

LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS-BEPS- COMO ALTERNATIVA A
LA DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL SISTEMA PENSIONAL
COLOMBIANO.

Angélica Quintero Aristizábal

Alejandro Betancur Cadavid

Asesor: Hugo López Castaño

Escuela de Economía y Finanzas Universidad EAFIT.

Medellín

Junio 2017

Resumen

Este trabajo pretende demostrar la importancia de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) en la solución de la desigualdad del sistema pensional colombiano, ayudando a las personas de bajos recursos incapaces de acceder al Sistema General de Pensiones, a adquirir una renta vitalicia en su vejez. A pesar de que el Estado reconoce un 20% sobre el valor total de lo ahorrado, esto no lo convierte en un sistema totalmente subsidiado. Además, estos subsidios son muy pequeños pues son sobre los montos ahorrados por las personas con menores recursos del país; hasta ahora no representan un gasto significativo para el gobierno comparado con el gasto de 4% del PIB que se va en subsidios en el RPM y que, a fin de cuentas, terminan yendo solo a la población con mayores recursos como se mostrará más adelante. Para el estudio, se tomó la muestra de la población encuestada en la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH y los vinculados al sistema de BEPS suministrados por Colpensiones. Los resultados muestran como la baja cobertura del sistema está ligada tanto a la informalidad laboral como al déficit de la educación de la población. A su vez, evidencian la gran acogida que han tenido los BEPS en la población de bajos recursos en el transcurso de sus dos años de funcionamiento.

Finalmente, se plantea que los BEPS son una buena alternativa a la hora de ayudar a los adultos mayores más vulnerables del país; sin embargo, no se puede dejar a un lado la urgente reforma pensional que se necesita para solucionar el problema de fondo, una reforma acompañada de una modernización del mercado laboral colombiano.

Palabras clave: Beneficios económicos periódicos (BEPS), Régimen de Prima Media (RPM), Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), Sistema General de Pensiones, vejez, desigualdad, cobertura, informalidad laboral.

Abstract

This paper aims to demonstrate the importance of the Periodic Economic Benefits (BEPS) in the solution of the inequality of the Colombian pension system, helping low-income population who are unable to access to the General Pension System acquiring a life annuity in their old. Although the State recognizes 20% of the total savings, this does not make it a fully subsidized system. In addition, these subsidies are very small because they are over the amounts saved by the poorest people in the country. So far, they do not represent a significant expenditure for the government compared to a spending of 4% of GDP that goes in subsidies in the RPM system, which in the end go only to the population with the greatest income as will be shown later. For this study, the sample was taken from the population surveyed in the Great Integrated Survey of Household GEIH and those who linked to the BEPS system provided by Colpensiones. The results show that the lack of coverage of the system is linked both to the education deficit of the population and the informality of the labor market. At the same time, they show the great impact that the BEPS have had in the low-income population during its two years of operation.

Finally, it is argued that BEPS are a great alternative when it comes to helping the country's most vulnerable adults; however, it cannot let be aside the urgent pension reform that is needed to solve the fundamental problem, a reform accompanied by a decrease in informality and an increase in the population with higher education.

Key words: Periodic economic benefits-BEPS, Pay-as-you-go Public Scheme (RPM), Private contributory Scheme (RAIS), General Pension System, old, inequality, coverage, labor informality.

Los Beneficios Económicos Periódicos- BEPS- como Alternativa a la Disminución de la Desigualdad en el Sistema Pensional Colombiano.

El sistema pensional de Colombia es el resultado de reformas graduales y fragmentadas ocurridas desde el origen del sistema y los cambios introducidos por la Ley 100/1993, la Ley 797/2003, el acto legislativo 02/2005 y sucesivas reformas (Bosch, Berstein, Castellani, Oliveri, & Villa, 2015). Este sistema está conformado por dos grandes regímenes contributivos con dos diferentes metodologías de funcionamiento: el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS); a su vez está conformado por un régimen subsidiado por el Estado, llamado Colombia Mayor, diseñado para ayudar a la población más pobre que no puede acceder al Sistema General de Pensiones. El Estado administra tanto el RPM como Colombia Mayor a través de Colpensiones, mientras que entidades privadas conocidas como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) administran el RAIS.

El sistema en general debería ser armónico y ambos regímenes deberían complementarse el uno al otro, sin embargo, la relación existente entre el RPM y el RAIS es competitiva, con altas tasas de transferencia de los afiliados entre los regímenes, así como también diferentes beneficios dependiendo del tipo de afiliado y régimen, llevando a que el sistema pensional sea inequitativo e insostenible en el tiempo.

López & Lasso (2012) realizan un análisis enfocado en la baja cobertura e inequidad del sistema pensional donde muestran que según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) tan solo el 16,5% de la población mayor de 60 años recibe una pensión. Villar y otros (2015) muestran que en promedio los años que cotiza un afiliado a los sistemas son 15 de los 25 que debería cotizar; esto se atribuye en gran medida a las altas tasas de informalidad (48.2% en 2016 (DANE, 2017)). Concluyen, resaltando la importancia de un cambio en la

estructura del sistema pensional con una flexibilización de los parámetros, ya que una pensión atada al salario mínimo por constitución ha sido altamente perjudicial tanto para los colombianos de bajos recursos, como para la viabilidad financiera del sistema como tal.

Posteriormente en el 2005, se planteó un programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) el cual fue aprobado con la Ley 1328 de 2009 pero se comenzó a implementar en el 2012 (Villar, y otros, 2015). Es un programa de ahorro voluntario para la vejez, el cual es impulsado por el gobierno y tiene como objetivo favorecer a todos los colombianos que hoy en día no tienen la posibilidad de cotizar a una pensión, o bien lo hicieron en algún momento de su vida, pero cumplieron la edad y no lograron adquirirla por no cumplir los requisitos de capital o el número de semanas. A los afiliados se les permite ahorrar la cantidad deseada en el momento que quiera, sin multas por mora en caso de no poder realizar algún aporte. Con un aporte mínimo de \$5.000 y máximo de \$990.000 pesos al año, lo que les permite a sus afiliados tener una mejor administración de sus ingresos en su etapa productiva laboral. Además, el Estado bonificará los ahorros de los afiliados con un subsidio del 20% sobre el total del ahorro (Colpensiones, 2017).

Anteriormente para ahorrar en BEPS, el afiliado debía pertenecer al SISBEN; pero recientemente este requisito se eliminó y ahora puede pertenecer cualquier colombiano mayor de 18 años que no gane más de 1 salario mínimo y no esté aportando al SGP (Rojas, 2017).

Este trabajo pretende demostrar que en la medida que los BEPS expandan su cobertura y mejoren sus condiciones, una mayor parte de la población de bajos recursos que no está en capacidades de acceder a un sistema pensional contributivo, se podría ver beneficiada con este ahorro voluntario en su vejez. En la primera sección se explicará la metodología, luego se expondrán los resultados encontrados, seguidos de la discusión de los mismos y por último las conclusiones.

Metodología

En la realización de este proyecto se identificó cuáles han sido los factores que han afectado el desempeño del sistema pensional colombiano, utilizando la información suministrada por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), además se usó la información brindada por Colpensiones acerca del desempeño de los BEPS en los 2 últimos años para identificar el impacto que han tenido y sus principales características.

Se realizó un análisis del éxito del sistema pensional chileno, el cual actualmente es considerado ejemplo a seguir en Latinoamérica (Acuña, Palomino, Villar, Villagómez, & Valero, 2015). Esto con el fin de considerar qué aspectos podría tomarse del sistema pensional de Chile para mejorar la cobertura y desempeño del sistema pensional colombiano.

Para la GEIH se usaron los datos comprendidos en el periodo entre el 2007 y 2014 y se obtuvo la información necesaria de la población en edad de trabajar (PET), la población económicamente activa (PEA) y la población ya pensionada. Para calcular esta última se tomó la información recolectada de las siguientes preguntas de la encuesta:

- Ocupados - alternativa 3 en pregunta: “¿Está cotizando actualmente a un fondo de pensiones?”. Alternativas: SI; NO; ya es pensionado.
- Inactivos - alternativa 3 en pregunta: “¿Está... afiliado actualmente a un fondo de pensiones?”. Alternativas: SI; NO; ya es pensionado.
- Desocupados - alternativa 1 en pregunta: “¿El mes pasado, recibió pagos por pensiones o jubilaciones por vejez, invalidez o sustitución pensional?”. Alternativas: SI; NO; no aplica.

Con esta información se prosiguió a realizar la clasificación de las características y distintos indicadores para medir el desempeño del sistema pensional colombiano y su evolución, discriminando los datos por dos niveles educativos (con educación superior y sin educación superior), sexo (hombre y mujer), edad y región (cabecera y resto) y de esta forma obtener la información de: porcentaje de pensionados en la PET, clasificación de qué está haciendo la PEA para mantenerse en la vejez, promedio de ingresos mensuales de los ocupados y el porcentaje de ocupados que cotizan (o no) a pensiones.

Para la medición del impacto de los BEPS, se tomó la información del Informe de Gestión del 2016 publicado por Colpensiones donde se analiza el periodo comprendido entre enero del 2015 y diciembre del 2016, que es lo que lleva funcionando efectivamente este sistema de beneficios. Se tomó la información disponible de la cantidad de vinculados por región, sexo y edad; los tipos de ahorro en las cuentas individuales, canales y rangos de ahorro; así como la cantidad de rentas vitalicias anuales o devolución de ahorros realizados por parte de Colpensiones.

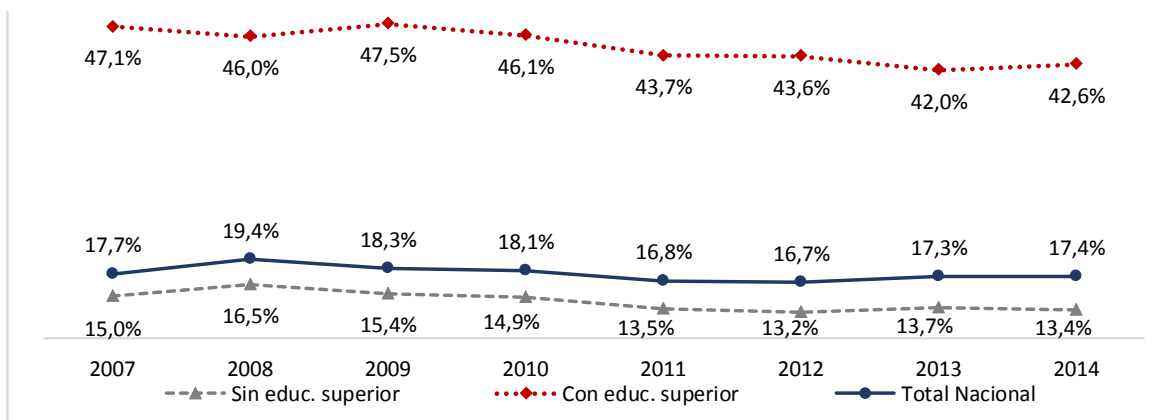
Resultados

Sistema General de Pensiones

En primer lugar, como se puede ver en el Gráfico 1, la población pensionada mayor a 60 años con educación superior supera a lo largo de los años el promedio nacional y a la población mayor a 60 años sin educación superior.

GRÁFICO 1

Población ya pensionada mayor a 60 años como porcentaje de la población total mayor a 60 años
(2007 – 2014)



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Elaboración propia, 2017.

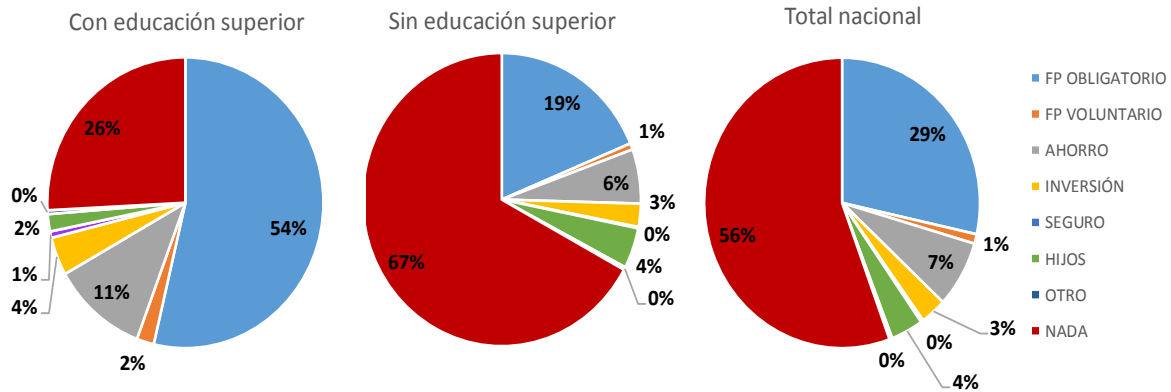
A su vez, se logra detallar como la evolución en general de los pensionados ha sido mínima, haciendo que el promedio nacional para el periodo analizado se ubique en 17.7%, frente a un 14.4% para la población sin educación superior y 44.8% para la población con educación superior.

Por otro lado, el Gráfico 2 muestra la respuesta dada en el 2014 a la pregunta: ¿qué está haciendo para sostenerse en su vejez?, separando la población por niveles educativos. Al observar los tres graficos en conjunto se logra apreciar el gran peso que tiene el hacer “nada” que dentro del total nacional un 56% de las personas toma esta decisión. Sin embargo, la mayor magnitud de esta respuesta se ve por parte la población sin educación superior (67%). En el total nacional se observa como las respuestas mayormente dadas son: “ahorrar” (7%), “hijos” (4%) e “inversión” (3%). Asi mismo, al observar las diferencias entre el gráfico de la población con educación y sin educación superior, se logra identificar que las diferencias más marcadas están en aportar a un “fondo de pensiones obligatorio” (54% contra 19% respectivamente) y en no hacer “nada” (26% contra 67%). Finalmente al analizar estas cifras por separado y compararlas

con el total nacional se puede ver como la población sin educación superior tiene un mayor peso en el total nacional.

GRÁFICO 2

¿Qué está haciendo para sostenerse en la vejez? (2014)

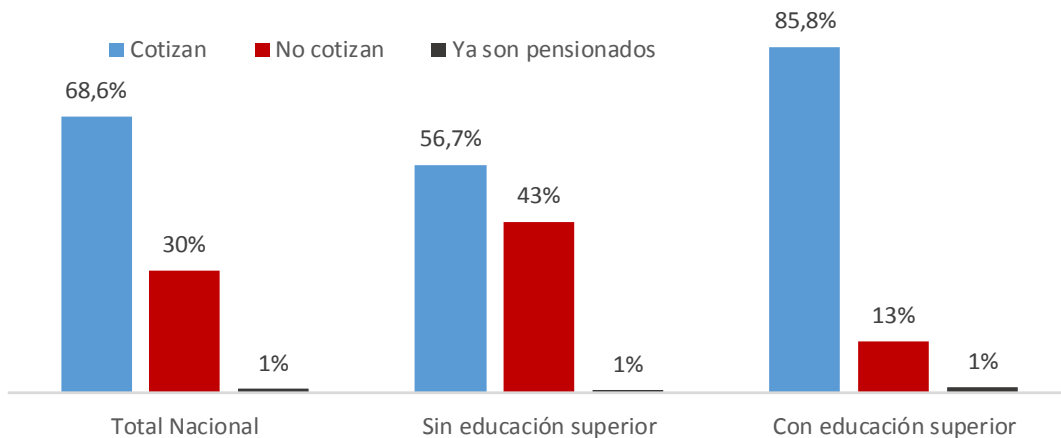


Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Elaboración propia, 2017.

También se obtuvo el porcentaje de los ocupados que cotizan, o no, a un sistema de pensiones o que ya están pensionados. En el Gráfico 3 se puede observar como el 85,8% de los ocupados con educación superior cotizan a un fondo de pensiones, mientras que un 56,7% de los ocupados sin educación superior cotizan a éstos .

GRÁFICO 3

Ocupados cotizantes, no cotizantes y ya pensionados separado por nivel educativo (2014)

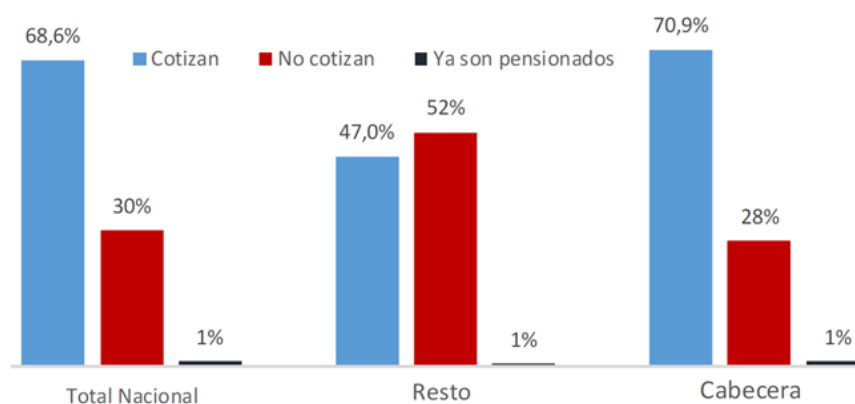


Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Elaboración propia, 2017.

Finalmente, el Gráfico 4 muestra que en las zonas urbanas es donde hay un mayor número de cotizantes (70,9%), mientras que en las zonas rurales este porcentaje desciende a 47%. De esta manera, se podría relacionar los bajos niveles educativos con el campo.

GRÁFICO 4

Ocupados cotizantes, no cotizantes y ya pensionados separado por región (2014)



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Elaboración propia, 2017.

BEPS

Para comenzar, es importante resaltar y aclarar las diferencias existentes entre los programas Colombia Mayor y BEPS, pues ambos están administrados por la misma entidad gubernamental (Colpensiones). En primer lugar, Colombia Mayor es un programa de solidaridad con el adulto mayor, el cual está enfocado en personas desamparadas que no tienen pensión o viven en la extrema pobreza, a las cuales se les entrega un subsidio económico de manera directa (al adulto mayor como tal) o indirecta (a centros de apoyo de la tercera edad). Para vincularse se debe pertenecer al SISBEN 1 y haber vivido como mínimo los últimos 10 años en Colombia (Colpensiones, 2017).

Por otro lado, los BEPS están dirigidos a cualquier persona mayor de edad que no tenga la posibilidad de acceder al SGP y que sus ingresos mensuales sean inferiores a un salario mínimo. Una de las diferencias más grandes entre ambos programas está ligada al tipo de subsidio que cada uno entrega, ya que los BEPS entrega un subsidio del 20% sobre el monto total ahorrado por el afiliado, mientras que Colombia Mayor entrega un subsidio basado en el presupuesto que el Estado destine al programa, es decir, entrega un subsidio derivado netamente del presupuesto del estado y no de algún tipo de ahorro del afiliado.

Colombia Mayor ha perdido efectividad a través de los años, como muestra la Tabla 1 de los Anexos, los subsidios recibidos por los afiliados se han disminuido debido al aumento de los afiliados (484.183 en 2010 hasta 1.259.333 en 2013) y a la estabilidad del presupuesto del Estado, que en últimas ha generado una reducción de casi el 50% e los subsidios entregados anualmente. En el 2012 los afiliados totales eran 718.376 y cada uno recibía un subsidio anual de \$1.121.555; para el 2013, el número de afiliados incrementó hasta 1.259.333, pero el subsidio recibido por cada afiliado se redujo a \$741.142.

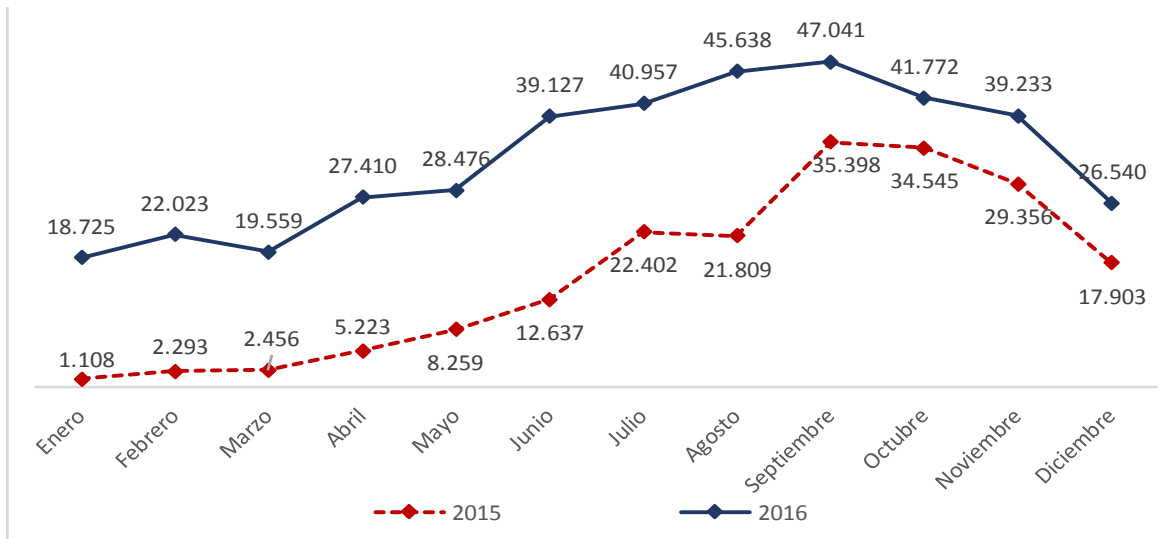
Si se realizan los cálculos pertinentes y se dividen los subsidios anuales en la cantidad de días de un año, se puede observar como éstos se ubican por debajo de la línea de pobreza extrema de \$1 dólar diario, evidenciando la poca eficacia que tiene este programa en cumplir su objetivo de reducir la pobreza en la población adulta.

Desde el momento de la creación de los BEPS en el 2015, el Gráfico 5 muestra como el número de vinculaciones mensuales ha sido casi cuatro veces mayor de un año a otro en los primeros meses del año, cuando en los últimos meses se ha duplicado. A su vez, al tener ambos años un comportamiento similar se puede identificar la creación de dos tendencias: una positiva

que comienza a mediados de mayo con un incremento constante de vinculaciones hasta septiembre, mes en el cual comienza la segunda tendencia decreciente hasta diciembre.

GRÁFICO 5

Vinculación mensual a BEPS (2015 - 2016)



Fuente: Informe de gestión 2016 Colpensiones, 2017.

Por otro lado, la Tabla 1 separa el total de vinculaciones acumuladas por edad y sexo. En este se evidencia que el 68% de las vinculaciones han sido por mujeres, alcanzando un total de 403.857 vinculadas en el 2016, mientras que los hombres han sido tan solo el 32% restante con 186.303 vinculados. A su vez, se logra observar como gran parte de los vinculados (40%) están ubicados en un rango de edad entre los 40 y 60 años sin importar el género (Colpensiones, 2017). Finalmente, se percibe una equivalencia de género en los vinculados mayores a 70 años, donde los hombres alcanzan un 53% del total y las mujeres el 47% restante.

TABLA 1

Vinculaciones al sistema BEPS por sexo y edad (Acumulado 2016)

Edad	18-29	30-39	40-49	50-56	57-61	62-69	70-79	>80	Total	%
Femenino	39.638	82.946	111.460	83.421	40.399	30.750	12.745	2.498	403.857	68%
Masculino	12.835	23.514	39.996	37.079	25.621	29.837	14.409	3.012	186.303	32%
Total	52.473	106.460	151.456	120.500	66.020	60.587	27.154	5.510	590.160	100%
	9%	18%	26%	20%	11%	10%	5%	1%	100%	

Fuente: Informe de gestión 2016 Colpensiones, 2017.

La Tabla 2 suministra información acerca de las vinculaciones por región, así como también el peso que cada una tiene sobre el total de vinculados y el cumplimiento de las metas propuestas por Colpensiones para el año. La región Caribe es la más significativa con un 23% de las vinculaciones totales, seguida de Occidente con un 18% y Antioquia y Santanderes con un 11%. A su vez, la región que superó la meta propuesta en una mayor proporción ha sido el Eje Cafetero con un 129% (superó la meta propuesta de vinculación en un 29%) en el 2016; seguida de Santanderes con un 122% y Sur con 117%.

TABLA 2

Vinculaciones totales por región (2015 – 2016)

Regional	2015	2016	Total	%	Meta 2016	Cumplimiento
Antioquia	19.488	47.248	66.736	11%	48.514	97%
Bogotá	23.054	36.504	59.558	10%	40.000	91%
Caribe	41.146	93.547	134.693	23%	102.000	92%
Centro	21.630	40.990	62.620	11%	42.399	97%
Eje Cafetero	13.478	28.514	41.992	7%	22.177	129%
Occidente	37.880	67.653	105.533	18%	62.978	107%
Santanderes	19.205	45.936	65.141	11%	37.751	122%
Sur	17.508	36.379	53.887	9%	31.030	117%
Total	193.389	396.771	590.160	100%	386.849	103%

Fuente: Informe de gestión 2016 Colpensiones, 2017

Chile como ejemplo en la región

Acuña, Palomino, Villar, Villagómez, & Valero (2015) explican como el sistema pensional chileno se ha caracterizado por ser uno integrado y complementario que está compuesto por tres pilares, el primero es el Sistema de Pensiones Solidario (SPS), subsidiado por medio de impuestos, que otorga prestaciones básicas a la población que no tiene forma de acceder a una pensión contributiva y da aportes previsionales a quienes logran financiarse una pensión contributiva, pero ésta es inferior al mínimo establecido por la ley. El segundo pilar es de capitalización individual, éste es de carácter obligatorio y está administrado por las AFP; está encargado de suministrar pensiones que sustituyan los ingresos percibidos en la etapa laboral activa del afiliado y es financiado mediante ahorros capitalizados en cuentas individuales para cada afiliado. El último pilar es el de Ahorro Previsional Voluntario (APV), donde los trabajadores pueden realizar aportes voluntarios extras a los obligatorios con el objetivo de mejorar sus pensiones o pensionarse antes de tiempo.

Con la reforma de 1981 se eliminó el régimen pensional de reparto, donde los cotizantes activos financiaban las pensiones de quienes estaban en edad para pensionarse, y se pasó a un sistema contributivo de capitalización individual donde cada cotizante se financia su pensión con el ahorro que hace a lo largo de su vida. La cobertura del sistema obligatorio ha registrado una tendencia creciente, Acuña, Palomino, Villar, Villagómez, & Valero (2015) muestran como en 1982 tan solo un 36% de los trabajadores activos cotizaban a este pilar, mientras que en el 2013 esta cifra aumentó a 68%. La falta de cobertura se explica en gran parte por los trabajadores independientes por un lado y, por el otro, por la población de menores recursos que pasa gran parte de su vida inactivos o desempleados.

Con la reforma del 2008, cuando se creó el pilar solidario SPS, un número significativo de adultos mayores que antes no tenían derecho a recibir la pensión asistencial lograron acceder a ésta. Y quienes anteriormente recibían esta pensión asistencial percibieron un incremento de más del 50% real en sus beneficios pues el valor de las Prestaciones Básicas (PBS) era mayor al antiguo monto de la pensión asistencial. Este sistema comenzó con solo 481.000 beneficiarios en el 2008 y para el 2014 incrementó hasta 584.210.

Discusión

El SGP colombiano ha presentado problemas de cobertura desde su implementación, como muestra la investigación de Fedesarrollo & Fundación Saldarriaga Concha (2015), el 69% de la población no tiene acceso al sistema pensional y tan solo el 31% de quienes cumplen la edad para pensionarse, reciben una pensión. A pesar de que muchos estudios evidencian estas últimas cifras, es importante resaltar que este cálculo es el de una tasa bruta¹; esta tasa incluye a la población que se pensiona antes de tiempo por sustitución o invalidez distorsionando los datos. Al calcular la tasa neta como lo hace López (2014), que divide la población mayor a 60 años ya pensionada sobre la población total mayor a 60 años, el porcentaje de la población que llega a recibir una pensión cuando cumple la edad para hacerlo se reduce a 17.4% .

Como se pudo ver previamente, las personas más afectadas son los adultos mayores sin educación superior que no pudieron cotizar a un sistema pensional o no alcanzaron a cumplir los requisitos. La falta de educación superior no solo dificulta el acceso a la formalidad laboral, sino que además se relaciona con el desconocimiento de las personas sobre el sistema de pensiones en general y la importancia de tener un ahorro para la vejez (educación financiera) (Fedesarrollo &

¹ Se divide la población pensionada, sin importar la edad, sobre la población mayor a 60 años.

Fundación Saldarriaga Concha, 2015) . Para el 2014 el 67% de la población sin educación superior no estaba haciendo nada para mantenerse en la vejez, y tan sólo el 13,4% de la población mayor a 60 años se encontraba pensionada.

Cuando se diferencia por región, se observa que casi tres cuartos de la población de la zona rural no cotizan a pensiones y esto está explicado porque la mayor parte de la población que vive en el campo no tiene acceso a educación superior y los empleos que se ofrecen son de muy mala calidad y sin un salario establecido. Como se puede ver en la Figura 1 de los Anexos, en la zona rural los ingresos promedios de la población son inferiores a 0.7 salarios mínimos.

Uno de los principales problemas del SGP que la pensión mínima esté atada a el salario mínimo, en especial en un país que evidencia una rigidez salarial debido a los aumentos progresivos del salario mínimo. En Colombia, el salario mínimo alcanza a cubrir un 86% del salario mediano del país, mientras que en el promedio de los países de la OECD el salario mínimo es un 50% del salario mediano al observar los países en desarrollo (OECD, 2015). Esto permite evidenciar cuán elevado es el salario mínimo colombiano y como conlleva a una alta tasa informalidad y aumento en la desigualdad; creando un obstáculo a la sociedad poco calificada a la hora de encontrar un empleo formal que en últimas le permita aportar al SGP.

El incremento excesivo del salario mínimo genera una reducción de la demanda de empleos por parte de los empleadores puesto que hace que sea más costoso tener un trabajador formal. Mora & Muro (2016) desarrollan un modelo donde muestran que que al aumentar el salario mínimo por encima del salario promedio de cada ciudad, la probabilidad de pasar de la formalidad a la informalidad aumentaba en un 16%, pero si el aumento del salario mínimo fuese menor al salario promedio de cada región, la informalidad se reduciría un 4.5%.

Diversos autores han planteado la propuesta de un salario mínimo diferencial, López (2010) muestra como un salario diferencial por edad que sea inferior para los jóvenes que apenas están comenzando la vida laboral sería beneficioso a la hora de facilitarle a la población menos calificada par acceder a empleos formales. Mientras que la OECD (2015) resalta la imortancia de diferenciar el salario mínimo por región para mejorar las oportunidades de trabajo en las regiones más pobres del país.

Los BEPS con su implementación han apuntado a mejorar la cobertura del ahorro voluntario en las zonas rurales al expandir cada vez más sus canales de vinculación y mecanismos de aportes. El mecanismo de aporte Vía Baloto ha permitido que los ciudadanos de los lugares más alejados logren hacer sus ahorros voluntarios. También los Aliados, que son entidades territoriales encargadas de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, han jugado un papel importante; la Federación de Cafeteros, por ejemplo, ha realizado programas de divulgación y patrocinio para vincular a más ciudadanos y ha estado muy de la mano de las Asociaciones de Cafeteros, pues cuando inició el programa BEPS vinculó a la gran mayoría de estos al programa BEPS. Para el 2016 la Federación de Cafeteros vinculó a 26.646 afiliados, la mayoría del Eje Cafetero, que para dicho año superó la meta de vinculación en un 29%.

A pesar de la creciente vinculación que han tenido los BEPS, para finales de año se observa como la cantidad de vinculaciones disminuye, en este trabajo atribuimos este comportamiento a una de las cuatro modalidades en las que se pueden recibir los ahorros de la cuenta BEPS. Además de recibir una anualidad vitalicia donde se reconoce el 20% de los ahorros, los afiliados pueden pedir que se trasladen sus ahorros al SGP para cumplir los requisitos o aumentar la pensión, se puede retirar para comprar un bien inmueble o, en últimas, pedir la devolución de los ahorros en un único pago donde no se reconoce el subsidio del 20%

del gobierno. Con esta última modalidad que permite retirar los ahorros, y en línea con las costumbres sociales colombianas cuando se acerca la época de diciembre, en este trabajo se plantea la posibilidad de que los afiliados tiendan a retirar sus ahorros con fines de disfrutar estas fiestas. Sin embargo, se deja abierta la incógnita para futuros trabajos que puedan profundizar en este aspecto.

Por otro lado, los BEPS han favorecido los ahorros durante todo el ciclo de vida laboral de la población sin educación superior. En la etapa inicial del ciclo laboral, la población menos educada consigue con mayor facilidad oportunidades de trabajo asalariado que les permite cotizar al SGP, pero cuando están terminando la etapa activa se les dificulta cada vez más y terminan pasándose a la informalidad (López, Mercado Laboral y Sistema Pensional en Colombia, 2014). En el SGP quienes no cumplen los requisitos para pensionarse y carecen de educación superior, terminan perdiendo los pocos ahorros que hicieron durante la etapa de empleo asalariado de sus vidas; los BEPS permiten que estos ahorros sean trasladados a la cuenta BEPS de cada afiliado para mejorar así sus saldos acumulados, es por esto que cuando se observan los vinculados discriminados por grupos de edades existe un 6% mayor a 70 años que se vinculó trasladando sus saldos (para el 2016 9.185 ciudadanos trasladaron su indemnización sustitutiva del SGP al programa BEPS (Colpensiones, 2017)). Asimismo y complementando este aspecto, los BEPS permiten que se hagan ahorros voluntarios durante la etapa de empleo no asalariado, o informal, del usuario ampliando su capacidad de ahorro.

Los BEPS son similares al primer pilar del sistema pensional chileno en la medida en que pretenden aumentar los ahorros para la vejez de la población con menores ingresos subsidiando una parte por el Gobierno. Una de las principales líneas de estudio que se pretendía plantear con este trabajo para expandir la cobertura de los BEPS era que éstos se abrieran para todo tipo de

público y no simplemente a los del SISBEN. Recientemente El Colombiano (Rojas, 2017), publicó que este requisito fue suprimido y ya solo se necesita ser colombiano mayor de 18 años y recibir ingresos mensuales inferiores a 1 salario mínimo para ingresar al sistema BEPS. Además, se incluyó a la población inactiva en edad de trabajar que no busca empleo, como amas de casas y estudiantes, que sean beneficiarios de un cotizante activo al Régimen Contributivo de Salud.

El éxito del sistema pensional chileno se debió principalmente a que se cambió el sistema de reparto tradicional por uno de capitalización individual integrado con un sistema solidario y uno de aportes voluntarios para mejorar la pensión. Con el antiguo sistema de reparto los cotizantes jóvenes financiaban las pensiones de los afiliados en edad de jubilación; el problema de esto es que eran más los pensionados que los cotizantes lo que hacía insostenible el sistema por sí solo y el Estado debía cubrir las pensiones faltantes aumentando el gasto como porcentaje de PIB hasta niveles cercanos al 8% (actualmente el de Colombia se encuentra en 4% (Fedesarrollo & Fundación Saldarriaga Concha, 2015)). Con el nuevo sistema pensional de capitalización individual, cada afiliado ahorra a lo largo de su vida para financiarse su propia pensión, por lo que el gasto se redujo y parte de estos fondos del Estado se destinaron al Sistema Pensional Solidario (SPS) (Acuña, Palomino, Villar, Villagómez, & Valero, 2015). Con la creación de este último se incrementó la cobertura de las pensiones, en especial para la población más pobre del país, pues se redistribuyeron los subsidios del Estado de forma más equitativa y se creó un sistema sostenible en el tiempo.

A pesar de que los dos regímenes en Colombia son similares a los pilares de Chile, el SGP colombianos no es integrado y la alta competitividad que existe entre el régimen tradicional de reparto (RPM) y el individual capitalizable (RAIS) hace que empeoren las cosas. En el RPM por ejemplo, los subsidios que brinda el Estado para completar las pensiones se va a los afiliados

de mayores ingresos, por lo que la población más pobre termina financiando a los más adinerados; además, cuando un cotizante no alcanza a pensionarse con la pensión mínima (igual al salario mínimo) en ambos sistemas, el Estado no responde por ellos y gran parte de la población que cotizó en la parte activa de la vida laboral, no termina recibiendo pensión. El estudio de Mejía (2017) evidencia como para el 2015, el 50,8% de los subsidios otorgados por el Estado para el RPM y Colombia Mayor fueron percibidos por el quintil de la población con mayores ingresos, mientras que solo el 4,3% de estos subsidios se dirigió al quintil de menores ingresos. Lo anteriormente mencionado, evidencia aún más las estimaciones de (Montenegro, Jiménez, Ramírez, Nieto, & Hurtado, 2013), las cuales muestran como el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso del sistema pensional, es muy elevado para ambos regímenes; sin embargo, hacen énfasis en lo elevado que éste es en el RPM de 0,9 en comparación a del total nacional de 0,55.

Santiago Montenegro (Montenegro, X Congreso FIAP-ASOFONDOS, 2017), el presidente de Asofondos, en su último congreso explica como la esperanza de vida y la informalidad se convierten en factores que afectan directamente la estabilidad del sistema pensional. Calcula la relación del número de trabajadores económicamente activos sobre la población de retiro laboral. A mediados del siglo XX esta relación era de 11 trabajadores por cada adulto mayor pero actualmente esta relación se ha disminuido a 6.7 trabajadores, esta situación empeora en un mercado lleno de informalidad como lo es el de Colombia, donde descontando a los trabajadores que no aportan a pensiones, o informales, la relación cae a 2 trabajadores activos por cada adulto mayor de 60 años.

Esta situación es preocupante en la medida en que los trabajadores informales no alcanzan a cotizar las semanas necesarias al año para poder pensionarse. (Montenegro, Jiménez,

Ramírez, Nieto, & Hurtado, 2013) hablan de que no solo es importante la frecuencia de semanas de cotización sino también la dinámica intertemporal de esta misma, muestran que la población con cotizaciones inferiores a 26 semanas al año (informales) tiene una probabilidad del 90% de seguir cotizando lo mismo el siguiente año. Y de esta misma forma, los afiliados con más de 26 semanas de cotización tienen 80% de probabilidad de seguir cotizando 26 o más semanas el año siguiente.

Conclusiones

Las fallas en el Sistema General de Pensiones colombiano no solo están dadas por las inconsistencias de sus dos regímenes y la competitividad existente entre ellos, sino también por la alta informalidad en el mercado laboral y la falta de educación terciaria. Esto sumado a una pensión mínima atada al salario mínimo que en últimas en el RPM incrementa el déficit del sistema y en el RAIS disminuye la cobertura. Esto muestra que, solamente realizar una reforma estructural del sistema pensional no es la solución definitiva a los problemas y que así se aumenten las edades de pensión de acuerdo a la expectativa de vida o se marche un régimen de reparto insostenible en el largo plazo, la desigualdad continuará, el índice de GINI seguirá siendo mayor en la población mayor que en el resto del total nacional y los ingresos promedios mensuales de los adultos mayores seguirán siendo inferiores a un salario mínimo.

Debido a esto, esta reforma deberá estar acompañada de una modernización en el mercado laboral, con un incremento en la educación superior, el cual, en el largo plazo brinde mejores oportunidades de empleos formales a los colombianos y una estabilización de las alzas en el salario mínimo que contribuyan finalmente a un mejor sistema pensional.

Esto quiere decir que por el momento, los BEPS han sido la mejor alternativa de asistencialismo a la población más vulnerable del país, puesto que la competencia entre los pilares contributivos da lugar a arbitrajes que afectan a la población más pobre y favorece a los sectores de mayores ingresos. Uno de los mejores beneficios que tienen los BEPS para los trabajadores, es que les permite ahorrar tanto en la etapa asalariada del ciclo laboral, trasladando los saldos a las cuentas BEPS, como en la no asalariada cuando son informales y los ahorros son menores. Para la población sin educación superior, los ahorros para la vejez según López (Mercado Laboral y Sistema Pensional en Colombia, 2014) estarán conformados en un 30.7% por los ahorros realizados en la cuenta BEPS durante la etapa de empleo informal del ciclo laboral y 69.3% en los ahorros realizados al SGP cuando estaban en la etapa productiva del ciclo con un empleo formal asalariado.

Al ser un programa tan nuevo, los BEPS aún tienen muchos retos por delante para lograr cumplir su objetivo y mejorar su cobertura, los cuales se vuelven más retadores en un entorno laboral como lo es el de Colombia. Los BEPS no están integrados al Sistema General de Pensiones lo que desincentiva el trabajo formal y además, corre el riesgo de que si llega a considerarse como una “pensión”, deba atarse al salario mínimo. Otro de los retos que tiene por delante este programa es darse a conocer, que la población sepa para qué sirve y cuáles son los beneficios que puede adquirir sobretodo al trasladar sus saldos del SGP a la cuenta BEPS donde le reconocen el 20% sobre el saldo trasladado. Sin embargo, Colpensiones cada vez está trabajando más en esto y realizando distintos programas para dar a conocer este programa.

Anteriormente en este trabajo, se planteaba la idea de que se pudieran afiliar no sólo la población perteneciente al SISBÉN sino todos los colombianos que trabajaran en la informalidad, en especial la población sin educación superior que es a la que se le dificulta más

conseguir un empleo asalariado. En las etapas finales del desarrollo de esta investigación, se conoció que el requisito del SISBÉN fue retirado con el objetivo de mejorar la cobertura del programa.

Referencias

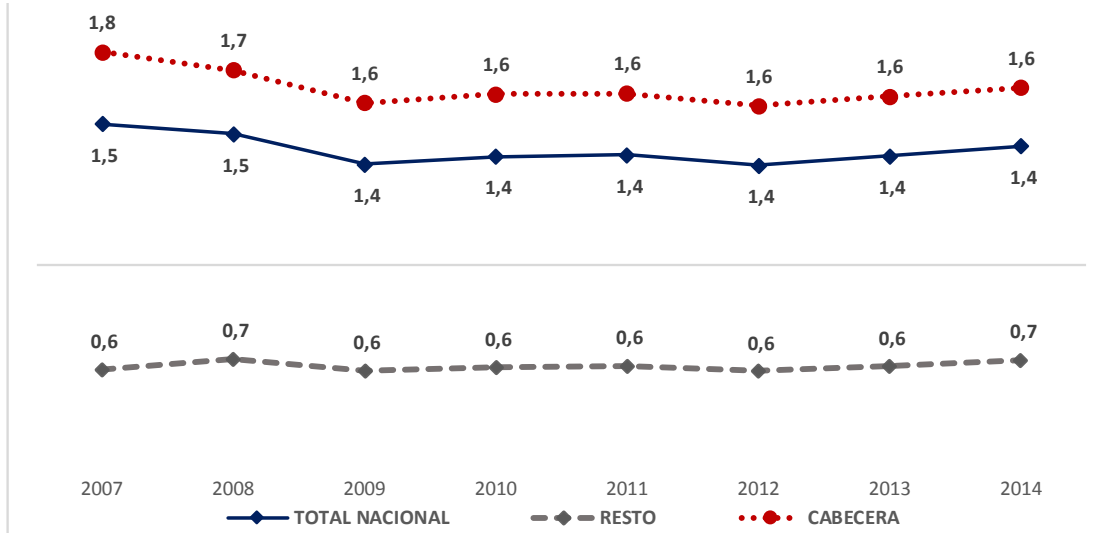
- Acuña, R., Palomino, M., Villar, L., Villagómez, A., & Valero, D. (2015). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos Tomo II*. Chile: SURA Asset Management.
- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M. L., & Villa, J. M. (2015). *Diagnostico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforme*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Colpensiones. (2017). *Informe de gestión 2016*. Bogotá.
- DANE. (2017). *Boletín Técnico Medición de Empleo Informal y Seguridad Social*. Bogotá.
- Económico, O. p. (2015). *Estudios Económicos de la OECD Colombia - Visión General*. OECD.
- Fedesarrollo, & FundaciónSaldarriagaConcha. (2015). *Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones*. Bogotá: Fundación Saldarriaga Concha.
- López, H. (2010). *EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO: Tendencias de largo plazo y sugerencias de política*. Medellín: Banco de la República.
- López, H. (2014). Mercado Laboral y Sistema Pensional en Colombia. (pág. 6). Bogotá: Banco de la Republicá.
- López, H., & Lasso, F. (2012). *Borradores de Economía El mercado laboral y el problema pensional colombiano*. Bogotá: Banco de la Republica.

- Mejía, L. F. (2017). *Hacia un Nuevo Esquema de Subsidios*. (pág. 5). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Montenegro, S. (2017). *X Congreso FIAP-ASOFONDOS*. Cartagena de Indias.
- Montenegro, S., Jiménez, L. F., Ramírez, S., Nieto, A., & Hurtado, C. A. (2013). *Distribución de ingresos en el sistema pensional y el impacto de algunas medidas de flexibilización*. *Documentos CEDE*.
- Mora, J., & Muro, J. (2016). *Dynamic Effects of the Minimum Wage on Informality in Colombia*. Labour. Review of Labour Economics and Industrial Relations.
- OECD. (2015). *OECD economic surveys: Colombia 2015*. OECD Publishing.
- Rojas, J. F. (8 de Mayo de 2017). *Con menos requisitos, más antioqueños podrán ahorrar en Beps para su vejez*. *El Colombiano*, pág. 17.
- Villar, L., Florez, C. E., Forero, D., Valencia-Lopez, N., Puerta, N., & Botero, F. (2015). *Protección económica a la población mayor en Colombia*. Bogotá: Fundación Saldarriaga Concha.

Anexos

FIGURA 1

Ingresos promedio de la población por región (2007 – 2014)



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Elaboración propia, 2017.

TABLA 1

Recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y personas beneficiarias del programa

Colombia Mayor (2008 – 2014)

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

Fuente: Villar, L., Florez, C. E., Forero, D., Valencia-Lopez, N., Puerta, N., & Botero, F. (2015). *Protección económica a la población mayor en Colombia*. Bogotá: Fundación Saldarriaga Concha.