

2

PROTECCIÓN PARA LA VEJEZ

RETOS DEL SISTEMA
PENSIONAL COLOMBIANO



**ADRIANA MARÍA
GUZMÁN**

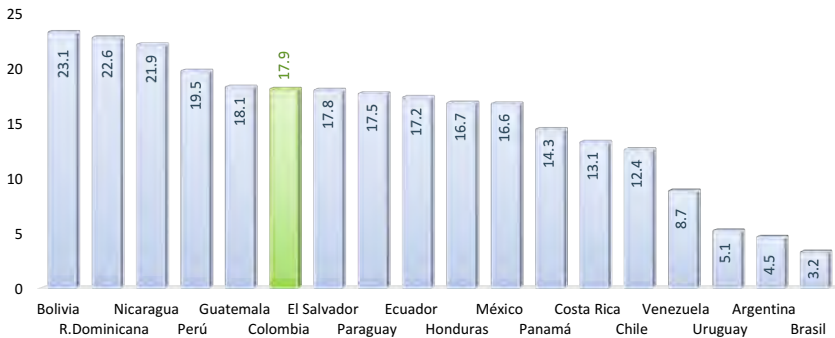
Presidente de Colpensiones 2017 a 2018. Vicepresidente de
Gestión Corporativa de Colpensiones desde 2014.

E

l SGP en Colombia tiene desafíos importantes en materia de *cobertura, equidad, y sostenibilidad*. Si bien los retos son comunes entre países, estos se evidencian cuando se hace un diagnóstico y se reflexiona sobre la situación pensional colombiana.

Hoy, el mundo se está envejeciendo y Colombia no es la excepción. De hecho, los cambios en esta nación son contundentes. Mientras en 1985 la proporción de población adulta mayor era del orden del 4% [Fedesarrollo et al. 2015], actualmente, esa proporción se dobla al 8%, y se proyecta que puede superar el 20% para 2050 [CEPAL 2017].

GRÁFICA 1. A.L.: MAYORES DE 64 AÑOS, QUINTIL MÁS BAJO DE INGRESO, 2016

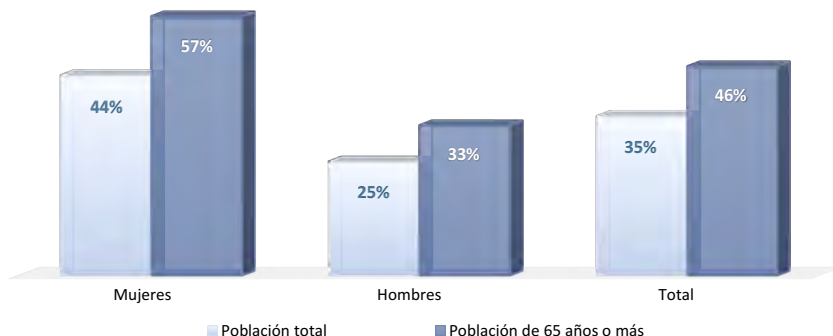


Fuente: [IDB 2018]

En relación con América Latina y el Caribe, en Colombia el 17.9% de su población está constituida por personas mayores de 64 años en el quintil más bajo de ingresos, mientras que en el Cono Sur esta no supera el 10% (Gráfica 1). A lo anterior, se suma que la incidencia de la pobreza en la vejez sobrepasa el nivel para toda la población, la pobreza general alcanzó 35% de la población total para 2015, y la del adulto mayor fue de 46% para el mismo año. La situación es aún más grave para las mujeres, 57% más pobres en la vejez frente al 33% de

los hombres (Gráfica 2). Sin duda, una población en alto riesgo que amerita una reforma pensional que priorice su situación y sus necesidades.

GRÁFICA 2. COLOMBIA: POBREZA TOTAL Y DE ADULTOS MAYORES, 2015



Fuente: [Fedesarrollo et al. 2015] a partir del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) [2015]

En razón de las cifras anteriores, la meta principal de un SGP debe ser la de evitar que la gente caiga en la pobreza o en la miseria cuando deje de trabajar [MinSalud 2018]. Esto solo se logra a través de una renta periódica a perpetuidad, un objetivo que debe ser transversal en el estudio del sistema.

RETOS DE LA REFORMA PENSIONAL COLOMBIANA

Para iniciar la discusión sobre el sistema de pensiones, y en general, sobre el sistema de protección para la vejez en Colombia es preciso enfatizar que los países tienen estos sistemas para **evitar que su población mayor caiga en la pobreza o miseria** [negritas del autor]. Entonces, no es una alternativa que un Estado pueda descartar; es una obligación propia del Estado.

La Ley 100 [1993, Art. 10] puntualiza el objetivo del sistema de pensiones:

Garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

Establece además que es preciso otorgar pensiones masivamente, en vez de solo limitarse a regresar los aportes de los afiliados. Cumplir ese objetivo implica más personas cubiertas con prestaciones adecuadas; de lo contrario, se tendrá un país con una población mayor empobrecida.

Hoy en día, gran parte de los diagnósticos se concentra en el costo fiscal de las pensiones, pero estos no parecen tener claro cuál es su objetivo. Debe entonces identificarse —y no perderse de vista—: [1] qué es lo que la sociedad necesita adquirir; y [2] cuál es la estrategia financiera factible para lograrlo.

○ RETO UNO: COBERTURA

Entre los principales retos de una reforma pensional, uno de los más importantes debe ser aumentar su cobertura. Colombia tiene actualmente un déficit tanto en participación —cotización— como en beneficiarios del sistema. De hecho, a diciembre de 2017 de 22.7 millones de trabajadores solo 7.7 cotizaron a pensión durante el mes inmediatamente anterior¹ [DANE 2018a].

El mercado laboral colombiano se caracteriza por una alta informalidad, bajos ingresos laborales, e inestabilidad en los puestos de trabajo. A cierre de 2017, el indicador de informalidad se situó en 60.7% [DANE 2018e]; es decir, aproximadamente 13.6 millones de personas que serán adultos mayores en el mediano y largo plazo, al carecer de una pensión, tendrán una alta probabilidad de caer en la pobreza.

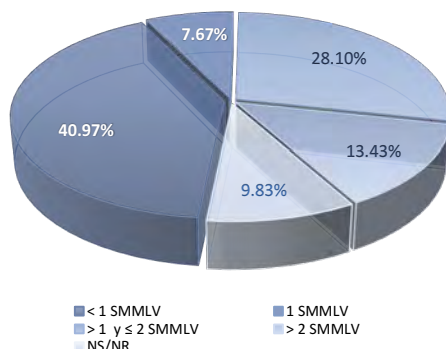


¹ Esta cifra está sobreestimada porque también incluye pensiones por invalidez, sobrevivencia, etc., que la mayoría de entidades no reporta separadamente.

A la situación de informalidad, se adiciona que el sector presenta bajas remuneraciones en el mercado de trabajo porque el ingreso de 41% de los trabajadores es menor que el salario mínimo (Gráfica 3). Para esa población no es posible cotizar al SGP por debajo de esta suma, lo que implica su inmediata exclusión de la seguridad social contributiva.

Ahora bien, cuando esos trabajadores tienen un ingreso superior al salario mínimo, se enfrentan a otra barrera: la continuidad en la cotización (Gráfica 4). En 2017,

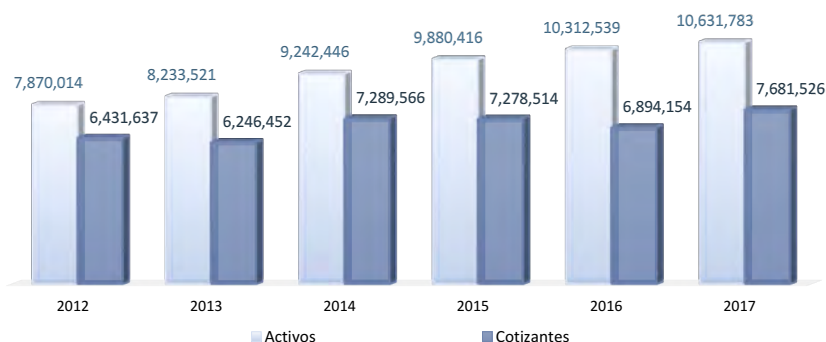
GRÁFICA 3. INGRESOS LABORALES, 2015
Distribución por SML



Fuente: Elaboración del autor a partir de [DANE 2015]

del total de 10.6 millones de afiliados activos tan solo 7.7 de ellos cotizaron por lo menos una vez [MinTrabajo 2017]. Existe entonces, una alta rotación entre la formalidad y la informalidad que revela la inestabilidad del trabajo en Colombia. En ese mismo año, aunque muchos trabajadores cotizaron al SGP, tres millones de ocupados lo hicieron esporádicamente lo cual impide que alcancen los requisitos de pensión.

GRÁFICA 4. SGP: AFILIADOS COTIZANTES Y ACTIVOS, 2012-2017

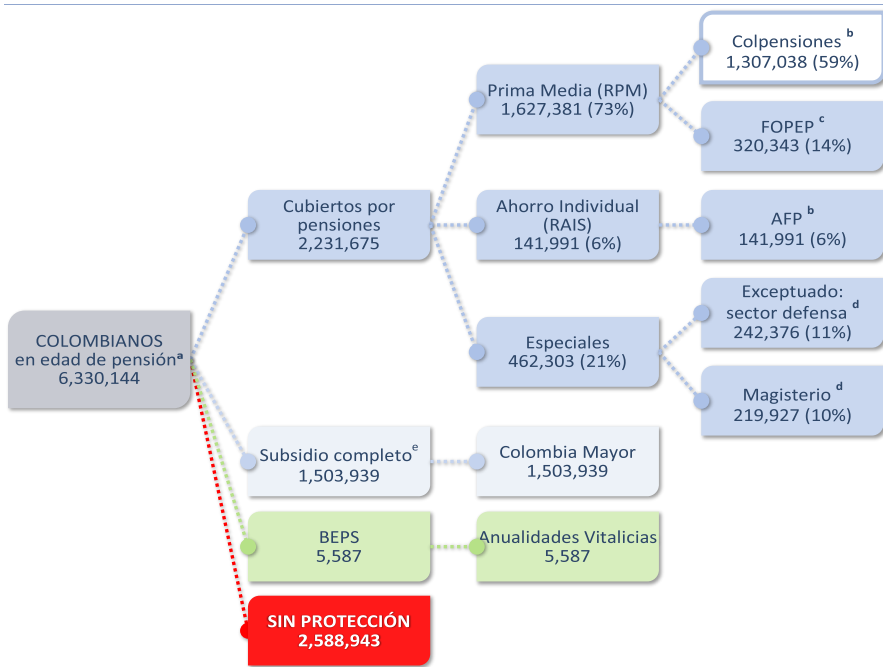


Fuente: Elaboración del autor a partir de [SFC 2018c]

Adicionalmente, de los 6.3 millones de colombianos en edad de retiro, solo 2.2 millones tienen acceso a una pensión [DANE 2018a], y

esto, muestra claramente la alta vulnerabilidad en que se encuentra la gran mayoría de adultos mayores. A pesar de ello, y de que hoy existen varios tipos de régimen pensional (Ilustración 1), Colpensiones tiene la mayor nómina de pensionados, más de 1.3 millones de personas [Colpensiones 2018a]. Le siguen en cubrimiento los regímenes exceptuados y el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

ILUSTRACIÓN 1. PENSIONADOS POR TIPO DE RÉGIMEN, 2017-2018



Fuente: * [DANE 2018a]; ^b [SFC 2018c]; ^c [FOPEP 2018] a junio, 2018; y ^d [MinHacienda 2017] a diciembre, 2017.

En los últimos años, el Estado ha creado dos programas especiales para proveer algún grado de protección a la vejez: el programa de subsidios Colombia Mayor —cubre actualmente 1.5 millones de personas— otorga ingresos periódicos para los adultos mayores en condición de desamparo [La República 2018a], y el programa de ahorro para la vejez BEPS, una estrategia joven, creada en julio de 2015 que hasta el momento cuenta con 475 mil personas vinculadas, y que ya

empezó a generar anualidades vitalicias —con 8,917 a diciembre de 2018—. Colpensiones administra este último programa.

BEPS es una alternativa que le permite a esa gran población excluida del sistema de seguridad social —por ingresos bajos o inestables— ahorrar para la vejez, a largo plazo, con gran flexibilidad en monto y frecuencia, al mismo tiempo que sus ahorros se potencian con incentivos que reciben del Estado [Colpensiones 2016b].

Inicialmente, la población objetivo del programa fue aquella clasificada en los niveles I, II, o III del SISBEN, y los miembros de comunidades indígenas. A partir de 2017, el requisito base de acceso incluyó a aquellos colombianos cuyo ingreso es inferior a un Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV).² En cuanto a la flexibilidad, este permite que un vinculado ahorre desde \$5,000 pesos (USD 1.7) hasta \$990,000³ (USD 330) al año, y con la periodicidad que le resulte conveniente.

La estrategia tiene un innovador componente de match que lo convierte en semicontributivo porque el vinculado recibe una contrapartida del Estado equivalente al 20% de su aporte. Este beneficio puede ser redimido por las mujeres desde los 57 años y desde los 62 años por los hombres [Ibid.].

Otros beneficios o incentivos del programa son: [1] no se cobran gastos de administración por lo que el ahorro no sufre deducciones; [2] los ahorros son invertidos en una Fiducia cuya rentabilidad pasa al vinculado; y [3] todos aquellos que durante la vigencia anterior hayan depositado en su cuenta un mínimo de seis aportes —independiente del valor— o por lo menos de \$150,000 pesos (USD 50) reciben un seguro de vida e incapacidad [Ibid.].

Ahora bien, cuando el afiliado decide acceder a los recursos ahorrados en BEPS —período de desacumulación— hay básicamente



² Ese nivel de ingreso se verifica operativamente revisando si la persona está afiliada a salud a través del régimen subsidiado o si es beneficiaria del *régimen contributivo*.

³ Cifra de 2018. Este valor se ajusta anualmente para que sea congruente con el máximo que puede aportar para la vejez una persona con ingresos inferiores al salario mínimo.

tres alternativas para el uso de ese dinero. La primera, completar o aumentar la pensión, permite convertir el saldo en la cuenta BEPS a semanas cotizadas a pensiones. Esto le da al afiliado la opción de aumentar el monto de la pensión a recibir o de completar los requisitos para acceder a ella. La segunda se presenta en el caso de que la persona no cumpla con los requisitos para pensionarse. Para ellos, BEPS provee una anualidad vitalicia pagadera cada dos meses, por un valor calculado a partir de los ahorros que se hayan acumulado en su cuenta. Esta anualidad no anula ni compite con los subsidios otorgados por Colombia Mayor para aquellos ciudadanos vinculados a ese programa. La tercera opción le permite al afiliado disponer de sus ahorros en BEPS para la compra de un activo —casa o lote— que mejore sus condiciones de vida durante la vejez.

En resumen, BEPS tiene el importante reto de tratar de fomentar el ahorro de largo plazo, para convertirse en una alternativa real frente al déficit de cobertura.

○ RETO DOS: EQUIDAD

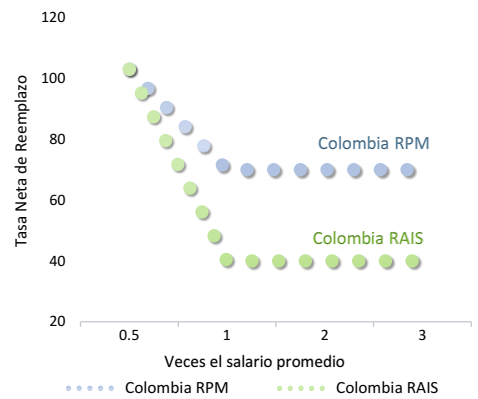
Si bien en materia de equidad el SGP también enfrenta otros retos, este análisis se centra en las desigualdades entre regímenes y entre grupos porque la actual estructura genera diferencias entre los beneficios que reciben los individuos. Las dos desigualdades más importantes en este momento son:

DESIGUALDAD ENTRE REGÍMENES. Existe gran disparidad entre los beneficios que perciben dos aportantes de igual perfil cuyas contribuciones van una al sistema pensional público —Colpensiones— y la otra al privado —Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)—. Por ejemplo, para pensionarse en el RPM se debe cumplir la edad de pensión —57 años para las mujeres y 62 años para los hombres— y haber cotizado durante por lo menos 1,300 semanas. Sin embargo, para recibir una pensión de un salario mínimo, además de lo anterior, el RAIS exige a sus afiliados haber ahorrado individualmente por lo menos el 110% del valor de la reserva; esto equivale aproximadamente a \$210 millones de pesos

de 2017. De hecho, según [IDB 2015] en el RPM se obtiene una *tasa de reemplazo* del orden de 65%, mientras que esa tasa es del orden del 40% en el RAIS (Gráfica 5).

GRÁFICA 5. RPM Y RAIS: TASAS DE REEMPLAZO, 2015

A lo anterior, se suma que la probabilidad de obtener una pensión en cada régimen también es diferente. Los cálculos del modelo actuarial de [Colpensiones 2016a] muestran que el 26.1% de los afiliados al RPM logra cumplir con los requisitos para una pensión por vejez, mientras que [Asofondos 2016] indica que solo el 18% lo logra en el RAIS. Esta gran diferencia en las reglas de juego define dos tipos muy distintos de vejez para los colombianos cotizantes al SGP.



Fuente: Elaboración del autor con base a [IDB 2015]

DESIGUALDAD ENTRE GRUPOS. Los sistemas individuales perpetúan en la vejez las brechas de mercado laboral que se presentan entre grupos: hombres y mujeres, razas y etnias, etc. Inclusive desde 2009, un estudio de BanRep [2009] encontró que en ese año, los hombres recibieron una *tasa de reemplazo* promedio de 50%, mientras que la de las mujeres solo llegó a 30%.⁴ Si bien es cierto que la edad de pensión de las mujeres es menor, esta disparidad también se presenta porque no hay lugar a subsidios cruzados en sistemas como el RAIS.

Por otra parte, las desigualdades de grupo presentes en el mercado laboral se perpetúan sin un mecanismo de compensación o solidaridad; por ejemplo, las mujeres no solo acumulan menos ahorro al pensionarse antes, sino que deben contribuir en condiciones de menor ingreso y mayor inestabilidad laboral que los hombres. Ahora bien, pocos asocian que la menor edad de pensión



⁴ En el RAIS se utilizan tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. En la práctica, el RPM utiliza tablas unisex; es decir, iguales para mujeres y hombres.

demanda a las mujeres mayores montos ahorrados para poder solventar solas un ingreso pensional en la vejez, simplemente porque tienen mayor esperanza de vida que los hombres.

Es precisamente por razones como estas que surge la importancia de la seguridad social como concepto de aseguramiento colectivo. Una política redistributiva que fortalece la equidad de un país permite que los riesgos sociales se enfrenten como sociedad con el respaldo del Estado.

Dentro del reto de equidad es importante incluir el tema de solidaridad, aun cuando este solo está presente en el RPM, donde a mayor capacidad de ahorro, mayor subsidio se obtiene. Con ese fin, la Ley 797 [2003a, Art. 34] estableció una clara fórmula que determina el monto de las mesadas pensionales en tal régimen:

ECUACIÓN 1. MONTO DE PENSIÓN DE VEJEZ

$$r=65.5-0.50s$$

Donde: **r = tasa de reemplazo base**

s = Ingreso Base de Cotización (IBC) en número de salarios mínimos corregidos por inflación

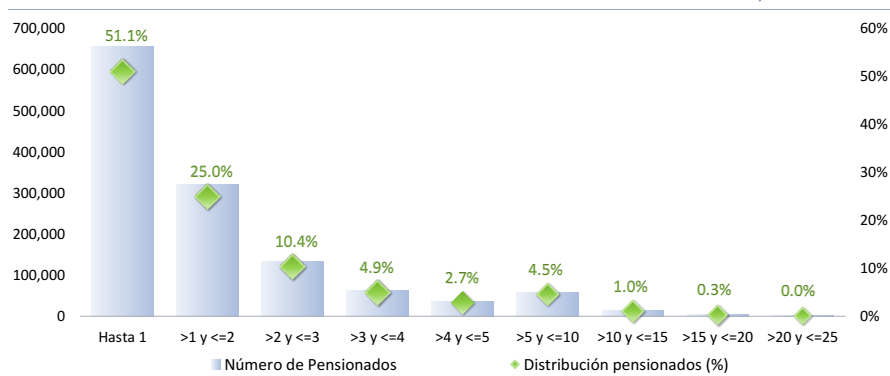
Fuente: [Ley 197 2003a, Art. 34]

Esta fórmula arroja menores valores cuando los ingresos sobre los cuales se cotizó son mayores. De esta manera, un individuo con un IBC de dos salarios mínimos obtendría una *tasa de reemplazo base* de 64.5%, mientras uno con diez salarios tendría una de 60.5%. Sin embargo, la fórmula también implica subsidios de monto creciente a mayores ingresos, motivo por el cual debería ser sujeta a ajustes.

Pese a lo anterior, vale la pena aclarar que el grueso de la nómina y de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) se destina a los pensionados de menores ingresos, aunque estén en la formalidad, porque la mayoría de los trabajadores colombianos tiene ingresos bajos que se acercan más al salario mínimo. De hecho, a diciembre de 2017, en la nómina pensional de Colpensiones se identifica claramente que la mesada pensional de 657,548 afiliados —o mejor, 51.1% de sus pensionados— fue exactamente un salario

mínimo (Gráfica 6). Aquellos que tienen derecho a una mensualidad de uno o dos salarios mínimos son el 76.1% del total de pensionados.

GRÁFICA 6. COLPENSIONES: NÓMINA PENSIONAL Y SU DISTRIBUCIÓN, 2017

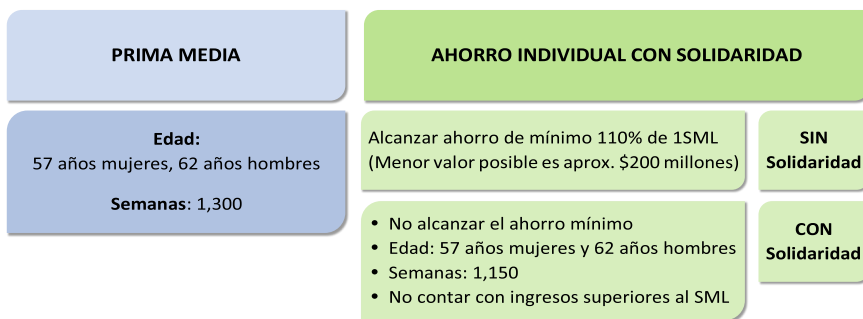


Fuente: [Colpensiones 2017a]

Este punto sobre recursos de solidaridad no se puede terminar sin aceptar que una reforma pensional también debe revisar el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) del RAIS. En gran parte porque cuando una persona no logra cumplir con los requisitos para pensionarse reaparece el factor de desigualdad entre regímenes (Ilustración 2).

ILUSTRACIÓN 2. RPM Y RAIS: REQUISITOS PARA OBTENER UNA PENSIÓN DE VEJEZ

SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO



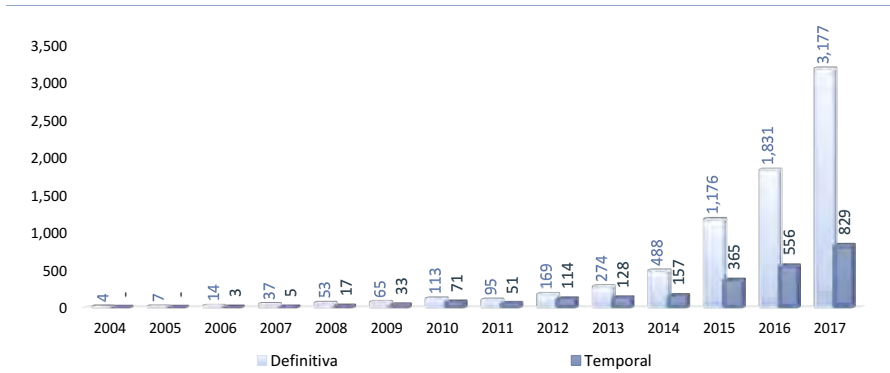
Fuente: Colpensiones a partir [Ley 100 1993; Ley 797 2003a]

Cuando un afiliado al RAIS alcanza la edad de pensión y tiene cotizadas por lo menos 1,150 semanas puede aspirar al FGPM aún si no logra la suma mínima; y aquí va el gran pero... siempre y cuando

tanto el afiliado como sus beneficiarios puedan realmente demostrar que sus ingresos no son superiores al salario mínimo. De lo contrario, la AFP solo le hace devolución de los saldos —el total de lo ahorrado en un solo pago— a que tenga derecho. En otras palabras, el sistema obliga al afiliado a elegir entre recibir todo su dinero ahorrado o realizar una plétora de gestiones adicionales para obtener una pensión —todo lo ahorrado diferido en pequeños pagos durante el resto de la vida—.

A través de esta desigual oferta se expone la protección para la vejez del afiliado a las preferencias, necesidades inmediatas, y asimetrías de información que pueda tener el individuo. Esto ha conducido a que en la práctica sean pocas las garantías de pensión mínima efectivamente otorgadas (Gráfica 7).

GRÁFICA 7. GARANTÍAS DE PENSIÓN MÍNIMA ENTREGADAS, 2004 - 2017



Fuente: Elaboración del autor con base a [CGR 2017, 212]

Hoy en día existen dos tipos de garantías: [1] garantías temporales; y [2] de carácter definitivo. Las primeras se entregan para financiar el descalce de bonos pensionales para las mujeres —que pueden redimir a partir de los 60 años, a pesar de que su edad de pensión es 57 años—. El FGPM financia el faltante originado por esos tres años de diferencia, que será reembolsado por el sistema tan pronto como se redima el bono pensional.

Con respecto a las garantías definitivas —aquellas personas que realmente reciben del FGPM una pensión mínima— es necesario señalar que según [Colpensiones 2018b]:

... en el período acumulado de su existencia (2004-2017), fueron 7,503 y representaron apoyo solo para el 17.6% de las pensiones de vejez otorgadas por la totalidad de las AFP a fin de 2017 (42,598).

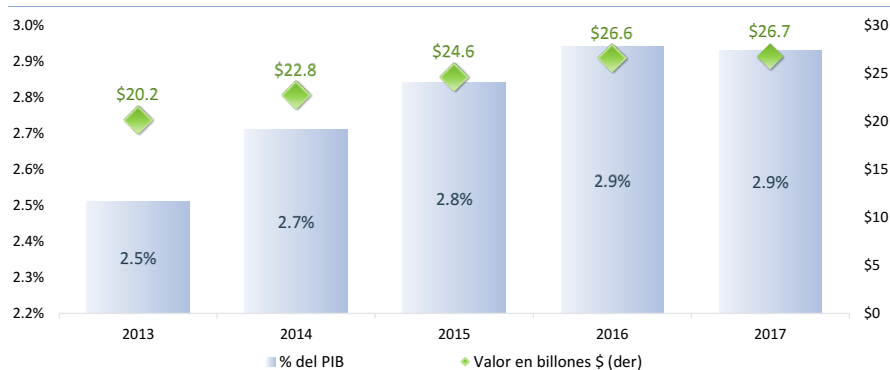
... en promedio entre 2004 y 2017, 41% de las solicitudes de garantía solicitadas fueron negada.

Estas, entre otras razones, explican por qué es importante revisar el FGPM en una próxima reforma pensional.

○ RETO TRES: SOSTENIBILIDAD

El tema de *sostenibilidad* del sistema se presenta como uno de los mayores retos que presiona las finanzas públicas. Como solución, algunos actores proponen cerrar Colpensiones sin considerar que la entidad cobija cerca de dos tercios del total de los pensionados y compromete solo un tercio de los recursos del presupuesto pensional de la nación.

GRÁFICA 8. COLPENSIONES: GASTO EN PRESTACIÓN PENSIONAL, 2013 - 2017

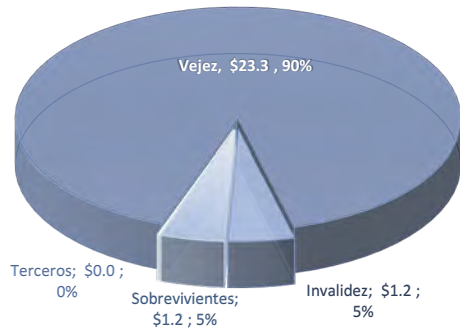


Fuente: Elaboración del autor con base a [Colpensiones 2017b]

La *sostenibilidad* del sistema implica disponer de suficientes recursos en el corto, mediano, y largo plazo para atender los compromisos financieros derivados de las prestaciones económicas que otorga el

SGP. En ese sentido, el gasto en pensiones es creciente por el continuo envejecimiento de la población; su evolución se refleja claramente en las cifras de Colpensiones entre 2013 y 2016 donde se dio un marcado aceleramiento en el reconocimiento de pensiones, para lograr finalmente su estabilización en 2017, pero el gasto seguirá aumentando lentamente (Gráfica 8).

GRÁFICA 9. COLPENSIONES: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PRESTACIONAL, 2017
En porcentaje y cifras en billones de pesos

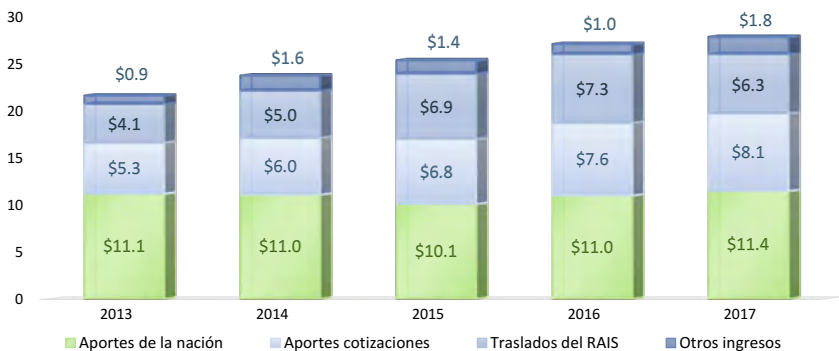


Colpensiones destina el 90% de los recursos a la pensión de vejez, seguida por la pensión de sobrevivientes e invalidez con participación similar en el gasto de la entidad (Gráfica 9).

Fuente: Elaboración del autor data [Colpensiones 2017b]

Los ingresos para atender esas prestaciones provienen de diferentes fuentes y no solo del PGN. Aunque las reservas del RPM administrado por Colpensiones se agotaron, los aportes de los afiliados, los traslados desde el RAIS, y otras fuentes tienen un peso importante en los ingresos de la entidad (Gráfica 10).

GRÁFICA 10. COLPENSIONES: EVOLUCIÓN DE INGRESOS POR RUBRO, 2013 - 2017

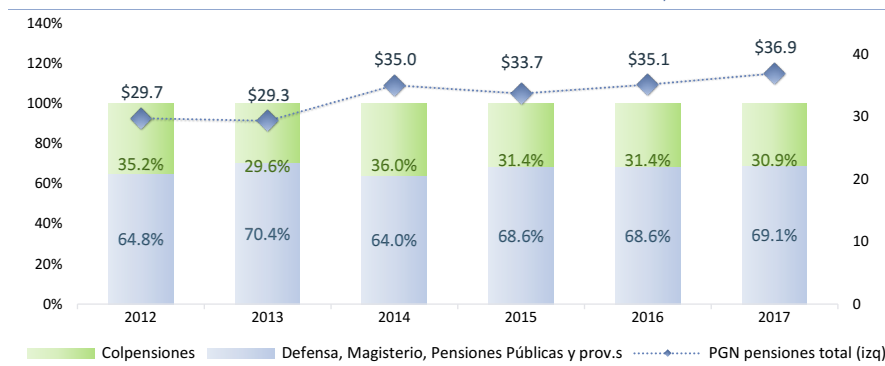


Nota: Otros ingresos: bonos, cuotas partes, validaciones por cálculo actuarial, rendimientos financieros, y otros.

Fuente: Elaboración del autor con base a [SFC 2018c]

Ahora bien, al analizar el gasto en pensiones es preciso tener en cuenta su origen. El peso efectivo de las transferencias a Colpensiones sobre el gasto total del PGN dedicado a pensiones es de aproximadamente un tercio; las otras dos terceras partes cubren los compromisos de los *regímenes especiales* (Gráfica 11). En 2017, los recursos destinados para pensiones fueron de \$36.9 billones de pesos, de los cuales \$11.4 billones correspondieron a Colpensiones. El resto de los recursos, 69.1%, se destinó a los *regímenes especiales*.

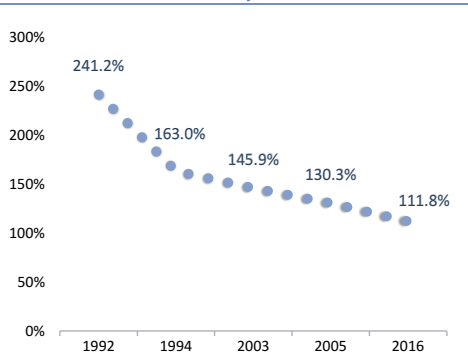
GRÁFICA 11. PENSIONES: APROPIACIÓN Y DISTRIBUCIÓN, 2013 - 2017



Fuente: [MinHacienda 2018b]

Otra forma de analizar las obligaciones en pensiones es a través del pasivo pensonal, es decir, del valor presente de todos los compromisos por los distintos tipos de prestaciones. Ese valor para Colpensiones alcanzó el 38.4% de PIB en 2015 que corresponde al 34% del pasivo pensonal nacional (Gráfica 12; Gráfica 13). Si bien es una proporción importante, se debe recordar que el RPM tiene 59% de los pensionados [Colpensiones 2017b].

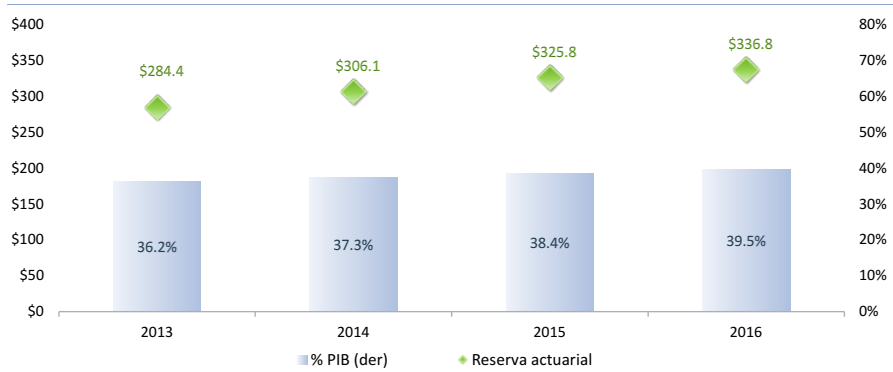
GRÁFICA 12. PASIVO PENSIONAL
Porcentaje PIB



Fuente: [Mejía 2016]

sostenibilidad pensional, esto no resuelve las obligaciones adquiridas que se mantendrán en el tiempo en razón de las pensiones vigentes. Sin embargo, como lo muestran las cifras, no es en esta entidad donde se genera el mayor costo pensional, sino principalmente, en los compromisos que se han adquirido con los *regímenes especiales* como el Magisterio, la Policía y las Fuerzas Militares, entre otros.

GRÁFICA 13. COLPENSIONES: RESERVA ACTUARIAL



Fuente: [Colpensiones 2016a]

En este punto, la gran pregunta es si en alguna parte del mundo hay un sistema pensional autosostenible. En general, todos los países destinan parte de su presupuesto para atender pensiones. Por eso, en Colombia es necesario indicar que la *sostenibilidad* de las finanzas en pensiones no depende únicamente de Colpensiones, sino también del RAIS. De hecho, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) ha identificado el apoyo desde las finanzas públicas que se necesitará en el RAIS, especialmente, si ese es el único régimen que prevalece después de una eventual reforma pensional [La República 2018b]. En razón de lo anterior, es claro que el Estado debería asumir directamente costos como:

- **SOSTENIBILIDAD Y EL FGPM.** Se requiere que el Estado asegure que este fondo siempre cuente con recursos. Un estudio de MinHacienda [2013] encontró que bajo las reglas de juego actuales y en distintos escenarios de rentabilidad, el FGPM agotaría sus

reservas antes de 2050. Luego, mayor presión sobre ese fondo aceleraría su agotamiento.

- **PROVISIÓN DE RENTAS VITALICIAS POR LA ENTIDAD ESTATAL POSITIVA.** Aunque las modalidades de pensión en el RAIS son siete, todas se basan en alguna combinación entre retiro programado y renta vitalicia. Por un lado, el retiro programado consiste en que la AFP siga administrando los recursos de la cuenta individual con el riesgo más bajo disponible, mientras retira de esa cuenta la mesada pensional que paga al pensionado. Por el otro lado, la renta vitalicia es un producto que una AFP compra a una empresa de seguros para el pensionado, en donde ésta última se hace cargo del riesgo de extra longevidad y de mantener el poder adquisitivo de la mesada a perpetuidad. En Colombia el gremio asegurador privado ha expresado abiertamente que no está interesado en emitir rentas vitalicias de pensiones; pero la necesidad de ese producto para el correcto funcionamiento de las pensiones generadas por el RAIS, hará que el Estado sea quien asume la disponibilidad y los riesgos de rentas vitalicias a través de la aseguradora Positiva.
- **FINANCIAMIENTO DEL DESLIZAMIENTO DEL SALARIO MÍNIMO.** El RAIS concebido como un sistema autosostenible empezó a generar costos a la nación desde 2016 cuando comenzó a responder por el deslizamiento del salario mínimo, a través del parámetro de deslizamiento del salario mínimo que equivale al promedio aritmético de los últimos 10 años [Decreto 036 2015]. Entonces, los costos en pensiones que se deriven de un incremento del salario mínimo por encima de la inflación son asumidos por el Estado. En la historia reciente —promedio anual desde 2003—, por el reconocimiento de incrementos en la productividad, el aumento del salario mínimo ha correspondido a 1.0 y 0.5 puntos como margen de negociación en la mesa de determinación entre trabajadores y empresarios.
- **COSTOS POR INSEGURIDAD JURÍDICA DEL PAÍS EN MATERIA DE PENSIONES.** El reconocimiento y la liquidación de prestaciones en

el sistema pensional se ve expuesto a revisiones posteriores si algún ciudadano acude a la justicia. Usualmente, estas revisiones conllevan a incrementos en el valor de lo reconocido. ANIF indica que el Estado tendría que asumir tal sobrecosto [La República 2018b].

Además, únicamente bajo un *sistema de ahorro individual*, aquellos individuos que no logren una pensión u otro ingreso periódico entrarán en la pobreza o miseria. Por lo tanto, será el Estado —a través de impuestos generales— quien deba atenderlos otorgando pensiones no contributivas de montos semejantes al valor de la línea de pobreza.

○ RETO CUATRO: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El sistema de pensiones requiere mayor fortalecimiento institucional porque un buen SGP tiene instituciones fuertes, transparentes, independientes y enfocadas al servicio. Con la eliminación del Instituto de Seguros Sociales (ISS) y dando origen a entidades especializadas encargadas de la seguridad social se dio un paso hacia ese propósito. También en ese sentido se creó y consolidó Colpensiones encargada del RPM y del programa BEPS.

Colpensiones entró en operación en octubre de 2012 y encontró un atraso estructural de 347 mil expedientes de personas que esperaban respuesta a sus solicitudes de pensión; algunos de ellos habían esperado por años, incluso por décadas. Ese retraso condujo a la vulneración masiva de sus derechos —que ocasionó una avalancha de 96 mil tutelas— y desvió la atención de la administración a la parte jurídica en vez de al reconocimiento de prestaciones.

La estrategia de la entidad se inició tramitando una Declaración de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) con la CC [2015, T-774], que permitió concentrar todas las fuerzas de Colpensiones en poner al día las solicitudes de pensión. A su vez, se implementó un plan de toma de decisiones apoyado en nuevas tecnologías, en gestión por procesos y con un valioso capital humano. La entidad logró normalizar la operación del RPM en julio de 2014 y se levantó el ECI

en marzo de 2016, convirtiendo a Colpensiones en la única institución en la historia de Colombia que ha alcanzado ese cometido [Colpensiones 2017a].

Todo lo anterior, le ha permitido a Colpensiones establecer una imagen positiva en la población y ganar la confianza de sus pensionados. Los rankings de *Top of Mind* y *Top of Heart* [Revista Dinero 2016] posicionan a Colpensiones como líder en este campo, que además, se ha ganado el cariño entre los colombianos cuando de administradoras de fondos de pensión se trata.

REFLEXIONES FINALES

El Estado siempre tendrá un rol en el sistema de pensiones. Igualmente, siempre existirá la necesidad de cubrir los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia de manera social o colectiva para aprovechar las economías de escala de la provisión de servicios sociales. Todo país necesita regular y supervisar la implementación de mecanismos para protección de la vejez.

La *sostenibilidad* del sistema se está viendo afectada por la excesiva judicialización del servicio que trae consigo gastos imprevistos. Esto sumado a la constante modificación de las posiciones jurídicas de las altas cortes respecto al Ingreso Base de Liquidación (IBL), transición, entre otras.

Por lo anterior, Colombia necesita asegurar que su SGP pensione efectivamente a sus ciudadanos. El objetivo no puede ser devolver los aportes previsionales sin generar una renta a perpetuidad, porque eso rompe la premisa básica de la seguridad social en pensiones. Conducir al país en ese camino es peligroso, y convierte el SGP en

En Colombia es necesario indicar que la sostenibilidad de las finanzas en pensiones no depende únicamente de Colpensiones, sino también del RAIS.

Algunos proponen cerrar Colpensiones sin considerar que la entidad cobija cerca de dos tercios del total de pensionados y compromete solo un tercio de los recursos del PGN.

ADRIANA M. GUZMÁN
Expresidente de Colpensiones

otro sistema de ahorro de largo plazo que no provee la estabilidad en ingresos que necesitan las personas en la vejez.

En ese sentido, se deben crear estrategias para garantizar que todos los afiliados puedan cumplir los requisitos para acceder a una pensión. De otra manera, no será posible incrementar la cobertura. Dados los problemas en este campo es necesario fortalecer BEPS. Hay espacio para mejorar y revisar la posibilidad de incrementos en los incentivos que son inferiores a los ofrecidos en el sistema de pensiones.

En materia de pensiones, OECD [2017] tiende a respaldar los sistemas públicos de RPM y adicionar a ellos elementos de otro tipo de regímenes. Se percibe entonces que los países están migrando a esquemas multipilares o multiniveles que son una mezcla de los diferentes esquemas. A diciembre de 2017 solo cinco países de la OECD —Australia, Chile, Dinamarca, Israel, y México— tenían exclusivamente capitalización individual.