para este ejercicio de simulación, los autores partieron de una pensión no contributiva de referencia de 100 soles peruanos, lo que equivale aproximadamente al 10 % del PIB per cápita del año 2007.

El propósito inicial del PPSAM era apoyar económicamente a las 911.000 personas mayores que en el 2002 se encontraban en situación de indigencia. Mientras que los programas anteriores se sustentaban exclusivamente con cargo al Presupuesto General de la Nación, lo que limitaba la posibilidad de contar con recursos suficientes para lograr la cobertura buscada, el PPSAM aumentó la base de financiamiento mediante contribuciones solidarias del 1 % de cotizantes con más de cuatro Salarios Mínimos Legales (SMMLV), y del 2 % para los salarios superiores a 16 SMMLV (DNP, 2003).

A finales del 2012, el PPSAM fue reemplazado por el programa Colombia Mayor. La principal diferencia entre ambos es que el objetivo de Colombia Mayor es cubrir a toda la población de personas mayores que pertenecen a los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén), eliminando el mecanismo de cupos anuales que incorporaba marginalmente nuevos beneficiarios en el PPSAM.

En general, el programa Colombia Mayor contempla dos tipos de subsidio: uno en el que el monto monetario asignado a cada beneficiario le es entregado directamente, y otro indirecto, en el que los recursos se entregan en forma de servicios sociales básicos que proveen los Centros de Bienestar del Adulto Mayor y los Centros Diurnos²¹. En términos de cobertura, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 estableció una meta de cobertura de un millón y medio de beneficiarios, que fue extendida por el Ministerio de Trabajo a 2.400.000 personas de 65 años o más cobijadas por el programa para el 2018. Los esfuerzos para aumentar la cobertura son evidentes: mientras que hasta diciembre del 2012 había más de 718.000 beneficiarios, en diciembre del 2014 los cupos asignados habían aumentado a 1.468.952, un incremento del 100 % en dos años²². Sin embargo, dado que los recursos no fueron incrementados en la misma magnitud, esta expansión fue contrarrestada por una fuerte reducción de los beneficios por persona entre el 2010 y el 2014 (Tabla 5). Vale la pena resaltar que el subsidio por persona varía en cada municipio. El monto básico por persona es asignado

²¹ Los servicios sociales básicos comprenden alimentación, alojamiento y salubridad, medicamentos o ayudas técnicas, prótesis u órtesis no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS). Ver información sobre el programa en <http://www.colombiamayor.co/programas.html>.

²² Es importante tener en cuenta que cerca de 160.000 de estos cupos adicionales corresponden a la migración a subsidios directos de beneficios en la forma de complemento alimentario del Programa Nacional de Alimentación al Adulto Mayor (PNAAM). Todos los beneficios en especie fueron sustituidos por monetarios.

a cada ente territorial (municipios) y en algunos casos estos contribuyen con un monto adicional. Esto genera un diferencial del subsidio per cápita por municipio, lo que entre otras cosas puede generar desconfianza en el programa. Los entes territoriales deben tomar conciencia del envejecimiento de la población y orientar mayores recursos para proteger a las personas mayores más vulnerables.

Tabla 5

Programa Colombia Mayor: recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y personas beneficiarias

Año	Recursos solicitados PGN (COP millones)	Recursos Solicitados PGN (% del IBM)	Personas beneficiarias	Subsidio por persona (COP mensuales)	Subsidio por persona (COP anuales)
2008	\$256.015,60	0,05%	280.000	\$76.195	\$914.341
2009	\$557.129,40	0,11%	480.147	\$96.694	\$1.160.331
2010	\$721.686,10	0,13%	484.183	\$124.210	\$1.490.523
2011	\$765.395,70	0,12%	600.000	\$106.305	\$1.275.660
2012	\$706.879,0	0,11%	718.376	\$93.463	\$1.121.555
2013	\$762.636,50	0,11%	1.259.333	\$61.762	\$741.142
2014	\$1.045.835,30	0,14%	1.468.952	\$64.614	\$811.353

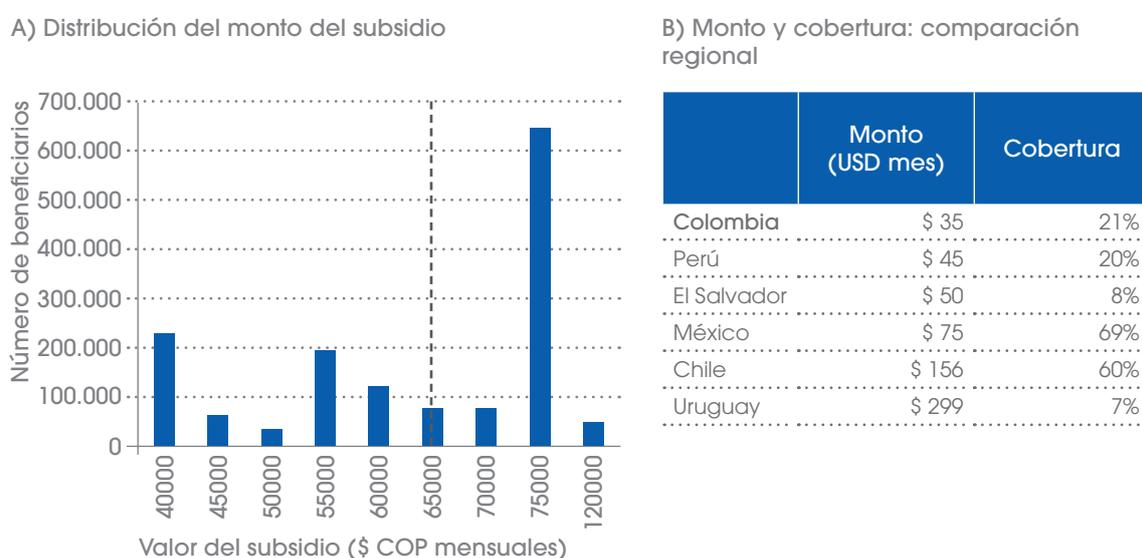
Fuente: Sistema de Seguimiento Proyectos, DNP (2014).

La Tabla 5 muestra que el fuerte crecimiento de la población beneficiada no se reflejó en un aumento proporcional de los recursos asignados. En cuatro años, el subsidio promedio por beneficiario se redujo a la mitad: de \$120.000 pasó a \$65.000 mensuales, lo que actualmente equivale a la décima parte de un salario mínimo²³. Esto se puede explicar de la siguiente manera: si bien cerca del 45 % de los beneficiarios recibe un subsidio de \$75.000 mensuales, en los últimos años ha habido una mayor asignación de cupos de menor cuantía (Figura 14, panel A). Haciendo una comparación internacional, el subsidio otorgado en Colombia es el de

²³ Para acercarse al promedio de los países de la OECD, los beneficios no contributivos en Colombia deberían ser, como proporción del salario medio, de al menos el doble (OECD, 2015).

menor cuantía entre los países de América Latina con programas de este tipo , y la cobertura de las personas mayores, del 21 %, es cercano al promedio de la región, si bien está muy por debajo del 60 % de Chile o del 69 % de México (panel B).

Figura 14
Distribución de los beneficios por monto y comparación regional



Fuente: Ministerio del Trabajo (2014); Acuña (2015).

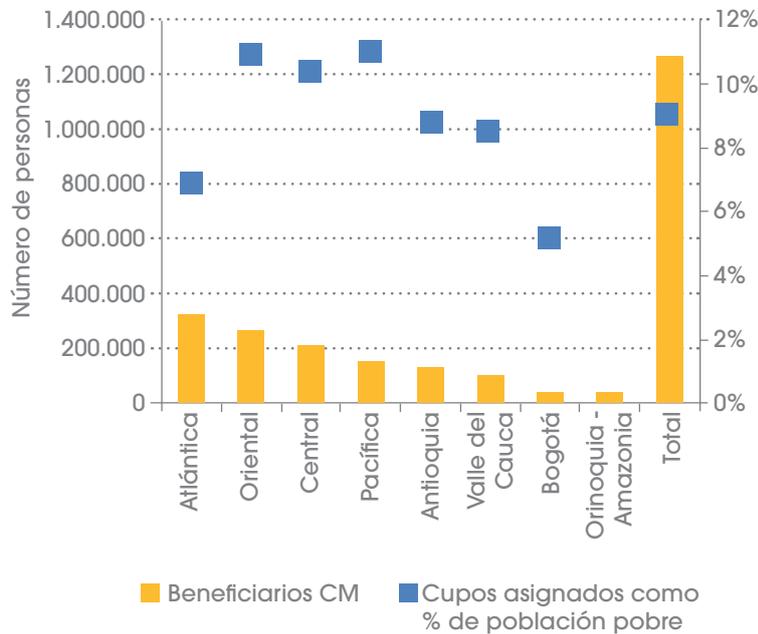
Con respecto a la cobertura nacional, los cupos asignados por Colombia Mayor en el 2013, según el Ministerio del Trabajo, fueron 1.260.054. Esta cifra representa un 25 % de la población mayor de 60 años y un 9 % del total de la población por debajo de la línea de pobreza. Adicionalmente, este número de cupos representa el 83 % de la población mayor de 65 años que se encuentra por debajo de la línea de pobreza medida por los estándares del Banco Mundial²⁴.

En cuanto a su distribución geográfica, el programa Colombia Mayor está presente en los 32 departamentos del país. La distribución por departamento es

²⁴ Hay que tener en cuenta que no es posible establecer cuáles de los cupos asignados se dirigen a la población pobre medida según los estándares del Banco Mundial.

relativamente equilibrada, pues ninguno tiene una participación desproporcionada. Antioquia y Valle, que son los de mayor participación, contribuyen con solo el 10.5 % y 8.2 % de los beneficiarios. Como se mencionó, los cupos asignados representan en promedio el 9 % de la población por debajo de la línea de pobreza a escala nacional. Este porcentaje es ligeramente superior al 10 % en las regiones Oriental, Central y Pacífica, del 7 % en la región Atlántica y del 5 % en Bogotá (Figura 15). Vale la pena destacar que en el caso de la región Atlántica, el número de beneficiarios de Colombia Mayor es el más alto del país y su baja cobertura de la población pobre se debe a la alta tasa de incidencia de pobreza de la región, que es del 46 %. En contraste, la tasa de incidencia de la pobreza en Bogotá es de las más bajas, alrededor del 10 %.

Figura 15
Distribución regional de los beneficiarios de Colombia Mayor: número de personas y porcentaje de la población pobre



Fuente: Ministerio de Trabajo.



La concentración relativa de los beneficiarios del programa Colombia Mayor en las zonas rurales y por fuera de las ciudades principales se confirma en la Tabla 6. **Los beneficiarios en las áreas urbanas representan el 77 % del total, y el restante 23 % está en las zonas rurales, lo que muestra que la cobertura es ligeramente más alta en estas últimas (la distribución por área de los adultos mayores es del 78 % en las zonas urbanas y del 22 % en las rurales).** Por su parte, los beneficiarios de las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena) representan un 11 % del total, pese a que el 34 % de las personas mayores habitan en estas ciudades. En cambio, un 89 % de los beneficiarios vive en el resto del país, donde se concentran las mayores tasas de pobreza.

Al caracterizar por sexo, se encuentra que el 56 % de las personas mayores beneficiarias de Colombia Mayor son mujeres y el restante 44 % son hombres (Tabla 6), lo que indica que la población femenina recibe algo más de atención en el programa con respecto a la participación que tiene en el grupo de personas de 60 años o más (54 % frente a 46 % de hombres).

La mayoría de los beneficiarios pertenecen a los grupos de edad entre 71 y 80 años (41.4 %) y de mayores de 80 años (20.6 %). En contraste, aunque la participación de la población entre 61 y 70 años entre las personas mayores de 60 es del 56.2 %, su participación en el programa Colombia Mayor es de solo un 35%. Esto muestra que el Programa se concentra en las personas de más edad, entre las que se encuentran las más vulnerables y la incidencia de la pobreza es mayor.

Tabla 6

Distribución de la población beneficiaria frente a la distribución de la población de personas mayores (se discrimina por sexo, área, grupos de edad y lugar de residencia)

	Beneficiarios Colombia Mayor	Distribución beneficiarios	Distribución población de 60 años o más
Hombres	553.772	43.9 %	45.6 %
Mujeres	706.282	56.1 %	54.4 %
Urbano	968.014	76.8 %	77.3 %



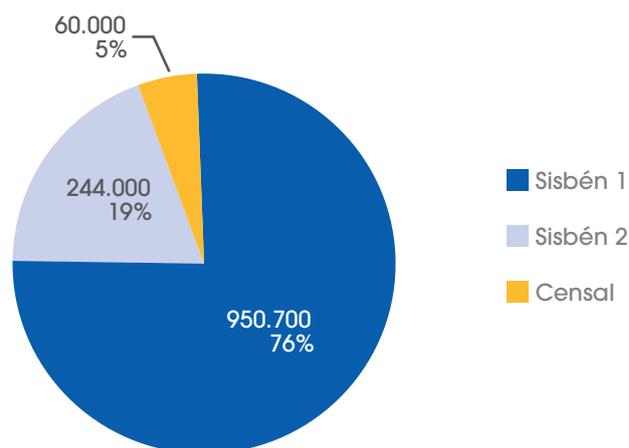
	Beneficiarios Colombia Mayor	Distribución beneficiarios	Distribución población de 60 años o más
Rural	292.040	23.2 %	22.7 %
61-70 años	441.393	35.0 %	56.2 %
71-80 años	521.950	41.4 %	30.7 %
80 y + años	259.108	20.6 %	13.1 %
Principales ciudades	142.877	11.3 %	33.5 %
Resto	1.117.177	88.7 %	66.5 %

Fuente: Ministerio de Trabajo (2014) y Pachón (2012).

Finalmente, con respecto a la focalización de Colombia Mayor, la caracterización socioeconómica es un criterio clave de priorización. La población clasificada por la encuesta Sisbén en los niveles 1 y 2, así como la llamada población censal²⁵, constituyen el grupo objetivo del Programa. La Figura 16 muestra la participación porcentual de cada uno de estos segmentos en el total de beneficiarios para junio del 2014.

Figura 16

Caracterización de estrato de los beneficiarios



Fuente: Ministerio del Trabajo (2014).

²⁵ La población censal se refiere a los individuos identificados como población vulnerable o en condición de abandono que no puede ser identificada por la encuesta del Sisbén. De esa población hacen parte las personas mayores protegidas por los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, los habitantes de la calle y los indígenas de escasos recursos que viven en resguardos.



En los grupos focales realizados como parte del trabajo cualitativo de este estudio se encontraron resultados aparentemente contradictorios. Por un lado, en los grupos en zonas rurales con personas de muy bajos ingresos llamó la atención el alto número de beneficiarios del programa Colombia Mayor. En cambio, los grupos con personas menos vulnerables sabían poco sobre el Programa y menos aún sobre la manera de acceder a sus beneficios. También había confusión sobre su funcionamiento. Como los montos de los subsidios varían entre municipios –los alcaldes locales pueden hacer a discreción aportes adicionales–, algunas personas piensan que la diferencia en lo que reciben obedece a que los funcionarios públicos se quedan con el resto. Estos hallazgos plantean la conveniencia de difundir campañas de información sobre las características del programa y la forma de acceder a él.

2.5.3. Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

Ante la incapacidad del sistema pensional contributivo de expandir su cobertura más allá del sector formal de la economía, y teniendo en cuenta las dificultades que conlleva el cubrir a los trabajadores informales mediante programas de tipo puramente asistencialista –Colombia Mayor, por ejemplo–, el Gobierno colombiano diseñó un esquema alternativo de prestaciones pensionales que no está sujeto a la restricción de la pensión mínima: se trata de los Beneficios Económicos Periódicos, o BEPS. Esta iniciativa fue incorporada en el Acto Legislativo 01 del 2005 y reglamentada mediante la Ley 1328 del 2009. Su característica más importante es que abre la posibilidad constitucional de otorgar a las personas mayores beneficios económicos periódicos de carácter contributivo con características diferentes a las que exigen las pensiones en Colombia. Específicamente, los BEPS pueden ser inferiores a un salario mínimo, lo que la Carta Constitucional del país descarta en el caso de las pensiones.

En la reglamentación de los BEPS que hizo el Gobierno nacional mediante el Conpes 156 del 2012, se estableció la posibilidad de que su financiamiento proviniera parcialmente del presupuesto nacional y otra parte del ahorro logrado durante la vida laboral de las personas que no alcanzan a cumplir con los requisitos

exigidos para contar con una pensión del Sistema General de Pensiones (SGP). Esos ahorros, a su vez, pueden corresponder a los que se hacen en el SGP bajo la forma de aportes al RPM o al RAIS o, alternativamente, a ahorros de los trabajadores informales en cuentas especiales de ahorro de largo plazo que abriría Colpensiones con ese fin. Dichas cuentas constituirían un esquema de ahorro voluntario exclusivo para la población vulnerable (niveles 1, 2 y 3 del Sisbén). En el documento Conpes, el Gobierno plantea que el programa cubriría entre 6 y 7 millones de personas en un IAPSo de 20 años. La idea tras esas cuentas especiales es que los trabajadores informales tengan una opción de ahorro para la vejez, que es incentivada a través de un subsidio del Estado del 20 % del ahorro individual. Este subsidio se asignaría en la medida en que esos ahorros se conviertan en una renta vitalicia y podría aplicarse también, bajo la misma condición, a los saldos del SGP que no se convierten en pensión por incumplimiento de requisitos en el momento en que sus beneficiarios cumplen la edad establecida para ello.

De acuerdo con la reglamentación del Conpes 156 del 2012, el máximo monto de los beneficios económicos periódicos a la prestación pensional de los BEPS es del 85 % del salario mínimo, y el monto mínimo es el subsidio otorgado a los beneficiarios de Colombia Mayor. Puesto que los BEPS son una iniciativa reciente, hasta el momento pocos usuarios han aplicado al programa. Actualmente los BEPS tienen un costo fiscal marginal, del orden del 0.1 % del PIB, y su cobertura se concentra en personas de más de 70 años, con saldos acumulados y sin reclamar en el SGP.

Los BEPS pueden ser una buena herramienta para superar los obstáculos del sistema pensional tradicional. Sin embargo, debe distinguirse entre los beneficios que genera la herramienta en la etapa de desahorro, esto es, en la etapa de pago de los beneficios para cada persona, y en la etapa de ahorro. En el primer caso es evidente que los BEPS abren la posibilidad de un apoyo económico para la vejez para muchas personas que paradójicamente se han quedado sin ningún apoyo por la restricción de que no se les puede entregar una pensión inferior al salario mínimo. Sobre la etapa de ahorro, al permitir cotizaciones por debajo del salario mínimo, el mecanismo diseñado para los BEPS abre la puerta al ahorro pensional de trabajadores del sector informal. En este contexto, sin embargo, es pertinente preguntarse si una herramienta de este tipo debería limitarse a las personas del

Sisbén 1, 2 y 3, o si debería estar abierta a cualquier trabajador que no cumpla los requisitos de acceso a una pensión contributiva, como lo sugiere el reporte de la OECD (2015). Este reporte señala que cerca del 50 % de los trabajadores en Colombia pueden clasificarse como personas de clase media²⁶, y que a pesar de ello solo una fracción minoritaria cotiza al sistema pensional. Buena parte de esas personas, que durante su vida laboral no fueron clasificadas por debajo de la línea de pobreza, pero que al llegar a la vejez no tienen ningún apoyo económico, y termina cayendo en la pobreza al final de sus vidas, podría verse beneficiada de una ampliación en el espectro de posibles beneficiarios del sistema BEPS.

Un problema crítico de las cuentas previstas en los BEPS para ahorro de los trabajadores informales es que, por tratarse de un programa voluntario, depende de la iniciativa de los trabajadores de ahorrar para su vejez. No es realista esperar montos significativos de ahorro voluntario de muy largo plazo, cuando la población en la que se focaliza el esquema es pobre, valora mucho el consumo presente y tiene poco margen de maniobra para diferir ese consumo por la promesa de un subsidio del Gobierno del 20 %, relativamente pequeño, y cuyo beneficio se recibirá en varios años o incluso décadas. Más complejo aún es que dichos beneficios corran el riesgo de perderse cuando la persona entra al sector formal de la economía. Por esta razón es indispensable repensar el esquema en su conjunto y explorar la posibilidad de que los incentivos al ahorro en la fase de acumulación de recursos para la vejez sean otorgados con menos restricciones y de una forma que se integre mejor con el pilar de ahorro voluntario que ya tiene el Sistema General de Pensiones desde su creación con la Ley 100 de 1993. El ahorro voluntario ha recibido tradicionalmente estímulos mediante exenciones tributarias que solo benefician a los estratos más altos de la población. Sería deseable generar estímulos más integrados para el conjunto de la población, que lleguen de una manera eficaz a las personas más pobres y a los trabajadores del sector informal, como funciona en el caso chileno (Acuña, 2015). Estas alternativas se discuten en detalle en el [capítulo de ahorro](#), en el contexto del análisis global sobre mecanismos de ahorro e inversión voluntarios para la vejez.

26 Clase media se refiere a la población que gana entre un 50 % y un 150 % del salario medio de la economía.

2.6. Caracterización de la población cotizante, pensionada y beneficiaria de Colombia Mayor

Esta sección hace uso de varias encuestas de hogares para caracterizar la población cotizante y pensionada en Colombia y estudiar las razones por las cuales una amplia proporción de los trabajadores no cotiza, y adicionalmente hace un análisis descriptivo de los hogares beneficiarios del programa Colombia Mayor, y se compara con los hogares no beneficiarios de características socioeconómicas similares. Esto con el fin de evaluar si el subsidio está siendo focalizado correctamente y mirar cambios en los patrones del gasto en los hogares que lo reciben. De esta forma se evidencian las diferencias sociodemográficas y económicas entre las personas que hacen parte del sistema pensional contributivo y del no contributivo.

2.6.1. Caracterización de los pensionados en Colombia

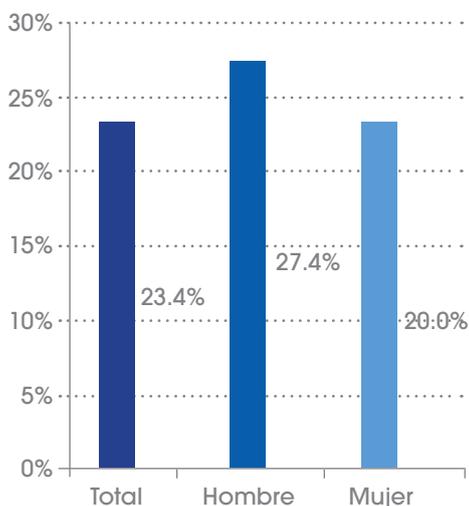
En este apartado se analizan las características de la población que recibe pensiones con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del año 2013. Lo primero que llama la atención es la baja participación de pensionados entre las personas de 60 años o más. En efecto, de acuerdo con las estadísticas de la ECV (2013), la cobertura pensional medida de esa manera alcanza apenas un 23.4 % (Figura 17). Estos porcentajes son considerablemente más bajos que los que se suelen citar sobre cobertura pensional, que son más cercanos al 30 %, basados en el cociente entre el número de pensiones otorgadas de acuerdo con las cifras administrativas, y el número de personas en edad de recibir pensión. La diferencia, como se dijo más atrás, podría explicarse porque hay personas mayores que reciben más de una pensión y porque se han otorgado pensiones a hombres de menos de 60 años y a mujeres de menos de 55.

De acuerdo con la ECV del 2013, la cobertura pensional es particularmente baja para las mujeres: 20 % frente a un 27.4 % en los hombres (Figura 17, panel A). Lo que es previsible, pues unas edades de pensión menores dan menos posibilidades de cumplir con los requisitos, lo que se suma al hecho de que las menores tasas de participación y los mayores grados de informalidad laboral que suelen tener las mujeres se traducen en menores densidades de cotización.

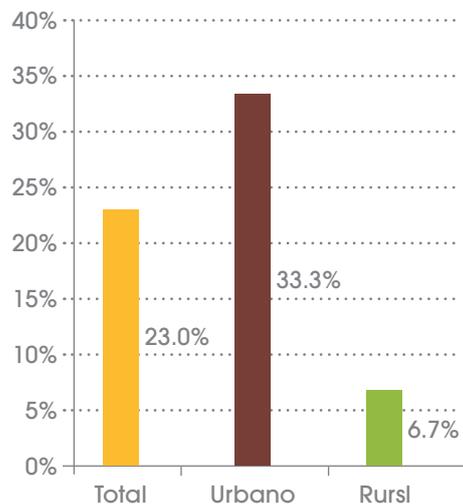
Por su parte, entre las zonas urbanas y las rurales hay un fuerte contraste en términos de cobertura pensional (Figura 17, panel B). En las primeras la tasa de cobertura es del 33.3 %, mientras que en las rurales solo un 6.7 % de las personas mayores recibe ingresos por concepto de pensión. Este resultado está íntimamente relacionado con los niveles de informalidad particularmente altos que caracterizan el mercado laboral en el campo que, según Bernal (2009), alcanzan el 90 % de la población ocupada. El autor resalta la necesidad de crear esquemas complementarios que incentiven el ahorro previsional en este segmento de la población.

Figura 17
Porcentaje de personas de 60 años y más que reciben pensión

A) Porcentaje de adultos mayores, que reciben ingresos pensionales (discriminado por sexo)



B) Porcentaje de adultos mayores que reciben ingresos pensionales (discriminado por área)



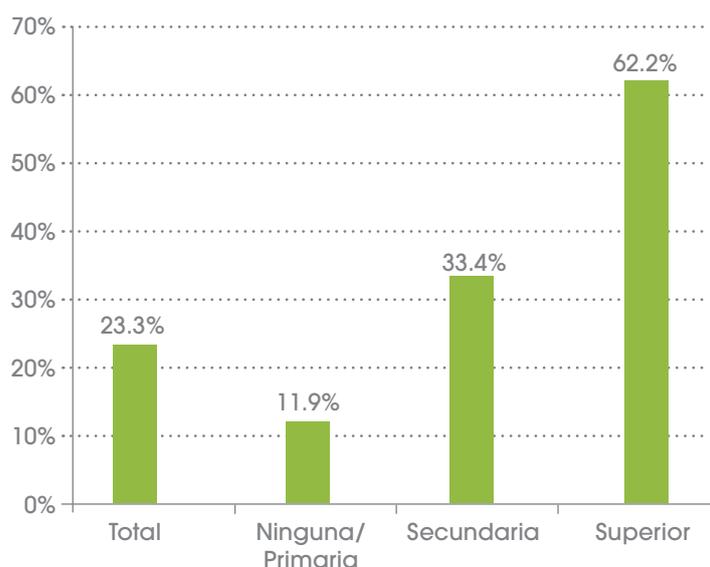
Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).



Comparando por nivel educativo de los pensionados, se observa que la cobertura del sistema tiene un fuerte componente regresivo, nuevamente asociado a los mayores niveles de informalidad laboral de quienes tienen menos educación. Así, mientras el 62 % de las personas mayores con algún tipo de educación superior y el 33 % de los que completaron algún curso de bachillerato reciben ingresos por pensión, el porcentaje se reduce por debajo del 12 % en las personas mayores cuyo máximo nivel de escolaridad es educación básica primaria (Figura 18).

Figura 18

Porcentaje de adultos de 60 años y más que reciben pensión, por nivel educativo



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).

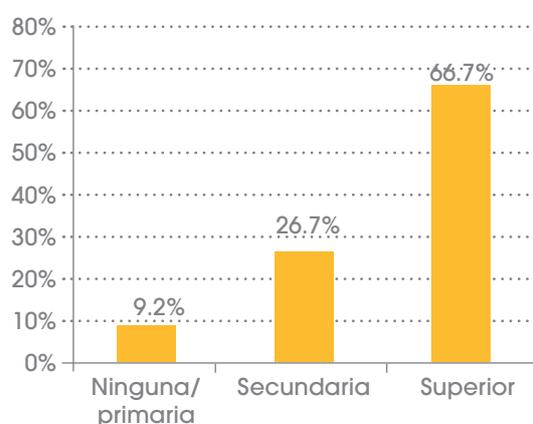
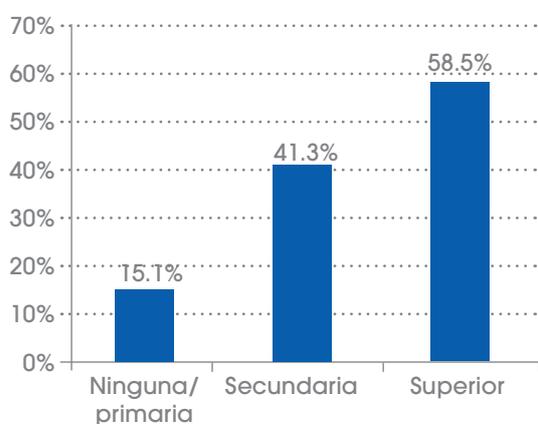
Al discriminar por sexo y nivel educativo se encuentra que si bien la cobertura pensional promedio es menor para las mujeres, es notoriamente más alta en el caso de las mujeres con educación superior (Figura 19): el 66.7 % de ellas recibe ingresos pensionales y el porcentaje es superior al de los hombres con el mismo nivel de educación (58.5 %).

Figura 19

Porcentaje de adultos de 60 años o más que reciben pensión, por nivel educativo y sexo

A) Porcentaje de hombres que reciben ingresos pensionales (discriminado por nivel educativo)

B) Porcentaje de mujeres que reciben ingresos pensionales (discriminado por nivel educativo)



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).

La Figura 20 muestra la distribución de los pensionados según la magnitud de los ingresos que reciben, una vez ajustado el monto promedio mensual por las primas que cobran anualmente. Sobre esta distribución, la ECV (2013) indica que entre los pocos que reciben pensión, la mayoría recibe ingresos entre uno y dos salarios mínimos²⁷. Los porcentajes con pensiones más altas son superiores en los hombres que en las mujeres, lo que probablemente refleja no solamente los mayores montos cotizados, sino las mayores densidades de cotización de los hombres a lo largo de la vida laboral en comparación con las mujeres. Por su parte, entre los pocos que acceden a una pensión en el sector rural, el porcentaje que recibe más de dos salarios mínimos es menor que en el sector urbano.

27 El Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) es el reportado en el año 2013.

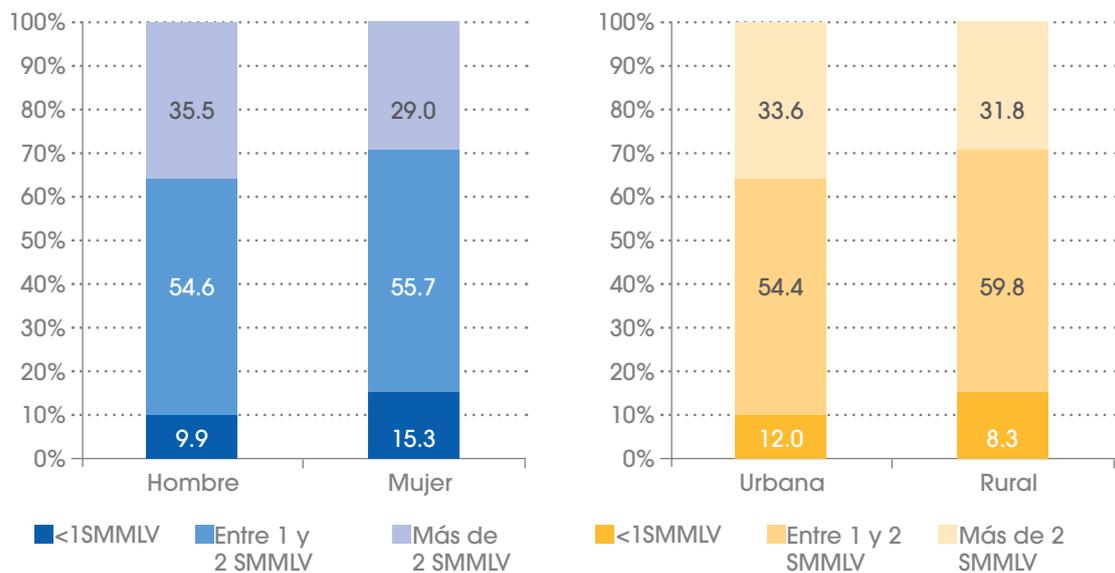


Figura 20

Valor de ingreso por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez y vejez, más prima anual en SMMLV del 2013. Población de 60 años o más

A) Valor ingresos pensionales de personas mayores (discriminado por sexo)

B) Valor ingresos pensionales de personas mayores discriminado por área



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).

2.6.2. Caracterización de los ocupados cotizantes y no cotizantes

Los bajos niveles de cobertura pensional en Colombia están íntimamente relacionados con los muy bajos niveles de cotización asociados a la informalidad laboral. La Tabla 7 caracteriza a las personas ocupadas según su condición de cotizante o no cotizante. Como se puede apreciar, solo un 27 % de la población ocupada afirma cotizar para pensión. Aunque la participación laboral de las mujeres es más baja, el porcentaje que cotiza entre las que se reportan como ocupadas laboralmente es ligeramente más alto: 28.4 % frente a 26.1 % de los hombres. Este porcentaje, además, asciende al 29.2 % en las mujeres ocupadas menores de 55 años.



La Tabla 7 permite ver también la situación frente al régimen de pensiones de las personas mayores que se reportan como ocupadas. Vale la pena destacar que entre los hombres mayores de 60 años que aparecen como ocupados, el 8.8 % es pensionado. Este porcentaje es similar (8.3 %) para las mujeres mayores de 55 años y pone de presente un elemento que probablemente acentúa la inequidad en la distribución del ingreso entre las personas mayores: entre los muy pocos que reciben pensión, una proporción no despreciable devenga simultáneamente otros ingresos.

Tabla 7

Distribución de la población ocupada: cotizante, no cotizante o pensionado

	Total	Hombres			Mujeres		
	Ocupados	Total ocupados	Menores de 60	Mayores de 60	Total ocupadas	Menores de 55	Mayores de 55
Cotiza	27.0	26.1	28.6	6.4	28.4	29.2	13.7
No Cotiza	71.5	72.4	70.9	84.8	70.2	70.6	78.0
Pensionados	1.5	1.5	0.5	8.8	1.4	0.2	8.3
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).

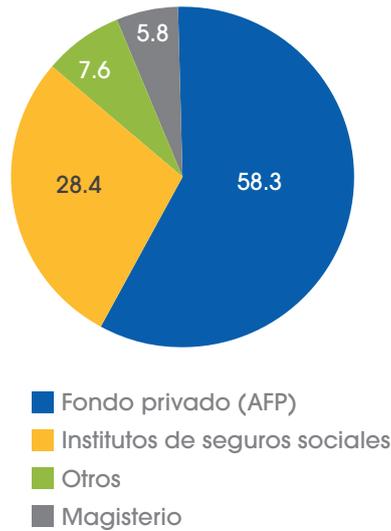
Es posible evaluar la cobertura de los dos regímenes de pensiones, el RPM y el RAIS, en la población cotizante. Del total de personas ocupadas que cotizaban en el momento de la encuesta, el 58 % lo hacía en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mientras que cerca del 29 % lo hace en el régimen público (Figura 21, panel A). Sin embargo, estas proporciones cambian drásticamente al desagregar la afiliación entre grupos de edad, hasta el punto que los porcentajes de cotizantes en el régimen privado se reducen de más del 80 % para los afiliados entre 20 y 29 años a menos del 40 % en los de 50 a 59 años y a solo el 26.5 % en los mayores de 60 (panel B). Esto es consistente con las estadísticas agregadas que se basan en las cifras oficiales del sistema, según las cuales la edad promedio de los afiliados al RPM (49 años) es superior a la edad media del RAIS (37 años).



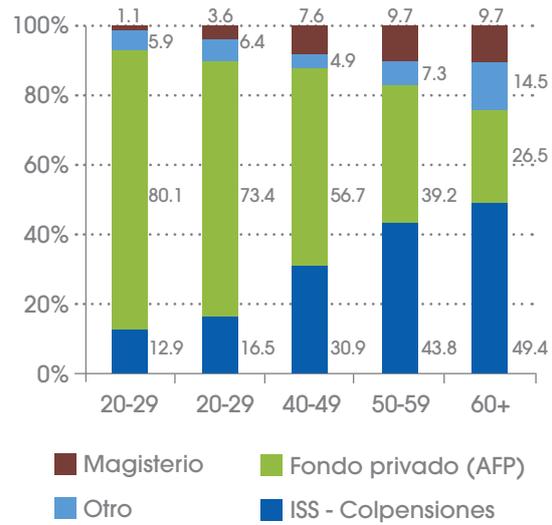
Figura 21

Fondo al cual cotizan las personas ocupadas. Grupos de edad

A) Régimen al cual cotiza



B) Régimen por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).

2.6.3. Razones para no cotizar al SGP

Para complementar las cifras de la ECV (2013), en este apartado se utiliza la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) del 2012 y se analizan las principales razones por las que la población no cotiza al sistema y los incentivos que considerarían más efectivos para motivar esa cotización.

Del total de encuestados de 40-60 años²⁸ que no cotizan a pensión, cerca del 40 % atribuyó su condición a que su ingreso no le alcanza para cotizar; otro 25% contestó que no tiene trabajo y un 18 % que no desea cotizar (Figura 22). Estas razones suman el 83 % del total.

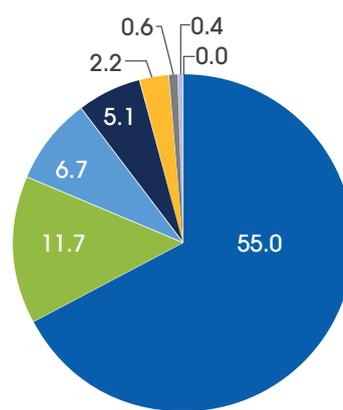
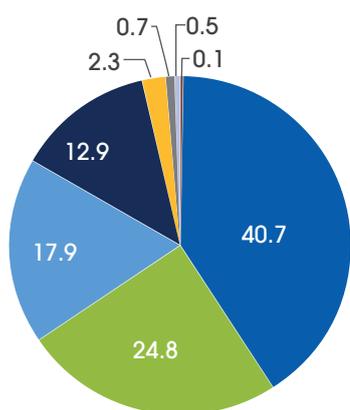
²⁸ Se analizan las respuestas de las personas entre 40 y 60 años, pues el objetivo de este estudio es evaluar el comportamiento de cohortes cercanas al envejecimiento. Se excluye la población mayor de 60 años, pues se supone que después de esa edad las personas no cotizan.

Figura 22

Población entre 40 y 60 años: Razones para no cotizar a pensión. Total y ocupados

A) Población entre 40 y 60 años: razones para no cotizar

B) Población ocupada entre 40 y 60²⁹ años: razones para no cotizar



- No alcanza el ingreso para cotizar
- No tiene trabajo
- No desea cotizar
- NS/NR
- Estudia exclusivamente
- No lo exige el trabajo
- Condición impuesta por el empleador
- Problemas financieros de la empresa

- No alcanza el ingreso para cotizar
- No desea cotizar
- NS/NR
- No tiene trabajo
- No lo exige el trabajo
- Condición impuesta por el empleador
- Problemas financieros de la empresa
- Estudia exclusivamente

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS (2012).

A partir del trabajo con los grupos focales fue posible establecer que entre las causas más frecuentes para no cotizar al SGP está el desconocimiento del sistema, que junto al alto nivel del ingreso base de liquidación constituyen dos fuertes barreras de acceso al sistema. Al comparar estos hallazgos de acuerdo a la localización, se hace evidente la gran diferencia entre las áreas urbana y rural y entre mujeres y hombres (Figura 23).

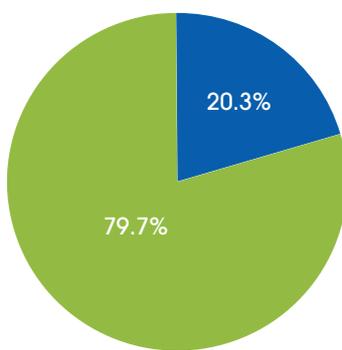
²⁹ El DANE clasifica a una persona como ocupada si cumple alguna de las siguientes condiciones: 1. Trabajó por lo menos una hora remunerada en dinero o en especie en la semana de referencia. 2. No trabajó en la semana de referencia, pero tenía un trabajo. 3. Es un trabajador familiar sin remuneración que laboró en la semana de referencia por lo menos una hora. Con esta clasificación, una persona ocupada puede considerar que la razón para no contribuir es que no tiene trabajo, por ejemplo, si es trabajador familiar.

Figura 23

Desconocimiento del sistema pensional en los grupos focales

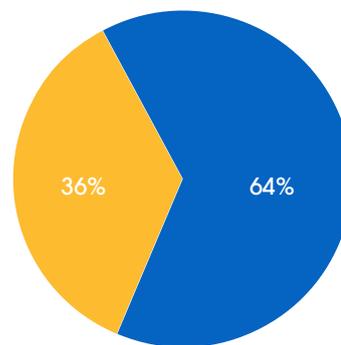
Panel A. Diferenciado por áreas. Panel B. Por sexo

A) Desconocimiento del sistema pensional diferenciando por área



■ Rural
■ Urbano

B) Desconocimiento del sistema pensional diferenciando por sexo



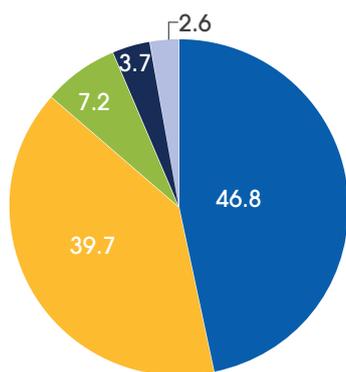
■ Hombres
■ Mujeres

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los incentivos que según los encuestados los persuadirían para contribuir al sistema, la política que consideran más efectiva es la del otorgamiento de un subsidio en vivienda a los cotizantes, seguido de una reducción de la edad mínima para obtener una pensión (Figura 24, panel A). Estas dos respuestas también son las más importantes a la pregunta sobre las políticas que incentivarían a la población cotizante a pagar un mayor monto (panel B). Esto demuestra la falta de incentivos y de educación financiera y previsional por parte del sistema para que la población ahorre y se prepare económicamente para la vejez.

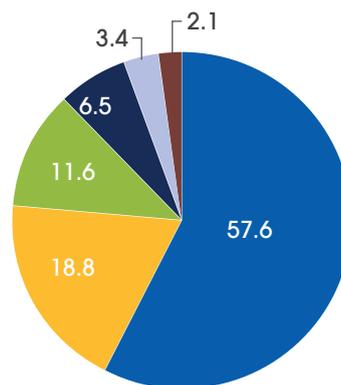
Figura 24.
Incentivos para cotización

A) Beneficios para empezar a cotizar



- Que le ofrezca un beneficio de vivienda
- Que la edad para acceder a la pensión sea menor
- Que el sistema de pensiones sea más confiable
- Que le ofrezcan un beneficio tributario
- Otro

B) Incentivos para cotizar un monto mayor



- Que la edad para acceder a la pensión sea menor
- Que le ofrezcan un beneficio de vivienda
- Poder aumentar el monto de la pensión
- Que el sistema de pensiones sea más confiable
- Que le ofrezcan un beneficio tributario
- Otro

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS (2012).

2.6.4. Características de los hogares beneficiarios del programa Colombia Mayor

Como complemento de la caracterización de la población pensionada en el país, este apartado analiza las principales características de los hogares con población beneficiaria del subsidio Colombia Mayor con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2013 y en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) del 2010.

El primer indicador importante se refiere al nivel educativo, que constituye una aproximación indirecta al estrato socioeconómico de los beneficiarios.

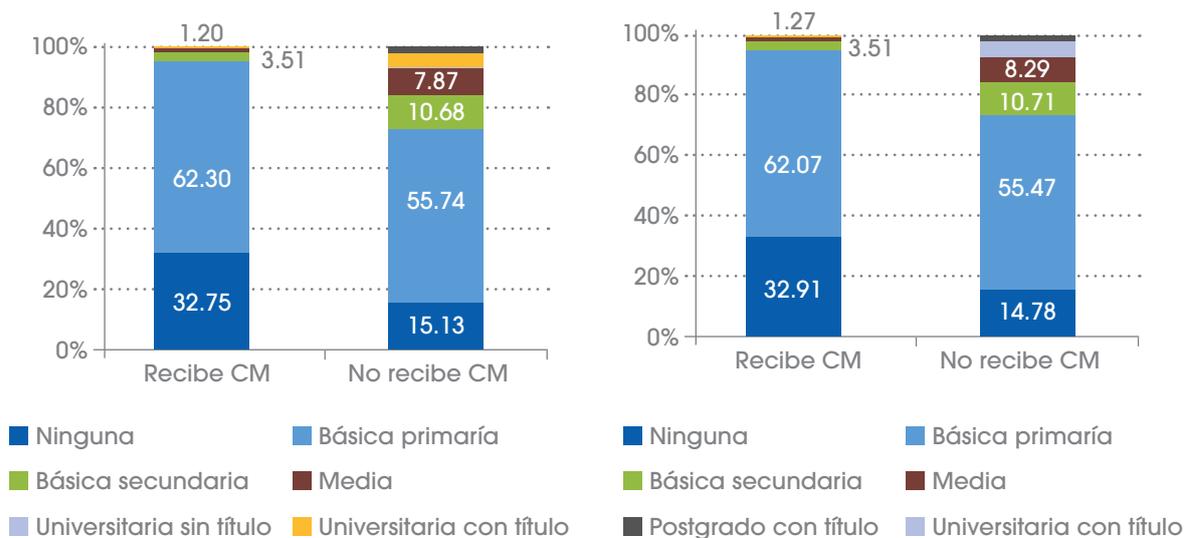
No se usa directamente el ingreso reportado, porque en las encuestas de hogares esta variable es poco confiable. De acuerdo con la ECV del 2013, del total de hogares con personas de 60 años o más que declararon tener al menos un beneficiario del programa, el 95 % de ellos no tiene educación formal o tiene un nivel educativo máximo de básica primaria (Figura 25, panel A). Es claro, por lo tanto, que el subsidio se focaliza en personas de las cuales podría presumirse que son pobres o pobres extremos. Sin embargo, vale la pena destacar que una porción importante de los que no reciben subsidio, el 71 %, tiene también esos bajos niveles educativos. Las cifras de la ECV, por lo tanto, hablan de la focalización de los subsidios, pero de una cobertura incompleta entre los hogares pobres. Los resultados son bastante similares si se hace la comparación tomando la educación del jefe del hogar, en lugar del nivel educativo de los beneficiarios. En este caso, el porcentaje de hogares en los que hay al menos un beneficiario del subsidio y cuyo jefe de hogar tiene solo primaria o ninguna educación es del 95 %, porcentaje que se reduce al 70 % entre los que no reciben subsidio.

Figura 25

Comparación del nivel de educación de los hogares beneficiarios y no beneficiarios

A) Nivel de educación personas mayores

B) Nivel de educación jefes de hogar



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).



Para evaluar las condiciones de vida de los beneficiarios de Colombia Mayor, es útil examinar las características de las familias y de las viviendas de los hogares con al menos una persona mayor que recibe subsidio y compararlas con las de aquellos hogares que presentan condiciones socioeconómicas similares, pero donde ninguna persona mayor recibe el subsidio. Con este propósito se decidió tomar como grupo de control las familias donde el jefe de hogar haya alcanzado, como máximo, la básica primaria y que no recibe el beneficio³⁰.

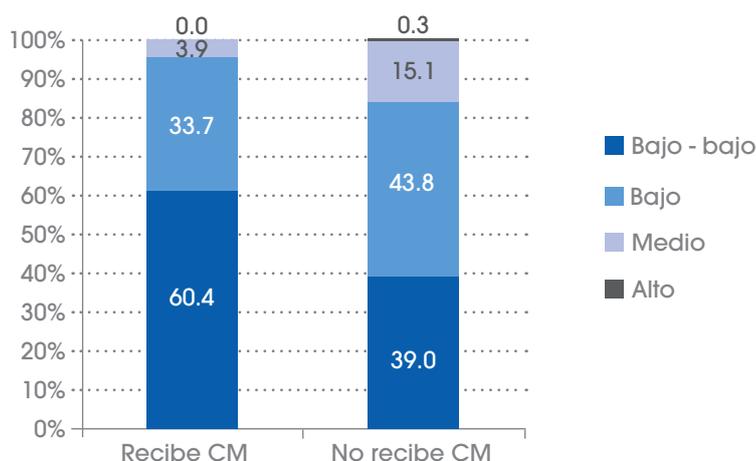
La focalización del programa Colombia Mayor se refleja en el estrato socioeconómico de los hogares que reciben el subsidio, de los cuales el 60 % pertenecen al estrato bajo-bajo, en comparación con el 39 % del grupo de control que no recibe beneficios.

Los criterios de asignación de los beneficios de Colombia Mayor son equiparables a los de la afiliación al régimen subsidiado de Seguridad Social en Salud. Como era de esperarse, más del 95 % de los beneficiarios de Colombia Mayor pertenecen al régimen subsidiado, mientras solo un 55 % de los que no reciben subsidio pertenecen a ese régimen (Figura 26).

Figura 26

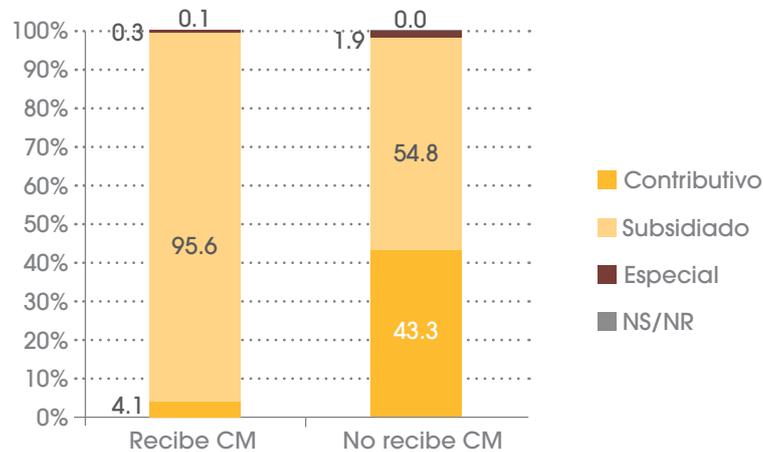
Distribución de las personas mayores con educación inferior a primaria completa según estrato socioeconómico y régimen de salud: beneficiarios frente a no beneficiarios de Colombia Mayor

A) Estrato socioeconómico de la vivienda



³⁰ Se tomó como referencia la educación del jefe de hogar y no de la persona mayor, dado que la mayor parte de las variables a comparar vienen dadas por el hogar, por lo que la condición del jefe es más indicativa del nivel socioeconómico del hogar.

B) Afiliación al régimen de salud



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).

En cuanto a la posesión de vivienda, llama la atención el hecho de que tanto en los hogares donde hay beneficiarios de Colombia Mayor como en el grupo de control, los porcentajes con vivienda propia son muy altos³¹. Aún más llamativo es el hecho de que esos porcentajes son mayores (76 %) en los hogares con beneficiarios de Colombia Mayor que en los del grupo de control en el que no hay beneficiarios (70 %). Aunque a primera vista este resultado pareciera ser contradictorio, las diferencias entre grupos son estadísticamente significativas a un nivel de confianza del 95 % y, como veremos más adelante en el [capítulo sobre ahorro e inversión para la vejez](#), se ratifica de manera clara en los análisis de tipo cualitativo con grupos focales. La explicación posiblemente radica en el hecho de que la población pobre en Colombia, que en este ejercicio aproximamos mediante los hogares cuyo jefe no alcanza la educación primaria completa, suele ser propietaria de una vivienda que se vio forzada a autoconstruir, precisamente porque, al no contar con ingresos mensuales estables, carece de capacidad para pagar un arriendo. Este grupo de hogares tampoco accede al sistema financiero. De hecho, el porcentaje de hogares que reportan estar pagando la vivienda (presumiblemente al sistema financiero) son apenas el 0.5 % del total entre los que son beneficiarios de Colombia Mayor y un 1.4 % en el grupo de

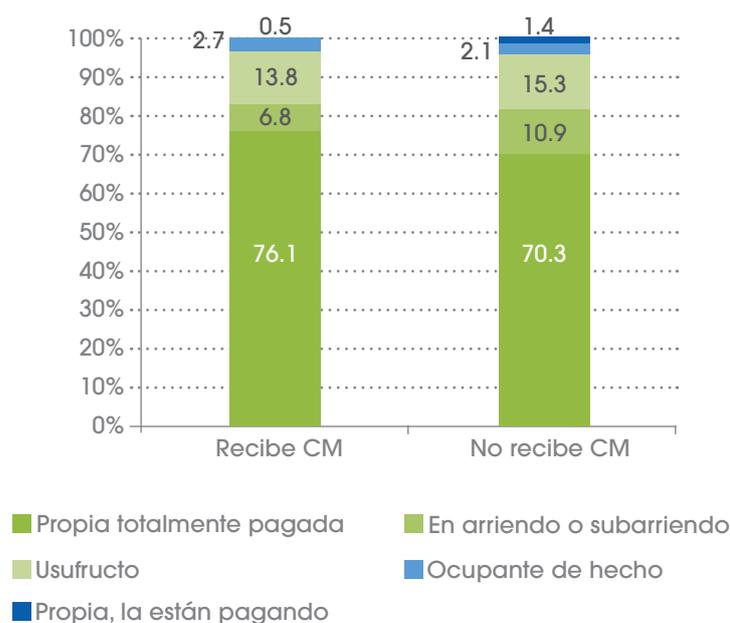
31 La vivienda propia se refiere al hogar, y no necesariamente implica que la propiedad sea de la persona mayor.



control (Figura 27). Camargo y Hurtado (2011) señalan el gran peso que tiene el mercado informal de vivienda en ciudades como Bogotá, lo que hace que puedan existir hogares propietarios mucho más pobres que hogares arrendatarios en el mercado formal. Las autoras también encuentran, con base en la ECV del 2007, que la población más pobre accede a lotes en asentamientos irregulares o a arrendamientos en condiciones precarias por la imposibilidad de acceder al sistema financiero y obtener una vivienda formal.

Figura 27

Distribución de los hogares, en los que el jefe de hogar tiene educación inferior a primaria completa (discriminado según arriendo o propiedad de la vivienda)



Nota: la columna de la izquierda ilustra la distribución en hogares beneficiarios; mientras que la columna de la derecha lo hace para aquellos hogares no beneficiarios de Colombia Mayor.

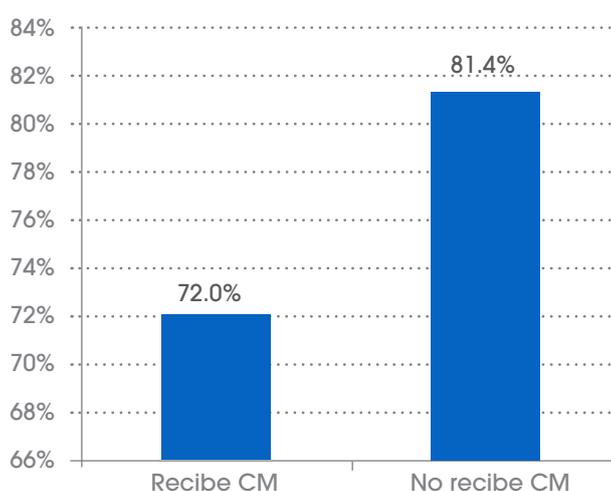
Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).

La hipótesis previa es corroborada por el hecho de que, si bien una proporción muy alta de los hogares beneficiarios de Colombia Mayor reporta tener vivienda propia, esa propiedad no está respaldada por escrituras: solo el 72 % tiene vivienda con escritura a nombre de un miembro del hogar, en comparación con un 81 % reportado por los hogares que no tienen beneficiarios (Figura 28).

Esto sugiere que las viviendas propias de los hogares beneficiarios corresponden en mayor grado a viviendas autoconstruidas y no legalizadas, a mayores niveles de pobreza y menor calidad de las viviendas.

Figura 28

Distribución de las personas mayores con educación inferior a primaria completa según tenencia de escrituras a nombre de un miembro del hogar: beneficiarios frente a no beneficiarios de Colombia Mayor



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).

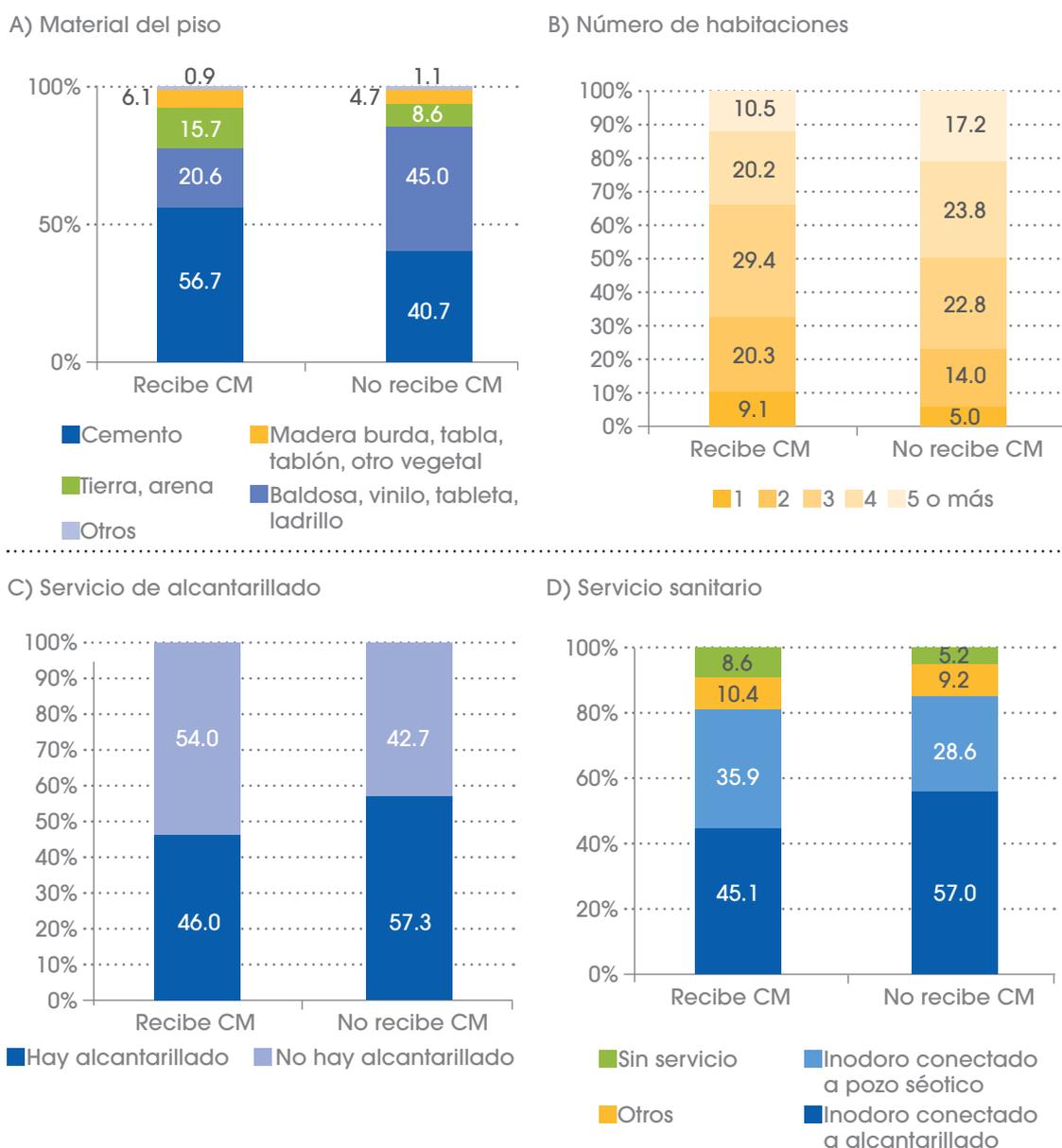
Lo anterior se refleja también en las condiciones físicas de las viviendas. El material del piso de las viviendas de los hogares con personas mayores beneficiarias está mayormente compuesto por tierra o cemento, mientras que en el grupo de control el material predominante es baldosa y tableta, reflejo de unas mejores condiciones de habitabilidad³² (Figura 29, panel A). También se observa que la vivienda de los hogares con personas mayores beneficiarias tiene, en promedio, un menor tamaño que la de los hogares con personas mayores no beneficiarias, con una mayor participación de viviendas de una, dos y tres habitaciones dentro del total (panel B). En términos de alcantarillado, solo el 46 % de los hogares beneficiarios cuenta con este servicio, porcentaje que se incrementa

³² También se encontró que en las paredes de los hogares beneficiarios priman materiales de baja calidad, como el bahareque, la tapia pisada o la madera burda, en detrimento del ladrillo y la madera pulida.

hasta el 57 % en el grupo de control, diferencias que se reflejan en la calidad del servicio sanitario registrada en cada tipo de hogar (panel d).

Figura 29

Distribución de las personas mayores con educación inferior a primaria completa según características de la vivienda: beneficiarios frente a no beneficiarios de Colombia Mayor



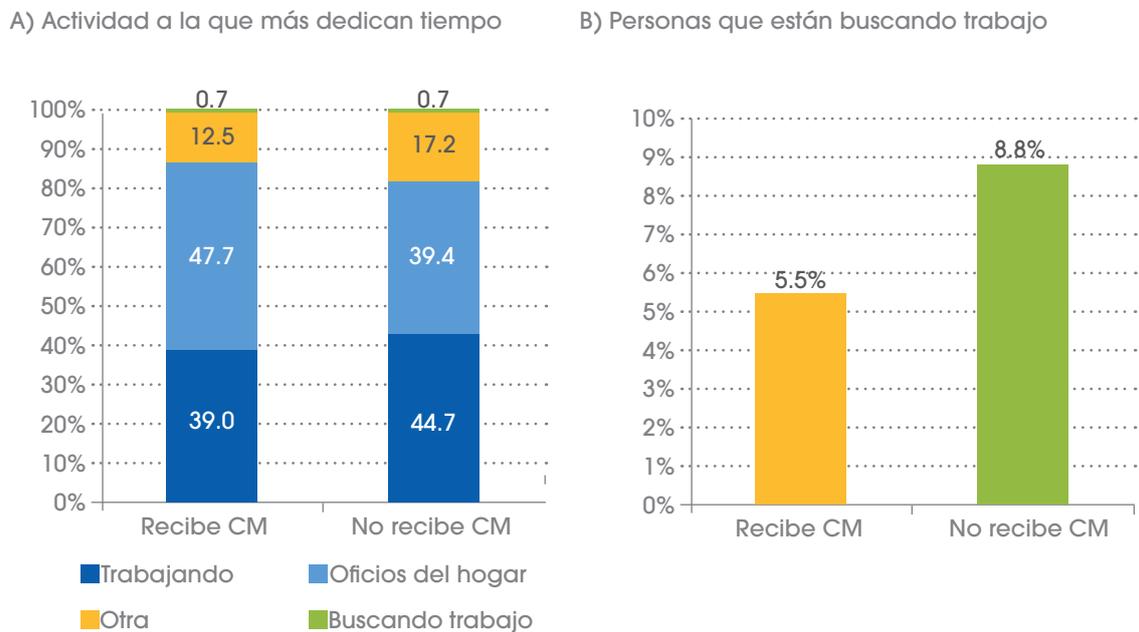
Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).



Los resultados de las encuestas también pueden arrojar luces sobre la hipótesis de Bosch et al. (2013), en el sentido que el otorgamiento de pensiones no contributivas reducen la oferta laboral de los beneficiarios. Para esto se recurre a la información de la ECV sobre el uso del tiempo de las personas mayores, y se encuentra que los que no reciben subsidio dedican en promedio más tiempo a trabajar (44.7 %) que los beneficiarios (39 %), que lo dedican más a los oficios del hogar (Figura 30, panel A). También hay diferencias en los porcentajes de las personas que afirman estar buscando trabajo remunerado (Figura 30, panel B): 5.5 % para las personas mayores beneficiarias y 8.8 % para las que no lo son. Si bien las cifras reflejan la muy baja participación laboral de este segmento de la población, las diferencias en ambos grupos son significativas al 95 % de confianza.

Figura 30

Distribución de las personas mayores con educación máxima primaria completa según actividad: beneficiarios frente a no beneficiarios de Colombia Mayor



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2013).

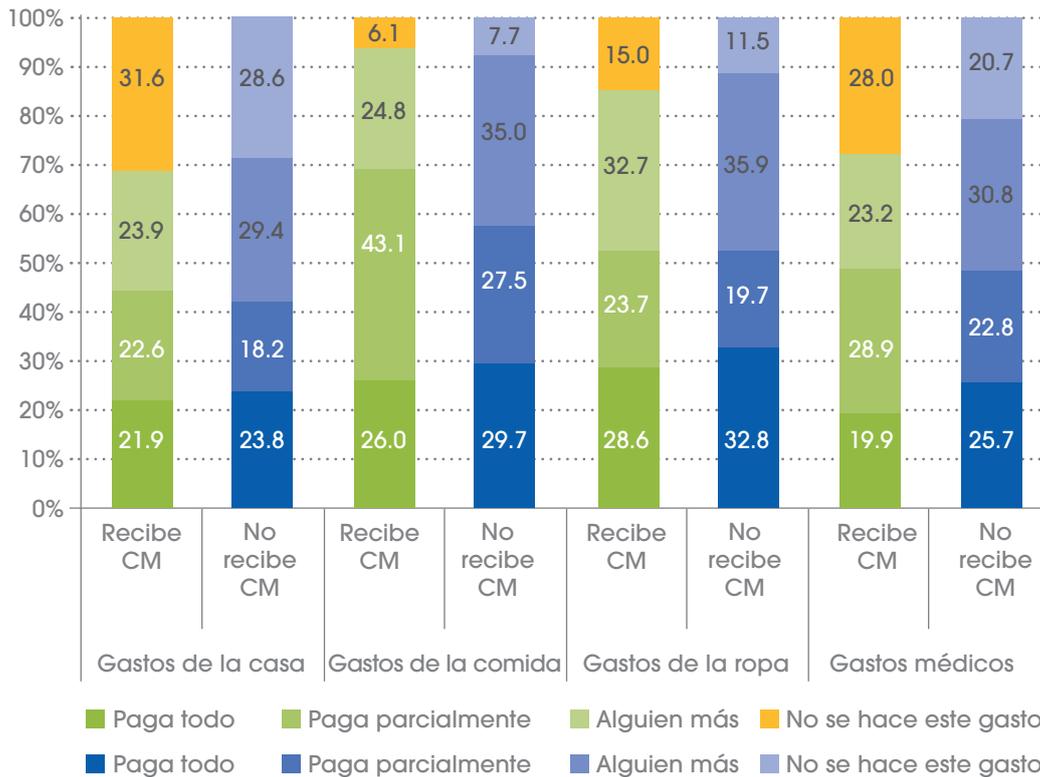


Finalmente, las condiciones de vida obtenidas de la ECV se pueden complementar analizando los patrones de gasto de ambos tipos de hogares, que se obtienen de la encuesta de Demografía y Salud (ENDS 2010) generando un grupo de control con la misma metodología que en el ejercicio con la ECV 2013. Se compararon los hogares con adultos de 60 años o más que recibieron el subsidio de Colombia Mayor y con un nivel máximo de escolaridad del jefe del hogar de básica primaria, con los hogares de las mismas características pero que no fueron beneficiarios del subsidio.

Con el fin de determinar si el subsidio de Colombia Mayor influye en la asignación de gastos dentro del hogar y a la vez si el ingreso recibido puede tener algún efecto en la mejora de las condiciones económicas del hogar, la Figura 31 compara los patrones de gasto de los hogares con personas mayores donde al menos uno recibe subsidio con los hogares con personas mayores y características socioeconómicas comparables (jefe de hogar sin primaria completa) donde no hay beneficiarios. Los gastos se dividen en cuatro categorías: gastos de la casa, de comida, de ropa y costos de atención médica. Los encuestados podían responder que asumían ese costo ya fuera parcial o totalmente, que alguien más lo hacía, o que en su hogar no se presentaba ese tipo de gasto. En los casos en los que en un mismo hogar hubiera dos o más beneficiarios, este se contaba dos veces, ya que la pregunta es individual. En general no se observan diferencias significativas en los patrones de gasto de los dos grupos en las categorías de casa, ropa y atención médica, a excepción de que en una mayor proporción de los hogares beneficiarios no se asume ese tipo de gastos. Donde sí se observa una diferencia considerable es en el gasto en comida: cerca del 70 % de las personas mayores en los hogares beneficiarios contribuye a este gasto, porcentaje que se reduce al 55 % en el grupo de control. Esto sugiere que los ingresos de Colombia Mayor son destinados a los gastos de comida en el hogar.

Figura 31

Distribución de las personas mayores con educación inferior a primaria completa según participación en el pago de gastos en el hogar: beneficiarios frente a no beneficiarios de Colombia Mayor



Fuente: Elaboración propia con base en la ENDS (2010).

En general, los resultados de esta sección a partir del análisis de las encuestas de hogares confirman los patrones expuestos en las secciones anteriores sobre las características de los pensionados y los cotizantes. Se destaca la baja cobertura del sistema pensional en términos del porcentaje de la población ocupada que cotiza y del porcentaje de personas mayores que reciben pensión. Los resultados evidencian, además, las grandes diferencias de cobertura entre hombres y mujeres, áreas urbanas y rurales y niveles educativos. Otro resultado llamativo es el hecho de que, entre las personas con alto nivel educativo, la cobertura pensional es mayor para las mujeres que para los



hombres, situación inversa para los niveles educativos inferiores. Por último, **la ausencia de incentivos para cotizar y las respuestas sobre las motivaciones que podrían persuadir a la población de cotizar evidencian la falta de educación financiera y previsional de los colombianos.**

En cuanto a la población beneficiaria de Colombia Mayor, el programa está focalizado en la población más pobre y vulnerable. Frente al interrogante sobre el efecto que pudieran tener los subsidios de Colombia Mayor en la oferta laboral de los beneficiarios, las diferencias entre grupos son significativas pero pequeñas en magnitud: el ingreso que reciben los beneficiarios es tan exiguo, que no altera la decisión de salir a trabajar o de no hacerlo. Por último, el patrón de gastos de los hogares donde hay beneficiarios del programa Colombia Mayor sugiere que estos contribuyen en el hogar con el gasto en comida. Esta hipótesis puede ser completada con base en la investigación cualitativa de esta investigación.

2.7. Recomendaciones de política pública

El sistema pensional colombiano necesita con urgencia una reforma estructural: no ha sido capaz de resolver los problemas de inequidad y de baja cobertura, y es inconsistente con las características de la fuerza laboral colombiana.

Aunque el fracaso del régimen pensional contributivo es parcialmente compensado por la existencia de un programa no contributivo como Colombia Mayor y de otros sistemas complementarios como los BEPS, los diferentes componentes de la política pública orientados a las personas mayores no actúan de forma complementaria ni son considerados parte de un mismo sistema, lo que ha impedido pensar en una estrategia integrada de protección económica para la vejez en Colombia. Todos los sistemas de protección para las personas mayores deben ser integrados en un solo sistema de protección social que logre suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas y reducir la pobreza persistente de este grupo de población en el país.

La extremadamente baja cobertura y las grandes inequidades del sistema pensional colombiano exigen un trabajo urgente y simultáneo en varios frentes y que permitan enfrentar esos problemas sin generar problemas de sostenibilidad



financiera y fiscal. **Hoy en día hay en Colombia poco más de 5 millones de personas de 60 años o más y las cifras administrativas indican que el número de pensiones es del orden de 1.5 millones. Así, aproximadamente 3.5 millones de personas mayores carecen de un sistema de apoyo económico estructurado para su vejez.** Las encuestas de hogares estudiadas en este capítulo sugieren que la cobertura de pensiones se acerca al 23 %, considerablemente por debajo del 30 % implícito en las cifras administrativas, lo que implica que menos de uno de cada cuatro personas mayores en Colombia recibe pensión. El caso es más dramático para las mujeres mayores, que de acuerdo con esas encuestas solo tienen pensión en un 15 % de los casos (aproximadamente una de cada siete), y en las zonas rurales, donde menos del 10 % de las personas mayores recibe una pensión. Peor aún, con base en el modelo pensional de Asofondos, este problema será mucho más grave en el futuro si no se adelanta con urgencia una reforma de envergadura que además tenga en cuenta y trate de corregir los altos niveles de informalidad laboral imperantes en el país. La fase final de la transición demográfica en la que el país está entrando implica que el porcentaje de personas mayores dentro de la población total sea mucho más alto y que los 5 millones de hoy se conviertan en cerca de 15 millones de personas en el año 2050. **Con los parámetros actuales del sistema pensional, el porcentaje de personas mayores con acceso a pensión muy probablemente se reducirá: si en la actualidad no reciben pensión cerca de 3.5 millones de personas mayores, en el 2050 ese número podría acercarse a los 12 millones.**

El problema pensional debe enfrentarse desde varios flancos. Es indispensable que el sistema pensional sea consistente con el proceso de envejecimiento de la población, que reconozca que la esperanza de vida de los colombianos ha aumentado y lo seguirá haciendo en las próximas décadas, y que por lo tanto las edades de jubilación deben ajustarse. Ningún sistema pensional puede ser sostenible si el número de años en los que debe cubrir pensiones aumenta, pero no lo hace a la par el número de años en los que recibe cotizaciones. La edad de pensión debería estar atada de manera automática a la expectativa de vida de la población, como lo sugieren Barr y Diamond (2010) en sus guías para una reforma pensional.

La igualdad de las condiciones de acceso por sexo a una pensión es un punto fundamental de la reforma de fondo del sistema. Las proyecciones de cobertura muestran la condición de desventaja de las mujeres para cotizar y obtener una pensión según los parámetros actuales del sistema pensional. Estas desventajas obedecen a tres razones: en primer lugar, deben acumular el mismo capital que los hombres, pero cuentan con cinco años menos de etapa activa (la edad establecida para pensionarse es de 57 años para las mujeres y de 62 años para los hombres). Así, las mujeres que quieren seguir trabajando y que tienen tasas de reemplazo (relación pensión-salario) bajas, pueden verse forzadas a retirarse por el solo hecho de haber cumplido la edad estipulada por el sistema. En segundo término, la menor densidad de cotización, consecuencia de factores diferenciales como la maternidad, reduce el monto de las cotizaciones y los beneficios pensionales, a lo que se suma el hecho de que las mujeres tienen en promedio menores niveles salariales, incluso en trabajos comparables. Tercero, dado que la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres, el cálculo de los beneficios por parte del RAIS las castiga, pues el ahorro se divide en un mayor número de años. Estos factores reducen la prestación pensional para las mujeres y terminan por excluirlas de los mecanismos de protección a la vejez. Una urgente recomendación de política, entonces, sería la de avanzar gradualmente hacia la eliminación –o la reducción, al menos– de las diferencias por sexo en las edades de jubilación. Una medida complementaria sería el otorgamiento de un bono pensional que compense a las mujeres por su papel de madres y que consistiría en que por cada hijo se les reconozca un determinado número de semanas de cotización, como se aplica actualmente en Chile (Acuña, 2015).

Sin perjuicio de los ajustes que necesariamente deben hacerse al sistema pensional, los altos niveles de informalidad laboral que caracterizan a Colombia, con las consiguientes bajas densidades de cotización pensional, hacen todavía más evidente, si cabe, la urgencia de fortalecer los esquemas no contributivos y asistenciales para las personas mayores de bajos recursos económicos, condición necesaria para que muchas de ellas salgan de la pobreza y la indigencia. El replanteamiento y consolidación de programas como Colombia Mayor es una prioridad, y en ese proceso debe considerarse no solo la ampliación de la cobertura, sino el incremento de los montos por persona. Aprovechando la apropiada focalización que ya tiene el subsidio hacia la población mayor



más vulnerable, sería conveniente aumentar el 0.14% del PIB que actualmente se destina a Colombia Mayor, a niveles más acordes con los estándares latinoamericanos, del orden del 0.4% del PIB. Filgueira y Espíndola (2015) estiman que para que el subsidio de Colombia Mayor cubra a todas las personas mayores en condiciones de vulnerabilidad, el gasto debería ascender al 0.21% del PIB. A esto debe sumarse una mayor conciencia de los entes territoriales frente al envejecimiento de su población, y esta conciencia, a su vez, debería propiciar un aumento del subsidio por persona. Si esto se hiciera realidad, los niveles de pobreza de las personas mayores del país, que son bastante más altos que los del resto de la población, disminuirían significativamente.

Un elemento positivo para el futuro del sistema de apoyo económico a la vejez es la disponibilidad de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Este programa voluntario, que no tiene la restricción de la pensión mínima, tiene la capacidad de dar acceso a la población informal, ya sea de clase media o de bajos ingresos, que en este momento está quedando excluida del régimen contributivo. En este sentido, los BEPS pueden complementar los esquemas puramente asistencialistas, como el contemplado en el programa Colombia Mayor. Los BEPS, por otra parte, fueron concebidos también como un mecanismo de ahorro para la vejez a través de microcuentas para las personas que se encuentran en la informalidad. Sin embargo, las múltiples deficiencias de su diseño hacen pensar que es poco probable que conduzca a la solución de los problemas. Es crucial repensar ese esquema de ahorro en el contexto de una necesidad más general y con un aporte de los subsidios estatales de más peso. Infortunada y paradójicamente, los estímulos que hoy existen en Colombia al ahorro voluntario para la vejez se concentran en las personas de más altos ingresos que, por hacer esos ahorros, obtienen beneficios tributarios. Extender con subsidios los incentivos al ahorro voluntario para las personas de menores ingresos puede ser una buena solución y una alternativa más eficaz que la reglamentada en Colombia para el ahorro a través de microcuentas para BEPS. En este contexto habría que hacer una clara distinción entre los mecanismos de apoyo para la población urbana y la rural, donde se concentran de manera particularmente grave la pobreza extrema y la ausencia de educación.

Es indispensable mencionar que si bien las políticas planteadas a lo largo de este capítulo son fundamentales para mejorar la cobertura del sistema previsional

y hacerle justicia a las perspectivas de las personas mayores para las próximas décadas, ello solo será viable y sostenible en la medida en que simultáneamente se avance en dos frentes cruciales de política pública. El primero, en una reforma urgente y de envergadura no solo del sistema pensional, sino también del mercado laboral, condición necesaria para que efectivamente disminuyan los altos niveles de informalidad. También es importante combatir con mayor vehemencia la evasión contributiva, ya que esta contribuye sustancialmente a los bajos niveles de cobertura del sistema y pone en riesgo la sostenibilidad financiera en el futuro. De acuerdo con Gómez Sabaini et al. (2014), la evasión contributiva puede reducirse mejorando la relación entre lo que aportan los trabajadores y los beneficios que obtienen de los esquemas pensionales. También es importante mejorar la administración de los sistemas para identificar a los que no cumplen con sus obligaciones, así como reducir los costos de cumplimiento que deben afrontar los contribuyentes, entre otros. Cabe aclarar que desde el 2007 el país viene haciendo esfuerzos en materia de control de la evasión mediante la creación de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), entidad que ha logrado importantes avances en este sentido. El segundo frente crucial de política pública consiste en mejorar los niveles de educación financiera de la población colombiana, a los que nos referimos en el [capítulo sobre ahorro e inversión para la vejez](#).

2.8. Referencias bibliográficas

Acuña, R. (2015). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos*. Experiencias, lecciones y propuestas. Tomo I. Santiago de Chile: sura Asset Management.

Arias, M. y Mendoza, J. C. (2009). *Un modelo de simulación del Régimen Pensional de Ahorro Individual con Solidaridad en Colombia*. Reporte de estabilidad financiera. Bogotá: Banco de la República.

Barr, N. y Diamond, P. (2010). *Pension reform: A short guide*. Nueva York: Oxford University Press.



Barrientos, A. (2005). *Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa*. Manchester: idpm, University of Manchester.

Barrientos, A. (2013). The rise of social assistance in Brazil. *Development and Change*, 44(4), 887-910.

Barrientos, A. y Lloyd-Sherlock, P. (2012). *Pensions, poverty and wellbeing: The impact of pensions in South Africa and Brazil, a comparative study*. Londres: HelpAge International.

Bosch, M. (2015). *Comentarios al OECD economic survey: Colombia*. En Seminario Académico organizado por Fedesarrollo, la Universidad de los Andes y la OECD, Bogotá, Colombia.

Bosch, M. y Guajardo, J. (2012). *Labor market impacts of non-contributory pensions: The case of Argentina's moratorium* (No. IDB-WP-366). idb Working Paper Series.

Bosch, M. Melguizo, Á. y Pages, C. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Brockerhoff, S. (2013). *A review of the development of social security policy in South Africa: Monitoring the progressive realization of socio economic rights project*. *Studies in Poverty and Inequality Institute (SPII) Working Paper*, 6.

Ilo.org. (2012). *La recomendación sobre los pisos de protección social*. Recuperado de: http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222053/lang--es/index.htm

Camargo Sierra, A. P. y Hurtado Tarazona, A. (2013). *Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá*. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 4(8), 224-246.

Case, A. y Deaton, A. (1998). *Large cash transfers to the elderly in South Africa*. *The Economic Journal*, 108(450), 1330-1361.

Cecchini, S. y Martínez, R. (2012). *Inclusive social protection in Latin America: A comprehensive, rights-based approach*. Nueva York: United Nations.

Cepal. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Cepal.

Cepal. (2014). *Proyecciones de población. Observatorio Demográfico 2013*. Santiago de Chile: Cepal.

Cerutti, P., Fruttero, A., Grosh, M., Kostenbaum, S., Oliveri, M. L., Rodríguez Alas, C. P., Strokova, V. (2014). *Social assistance and labor market programs in Latin America: methodology and key findings from the social protection database*. Social protection and labor discussion paper No. 1401. Washington, D.C.: World Bank Group.

Chacón, P., De Souza, W. M. y Valverde, F. D. (2006). *Viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú. Proyecciones demográficas y financieras*. Lima: Oficina Subregional de la Organización Internacional para el Trabajo para los Países Andinos.

Clavijo, S., Vera, A., Malagón, D., Vera, N. y Cabra, M. (2013). *El pasivo pensional en Colombia*. Bogotá: anif.

De Carvalho Filho, I. E. (2008). *Old-age benefits and retirement decisions of rural elderly in Brazil*. *Journal of Development Economics*, 86(1), 129-146.

DNP. (2003). *El nuevo papel del Fondo de Solidaridad Pensional*. Conpes Social, 70. Bogotá: DNP.

Filgueira, F., y Espíndola, E. (2015). *Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.

Gómez Sabaini, J. C., Cetrángolo, O., y Morán, D. (2014). *La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú*. Serie Políticas Sociales 208. Santiago de Chile: Cepal.

Goñi, E., López, J. H., y Servén, L. (2011). *Fiscal redistribution and income inequality in Latin America*. *World Development*, 39(9), 1558-1569.

Holzman, R. (2013). *Sistemas de pensiones en el mundo y sus reformas: factores, tendencias y desafíos mundiales*. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 66(2), 1-34.

Huenchuan, S. (2013). *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: La hora de avanzar hacia la igualdad*. Santiago de Chile: Cepal.

Kassouf, A. L. y De Oliveira, P. R. (2012). *Impact evaluation of the brazilian non-contributory pension program Benefício de Prestação Continua (BPC) on family welfare*. Quebec: Partnership for Economic Policy Working Paper.

Lasso, F. (2011). *La dinámica del desempleo urbano en Colombia*. *Borradores de Economía*, 667.

Llanes, M. C. y Alonso, J. (2010). *Confianza en el futuro: propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia*. En *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica*. Madrid: Editorial BBVA.

Llano, J., Cardona, J., Guevara, N., Casa, G., Arias, C. y Cardozo, F. (2013). *Movilidad e interacción entre regímenes del Sistema General de Pensiones colombiano*. *Informes de Seguimiento Fiscal 03*. Bogotá: Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social.

Lloyd-Sherlock, P., Saboia, J. y Ramírez-Rodríguez, B. (2012). *Cash transfers and the well-being of older people in Brazil*. *Development and Change*, 43(5), 1049-1072.

López, H. y Lasso, F. (2012). *El mercado laboral y el problema pensional colombiano*. *Borradores de Economía*, 736.

Matijascic, M. y Kay, S. J. (2014). *The Brazilian pension model: The pending agenda*. *International Social Security Review*, 67(1), 71-93.

Mesa-Lago, C. (2013). *La re-reforma de pensiones en Chile*. Organización Internacional del Trabajo. *Revista Trabajo*, 10, 55-75.

Ministerio de Trabajo. (2014). *Informe de actividades al Congreso 2013-2014*. Recuperado de: www.mintrabajo.gov.co/.../1283-informe-congreso-2013-2014-.html

Moller, L. C. (2012). *Fiscal policy in Colombia: Tapping its potential for a more equitable society*. World Bank Policy Research Working Paper, 6092.

Montenegro, S., Jiménez, L., Ramírez, S., Nieto, A. y Hurtado, C. (2013). *Distribución de ingresos en el sistema pensional y el impacto de algunas medidas de flexibilización* (No. 011461). Documentos cede 32. Bogotá: Universidad de los Andes.

Núñez J. y Castañeda C. (2012), *Retos del sistema pensional colombiano: Nueva evidencia utilizando información de la pila*. Consultoría para el Banco Mundial. Mimeo.

OECD (2015). *OECD economic surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en

Olivera, J. y Zuluaga, B. (2014). *The ex-ante effects of non-contributory pensions in Colombia and Peru*. *Journal of International Development*, 26(7), 949-973.

Novella, R. y Olivera, J. (2014). *Mental retirement and non-contributory pensions for the elderly poor in Peru*. KU Leuven-Center for Economic Studies Discussion Paper Series DPS14, 5, 1-32.

Oosthuizen, M. (2012). *The impact of South Africa's state old-age pension*. Poverty in Focus, International Policy Centre for Inclusive Growth, 25.

Riaño, G., López, E., Borrero, L., Varela, M., Barrios, J., Lemus, E., Lambuley S. y Medina, M. (2013). *El sistema pensional colombiano: muchas reformas, pocas soluciones*. Economía Colombiana, 338.

Robles Farías, C. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Santiago de Chile: Cepal.

Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013). *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Santamaría, M., Steiner, R., Botero, J., Martínez, M., Millán, N., Arias, M. y Schutt, E. (2010). *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*. Bogotá: Fedesarrollo.

Santamaría, M. y Piraquive G. (2013). *Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia*. Archivos de Economía, 398, 1-61.

Schwarzer, H. y Querino, A. C. (2002). *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction*. Social Security Policy and Development Branch. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---sec_soc/documents/publication/wcms_079061.pdf

Vaca J. C. (2013), *Sistema pensional colombiano: ¿fuentes de igualdad o desigualdad?* Coyuntura Económica, XLIII(1), 37-66.

Villar, L., Malagón, J., Vaca y Ruiz, C. (2013). *Experiencia de Colombia. En Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica*. Bogotá: sura Asset Management.

Villar, L., Forero, D. y Becerra, A. (2015). *Colombia: una mirada desde la visión multipilar*. En R. Acuña, *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas*. Tomo II (p. 485). Santiago de Chile: sura Asset Management.

Woolard, I. y Leibbrandt, M. (2013). *The evolution and impact of unconditional cash transfers in South Africa*. En Annual World Bank Conference on Development Economics 2011: Development Challenges in a Post-Crisis World. Washington, D.C.: World Bank Publications.