

**PROPUESTA DE LAS MODIFICACIONES QUE SE DEBERÍAN
CONSIDERAR EN EL PROYECTO DE LEY QUE SOPORTE LA REFORMA
PENSIONAL EN COLOMBIA**

ADRIANA SIERRA ÁNGEL

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN (MBA)
MEDELLÍN
JUNIO DE 2018**

**PROPUESTA DE LAS MODIFICACIONES QUE SE DEBERÍAN
CONSIDERAR EN EL PROYECTO DE LEY QUE SOPORTE LA REFORMA
PENSIONAL EN COLOMBIA**

**Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de magíster
en Administración (MBA)**

ADRIANA SIERRA ÁNGEL¹

**Asesora temática: Marcela Tapias Mejía, MBA
Asesora metodológica: Gina María Giraldo Hernández, Ph. D.**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN (MBA)
MEDELLÍN
JUNIO DE 2018**

¹ yayasierra@hotmail.com

CONTENIDO

RESUMEN	5
PALABRAS CLAVE: pensión, seguridad social, sistema pensional, reforma pensional.	6
1. INTRODUCCIÓN	6
2. SITUACIÓN EN ESTUDIO O PROBLEMA.	7
2.1. Contexto y caracterización del problema: situación actual en Colombia...	7
2.2. Contexto y caracterización del problema: seguridad social	19
2.3. Contexto y caracterización del problema: seguridad social en Colombia	22
2.4. Contexto y caracterización del problema: reforma pensional.....	26
3 OBJETIVOS.	27
3.1. Objetivo general.....	27
3.2. Objetivos específicos	27
4. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL.....	28
4.1. Seguridad social	28
4.2. Sistema de pensión obligatoria.....	30
4.3. Reforma pensional.....	33
4.4. Proyecto de ley	36
5. ASPECTOS METODOLÓGICOS	37
5.1. Tipo de estudio	37
5.2. Sujetos.....	38
5.3. Actividades	38
5.4. Instrumentos o técnicas de información.....	39
5.5. Producto esperado	39
6. DESARROLLO DEL TRABAJO	39

6.1. Sistema general de pensiones en Colombia.....	39
6.2. Descripción y análisis de los sistemas y reformas pensionales en otros países.....	59
6.2.1. Europa.....	61
6.2.2. Argentina.....	63
6.2.3. Chile.....	65
6.2.4. Perú.....	75
6.2.5. México.....	81
6.2.6. Uruguay.....	88
6.3. Aspectos que deben corregirse con la reforma pensional en Colombia	92
6.4. Propuesta de las modificaciones que se debería considerar en el proyecto de ley para la reforma pensional en Colombia.....	97
6.4.1. Realizar un cambio estructural en el régimen de prima media.....	97
6.4.2. Aumentar la edad de pensión.....	100
6.4.3. Crear un programa de educación financiera, ahorro y pensión para la vejez	103
6.4.4. Ampliar la cobertura y mejorar el programa de adulto mayor (Colombia Mayor) y crear un pilar cuatro en que se cumpla a través del mismo programa	104
6.4.5. Expandir y fortalecer el programa BEPS, enfocándolo en especial hacia las personas que laboran en la informalidad.....	107
6.4.6. Crear un Consejo Técnico de Inversión (CTI) para el esquema multifondos en el RAIS.....	108
6.4.7. Mejorar la gestión de recaudo en Colpensiones y en las AFP.....	109
6.4.8. Eliminar la posibilidad de devolución de saldos en el RAIS y la indemnización sustitutiva en el sistema de prima media.....	110

6.4.9. Creación de un sistema multipilar integral compuesto por los cinco pilares recomendados por el Banco Mundial	111
7. CONCLUSIONES.....	114
REFERENCIAS.....	117

RESUMEN

En Colombia han venido cambiando múltiples factores de toda índole, por lo que el país debe ajustarse a esas nuevas condiciones. Entre estos cambios, uno de los de mayor importancia y urgencia es el del sistema pensional, de modo que la reforma pensional deberá llevarse a cabo cuanto antes en el país. En la actualidad, después de la deuda, las pensiones son el segundo rubro más alto del presupuesto del Estado. No obstante, es claro que si tal reforma no se realiza en Colombia, las pensiones continuarán siendo una onerosa carga para las finanzas públicas en los próximos años y se mantendrán como uno de los sistemas más costosos y poco sostenibles de Latinoamérica, que pone en entredicho las cuentas nacionales y la estabilidad financiera del país hacia el futuro. Por otro lado, se resalta la necesidad de un proceso educativo en el país respecto a la importancia que tiene construir una pensión desde la juventud y que la misma depende no solo del Gobierno, sino también de los empleadores y los individuos en sí.

El presente es un estudio explicativo, a través del cual se determinaron las causas de la problemática por la que atraviesa en la actualidad el sistema pensional colombiano y, a su vez, se justifican las modificaciones que deben realizarse para que el país logre tener un modelo de pensiones más equitativo, con mayor cobertura y sostenible en el tiempo. En el mencionado estudio se analizan y se explican tanto las variables cualitativas como las cuantitativas que componen el régimen pensional vigente.

PALABRAS CLAVE: pensión, seguridad social, sistema pensional, reforma pensional.

1. INTRODUCCIÓN

A través de este trabajo de grado se busca llegar a una propuesta precisa, integral y aplicable que presente las modificaciones más importantes que debería contener el proyecto de ley que busque desplegar una reforma pensional en Colombia.

Para desarrollar el presente trabajo se leyeron y analizaron todas las noticias relevantes extraídas de diarios y fuentes fiables, tanto de Colombia como de otros países, relacionadas con seguridad social, sistemas de pensiones, déficit fiscal y presupuesto del Gobierno. De igual manera, se tomaron como referencia las entrevistas e intervenciones sobre el sistema pensional efectuadas por personajes importantes y reconocidos en la industria. Así mismo, se extrajo información sobre los sistemas pensionales de Colombia y de otros países contenida en reportes, revistas, artículos y otros materiales. A su vez, se tomó en consideración la regulación aplicable a dichos regímenes pensionales, tanto el local como los externos. Por último, se discutieron algunos temas significativos con personas que trabajan en la administradora de fondos pensionales (AFP) Protección.

Per medio del presente trabajo de grado se realizó un estudio con el fin de comprender los conceptos básicos relacionados con el sistema pensional y la problemática que vive hoy el modelo de pensiones en Colombia. Se analizaron las principales características asociadas con la seguridad social, el modelo general de pensiones y las reformas pensionales. A su vez, se estudiaron la estructura y el funcionamiento del sistema pensional colombiano y de los esquemas pensionales vigentes en Europa, Argentina, Chile, Perú, México y Uruguay. Con todo lo anterior se logró la identificación de los aspectos más relevantes que deberá contener la reforma pensional en Colombia y elaborar una

propuesta sobre las modificaciones que debe contener el proyecto de ley correspondiente.

2. SITUACIÓN EN ESTUDIO O PROBLEMA.

2.1. Contexto y caracterización del problema: situación actual en Colombia

El acceso a una pensión en Colombia es un asunto cada vez más espinoso. Las posibilidades de acceder a esta prestación comienzan a ser inalcanzables para un significativo sector de la población. De hecho, el estudio 'Misión Colombia Envejece', elaborado por Fedesarrollo y la Fundación Saldarriaga Concha concluye que, de no emprenderse acciones efectivas, en el año 2050 el 85 por ciento de las personas mayores de 65 años no tendrá pensión de jubilación. El sistema pensional y la alta informalidad en el mercado laboral, dice el estudio, han propiciado una situación que tiende a salirse de control por cuenta de la falta de cobertura y de equidad en los subsidios, lo que, a la postre, genera más desigualdad y va en contra del bienestar de los adultos mayores (Ramírez Peña, 2015).

El gran problema con la pensión en Colombia obedece, en mayor medida, al desconocimiento y a la falta de interés de los ciudadanos comunes, pues ignoran los conceptos básicos del sistema y, peor aún, no lo ven como la forma de prepararse para la vejez. Muchos colombianos consideran únicamente el corto plazo, lo que conduce a que no se tenga una cultura del ahorro, es decir, que se piense en el futuro y se proyecte en debida forma. Es de gran preocupación que, en promedio, los trabajadores colombianos cotizan apenas 15 de los 25 años requeridos, como mínimo, para acceder a la pensión, y peor aún, luego se critica al Gobierno o a los fondos privados de pensiones por ser los responsables únicos y directos de que no se reciba una mesada digna o una pensión vitalicia. La población no se siente responsable de atender esta necesidad pensional, sino que trasfiere dicha responsabilidad al Estado, lo que no es correcto. En la actualidad tan solo el 23% de las personas con la edad requerida para jubilarse recibe una pensión. "Tenemos 5,5 millones de adultos mayores de 60 años de

los cuales: 2,8 millones no tienen pensión ni subsidio, 1,5 millones tienen acceso a Colombia Mayor y tan solo 1,3 millones tienen pensión” (entrevista de S. Clavijo a J. D. Correa Solórzano el 13 de septiembre de 2017). Estos datos resultan altamente preocupantes y no se espera que ellos mejoren si se mantienen las características y condiciones actuales del sistema pensional.

Lo anterior motiva a emprender un estudio que ayude a comprender los conceptos básicos relacionados con el sistema mencionado y la problemática que vive hoy el modelo de pensiones en Colombia y que permita, en forma paralela, resolver la siguiente pregunta fundamental: ¿cuáles son las modificaciones que deben llevarse a cabo en el esquema pensional colombiano para alcanzar un régimen más equitativo, con mayor cobertura y que sea sostenible en el tiempo? De la misma forma, se hace prudente insistir en la necesidad de un proceso de concientización de la población respecto a que la pensión debe construirse desde la juventud y que la misma depende del Gobierno, de los empleadores y, de manera central, de los individuos en sí, de modo que se requiere un esfuerzo conjunto y coordinado de las tres partes para que el sistema pensional sea funcional y efectivo.

En Colombia han venido cambiando múltiples factores de toda índole: económicos, demográficos, culturales y políticos, entre otros, y debido a ello el país debe ajustarse a esas nuevas condiciones. Entre los ajustes más recientes y relevantes se aprecian los relativos a la política fiscal, realizados a través de la reforma tributaria de 2017. Sin embargo, quedó pendiente la reforma pensional, pues, a pesar de que el cambio en el ámbito de las pensiones se requiere con tanta urgencia, los mandatarios no se han atrevido a hacerlo, pues amerita varias transformaciones que son impopulares y complejas de ejecutar.

Y es que en la actualidad las pensiones son el segundo rubro más alto del presupuesto del Estado, después de la deuda:

Debido a dificultades económicas a finales del siglo anterior, un mercado laboral caracterizado por una alta tasa de informalidad y la excesiva generosidad del sistema que existía antes de la introducción de la Ley 797

de 2003, desde el 2004 los recursos del fondo común no han sido suficientes para garantizar el pago de las pensiones (Farne, Rodríguez Guerrero y Ríos Arredondo, 2017, p. 98).

Durante 2017, el Gobierno destinó alrededor de COP38 billones al otorgamiento de subsidios a las personas mayores, un monto bastante representativo, dadas la inequidad y la baja cobertura que tiene hoy el sistema pensional colombiano:

En las cuentas de la cartera financiera está que los gastos en pensiones que tendrá que asumir el Ejecutivo durante el 2018, registren un incremento de 8,8% con relación a lo que destinó durante 2017. Esto quiere decir que el Gobierno espera gastar \$41,14 billones durante el 2018 pagando pensiones, esto equivaldría a 4,2% del PIB proyectado para ese año, lo cual representa unos \$3,33 billones más que los \$37,81 billones que destinó para tal propósito durante el 2017. El rubro que se destinará para pensiones en el 2018, de ser aprobado sin cambios el proyecto del Gobierno en el Congreso, significará que es más cuantioso estos pagos que el dinero que se destina a la educación, el cual se prevé será de \$35,39 billones; o que el de defensa, que se estipuló en el PGN sea de \$32,40 billones (El gasto del Gobierno en pensiones crecería en 8,8% en el 2018, 2017).

De ahí que el egreso nacional por pensiones sea una proporción muy alta y creciente del gasto público total, problema de gran envergadura que hace necesaria una reforma pensional pronta e integral, que, como ya se dijo, las administraciones no se han atrevido a llevar a cabo por el precio político que podría implicar. No obstante, es claro que, si tal reforma no se realiza en Colombia, el rubro de las pensiones continuará siendo una onerosa carga para las finanzas públicas en los próximos años y se mantendrá como uno de los más costosos y poco sostenibles de Latinoamérica, lo que pone en entredicho las cuentas nacionales y la estabilidad financiera del país hacia el futuro.

De igual manera, la insolidaridad en las pensiones, mejor conocida como las megapensiones, es otra gran distorsión que evidencia el sistema pensional del país. El Estado, años atrás, creó unos regímenes pensionales especiales,

financiados con recursos públicos, para los militares, los presidentes de la república, los parlamentarios, el magisterio, los magistrados de las altas cortes, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría y otros servidores gubernamentales, en los que dichos funcionarios, sin haber hecho suficientes ahorros para soportar sus pensiones, reciben recursos del Estado y esos dineros deben ser asumidos en el presupuesto nacional año tras año. Gran parte de los aportes de los contribuyentes y de los cotizantes actuales a Colpensiones, así como de los impuestos sufragados por los ciudadanos, entran a respaldar tales pensiones de los empleados estatales. Lo anterior agrava la situación fiscal ya mencionada y refuerza la tesis de que el Gobierno gasta una cifra irrisoria en pensiones. No obstante, el asunto trasciende al monto total de dichos subsidios pensionales, pues emergen otras problemáticas, como la baja cobertura que tienen los referidos subsidios y las personas a las que cubren.

La reforma pensional debe enfocarse, sobre todo, en que el sistema sea mucho más equitativo y justo, pues se tienen múltiples evidencias de las falencias que en estas dimensiones tiene el modelo actual. Por ejemplo, el régimen de prima media (RPM), correspondiente al régimen público que se detallará más adelante, otorga los mayores subsidios a la población de los estratos 4 y 5, lo que no tiene ningún sentido; por ello, en este aspecto se requiere alcanzar cierto equilibrio, con el fin de lograr que los auxilios lleguen, en una mayor proporción, a los estratos 1, 2 y 3, que son los que en realidad son vulnerables. Así mismo, en el país prevalece el fenómeno de la insolidaridad o del principio de la solidaridad pensional mal aplicado, puesto que las personas con menores recursos soportan, en gran medida, las de los individuos que cuentan con más posibilidades; lo anterior también debe corregirse, dadas las inequidades que se generan en la sociedad colombiana y los problemas de viabilidad financiera que se producen en el sistema de seguridad social.

Otra dificultad se refiere al hecho de que el Gobierno, en el RPM, debe pagar buena parte de las mesadas de sus afiliados en forma de subsidios, a fin de que ellos puedan recibir su pensión; de ahí que tales mesadas no sean una

devolución del ahorro efectuado por los beneficiarios, como debería funcionar el esquema, sino que sea imprescindible un aporte adicional del Gobierno, pues el cálculo de las pensiones se basa en un porcentaje del promedio salarial de cada persona en los últimos diez años, lo que implica que las mesadas tengan montos significativos que no pueden ser cubiertos en su totalidad con los recursos que se reciben en el RPM; en consecuencia, resulta claro que dicho régimen público no funciona en forma adecuada, pues no es financiado de manera efectiva con los ahorros de la población porque tales aportes de los individuos son insuficientes y se origina una carga financiera y fiscal importante y en ascenso para el país, lo que respalda la tesis ya planteada de que el Estado tiene a cargo un gasto relevante por pensiones, que son el segundo rubro más pesado del presupuesto nacional después de la deuda. Por último, otra muestra de las debilidades del sistema pensional vigente es su baja cobertura, dado que los beneficios se quedan en manos de unos pocos y muchos de ellos son ricos, de forma que el modelo de repartos se torna inviable, sumado al gran peso de los subsidios a la hora de pagar las pensiones.

Además de la urgencia de la reforma pensional en Colombia y de que la misma promueva un régimen equitativo y justo, se hace imperativo que dicha reforma sea estructural porque que deben darse cambios profundos, robustos y significativos en el sistema de pensiones actual para lograr su sostenibilidad en el tiempo, así como una mayor cobertura y equidad y una mejor solidaridad pensional y redistribución del ingreso, elementos todos mencionados en los párrafos anteriores.

Así Colombia suba cinco años más la edad de pensión, el déficit del Régimen Público de pensiones no se solucionaría antes del 2050, según cálculos del Fondo Monetario Internacional (FMI). De la misma manera, las cuentas también mostraron que algo similar pasaría si se suben los aportes o si se bajan las mesadas (Ramírez Peña, 2017).

Se necesita de una reforma pensional que amplíe el alcance del modelo, disminuya la desigualdad y cambie el régimen público para que el mismo pueda

mantenerse. El sistema actual no es razonable ni incluyente y tampoco cubre a los millones de colombianos que laboran en la informalidad, si se considera que, según los datos del DANE para 2017, casi un 50% de la población que tiene ocupación en Colombia está en la informalidad:

Para el año 2017 la proporción de ocupados informales en las 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 47,2% y 48,4%, respectivamente. En el año 2016 las proporciones fueron 47,5% y 48,6%, respectivamente. Para el año 2017 la proporción de ocupados formales en las 13 y 23 ciudades y sus áreas metropolitanas fue 52,8% y 51,6%. En el año 2016 estas proporciones fueron 52,5% y 51,4%, respectivamente. En el año 2017 el porcentaje de ocupados que cotizó a pensión en las 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 50,6% y 49,2%, respectivamente. Durante el año 2016 estas proporciones fueron 49,6% y 48,3%, respectivamente (DANE, 2018).

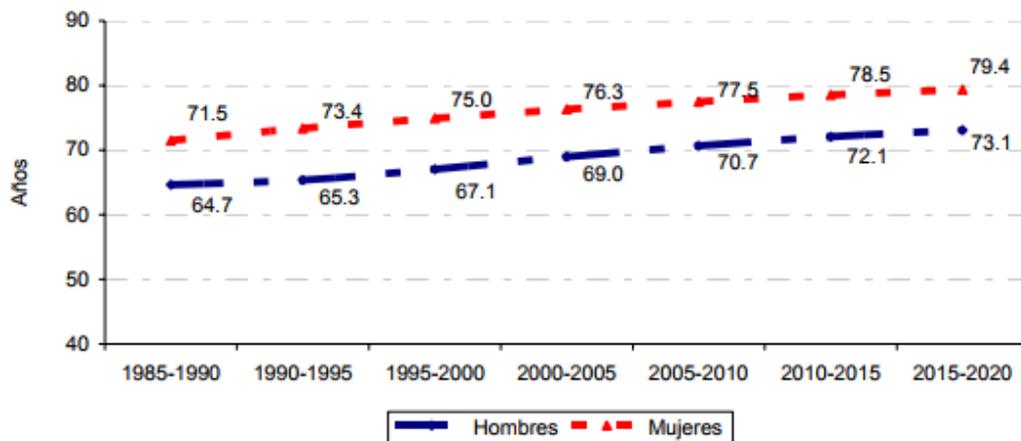
Hoy el esquema de pensiones en Colombia es insostenible, producto, entre otros factores, del bajo nivel de cotizantes al que ha conducido la informalidad laboral. “El Sistema Pensional colombiano enfrenta las consecuencias de una drástica transición demográfica y unos altísimos niveles de informalidad laboral, por la informalidad, hoy en día solo hay dos trabajadores activos que cotizan a pensiones por cada adulto mayor” (entrevista de S. Clavijo a S. Montenegro el 13 de septiembre de 2017). El régimen público tiene un déficit de cerca de COP40 billones, mientras que, en 2016, los recursos de ahorro pensional que manejan las administradoras privadas tuvieron un rendimiento de COP16.9 billones. Por otro lado, en el régimen privado,

Los 14,8 millones de colombianos que actualmente tienen una cuenta de ahorro pensional ganaron más de \$28,1 billones en rendimientos, lo cual se traduce en un ahorro total de \$227 billones en 2017, es decir, cerca del 25% del Producto Interno Bruto de Colombia (González, 2018).

Es de resaltar que los rendimientos históricos que dichas administradoras privadas generaron en los últimos 25 años suman COP115.8 billones. Sin embargo, las quejas de los pensionados en el régimen privado no cesan, dado

que las mesadas son muy bajas en comparación con los sueldos previos a la jubilación; por ello, el común de los colombianos prefiere dejarle gran parte de la responsabilidad de su pensión al Gobierno, vía los subsidios ya discutidos, y opta por el régimen público. De esta forma empieza a verse con claridad que el régimen privado (régimen de ahorro individual con solidaridad o RAIS) entrega mesadas mensuales basadas en un cálculo que se realiza año a año y en el que se tienen en cuenta el ahorro realizado por cada afiliado, la rentabilidad del año anterior, la proyectada (este dato lo entrega el Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y la expectativa de vida de la persona ese año, mientras que el Régimen Público (o de prima media, RPM) garantiza una mesada basada en el promedio del salario percibido en los últimos diez años, en la que tal promedio va aumentando cada año, según la variación porcentual del índice de precios al consumidor (IPC).

Desde otra perspectiva, vale la pena señalar que la expectativa de vida en Colombia ha venido creciendo, al igual que en los países avanzados y en los demás estados de Latinoamérica. Según Andrés Castro, antiguo presidente de Sura Asset Management, “al igual que en el mundo desarrollado, la expectativa de vida continúa aumentando, situándose alrededor de los 78 años de edad en la región” (Acuña, 2015a, p.5), al referirse a la región de América Latina. En el mismo sentido, Meisel-Roca, Jaramillo-Echeverri y Ramírez-Giraldo (2018), en 1905 la expectativa de vida para los hombres y las mujeres en Colombia era de 39.5 años, con 32.5 para hombres y 35 para las mujeres, mientras que en 2000 alcanzó los 73 años, con 76 para las mujeres y 69 para los hombres. Por otro lado, según La expectativa de vida aumentó en los últimos 25 años (2015), “en Colombia la expectativa de vida aumentó desde 1990 hasta 2013. En el caso de las mujeres pasó de 75 a 79 años, mientras que el promedio de los hombres pasó de 67 a 72 años”. A continuación se puede ver una gráfica de la esperanza de vida presentada por el DANE (2007), en la que se aprecia la evolución que ha presentado dicha variable.



Fuente: DANE (2007, p. 4)

Por último, Juan David Correa Solórzano, presidente de la AFP Protección (Correa Solórzano, 2017), resaltó que en 1950 la proyección de vida en Colombia era de 48 años, mientras que ahora es de 79 para las mujeres y de 74 para los hombres y se espera un crecimiento del 26% para 2050.

Por medio de los anteriores datos se ve, con claridad, cómo ha cambiado la expectativa de vida en los últimos años, con un aumento significativo en la población de adultos mayores y una tendencia que se mantiene alcista. De ahí que dicha característica debe tenerse en cuenta a la hora de realizar la reforma pensional y ha de reflejarse en los cambios por efectuar. De igual manera, y en línea con lo dicho, en la reforma se debe abordar la contradicción existente en la actualidad en el sistema pensional, pues las mujeres, a pesar de tener una esperanza de vida mayor que la de los hombres, cuentan con menos tiempo de ahorro para su pensión, porque se pensionan a los 57 años mientras que los hombres lo hacen a los 62; de ahí que las mujeres tienen cinco años menos de aportes, a pesar de tener una proyección existencial más larga; en consecuencia, el factor de la edad como tal y la diferencia en la edad de pensión entre mujeres y hombres deberán ser un punto clave por incluir en la tratada reforma, para apostarle a un modelo pensional más justo y perpetuable.

Por otra parte, en Colombia hoy tan solo el 23% de las personas de la tercera edad reciben pensión y se estima que dicho porcentaje caiga hasta un 18.8% en

2050, en caso de no llevarse a cabo la discutida reforma pensional. En el país, la vejez es la principal causa de la pobreza, aparte de que, de las personas que cotizan en el régimen de pensiones, el 70% no recibe más de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y tan solo el 8% tiene mesadas por encima del rango de los cuatro SMMLV. En el régimen público, a cada persona que se pensiona con cotización de la base máxima permitida, el Gobierno le subsidia alrededor de COP900 millones, mientras que a un individuo que aporta al sistema al tomar como referencia el salario mínimo, la contribución que le hace la Nación es de tan solo COP140 millones. Es así como el Estado está contribuyendo cada año con cerca de COP900 millones a un beneficiario de estrato económico alto, mientras que a uno de nivel social bajo solo le entrega beneficios por COP140 millones, menos de una cuarta parte del monto otorgado a una persona más pudiente, lo que incrementa aún más la inequidad y la pobreza existentes en Colombia, fenómenos que se han tratado de combatir desde hace muchos años sin éxitos relevantes, pero que podrían ser mejorados de manera importante mediante una reforma pensional integral y adecuada. Los cálculos del Departamento de Planeación Nacional indican que “de los \$18.4 billones que el Gobierno destinó a subsidios pensionales en 2015, 50.8% se destinó a 20% de pensionados de mayor ingreso, mientras que el 20% de menores recursos recibe apenas 4.3% de esos subsidios” (Las cuentas de Fedesarrollo para salvar el sistema pensional, 2018). Cabe resaltar en este punto que cuando un afiliado de una administradora privada se muda al régimen público (Colpensiones), sus aportes al Fondo de Garantías de Pensión Mínima, que equivalen al 1.5% del aporte mensual (16% del salario), no se transfieren a Colpensiones.

Para 2050 habrá cerca de 15,2 millones de adultos mayores en Colombia, de los cuales 4,9 millones estarían pensionados bajo el régimen actual. El problema es que la informalidad, los bajos niveles de cotización y la desigualdad de los subsidios impiden aumentar la cobertura pensional del país y generan déficit (Las cuentas de Fedesarrollo para salvar el sistema pensional, 2018).

Por otro lado, “el cálculo de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) indica que, así las cosas, la cobertura pensional pasaría apenas del 24% actual hasta 32%” (Las cuentas de Fedesarrollo para salvar el sistema pensional, 2018). Sin embargo, Fedesarrollo señala que,

con base en la misma proyección de envejecimiento de la población, el Sistema Pensional actual disminuirá la cobertura hasta 17% para 2050. La razón es que, aunque el bono demográfico ha permitido que incremente el número de colombianos que cotizan a cualquiera de los dos regímenes pensionales, dichos aportes son tan informales como el mercado laboral (Las cuentas de Fedesarrollo para salvar el sistema pensional, 2018).

Leonardo Villar, director de la citada entidad, indica que otro problema del sistema es que

El pequeño porcentaje que se pensiona le cuesta mucho al erario: de cada \$10 que los colombianos pagan en impuestos, \$2,7 se destinan a financiar el déficit pensional. Es decir, poco menos de la tercera parte del recaudo se destina a Colpensiones y otros fondos públicos que no cuentan con los recursos suficientes para pagar la jubilación de sus afiliados (Las cuentas de Fedesarrollo para salvar el sistema pensional, 2018).

Se tiene un total de 20.6 millones de afiliados en el sistema de pensiones en Colombia, en el que, de dicha cuantía, 14.12 millones hacen parte del régimen privado (RAIS) y 6.45 millones del público (RPM). De esos 20.6 millones de vinculados, tan solo 7.8 millones en realidad cotizan, lo que indica que el 65% no ahorra para su vejez. Dichos datos son bastante preocupantes y los mismos deberían modificarse o, al menos, suavizarse, con la reforma pensional por implementar y se resalta el rol clave de la educación financiera, que debe incluirse en tal reforma. El Gobierno debe entregar gran parte de la responsabilidad de la pensión a los mismos colombianos y no cargar con un porcentaje tan alto de auxilios en pensiones, puesto que no está teniendo capacidad para brindar dicho respaldo y, por lo tanto, la dinámica no será sostenible a través de los años.

En la era reciente, en Colombia ha habido dos reformas en el sistema pensional, en 1993 y en 2002. Sin embargo, ninguna de las dos modificaciones logró crear el equilibrio pensional que se buscaba. Holzmann y Hinz, expertos en reformas pensionales,

plantean la necesidad de abordar las reformas no solamente como el cambio de un sistema pensional, sino como el desarrollo de una modalidad integral de atención y soporte en la vejez de las personas, que deberá incluir tanto a aquellas que cotizan y hacen parte del sistema, como a las que no lo pueden hacer por su situación económica (Amador Andrade, 2017, p. 64).

No obstante, cabe resaltar que “las reformas pensionales de las últimas dos décadas han logrado ajustar el sistema y reducir el costo del pasivo pensional, antes de la ley 100 era de 241% del PIB y hoy 110% del PIB” (entrevista de S. Clavijo a G. Piraquive el 13 de septiembre de 2017). Pero, aun así, el sistema continúa siendo insostenible, insolidario, inequitativo y con baja cobertura.

Es valioso subrayar que el régimen público (RPM) no es al único al que se le deben realizar correcciones y cambios, pues, sin duda, también deben ajustarse ciertos aspectos del privado (RAIS). De ahí que sea importante señalar, en forma brevedad, cuáles son las modalidades de pensión en el modelo privado (RAIS) antes de analizar las brechas dentro del mismo. Para ello se acudirá a la transcripción de una parte de la entrevista del *Noticiero Económico Antioqueño* al señor Julián Jaramillo, especialista en riesgo actuarial de la AFP Protección:

En las AFPs se tienen diferentes modalidades de pensión; básicamente las más reconocidas son el retiro programado y la renta vitalicia; hay cinco modalidades adicionales, las cuales son combinaciones de estas dos; por lo tanto, el enfoque será en la explicación de estas dos. Retiro programado es la modalidad administrada por las AFPs en el cual el capital de la cuenta sigue siendo del pensionado. En esta modalidad el riesgo financiero y de extralongevidad quedan a cabeza del pensionado. Cada año se revisa la cuenta y el grupo familiar del pensionado y de acuerdo con eso se calcula una nueva mesada pensional,

buscando que la devolución de estos supuestos si sea comparable con la proyección realizada con anterioridad y la nueva proyección del capital. Además de eso, el retiro programado plantea que al momento del fallecimiento del pensionado y sus beneficiarios quedan los herederos; por lo tanto, el capital que quede dentro de la cuenta individual y no se alcanzó a entregar sea devuelto a los herederos del pensionado. Por otro lado, la renta vitalicia es administrada por las aseguradoras de vida; el funcionamiento es muy similar a la mesada en Colpensiones, no como cálculo en la mesada, sino como ya funcionamiento y administración de ese dinero. El dinero pasa a ser de la aseguradora y no del pensionado, entra a un fondo común donde entran todos los capitales de los pensionados que se encuentran en la modalidad de renta vitalicia. De ese mismo fondo común se pagan todas las mesadas pensionales, por lo que el riesgo financiero y de extralongevidad es asumido por la aseguradora; por esto, la aseguradora se compromete a aumentar anualmente el salario mínimo para las mesadas de salario mínimo y la inflación para aquellas mesadas mayores al salario mínimo. Por contraprestación de que la aseguradora asuma esos riesgos, la aseguradora pone como condición que en el momento del fallecimiento del pensionados y beneficiarios no hay devolución a los herederos, sino que ese capital quede dentro del fondo común para poder cubrir esos riesgos financieros y de extralongevidad (entrevista de Duglas Balbín Vásquez a Julián Jaramillo el 2 de septiembre de 2018 en el *Noticiero Económico Antioqueño*).

Después de la anterior explicación, cabe tener en cuenta que, por lo general, el salario mínimo sube por encima de la inflación. Los datos publicados por el Banco de la República (2018) en torno a la inflación y al salario mínimo indican que, mientras que el promedio del crecimiento del IPC durante los últimos diez años fue de 4.26%, el aumento del salario mínimo fue de 5.54%. Según lo dicho por Julián Jaramillo en la entrevista expuesta con anterioridad, dicha diferencia es de alrededor del 1.30% y está siendo cubierta por el Gobierno desde hace algún tiempo, con el fin de dar viabilidad al negocio de la renta vitalicia ofrecido por las aseguradoras; fuera de lo mencionado, más de un 50% de los pensionados en Colombia reciben un salario mínimo, lo que implica que el riesgo relativo a la diferencia entre las variables anotadas (inflación e incremento del

salario mínimo) se materializa de manera permanente en las compañías de seguros, aparte de los riesgos de extralongevidad y de tipo financiero, lo que deriva en el deslizamiento del salario mínimo y hace necesaria la intervención estatal.

Sin embargo, esta medida no resuelve por completo el problema de la modalidad de pensión de la renta vitalicia y las aseguradoras no quieren seguir ofreciendo dicho servicio, pues el mismo no les es viable ni rentable. Esta situación deriva en un gran problema para las administradoras privadas de pensiones (AFP), puesto que algunas de ellas se están viendo obligadas a asumir el papel de las entidades de seguros con el fin de gestionar la renta vitalicia por ellas mismas para poder subsistir, sin encontrar aseguradoras dispuestas a ofrecer el modelo. Lo dicho, más otras deficiencias adicionales, prevalecen en el régimen privado y justifican de nuevo la pertinencia y la oportunidad de una reforma pensional en Colombia.

2.2. Contexto y caracterización del problema: seguridad social

La información presentada a continuación fue extraída de Ruiz Medina (2011). A modo de marco histórico, se cita que la seguridad social nació a raíz de la Revolución Industrial, en Alemania. Entre los siglos XVIII y XIX, los trabajadores estaban desamparados por completo por parte del Estado, pues debían valerse por sí mismos. Los gobiernos no proveían ningún tipo de protección social o económica. En esta época no existía ninguna cobertura ante alguna enfermedad, accidente, desempleo, invalidez, vejez o muerte y cada individuo se debía defenderse y protegerse ante dichos riesgos como pudiese. Por otro lado, no se tenía ningún derecho laboral adicional al salario, que era bajo. Para muchos, las jornadas laborales eran largas y exhaustivas y la falta de regulación permitía que los empleadores abusaran del personal que laboraba para ellos. De modo adicional a todo ello, los sindicatos y las huelgas estaban prohibidas, por lo que las personas no podían exigir un trato digno. Peor aún, las compañías tampoco cubrían los gastos por enfermedades ni accidentes de trabajo, puesto que las

empresas no estaban obligadas hacerlo y, de igual manera, no lo hacían de manera voluntaria porque se generaban gastos suplementarios.

El primer canciller del Segundo Imperio Alemán (1871-1890), Otto von Bismarck, presentó al parlamento un proyecto de seguro obligatorio que cubría los riesgos laborales, tales como accidentes y enfermedades, y, además, tenía atención ante la maternidad. Fue así como los trabajadores, por primera vez, empezaron a ser protegidos contra los riesgos laborales de acuerdo con un esquema obligatorio. La norma se aprobó en 1883 y se llamó “la ley del seguro de enfermedad”. De esta manera, la seguridad social se creó como resultado de las necesidades y los intereses que el gobierno alemán y los trabajadores tenían en común.

Bismarck decía –no sin razón– que la inseguridad social de los trabajadores era lo que los convertía en un peligro para el Estado; aun cuando nunca quiso a los obreros, compartía que estos al enfermarse dejaban de producir, así el Estado perdía si no los rehabilitaba rápidamente. Además, la ley obligaba a los patronos a pagar parte de los costos de la enfermedad, pues las cuotas eran tripartitas, es decir, conformadas por patronos, trabajadores y Estado (Ruiz Medina, 2011, p. 40).

Las reformas cambiaron la vida de la sociedad alemana. Las nuevas leyes de seguros sociales obligatorios representaron una forma más evolucionada de auxiliar a la sociedad y fue así como comenzó a surgir lo que hoy se denomina la seguridad social. Cuando en Europa se empezó a conocer el nuevo sistema social de Alemania, otros países del continente siguieron sus pasos e iniciaron la implementación de leyes similares de seguridad social. Con posterioridad el modelo se fue difundiendo por todo el mundo:

- 1887 y 1888: Austria aprobó leyes sobre seguros de accidentes de trabajo y de enfermedad.

- 1891: Hungría adoptó leyes sobre seguros de accidentes y enfermedades laborales. Dinamarca creó el seguro de vejez. En Suecia se adoptó el seguro de enfermedades y maternidad.
- 1892: Dinamarca comenzó a cubrir enfermedades y la maternidad.
- 1895: Noruega dictó su primera legislación de protección contra riesgos de trabajo.
- 1898: Dinamarca creó leyes de seguros en contra de los riesgos laborales.
- 1901: en Suecia se aprobaron las coberturas de los riesgos laborales.
- 1902: Nueva Zelanda instituyó los seguros a los riesgos de trabajo.
- 1908: unos años después Nueva Zelanda continuó con el seguro de invalidez y vejez.
- 1909: Noruega aprobó los seguros de enfermedad y maternidad.
- 1913: Suecia comenzó a cubrir los riesgos ante invalidez, vejez y muerte.

De esta forma, y de manera recíproca, a comienzos del siglo XX ya contaban con seguros sociales Holanda, Irlanda, Italia y Luxemburgo. Unos años más tarde, en Estados Unidos, la ley de 1935 (*social security act*) se encargó de profundizar el concepto de seguridad social. Luego, en 1948, Sir William Beveridge, economista y reformista social británico, amplió aún más la expresión por medio del “Informe Beveridge” (*social insurance and allied services report*), en el que se incluyen las prestaciones de salud y la constitución del National Health Service.

La creación y el desarrollo paulatino del sistema de seguridad social como conjunto de políticas públicas, aunque diferentes en cada país, han disminuido la vulnerabilidad y mejorado la calidad de vida de los ciudadanos, en especial de las personas más desprotegidas. En este punto es importante resaltar que todas las mencionadas políticas públicas fueron establecidas al tener en cuenta un principio fundamental: la solidaridad, sin importar el país de procedencia. Dicha característica, la solidaridad, es la que ha conducido a la transferencia de recursos de una población a otra, de los más protegidos a los más desprotegidos, como, por ejemplo:

- De las personas ricas a las pobres.
- De los afiliados del régimen contributivo a los beneficiarios de su grupo familiar.
- De las personas sanas a las enfermas.
- De las poblaciones urbanas, industriales y de mayores ingresos a las rurales, menos desarrolladas y con mayores necesidades.
- De los jóvenes a los adultos mayores.
- De los empleadores o contratantes a sus trabajadores, contratistas y subcontratistas.

Los gobiernos han utilizado algunos elementos para hacer efectiva la aplicación del principio de solidaridad y así dar viabilidad a los sistemas de protección social. Entre tales mecanismos se destacan la obligatoriedad en la afiliación, la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social, la progresividad en las coberturas y la intervención del Estado en el servicio público de la seguridad social.

Muy poca sería la población que participaría en los sistemas de seguridad social si el pago de las cotizaciones fuese voluntario. Por esta razón, a finales del siglo XIX, y como antes se mencionó, Alemania implementó el régimen del seguro social obligatorio, que, más tarde, fue acogido en Europa y América Latina, lo que constituyó en el origen del mecanismo de la obligatoriedad en la afiliación.

2.3. Contexto y caracterización del problema: seguridad social en Colombia

En el país, un nuevo orden constitucional inició en la década de los años noventa, como consecuencia de profundas transformaciones sociales, económicas y políticas. La Constitución Política de 1991, como se le llama a dicho orden constitucional, condujo a que se adoptara un estado social de derecho como

forma de organización política para la sociedad colombiana. A raíz de este gran cambio, se establecieron las principales características del modelo: el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general sobre el particular. Fue así como el sistema de seguridad social integral llegó a Colombia y se convirtió en un mecanismo para alcanzar la protección y la equidad social.

El modelo de seguridad social fue credo, en rigor, por la ley 100 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993), que condujo a un gran desarrollo en los siguientes temas: las pensiones, la salud, los riesgos laborales, los servicios comunitarios complementarios, los auxilios sociales y el amparo al cesante, dado que algunos de dichos aspectos, hasta ese momento, eran ignorados por completo por el Gobierno. De esta manera, se constituyeron diversos instrumentos a través de los cuales el Estado pudiera hacer la gestión adecuada de la citada seguridad y protección social de la población. Por otro lado, se creó la cultura de la solidaridad, en la que importan tanto las necesidades propias como las de los otros, característica que acompaña siempre a los sistemas de seguridad social, como forma de financiamiento. Algunas herramientas adicionales, que también fueron incorporadas con el fin del que el sistema funcionara de manera correcta en Colombia fueron, entre otras, la obligatoriedad del servicio público, la irrenunciabilidad al derecho a la seguridad social, la progresividad en la ampliación de la cobertura como responsabilidad del Estado y la intervención gubernamental (dirección, administración, financiación, orientación y control del servicio público).

Cabe resaltar, de igual manera, que la Constitución Política de 1991 expresa que las actividades de seguridad y protección social, realizadas tanto por las entidades públicas como por las privadas, constituyen un servicio público obligatorio, acompañado de tres principios básicos: la solidaridad, la universalidad y la eficiencia. El primer principio está relacionado con el aporte que cada persona hace al sistema de seguridad social, según su capacidad de ingresos y las prestaciones que recibe de acuerdo con sus necesidades. El

segundo principio indica que todas las personas que vivan en Colombia deben estar cobijadas por la seguridad social. Y, por último, el tercer principio busca la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles, de manera que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.

Por otro lado, la obligatoriedad en la afiliación al sistema de seguridad social en el país fue abordada mediante la ley 90 de 1946, producto de los altos niveles de pobreza y la poca cultura de ahorro evidenciados en la sociedad colombiana. Así, se estableció que quien no cumpliera las obligaciones de vinculación a la seguridad social en el país sería multado o sancionado. Aun hoy, las cifras demuestran que, si no existiese esa obligatoriedad de la afiliación, muchos ciudadanos no tendrían ningún tipo de cobertura, aparte de que en Colombia no se cuenta con una cultura de prevención ni de previsión. De hecho, existe la figura de afiliado voluntario al sistema de seguridad social, para quienes no cumplen las características que se deben tener para hacer una adhesión de carácter obligatorio; sin embargo, las cifras de los que ingresan de manera voluntaria son desalentadoras. Según los datos de Fasecolda,

- “De los 9,6 millones y medio de afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales solamente alrededor de 400,000 son trabajadores independientes” (Cañón Ortegón, 2017, p. 23).
- “De los cerca de 10 millones de afiliados a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) en el régimen contributivo de salud, poco más de medio millón son independientes” (Cañón Ortegón, 2017, p. 23).

La disposición relacionada con la obligatoriedad está acompañada de la irrenunciabilidad al derecho a la seguridad social y de la progresividad en las coberturas, porque el objetivo central de tales lineamientos es que los beneficios, los servicios y las prestaciones se brinden a toda la comunidad colombiana. A través del Ministerio de Trabajo, Salud y Protección Social, las direcciones territoriales de salud, las superintendencias Financiera de Colombia y Nacional

de Salud y demás organismos e instituciones de vigilancia y control de los sistemas de seguridad social integral y de la protección social, el Estado regula, dirige y coordina todas las mencionadas actividades, con el fin de que se lleven a cabo y se hagan efectivas. Además, con la labor del Gobierno se busca garantizar que los recursos económicos que el país destina para financiar la seguridad y la protección social se usen en forma eficiente y se redistribuyan de la mejor manera, para así lograr que las personas con menores recursos y mayores necesidades también estén cubiertas y protegidas, lo que le concede gran importancia al principio de la solidaridad ya mencionado. Cabe recordar que los recursos son de todos los colombianos, puesto que provienen de los aportes de los afiliados y de los impuestos, y que las contribuciones de los afiliados pasan a ser comunes, producto del citado principio de la solidaridad.

No obstante, no se puede desconocer que el modelo arriba mencionado y que el país ha construido a partir de los parámetros establecidos en la Constitución Política y en la ley 100 de 1993 tiene muchas falencias que deben ser mejoradas y por ello se hace necesaria y oportuna una reforma pensional. En la actualidad, en Colombia, la aplicación del principio de la solidaridad en la seguridad y la protección social está en duda, puesto que, en algunos casos, por ejemplo, en el sistema pensional, se exige un mayor esfuerzo de los pobres para subsidiar a los que más recursos tienen. Por lo tanto, se deben hacer grandes cambios para que el sistema de seguridad social pueda responder con mayor eficacia a las necesidades de toda la población y pueda mejorar la distribución de la riqueza, para que, con ello, se alcance una aplicación correcta del principio de la solidaridad citado en forma repetida. Los recursos de los más ricos deberían financiar un porcentaje de la seguridad social de los más pobres y necesitados y no al contrario, como ocurre en la presente época, en especial en el sistema pensional. Por último, debe precisarse que, así como el sistema pensional tiene sus debilidades, el resto del sistema presenta también múltiples aspectos por ajustar; sin embargo, ese ambicioso propósito escapa a los objetivos de este trabajo de grado, que se concentró, únicamente, en el sistema pensional.

2.4. Contexto y caracterización del problema: reforma pensional

A la hora de realizar una reforma pensional existen muchos aspectos y características que deben ser considerados en relación con la situación particular del país en el que se llevará a cabo. Además, se deben tener en cuenta las previsiones que se poseen en cuanto a todas las mencionadas dimensiones en el futuro, para que así se sea una reforma duradera. Es importante analizar las razones específicas que conducen a que exista una necesidad de cambio en el sistema pensional, mediante la identificación de lo que no está funcionando en forma correcta y que, por consiguiente, debería ser modificado. Como se acaba de mencionar, es clave conocer las justificaciones por las que se necesita una reforma y, fuera de ello, también es importante establecer los resultados a los que se quiere llegar con las modificaciones por efectuar, puesto que la reforma es la manera de alcanzar dichos propósitos.

Cabe resaltar que todos los países tienen características completamente distintas y, por ello, sus sistemas de pensiones también difieren entre sí. De ahí que un gobierno podría tomar algunos aspectos ya abordados en otras reformas siempre y cuando tales elementos en realidad tengan validez en sus condiciones y requerimientos y contribuyan a mejorar las situaciones del país en el que el cambio se está ejecutando. Copiar ciertas ideas de reformas anteriores que han tenido éxito en otros lugares podría ser efectivo, en caso de que dichas modificaciones mejoren el sistema existente y se adapten con eficacia al país receptor. Por ello, para acometer una reforma pensional resulta oportuno y conveniente estudiar las reformas realizadas en otras partes del mundo y revisar la posibilidad de incorporar algunos de los ajustes que han sido exitosos en los demás países, si los mismos son factibles y pertinentes. Sin embargo, Holzmann y Hinz, a la hora de realizar una reforma, recomiendan también contar con:

Interés y apoyo en evaluar nuevas posibilidades e innovaciones en las reformas. Las características y coyunturas propias de los países que están pensando en implementar reformas de sus sistemas hacen que se tengan que considerar nuevas alternativas, que las faciliten o hagan viables (Amador Andrade, 2017, p. 66).

Los sistemas pensionales deben ser específicos y únicos para cada país, lo mismo que acordes con sus rasgos individuales, por lo que una reforma siempre podrá ser enriquecida con nuevas ideas y perspectivas, que complementen los casos de referencia tomados de otros estados. No se puede eliminar la posibilidad de inventar e incluir aspectos diferenciadores en las reformas pensionales; cada país es único y por tal motivo requiere un sistema pensional propio y exclusivo. En conclusión, es admisible que se tomen conceptos de otras reformas pensionales que han evidenciado buenos resultados, pero nunca será posible ni beneficioso copiar el sistema completo de otro país.

3 OBJETIVOS.

3.1. Objetivo general

Elaborar una propuesta sobre las modificaciones que debe contener el proyecto de ley mediante el cual se llevará a cabo la reforma pensional en Colombia.

3.2. Objetivos específicos

- Estudiar las principales características asociadas con la seguridad social, la política fiscal, el modelo general de pensiones y las reformas pensionales.
- Analizar la estructura y el funcionamiento del sistema pensional colombiano y de los esquemas pensionales vigentes en otros países.

- Identificar los aspectos más relevantes que debería contener el proyecto de ley que busca efectuar la reforma pensional en Colombia.

4. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

4.1. Seguridad social

La ley 100 de 1993 define la seguridad social en Colombia como:

El conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad (Congreso de Colombia, 1993, preámbulo).

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018) indica que los sistemas de seguridad social

prevén unos ingresos básicos en caso de desempleo, enfermedad y accidente laboral, vejez y jubilación, invalidez, responsabilidades familiares tales como el embarazo y el cuidado de los hijos y la pérdida del sostén de la familia. Estas prestaciones no sólo son importantes para los trabajadores y sus familias, sino también para sus comunidades en general. Al proporcionar asistencia médica, seguridad de los medios de vida y servicios sociales, la seguridad social ayuda a la mejora de la productividad y contribuye a la dignidad y a la plena realización de los individuos. Los sistemas de seguridad social también promueven la igualdad de género a través de la adopción de medidas encaminadas a garantizar que las mujeres que tienen hijos gocen de las mismas oportunidades en el mercado del trabajo. Para los empleadores y las empresas, la seguridad social contribuye a mantener una mano de obra estable que se adapte a los cambios. Por último, a través de las redes de protección en los casos de crisis económica,

la seguridad social actúa como elemento fundamental de cohesión social, ayudando a garantizar la paz social y un compromiso con la globalización y el desarrollo económico (OIT, 2018).

Además, la OIT (2018) resalta que, “a pesar de estas ventajas, sólo el 20 por ciento de la población mundial tiene una cobertura adecuada de seguridad social y más de la mitad no goza de ningún tipo de cobertura de seguridad social”. A su vez, para el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (2017)

La Seguridad Social es un conjunto de medidas que la sociedad proporciona a sus integrantes con la finalidad de evitar desequilibrios económicos y sociales que, de no resolverse, implicarían la reducción o la pérdida de los ingresos a causa de contingencias como la enfermedad, los accidentes, la maternidad o el desempleo, entre otras. La forma más común de identificar la seguridad social es mediante las prestaciones y la asistencia médica, sin embargo, esas son solo algunas de las formas en las que se presenta en la vida cotidiana. En los hechos, la seguridad social también se encuentra en los actos solidarios e inclusivos de las personas hacia los demás, pues esos actos llevan en sí mismos la búsqueda del bienestar social. En la actualidad, existe un consenso internacional respecto a la consideración de la seguridad social como un derecho humano inalienable, producto de casi un siglo del trabajo mancomunado de organismos internacionales relevantes, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), e instituciones supranacionales, como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (Barona Betancurt, 2017, p. 33).

Por último, Carrasco González (2017, p. 5) indica que “la seguridad social es más que un sistema o un servicio, que constituye el paradigma de bienestar que estados y sociedades pretenden alcanzar para todos los ciudadanos”.

En este contexto, podría concluirse que la seguridad social, como sistema, provee a la sociedad protección ante los principales riesgos de la vida. Estos riesgos son el desempleo, las enfermedades y accidentes –tanto laborales como de otro tipo–, la maternidad en el caso de las mujeres, la vejez, la invalidez y la sobrevivencia. Cabe resaltar que estos riesgos, que son amparados por la seguridad social, pueden tener un carácter tanto socioeconómico como patológico o biológico; por lo tanto, el objetivo principal de la seguridad social es blindar a la comunidad de cualquier contingencia social o económica. Si se tienen en cuenta las anteriores precisiones, el sistema de seguridad social podría definirse entonces como: el conjunto de entidades, normas y procedimientos a través de los cuales el Gobierno garantiza a la población la protección adecuada, dadas unas contingencias y situaciones críticas, determinadas por la ley, con el fin de garantizar una vida digna. Es importante tener en cuenta que la seguridad social funciona de modo diferente en cada país, porque pueden variar los riesgos y las situaciones que se protegen por parte del Estado, así como el nivel de amparo que se brinda.

Entre los componentes más comunes que integran la seguridad social están los sistemas pensional, de salud y de riesgos profesionales. El primero le garantiza a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la sobrevivencia, mediante el reconocimiento de las pensiones y las prestaciones determinadas por la ley correspondiente. Por otro lado, el sistema de salud busca dar acceso al servicio respectivos, en los distintos niveles de atención, a toda la población. Por último, el sistema de riesgos laborales previene, protege y atiende a los trabajadores ante enfermedades o accidentes laborales. Cabe resaltar que cada país tiene diferentes leyes que rigen la seguridad Social y que determinan los elementos que integran el programa en cada uno de ellos.

4.2. Sistema de pensión obligatoria

La AFP Protección define la pensión obligatoria como

un pago de carácter vitalicio y obligatorio, que tiene como fin amparar a las personas contra riesgos derivados de la vejez, invalidez y muerte. Estos pagos son financiados a través de las cotizaciones que obligatoriamente realizan tanto trabajadores independientes como dependientes (Protección, 2017b).

Por otro lado, la AFP Porvenir la conceptúa de la siguiente manera:

el ahorro obligatorio que deben hacer los trabajadores colombianos, dependientes o independientes, a lo largo de su vida laboral para asegurar un ingreso mensual en la vejez. Este ahorro también actúa como un seguro ante la invalidez o la muerte prematura (Porvenir, 2017b).

Por último, para la AFP Colfondos la pensión obligatoria es

un ahorro que se hace durante toda la vida laboral, bien sea como trabajador independiente o como dependiente (empleado). Este ahorro te permitirá recibir un pago mensual y cobertura a salud por el resto de tu vida. Más que una obligación, el ahorro que tu construyes a lo largo de la vida laboral es una garantía de tranquilidad para tu retiro. Cuando sea el momento de gozar de la pensión, el dinero acumulado será tuyo (Colfondos, 2017).

Con las anteriores definiciones proporcionadas por las administradoras de fondos de pensiones en Colombia, se podría concluir que la pensión obligatoria es un ahorro, como su nombre lo indica, de carácter obligatorio, que deben realizar las personas que laboran como protección para su vejez. Dicho ahorro se hace cada mes, con el fin de dar cumplimiento a la ley dictada por el Congreso de Colombia y que fue establecida para proteger al adulto mayor. Dicha regulación lleva a que las personas que están trabajando efectúen un ahorro y así, en el futuro, cuenten con una vejez digna; además, la norma protege a la población ante la falta de recursos en un evento de invalidez o sobrevivencia.

La afiliación a una pensión implica la obligación de hacer los aportes y, a raíz de los mismos los afiliados contraen el derecho al reconocimiento y al pago de las

pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Dependiendo del país, las cotizaciones las realiza únicamente el empleado, sin embargo, en otros casos se dividen entre el empleado y su empleador, no necesariamente por partes iguales. Una vez que las personas se pensionan, comienzan a disfrutar de los ahorros que acumularon durante toda su etapa laboral. En algunos países el Gobierno incentiva este ahorro a través de subsidios y beneficios tributarios. Los subsidios se otorgan a las personas jubiladas, por medio de una contribución adicional en la mesada pensional. Por otro lado, los beneficios tributarios se conceden mediante la disminución de la base gravable. Los incentivos antes mencionados son los más comunes; sin embargo, los mismos varían de un país a otro.

Existen tres tipos de pensión: de vejez, de sobrevivencia y de invalidez. La primera, o jubilación,

consiste en el pago de una cantidad de dinero que recibirá mensualmente el colombiano al jubilarse, financiado con el saldo de su Cuenta Individual de Capitalización (CIC). También es una opción optar por una jubilación anticipada (antes de los 65 años), siempre que cumpla con los requisitos de ley (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).

Por otro lado, la pensión de invalidez “se otorga con carácter transitorio o definitivo a aquellos afiliados que, sin haber optado aún por el goce de una pensión de jubilación, presentan una pérdida mayor o igual al 50% en su capacidad de trabajo” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014). Por último, la pensión de sobrevivencia “es la que reciben los beneficiarios del afiliado, en caso de fallecimiento de éste, pudiendo tener carácter temporal o vitalicio, conforme a las normas vigentes” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014). Es así como los gobiernos, a través de los sistemas de pensiones, garantizan a la población una protección ante situaciones de vejez, invalidez o muerte.

Lo anterior se complementa con los subsidios ya referenciados. “Un subsidio es aquella ayuda o auxilio económico extraordinario que es concedido por algún

organismo oficial a una persona o agrupación que demuestra que lo necesita para poder satisfacer sus necesidades básicas” (Definición ABC, 2017). Los subsidios son una de las formas que tienen los gobiernos para intervenir en la economía; por lo general se conceden con el fin de cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos; sin embargo, en algunos casos se otorgan a fin de impulsar el consumo, ayudar a un grupo de personas en una situación difícil o simplemente para favorecer determinadas actividades productivas o regiones del país. El subsidio se podría definir también como la ayuda económica que brinda un gobierno o alguna otra entidad a un número definido de personas para poder adquirir un producto o servicio. Entre los ejemplos de subsidios más comunes están los de desempleo, de pensión, de salud y de vivienda. A través de los subsidios algunos gobiernos intervienen en el sistema pensional y lo apoyan y de esta manera muchos países logran que su sistema sea sostenible en el tiempo, pues sin dicho auxilio no lo lograrían.

4.3. Reforma pensional

Las reformas pensionales tienen como propósito mejorar el sistema pensional que se tiene vigente en un país. Una buena reforma implica avances importantes en el logro de los objetivos del sistema, entre los cuales uno de los más relevantes es el de amparar a la sociedad ante los riesgos derivados de la vejez, la invalidez y la muerte. Las reformas corrigen las brechas y las falencias existentes en el modelo actual y deben conducir a la disminución del riesgo de pobreza en la vejez, a mejorar la protección al adulto mayor y a obtener mayor cobertura. Por otro lado, tales cambios deben aportar también al aumento de la estabilidad económica de un país, disminuir la desigualdad, hacer que el sistema sea más equitativo –tanto entre estratos como entre generaciones– y ayudar a que el esquema tenga mayor alcance y sea sostenible en el tiempo. Es de gran importancia que la reforma por incorporar tenga las magnitudes necesarias, pero sin olvidar que el fisco y la economía puedan soportarla. De igual manera, es fundamental que, en la reforma por adoptar, se valide que existe la capacidad de implementación requerida y que se revise que, una vez ejecutada tal reforma,

el sistema pueda continuar siendo regulado y supervisado. Así mismo, una reforma debe pensarse y realizarse con una perspectiva de largo plazo, pues no es eficiente efectuar una reforma pensional temporal que amerite la aplicación de otra en un par de años, puesto que ello implica impactos fuertes en la sociedad y costos representativos para el Gobierno.

La realidad de los países no es estática. Por lo tanto, los elementos básicos de su estructura, los aspectos demográficos, el desarrollo económico, la distribución del ingreso, la formalidad del empleo y otros más que se podrían mencionar, están en constante evolución. Esto permite que se produzcan reformas al interior de los sistemas pensionales, para responder a las nuevas realidades (Amador Andrade, 2017, p. 63).

Y es que el constante dinamismo que viven los países implica que sean necesarias las reformas pensionales para adaptar los sistemas existentes a las nuevas realidades por las que atraviesa cada nación, de manera que los sistemas de seguridad social puedan evolucionar de manera permanente y acomodarse a todos los cambios presentados. Los modelos de pensiones, a través de sus reformas, necesitan adecuarse a distintos entornos, con el fin de lograr un esquema más incluyente y equitativo y de responder de manera óptima a las necesidades de la población.

Holzmann y Hinz plantean que los Sistemas de Pensiones deben contener la combinación de cinco elementos básicos o pilares: Un “pilar cero” de carácter no contributivo, que da una pensión o beneficio social de sobrevivencia; un “primer pilar” de carácter contributivo y obligatorio, cuya cotización depende del ingreso, pero cuyo beneficio está definido y tiende a ser igual para todos los que participan en él; un “segundo pilar” contributivo y de carácter obligatorio, en el que la cotización está en función del ingreso y la pensión, de acuerdo con el capital que se haya ahorrado más sus rendimientos; un “tercer pilar” voluntario, que busca crear un ahorro adicional que complemente la pensión; y un “cuarto pilar” que va dirigido a mejorar la calidad de vida en la vejez y que incluye apoyos financieros y no financieros (Amador Andrade, 2017, p. 64).

Cabe resaltar que Holzmann y Hinz son dos expertos en reformas pensionales, muy reconocidos, pertenecientes al Banco Mundial. Fuera de los cinco pilares recomendados por dichos autores, los mismos tienen como foco principal los sistemas de pensiones con cobertura integral, que cobijen tanto a las personas que cotizan como a las que no pueden hacerlo, y cuyo el núcleo es proveer de ingresos al anciano vulnerable. Por otro lado, los dos especialistas también enfatizan y se centran en la cultura del ahorro y en educar para que las personas conserven recursos para el momento en que dejen de laborar, con el fin de propender por un equilibrio entre el consumo y el ahorro.

Entre los aspectos más importantes que cada país deben tener en cuenta a la hora de llevar a cabo una reforma pensional se tienen:

- El entorno económico.
- El entorno político.
- El entorno institucional.
- La situación financiera.
- La presión fiscal.
- Los desafíos demográficos.
- Los cambios socioeconómicos.
- Las consecuencias negativas y positivas de la globalización.
- Las necesidades del país y la población (individuos).
- Las posibilidades del país y la población (individuos).

Por otro lado, también es relevante determinar la posibilidad y la real viabilidad de la reforma que se esté planteando y, a su vez, analizar el alcance de la misma.

Por último, debe anotarse que otra de las recomendaciones efectuadas por Holzmann y Hinz para tener en cuenta en una reforma pensional es la ampliación del sistema de pilares, de manera que se abarquen los cinco ya descritos. Sin

embargo, los dos autores mencionados resaltan que las características y la significancia de cada pilar se deben determinar dependiendo del país, al tener en cuenta las carencias y las potencialidades existentes.

4.4. Proyecto de ley

Un proyecto de Ley es una

propuesta de ley presentada ante el órgano legislativo competente (Congreso o Parlamento), y que aún no ha sido aprobada o ratificada por el mismo.

En lo que respecta a la forma de tramitación, a la aprobación o a la legitimación para poder llevar a adelante un proyecto de ley, depende del tipo de ordenamiento jurídico que posea cada estado y, en particular, de lo dispuesto en la Constitución del país en donde se la propone (Feederico Archivo, s.f.).

A través de los proyectos de ley, las personas u órganos que tienen la facultad de presentarlos efectúan sus planteamientos, con la esperanza de que los mismos se convirtieran en una ley que esté de acuerdo con la constitución.

En Colombia, los proyectos de ley pueden ser presentados por: Los congresistas –individual o colectivamente, las bancadas –partidos políticos con asiento en el Congreso, el Gobierno colombiano a través de sus ministros, el 30% de los concejales o diputados del país, la ciudadanía mediante iniciativa popular, las Altas Cortes, el Fiscal General de la Nación y los organismos electorales y de control, cuando el proyecto de ley trata temas directamente relacionados con sus funciones (Villota Santacruz, 2015).

Antes de las aprobaciones de cualquier proyecto de ley se requieren, por lo común, varias revisiones, debates y análisis, que varían dependiendo del país. En Colombia, “todo proyecto de ley debe completar cuatro debates en el Congreso: Sus dos primeros debates

tendrán lugar en su cámara de origen y los dos últimos debates en la cámara restante” (Villota Santacruz, 2015).

Las formas de tramitar los proyectos de ley también cambian dependiendo de la nación, por lo que debe tenerse en cuenta la forma en que funciona cada legislación. En Colombia,

cada proyecto de ley presentado consta de un título, de un articulado –que contiene el cuerpo normativo puesto a consideración del Congreso– y de una exposición de motivos que justifica el contenido del proyecto en términos de su conveniencia, oportunidad y juridicidad (Villota Santacruz, 2015).

De igual manera, es valioso tomar en consideración que un proyecto de ley se presenta ante alguna necesidad social o un problema evidenciado, con la mira de buscar mejorar la calidad de vida de la población. Las propuestas formuladas contienen la solución que se espera satisfaga el requerimiento identificado o que resuelva la problemática hallada. Por lo general, las propuestas se presentan en primer lugar ante el Gobierno, para que sean estudiadas y autorizadas o rechazadas de manera previa, para que luego continúen con el proceso de aprobación correspondiente.

5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

5.1. Tipo de estudio

El presente fue un estudio explicativo, a través del que se determinaron las causas de la problemática por la que atraviesa en la actualidad el sistema pensional nacional y, a su vez, se justificaron las modificaciones que deben realizarse para que Colombia logre tener un modelo de pensiones más equitativo, con mayor cobertura y sostenible en el tiempo. En el mencionado estudio se analizaron y se explicaron las variables, tanto cualitativas como cuantitativas, que componen el régimen pensional vigente.

5.2. Sujetos

Para desarrollar el presente trabajo se leyeron y se analizaron todas las noticias relevantes, tanto de Colombia como de otros países, relacionadas con la seguridad social y los sistemas de pensiones; por otro lado, también se efectuó la evaluación de noticias locales concernientes al déficit fiscal y al presupuesto del Gobierno. Estas noticias se extrajeron de diarios y periódicos reconocidos y fiables, tanto del país como de otros países.

De igual manera, se tomaron como referencia las entrevistas en diarios o intervenciones en seminarios sobre el sistema pensional efectuadas por personajes importantes y reconocidos de la industria, tales como Santiago Montenegro –presidente de Asofondos– y los presidentes de las AFP, aportes que fueron valiosas herramientas para enriquecer el estudio efectuado.

Así mismo, la información sobre los sistemas pensionales de Colombia y de otros países contenida en reportes, revistas, artículos y otros materiales se evaluó y se incluyó en el estudio. También se tomó en consideración la regulación aplicable a los regímenes pensionales, el local y los externos, fuente que también fue clave para extraer los elementos más sobresalientes de cada una de dichas normativas.

Por último, se discutieron algunos temas significativos con personas que trabajan en la AFP Protección.

5.3. Actividades

En primera instancia, se levantó la información requerida para el estudio y se leyeron o escucharon diversos contenidos, con inclusión de regulaciones, artículos generales, reportes especiales, noticias relacionadas y entrevistas. La información obtenida sobre el sistema pensional colombiano se analizó para,

ante todo, hacer un diagnóstico de su situación actual y, más tarde, identificar los elementos que deben ser modificados. Por otro lado, se estudiaron los modelos pensionales de otros países con el objetivo de rescatar las características que potencialmente se podría replicar en el régimen local y, de igual manera, las lecciones aprendidas y las falencias que no pueden copiarse en el país. A su vez, se llevaron a cabo debates sobre diferentes aspectos pensionales con profesionales que laboran en la AFP Protección y que conocen en forma profunda dichos asuntos, para complementar o clarificar conceptos varios.

5.4. Instrumentos o técnicas de información

Los instrumentos utilizados para extraer la información citada fueron revistas, regulaciones, noticias, artículos, informes y entrevistas publicadas.

5.5. Producto esperado

Una propuesta precisa, integral y aplicable que presente las modificaciones más importantes que debería contener el proyecto de ley que busque desplegar una reforma pensional en Colombia.

6. DESARROLLO DEL TRABAJO

6.1. Sistema general de pensiones en Colombia

Toda la información no citada del sistema pensional en Colombia que se muestra a continuación fue adquirida en:

- La inducción que realizó, en 2015, la autora de este trabajo de grado al ingresar como empleada a la AFP Protección, en la Dirección de Riesgo de

Inversiones. El curso de inducción lo dictó Catalina Arango Gaviria, analista de gestión humana en la anotada compañía.

- Capacitaciones realizadas por el área jurídica de la AFP Protección y por Patricia Restrepo, vicepresidenta de Riesgos en tal organización.
- Reuniones y conversaciones varias en la AFP Protección.

Cabe resaltar que los contenidos aquí expuestos son de carácter público y pueden encontrarse en los decretos y restantes normas correspondientes.

A partir de la reforma de 1993, durante el gobierno de Cesar Gaviria, la ley 100 de 1993 eliminó el papel protagonista del Estado en la prestación de los servicios de seguridad social: pensión, salud y riesgos profesionales, y se estableció el actual sistema general de pensiones. Así, el mismo aparece como un conjunto de normas y procedimientos que busca proteger, a través del reconocimiento de pensiones y prestaciones sociales, a los colombianos ante situaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia.

“Los tres tipos de pensiones son excluyentes entre sí, de manera que el beneficiario únicamente puede ser titular de una sola de ellas al mismo tiempo” (Farne et al., 2017, p. 97).

Así, por medio de las pensiones de invalidez, vejez o sobrevivencia, el sistema general de pensiones auxilia a sus afiliados y a sus familiares. Por ello, la pensión se puede definir como un ahorro que hace el cotizante para garantizar el amparo en su invalidez o vejez, así como el de su familia en caso de su muerte.

El sistema general de pensiones también proporciona a sus afiliados y a sus beneficiarios, cuando sea el caso, las siguientes prestaciones económicas adicionales a las pensiones: indemnización sustitutiva o devolución de saldos y auxilio funerario. La indemnización sustitutiva o devolución de saldos es una prestación económica que se reconoce a los afiliados cuando no reúnen las condiciones necesarias para alcanzar el derecho a la pensión de vejez y no

pueden continuar cotizando al sistema general de pensiones. Por su parte, el auxilio funerario es un dinero que se otorga a la familia, en caso de la muerte de algún afiliado, para cubrir los gastos del entierro.

En Colombia, el sistema general de pensiones se compone de dos regímenes: 1) Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y 2) Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). En ambos regímenes se reconoce la pensión de invalidez, vejez y sobrevivencia:

Pensión de invalidez: Se causa cuando la persona ha sido calificada con más del 50% de pérdida de capacidad laboral, ya sea por enfermedad o por accidente de tipo común.

Pensión de vejez: Se causa cuando se cumplen los requisitos de edad y de semanas cotizadas indicados por la ley. En ambos regímenes, la edad de jubilación es de 57 años para las mujeres y de 62 años para los hombres. Sin embargo, en el RAIS es posible pensionarse a cualquier edad y sin un mínimo de semanas cotizadas, una vez se tenga un capital acumulado que permita financiar una mesada de por lo menos el 110% del SMMLV.

Pensión de sobrevivientes: Se causa por la muerte del afiliado o pensionado, a favor de sus beneficiarios. En este caso la pensión se divide entre estos últimos (conyugue o hijos menores de edad), por lo que lo que recibe cada uno puede ser inferior al SMMLV (Farne et al., 2017, p. 97).

El RPM fue administrado hasta el 29 de septiembre del 2012 por el Instituto de Seguros Sociales (ISS) y hoy es gestionado por Colpensiones, organización conceptualizada como

una empresa industrial y comercial del Estado, que, utilizando los recursos del fondo común, procede al pago de las pensiones de sus afiliados y de quienes venían aportando, o ya habían adquirido su pensión en el liquidado Instituto de Seguros Sociales (Farne et al., 2017, p. 97).

Por su parte, el RAIS es manejado por las sociedades administradores de fondos de pensiones (AFP), entidades financieras constituidas como sociedades anónimas o de régimen solidario, controladas y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. En la actualidad existen cuatro AFP en Colombia, a saber: Protección, Porvenir, Old Mutual y Colfondos. Son entidades financieras expertas en la administración de activos.

“El RPM es un régimen en el que se constituye un fondo común de carácter público, al cual se dirigen las cotizaciones de los afiliados con sus rendimientos” (Farne et al., 2017, p. 97).

Es así como, en el RPM, los aportes de los afiliados van a un fondo común, que se encarga de financiar las pensiones. La pensión para cada afiliado dependerá del número de semanas cotizadas y del ingreso percibido por el individuo en los últimos diez años laborados antes de obtener la pensión. En el RPM cuando fallece el pensionado, si no existe beneficiario de ley, no hay herencia.

Por otro lado, el RAIS se compone de cuentas individuales a las que van los aportes de cada afiliado, a nombre de cada uno de ellos. En este caso, el valor de la pensión dependerá del ahorro que cada persona haya realizado durante su vida laboral y de los rendimientos generados por dicho ahorro, dado que dichos recursos se invierten en el mercado financiero.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1328 de 2009, las cuentas individuales son susceptibles de ser ubicadas en distintos tipos de fondos por voluntad del trabajador. Este esquema, denominado multifondos, se diseñó para atender las necesidades de rentabilidad-riesgo de distintos grupos etarios. Por ejemplo, se esperaba que los más jóvenes tuvieran una menor aversión al riesgo y un mayor interés en la rentabilidad, por lo que ubicarían sus ahorros en un fondo de mayor riesgo. Por otro lado, las personas próximas a pensionarse preferirían menores rendimientos, pero menor volatilidad de sus recursos (Farne et al., 2017, p. 99).

Dentro del RAIS y las alternativas de ahorro que el mismo ofrece, se tiene la figura de los multifondos, que se compone de cuatro fondos: conservador, moderado, de mayor riesgo y de retiro programado. A continuación se muestra la descripción de cada uno de estos portafolios suministrada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Fondo Conservador: Dirigido a personas con baja tolerancia al riesgo. Su prioridad es la preservación del capital acumulado, dado que está dirigido a personas que se encuentran cercanas a la edad proyectada para pensionarse y que prefieren obtener un menor rendimiento, que preocuparse por una posible pérdida.

Fondo Moderado: Dirigido a personas de riesgo moderado que están dispuestas a tolerar caídas discretas en el capital acumulado como consecuencia del riesgo asumido, con el fin de buscar en el largo plazo una mayor rentabilidad que la de un fondo conservador.

Fondo de Mayor Riesgo: Dirigido a personas con una alta tolerancia al riesgo, que se encuentran lejos de la edad proyectada para pensionarse y están dispuestas a asumir una mayor volatilidad en los rendimientos que puede afectar de manera importante el capital acumulado como consecuencia del riesgo asumido, con el fin de buscar en el largo plazo una mayor rentabilidad que la de un fondo moderado.

Para el caso de los pensionados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que han elegido la pensión bajo un retiro programado se creó un único fondo:

Fondo Especial de Retiro Programado: Con el cual se busca una administración orientada al pago de las pensiones (Superintendencia Financiera de Colombia, 2011, p. 1).

Según la Superintendencia Financiera de Colombia, el esquema multifondos busca “una mejor gestión de los recursos que conforman los fondos de pensiones obligatorias del RAIS, de tal manera que la inversión considere las

edades y los perfiles de riesgo de los afiliados” (Superintendencia Financiera de Colombia, 2011, p. 1). En la etapa de acumulación, las personas afiliadas al RAIS pueden escoger entre los fondos conservador, moderado y de mayor riesgo, según su edad y su perfil de riesgo. Dado el caso que una persona no elija el portafolio en el que quiere que su pensión sea invertida, por defecto la misma irá al moderado. Cabe resaltar que los fondos de pensiones administrados por las AFP deben cumplir un régimen de inversión, en el que cada portafolio tiene un listado de activos admisibles y unos límites de inversión que por ley deben acatarse.

Por otro lado,

a medida que se acerca la edad prevista para pensión mínima (55 años mujeres y 60 años hombres que se incrementan a 57 años mujeres y 62 años hombres a partir del año 2014), una parte de sus recursos será llevada anualmente al fondo conservador, así:

Edad		Saldo Mínimo de la cuenta Individual en el Fondo Conservador
Mujeres	Hombres	
50	55	20%
51	56	40%
52	57	60%
53	58	80%
54 o más	59 o más	100%

Estas edades se incrementan en dos años a partir del 2014

Éstas son las denominadas reglas de convergencia y resultan obligatorias para todos los afiliados no pensionados (Superintendencia Financiera de Colombia, 2011, p. 4).

En el RAIS, a diferencia del RPM, el capital pertenece a cada pensionado y, por ende, es heredable, y en caso de no haber beneficiarios de ley los recursos pasan a la masa sucesoral.

En el RPM, sus afiliados obtienen una renta vitalicia siempre y cuando cumplan el requisito de la edad de pensión, 57 años para mujeres y 62 años para hombres, y con el número de semanas cotizadas, que hoy son 1.300. Para el RPM, el valor de la mesada pensional depende del ingreso base de liquidación (IBL). Así, el IBL equivale al

promedio de los salarios sobre los cuales se ha cotizado durante los diez años anteriores al reconocimiento de la pensión y de la tasa de reemplazo –es decir, el porcentaje del IBL que se reconoce como pensión–, según la fórmula que establece el artículo 34 de la Ley 797 de 2003. En la práctica, la tasa de reemplazo resulta ser del 100% para trabajadores con IBL de un SMMLV y luego decrece, al aumentar el IBL, hasta fijarse en 55% para trabajadores con un IBL de 21 o más SMMLV. Si el trabajador cotiza más de las 1.300 semanas mínimas requeridas, la legislación estipula que por cada 50 semanas adicionales la tasa de reemplazo se incrementa en 1,5 puntos porcentuales, hasta alcanzar un máximo de 80%. El monto mensual de la pensión de vejez en el RPM no puede ser inferior a un SMMLV y, a pesar de que la legislación pone un tope máximo de 25 SMMLV, en la práctica no podrá superar los 20 SMMLV, dada la tasa de reemplazo máxima aplicable (Farne et al., 2017, p. 97).

Por otro lado, en el RAIS existen varias modalidades de pensión, entre las que el retiro programado y la renta vitalicia son las más comunes; sin embargo, existen cinco modalidades adicionales, que son combinaciones entre las dos antes mencionadas. En la modalidad de retiro Programado,

Los ahorros permanecen en la cuenta individual para que sigan generando rendimientos. La AFP se encarga de hacer los pagos de la pensión y cobra una comisión que, mensualmente, no puede ser superior al 1% del rendimiento

mensual de la cuenta o al 1,5% de la mesada pensional (Farne et al., 2017, p. 101).

El pago de la pensión en retiro programado depende de varios factores, en lo primordial el valor de la cuenta individual y el grupo familiar del pensionado; de acuerdo con estos factores se calcula cada año la mesada pensional, que variará año tras año, pues como puede aumentar, también puede disminuir. La modalidad de renta vitalicia, por su parte, funciona a través de una aseguradora, que asume el riesgo financiero y el de longevidad, con el fin de garantizarle al pensionado una renta vitalicia mensual no inferior a un SMMLV, hasta que fallezca; en tal caso, los recursos disponibles en la cuenta de ahorro individual de la persona pasan de la AFP a la aseguradora. La aseguradora cobra una prima, a la que

se le denomina prima única y corresponde al valor presente de la suma de las mesadas a pagar, estimadas con base en el número de pagos totales y teniendo en cuenta factores como los incrementos al salario mínimo, la expectativa de vida del pensionado y del grupo familiar, una tasa de interés garantizada al pensionado y un componente de gastos administrativos (Farne et al., 2017, p. 101).

Es de resaltar que cada empleado puede elegir de manera voluntaria el régimen pensional al que quiere pertenecer y la administradora que le gestionará sus ahorros pensionales; sin embargo, es de carácter obligatorio afiliarse a alguno de los dos esquemas de pensiones creados por la ley 100 de 1993, el RPM o RAIS. En caso de que el trabajador no elija uno de los modelos citados, el empleador será responsable de elegir el régimen pensional para su colaborador. Las personas podrán trasladarse de sistema o de administradora de fondos de pensiones si así lo desean, con la condición de que se haya cumplido el tiempo de permanencia requerido para efectuar dicho cambio. Las transferencias entre regímenes pueden hacerse después de cinco años, siempre y cuando al afiliado le falten más de diez años para cumplir la edad de pensión; por otra parte, los movimientos entre AFP pueden hacerse después de seis meses.

Por ley, como ya se mencionó, es obligatorio cotizar en alguno de los dos regímenes pensionales, con base en el salario o en los ingresos percibidos durante la vigencia de cualquier contrato laboral o de servicios.

Existen dos tipos de afiliados al sistema general de pensiones: obligatorios y voluntarios (artículo 15 de la ley 100 de 1993 y artículo 3 de la ley 797 de 2003). Los afiliados obligatorios son personas que cuentan con un contrato laboral, así como servidores públicos, independientes, prestadores de servicios según la modalidad de contratos de servicios y beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional. Por otro lado, los afiliados voluntarios son personas que no están obligadas a hacer parte del sistema pensional, pero que en forma voluntaria lo hacen.

El principio de solidaridad antes anotado cobra una relevancia importante en la organización y el funcionamiento del sistema general de pensiones en Colombia, toda vez que las pensiones en el país no pueden ser inferiores a un SMMLV. La ley 100 de 1993 determina la garantía de pensión mínima de vejez de la siguiente forma:

Los afiliados que a los sesenta y dos años (62) de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150), tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión (Congreso de Colombia, 1993, artículo 65).

Es así como el sistema cuenta con varios mecanismos que ayudan a los beneficiarios de cualquiera de los dos regímenes a alcanzar una pensión de, por lo menos, un salario mínimo, a través de subsidios:

Asimismo, existen programas de subsidios cuyo objetivo es garantizar algún ingreso en la vejez a las personas que nunca hicieron aportes o que estando afiliados no pudieron cumplir con los requisitos de una pensión mínima, aun recurriendo, eventualmente, a los anteriores auxilios. Estos son: “Colombia Mayor” y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) (Farne et al., 2017, p. 102).

Entre tales mecanismos se identifican:

- **Régimen solidario de prima media.** Régimen creado, de naturaleza solidaria con prestación definida, conformado por un fondo común de recursos para garantizar la mesada de los pensionados por invalidez, vejez o sobrevivencia en el régimen público.
- **Solidaridad en el régimen de ahorro individual.** Es la posibilidad que existe en dicho régimen de garantizar pensiones mínimas de invalidez, vejez y sobrevivencia, siempre y cuando se cumplan los requisitos, en caso de que el ahorro y el capital del afiliado no sean suficientes para obtener las respectivas mesadas. Aquí se tiene:
 - **Fondo de garantía de pensión mínima:** fondo que sirve para cubrir las pensiones de un salario mínimo si el dinero ahorrado no resulta suficiente.

La posibilidad de acudir a la garantía de pensión mínima es una prerrogativa exclusiva de los afiliados al RAIS que no logran acumular el capital necesario para financiar una pensión mínima, pero que han cumplido la edad de pensionarse y han cotizado por lo menos 1.150 semanas. En estos casos, el beneficiario podrá pensionarse y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) financiará el capital faltante cuando se haga necesario para el pago de la pensión, es decir, cuando se agoten los recursos de las cuentas individuales. Para acceder a esta alternativa, el solicitante no puede devengar un ingreso permanente superior al salario mínimo (Farne et al., 2017, p. 102).

- **Seguro previsional:** recursos destinados a financiar las pensiones en caso de invalidez o muerte, cuando el dinero ahorrado por el afiliado no es suficiente.
- **Garantía.** Con un porcentaje de los aportes de los afiliados e impuestos, el sistema general de pensiones establece un monto para el pago de una pensión mínima en los dos regímenes que lo conforman.
- **Fondo de solidaridad pensional y subsistencia.** Fondo creado por el sistema general de pensiones con el fin de subsidiar el monto de las cotizaciones de aquellas personas que no puedan acceder a los esquemas de seguridad social por dificultades socioeconómicas u otras características. Los recursos de este fondo provienen de un aporte adicional del 1% que exige la ley a las personas que ganan más de cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- **Fondo de solidaridad pensional** (Congreso de Colombia, 1993). Es una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; los recursos de esta cuenta subsidian a los afiliados al régimen general de pensiones que no tienen suficiente dinero para cotizar la totalidad exigida por la ley. A pesar de que la cuenta sea estatal, los beneficiarios de los subsidios tienen la libertad de escoger entre los dos regímenes de pensiones; sin embargo, entre las AFP privadas únicamente podrán elegir entre las establecidas por la ley. Todos los afiliados, con independencia del régimen seleccionado que devengan más de cuatro SMLMV están obligados a aportar al fondo de solidaridad pensional; de igual manera, además de estas contribuciones, el fondo también recibe recursos de parte de las entidades territoriales, algunas donaciones y las multas pagadas por las sociedades administradoras derivadas de las sanciones que se les imponen; así mismo, el mismo fondo genera rendimientos.
- **Pensiones especiales.** Monto establecido para las pensiones:

- De vejez con requisitos especiales, cuando existen deficiencias físicas, psíquicas, sensoriales o mentales.
 - De deportistas destacados.
 - De personas reinsertadas provenientes del conflicto armado.
 - De individuos que han perdido su capacidad laboral, pero que han hecho las cotizaciones suficientes para tener derecho a la pensión de vejez.
- **Aportes de altos asalariados.** Hacen referencia a los recursos adicionales que deben aportar las personas que generan ingresos superiores a 16 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con el fin de financiar el fondo de solidaridad pensional. El artículo 27 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 8 de la ley 797 de 2003, establece que los afiliados con ingreso igual o superior a 16 SMMLV tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, de la siguiente manera: de 16 a 17 SMMLV de un 0.2%, de 17 a 18 SMMLV de un 0.4%, de 18 a 19 SMMLV de un 0.6%, de 19 a 20 SMMLV de un 0.8% y superiores a 20 SMMLV de 1%.
 - **Aportes de pensionados.** Corresponde a los aportes realizados por los pensionados, que son del 1% y 2% de las mesadas superiores a 10 o 20 salarios mínimos, en su orden.
 - **Programa de adulto mayor (Colombia Mayor).** Programa para atender a los ancianos y a los indígenas en condiciones de necesidad, subsidiado con recursos del Estado. A través de esta iniciativa el Gobierno ayuda a los adultos mayores en condición de vulnerabilidad, con el fin de mejorar su calidad de vida:

El Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Colombia Mayor”, busca aumentar la protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico (Colombia Mayor Consorcio 2013,

2013a).

Este Programa se financia a través del fondo de solidaridad pensional, por medio de una cuenta que, como ya se citó, pertenece al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cabe resaltar que existen dos tipos de subsidios en el Programa Colombia Mayor: uno directo y otro indirecto, que se describen a continuación:

Los requisitos para ser beneficiario del subsidio económico directo son: ser colombiano, haber vivido durante los últimos diez años en Colombia, tener como mínimo tres años menos de la edad que se requiere para pensionarse por vejez, pertenecer a los niveles 1 o 2 del Sisbén, cumplir los puntajes del Sisbén requeridos para el ingreso al programa y no tener ingresos suficientes para subsistir, lo que significa que los recursos que se reciban no superan medio salario mínimo, si la persona vive sola, o un salario mínimo, si se trata de la familia. Este subsidio directo consiste en un dinero que se les entrega en forma periódica a los individuos mayores de 54 años si es mujer y de 59 si es hombre, que satisfacen las condiciones mencionadas. Cabe resaltar que el auxilio es específico para la persona favorecida y no puede ser transferido. La idea es que las poblaciones que presentan las características señaladas sean protegidas por el Gobierno, puedan tener una vejez digna y logren subsistir con tales recursos otorgados por el Estado.

El Sisbén es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. El Sisbén se utiliza para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que ésta sea asignada a quienes más lo necesitan (DNP, 2018).

Por otro lado, como se comentó antes, en el programa de adulto mayor también existe un subsidio económico indirecto, que se brinda a través de los

Centros de Bienestar del Adulto Mayor, en los que las personas reciben servicios sociales básicos; los adultos mayores pueden vivir en dichos centros o únicamente asistir a ellos con cierta periodicidad. El Estado entrega los fondos a los centros para cubrir los costos asociados con las personas que los habitan o que simplemente acuden a sus instalaciones; así, en esta modalidad no se entrega el dinero en forma directa a los individuos. El adulto mayor beneficiado es seleccionado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por medio de una convocatoria y de la verificación de las exigencias definidas para el ingreso a los centros. Las personas escogidas son

Los adultos mayores de bajos recursos que tengan protección de Centros de Bienestar del Adulto Mayor, los que vivan de la caridad pública, los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos o, quienes no aplican la encuesta Sisben, podrán ser identificados mediante un listado censal elaborado por la entidad territorial o la autoridad competente. La entidad territorial o el resguardo seleccionará a los beneficiarios, que cumplan con los requisitos (Colombia Mayor Consorcio 2013, 2013a).

El programa Colombia Mayor cuenta con coordinadores municipales en todo el país, que son los encargados de realizar la inscripción y el control de los adultos mayores interesados en la iniciativa. Además, dichos coordinadores son los responsables de hacer seguimiento a las personas participantes en el programa, para comprobar que continúan cumpliendo los términos solicitados para ser parte del mismo. De igual manera, los coordinadores monitorean cuáles individuos cobran el subsidio a tiempo y quiénes no lo hacen y actualizan de manera periódica los datos de los adultos mayores vinculados. Dichos funcionarios son los que tienen la relación directa con los adultos mayores y les brindan toda la asesoría necesaria.

El Consorcio Colombia Mayor es una alianza estratégica entre sociedades fiduciarias del sector público: Fiduprevisora S. A., Fiducoldex S. A. y Fiducentral S. A., que tiene por objeto administrar los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, en virtud del contrato de fiducia pública No.216 de

2013, suscrito con el Ministerio del Trabajo. En su calidad de administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, tiene a cargo las subcuentas de solidaridad y subsistencia, con las que financia el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión y el Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor, Colombia Mayor (Colombia Mayor Consorcio 2013, 2013a).

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es la entidad responsable de determinar los cupos del programa, que se establecen al tener en cuenta los recursos disponibles en el Fondo de Solidaridad Pensional y las metas de cobertura establecidas por el CONPES. Por otro lado, los alcaldes son quienes fijan el valor del subsidio, puesto que a cada municipio se le asignan unos recursos destinados al programa de adulto mayor. Por ello, son ellos los que deben definir el número de cupos que se otorgarán y el valor de los auxilios, sin desconocer que cuanto más altas sean esas ayudas, menos cupos podrán abrirse; además, debe considerarse la cantidad de adultos mayores en cada municipalidad que cumple los requerimientos para hacer parte de la iniciativa. Por todo lo anterior, el valor de los subsidios varía entre los municipios del país.

No obstante, debe aclararse que no todas las personas que quieren entrar al programa, a pesar de cumplir los atributos estipulados, lo pueden hacer, puesto que los recursos en cada municipio y sus cupos son limitados. Debido a ello se crea una lista de priorización, en la que se califican las características de cada individuo, como la edad, el nivel del Sisbén y la discapacidad física o mental evidenciada, en las que la edad es el ítem más importante y de mayor peso. El Consorcio Colombia Mayor recibe por parte de los coordinadores las listas de priorización y las consolida, mediante cruces con diferentes bases de datos para confirmar que la información sea correcta.

Según Juan David Correa Solórzano (2017), presidente de la AFP Protección, en Colombia existen hoy 2.8 millones de los adultos mayores de 60 años que no tienen pensión ni subsidio. Por otro lado, la ministra del

Trabajo, Griselda Janeth Restrepo Gallego, ha indicado que, a septiembre de 2017, 1.500.938 adultos mayores se estaban beneficiando del programa Colombia Mayor, mientras que 600.000 personas se encontraban en lista de espera para ser parte de él (Ministerio de Trabajo, 2017b).

- **Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).** Se concibe como una protección para las personas que no alcanzan a hacer los aportes necesarios para tener derecho a una pensión de vejez:

Beneficios Económicos Periódicos –BEPS– es un programa de ahorro voluntario diseñado para proteger a las personas a quienes su recurso no les alcanza para cotizar a pensión. Las personas que ahorran en BEPS, construyen el capital que les permitirá disfrutar en su vejez de un ingreso económico de por vida. El programa es flexible y permite a los ciudadanos ahorrar de acuerdo con sus capacidades económicas de manera diaria, semanal o mensual. (Colpensiones, 2018).

Este sistema fue creado hace algunos años para lograr que las personas que no pueden llegar a cotizar sobre un salario mínimo al mes, en razón de que los días trabajados o los ingresos mensuales no son suficientes, pudieran tener un ingreso de subsistencia por medio de un subsidio estatal, al llegar a una edad fijada (igual a la de pensión del Sistema de Prima Media) (Amador Andrade, 2017, p. 75).

La idea del Estado con la creación del programa BEPS es tener una pensión social como la que poseen muchos otros países. Así, el Gobierno entrega un subsidio a las personas que ahorran en dicho programa una vez cumplen los requisitos establecidos por la Nación y la edad de pensión, dado que tales individuos no cuentan con los recursos requeridos en los otros tipos de regímenes para recibir una pensión mínima o un monto superior al aporte mínimo anual señalado para el sistema de pensiones; el aporte se calcula cada año sobre los ahorros realizados. De esta manera, el Gobierno incentiva a la población con poca capacidad de ahorro a hacer un esfuerzo extra y a guardar algunos recursos para su pensión. El subsidio equivale al 20% de las

contribuciones efectuadas por el beneficiario.

Los colombianos mayores de 18 años y con ingresos inferiores a un salario mínimo son los llamados a participar en el programa BEPS, de modo que así únicamente personas con ambas características pueden gozar de este beneficio que entrega el Estado.

“Como requisito previo a la vinculación se validará que la persona haga parte del régimen subsidiado de salud o sea beneficiario del régimen contributivo de salud” (Gobierno Nacional amplía cobertura del programa BEPS, 2017).

La Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), dio a conocer que a corte de 31 de agosto de 2017 la cifra de vinculados al programa de protección a la vejez conocido como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), llegó a los 808.818 vinculados, de los cuales 557.377 (69%) son mujeres y 251.441 son hombres (31%). A la fecha se han pagado \$172'591.672 a los beneficiarios de los Seguros de Vida BEPS en todo el país. El recaudo en el programa con corte al 31 de agosto de 2017 es de \$85.188 millones, de los cuales \$33.278 millones son producto del ahorro de los vinculados, a través de las redes de recaudo (Gobierno Nacional amplía cobertura del programa BEPS, 2017).

Las redes de recaudo son Baloto, Su Red y Supergiros; con la alianza de Colpensiones y tales redes, el programa BEPS ya abarca casi el 100% de los municipios del país.

Además del anotado subsidio, el Gobierno ha venido creando incentivos adicionales para motivar este tipo de ahorro. Entre tales estímulos se tiene “la entrega en forma gratuita de un seguro de vida y amparo exequial llamado Seguro Vida BEPS a los ahorradores más constantes del programa” (Gobierno Nacional amplía cobertura del programa BEPS, 2017).

Según Javier Eduardo Guzmán Silva, vicepresidente del programa BEPS de Colpensiones, se deben llevar a cabo por lo menos seis aportes anuales, como de mínimo \$5.000 cada uno, o ahorrar \$150.000 durante el año en curso, para beneficiarse del seguro. Hoy ya hay 40.931 personas protegidas con el seguro de vida BEPS (Programa BEPS de Colpensiones ya tiene más de 800.000 vinculados, 2017).

Colpensiones ha formulado diferentes estrategias para apoyar el crecimiento del citado programa. Por ejemplo, a finales del año pasado se ideó una campaña de referidos, llamada el Ahorratón, con la que se buscó que los afiliados actuales ayudaran a lograr una mayor cobertura e invitaran “a tres personas que nunca hubieran ahorrado a unirse a la iniciativa y realizaran su primer ahorro, que debería ser mínimo de \$10.000 para que el Embajador se pudiera beneficiar del incentivo de Colpensiones” (Programa BEPS de Colpensiones ya tiene más de 800.000 vinculados, 2017).

- **Programa de pensión familiar.** Dirigido a cónyuges o compañeros permanentes que de manera individual no alcancen a cumplir los requisitos necesarios para obtener una pensión de vejez.

Las parejas casadas, en unión libre o en unión marital de hecho que hayan cumplido con la edad de jubilación, pero que de manera individual no cumplen con las semanas o el capital requerido para obtener una pensión, pueden acumular requisitos para así obtener una pensión de manera conjunta. El acceso a la pensión familiar requiere que ambos integrantes de la pareja se encuentren en el mismo régimen pensional. Las parejas solo pueden acceder si ambos se encuentran clasificados en los niveles i, ii y iii del Sisbén y si cada uno cotizó a los 45 años de edad por lo menos el 25% de las semanas requeridas. Los beneficiarios que opten por la pensión familiar recibirán una pensión en el régimen de ahorro individual que será como mínimo de un SMMLV y podrá ser superior si el capital acumulado lo permite. En el caso del rpm, el valor de la renta mensual no podrá exceder un SMMLV (Farne et al., 2017, p. 103).

- **Mecanismo de protección al cesante**

Garantiza, por un periodo máximo de seis meses, el pago de las cotizaciones a pensiones —liquidadas sobre la base de un SMMLV— a los trabajadores que pierden su trabajo. Los requisitos para acceder a este beneficio son básicamente dos: haber culminado la relación laboral y haber realizado aportes a las cajas de compensación familiar en un año continuo o discontinuo durante los últimos tres años, en el caso de los trabajadores dependientes, y dos años continuos o discontinuos durante los últimos tres años si se trata de trabajadores independientes (Farne et al., 2017, p. 104).

Visto lo anterior, y antes de continuar con el desarrollo del presente estudio, es importante precisar que únicamente en el momento en que los afiliados cumplen los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando la persona se pensiona por invalidez o en forma anticipada, finaliza la obligación de cotizar para la pensión. Tales requisitos varían dependiendo del régimen seleccionado, el público o el privado.

Un individuo que labora por días y no devenga un salario mensual, a través de la cotización semanal puede lograr cumplir las condiciones para obtener una pensión. Las exigencias para pensionarse dependen del régimen seleccionado, de manera que en el RPM se deben acreditar 1.300 semanas y la edad de pensión, mientras que en el RAIS no importa el tiempo ni la edad, sino el capital ahorrado. Ambos regímenes permiten pensionarse con la cotización semanal, en caso de atenderse todos los términos estipulados. En este caso, la base de cotización será la denominada base mínima de cotización (BMC), que equivale a la cuarta parte del salario mínimo. Las personas que laboran entre uno y siete días al mes cotizarán sobre una BMC, las que laboran entre ocho y catorce lo harán sobre dos BMC, las que laboran entre 15 y 21 sobre tres BMC, y las que laboran más de 21 días sobre cuatro BMC.

En Colombia son afiliados obligatorios al Sistema los trabajadores dependientes e independientes y su cotización corresponde al 16% del ingreso devengado. El valor de la cotización es asumido por empleador y trabajador, en el caso de trabajadores asalariados (12% empleador y 4% trabajador), y en su totalidad tratándose de trabajadores independientes. La cotización mínima se hace sobre el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) y la máxima sobre 25 SMMLV (Farne et al., 2017, p. 96).

Los aportes a la seguridad social son una obligación del empleador o contratista y del empleado o prestador del servicio, durante toda la vigencia de la relación laboral o de la prestación de un servicio. La cotización es equivalente al 16% del IBC. El empleador aportará 12% y el valor restante el empleado, es decir, un 4%. Los trabajadores independientes asumen la totalidad de la cotización, o sea, el 16% del salario declarado. Las administradoras de fondos de pensiones distribuyen el IBC de la siguiente forma: el 11.5% va a la cuenta individual de cada afiliado, el 1.5% se direcciona al fondo de garantía de pensión mínima, el 1.65% se destina al pago del seguro previsional y el 1.35% restante corresponde a la comisión que cobra la administradora por invertir los recursos. Por otro lado, en Colpensiones “la contribución del 16% se reparte así: El 13% financia las pensiones de vejez y el otro 3% financia los gastos de administración y las pensiones de invalidez y sobrevivientes (Farne et al., 2017, p. 97).

A fin de clarificar el punto anterior, vale la pena anotar que el ingreso base de cotización (IBC) es el valor del salario sobre el que se aplica el porcentaje de cotización a pensión. El monto deberá estar entre el rango de uno y 25 SMMLV. Para las personas con trabajos dependientes, el IBC es el salario mensual; para quienes devengan un salario integral, el IBC equivale al 70% del salario integral, y los trabajadores independientes tendrán un IBC igual al salario declarado y el mismo no podrá ser menor al 40% del ingreso mensual.

6.2. Descripción y análisis de los sistemas y reformas pensionales en otros países

A continuación se presentan los sistemas pensionales y las reformas relacionadas aplicadas que se han adoptado en diferentes países de Latinoamérica y de Europa como región. El recuento efectuado se concentró en estados como Argentina, Chile, Perú, Uruguay y México, que comparten ciertas similitudes con Colombia y sus condiciones económicas, entre ellas la gran proporción de empleo informal, el crecimiento de la clase media, la poca cultura de ahorro y los altos niveles de pobreza; además, los respectivos gobiernos cuentan con sistemas pensionales relativamente estructurados que pueden servir de referente para el caso local. El análisis permitió rescatar los aspectos positivos de tales esquemas que, de manera potencial y con los ajustes pertinentes, podrían replicarse en Colombia e incluirse en una propuesta de reforma pensional, así como también los puntos negativos que pueden tomarse como advertencias previas y lecciones aprendidas.

En primera instancia, se cita que los países desarrollados han incorporado en sus sistemas pensionales, desde décadas atrás, el esquema de multipilares. De ahí que las reformas de pensiones realizadas en épocas recientes en Latinoamérica, orientadas hacia la evolución y el perfeccionamiento de los regímenes de pensiones existentes hayan buscado incluir también dicho modelo de pilares, en forma parcial o total, con el fin de adaptarlo a las condiciones particulares de cada Estado y de crear así un proyecto propio y único. A continuación se presentan los aportes de Henríquez (2018) y de Holzmann y Hinz, citados por Amador Andrade (2017), que muestran la forma como el Banco Mundial describe cada uno de los pilares, de manera que las definiciones permitan entender la función que cumple cada uno de tales componentes y su relevancia.

Al hablar de enfoque multipilar, el Banco Mundial se refiere a cinco pilares que forman el diseño de un sistema de pensiones. Estos son: Pilar cero: Es aquel con un beneficio universal fijo o pensión social, que busca promover

un mínimo nivel de protección. Primer pilar: O sistema contributivo, es aquel que varía gradualmente con el ingreso y busca reemplazar alguna porción del ingreso, bajo un esquema de beneficio definido. Segundo pilar: O capitalización individual, de carácter obligatorio, que es esencialmente una cuenta de ahorro individual. Tercer pilar: O contribución voluntaria, que pueden tomar muchas formas: Pueden ser individuales, financiados por el empleador, de beneficio definido o de contribución definida, pero que son siempre flexibles y de naturaleza voluntaria. Cuarto pilar: Con fuentes de apoyo informal intra familiar o inter generacional, tanto financiero como no financiero, que busca incluir el acceso a salud y vivienda, para los ancianos; este pilar estaría condicionado por los costes de transición (Henríquez, 2018).

Holzmann y Hinz plantean que los sistemas de pensiones deben contener la combinación de cinco elementos básicos o pilares: Un “**pilar cero**” de carácter no contributivo, que da una pensión o beneficio social de sobrevivencia; un “**primer pilar**” de carácter contributivo y obligatorio, cuya cotización depende del ingreso pero cuyo beneficio está definido y tiende a ser igual para todos los que participan en él; un “**segundo pilar**” contributivo y de carácter obligatorio, en el que la cotización está en función del ingreso y la pensión, de acuerdo con el capital que se haya ahorrado más sus rendimientos; un “**tercer pilar**” voluntario, que busca crear un ahorro adicional que complemente la pensión; y un “**cuarto pilar**” que va dirigido a mejorar la calidad de vida en la vejez y que incluye apoyos financieros y no financieros (Amador Andrade, 2017, p. 64).

A pesar de que el sistema pensional colombiano no ha adoptado de manera formal la teoría de pilares, se podría decir que en la actualidad la fórmula pensional del país contempla, de cierto modo, los pilares cero, uno, dos y tres. Sin embargo, ninguno de ellos funciona de modo correcto y por tal motivo se requiere con urgencia un cambio estructural. La idea es que se puedan corregir los errores y las brechas que se identifican en cada pilar existente y, a partir de ello, formalizar y complementar cada uno de los mismos, a fin de concebir en realidad el modelo local como un esquema multipilar. De igual manera, debe

agregarse el cuarto pilar recomendado por el Banco Mundial, que aún no se ha incorporado en Colombia y que busca, en lo fundamental, mejorar la calidad de vida en la vejez.

6.2.1. Europa

En los países de Europa tradicionalmente existían sistemas de reparto en los que las pensiones estaban definidas y existían cotizaciones que generalmente no daban los recursos necesarios para el pago de las pensiones otorgadas. Hoy existen múltiples sistemas, pero la mayoría de ellos han acogido el esquema de multipilares, en el que se mezclan el sistema de reparto para cubrir una pensión básica y el de ahorro individual que actúa en la forma de una pensión complementaria. Sin embargo, también se han creado sistemas llamados nocionales, en los que la pensión se determina en función de las cotizaciones realizadas y el tiempo durante el cual estas se hacen. Pero que, a diferencia de sistemas como el chileno, no es manejado por el sector privado y los recursos van al Estado que, con base en tasas de mercado o cálculos actuariales, determina cuál es la pensión que puede recibir el afiliado al sistema. En este sistema, el Estado crea reservas y responde por las rentas que se deben pagar en función de lo que los empleados han cotizado (Amador Andrade, 2017, p. 72).

En los sistemas pensionales desplegados en Europa se observan múltiples dimensiones para rescatar, que podría tenerse en cuenta en la reforma pensional por desarrollar en Colombia y uno de los puntos destacables es el estilo multipilar. Por otro lado, el hecho de que las pensiones reconocidas en los países europeos no superen los montos que los individuos cotizan, aparece como otro rasgo muy positivo, pues ello evita el desbalance fiscal. Además, cabe subrayar que en Europa las cuentas son netamente nocionales, pues los gobiernos pagan las mesadas pensionales por medio de los recursos obtenidos a través de los aportes realizados.

Colombia ya aplica varias de las características identificadas en los sistemas pensionales europeos. Al igual que en varios estados de ese continente, en el

país se mezclan el esquema de reparto, para cubrir la pensión básica, y el modelo de ahorro individual, que actúa en la forma de una pensión complementaria, aunque el último, a su vez, también puede soportar la pensión básica, lo que no ocurre en Europa. Por otro lado, en Colombia aún se evidencia un alto desconocimiento de las pensiones voluntarias, por lo que muchos individuos no acuden de modo activo a ellas como una herramienta eficaz y asequible para complementar su pensión. Así mismo, en Europa el régimen permite manejar el pago de las pensiones actuales con la caja que producen las cotizaciones, mientras que en Colombia los recursos que ingresan al RPM no son suficientes para cubrir las mesadas, razón por la cual se genera un déficit fiscal incontrolable y en aumento.

Sin embargo, la gran diferencia entre el sistema europeo y el colombiano se aprecia en el segundo pilar, que se refiere a que la pensión obtenida se determina con base en los valores cotizados y en el rango de tiempo durante el que se hace el aporte. En Colombia, dicho pilar funciona a través de dos regímenes, el de ahorro individual y el de prima media, que son administrados por las AFP y por Colpensiones, en su orden. Por el contrario, en Europa el esquema es uno solo, que, como se dijo más arriba, es nocional y aparece administrado por el Estado, con una figura similar a la de Colpensiones, en el que las personas, al ir aportando, se hacen acreedoras a un derecho de pensión, según el monto de tales cotizaciones y el tiempo de las mismas. El ahorro individual únicamente se usa en los estados europeos para la gestión de las pensiones voluntarias y no tiene relación alguna con las obligatorias, como sí pasa en el país.

No obstante, no se pueden desconocer las grandes diferencias económicas y de otra índole que prevalecen entre los países europeos y Colombia, por lo que muchos de los aspectos que funcionan muy bien en el sistema pensional de ese continente no lo harían de la misma manera en el país y se requieren diversas adaptaciones a las condiciones particulares locales; sin embargo, se reconocen diferentes características que podrían rescatarse y que, con los ajustes

correspondientes, permitirían mejorar, profundizar y hacer más funcional y sostenible el esquema colombiano, como, por ejemplo, la operatividad del sistema nacional para las personas con altos ingresos afiliadas al RPM.

6.2.2. Argentina

Gran parte de la información sobre el sistema pensional argentino descrito a continuación fue extraída de artículos publicados en la revista *Páginas de Seguridad Social*, de la Universidad Externado de Colombia, y se complementó con otras fuentes citadas más adelante.

En el año 1993, producto del déficit creciente en el sistema de pensiones, se llevó a cabo una importante reforma pensional en Argentina, que se concibió de acuerdo con un esquema de pilares con el que se buscó que no hubiera competencia entre los administradores. Sin embargo, más tarde se aplicaron otros cambios al modelo y, luego de la última modificación efectuada, el esquema pensional de ese país volvió al régimen existente antes de la reforma de 1993, mediante el establecimiento de un sistema de pensión definida.

La reforma de 1993 introdujo el pilar cero al modelo pensional argentino, por medio del cual las personas que llegaban a la edad de pensión y no cumplían los requisitos establecidos por la ley para recibir dicha pensión tendrían una retribución de sobrevivencia. Dicho pilar tuvo un carácter netamente asistencial, pues con el mismo se pretendió disminuir el riesgo de pobreza en la vejez y obtener cierta cobertura para la población que alcanzaba los 70 años, no tenía ingresos y no lograba pensionarse. Con el ingreso otorgado, dichos individuos podían, en esencia, subsistir, pues el auxilio no superaba el 60% de la pensión básica.

Por otro lado, en la citada reforma se incorporó también el pilar uno, que determinaba que la pensión definida debía ser similar para todos los individuos, aunque la cotización sí tenía como base al salario devengado, de manera que

cuanto más se ganara, más se debía aportar; lo anterior correspondía a un modelo de repartos, propiamente el sistema público, el único que sobrevive hoy. Por su parte, el pilar dos planteó el valor de la pensión según el ahorro alcanzado y el tres introdujo el ahorro individual, a través del que los ciudadanos podían hacer ahorros adicionales a los obligatorios y utilizarlos más adelante para complementar la pensión obtenida e incrementar su monto. Sin embargo, lastimosamente, los pilares dos y tres fueron eliminados con posterioridad y ya no existen en el contexto argentino.

El Gobierno de Argentina llevó a cabo otra reforma en 2017, que generó innumerables disturbios, críticas y malestar, pues el aumento en la pensión que se iba a realizar en marzo de 2018 a las personas mayores, y que se había decretado con anterioridad, pasó del 15% prometido a menos de la mitad. El Gobierno tuvo que realizar este cambio dado que el sistema estaba siendo insostenible y podría conducir a que el Estado entrara en serios problemas económicos. “Un sistema que entrega 8 millones de jubilaciones y pensiones y que representa el 40% del gasto total del país” (Por qué es tan polémica y generó tantas protestas la reforma de las pensiones aprobada en Argentina, 2017). Así, el caso argentino, al igual que el colombiano, evidencia un importante cambio demográfico iniciado años atrás, en el que la población en edad de jubilación ha crecido en forma considerable mientras que no se tienen suficientes trabajadores activos para sostener a quienes se han jubilado, lo que genera una brecha creciente entre ingresos y egresos y la necesidad de que el Gobierno entre a cubrir dichos costos. Por otro lado, “en Argentina -gracias además al altísimo nivel de empleo informal, cercano al 50%- hay poco más de un trabajador activo por cada jubilado y pensionado (según los expertos, para sostener el sistema debería haber cerca de tres)” (Por qué es tan polémica y generó tantas protestas la reforma de las pensiones aprobada en Argentina, 2017). De nuevo, esta es, exactamente, otra gran problemática que también se vive en Colombia, aunque con magnitudes diferentes.

Pero el país sudamericano tiene además otros problemas: La mayoría de sus jubilados y pensionados no hicieron aportes al sistema antes de

retirarse. Según el Instituto para el Desarrollo Social Argentino (Idesa) del total de 8 millones, solo 3 millones hicieron aportes al Estado. El resto recibe la prestación sin haber hecho los 30 años de contribuciones que suele exigir todo sistema previsional. ¿Cómo se explica? Por los 3,6 millones de "jubilaciones por moratoria" y los 1,3 millones de "pensiones no contributivas" que entregó el kirchnerismo durante sus 12 años de gobierno (2003-2015) (Por qué es tan polémica y generó tantas protestas la reforma de las pensiones aprobada en Argentina, 2017).

Hoy la edad de pensión en Argentina es de 65 años para los hombres y de 60 para las mujeres.

Para Colombia, Argentina es claramente un caso de referencia, no para replicar su sistema, sino para aprender de los errores y los grandes desaciertos en los que ha incurrido ese país, después de haber logrado realizar una reforma admirable, como la de 1993, y luego desecharla. Y es que la anotada reforma en realidad sí ayudaba a mejorar de manera sustancial el modelo argentino y, además, estaba en línea con los nuevos esquemas pensionales, mejorados y con contenidos más incluyentes e integrales. De ahí que no haya tenido ningún sentido perder los avances alcanzados en la materia y retornar al régimen antiguo, desactualizado y con múltiples falencias. De modo adicional a este error, existe uno aun peor, pues el Gobierno definió entregar una prestación de jubilación a personas que jamás ahorraron ni estuvieron afiliadas al sistema a lo largo de su vida productiva, lo que ha conllevado, con claridad, a que, en primer lugar, los argentinos no tengan interés en afiliarse al régimen, puesto que no ven la necesidad de hacerlo, pues serán acreedores a un soporte pensional sin haber efectuado los aportes previos, y, en segunda instancia, se han generado costos altísimos e inmanejables para el Estado, dado el monto de los subsidios entregados, lo que es insostenible en el tiempo.

6.2.3. Chile

El sistema pensional de Chile está cumpliendo 37 años, pues comenzó en 1981, y es el modelo pensional con mayor experiencia y trayectoria en Latinoamérica. El esquema cuenta con un solo régimen de ahorro individual, de carácter obligatorio y administrado por entidades del sector privado, que pueden competir con libertad entre ellas. Antes de la reforma pensional, en 1981, el sistema chileno era de reparto y cada sector de la economía poseía una caja de previsión que atendía a los afiliados de la industria, de ahí que la reforma implicó un cambio de 180 grados. En la actualidad, la edad de pensión en Chile es de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres.

El sistema de pensiones chileno está conformado por tres pilares. Un primer pilar no contributivo otorga prestaciones básicas solidarias (PBS) a quienes no tienen derecho a pensión, y aportes previsionales solidarios (APS) a los afiliados que obtienen pensiones autofinanciadas que son inferiores a un límite definido por ley. Para recibir estos beneficios, se requiere tener 65 años de edad, pertenecer al 60% de las familias de menores ingresos del país y cumplir con requisitos de residencia. El financiamiento de este pilar proviene del presupuesto público. El segundo pilar tiene como objetivo proveer pensiones que sustituyan los ingresos recibidos en la etapa laboral activa, financiadas con contribuciones definidas capitalizadas en cuentas individuales, administradas competitivamente y con un rol subsidiario del Estado. Este segundo pilar denominado sistema de AFP, sustituirá totalmente al régimen antiguo de reparto en el largo plazo, y es fiscalizado por una entidad especializada, la Superintendencia de Pensiones. El tercer pilar corresponde a los planes de ahorro previsional voluntario (APV), que permiten a los trabajadores realizar aportes complementarios a los obligatorios para mejorar las pensiones. Estos planes cuentan con incentivos fiscales, tanto para los trabajadores de ingresos bajos y medios como para los de altos ingresos. En este pilar existe competencia entre distintos tipos de entidades administradoras y los planes pueden ser individuales o colectivos (Acuña, 2015b, p. 13).

El pilar contributivo obligatorio es un esquema único nacional de capitalización financiera en cuentas individuales administradas por

empresas privadas de giro único, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Se trata de un esquema de contribución definida, es decir, donde la tasa de aporte se mantiene constante y los beneficios se calculan utilizando fórmulas actuariales en función del saldo acumulado por cada individuo al momento de retiro (Superintendencia de Pensiones, Gobierno de Chile, 2010).

Al momento de pensionarse, los afiliados y sus beneficiarios pueden escoger entre cuatro modalidades de pensión: Retiro programado; renta vitalicia inmediata; renta temporal con renta vitalicia diferida; y retiro programado con renta vitalicia inmediata. En el retiro programado el saldo se mantiene en la AFP y el pensionado efectúa retiros mensuales que se recalculan anualmente en función del saldo de la cuenta, de las expectativas de vida de él y su grupo familiar con derecho a beneficios y de la tasa de descuento. El monto resultante del retiro programado se multiplica por un factor de ajuste, cuyo objetivo es formar una reserva que suavice la trayectoria decreciente del beneficio. Cuando la pensión es inferior al 30% del retiro programado inicial, se utiliza la reserva para alcanzar dicho porcentaje, hasta que se agota. La renta vitalicia es una modalidad de pensión ofrecida por las compañías de seguros de vida, cuyo monto es constante en términos reales durante toda la vida del afiliado. Los saldos de las cuentas individuales son traspasados por las AFP a las compañías de seguros para pagar las primas correspondientes, perdiendo el afiliado la propiedad de los fondos. El retiro programado con renta vitalicia inmediata y la renta temporal con renta vitalicia diferida combinan las dos modalidades anteriores (Acuña, 2015b, p. 46).

Las modalidades de pensión existentes en Chile son similares a las ofrecidas por el RAIS en Colombia, pues el país, además de replicar el régimen privado chileno y de tomarlo como base para la construcción de su plataforma actual, también copió algunas de las alternativas pensionales de ese estado latinoamericano. Sin embargo, y aun cuando en Colombia se pretendió repetir el régimen del país suramericano por su relativa conveniencia, su buen diseño y su operatividad, también se identifican varias diferencias; una de ellas, por ejemplo, es la gestión de la renta vitalicia, tema que, en efecto, podría perfilarse como una

buena sugerencia para ser incluida en la reforma por realizar en Colombia. Y es que en Chile, la renta vitalicia ofrece una pensión cuyo monto es constante, en términos reales, durante toda la vida del afiliado, lo que indica que su cuantía aumenta con la inflación y no con el incremento del SMMLV chileno; por el contrario, la renta vitalicia en Colombia ofrece una mesada pensional que se incrementa cada año con el IPC o con el crecimiento del SMMLV para el caso de las pensiones de salarios mínimos, lo que genera una carga representativa para las aseguradoras y las desincentiva por completo a prestar dicho servicio, lo que se traduce en una debilidad y en incertidumbre permanente para el futuro del régimen pensional.

La pensión de cada chileno se basa hoy en el ahorro que ha realizado durante su vida laboral y en la rentabilidad obtenida por la inversión de los mencionados recursos. Las administradoras de los fondos de pensiones en Chile son responsables de invertir el dinero de las pensiones en diferentes activos, con sujeción un régimen específico de inversiones establecido por la ley. Cabe resaltar que cada afiliado al sistema tiene una cuenta individual, independiente de los demás recursos manejados, y por ello se puede identificar con claridad el ahorro realizado por cada persona y el retorno obtenido.

El pilar solidario, no sólo financia a aquellos en el 60% con menos ingresos que no han realizado contribuciones al segundo pilar obligatorio, sino que también complementa las pensiones de quienes han participado del mercado laboral formal, pero en forma intermitente y/o por salarios relativamente bajos. Este sistema integrado responde mejor a las necesidades de una población como la de Chile, entregando beneficios más adecuados y previniendo una situación de pobreza en la vejez (Superintendencia de Pensiones, Gobierno de Chile, 2010).

De igual manera, el sistema de Chile ofrece una pensión asistencial, subsidiada por el Gobierno, para las personas más pobres que no logran pensionarse; dicha mesada aplica para los individuos de estrato socioeconómico bajo y mayores de 64 años o que tengan una condición de invalidez. Por otro lado, el Estado

también entrega la diferencia que se genera cuando un aportante al modelo no consigue obtener una pensión mínima a la hora de pensionarse. A su vez, el esquema pensional chileno abre la posibilidad de que las personas puedan realizar un ahorro voluntario, con el fin de complementar la pensión obligatoria.

Después de la reforma estructural en el sistema pensional de Chile en 1981, ya discutida y responsable del régimen vigente, en ese país se han llevado a cabo dos reformas adicionales, una en 2001 y otra en 2008; ambas impactaron en forma directa los pilares dos y tres, el primero relacionado, como se dijo atrás, con el concepto obligatorio y el tercero con el ahorro voluntario. Tales reformas buscaron aumentar la tasa de reemplazo de las pensiones, fortalecer el principio de solidaridad –que se explicó en el marco de referencia conceptual del trabajo–, incentivar el ahorro y ampliar la cobertura.

La reforma de 2001 abrió

La competencia en la oferta de planes a entidades distintas a las administradoras de fondos de pensiones (AFP), que eran las únicas autorizadas hasta ese momento para administrar este tipo de ahorro con beneficio tributario. La reforma de ese mismo año autorizó también el cobro de comisiones de administración por la gestión del ahorro previsional voluntario y otorgó liquidez a los saldos acumulados de ahorro, permitiendo efectuar retiros antes de la pensión, pero con castigo (Acuña, 2015b, p. 14).

Con esta reforma ingresaron nuevos participantes a la industria y se pudo competir dentro de ella con libertad, con lo que se aumentó la oferta de servicios. A su vez, se les dio un impulso a las pensiones voluntarias mediante el incentivo al ahorro en dicha modalidad al permitirse el retiro de los recursos antes de la pensión.

Por su parte, la reforma de 2008 creó el Sistema de Pensiones Solidario (SPS), que

tuvo como objetivos principales el reforzamiento del carácter solidario del sistema de pensiones, la minimización del riesgo de pobreza en la vejez y la reducción en la etapa pasiva de las desigualdades de ingreso que se producen durante la vida laboral. Este sistema cambió radicalmente las condiciones de elegibilidad para la recepción de los subsidios estatales, reemplazando los requisitos de edad, carencia de recursos y años de cotización del esquema de pensiones asistenciales y mínimas existente previamente, por exigencias de edad, residencia y renta familiar, lo que ha aumentado considerablemente la cobertura y el monto de los beneficios entregados a la población de menores ingresos durante la vejez (Acuña, 2015b, p. 14).

A través del SPS se hace

La entrega de una bonificación fiscal por cada hijo nacido vivo a las mujeres, independiente de su ingreso, contribuye específicamente al logro de este último objetivo, mientras que el otorgamiento de un subsidio a la cotización para los trabajadores jóvenes de menores ingresos intenta reducir las desigualdades de ingreso en la vejez y estimular la cotización a una edad temprana de la vida laboral (Acuña, 2015b, p. 14).

Además, la reforma previsional de 2008 contribuyó a una mayor cobertura, pues exigió que los empleados independientes tuvieran la obligación de cotizar. Así mismo, se continuó impulsando el ahorro en pensiones voluntarias, dado que se creó un incentivo fiscal para los trabajadores de ingresos medios y bajos y se autorizó la oferta de planes colectivos de ahorro previsional voluntario por parte de las AFP:

Para complementar el ahorro obligatorio realizado a través del sistema de AFP, existen incentivos tributarios para que las personas realicen aportes voluntarios a través de una serie de instrumentos financieros: cuentas de ahorro previsional voluntario administradas por las propias AFP, fondos mutuos, productos de seguro de vida con ahorro, etc. El esquema está diseñado de manera tal que los ahorros destinados a estos productos se encuentran exentos de impuesto a la renta en aquellos años en que los

depósitos son realizados. Los intereses generados por estos ahorros también están exentos de Impuestos, pero las pensiones financiadas con estos recursos son consideradas como ingreso para efecto de este tipo de impuesto. Los individuos pueden retirar sus ahorros voluntarios antes de jubilarse, pero pagando los impuestos correspondientes y un castigo por retiro anticipado (Superintendencia de Pensiones, Gobierno de Chile, 2010).

La reforma también introdujo un régimen de inversión más flexible para los fondos de pensiones, lo que condujo a que los administradores de dichos fondos tuvieran más alternativas de productos financieros para invertir, lo que aumentó las posibilidades de generar mayores rentabilidades y mejorar la eficiencia (relación entre riesgo y retorno) de los portafolios. De otro lado, la reforma instauró un Consejo Técnico de Inversión (CTI),

integrado por personas con amplia preparación y experiencia en el mercado de capitales, elegidos por el Gobierno, el Banco Central, los decanos de las universidades y las AFPs. La función principal del CTI es contribuir con opiniones y recomendaciones que mejoren las normas de inversión de los fondos de pensiones (Acuña, 2015b, p. 15).

En este punto cabe resaltar que la influencia de dicho organismo en la reglamentación aplicable al sistema pensional chileno ha sido bastante significativa.

Los estudios demuestran que las reformas mencionadas han conducido a una disminución en los niveles de pobreza de Chile y han impactado en sentido positivo la igualdad de género porque se ha cerrado la brecha entre los ingresos de hombres y mujeres. Además, ha crecido en forma significativa el ahorro en pensiones voluntarias, a raíz de los estímulos provistos por ambas reformas.

En cuanto a la estructura del modelo, se tiene que, a diferencia del sistema pensional colombiano, las cotizaciones para pensión en Chile están a cargo únicamente del trabajador y se descuentan de su salario. “Las cotizaciones se

componen de la siguiente manera: Cuenta individual del trabajador en la AFP: 10% y comisión por administración: Varía según la AFP” (Superintendencia de Pensiones, Gobierno de Chile, s.f.).

Chile, al igual que Colombia, tiene la figura de los multifondos, con algunas pequeñas diferencias, pero que cumplen la misma finalidad, consistente en mejorar la gestión de los recursos que conforman los fondos de pensiones obligatorias, de forma que la inversión considere las edades y los perfiles de riesgo de los afiliados. Para el caso colombiano, el programa de multifondos aplica únicamente para los recursos del RAIS (fondos privados de Pensiones). Chile cuenta con multifondos, mientras que en Colombia, en el RAIS, solo se tienen cuatro. Debe señalarse que la creación de los multifondos ha sido positiva en ambos países, dados sus potenciales efectos sobre la rentabilidad y el riesgo de las inversiones. En Colombia, la figura de los multifondos fue copiada del esquema chileno desde 2009, mientras que Chile la estableció en 2002.

Respecto a lo dicho, la creación de un Consejo Técnico de Inversión (CTI) podría ser una excelente idea para incorporar en la reforma pensional que debe tramitarse Colombia, porque es otro aspecto de la figura de multifondos chilena aun no adoptado en el país, pero que sería beneficioso imitar. Dicho organismo sería de gran ayuda para la administración del sistema como tal puesto que sería pieza clave en actividades de gran impacto en el modelo y que son frecuentes, como es el caso de las modificaciones implementadas en el régimen de inversiones vigente. Sería ideal que el CTI estuviera integrado por personas con un alto conocimiento del mercado de capitales y elegidas con participación de las AFP, pues ello facilitaría la gestión del esquema pensional y su relacionamiento con los otros actores y favorecería que algunos asuntos, como los cambios en las normas y las reglamentaciones relacionadas, tuvieran un mayor sentido y se encontraran en línea con la realidad de los multifondos.

No obstante lo anterior, a pesar de las bondades encontradas en el sistema chileno y aun cuando el mismo es sostenible en el sentido financiero, el régimen

de ese país enfrenta dos retos importantes. El primero de ellos tiene relación con la tasa de reemplazo pensional y fue el que desató las huelgas en Chile a finales de 2016, aunque es necesario aclarar que detrás de dichas protestas también hubo un alto desconocimiento sobre cómo funciona el sistema pensional, lo que sucede en muchos otros países, con inclusión de Colombia, porque la desinformación es un grave problema. Y es que la tasa de reemplazo pensional no está cumpliendo las expectativas de los chilenos y, en algunos casos, tampoco atiende las necesidades de cierta parte de la población.

El principal reto está en el cumplimiento del objetivo mismo del sistema, que es la entrega de pensiones adecuadas a los afiliados, que sean estables y sostenibles en el largo plazo. Los primeros estudios de pensiones y de tasas de reemplazo muestran resultados satisfactorios, pero las estimaciones de beneficios para las nuevas generaciones proyectan una brecha importante con las pensiones y tasas de reemplazo de 70% de los últimos salarios que esperan los afiliados. La tasa de reemplazo promedio calculada sobre las remuneraciones de los últimos diez años fue de 66% para los hombres y 42% para las mujeres (Acuña, 2015b, p. 18).

Tales valores se encuentran por debajo del 70%, que es el porcentaje esperado por los chilenos.

El segundo desafío se refiere a la menor cobertura y densidad evidenciadas, en contraste con los niveles deseados:

La cobertura del sistema de capitalización individual y la densidad de cotización fueron menores a las esperadas, fundamentalmente por las condiciones de operación del mercado del trabajo. Si bien la cobertura entre los trabajadores activos registró una tendencia creciente desde que el sistema inició sus operaciones en 1981, a fines de 2013 todavía más del 30% de los trabajadores ocupados no estaban cotizando al sistema. La falta de cobertura se concentra entre los trabajadores independientes y los trabajadores de menores ingresos, que pasan más tiempo de su historia laboral inactivos, desempleados o sin contrato. En cuanto a la densidad de

cotización, el problema se grafica bien presentando algunas cifras históricas disponibles: los hombres y mujeres cotizan en promedio 24.2 y 14.5 años, pero reciben pensiones por vejez durante un período de 19.4 y 28.9 años, respectivamente (Acuña, 2015b, p. 18).

Estos dos puntos son las debilidades que debe ir corrigiendo de manera progresiva el sistema pensional en Chile por medio de reformas adicionales, con el fin de poder llegar a la entrega de pensiones adecuadas en el largo plazo, con mayor cobertura y un ajuste en la densidad de la cotización, de modo que la misma se vaya acomodando a los cambios demográficos. Además, se deben implementar mejoras en cuanto a la información que se les entrega a los afiliados y a las expectativas creadas en ellos, aparte de educar a las personas

para que comprendan la relación directa entre los aportes realizados y las pensiones recibidas, se formen expectativas razonables de las pensiones y de las tasas de reemplazo que podrán recibir, y tomen decisiones fundadas en función de sus objetivos específicos (Acuña, 2015b, p. 19).

Todo lo anterior constituye otro referente importante para tener en cuenta en la reforma por desplegar en Colombia.

Como ya se anotó, el país ha venido copiando muchos aspectos del sistema pensional de Chile. Entre dichos elementos se subraya que de ese país se tomó la idea de crear un régimen privado, que es el RAIS colombiano, que opera acá de manera muy similar al modelo chileno, en especial en lo que corresponde al segundo pilar, que es el obligatorio. Así mismo, el RAIS ha ido incorporando otras características que hasta ahora han funcionado bien en el esquema de Chile, como lo son los multifondos y el tercer pilar, relativo a las pensiones voluntarias. Sin embargo, este análisis del sistema de pensiones chileno, si bien brinda algunos elementos, ya señalados, que deberían incluirse o reforzarse en la reforma que debe llevarse a cabo en Colombia, en paralelo genera algunas inquietudes relevantes, cuya respuesta debería ser considerada durante la estructuración de la citada reforma; tales preguntas son las siguientes:

¿funcionaría para Colombia que el sistema pensional pasara a tener únicamente un régimen, que fuese el privado (RAIS)?, ¿solucionaría esto la problemática que se tiene en la actualidad con el régimen pensional en el país? y ¿se podría pensar mejor en la posibilidad de fortalecer el RAIS y que el mismo siga acompañado del RPM?

6.2.4. Perú

A principios de 1990, Perú adoptó un sistema pensional similar al de Colombia, constituido por un régimen privado (1992) y uno público (1970). “El Sistema Privado de Pensiones (SPP) con cuentas individuales de capitalización administrado por empresas privadas y el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), un sistema de reparto administrado por un organismo público” (Palomino, 2015, p. 107). Por otro lado, existen unos sistemas de pensiones contributivos, aunque poco representativos, aplicados a los trabajadores del sector público y provenientes de antiguos regímenes pensionales, que no están disponibles para miembros distintos puesto que algunos se encuentran cerrados a nuevas afiliaciones.

Entre estos regímenes, destaca el Militar y Policial, en el cual los aportes (obligatorios) de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales se realizan a la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP) y, a diferencia de los demás trabajadores dependientes, están eximidos de participar en el SNP o el Sistema Privado de Pensiones (SPP) (Palomino, 2015, p. 112).

Sin embargo, en época reciente se ha estudiado la posibilidad de integrar estos modelos independientes al SNP o al SPP, pero aún no se ha tomado ninguna decisión al respecto.

El SNP, o sistema público, es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), entidad que cumple las mismas funciones que posee Colpensiones en Colombia. Así, la ONP “se encarga de gestionar la mayoría de los regímenes pensionarios públicos, de los cuales el Sistema Nacional de

Pensiones (SNP) es largamente el más importante y uno de los pocos aún activos” (Palomino, 2015, p. 111). Por otro lado, el SPP o sistema privado, es manejado por sociedades anónimas que se dedican en forma exclusiva a la gestión de los fondos de sus afiliados y se encuentran reguladas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS); estas entidades se denominan también administradoras de fondos de pensiones (AFP), como en Colombia.

El SPP se creó a través de la reforma pensional que se hizo en Perú en 1992, a raíz del déficit fiscal que estaba generando el SNP y la insostenibilidad del mismo. Para la instauración del sistema privado, el Gobierno peruano replicó el modelo pensional chileno, por lo que, desde el punto de vista estructural, este régimen funciona de la misma forma que el sistema pensional de Chile y que el RAIS de Colombia, con algunas leves diferencias surgidas de las condiciones específicas de cada país y pequeñas divergencias paramétricas. Las AFP en Perú son: Habitat, Integra, Prima y Profuturo.

En el SNP las cotizaciones de los afiliados van a un fondo común, que se utiliza para pagar las pensiones de las personas que ya se encuentran en la etapa de jubilación. En contraste, en el SPP existe una cuenta individual para cada afiliado, compuesta por los aportes del respectivo sujeto y la rentabilidad que dichas contribuciones generan al ser invertidas por las AFP; la cuenta individual de cada afiliado se destina para que él obtenga una pensión de jubilación. Un porcentaje representativo de los pagos de pensiones en el SNP se lleva a cabo mediante transferencias del Gobierno, mientras que el 100% de los recursos que soportan las pensiones en el SPP provienen del mismo modelo, por lo que este esquema es autofinanciado. El sistema pensional peruano les brinda a los trabajadores la posibilidad de elegir entre uno de los dos regímenes al ingresar al mercado laboral. “Todos los trabajadores dependientes están obligados a afiliarse a uno de los dos sistemas, aunque esta obligación en la práctica solo rige para los empleados de empresas o instituciones formales” (Palomino, 2015, p. 123). En el SNP los afiliados deben aportar cada mes un 13% de sus ingresos

y en dicho porcentaje ya se incluyen los costos, mientras que en el SPP el aporte es tan solo del 10%, pero no se incluyen los costos, pues si fueran tenidos en cuenta el aporte sería casi igual al del SNP, del 13% ya anotado, de ahí que la contribución final del trabajador sea muy similar en ambos esquemas. Cabe resaltar que, a diferencia de lo que sucede en Colombia, en Perú el empleado es quien cubre el 100% de la cotización para pensión.

Para poder obtener la pensión en el SNP se debe cumplir un requisito de 20 años cotizados y tener la edad mínima de pensión, que es de 65 años para mujeres y hombres. Por ello, muchos de los afiliados al SNP no alcanzan el beneficio pensional, producto de la densidad de las cotizaciones. “Aproximadamente 65% en 2015 y se elevaría significativamente en el futuro, dado el aumento en afiliaciones que no cumplirían con las condiciones mínimas para recibir pensiones del sistema” (Palomino, 2015, p. 125). Por su parte, para hacerse acreedor a la jubilación por edad legal en el SPP, se debe estar afiliado a una AFP y cumplir los 65 años.

La edad de pensión en Perú, a pesar de ser la más alta entre los países de Latinoamérica, junto con la de México, parece ser la única que va en línea con los cambios demográficos vistos en la actualidad. Además, tal edad genera igualdad entre géneros puesto que se aplica el mismo límite para mujeres y hombres, de manera que ellas tienen la posibilidad de trabajar y de ahorrar durante el mismo lapso de tiempo que lo hacen los hombres. Lo anterior si se tiene en cuenta también que la expectativa de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres, por lo que resultan convenientes esos años extras de trabajo y de ahorro para mejorar su calidad de vida durante la vejez. Lo dicho podría ser un factor sobresaliente en el sistema pensional peruano que sería viable de replicar en Colombia, en el marco de la reforma por implementar.

El SPP cuenta con cinco modalidades de pensión: retiro programado, rentas vitalicias, renta temporal con renta vitalicia diferida, renta de biomonedas y renta

mixta. A continuación se describen las modalidades de mayor importancia y participación:

- **Retiro programado:**

Se mantiene la propiedad del fondo de pensión, que seguirá creciendo en su CIC. Se recibe una pensión mensual en soles, recalculada anualmente en función al saldo de la cuenta, el rendimiento esperado y las expectativas de vida del jubilado y sus beneficiarios. Se brinda una pensión de sobrevivencia, en caso de fallecimiento, sus beneficiarios reciben una pensión. Si no tiene beneficiarios pensionarios, el saldo en su cuenta constituirá herencia. Se puede cambiar de modalidad cuando lo desee el jubilado (Palomino, 2015, p. 129).

- **Rentas vitalicias:**

Se traslada el dinero de la cuenta personal a una compañía de seguros contratando el pago de una pensión mensual vitalicia indexada a la inflación o que crecerá a 2%. Se pierde la propiedad del fondo. Se puede elegir la forma de recibir la pensión en soles o en dólares. En caso de fallecimiento, sus beneficiarios reciben una pensión de sobrevivencia. No genera herencia (Palomino, 2015, p. 129).

- **Renta temporal con renta vitalicia diferida:** es una mezcla entre las dos modalidades antes descritas. El afiliado estará, en el período inicial, en retiro programado y después de unos años pasará a rentas vitalicias, bajo ciertas condiciones que se establecen desde el comienzo y que se deben cumplir.

A diferencia de Chile y de Colombia, en Perú la pensión otorgada por la modalidad de renta vitalicia aumenta cada año con la inflación o en un 2% basado en los cálculos actuariales. En Chile, como ya se mencionó, siempre se da el incremento según la inflación y en Colombia se toma como referente la inflación o el crecimiento del SMMLV. Por lo tanto, este es otro punto relevante que se podría tener en cuenta en la reforma pensional colombiana, con el fin de

que las mesadas suban únicamente fundamentadas en la inflación o en un porcentaje dado por elementos actuariales, a fin de incentivar de nuevo a las aseguradoras a prestar este servicio de rentas vitalicias.

Los cálculos actuariales sobre los que se basan las ofertas de renta vitalicia y se calculan y recalculan los retiros programados se hacen utilizando tablas de mortalidad y parámetros fijados por la SBS. La regulación determina que la renta vitalicia sea fijada de manera que, según las tablas de mortalidad, sea actuarialmente exacta. Es decir, en promedio, las compañías de seguros no se benefician con la muerte de los pensionistas. La utilidad de las compañías de seguros se deriva de la ganancia financiera del manejo de los fondos del jubilado, con lo cual las ofertas de rentas vitalicias equivalentes son perfectamente comparables entre sí (Palomino, 2015, p. 130).

Por otro lado, “el SPP ofrece un seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio; y, durante el período de jubilación, los afiliados tienen acceso al Seguro Social de Salud del Perú (ESSALUD), mediante un pago de 4% de la pensión” (Palomino, 2015, p. 128).

Así mismo, al igual que en Colombia, “el presupuesto público cubre parte importante del financiamiento de las pensiones del SNP (y de muchos otros regímenes pequeños), pues los aportes no son suficientes para pagar el nivel de pensiones que es fijado por el Estado” (Palomino, 2015, p. 111). Sin embargo, la situación fiscal del sistema ha mejorado en forma progresiva a medida que el SNP ha crecido y ha recibido más afiliaciones con mayores aportes.

En 2013, el 33% del pago de las pensiones en el SNP se financió con transferencias directas estatales y la diferencia provino de los afiliados; no obstante, hace algunos años, dicho financiamiento era provisto por transferencias estatales en un 70% (Palomino, 2015, p. 111).

No obstante dichos avances, surgen algunas inquietudes, entre ellas: ¿esta dinámica será sostenible en el tiempo? y ¿los nuevos afiliados de hoy en efecto

se podrán pensionar en el futuro? Tales preguntas aparecen dado que ciertos analistas han planteado que, en apariencia, se está creando una bola de nieve en el esquema de pensiones peruano por el elevado pasivo pensional potencial. Además, otra preocupación manifiesta con respecto al sistema público tiene relación con las limitaciones que poseen las entidades que lo gestionan a la hora de invertir los recursos, pues su régimen de inversiones conduce a que se generen bajas rentabilidades y se tengan altos costos de operación, en comparación con las AFP (ejes del SPP), que obtienen rendimientos superiores e incurrir en pagos inferiores. Cabe resaltar que “entre 2004 y 2013, el número de afiliados al SNP se ha incrementado en promedio en 17.4% anualmente, mientras que en el SPP solo ha crecido en 5.5%” (Palomino, 2015, p. 126).

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), entidad responsable de las políticas sociales del Gobierno, creó en 2011 un programa con el fin de proteger a los adultos mayores contra el riesgo de pobreza en la vejez. Dicho programa se llama “Pensión 65” y “tiene como objetivo otorgar subvenciones directas a los adultos mayores en condición de pobreza extrema y sin pensión” (Palomino, 2015, p. 110). “Pensión 65” otorga un pago bimestral a sus beneficiarios y los hace partícipes de iniciativas de impacto social, que también se encuentran a cargo del MIDIS, tales como: el programa nacional de apoyo directo a los más pobres “Juntos” y los programas de alfabetización, de asistencia alimentaria y de reparaciones. Cabe resaltar que “Pensión 65” no hace parte, como tal, del sistema pensional en Perú y solo es un proyecto de asistencia creado por el Gobierno peruano para proteger a un segmento vulnerable de la población; sin embargo, dicho plan cumple la función del pilar cero en el modelo pensional y con el atributo de la solidaridad ya mencionado.

En Perú, al igual que en Chile y en Colombia, existen las pensiones voluntarias; sin embargo, este tipo de pensiones está dirigido únicamente a los afiliados al sistema privado, sin cubrir a las personas del público; además, no existen incentivos por parte del Gobierno para que los peruanos ahorren en dicho portafolio voluntario. En la actualidad, las contribuciones voluntarias

“representan solo el 0.2% del Fondo de Pensiones Privado” (Palomino, 2015, p. 113).

El sistema pensional del Perú atraviesa por una situación similar a la de Colombia, puesto que tiene baja cobertura, producto de la alta informalidad laboral existente en el país. Sin embargo,

uno de los mayores objetivos de la reforma del 2013 fue la obligatoriedad de aportación de los trabajadores independientes, un primer paso central para aumentar la cobertura en una economía tan informal como la peruana. Sin embargo, la medida fue, primero, limitada severamente; luego, postergada por un año y finalmente, eliminada por el Congreso (Palomino, 2015, p. 113).

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) estima que, al 2013, 1,230,500 personas mayores de 65 años no estaban afiliados a un sistema de pensión contributiva, lo que representaba un 63% del total de personas en este grupo de edad (Palomino, 2015, p. 116).

Además, y también en forma parecida al caso colombiano, en Perú existe una gran desinformación sobre el sistema pensional, por lo que muchas personas no se preocupan por tener un ahorro para su pensión. Sin embargo, a diferencia de Colombia, el modelo no tiene incentivos para que los peruanos se animen a afiliarse a él. “Actualmente solo el 28% de la Población Económicamente Activa (PEA) cotiza en alguno de estos, y el 31% de las personas mayores de 65 años recibe pensiones de los sistemas contributivos. A ellos se suma otro 20% que recibe transferencias de Pensión 65” (Palomino, 2015, p. 107).

6.2.5. México

A lo largo de su historia, México ha diseñado diversos programas pensionales; sin embargo, en los último 20 años, las reformas de ese país se han concentrado en crear esquemas de contribución definida y cuentas individuales. Fue así como, en 1997, México efectuó una importante modificación de su régimen pensional y adoptó un sistema similar al de Colombia. Con posterioridad se han

dado otros ajustes al modelo, hasta llegar al momento presente, en el que el programa cuenta con los cinco pilares contemplados en la teoría pensional, desde el cero hasta el cuarto.

El pilar cero fue incorporado mediante la reforma de pensiones realizada en 2007 y corresponde a un

componente no contributivo que toma la forma de una pensión asistencial financiada con recursos públicos. Generalmente, el objetivo es de combate a la pobreza para la población adulta mayor al garantizar un ingreso mínimo durante esta fase de la vida (Villagómez, 2015, p. 297).

Desde 2013, este plan se llama “65 y Más” y antes se denominaba “70 y Más”; la iniciativa atiende en la actualidad a

las personas de 65 años en adelante, mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1,092.00 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo (Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal de México, 2018, p. 1).

El citado proyecto otorga apoyo económico, más un 29% del salario mínimo mensual y protección social, y, aparte, ofrece educación en salud y actividades productivas.

El Pilar Uno, de pensiones contributivas obligatorias y Beneficio Definido (BD), es el más antiguo. Los programas más importantes son los del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), pero ambos fueron reformados para sustituirlos por uno de contribución definida (CD), capitalización total y cuentas individuales, en 1997 el primero y en 2007 el segundo. El cambio fue obligatorio para los trabajadores IMSS y opcional para los del ISSSTE (no así para los de nuevo ingreso), por lo que coexisten esquemas de BD y CD mientras exista una generación de transición. Estos dos programas reformados conforman el Pilar Dos (Villagómez, 2015, p. 295).

Así mismo, México cuenta con dos pilares contributivos obligatorios, de los que el uno, con un esquema de reparto y beneficios definidos, y que existe desde 1917, se encuentra cerrado a partir de 2007 y no puede recibir nuevos afiliados. Por su parte, el dos, instaurando con la reforma de 1997, es el que obligó a los afiliados al IMSS a hacer parte de este modelo, que funciona según un estándar de contribuciones definidas, capitalización total y cuentas individuales. Luego, una vez finalizado el pilar uno, solo quedará operando el dos, al igual que en Chile. Por un lapso de tiempo continuarán coexistiendo los dos pilares, el régimen de reparto y el de cuentas independientes, aunque sin recibir más beneficiarios en el plan de reparto, pues deberán entrar a ser parte del pilar dos.

Cabe resaltar que, en el contexto mexicano, en ambos sistemas, las cotizaciones son responsabilidad tanto del trabajador como de su empleador y del Estado, que también aportan. Las cotizaciones equivalen a un 6.5% del salario devengado por cada persona y, como complemento, el Estado hace una contribución llamada “cuota social”, equivalente a un “5.5% del SM (salario mínimo) vigente en julio de 1997 y actualizado por inflación” (Villagómez, 2015, p. 301).

En México, en el pilar dos, con independencia de si se está afiliado al IMSS o al ISSSTE, “cada trabajador tiene una cuenta con tres subcuentas: Retiro, vivienda y aportaciones voluntarias” (Villagómez, 2015, p. 295). Las administradoras de fondos para el retiro (AFORE), que son instituciones financieras privadas, están a cargo de la gestión de los fondos de retiro y de ahorro voluntario de los afiliados y cobran una comisión sobre el saldo acumulado en cada cuenta. Estas entidades están reguladas y supervisadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En forma paralela, los recursos de vivienda son manejados por el Instituto del Fondo Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

Los fondos administrados por las AFORE, de manera semejante a lo que ocurre en Colombia, Chile y Perú, tienen un régimen de inversión determinado, que les permite invertir tanto en deuda pública como en activos de renta variable y productos estructurados. Aquí debe precisarse que la participación en deuda pública ha disminuido en el tiempo, lo que ha permitido obtener una diversificación adecuada y hacer mucho más eficientes los portafolios existentes.

Como sucede en Colombia, en México se tiene también una pensión mínima; por ley, el valor de una pensión no podrá ser menor al salario mínimo del Distrito Federal.

En 2007 se reformó el programa del ISSSTE, pero, a diferencia de la reforma IMSS, el nuevo esquema de cuentas individuales y CD fue opcional para los trabajadores activos, pero no para los nuevos que ingresan a partir de la reforma. Cubre alrededor de 2.8 millones de funcionarios públicos del gobierno federal, y se estima que actualmente un millón se encuentra en el esquema reformado. Estos trabajadores también tienen las tres subcuentas mencionadas, pero poseen una cuarta denominada ahorro solidario, que es ahorro voluntario con “matching” de la dependencia gubernamental. Las aportaciones las realizan los trabajadores y el gobierno. Para el seguro de RCV corresponde a 11.3% del SBC (Viilagómez, 2015, p. 302).

Además, no sobra mencionar que el SBC es el salario base de cotización.

En lo que respecta al pilar tres, el mismo se encuentra compuesto por un ahorro pensional voluntario que entra a complementar al ahorro obligatorio, con el fin de aumentar la tasa de reemplazo; a su vez, este pilar ofrece mecanismos de ahorro previsional para los mexicanos que no estén cubiertos por los pilares uno y dos. Cabe resaltar que, como sucede en los demás países ya vistos, el citado pilar resulta subutilizado, pues los ahorros voluntarios representan menos del 1% de los recursos registrados en las AFORE.

Los trabajadores pueden depositar cuando así lo deseen y los recursos pueden ser retirados antes de alcanzar los requisitos de pensión, pero si

esto sucede, se pierden beneficios fiscales como los de diferir pagos de impuestos, contar con ingresos exentos o deducciones adicionales (Villagómez, 2015, p. 302).

En último lugar se tiene el pilar cuatro, por medio del que se ofrecen diversos apoyos sociales a la población en edad de jubilación; uno de ellos, por ejemplo, es el acceso a servicios de salud no contributivos vía el seguro popular. En este punto, y sin perder de vista el propósito central del presente estudio pensional en algunos países latinoamericanos, vale la pena señalar que la reforma por implementar en Colombia debería, de igual manera, agregar al sistema este cuarto pilar, a través de mecanismos que ya son conocidos y funcionales en el país, como lo es el programa de adulto mayor.

México, a semejanza de Perú, considera una edad de pensión de 65 años tanto para hombres como para mujeres, que es otra de las características del modelo pensional mexicano que se podría adoptar en Colombia.

No obstante, y aun con la presencia de los cinco pilares ya referenciados y las bondades del esquema actual que podrían replicarse en Colombia, el régimen de pensiones de México enfrenta hoy un problema similar al colombiano, pues los altos niveles de informalidad implican pocos niveles de cobertura y baja densidad de cotización, lo que se traducirá, en el futuro, en bajas tasas de reemplazo en el sistema de cuenta individual y afectará la sostenibilidad del mismo.

En México el sector informal ha aumentado considerablemente desde hace más de una década y se observa una alta movilidad entre el sector informal y el formal, por lo que muchas cuentas presentan prolongados periodos de inactividad, afectando de manera importante a la densidad de cotización. De las 51 millones de cuentas registradas, menos de 17 millones son activas (Villagómez, 2015, p. 306).

Aparte de dicha falencia, y como también pasa en Colombia, se observa que los niveles de pobreza en México son altos y que la población de adultos mayores está en constante crecimiento, factores que constituyen otra amenaza para el modelo pensional. Sin embargo, iniciativas como el programa “65 y Más” buscan contrarrestar en forma gradual las mencionadas debilidades y ayudan a mitigar fenómenos como el riesgo de pobreza en la vejez. El citado programa cubre un poco más del 70% de la población objetivo y, aunque el monto del auxilio otorgado no supera la mitad del salario mínimo mexicano, esta iniciativa ha ayudado, en forma considerable, a cumplir los objetivos del pilar cero, entre ellos la reducción de la pobreza en las personas mayores. De ahí que en Colombia sea importante tomar esta experiencia y fortalecer algunos proyectos ya en curso, como el programa de adulto mayor nombrado antes, todo ello con el fin de ampliar la cobertura de dichos planes y afrontar de manera proactiva la contingencia ya identificada de pobreza en la vejez, producto del bajo alcance del sistema pensional y del crecimiento de la población adulta.

Debe anotarse que, a pesar de que México refleje tener un sistema pensional multipilar,

no cuenta con un Sistema Nacional de Pensiones producto de una política social integral, sino que ha sido resultado de decisiones particulares en el tiempo; muchas de ellas, resultado de procesos complejos de economía política. La experiencia de estos programas ofrece una gama de lecciones derivadas de los diversos problemas que se han presentado en el tiempo y de la respuesta a estos. Algunos de los principales problemas son la alta fragmentación del sistema y la falta de una adecuada vinculación entre los distintos pilares, la baja cobertura, la poca portabilidad entre muchos de los programas existentes, duplicidades entre los beneficiados y problemas financieros. En este sentido, el sistema de pensiones en el país está aún lejos de lograr alcanzar sus principales objetivos (Villagómez, 2015, p. 303).

La alta desintegración y la distorsión entre los pilares sirven como otra lección aprendida para tener en cuenta en la reforma pensional en Colombia, que debe

ir encaminada a que se cree un sistema multipilar y, al tiempo, debe reconocer la importancia de que dichos pilares interactúen entre sí y operen en forma coordinada, a fin de evitar duplicidades y un uso ineficiente de los recursos públicos de los colombianos.

La reforma a los sistemas de reparto y Beneficio Definido (BD), para sustituirlos por esquemas de capitalización total y cuentas individuales, se planteó principalmente con el objetivo de hacer frente a su insolvencia financiera y creciente costo fiscal. Sin embargo, también incluyó otros propósitos, como los de ampliar la cobertura, incrementar el ahorro para el retiro y definir con claridad los derechos de propiedad de los recursos aportados. Una evaluación requiere considerar estos objetivos, así como el funcionamiento de estos nuevos programas, y también, que la experiencia mexicana es relativamente joven, y dado que estos esquemas son de largo plazo, la valoración resulta parcial. El programa reformado del IMSS cumple apenas 17 años mientras que el del ISSSTE no completa aún sus primeros siete años. Se estima que los primeros pensionados utilizando sus cuentas individuales lo harán aproximadamente en 2021 (Villagómez, 2015, p. 330).

Para terminar, es relevante decir que aún falta un par de años para poder analizar si las reformas pensionales mexicanas llevadas a cabo en 1997 y 2007, y descritas con brevedad en los párrafos anteriores, cumplen a cabalidad sus objetivos principales, pues hoy, por el poco tiempo que lleva su implementación, no es sencillo validar su verdadera efectividad. Sin embargo, dichas reformas conducen, de nuevo, a la formulación de ciertas inquietudes que también aparecieron al estudiar el caso chileno, de las que la más representativa es la relativa a la conveniencia y real operatividad que tendría en Colombia la adopción de un modelo pensional que incorpore solamente cuentas individuales, como ocurre en México. Por otra parte, también se rescatan otros elementos del sistema pensional Mexicano que se podrían acoger en el esquema colombiano y que entrarían a beneficiarlo y hacerlo más integral, como lo son el Pilar Cuatro y la edad de jubilación.

6.2.6. Uruguay.

El sistema mixto de pensiones se creó en Uruguay a través de la reforma de 1995. Este modelo combina el régimen de reparto con el de capitalización individual y tiene diferencias muy significativas con los esquemas pensionales aplicados en Perú y Colombia, disparidades que se detallan más adelante. Resulta importante citar que la reforma de 1995 se hizo con el fin de evitar un creciente déficit financiero, que hacía insostenible el sistema en su momento.

El deterioro de la relación entre activos y pasivos, consecuencia, a su vez, de las tendencias demográficas (expectativas de vida, tasas de natalidad), el desempeño económico, la informalidad, la deficiente gestión institucional y el “clientelismo” político en el acceso y ajustes de las prestaciones, fueron las principales razones que motivaron la reforma (Acuña, 2015c, p. 243).

El sistema mixto en Uruguay otorga a las entidades administradoras del Sistema de Capitalización Individual (AFAP) un rol menos representativo que el que poseen las AFP en Perú, Chile y Colombia. Las AFAP se concentran, únicamente, en la gestión de activos durante la etapa de acumulación de los uruguayos y no participan en el recaudo de las cotizaciones ni en la de desacumulación, puesto que no se les permite prestar el servicio de retiro programado, modalidad de pensión que sí se ofrece por las AFP en Perú, Chile y Colombia.

Las actividades de recaudación y cobro de cotizaciones y la relación con los empleadores, son responsabilidad de entidades públicas. Las administradoras tampoco participan en la etapa de desacumulación del sistema, porque no están autorizadas a otorgar retiros programados. Por otra parte, las compañías de seguros privadas no están ofertando rentas vitalicias ni la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia, pues este mercado es un monopolio de hecho en poder de una compañía del sector público. Así, el Estado se sigue haciendo cargo del pago de prestaciones no solo en el régimen de reparto, sino también en el sistema de capitalización individual, asumiendo los riesgos de rentabilidad, longevidad y evolución de

salarios (las prestaciones deben ajustarse según el índice medio de salarios, por norma constitucional) (Acuña, 2015c, p. 244).

Debido a lo anterior, todos los uruguayos afiliados al sistema reciben su pensión por parte del régimen de reparto. Para recibir tal pensión, las personas deben cumplir 15 años de cotización, con independencia de su edad; si alguien no llegase a sumar este tiempo exigido por la ley, perdería los aportes realizados, sin importar en cuál de los dos regímenes estuvo durante su etapa de acumulación.

El Banco de Previsión Social (BPS) es la entidad pública que administra el régimen de reparto (pilar uno); este organismo es, a su vez, accionista de República AFAP, la principal administradora de fondos de ahorro previsional del país. El BPS lleva a cabo una excelente gestión, lo que ha ayudado al incremento del número de cotizantes y de la recaudación;

esta institución cuenta con amplia información de los ciudadanos uruguayos, porque no solo recauda y cobra los aportes, sino que también paga las pensiones no contributivas, administra y otorga las jubilaciones y pensiones del Pilar Uno, concede beneficios de maternidad, desempleo y otros a los trabajadores activos y tiene una buena coordinación con la Dirección General Impositiva (Acuña, 2015c, p. 246).

La buena labor ejecutada por la BPS es una característica por resaltar en el Sistema Pensional de Uruguay, aunque, si se tiene en cuenta el amplio y completo acceso a la información del sistema que tiene dicha organización, producto de su vasta funcionalidad en el modelo de pensiones. De ahí que, antes de plantear la conveniencia de una figura similar en el régimen colombiano, tendría que evaluarse, en primera instancia, la posibilidad y la real viabilidad de agrupar todos los datos que manejan las AFP y Colpensiones a través de un ente gubernamental, como, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo, con el fin de construir un banco de conocimiento que permita comprender la realidad pensional, conocer sus condiciones e identificar sus falencias, para luego poder

mejorar el esquema mediante el abordaje de puntos claves como la cobertura nacional.

Los afiliados de rentas altas, mayores al tope del primer tramo de ingresos, que actualmente es de aproximadamente USD 1,549 mensuales, deben participar obligatoriamente en el Pilar Dos de capitalización individual, mientras que los de menores rentas pueden hacerlo voluntariamente. Si optan por ello, dividen sus aportes entre el régimen de reparto y el de capitalización individual. La decisión se puede tomar al momento de entrar a trabajar o posteriormente, y existen incentivos para cotizar en el Pilar Dos. En efecto, quienes decidan hacerlo tienen un premio de 50% en la prestación que reciben del régimen de reparto. La decisión es reversible. Entre los 40 y 50 años los afiliados pueden revocar la opción por el sistema de capitalización individual y volver al Pilar Uno de reparto dentro del sistema mixto, sin perjuicio de mantener aportes en las AFAP si en algún período su salario superó los USD 1,549 mensuales (Acuña, 2015c, p. 244).

El hecho de que el BPS sea accionista de República AFAP y que se cuente con incentivos económicos por parte del BPS, que es el pilar uno, para que los afiliados coticen en el dos, demuestra que en el sistema mixto uruguayo no existe competencia entre ambos pilares, como sí sucede en Colombia y en Perú. Y es que esta rivalidad no debería presentarse, pues los dos son necesarios y complementarios y de ahí que el mencionado sea un rasgo que debe subrayarse del modelo uruguayo, digno de copiar en la reforma pensional colombiana.

Por otro lado, llama la atención la política uruguaya que les exige a los afiliados de rentas altas participar con carácter obligatorio en el pilar dos de capitalización individual, mientras que las personas de menores rentas pueden hacerlo de manera voluntaria. En este caso, la implementación de una medida parecida en Colombia ayudaría a eliminar los subsidios para la población de grandes ingresos que, en realidad, no es la que necesita tales auxilios. Con ello, el sistema pensional colombiano sería más equitativo y se acabarían fenómenos

como las megapensiones, que le generan en la actualidad un gran hueco financiero al esquema pensional.

La jubilación promedio pagada por el régimen de reparto representó en diciembre de 2013 un 63.6% de la renta promedio de los trabajadores que pagan aportes. Por otra parte, la tasa de reemplazo promedio estimada por el BPS es de 58%. Para los nuevos trabajadores que ingresan al mercado laboral, este estudio proyectó tasas de reemplazo entre 62% y 66% del promedio de las remuneraciones de los últimos diez años, sumando las otorgadas por el BPS y las financiadas con los saldos acumulados en las cuentas individuales de las AFAP.

Estas tasas de reemplazo son altas en relación con las estimadas para otros países de Latinoamérica e incluso de Europa. Sin embargo, el costo de financiamiento también es elevado. Según el BPS la tasa de aportación de trabajadores y empleadores que equilibra ingresos con egresos es de 32.9% de las remuneraciones. En el 2004 dicha tasa de equilibrio llegó a ser de 47.1% de las remuneraciones. Como la tasa efectiva de cotización es de 22.5%, se requieren recursos adicionales para financiar la brecha. El BPS se financia también con fondos que provienen de impuestos afectados (fundamentalmente 7 puntos de IVA, de un total de 22) y de la asistencia financiera del Estado. Los egresos totales del BPS representaron durante el 2013 un 10.7% del PIB y 46.8% de los gastos del gobierno central (Acuña, 2015c, p. 245).

Las AFAP se encuentran reguladas por diversas leyes y decretos y están bajo el control del Banco Central del Uruguay. Hoy existen cuatro AFAP en Uruguay: República AFAP, AFAP Sura, Unión Capital AFAP e Integración AFAP. Al igual que los fondos administrados por las AFP en Colombia, Chile y Perú, los fondos de ahorro previsional de Uruguay cuentan también con un régimen de inversión particular, que deben cumplir las AFAP. Sin embargo, dicho régimen es mucho más restrictivo que los vigentes en Colombia, Chile y Perú, pues solo permite una baja adquisición de títulos del sector privado y del extranjero y les da

predilección a los valores emitidos por el Estado y el Banco Central del Uruguay, de manera que los últimos se vean beneficiados por una alta demanda de parte de los fondos pensionales. Tal situación beneficia al Estado, puesto que lo provee de recursos disponibles para financiarse, pero, al mismo tiempo, perjudica la rentabilidad de los portafolios manejados por las AFAP, pues los activos provenientes del Gobierno ofrecen menor retorno frente a otros productos financieros y, a su vez, generan menor diversificación en las carteras de inversión y las hace menos eficientes.

Fuera de los pilares contributivos uno y dos, en Uruguay existe un pilar cero, no contributivo, que entrega beneficios a las personas de más de 64 años que no participan en los pilares contributivos, con el propósito de buscar disminuir el riesgo de pobreza en la vejez a través de un programa asistencial. “El valor de esta prestación es actualmente de USD 299 por mes, o un 76.5% del salario mínimo. Poco más del 7% de la población adulta mayor recibe este beneficio” (Acuña, 2015c, p. 244).

Por último, se tiene un pilar tres, el de ahorro voluntario, gestionado por las mismas entidades que administran el pilar dos, las AFAP, al igual que en Colombia, Chile y Perú. Así mismo, en Uruguay, como sucede en Colombia, el ahorro voluntario tiene beneficios tributarios, con el objetivo de incentivar a las personas para que ahorren para su pensión a través de los mencionados fondos; sin embargo, aún son pocos los afiliados a dicho sistema y se anota que, en apariencia, y como es el caso colombiano, prevalece un alto desconocimiento del modelo voluntario por parte de los uruguayos, producto de la falta de promoción del producto.

6.3. Aspectos que deben corregirse con la reforma pensional en Colombia

A continuación se presentan los aspectos más relevantes encontrados y extraídos del estudio de los otros esquemas pensionales latinoamericanos, que

se expuso en los numerales anteriores. Tales puntos son comunes a todos los modelos evaluados y, dado que reflejan las grandes falencias de los sistemas de pensiones vigentes, constituyen dimensiones que necesariamente deben abordarse y corregirse en la reforma pensional por desplegar en Colombia. Por lo tanto, la citada reforma debe tener en cuenta:

1. Baja cobertura:

- En Colombia, en la actualidad, tan solo el 23% de las personas de la tercera edad reciben pensión y se estima que este porcentaje podría caer hasta un 18.8% en 2050, en caso de no llevarse a cabo la anotada reforma.
- En el año 2050, el 85% de las personas mayores de 65 años no tendrá pensión de jubilación.
- En el país la vejez es la principal causa de pobreza. “Hay estudios que revelan que el mayor nivel de pobreza se encuentra entre la población cuya edad supera los 65 años de edad” (Amador Andrade, 2017, p. 75).

2. Alta informalidad en el mercado laboral:

- El sistema pensional existente no cubre a los millones de colombianos que hoy laboran en la informalidad.
- Para el año 2017, la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y 23 áreas metropolitanas fue de 47.2% y 48.4%, en su orden. En el año 2016 las proporciones fueron de 47.5% y 48.6%, en igual orden.

3. Desigualdad e insolidaridad en las pensiones, mejor conocidas como las megapensiones:

- Falta de equidad en los subsidios, que va en contra del bienestar de los adultos mayores.
- El RPM tiene los subsidios superiores para la población de estratos 4 y 5.

- En el régimen público, para las personas que se pensionan con cotizaciones de la base máxima permitida, el Gobierno subsidia alrededor de COP900 millones, mientras que, para la población que aporta con base en el salario mínimo, la contribución de la Nación es tan solo de COP140 millones.
- De los COP18.4 billones que el Gobierno destinó a subsidios pensionales en 2015, el 50.8% se destinó al 20% de los pensionados de mayor ingreso, mientras que el 20% de personas con menores recursos recibió apenas el 4.3% de dichos subsidios.

4. Desconocimiento y falta de interés de los ciudadanos por el sistema pensional como forma de preparación para su vejez:

- Pensamiento de corto plazo inherente a la cultura colombiana.
- Ausencia de una cultura de ahorro en el país.
- Los trabajadores colombianos cotizan apenas 15 de los 25 años requeridos como mínimo para esta prestación.
- Los colombianos no se sienten responsables de su vejez, sino que le transfieren dicha obligación a la Nación.

5. Déficit del régimen público hace el sistema insostenible:

- Las pensiones son el segundo rubro más alto del presupuesto del Estado.
- Durante 2017, el Gobierno gastó cerca de COP38 billones en subsidios para las personas mayores, dada la inequidad y la baja cobertura que tiene hoy el sistema pensional colombiano.
- En las cuentas de la cartera financiera está que los gastos en pensiones que tendrá que asumir el Ejecutivo durante 2018 registrarán un incremento del 8.8%, en relación con lo que destinó durante 2017, lo que quiere decir que la Nación espera gastar COP41.14 billones durante el 2018 en el pago de pensiones, lo que equivaldría a un 4.2% del PIB proyectado para ese año y

representa unos COP3.33 billones más frente a los COP37.81 billones que se destinaron para tal propósito en 2017.

- El régimen público tiene un déficit de alrededor de COP40 billones.
- Producto de la informalidad, no existe el suficiente número de personas que cotizan, lo que hace insostenible un sistema de pensiones.
- Según la OCDE,

Frente a la capacidad que tiene el Estado, la situación demográfica y el bajo nivel de cotización, el sistema es muy generoso en términos de tasa de remplazo. Este pensiona a una edad que no es acorde a la expectativa de vida actual de las personas y tiene edades diferenciales para obtener la pensión entre hombres y mujeres, a pesar de que estas últimas tienen una expectativa de vida mayor. No existe equilibrio entre la cotización de los afiliados al sistema y la prestación que van a recibir y esa diferencia la asume el Estado; eso conlleva la existencia de un mayor subsidio para las personas de mayores ingresos. El promedio sobre el cual se reconoce la pensión es el de los últimos diez años, lo que incentiva a que algunas personas y sus empleadores incrementen el nivel de cotizaciones en estos períodos (Amador Andrade, 2017, p. 78).

6. Drástica transición y tendencia demográfica (expectativas de vida):

- En 1950 la esperanza de vida para los colombianos era de 48 años, mientras que hoy asciende a 79 para las mujeres y 74 para los hombres y se espera que para 2050 crezca un 26% más.
- Con base en la proyección de envejecimiento de la población, el esquema pensional actual disminuirá la cobertura hasta 17% para 2050.

7. Inviabilidad de la modalidad de pensión renta vitalicia en el RAIS:

- Muchas aseguradoras están dejando de ofrecer las rentas vitalicias, puesto que se está volviendo inviable, desde el punto de vista financiero, para ellas dicho negocio y por tal motivo las mismas AFP han tenido que asumir esta función, sin que el negocio de seguros sea su actividad principal.

Luego, una vez identificados los elementos principales que se deben cobijar y solventar dentro de la reforma pensional por desarrollar en Colombia, resulta oportuno comenzar a plantear una propuesta formal para tal reforma.

En primera instancia, resulta claro que la reforma pensional que se requiere en el país, de manera urgente, es de tipo estructural, de modo que incluya cambios significativos y que implique avances importantes en el logro de los objetivos del sistema pensional en el corto, el mediano y el largo plazo. La mencionada reforma debe acometerse con el fin de proteger la vejez del 100% de la población en Colombia, para abarcar tanto a aquellas personas que ya cotizan y hacen parte del modelo como a las que aún no participan en el mismo, por su edad o su situación económica. La reforma, con el fin de que sea exitosa, deberá:

- Garantizar protección de la pobreza en la vejez.
- Mantener o mejorar la estabilidad económica del país.
- Ser soportada por el fisco y la economía colombiana en el corto, el mediano y el largo plazo, para que el sistema sea sostenible en el tiempo.
- Ser distributiva y equitativa en el sentido generacional.
- Aplicar tanto al sector público como al privado.
- Crear un modelo que el Gobierno pueda regular y supervisar.
- Generar compromiso por parte de los gobernantes y la población.

En este contexto, es preciso señalar que un sistema pensional óptimo es el que cumple las siguientes características: 1) un sistema que provee beneficios a toda la población y, además, ofrece una vejez digna para toda la sociedad; 2) un sistema que el Gobierno y la población están en capacidad económica de

solventar; 3) un sistema que se pueda mantener en el tiempo, tanto por su nivel de cobertura como por su solidez financiera, y 4) un sistema preparado para sobrevivir ante diferentes adversidades, sean económicas, políticas, demográficas, naturales, tecnológicas o culturales, entre otras posibilidades. Lo anterior para enfatizar que todas las reformas pensionales por desplegar deben estar encaminadas a acercarse, lo máximo posible, a dicho sistema óptimo.

6.4. Propuesta de las modificaciones que se debería considerar en el proyecto de ley para la reforma pensional en Colombia

6.4.1. Realizar un cambio estructural en el régimen de prima media

La primera recomendación respecto a las modificaciones que se deberían considerar en el proyecto de ley que tendría por objeto efectuar una reforma pensional en Colombia, debe ser convertir el régimen de prima media en un sistema nocional, así como funciona en Europa, de manera que una porción representativa de la población puede pensionarse con más de un SMMLV, sin necesidad de requerirse un subsidio por parte del Gobierno. Es así como este régimen se dividiría en dos: el RPM para personas que no alcanzan a pensionarse con al menos un SMMLV y el RPM para los individuos que logran pensionarse con más de un SMMLV.

Así, el cambio estructural se sugiere, únicamente, para los afiliados que pueden pensionarse con un SMMLV, sin los subsidios del Estado. La idea principal es que para dichas personas el régimen comience a funcionar como un sistema nocional, en el que la pensión se determinaría en función de las cotizaciones realizadas y del tiempo durante el que se aportó. Luego, la pensión se establecería con base en un cálculo actuarial, de igual modo que cómo opera hoy la modalidad de retiro programado del RAIS; dicho cálculo se realizaría al tener en cuenta el ahorro llevado a cabo, la rentabilidad del año anterior, el retorno proyectado y la expectativa de vida del individuo. Con lo anterior dejaría

de aplicarse el método actual, en el que se garantiza una mesada pensional en la que se toma como referencia únicamente el promedio salarial de los últimos diez años y una tasa de reemplazo, que va aumentando cada año, según la variación porcentual del índice de precios al consumidor (IPC), sin importar el monto del ahorro del afiliado.

Lo dicho ayudaría a eliminar los subsidios del RPM, que por lo común favorecen a la población de mayores ingresos, y se aseguraría que dichos auxilios se dirigieran a las personas que en realidad los necesitan y que son las más vulnerables. Además, la iniciativa propuesta incentivaría a los individuos de mayores rentas a afiliarse al RAIS y se eliminaría, de cierta forma, parte de la competencia existente entre los dos regímenes. Es importante resaltar que los mayores recursos que se empezarían a ahorrar en el esquema RAIS entrarían a beneficiar en forma directa a la economía del país, pues esos recursos siempre han sido concebidos como un valioso medio de financiamiento de los grandes proyectos de infraestructura, del Gobierno como tal, de otras empresas públicas y privadas, etc. Por otro lado, es conveniente recordar que mientras el régimen público tiene un déficit de un poco más de COP40 billones, los recursos de ahorro pensional que administran las AFP tuvieron un rendimiento de COP16.9 billones en 2016 y de COP28.1 billones en 2017; de igual manera, los retornos históricos que han generado las AFP en los últimos 25 años suman COP115.8 billones.

En este contexto resulta oportuno citar, a modo de ejemplo, casos como el Uruguay, país en el que, como se vio en numerales anteriores, se obliga a los afiliados de ingresos altos a cotizar, con carácter obligatorio, en el pilar dos de capitalización individual, mientras que las personas de menores rentas pueden hacerlo de manera voluntaria. Así, la sugerencia planteada implica replicar este modelo, aunque con una variante, pues se abre la posibilidad de que Colpensiones se mantenga vigente y sea receptora de un segmento de los ahorros, sin que se tenga que darse un traspaso al régimen privado.

Así mismo, con esta proposición, el Gobierno ya no estaría habilitado para pagar megapensiones puesto que a los individuos de altos ingresos se les reconocería únicamente lo que han alcanzado a ahorrar y no recibirían ningún tipo de auxilio de parte del Estado. La implementación de un cambio en esta dimensión ayudaría a eliminar los subsidios a la población con rentas altas, que en realidad no los requiere, y el sistema pensional en Colombia lograría ser más equitativo, sin las pensiones descomunales que en la actualidad le causan un gran hueco financiero al esquema. Además, se podrían reducir de manera significativa la desigualdad y la insolidaridad en las pensiones, aumentar la cobertura y disminuir el déficit del régimen público, con el fin de hacerlo sostenible en el largo plazo.

La implementación de esta modificación también daría fin a los regímenes especiales pensionales, financiados con recursos públicos y dirigidos a los militares, los policías, los presidentes de la República, los parlamentarios, el magisterio, los magistrados de las altas cortes, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y otros servidores públicos. Todos los anteriores serían cobijados por las nuevas medidas y el presupuesto de la Nación no tendría que asumir dicha inmensa carga pensional año tras año. Y es que hoy que gran parte de los aportes de los contribuyentes y cotizantes actuales de Colpensiones, al igual que una porción de los impuestos que paga la población, financian las pensiones de los mencionados funcionarios estatales, pero, en el modelo presentado, tales pensiones serían ahorradas por los mismos empleados públicos, sin que se trate de una responsabilidad del Gobierno ni de los colombianos en general.

Vale la pena citar que para que en realidad se dé una modificación sustancial y se mejore el sistema pensional en el corto, el mediano y el largo plazo, este ajuste debería hacerse efectivo, una vez implementada la reforma, tanto sobre las personas nuevas que ingresen al régimen como sobre los individuos que en la actualidad se encuentran afiliados al mismo, con el objetivo de poder llevar a

cabo las otras propuestas complementarias de la reforma pensional que se exponen más adelante.

Cabe recordar que, a la fecha, el RPM otorga mayores subsidios a la población de estratos 4 y 5, que a la de estratos 1,2 y 3, lo que no tiene ningún sentido. Por otro lado, en el régimen público, los individuos que se pensionan con cotización de la base máxima permitida, reciben un soporte del Gobierno cercano a los COP900 millones, mientras que las personas que aportan con base en el salario mínimo son acreedoras a una contribución de la Nación de tan solo COP140 millones. Los cálculos del Departamento de Planeación Nacional indican que “de los COP 18.4 billones que el Gobierno destinó a subsidios pensionales en 2015, 50.8% se destinó a 20% de pensionados de mayor ingreso, mientras que el 20% de menores recursos recibe apenas 4.3% de esos subsidios” (Las cuentas de Fedesarrollo para salvar el sistema pensional, 2018). Por lo anterior, es claro que el sistema pensional debe buscar una mayor equidad en el país y una mejor distribución de la riqueza, con el propósito de acabar con el fenómeno de la incorrecta aplicación del principio básico pensional de la solidaridad.

Como respaldo a lo formulado en el párrafo precedente, se observa que el régimen público de pensiones no está bien financiado con los ahorros, puesto que ellos no son suficientes, y por tal motivo se genera una gran carga fiscal para el Estado. De ahí que, de nuevo, la corrección de esta distorsión del sistema supone iniciar la eliminación de los subsidios dados a los más ricos, de forma que el régimen de prima media se pueda mantener en el tiempo y se disminuya el déficit en las cuentas del país. Al adoptarse la propuesta aquí discutida sobre el RPM, el Estado economizaría una gran cantidad de recursos (más de COP900 millones), con los que se podría potencializar el programa BEPS y cumplir otros propósitos, como el referido a que los individuos que se encuentran en la informalidad tengan la posibilidad de recibir una pensión en el futuro.

6.4.2. Aumentar la edad de pensión

La segunda sugerencia respecto a la reforma pensional por desarrollar en Colombia consiste en aumentar la edad de pensión para las mujeres y los hombres hasta los 64 años, con el fin de replicar la igualdad de géneros en dicho parámetro que se tiene en países como México y Perú. Esta medida otorgaría más tiempo de cotización a ambos sexos y volvería más equitativo el sistema, puesto que las mujeres tendrían disponible la misma cantidad de años de ahorro que los hombres y podrían laborar hasta igual edad, si así lo desearan o lo requirieran.

A medida que han aumentado las expectativas de vida, también ha mejorado la salud de los adultos, que es un resultado de tendencias como las nuevas tecnologías, las continuas innovaciones y la adopción de estilos de vida más sanos. Y es que, por lo general, entre los 57 y los 64 años un individuo en Colombia aún está en condiciones de trabajar y, si ello no pasara, tendría la posibilidad de acceder a una pensión por invalidez. Por otro lado, las personas también seguirían siendo libres para tomar la decisión de afiliarse al RAIS, régimen que no exige ninguna edad de pensión, siempre y cuando se acumulen los ahorros suficientes. Luego, en forma paralela al incremento recomendado en la edad de la pensión, también se mantendrían las alternativas hoy disponibles para que las personas pudieran recibir una pensión temprana, pues la población con incapacidad de laborar podría pensionarse antes de los 64 años, al igual que los sujetos que atiendan a las condiciones establecidas y de manera voluntaria así lo definan.

La edad de pensión en México y Perú ya referenciada (65 años para mujeres y hombres), a pesar de ser la más alta entre los países de Latinoamérica, parece ser la única que va en línea con los cambios demográficos de la actualidad. Además, dicha edad genera equivalencia entre géneros, puesto que se considera la misma regla para mujeres y hombres. De igual manera, no se puede perder de vista que la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres, por lo que no tiene sentido que ellas deban finalizar su etapa productiva y de ahorro en forma anticipada.

Es importante recordar la drástica transición por la que ha atravesado Colombia en cuanto a la expectativa de vida durante los últimos años, así como la tendencia demográfica de dicha variable en el futuro. En el país, la expectativa de vida ha crecido en forma considerable, porque, según Juan David Correa Solórzano (2017), presidente de la AFP Protección, en 1950 la proyección de vida era de 48 años, mientras que ahora es de 79 para las mujeres, de 74 para los hombres y se espera que suba un 26% para 2050.

Estos datos reflejan, con claridad, cómo se ha transformado la esperanza de vida en Colombia, lo que conduce a su ampliación hace necesaria y oportuna una reforma pensional que permita actualizar el modelo de pensiones vigente, de modo que el mismo sea coherente con las evoluciones poblacionales evidenciadas. Así mismo, el gráfico muestra la gran contradicción predominante en el esquema pensional actual, pues las mujeres, a pesar de tener una expectativa de vida mayor que la de los hombres, cuentan con un menor tiempo de ahorro para su pensión; en el país, una mujer se pensiona hoy a los 57 años, mientras que los hombres lo hacen a los 62. De ahí que se formule otra vez la pregunta ya mencionada: ¿por qué las mujeres tienen la opción de acumular menores ahorros que los hombres, si ellas demandan recursos superiores por el hecho de vivir más años? Las mujeres tienen cinco años menos de ahorro pensional, aun con una estimación de vida más larga, lo que de ninguna manera tiene mucho sentido. Por tal motivo, la edad de pensión se debe renovar, fundamentada en la esperanza de vida real, y al equiparar el estándar para mujeres y hombres, en búsqueda de que el sistema sea ecuánime con ambos géneros.

Además, el incremento en la edad de la pensión volvería más sostenible el RPM, puesto que, por un lado, los recursos ahorrados por los pensionados aumentarían y, por otra parte, disminuirían los años en los que dichas personas recibirían una mesada pensional. Aparte de lo expuesto, se le daría viabilidad al negocio de renta vitalicia para las aseguradoras, pues estas compañías

recibirían un monto superior de recursos y soportarían las citadas mesadas por una suma de años menor.

6.4.3. Crear un programa de educación financiera, ahorro y pensión para la vejez

En tercer lugar, se propone la creación de un programa integral de educación financiera, ahorro y pensión para la vejez. El país se está demorando en fortalecer la formación en finanzas y en incentivar la cultura del ahorro, si se toma en consideración que en la época actual no se enseña desde temprana edad la necesidad de ahorrar para el futuro y no se da a conocer el funcionamiento del sistema pensional de manera simple y clara. Lo anterior sería fundamental para que las personas, cuando lleguen a su edad laboral, tengan claridad sobre la operación del esquema pensional, las posibilidades que el mismo ofrece y los beneficios que otorga, y, a su vez, conozcan las consecuencias que tendrían por no afiliarse al modelo, así como el daño que se le hace al país.

El Gobierno podría construir este programa si convierte en aliados a varios actores del sector financiero, como las AFP, Colpensiones, Asofondos y Asobancaria, entidades que podrían elaborar en forma conjunta los planes de capacitación y desplegarlos entre la población. Por otro lado, también se requeriría una participación muy activa de las universidades y los colegios, tanto públicos como privados, para que abran espacios de formación y motiven a los alumnos a vincularse a ellos. De igual forma, podría exigirse que las instituciones educativas dicten cursos de instrucción financiera y ahorro pensional, financiados por el Estado y los asociados antes mencionados. Las alcaldías de las ciudades y los restantes municipios también podrían apoyar la iniciativa, mediante la creación de opciones de capacitación para la ciudadanía.

Y es que resulta innegable que uno de los problemas más graves que enfrenta en la actualidad el sistema pensional en Colombia obedece al desconocimiento y a la falta de interés de la población en el mismo, porque se ignoran los conceptos básicos del régimen y, peor aún, no se le ve como la forma de

prepararse para la vejez. Muchos colombianos piensan únicamente en el corto plazo y no en cimentar previsiones para el futuro y no existe una cultura real de ahorro. Por ello, es trascendental que se comience a modificar ese pensamiento colectivo y se concientice a los individuos acerca de que la pensión debe configurarse desde la juventud a través del sistema obligatorio y, en caso de ser posible, con el modelo voluntario.

6.4.4. Ampliar la cobertura y mejorar el programa de adulto mayor (Colombia Mayor) y crear un pilar cuatro en que se cumpla a través del mismo programa

La cuarta recomendación sobre la reforma pensional en Colombia se relaciona con fortalecer y potencializar el programa de adulto mayor ya existente, con el fin de ampliar su cobertura y convertirlo en un plan que en realidad ofrezca un servicio integral a los adultos con mayor condición de vulnerabilidad, para, por último, mejorar en forma significativa la calidad de vida de dicho segmento de la población. Hoy, aunque el mencionado programa aparece como una buena iniciativa del Gobierno para combatir el riesgo de pobreza en la vejez, exhibe un bajo alcance y aun no brinda un soporte global que en efecto favorezca las condiciones de los ancianos. Es sustancial recordar que la vejez es la principal causa de pobreza en el país y que tan solo el 23% de las personas de la tercera edad reciben una pensión.

El programa en referencia continuaría siendo financiado por el fondo de solidaridad pensional, perteneciente al Ministerio del Trabajo. Como se anotó más arriba, dicho fondo es una figura creada por el sistema general de pensiones para subsidiar el monto de las cotizaciones de aquellas personas que no puedan acceder a los sistemas de seguridad social, por dificultades socioeconómica u otras características. Los recursos del fondo provienen de un aporte adicional del 1% que exige la ley a las personas que ganan más de cuatro SMMLV, así como de los aportes de los altos asalariados, que deben hacer contribuciones extras si ostentan ingresos superiores a 16 SMMLV (tales aportes extras funcionan de la siguiente manera: de 16 a 17 SMMLV de un 0.2%, de 17 a 18

SMMLV de un 0.4%, de 18 a 19 SMMLV de un 0.6%, de 19 a 20 SMMLV de un 0.8% y superiores a 20 SMMLV de 1%).

Para incrementar el despliegue y mejorar la atención del programa de adulto mayor se sugiere acrecentar el aporte adicional del 1% que exige la ley a las personas que ganan más de cuatro SMMLV a un 2%. De igual manera, se propone aumentar el aporte de los individuos que ostentan rentas superiores a 16 SMMLV, mediante los siguientes cambios: de 16 a 17 SMMLV de un 0.2% a un 0.4%, de 17 a 18 SMMLV de un 0.4% a un 0.8%, de 18 a 19 SMMLV de un 0.6% a un 1.2%, de 19 a 20 SMMLV de un 0.8% a un 1.6% y superiores a 20 SMMLV de un 1% a un 2%.

Como se citó al inicio de este trabajo, el programa de adulto mayor cuenta con dos tipos de subsidios, uno directo y otro indirecto. El subsidio directo se trata de un dinero que se les entrega en forma periódica a las personas mayores, y el indirecto se canaliza a través de los centros de bienestar del adulto mayor, en los que los individuos reciben servicios sociales básicos, ya sea porque viven en ellos o porque solo asisten en forma eventual a los mismos. De ahí que la idea sea fortalecer el portafolio de beneficios provistos por dichos centros, que, en conjunto con las cajas de compensación, reforzarían los apoyos no financieros en áreas como salud, educación, cultura y recreación, de modo que la población mayor pueda mantenerse activa y se mejoren las condiciones de los ancianos que se encuentran desamparados y que viven en la indigencia o en la extrema pobreza. Se trataría de un paquete de servicios adicionales que se encontraría disponible para toda la población mayor inscrita en el plan, con independencia de si recibe un subsidio directo o indirecto. Con esas ayudas se enriquecería aún más la iniciativa, para convertirla en una prestación global que incida de manera significativa en la calidad de vida de los individuos atendidos. Así, se estructuraría en Colombia el pilar cuatro del modelo pensional, a partir del programa de adulto mayor ya existente y con ampliación de su definición y su impacto.

Es esencial recordar que en el programa de adulto mayor los alcaldes son quienes determinan el valor del subsidio, pues a cada municipio se le asignan unos recursos específicos para tal fin; los mandatarios locales son los que establecen el número de cupos por otorgar y el valor de los auxilios, según la cantidad de adultos mayores que cumplen los requisitos para hacer parte del plan; debido a ello, el monto de dichos subsidios varía en forma sustancial entre las distintas municipalidades del país. De acuerdo con lo anterior, se aconsejaría también que, en el marco del ajuste aquí propuesto, el Gobierno estableciera un tope para dicho auxilio, de forma que en ningún municipio las cantidades por asignar se acerquen a un SMMLV y, con ello, se evite crear un incentivo erróneo para que las personas trabajen en la informalidad y no en la formalidad, si se tiene presente que este tipo de iniciativas, cuando no poseen un diseño adecuado, pueden producir grandes distorsiones en el mercado laboral porque, si los individuos observan que obtendrán una alta prestación en la vejez a pesar de no haber cotizado en el sistema pensional, van a preferir ocuparse en la informalidad.

En línea con lo dicho, sería deseable que en el plan se robusteciera el rol de los coordinadores municipales en el país, con el fin de que entren a garantizar el cálculo preciso de los auxilios y su correcta asignación y velen por que no exista duplicidad en el pago de dicho beneficio y de algunos similares concedidos por otros proyectos sociales. Cabe resaltar que el programa Colombia Mayor ya cuenta con esta figura, pero su tarea se limita a la inscripción y la verificación de los adultos mayores interesados y a hacer un seguimiento a que todos los inscritos continúen cumpliendo los requisitos para ser parte de la iniciativa.

De esta forma, se habla de la configuración de un pilar cero y de un pilar cuatro estructurados de manera acertada y perfilados para brindar un alto nivel de cobertura, de forma que se instaure una política social completa y funcional, que en efecto ayude a combatir el riesgo de pobreza en la vejez. En México, por ejemplo, el programa “65 y Más”, que es similar al plan Colombia Mayor, llega al 72% de la población objetivo, mientras que en el país solo se alcanza el 53.5%,

por lo que en el país debe aumentar su alcance, por encima, incluso, del nivel mexicano. Hoy, un poco más de 1.500.000 adultos mayores se benefician de la iniciativa, por lo que si se duplican los esfuerzos de cotización, vía el fondo de solidaridad pensional, se podría llegar a 2.500.000 personas y extender los servicios, tanto los económicos como los no económicos.

6.4.5. Expandir y fortalecer el programa BEPS, enfocándolo en especial hacia las personas que laboran en la informalidad

La primera recomendación, ya planteada, en relación con la reforma pensional en Colombia, fundamentada en los cambios al RPM, generaría un ahorro de más de COP900 millones para el Estado. De ahí que la quinta idea referente a la citada reforma sería que, con parte de los recursos que van a economizarse, se fortaleciera y ampliara el programa BEPS, con el propósito de que muchas de las personas que estén en la informalidad tengan la posibilidad de recibir una pensión, que sería el segmento foco; sin embargo, el hecho de que el centro de la iniciativa sea dicha población informal no quiere decir que los individuos con otras condiciones no se puedan vincular. Cabe rescatar que los colombianos mayores de 18 años y con ingresos menores a un salario mínimo son los primeros llamados a participar del BEPS, porque únicamente las personas con ambas características pueden gozar en forma directa de dicho auxilio entregado por el Estado.

Como ya se anotó, el programa BEPS es un ahorro voluntario que pretende proteger a la población que no puede cotizar en el RAIS ni el RPM, pues los recursos percibidos no le alcanzan para hacerlo. El citado programa brinda flexibilidad en dicho ahorro, sin exigir un monto específico ni una periodicidad dada, de manera que el afiliado puede ahorrar la cuantía que quiera y en el momento que lo desee. El Gobierno entrega el subsidio a los que ahorran en el programa BEPS una vez los individuos cumplan los requisitos establecidos, entre ellos la edad de pensión, la carencia de recursos suficientes en los otros tipos de pensiones para recibir una pensión mínima y el aporte de un monto no

superior a la contribución mínima anual señalada para el sistema de pensiones. El citado auxilio se calcula cada año sobre los ahorros realizados, con lo que el Estado busca motivar a las personas con poca capacidad de ahorro a hacer un esfuerzo y a reservar una porción de sus recursos para la pensión. El subsidio equivale al 20% de los aportes efectuados por el beneficiario.

La iniciativa de pensión social, al igual que la del adulto mayor, debe contar con una estructura adecuada, de manera que no genere alteraciones en el entorno laboral y no propicie la informalidad. Por ello, como se mencionó en el numeral anterior acerca del programa de adulto mayor, en el de BEPS se deberían delimitar los subsidios otorgados, de modo que se mantengan en los niveles actuales y que los objetivos de crecimiento del plan vayan encaminados a aumentar el número de participantes y no a incrementar el monto de los auxilios hoy entregados. Luego, para extender la cobertura del programa BEPS, sería positivo que tanto Colpensiones como el Gobierno continuaran creando diversos incentivos subyacentes al mismo, como lo ha sido el seguro de vida BEPS, e implementando estrategias de promoción, como es el caso del Ahorratón BEPS, que convierte en embajadores del ahorro BEPS a los actuales beneficiarios.

6.4.6. Crear un Consejo Técnico de Inversión (CTI) para el esquema multifondos en el RAIS

Como se vio más atrás, el sistema pensional de Chile cuenta con un Consejo Técnico de Inversión (CTI), integrado por profesionales con amplia preparación y experiencia en el mercado de capitales, que son elegidos por el Gobierno, el Banco Central, los decanos de las universidades y las mismas AFP. La función principal de este organismo es ayudar a mejorar el esquema pensional del país, así como las normas de inversión que enmarcan el actuar de los fondos de pensiones.

Si se toma como base lo anterior, la sexta recomendación respecto a la reforma pensional por efectuar en Colombia consiste en conformar un ente parecido a dicho Consejo Técnico de Inversión (CTI), que soporte al RAIS. La creación de

esta entidad podría ser de gran ayuda para el desarrollo y el refinamiento del modelo pensional colombiano y para respaldar las continuas modificaciones en los regímenes de inversión locales. El hecho de que el CTI se encuentre compuesto por personas con gran conocimiento y alta trayectoria, seleccionadas con el consentimiento de las mismas AFP, podría contribuir, de manera significativa, a que los cambios llevados a cabo en las reglamentaciones aplicables posean un mayor sentido y estén en línea con la realidad y las necesidades de los multifondos, lo que no siempre ocurre en la actualidad y afecta la operatividad del sistema.

6.4.7. Mejorar la gestión de recaudo en Colpensiones y en las AFP

Con el fin de mejorar la cobertura del sistema pensional en Colombia, en séptimo lugar se recomienda unir los esfuerzos de todos los actores que hacen parte del esquema de pensiones (Colpensiones, las AFP, las aseguradoras y el Gobierno) para estudiar la posibilidad y la real viabilidad de agrupar la información que se tiene de los afiliados actuales y potenciales del RPM, el RAIS y el programa BEPS con el fin de crear una base de datos única y confiable del modelo pensional colombiano.

Tal base de datos podría contener ítems como: datos generales de los afiliados, sistemas de compensación de pagos, historias laborales y sistemas de cobranzas y conciliación. Una entidad gubernamental podría ser la administradora la citada información y la compartiera con Colpensiones y a las AFP y que sería un insumo valioso que les ayudara a dichas entidades a ampliar la cobertura de los dos regímenes pensionales y del programa BEPS, lo mismo que a mejorar la eficiencia general del sistema.

Lo planteado se evidenció en apartes anteriores, al evaluar el sistema de pensiones de Uruguay, porque la excelente gestión llevada a cabo por el Banco de Previsión Social, mediante la recopilación de distintas referencias de todos los afiliados, ha conducido a un crecimiento significativo en el alcance del modelo

pensional, aunque debe tenerse en cuenta el acceso preferencial a la información que tiene dicho ente, producto de sus amplias funcionalidades en el régimen de pensiones uruguayo. En Colombia, para que este planteamiento sea posible, los diversos jugadores del esquema pensional y el Estado mismo deben trabajar en forma coordinada, de manera que se puedan recolectar los datos requeridos, compilarlos y, a partir de ellos, mejorar la gestión del recaudo y del ahorro pensional en el RPM, el RAIS y el programa BEPS, con el fin de abarcar, incluso, a las personas que laboran en la informalidad.

6.4.8. Eliminar la posibilidad de devolución de saldos en el RAIS y la indemnización sustitutiva en el sistema de prima media

La informalidad del trabajo en Colombia ha llevado, sin duda alguna, a disminuir la densidad de la cotización en el país, lo que hace muy difícil que los afiliados logren completar el número de semanas necesario para obtener la garantía de pensión mínima en el RPM o en el RAIS. Por ello, y ante la imposibilidad de acceder a una mesada, dichas personas deben recurrir a la devolución de saldos en el RAIS o a la indemnización sustitutiva en el RPM; sin embargo, la probabilidad real de que este ahorro, que se les retorna a los individuos, perdure en el tiempo y les brinde calidad de vida, es extremadamente baja. De ahí que la octava sugerencia respecto a la reforma pensional por formular consista en eliminar la posibilidad de que se den las citadas devoluciones de saldos o indemnizaciones sustitutivas, de modo que se le debe exigir a la población que traslade los recursos que le serían reintegrados al programa BEPS y puedan pensionarse a través de él.

En este contexto, y para esclarecer la recomendación efectuada, es importante tener en cuenta que la indemnización sustitutiva por vejez

es una prestación económica que se reconoce a los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación definida, cuando éstos no reúnen el número mínimo de semanas cotizadas, pero han cumplido la edad mínima para

acceder a la pensión de vejez y declaran la imposibilidad de continuar cotizando al Sistema General de Pensiones (La Unidad de Pensiones y Parafiscales, 2018).

Por su parte, la devolución de saldos “es una prestación económica del Régimen de Ahorro Individual que se otorga a aquellos afiliados que no cumplieron los requisitos para acceder a una Pensión por Vejez” (Porvenir, s.f.b).

6.4.9. Creación de un sistema multipilar integral compuesto por los cinco pilares recomendados por el Banco Mundial

Si bien este trabajo de grado ha permitido visualizar que en Colombia se requiere con urgencia una reforma pensional, debe precisarse, como novena recomendación, que dicha modificación al régimen existente debe ser estructural y no paramétrica, y que, además, se debe realizar un ajuste pensando en el largo plazo. En el país se demandan cambios robustos y significativos en el sistema de pensiones, que permitan tener un modelo sostenible en el tiempo, con mayor cobertura, equidad y solidaridad y que considere una óptima redistribución del ingreso. La reforma anotada debe permitir la reconfiguración del esquema actual de pensiones, de forma que el mismo garantice la atención integral de todos los colombianos, con independencia de si los mismos, por su situación económica, logran cotizar o no, aunque debe enfatizarse en la creación de múltiples incentivos, efectivos y suficientes, que favorezcan la vinculación y la permanencia de un gran número de cotizantes.

Como se vio al inicio, gran parte de los países desarrollados han acogido, para la instauración de sus sistemas pensionales, la teoría de multipilares, que, según los resultados observados, ha funcionado de manera adecuada. Así mismo, las transformaciones en los modelos de pensiones implementadas en años recientes en algunos países latinoamericanos han incluido también dicho diseño por pilares, con el fin de adaptarlo a las condiciones particulares de cada Estado

y para llegar a regímenes más propios y únicos. En lo que respecta a Colombia, aunque el régimen pensional vigente ya contempla algunos de tales pilares –el cero, el uno, el dos y el tres–, ninguno de ellos funciona en forma correcta y, por lo mismo, la reforma pensional por desplegar debería corregir esos errores y subsanar las brechas existentes, acerca de los que las sugerencias antes detalladas ofrecen algunas guías para hacer dichos ajustes.

En este orden de ideas, la última propuesta para presentar frente a la reforma pensional colombiana consiste en adoptar, de manera formal, un sistema multipilar, que incluya los cinco pilares propuestos por el Banco Mundial ya explicados –cero, uno, dos, tres y cuatro–. Para el efecto se debería:

- 1) Mejorar el planteamiento de los pilares que ya se han acogido en el esquema pensional del país, para hacerlos más concretos en su definición y funcionales e integrales en su implementación.
- 2) Establecer, entender y denominar de manera formal al régimen pensional de Colombia como un sistema multipilar.
- 3) Agregar el cuarto pilar al modelo de pensiones colombiano, pues el mismo no se tiene incluido en la actualidad.

Con la instauración del esquema multipilar, el régimen pensional nacional podría cubrir a cabalidad todos los rubros de los que es responsable y, lo más importante, estaría en la capacidad de proteger con eficacia a la población adulta del país. De igual manera, sería fundamental que la reforma garantizara que los cinco pilares se encontraran bien articulados, integrados de manera armónica y que se complementaran entre sí, con el fin de que no provocaran duplicidades ni un uso ineficiente de los recursos públicos, como sucede en la actualidad en México. Por ello sería primordial que cada pilar tuviera definidos con claridad su función y su alcance, al igual que su impacto en los demás pilares.

El pilar cero sería el de carácter no contributivo, un programa social para proteger a las personas más vulnerables de Colombia, es decir, a los individuos mayores

que se encuentran desamparados o que viven en la indigencia o en la extrema pobreza; dicho pilar lo representaría el programa de adulto mayor. Aquí cabe resaltar que una de las propuestas antes expuestas trata, precisamente, de potencializar y fortalecer dicho programa para que el mismo ofrezca mayor cobertura y un portafolio de servicios más amplio. El pilar cero implicaría un beneficio universal fijo o una pensión social, a fin de brindar a la población adulta más pobre un auxilio de sobrevivencia o una mesada.

El pilar uno correspondería al sistema contributivo de pensión obligatoria, en el que el ahorro de cada afiliado variaría dependiendo de sus ingresos; sin embargo, el beneficio sería definido e igual para todos los beneficiarios. Este pilar estaría soportado por el RPM aplicable a las personas que se pensionan con un SMMLV.

El pilar dos, al igual que el uno, sería contributivo y de carácter obligatorio y la cotización se haría con base en los ingresos. La gran diferencia entre los pilares dos y uno es que en el primero la mesada pensional no sería calculada de forma idéntica para todos los afiliados, sino que su monto dependería del capital que cada uno de ellos hubiera ahorrado más sus rendimientos o el IPC. El pilar dos operaría a través del RAIS y del RPM aplicable a las personas que se pensionan con más de un SMMLV.

El pilar tres haría relación al ahorro voluntario, cuyo propósito sería complementar la pensión obligatoria y aumentar las tasas de reemplazo; en Colombia, dicho pilar se conoce como pensión voluntaria. El pilar tres se estructuraría vía el RAIS, por medio de tal pensión voluntaria. Es importante citar que el citado pilar podría fortalecerse si se llevara a cabo el programa de educación financiera, ahorro y pensión para la vejez sugerido en las recomendaciones expuestas más atrás, porque en Colombia prevalece un gran desconocimiento del tema pensional y de las alternativas de ahorro, por lo que debería realizarse un trabajo intenso de formación, al considerar que las entidades financieras, entre ellas las AFP que ofrecen la pensión voluntaria y

pertenecen al RAIS, tendrían una significativa responsabilidad frente a dicho asunto. En realidad, una de las mayores oportunidades con las que contarían esas AFP para crecer en el mercado voluntario y ayudar, en paralelo, a que el país también lo haga, sería educar a la población en el área de pensiones y ahorro para con ello atraer a las personas para que se vinculen a los fondos voluntarios. De igual manera, podrían efectuarse capacitaciones en plazas como colegios y universidades y educar desde la niñez en el área pensional, todo ello a través de expositores expertos y profesionales de la industria que, aparte de conocer los regímenes de pensiones, tuvieran también la habilidad de transferir su conocimiento de manera agradable y sencilla, cautivar al público y movilizarlo a la acción.

Por último, el pilar cuatro, que hoy no existe en Colombia, debería ser adicionado por la reforma pensional en curso, con el fin de que este ajuste del modelo fuera verdaderamente integral y permitiera crear un sistema de pensiones en el que la población adulta estuviera cubierta, desde los puntos de vista económico y social. Por medio del pilar uno se daría un soporte económico, pero quedaría faltando la dimensión social, que sería abordada por el cuatro, que incluiría apoyos no financieros como salud, bienestar, educación y entretenimiento, con el fin de mejorar la calidad de vida de los adultos mayores que se encontraran desamparados, en la indigencia o en la extrema pobreza. El pilar cuatro se podría desarrollar por medio del programa de adulto mayor ya referenciado, pero siempre y cuando fueran acogidas las sugerencias antes descritas sobre tal programa, que llevarían a perfeccionarlo y a optimizarlo con el propósito de convertirlo en un servicio integral que impactara en forma positiva y representativa las condiciones de la población atendida.

7. CONCLUSIONES

La elaboración de este estudio reafirmó las grandes falencias que tiene hoy el sistema pensional en Colombia, enfatizó en los aspectos que no están funcionando bien y que deben ser corregidos a través de una reforma pensional.

Los cambios y ajustes en el sistema deberán estar encaminados a crear un régimen pensional más equitativo, con mayor cobertura y que sea sostenible en el tiempo. Si la reforma pensional no se realiza en Colombia, el rubro pensional continuará ocupando una gran proporción del presupuesto de la Nación en los próximos años y continuará siendo uno de los más costosos y menos sostenibles de Latinoamérica porque creará un mayor déficit en las cuentas nacionales y aumentará el riesgo de una inestabilidad financiera del país hacia el futuro.

En el estudio se encontraron varios aspectos con gran relevancia entre los esquemas pensionales latinoamericanos. Tales puntos son comunes a todos los modelos evaluados y, dado que reflejan las grandes falencias de los sistemas de pensiones vigentes, constituyen dimensiones que necesariamente deben abordarse y corregirse en la reforma pensional por desplegar en Colombia. Es así como se concluye que la reforma debe tener en cuenta los siguientes aspectos que padece el sistema colombiano hoy: la baja cobertura, la alta informalidad en el mercado laboral, la desigualdad y la insolidaridad en las pensiones, el desconocimiento y la falta de interés de los ciudadanos por el sistema pensional como forma de preparación para su vejez, el déficit del régimen público, lo que hace el sistema insostenible, la drástica transición y la tendencia demográfica y, por último, la inviabilidad de la modalidad de pensión renta vitalicia.

Con el fin de que la reforma sea exitosa, los cambios que se lleven a cabo en el sistema pensional colombiano deberán conducir a garantizar protección de la pobreza en la vejez, mantener o mejorar la estabilidad económica del país, ser soportada por el fisco y la economía colombiana en el corto, el mediano y el largo plazo, para que el sistema sea sostenible en el tiempo, ser distributiva y equitativa en el sentido generacional, aplicar tanto al sector público como al privado, crear un modelo que el Gobierno pueda regular y supervisar y generar compromiso por parte de los gobernantes y la población.

Es preciso volver a enfatizar que un sistema pensional óptimo es el que cumple las siguientes características: 1) un sistema que provee beneficios a toda la

población y, además, ofrece una vejez digna para toda la sociedad; 2) un sistema que el Gobierno y la población están en capacidad económica de solventar; 3) un sistema que se pueda mantener en el tiempo, tanto por su nivel de cobertura como por su solidez financiera, y 4) un sistema preparado para sobrevivir ante diferentes adversidades, sean económicas, políticas, demográficas, naturales, tecnológicas o culturales, entre otras. Por lo tanto, la reforma pensional en Colombia debe estar encaminada a acercarse, lo máximo posible, a dicho sistema óptimo.

Por último, los puntos sugeridos en el estudio, que se deberían considerar en el proyecto de ley para la reforma pensional en Colombia, solucionarían gran parte de la problemática que vive el sistema pensional en la actualidad. Dichos puntos son: la realización del cambio estructural en el RPM, el aumento de la edad de pensión, la creación de un programa de educación financiera, ahorro y pensión para la vejez, la ampliación en la cobertura y el mejoramiento del programa de adulto mayor, la expansión y el fortalecimiento del programa BEPS, con el fin de enfocarlo en especial hacia las personas que laboran en la informalidad, la creación de un Consejo Técnico de Inversión (CTI) para el esquema multifondos en el RAIS, la mejora en la gestión de recaudo en Colpensiones y en las AFP, la eliminación la posibilidad de devolución de saldos en el RAIS y la indemnización sustitutiva en el sistema de prima media, y, para terminar, la creación del sistema multipilar integral compuesto por los cinco pilares.

En realidad, la reforma pensional en Colombia se perfila como un reto grande, un objetivo ambicioso y un proceso complejo, que amerita la movilización activa de diversos actores, una gran disposición política y un fuerte compromiso conjunto. Sin embargo, Colombia no puede ser inferior a este desafío, pues su sistema pensional actual resulta inestable e insostenible, y, por encima de ello, se tiene una población adulta, actual y potencial, que debe ser protegida y cubierta en sus demandas básicas... ¡Esa es la obligación del Gobierno, pero también es la responsabilidad de todos los colombianos y es posible permanecer indiferentes ante ella!

REFERENCIAS

- Acuña, R. (2015a, 2 de marzo). Chile: un sistema integrado y complementario de pensiones. En Acuña, R. (Coord.), Palomino, M., Valero, D., Villar, L., y Villagómez, A. *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Prologo. Tomo II* (pp. 5-6). Medellín: Sura Asset Management. Recuperado de <https://www.sura-am.com/es/sala-prensa/publicaciones/como-fortalecer-los-sistemas-de-pensiones-latinoamericanos-tomo-ii>
- Acuña, R. (2015b, 2 de marzo). Chile: un sistema integrado y complementario de pensiones. En Acuña, R. (Coord.), Palomino, M., Valero, D., Villar, L., y Villagómez, A. *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas. Tomo II* (pp. 13-103). Medellín: Sura Asset Management. Recuperado de <https://www.sura-am.com/es/sala-prensa/publicaciones/como-fortalecer-los-sistemas-de-pensiones-latinoamericanos-tomo-ii>
- Acuña, R. (2015c, 2 de marzo). Uruguay: ventajas y desafíos de un sistema mixto. En Acuña, R. (Coord.), Palomino, M., Valero, D., Villar, L., y Villagómez, A. *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas. Tomo II* (pp. 241-291). Medellín: Sura Asset Management. Recuperado de <https://www.sura-am.com/es/sala-prensa/publicaciones/como-fortalecer-los-sistemas-de-pensiones-latinoamericanos-tomo-ii>
- Amador Andrade, M. (2017). Reflexiones sobre una futura reforma de pensiones: ¿cambios paramétricos, sistemas de pilares programa integral de protección para la vejez? *Páginas de Seguridad Social*, 1(1), 61-92. doi: 10.18601/25390406.n1.03
- Banco de la República (2018, 17 de marzo). *PIB, producción, salarios y empleo*. Bogotá: Banco de la República. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_prod_salar.htm

- Barona Betancurt, R. (2017). Protección de la seguridad social en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Páginas de la Seguridad Social* 1(1), 33. doi: 10.18601/25390406.n1.02
- Cañón Ortégón, L. (2017). La solidaridad como fundamento del Estado social de derecho, de la seguridad social y la protección social en Colombia. *Páginas de Seguridad Social*, 1(1), 5-31. doi: 10.18601/25390406.n1.01
- Carrasco González, E. A. (2017). Editorial. *Páginas de Seguridad Social*, 1(1), 5-6. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/pagss/issue/download/458/3>
- Colfondos (2017). *Pensiones obligatorias*. Bogotá: Colfondos. Recuperado de <https://www.colfondos.com.co/pension-obligatoria>
- Colombia Mayor Consorcio 2013 (2013a). *Colombia Mayor*. Bogotá: Colombia Mayor Consorcio 2013. Recuperado de http://colombiamayor.co/programa_colombia_mayor.html
- Colombia Mayor Consorcio 2013 (2013b). *Quiénes somos*. Bogotá: Colombia Mayor Consorcio 2013. Recuperado de https://www.colombiamayor.co/quienes_somos.html
- Colombia mejora en calidad de vida sobre todo para las mujeres según Banrep (2017, 23 de noviembre). *Dinero*. Recuperado de <http://www.dinero.com/edicion-impres/pais/articulo/calidad-de-vida-en-colombia-segun-el-banco-de-la-republica/252658>
- Colpensiones (2018, 28 de febrero). *Infórmate sobre BEPS*. Bogotá: Colpensiones. Recuperado de https://www.colpensiones.gov.co/beps/Publicaciones/el_programa/informate_sobre_beps/que_son_los_beps_beneficios_economicos_periodicos
- Congreso de Colombia (1993). *Ley 100, de 23 de diciembre de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5248>

- Correa Solórzano, J. D. (2017, 10 de mayo). Entrevista a Juan David Correa Solórzano, presidente de Protección. *La República*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=6ZV6zEfDIL8>
- Correa Solórzano, J. D. (2017, 13 de septiembre). *Seminario temático: Sistema general de pensiones colombiano. Desbalances fiscales y seguridad social*. Bogotá: ANIF-Asofondos (Sergio Clavijo, entrevistador).
- Definición ABC (2017). *Definición de subsidio*. *Definición ABC*. Recuperado de <https://www.definicionabc.com/social/subsidio.php>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2007). *Proyecciones de población 2005-2020*. Bogotá: DANE. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/8Tablasvida1985_2020.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2018, 13 de febrero). *Empleo informal y seguridad social*. Bogotá: DANE. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2018). *¿Qué es el Sisben?* Bogotá: DNP. Recuperado de <https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/Que-es.aspx>
- El gasto del Gobierno en pensiones crecería en 8,8% en el 2018 (2017, 1 de agosto). *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/gasto-del-gobierno-en-pensiones-crecera-en-el-2018-508324>
- Farne, S., Rodríguez Guerrero, D. A., y Ríos Arredondo, P. A. (2017). Protección económica para la vejez en Colombia. *Páginas de Seguridad Social*, 1, 93-121. doi: 10.18601/25390406.n1.04
- Feederico Archivo (s.f.). Qué es un proyecto de ley? *Feederico Archivo*. Recuperado de <http://feederico.com/%C2%BFque-es-un-proyecto-de-ley/>
- Gobierno Nacional amplía cobertura del programa BEPS (2017, 27 de abril). *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.com/noticia/Gobierno-Nacional-amplia-la-cobertura-del-programa-Beps/51201>

- González, C. E. (2018, 26 de febrero). Colombianos tienen actualmente un ahorro pensional de \$227 billones. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/finanzas/colombianos-tienen-actualmente-un-ahorro-pensional-de-227-billones-2603360>
- Henríquez, A. (2018, 8 de marzo). El sistema de pensiones: su enfoque multipilar y sus modelos. *En un lugar de América...* Recuperado de <https://alexisymarcelo.wordpress.com/2015/03/28/el-sistema-de-pensiones-su-enfoque-multipilar-y-los-modelos/>
- La expectativa de vida aumentó en los últimos 25 años (2015, 28 de agosto). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/vida-moderna/articulo/la-expectativa-de-vida-aumento-en-los-ultimos-25-anos/440348-3>
- Las cuentas de Fedesarrollo para salvar el sistema pensional (2018, 15 de febrero). *Dinero*. Recuperado de <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/propuesta-reforma-pensional-fedesarrollo/255327>
- La Unidad de Pensiones y Parafiscales (2018, 28 de marzo). *Indemnización sustitutiva por vejez*. Bogotá: La Unidad de Pensiones y Parafiscales. Recuperado de <https://www.ugpp.gov.co/prestaciones-economicas/indemnizacion-sustitutiva-por-vejez.html>
- Meisel-Roca, A., Jaramillo-Echeverri, J., y Ramírez-Giraldo, M. T. (2018). Más de cien años de avances en el nivel de vida: el caso de Colombia. *Cuadernos de Historia Económica*, 46. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/cuadernos-historia-economica-46.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2014). *Convenios con otros países*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de <http://www.colombianosune.com/ejes/sistema-de-servicios-para-colombianos/seguridad-social-colombianos-exterior/sistema-general-de-pensiones>
- Ministerio de Salud (2018, 28 de marzo). *Sistema general de pensiones*. Bogotá: Ministerio de Salud. Recuperado de

<https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Sistema-general-de-Pensiones.aspx>

Ministerio de Trabajo (2017a, 11 de diciembre). *Conozca el nuevo modelo de protección para la vejez*. Bogotá: Ministerio de Trabajo. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/pensiones>

Ministerio de Trabajo (2017b, 11 de septiembre). *“El programa Colombia Mayor existe, se financia y funciona gracias a la voluntad del Gobierno Nacional”*: Ministra del Trabajo. Bogotá: Ministerio de Trabajo. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2017/septiembre/-el-programa-colombia-mayor-existe-se-financia-y-funciona-gracias-a-la-voluntad-del-gobierno-nacional-ministra-del-trabajo>

Ministerio de Trabajo (s.f.). *ABECÉ. Cotización por semanas*. Bogotá: Ministerio de Trabajo. Recuperado de http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/241327/abece_cotizacion_por_semanas.pdf

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2018). *Normas internacionales del trabajo sobre la seguridad social*. Ginebra: OIT. Recuperado de <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--es/index.htm>

Palomino, M. (2015, 2 de marzo). Perú: múltiples experiencias, grandes desafíos. En Acuña, R. (Coord.), Palomino, M., Valero, D., Villar, L., y Villagómez, A. *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas. Tomo II* (pp. 105-173). Medellín: Sura Asset Management. Recuperado de <https://www.sura-am.com/es/sala-prensa/publicaciones/como-fortalecer-los-sistemas-de-pensiones-latinoamericanos-tomo-ii>

Por qué es tan polémica y generó tantas protestas la reforma de las pensiones aprobada en Argentina (2017, 20 de diciembre). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/mundo/articulo/reforma-pensional-en-argentina-por-que-las-protestas/551177>

- Porvenir (s.f.a). *¿Qué es la devolución de saldos por vejez?* Bogotá: Porvenir.
Recuperado de
https://www.porvenir.com.co/Personas/flash_site/minisitio_solicitud_pensional/pages/vejez/tipo3_solicitud_pensional_vejez.html
- Porvenir (s.f.b). *¿Qué es una pensión obligatoria?* Bogotá: Porvenir.
Recuperado de
<https://www.porvenir.com.co/Personas/PensionesObligatorias/AcercaProducto/Paginas/Información-general.aspx>
- Programa BEPS de Colpensiones ya tiene más de 800.000 vinculados (2017, 8 de septiembre). *El Mundo*. Recuperado de
<http://www.elmundo.com/noticia/Programa-Beps-de-Colpensiones-ya-tiene-mas-de-800-000-vinculados/359065>
- Protección (s.f.a). *Multifondos*. Medellín: Protección. Recuperado de
https://www.proteccion.com/micrositios/sites/multifondos/que_son_los_multifondos.html
- Protección (s.f.b). *¿Qué son las pensiones obligatorias?* Medellín: Protección.
Recuperado de
<https://www.proteccion.com/wps/portal/proteccion/web/zona-pensional/pension>
- Ramírez Peña, A. (2015, 3 de octubre). El 85 % de los adultos mayores no tendría pensión en el 2050. *El Tiempo*. Recuperado de
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16394194>
- Ramírez Peña, A. (2017, 20 de abril). Ni más edad borraría déficit pensional de Colombia antes del 2050: FMI. *El Tiempo*. Recuperado de
<http://www.eltiempo.com/economia/sectores/situacion-del-deficit-pensional-en-colombia-segun-el-fmi-79664>
- Ruiz Medina, M. I. (2011, marzo). *Políticas públicas en salud y su impacto en el seguro popular en Culiacán, Sinaloa, México* (disertación doctoral, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, México). Recuperado de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/ficha.htm>

- Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal de México (s.f.). *Programa pensión para adultos mayores*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/28096/Adultos_mayores.pdf
- Superintendencia de Pensiones (Gobierno de Chile) (2010). *El sistema chileno de pensiones*, 7ª ed. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/210874187A3CE6C9052578BF00791D1E/\\$FILE/articles-7206_prologo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/210874187A3CE6C9052578BF00791D1E/$FILE/articles-7206_prologo.pdf)
- Superintendencia de Pensiones, Gobierno de Chile (s.f.). *Cotizaciones*. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones. Recuperado de <https://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6138.html>
- Superintendencia Financiera de Colombia (2011, 21 de febrero). *ABC Multifondos*. Bogotá: Superintendencia Financiera de Colombia. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/ConsumidorFinanciero/abcmultifondos.doc>
- Villagómez, A. (2015, 2 de marzo). México: un esquema multipilar fragmentado. En Acuña, R. (Coord.), Palomino, M., Valero, D., Villar, L., y Villagómez, A. *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas. Tomo II* (pp. 291-361). Medellín: Sura Asset Management. Recuperado de <https://www.sura-am.com/es/sala-prensa/publicaciones/como-fortalecer-los-sistemas-de-pensiones-latinoamericanos-tomo-ii>
- Villota Santacruz, C. (2015). *¿Cómo se tramita un proyecto de ley o un acto legislativo?* Bogotá: Congreso de la República de Colombia. Senado de la República. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/historia/item/21786-como-se-tramita-un-proyecto-de-ley-o-un-acto-legislativo>