

El sistema de pensiones en Colombia

Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera

Francisco Azuero Zúñiga



NACIONES UNIDAS



DESARROLLO en transición



Instrumento regional de la Unión Europea para América Latina y el Caribe

SERIE

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

206

El sistema de pensiones en Colombia

Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera

Francisco Azuero Zúñiga



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por Francisco Azuero Zúñiga, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Unión Europea "Sistemas de pensiones en América Latina: la reducción de las brechas económicas y sociales".

Para la elaboración de este estudio ha sido de gran importancia la colaboración obtenida por parte de Gonzalo Casas, de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia; Juan Sebastián Betancur y Fernando Dueñas, de la Subdirección de Política Fiscal del mismo Ministerio; Gabriel Piraquive, Director de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación de Colombia; Jorge Llano, de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía; Jaime Abril, de la Fiduciaria la Previsora; Olga Lucía Acosta, Asesora Regional de la CEPAL para Colombia; y Manuel Gustavo Riveros, Director Regional de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) para Colombia y el Área Andina.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8851 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8843 (versión impresa)
LC/TS.2020/63
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00379

Esta publicación debe citarse como: F. Azuero Zúñiga, "El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 206 (LC/TS.2020/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Institucionalidad del sistema de pensiones en Colombia	11
A. Antecedentes	11
B. Sistema General de Pensiones	12
1. Régimen de Prima Media con Prestación Definida	13
2. Régimen de Ahorro Individualidad con Solidaridad	14
3. Regímenes exceptuados del sistema general de pensiones	15
4. Sistemas de pensiones no contributivos	17
C. Responsabilidades en el diseño, la regulación, la administración y el control y vigilancia de los sistemas pensionales	18
1. Diseño y regulación del sistema pensional	18
2. Administración del Sistema Pensional	20
3. Vigilancia y control del sistema pensional	23
D. Cobertura del sistema de pensiones contributivo y no contributivo	23
1. Afiliados activos al sistema contributivo	24
2. Densidad de cotizaciones en el sistema contributivo	25
3. Cobertura del régimen contributivo y no contributivo	26
II. Gasto público en el sistema de pensiones en Colombia	29
A. Gasto público en el sistema de pensiones del Gobierno Central	29
B. Gasto público en pensiones de Entidades Territoriales y consolidado del Gobierno General	33
C. Pasivo Pensional y proyecciones sobre el gasto futuro en pensiones	34
III. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Colombia	37
A. Consideraciones iniciales	37

B.	Evolución de las cotizaciones	38
1.	Ingresos y pagos del sistema público de pensiones.....	39
2.	Perspectivas de la sostenibilidad del sistema de pensiones.....	41
C.	Equidad del Sistema Pensional.....	42
IV.	Propuestas de reforma al sistema de pensiones en Colombia	45
A.	Incremento de la cobertura	45
B.	Ajustes paramétricos.....	47
C.	Reformas institucionales	47
V.	Consideraciones finales	49
Bibliografía		53
Anexos		55
Anexo 1		56
Anexo 2		57
Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados.....		58
Cuadros		
Cuadro 1	Composición del gasto público del Gobierno Central en el sistema de pensiones en Colombia.....	30
Cuadro 2	Gasto en el sistema de pensiones del Gobierno Central	31
Cuadro 3	Gasto del sistema de pensiones como proporción del gasto del gobierno central, del gasto en protección social y del gasto social	32
Cuadro 4	Gasto público del sistema de pensiones (contributivo y no contributivo) Gobierno General (sector público consolidado)	34
Cuadro 5	Sistema pensional público. Cotizaciones y otros ingresos.....	40
Cuadro 6	Sistema Pensional Público. Pensiones pagadas	41
Cuadro 7	Propuestas de cambios paramétricos	46
Cuadro A1	Gasto público del Gobierno Central en el sistema de pensiones, como porcentaje del PIB.....	56
Cuadro A2	Gasto del sistema de pensiones de entidades territoriales, como proporción del PIB	56
Gráficos		
Gráfico 1	Tasa de cotización según ingreso.....	13
Gráfico 2	Afiliados activos con relación a la población económicamente activa	24
Gráfico 3	RAES, relación entre nivel de ingreso (medido en SMMLV)	25
Gráfico 4	Colpensiones, relación entre nivel de ingresos (medido en SMMLV).....	26
Gráfico 5	Cobertura de pasivos, regímenes contributivos	27
Gráfico 6	Cobertura de pasivos, régimen no contributivo Colombia Mayor.....	27
Gráfico 7	Cobertura de pensiones, sistema contributivo y no contributivo.....	28
Gráfico 8	Gastos del gobierno central en pensiones, participación en el PIB	31
Gráfico 9	Gasto de entidades territoriales en pensiones	33
Gráfico 10	Pasivo pensional a cargo de la Nación, 2018	35
Gráfico 11	Deuda pensional de la Nación.....	36
Gráfico 12	Proyección del gasto público del sistema de pensiones del Gobierno Central	36

Gráfico 13	Sistema pensional público, cotizaciones recibidas en pesos corrientes y participación en el PIB	39
Gráfico 14	Pagos en el sistema de pensiones	40
Gráfico 15	Estructura de la Población, por grupos de edades.....	41
Gráfico 16	Población de 60+ sobre el total de la población	42

Resumen

Este documento analiza la institucionalidad, el gasto público y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Colombia. En relación a su institucionalidad, el sistema de pensiones colombiano se estableció en 1993, con dos regímenes paralelos: Prima Media (RPM) y Ahorro Individual (RAIS). Los trabajadores afiliados al RPM pueden obtener la pensión a los 57 años (mujeres) y 62 (hombres), siempre y cuando hayan cotizado durante 1.300 semanas. En el RAIS los aportes, así como los rendimientos obtenidos, alimentan una cuenta individual. El monto ahorrado determina la pensión. Además, existe un sistema de pensiones no contributivo, Colombia Mayor. El RPM es administrado principalmente por COLPENSIONES. El RAIS es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones. No existe un sistema centralizado de información sobre las variables del sistema de pensiones, incluidas las historias laborales y previsionales. La cobertura de activos es un 36% de la PEA y la cobertura de pasivos (pensionados) es 33% de los adultos mayores. Con el programa no contributivo la cobertura de pasivos alcanza 66%. En 2018, el gasto público en pensiones fue 3,4% del PIB para el gobierno central y 4,4% del PIB para el gobierno general. En el largo plazo, existen amenazas sobre la sostenibilidad financiera del sistema pensional, entre otros factores, por la evolución de la pirámide poblacional. El sistema es inequitativo, puesto que los subsidios pensionales se concentran en los sectores más ricos de la población. Se realizan propuestas de reforma paramétricas (edad y monto de las pensiones, tasas de cotizaciones y tasas de reemplazo). Se ha propuesto que, o bien se marche el RPM, o que se cree un sistema de pilares que integre los dos sistemas (reforma estructural). Existe también la necesidad de adelantar mejores institucionales para mejorar la información y control del sistema.

Introducción

Es indudable que por sus consecuencias tanto sociales como financieras, los sistemas de pensiones constituyen hoy una fuente permanente de preocupación en casi todos los países. Cada vez absorben proporciones crecientes del gasto público, lo que ha llevado a que se generen dudas sobre su sostenibilidad futura. Las propuestas de reforma suscitan amplia controversia por la sensibilidad que significa afectar las expectativas de los trabajadores ya pensionados o de los que aspiran a pensionarse. Por otro lado, una política social de protección a la vejez no puede circunscribirse al dominio de los regímenes contributivos de pensiones. En las concepciones modernas del estado social de derecho, la sociedad debe velar por el bienestar de los más pobres, especialmente de aquellos que por su edad no están en capacidad de obtener ingresos, ni pudieron generar con sus contribuciones acceso a una pensión.

Este informe sobre el sistema de pensiones en Colombia hace parte de un proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que busca estudiar los sistemas pensionales de la región, especialmente en lo relacionado con sus efectos sobre las finanzas públicas y sobre su sostenibilidad futura.

El informe consta de cinco secciones. En la primera sección se presenta la institucionalidad del sistema de pensiones en Colombia, además de los antecedentes históricos, las características de los dos componentes del Sistema General de Pensiones de Colombia: el Régimen de Prima media con Prestación Definida (RPM) que es un sistema universalmente conocido como de reparto, y el de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), o de capitalización individual. Se tratan también los regímenes exceptuados del sistema general de pensiones, como el de la fuerza pública, y otros regímenes especiales que están en transición hacia el sistema general, como el de los maestros oficiales. Se presenta también el programa no contributivo Colombia Mayor, y el semi-contributivo Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Además, se ocupa del análisis institucional del sistema pensional, tanto en lo que se refiera a las responsabilidades en su diseño y regulación como en la administración, y vigilancia. Este capítulo finaliza con la evolución que ha tenido la cobertura activa, porcentaje de afiliados con relación a la Población Económicamente Activa (PEA), como pasiva, porcentaje de

pensionados con relación a la población mayor de 65 años. Un parámetro importante lo constituye la densidad de cotizaciones, es decir la relación entre el tiempo cotizado y la vida laboral de los afiliados, puesto que esta variable determina tanto la probabilidad de obtener una pensión como el monto de ella.

En la segunda sección se incluye el tema central de este proyecto, el del gasto público del sistema de pensiones en Colombia. El déficit entre los ingresos propios y las obligaciones pensionales de las distintas administradoras del RMP ha obligado al gobierno nacional a contribuir con aportes presupuestales a todas ellas, dado especialmente que las reservas del Instituto de Seguros sociales se agotaron en 2003. A ello se añade la responsabilidad del gobierno central en asumir la amortización de los bonos pensionales correspondiente a las cotizaciones hechas por los afiliados al ISS y a las cajas de previsión públicas que decidieron trasladarse al RAIS. En fin, debe incluirse en el gasto público destinado a la protección de la vejez el costo de los programas Colombia Mayor y BEPS. Se muestra en esta sección el comportamiento del gasto en pensiones tanto en términos nominales como reales, y su participación en el gasto total, el gasto de protección social, el gasto social y el PIB. Se incluye también el gasto de las entidades territoriales. Integrando las cifras del gobierno central y de las ET se obtiene el gasto consolidado del sector público en pensiones y en protección a la vejez. Se incluye también los indicadores sobre el comportamiento del pasivo pensional, así como las proyecciones sobre el gasto futuro.

La tercera sección se ocupa de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Colombia, concentrándose en el RPM, ya que por su diseño el RAIS es autosostenible. Muestra la evolución de las cotizaciones, los pagos a cargo de las entidades administradoras, y el déficit resultante que debe ser asumido por el gobierno nacional. Se presenta también la evolución de la deuda pensional, así como la sostenibilidad financiera del régimen de prima media, a partir de los cambios esperables en la pirámide poblacional. En fin, se hacen algunas consideraciones sobre la equidad del sistema de pensiones.

Los problemas que se han identificado han motivado diversas propuestas de reforma. En la cuarta sección se analizan las que se han considerado las más comprensivas, entre las que se han presentado en los años recientes. La quinta y última sección, a manera de conclusión, entrega los comentarios finales, señalando los problemas que debe enfrentar una agenda de reformas del sistema pensional, y avanza en algunas de ellas.

I. Institucionalidad del sistema de pensiones en Colombia

A. Antecedentes

Los orígenes del sistema de pensiones colombiano se remontan a 1945, cuando, mediante la Ley 1600, se creó y organizó la “Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales”. Posteriormente se fueron creando otras cajas de previsión destinadas a financiar las pensiones y la atención de salud de los afiliados. Paralelamente algunas grandes empresas privadas armaron, voluntariamente, o como producto de convenciones colectivas firmadas con sus sindicatos, planes de pensiones destinados a su personal.

A partir de 1967, al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS), cuyo nombre sería Instituto de Seguros Sociales (ISS) a partir de 1977) institución creada en 1946 para atender los riesgos de enfermedad y los profesionales, se le encargó la administración de los beneficios de invalidez, vejez, y muerte, así como de establecer el sistema de cotizaciones correspondiente, que debería estar a cargo de los empleadores, de los empleados, y del presupuesto nacional.

La Ley 100 de 1993 cambió completamente el sistema de seguridad social en Colombia, tanto para pensiones, como para salud y riesgos profesionales. En lo que se refiere a pensiones, estableció, con algunas excepciones, que se aplicaría a todos los habitantes del territorio nacional, pero conservando los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos, derivados de normas o de convenciones o pactos colectivos. Las excepciones contempladas en la ley fueron las siguientes: miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, personal civil del Ministerio de Defensa vinculado con anterioridad a la ley, trabajadores de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), y los maestros públicos afiliados al Fondo Nacional del Magisterio. La Ley 100 fue modificada parcialmente por la Ley 797 de 2003, la Ley 812 de 2003 que cambió el régimen prestacional de los maestros que se vinculen de allí en adelante y reglamenta el Fondo Nacional de Prestaciones

Sociales del Magisterio (FOMAG), la Ley 923 de 2004 (que reglamenta las asignaciones de retiro para los miembros de la Fuerza Pública)¹, el Acto Legislativo (AL)² 001 de 2005 y la Ley 1328 de 2009.

Producto de esta normatividad, existen hoy dos sistemas de pensión: el Sistema General, establecido en la Ley 100, y los Sistemas Exceptuados (especiales). Existen por otra parte, un auxilio para personas mayores no afiliadas al régimen pensional (no contributivo), Colombia Mayor, y un programa semi-contributivo: el Sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). A continuación, se señalan las principales características de estos dos grupos.

B. Sistema General de Pensiones

El Sistema General de Pensiones, aplicable a la gran mayoría de trabajadores tanto dependientes como independientes, está compuesto por dos regímenes: el solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM), y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Los afiliados pueden escoger el régimen que prefieran, pero una vez efectuada la selección inicial, solo pueden cambiar una vez cada cinco años. Faltando 10 años para cumplir la edad de vejez, el afiliado no puede trasladarse de régimen³. La afiliación a este sistema es obligatoria, tanto para los trabajadores dependientes como independientes.

Ingreso base de cotización (IBC). En el caso de los trabajadores dependientes, es el salario recibido por el trabajador, con un máximo de 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). Cuando el trabajador recibe un salario integral, el monto de la cotización se calcula sobre el 70% de éste⁴. En el caso de los trabajadores independientes, la cotización se realiza sobre el 40% de los ingresos mensuales, con un tope de 25 SMLMV. En todo caso, el mínimo ingreso base de cotización es 1 SMLMV.

Tasa de cotización. En los dos regímenes de pensiones, la tasa de cotización es la misma. Es del 16% del IBC, pagado en un 75% por el empleador y 25% por los trabajadores. Si el trabajador gana más de 4 SMLMV se aumenta en un 1% más esta cotización. En el caso de las personas que reciban más de 16 SMLMV existe una cotización adicional, que va aumentando 0,2% por SMLMV, hasta llegar al 1%, de tal manera que el total de la cotización puede llegar al 18% en el caso de los más altos IBC, que, recordemos, no pueden ser superiores a 25 SMLMV. Estos recursos adicionales, en el caso de los afiliados al RAIS, tienen como destinación el Fondo de Solidaridad Pensional.

La Ley 797 de 2003, amplió por otra parte la obligación de afiliarse y cotizar a todos los trabajadores independientes. El total de la cotización lo hace el propio trabajador. Hasta la expedición de dicha ley, la afiliación para éstos era voluntaria. El Ingreso base de cotización es el 40% de los ingresos netos del trabajador. A partir de 2015 se incluyó también a los rentistas de capital como cotizantes obligatorios. El gráfico No 1 muestra el monto de las cotizaciones, según el número de SMLMV recibidos

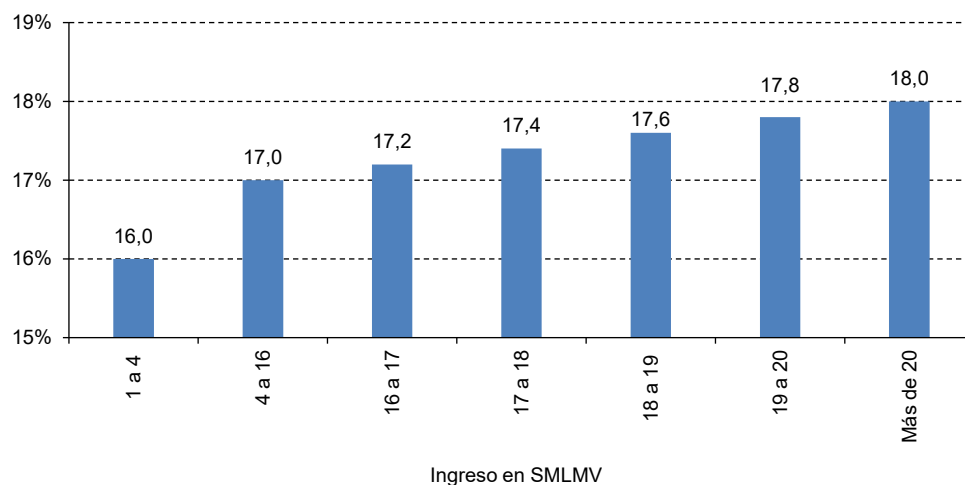
¹ Según el artículo 216 de la Constitución, la Fuerza Pública está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

² En Colombia se denomina Acto Legislativo (AL) a una disposición del Congreso Nacional que modifica parcialmente la Constitución.

³ A pesar de lo anterior, los jueces han aceptado el derecho a cambio de régimen en algunos casos, aun si faltan menos de diez años para el cumplimiento de la edad, por ejemplo, cuando el afiliado afirma no haber recibido una asesoría adecuada sobre las implicaciones de la afiliación.

⁴ El salario integral es una forma de remuneración que integra prestaciones sociales como las cesantías, la prima de servicios, y los recargos por horas extras y nocturnas. Solo puede ser recibido por aquellos que ganen más de 10 SMLMV.

Gráfico 1
Tasa de cotización según ingreso



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las disposiciones legales.

Pensión de invalidez. En los casos de invalidez, el monto de la mesada pensional puede estar entre el 45% y el 75% del ingreso base de liquidación, dependiendo del número de semanas cotizadas. En ningún caso esta pensión podrá ser inferior a 1 SMLMV. La constitución de reservas para las pensiones de invalidez se financia con parte del 3% destinado a financiar los gastos de administración y el seguro previsional.

1. Régimen de Prima Media con Prestación Definida

En este sistema, los aportes realizados por los empleadores y los empleados constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia fiscal, así como los costos de administración y la constitución de las reservas necesarias. El garante final de todos estos pagos es el Estado.

Las condiciones de este régimen, para quienes no están en el régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993⁵ son las siguientes.

Requisitos para obtener la pensión

- Haber cumplido 57 años en el caso de las mujeres o 62 años en el caso de los hombres.
- Haber cotizado al sistema un mínimo de 1.300 semanas en cualquier tiempo (en cualquiera de los dos sistemas, e incluso en los regímenes exceptuados).

⁵ La ley 100 protegió los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de los afiliados respecto al derecho a pensionarse con las reglas o normas vigentes antes de su expedición. El régimen de transición se aplicaba originalmente a quienes al 1 de abril de 1994 tuvieran 40 años o más, en el caso de los hombres, y 35 años o más en el caso de las mujeres. Estos requisitos fueron modificados por el Acto Legislativo 01 de 2015, que estableció que el régimen de transición no podía extenderse más allá del 31 de Julio de 2010, excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen tuvieran al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicio a la entrada en vigencia del AL.

Monto de la pensión

- Entre el 55% y el 65% del ingreso base de liquidación (IBL) (en forma decreciente según el nivel de ingresos) para un trabajador que haya cotizado el mínimo de semanas requeridas. Este IBL se calcula como el promedio del salario real recibido por el trabajador en los últimos diez años. Por cada 50 semanas adicionales, el porcentaje se incrementa hasta llegar a un máximo que puede equivaler al 80% del IBL. El monto mínimo de la pensión es el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLG)⁶. El monto máximo es de 25 SMLMV. Se pagan 13 mesadas pensionales al año.

Pensión de sobrevivientes

- En forma vitalicia, son beneficiarios de esta pensión el cónyuge, o la compañera o compañero permanente a la fecha del fallecimiento del causante, siempre y cuando dicho beneficiario tenga en dicha fecha 30 o más años. En caso de que el beneficiario tenga menos de esta edad, la duración máxima de esta pensión será de 20 años. También serán beneficiarios los hijos mayores de 18 años, hasta los 25 años, que estén incapacitados de trabajar por razón de sus estudios. También los hijos inválidos que dependan económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez. En caso de que no existan estos beneficiarios, pueden reclamar la pensión de supervivencia el padre, la madre o un hermano siempre y cuando demuestren que dependían económicamente del fallecido en el momento de su deceso. El monto es el 100% de la pensión que disfrutaba el causante.

Indemnización sustitutiva

- Las personas que hayan cumplido la edad de pensión y no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de seguir trabajando, tienen derecho a recibir en sustitución una indemnización equivalente al valor real (es decir, ajustados por el índice de precios al consumidor) de los aportes que haya realizado al sistema de pensiones durante su vida laboral.

2. Régimen de Ahorro Individualidad con Solidaridad

Las características del RAIS son las siguientes

Requisitos para obtener la pensión. Los afiliados a este régimen pueden obtener la pensión a la edad que escojan, siempre y cuando el capital que hayan acumulado en su cuenta de ahorro individual les permita obtener una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo.

Monto de la pensión. Este monto depende del capital acumulado en la cuenta del trabajador (incluidos los rendimientos obtenidos) y del cálculo actuarial sobre la duración probable de la pensión, que depende a su vez de la edad del pensionado, de la de su cónyuge, y la de los hijos que pudieran tener derecho a la pensión de supervivencia. En fin, depende también de las modalidades de pensión.

Modalidades de pensión. La pensión puede adoptar una de las siguientes formas:

- Renta vitalicia inmediata. En esta modalidad, el afiliado o beneficiario contrata directamente con la aseguradora de su elección el pago de una renta mensual hasta su fallecimiento

⁶ Este salario es fijado por el gobierno nacional a finales de cada año para el año siguiente. Para 2020 este salario es de \$Col 877.803, equivalente a US\$ 257 (Tasa de cambio representativa del mercado a 19 de febrero de 2020).

y el pago de pensiones en favor de sus beneficiarios por el tiempo que éstos tengan derecho. El valor real de la mesada pensional debe mantenerse constante en el tiempo.

- Retiro programado. En esta, el afiliado o beneficiario obtiene su pensión con cargo a su cuenta individual. Cada año se calcula una anualidad que es función del saldo de la cuenta de ahorro individual y del cálculo actuarial de la duración de la pensión. La pensión mensual equivale a la treceava parte de esta anualidad. Cuando no hubiere beneficiarios, los saldos de la cuenta hacen parte de la masa sucesoral. Los riesgos de una mayor longevidad y de unos menores rendimientos obtenidos frente a los calculados actuariamente en el momento de la pensión son asumidos por el pensionado, puesto que es posible que el valor real de las mesadas pensionales baje, dado que el reajuste anual va a depender del monto de capital que le quede al pensionado en su cuenta (incluidos los rendimientos obtenidos).

En la práctica, las administradoras de pensiones no están ofreciendo el sistema de rentas vitalicias por el riesgo que implica que las pensiones deben reajustarse anualmente según el porcentaje de incremento del salario mínimo. En esas condiciones las compañías de seguros han considerado muy alta la incertidumbre sobre el comportamiento del salario mínimo⁷, lo cual ha hecho que el riesgo no sea asegurable, a pesar de que la Ley 1328 de 2009 (art 45), reglamentada por el Decreto 036 de 2015 estableció un mecanismo de cobertura a cargo del gobierno nacional frente al llamado “riesgo de deslizamiento del salario mínimo”. Por otra parte, la incertidumbre para las aseguradoras o para las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ha aumentado como consecuencia de pronunciamientos judiciales que han ampliado el monto de los beneficios, aún después de haberse expedido las pólizas de renta vitalicia⁸.

- Garantía de Pensión Mínima. Los afiliados que a los 62 años (hombres) y 57 años (mujeres) hayan cotizado como mínimo 1.150 semanas durante su vida laboral, y que no hayan alcanzado a generar con sus ahorros el monto necesario para una pensión mínima (1 SMLMV), tienen derecho a que el Gobierno Nacional les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.
- Devolución de saldos. En el caso de las personas que no hayan cotizado el número de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión mínima, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado, incluidos los rendimientos financieros, o a continuar cotizando hasta alcanzar ese derecho.

3. Régimenes exceptuados del sistema general de pensiones

Desde la expedición de la Ley 100, como se mencionó anteriormente, quedaron en principio exceptuados del régimen general los miembros de la Fuerza Pública, los maestros estatales, y los de la Empresa Colombiana de Petróleos. A continuación, se hace referencia a los principales regimenes especiales que hoy subsisten.

⁷ Hay que recordar que el monto de una pensión no puede ser inferior al salario mínimo.

⁸ Como ejemplo, la sentencia T-074 de 2016 de la Corte Constitucional estableció que los “hijos de crianza”, es decir aquellos que ocupan el lugar de un hijo en virtud del lazo afectivo que lo une con sus padres de crianza, pueden ser beneficiarios de una pensión. Se puede ampliar el número de beneficiarios, aún después de haberse reconocido originalmente la pensión, alterando el monto de reserva necesaria para asumir el mayor valor actuarial.

a) Asignaciones de retiro de los miembros de la fuerza pública

Oficiales y suboficiales de Fuerzas Militares y de la Policía

Derecho a recibir la asignación de retiro⁹. Quienes sean retirados después de 20 años de servicio. También quienes se retiren por solicitud propia después de 25 años de servicio.

Monto de la asignación de retiro. Es variable, dependiendo del tiempo de servicio. Puede estar entre el 70% y el 95% de los ingresos mensuales computables¹⁰.

Cotizaciones. 35% del primer sueldo básico, como afiliación a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) o a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR). Además de lo anterior, un 1% mensual sobre las partidas computables del ingreso. Cuando haya incremento en las remuneraciones, el monto de dicho incremento en la fecha en que se cause.

Pensión de sobrevivientes de caídos en combate. Porcentaje computable para la asignación de retiro, que puede ir entre 50% o 95%, según la antigüedad.

Muerte en misión de servicio. Pensión mensual pagada por el tesoro público (es decir no por CREMIL ni por CASUR). Si el fallecido no ha cumplido el tiempo mínimo requerido para asignación de retiro, se causa una pensión del 50% calculado sobre las partidas computables.

Muerte en simple actividad. Pensión calculada de la misma manera en que se calcula la asignación de retiro. Si la muerte se produce sin que el fallecido hubiera tenido derecho a asignación de retiro se le paga a los beneficiario el 40% de la pensión calculada con las reglas anteriores.

Soldados Profesionales

Derecho a recibir la asignación. 20 años de servicio.

Monto de la asignación. 70% del salario mensual. En todo caso, no podrá ser inferior a 1,2 SMLMV.

Cotizaciones. 35% del primer salario mensual, como afiliación a CREMIL, y 1% del salario mensual. Cuando haya incremento en la remuneración, el monto de dicho incremento en la fecha en que se cause. Sobre la prima de antigüedad, un aporte que puede ir del 100% al 38,5%, según los tiempos de servicio.

Muerte en misión de servicio y en simple actividad: mismo régimen que para oficiales y suboficiales.

Número de mesadas al año: 14.

b) Personal Público Docente

Producto de las sucesivas reformas en el régimen de los docentes públicos, hoy existen tres grupos de maestros públicos en materia pensional. El primer grupo corresponde a los maestros del orden territorial nombrados antes de diciembre de 1980. Solo se les exigía cumplir 50 años de edad y 20 años de servicio para acceder a una pensión de "gracia" vitalicia, que se calculaba con 75% del promedio mensual del último salario devengado. Además de ello podían seguir trabajando hasta cumplir los 65 años, edad en que podían recibir otra pensión ordinaria de jubilación. El segundo grupo corresponde a quienes ingresaron al servicio entre 1981 y el 26 de junio de 2003. En este caso, el requisito es que tengan 55 años y completen 20 años de servicio. La otra diferencia con el primer

⁹ El nombre legal de las pensiones recibidas por los miembros de la Fuerza Pública es el de "Asignaciones de Retiro". Una consecuencia de ello es la de que cualquier referencia normativa a "pensiones" no se aplica a estas remuneraciones. En este documento, sin embargo, para todos los efectos analíticos, se consideran estas asignaciones dentro del total de pensiones.

¹⁰ Se incluyen en la base de cálculo, además del sueldo básico, la prima de antigüedad, la "prima de estado mayor", la "prima de vuelo", gastos de representación (para oficiales generales), subsidio familiar y 1/12 de la prima de navidad. En el caso de la Policía Nacional se incluyen otras partidas adicionales (ver artículo 23, Decreto 4433 de 2004).

grupo es que al llegar a los 65 años se aplica un retiro forzoso, y en este caso no tienen derecho a acceder a la llamada “pensión de gracia”. El tercer grupo aplica a todos los docentes nombrados a partir de julio de 2003. En este caso, la edad de pensión tanto para hombres como mujeres se fijó en 57 años, con la exigencia de 1300 semanas cotizadas.

Todos los otros parámetros (cotizaciones, aportes adicionales al Fondo de Solidaridad Pensional, tasa de reemplazo, pensión de sobrevivencia, número de mesadas), son actualmente los aplicables al régimen general de prima media.

c) Otros regímenes especiales de transición

Como se mencionó anteriormente, todos los demás regímenes especiales de pensiones quedaron eliminados por medio del Acto Legislativo 01 de 2005, respetando los derechos adquiridos, incluyendo los de quienes estaban en el régimen de transición de la Ley 100, descrito anteriormente. Ello implica que las personas pensionadas o que estaban cerca de pensionarse con anterioridad a este AL se les aplican los regímenes anteriores. Allí están incluidos entre otros, los pensionados de Ecopetrol, del Banco de la República, de Puertos de Colombia, del Congreso de la República y los Aviadores Civiles. Esta misma norma constitucional prohibió dictar disposición o acuerdo alguno que se aparte de lo establecido en las Leyes del Sistema General de Pensiones. Las reglas de carácter pensional que regían a partir de la fecha de vigencia del AL, contenidas en pactos, convenciones colectivas o acuerdos se mantuvieron por el tiempo inicialmente estipulado. En cualquier caso, dichas reglas perdieron vigencia el 31 de Julio de 2010.

4. Sistemas de pensiones no contributivos

a) Colombia Mayor

La ley 797 de 2003 modificó el Fondo de Solidaridad Pensional creado por la ley 100 de 1993, destinado originalmente a subsidiar a aquellos trabajadores asalariados o independientes que carecieran de recursos para efectuar la totalidad de los aportes que les permitiera obtener una pensión mínima. Además de aumentar las cotizaciones de los afiliados al régimen contributivo con destino a este fondo, creó dentro de él una subcuenta de subsistencia, destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema. Esto dio origen al Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Los subsidios se entregan bajo dos modalidades: a) subsidio económico directo que se gira a los beneficiarios a través de la red bancaria y b) subsidio económico indirecto, que son recursos que se otorgan en servicios sociales básicos, a través de los llamados Centros de Bienestar del Adulto Mayor y Centros Diurnos. Se pueden afiliar como beneficiarios aquellos adultos mayores colombianos que hayan residido en el país durante los últimos 10 años, que tengan más de 54 años (mujeres) o 59 años (hombres).

Monto del subsidio: desde el momento de inicio del programa, el gobierno le otorgó recursos a los municipios, que podían escoger entre aumentar el número de beneficiarios o el monto de los subsidios. Por otra parte, los municipios pueden cofinanciar con sus propios recursos este programa. Como consecuencia de lo anterior, el subsidio puede hoy estar entre \$45.000 y \$75.000 mensuales. El Ministerio del Trabajo, a partir de las disponibilidades presupuestales del programa, señala el número de cupos para cada municipio. En 2019, el total general de cupos asignados fue de 1.471.707, para la población en general, y 40.691 para indígenas que habitaban en resguardos. Por otra parte, se asignaron recursos para subsidios indirectos a 6.670 Centros de Bienestar del Adulto Mayor o Centros Diurnos.

b) Beneficios Económicos Periódicos

El artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005, si bien estableció que el monto mínimo de una pensión sería el de un salario mínimo, autorizó que se podrían conceder Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) inferiores a dicho salario a personas de escasos recursos que no cumplieran las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión. En consonancia con lo anterior, la Ley 1328 de 2009 estableció que,

como parte de los servicios sociales complementarios, las personas de escasos recursos que hayan realizado ahorros periódicos o esporádicos pueden recibir BEPS inferiores al salario mínimo.

Los requisitos para recibir los BEPS son el de ser ciudadano colombiano y percibir ingresos inferiores a 1 SMLMV. Los aportes son voluntarios y flexibles en cuantía y periodicidad, con un máximo anual que no podrá ser superior a \$1.260.000 (valor para 2020). Estos aportes, junto con los rendimientos, se contabilizan en cuentas individuales administradas por Colpensiones. El Estado otorga un subsidio periódico al ahorro, que se calcula sobre los aportes que haya realizado el afiliado cada año. Este valor es igual al 20% del aporte realizado por el beneficiario.

Una vez el beneficiario haya cumplido los 57 años, para el caso de mujeres, y 62 años, en el caso de hombres, y si el monto de los recursos ahorrados en este sistema, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorias, no son suficientes para obtener una pensión mínima, el beneficiario podrá destinar los recursos de la siguiente manera:

- Contratar, a través de la administradora del mecanismo BEPS, con una compañía de seguros, el pago de una suma de dinero mensual o beneficio económico periódico, hasta su muerte. Esta póliza se pagará con cargo a los recursos ahorrados, los rendimientos generados y el subsidio periódico. El monto del beneficio no podrá ser superior al 85% de 1 SMLMV, y se reajusta cada año con la inflación. Si en el momento de contratar el pago mensual o BEP, los recursos aportados, más los rendimientos y los subsidios otorgados superan el capital necesario para garantizar el 85% del SMLMV, el capital sobrante se le devuelve al beneficiario con sus respectivos rendimientos.
- Solicitar la devolución de la suma ahorrada en un único pago, evento en el cual no se hará acreedor al subsidio periódico.
- Pagar total o parcialmente un inmueble de su propiedad. En este caso el beneficiario recibe el beneficio periódico.
- Trasladar los recursos al Sistema General de Pensiones. La reglamentación al respecto prohíbe sin embargo que exista un doble subsidio, el del Sistema General y el de los BEPS.

C. Responsabilidades en el diseño, la regulación, la administración y el control y vigilancia de los sistemas pensionales

1. Diseño y regulación del sistema pensional

Según la constitución colombiana (art 48), la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. Esta puede ser prestada por entidades públicas o privadas.

Señala también la Constitución, a partir del Acto Legislativo 1 de 2005, que el estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, respetar los derechos adquiridos con arreglo a la Ley, y asumir el pago de la deuda pensional que esté a su cargo. Las leyes expedidas con posterioridad a este acto legislativo deben asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. Ninguna pensión será inferior al salario mínimo. No pueden causarse, a partir de 2005, pensiones superiores a 25 SMLMV con cargo a recursos públicos. Por otra parte, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al presidente de la República y a otras situaciones

especiales de funcionarios públicos contemplados en la misma constitución¹¹. Se prohíbe además que se establezcan en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos u otros actos jurídicos, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.

El Congreso de la República es el que ha expedido las leyes relacionadas con el régimen pensional, tanto el general como los exceptuados, y las medidas especiales de transición. El gobierno nacional, a través de decretos, reglamenta aquellos aspectos específicos que las leyes le han autorizado. Los ministerios responsables de la expedición de estas normas son el de Hacienda y Crédito Público, el de Trabajo, el de Defensa (para el caso del régimen de asignaciones de retiro del personal de la fuerza pública) y el de Educación (para el caso de los maestros oficiales).

El poder judicial, y particularmente la Corte Constitucional ha intervenido en numerosas ocasiones en la derogación de disposiciones legales relacionadas con el sistema de pensiones, que ha considerado contrarias a la Constitución. Algunas de estas decisiones han afectado parámetros importantes del sistema, especialmente a través de la ampliación de beneficios¹². También, a través del instrumento de la tutela¹³, los jueces han dirimido controversias entre los afiliados y las entidades administradoras relacionadas con el monto de los beneficios.

Las entidades del gobierno nacional con responsabilidades definidas en la política pensional son el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación. El MHCP, juntamente con el del Trabajo, prepara los proyectos de actos legislativos o leyes que el gobierno decida presentar al congreso sobre el régimen pensional. Como entidades adscritas, el MHCP tiene la Superintendencia Financiera y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a las cuales nos referiremos más adelante. En su estructura aparece también la Oficina de Bonos Pensionales (OBP), encargada de emitir estos títulos por cuenta de la Nación¹⁴.

El Ministerio de Hacienda cuenta también con la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (DGRESS), dependiente del Viceministerio Técnico. De ésta depende la

Subdirección de Pensiones, que, entre otras funciones, debe desarrollar el seguimiento de las variables económicas, fiscales y financieras del sistema, así como proyectar el comportamiento de las mismas, participar en la elaboración de los proyectos de normatividad relacionados con pensiones y elaborar los informes que sobre el tema la ley le exija al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio del Trabajo tiene como entidad adscrita la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) principal administradora del régimen de prima media. Cuenta además con el Viceministerio de Empleo y Pensiones, del cual depende la Dirección de Pensiones y Otras

¹¹ Dichos casos especiales son los de docentes oficiales (descrito anteriormente), las personas en régimen de transición que tenían 750 semanas de cotización a la expedición del AL 01 de 2005, y los miembros del cuerpo de vigilancia carcelaria y penitenciaria nacional, a quienes se les aplica una prima de riesgo.

¹² Dos de las primeras sentencias de la Corte Constitucional, la C-409 de 1994 y la C-461 de 1995, extendieron la mesada 14 a todos los pensionados del régimen general, incluyendo los de los regímenes especiales. La ley 100 había buscado compensar con este beneficio exclusivamente a los pensionados de antes de 1988 por el tratamiento diferencial que ellos habían tenido hasta esa fecha en el incremento nominal de sus pensiones.

¹³ La acción de tutela le permite a cualquier persona reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad. Se ha argumentado que el monto de la pensión está relacionado con los derechos fundamentales a la vida, a la salud, y al derecho de recibir "un mínimo vital".

¹⁴ Los bonos pensionales son títulos valores que representan los aportes que efectuaron sus beneficiarios al régimen de pensiones vigente antes de la Ley 100 de 1993, a través del Instituto de Seguros Sociales, o a las cajas o empresas públicas y privadas reconocedoras de pensión. Sirven para aumentar la cuenta de ahorros del afiliado en las administradoras de fondos de pensiones, en el caso del régimen de ahorro individual. En el caso de que el afiliado pase de estas cajas o empresas al régimen de prima media, la entidad administradora de este régimen (Colpensiones) solicita a la caja o empresa a la que estaba afiliado el trabajador la emisión del bono respectivo para financiar la pensión.

Prestaciones, que tiene, entre otras funciones, las de apoyar y coordinar la definición de los mecanismos de afiliación y registro de afiliados del Sistema General de Seguridad Social, preparar los estudios necesarios para el apoyo a la participación del ministerio en la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos (descrita más adelante), orientar, desarrollar e implementar las políticas de financiamiento del Sistema General de Pensiones, y analizar y proponer las recomendaciones relacionadas con la regulación y funcionamiento de las entidades administradoras del Sistema General de Pensiones.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene como principal responsabilidad coordinar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que cada gobierno, en su inicio, debe presentar al Congreso de la República. En algunas ocasiones en la Ley General del PND se han introducido modificaciones al régimen legal de pensiones. El DNP ejerce la secretaría técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social, principal instrumento de coordinación gubernamental en lo que se refiere a las políticas económicas y sociales. Cuenta como apoyo para estas labores con la Subdirección de Empleo y Seguridad Social, dependiente de la Subdirección General Sectorial. Por otra parte, la Dirección de Estudios Económicos del DNP tiene como responsabilidad ayudar a orientar la acción del Departamento en los ámbitos macroeconómico, financiero, monetario y fiscal, en desarrollo de lo cual participa con el MCHP en la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo, para el cual elabora, entre otras, las proyecciones sobre el efecto fiscal del sistema pensional.

Como organismo de coordinación al interior del gobierno para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas pensionales, existe la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos, en la cual participan el Ministerio del Trabajo, el de Hacienda, el de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación y un designado de la Presidencia de la República.

2. Administración del Sistema Pensional

a) Administración del Régimen de Prima Media

La principal entidad administradora del régimen de prima media con prestación definida es la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES), entidad creada en el año 2007, y que reemplazó al antiguo Instituto de Seguros Sociales, así como a la Caja Nacional de Previsión y a la Caja de Previsión de Comunicaciones (Caprecom). Está además encargada de la administración de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Gestiona la historia laboral y pensional de sus afiliados, frene a los cuales se encarga de realizar las operaciones de recaudo de cotizaciones y el pago de las obligaciones pensionales. La Ley le ordena además elaborar y mantener actualizados los cálculos actuariales con el fin de cuantificar su pasivo pensional.

Existen además otras tres administradoras de este régimen. El Fondo de Previsión Social del Congreso, una administradora de pensiones del orden territorial, llamada Pensiones de Antioquia, y una administradora privada que es la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC). Existe, en fin, una caja "pasiva" (no tiene cotizantes) que es el Fondo del Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, encargado de pagar las pensiones a cargo de la liquidada empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia. Por último, es necesario señalar que algunas universidades públicas del orden nacional o territorial tienen sus propios pensionados. Administración del Régimen de Ahorro Individual

La ley 100 de 1993 definió que el RAIS sería administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, entidades que podrían ser de naturaleza privada o pública. Los Fondos de pensiones, conformados por el conjunto de las cuentas individuales de ahorro pensional, así como sus rendimientos, constituyen patrimonios autónomos de propiedad de los afiliados, independientes del patrimonio de la administradora. Las administradoras deben contar con la garantía del Fondo de

Garantías de Entidades Financieras (FOGAFIN)¹⁵, para asegurar el reembolso del saldo de las cuentas de ahorro individuales en caso de disolución o liquidación de la administradora. La inversión de los recursos de los fondos de pensiones está regulada: la Superintendencia Financiera define los requisitos que deben acreditar los emisores de títulos destinatarios de las inversiones de los fondos, y las sociedades administradoras deben asegurar a sus afiliados una rentabilidad mínima que debe ser determinada por ella. En los casos en que no se obtenga dicha rentabilidad, las sociedades administradoras deben responder con sus propios recursos, afectando inicialmente una cuenta de estabilización de rendimientos que están obligadas a constituir. La Nación garantiza el pago de las pensiones en caso de menoscabo patrimonial o suspensión de pago de la compañía administradora responsable de su cancelación.

Si bien, recién expedida la Ley 100, se constituyeron ocho sociedades administradoras de pensiones, los procesos de fusión y adquisición condujeron a que hoy a que solo existan cuatro entidades administradoras: Protección, Porvenir, Colfondos y Skandia.

b) Administradoras de Regímenes Especiales

Administradoras de Pensiones de la Fuerza Pública

Existen dos entidades administradoras de pensiones de la Fuerza Pública: la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) y la Caja de Retiro de la Policía Nacional (CASUR), entidades adscritas al Ministerio de Defensa. Ambas se encargan de recoger las cotizaciones legales para el personal activo que tiene como destino la financiación de las asignaciones de retiro, y de pagar estas asignaciones y pensiones al personal beneficiario. A diferencia de las otras administradoras de pensiones, no están vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

En 1989 se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, sin personería jurídica, manejado por una entidad fiduciaria estatal. Para ello, el Gobierno Nacional debe suscribir un contrato de fiducia mercantil¹⁶. Se le encargó a este fondo atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados¹⁷, que incluyen tanto las pensiones como los servicios médico-asistenciales. En el consejo directivo del Fondo participan los ministerios de Educación, de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo, y dos representantes del magisterio.

Administración de otros regímenes especiales

La Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo, y cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario¹⁸. El Consorcio Fopep es pagador de pensiones reconocidas por el Gobierno Nacional, a cargo originalmente de entidades públicas nacionales. La función de liquidación está en la cabeza de la UGPP. El Fondo sustituyó en el pago a la antigua Caja Nacional de Previsión (entidad que se encargaba de administrar los sistemas de pensión y salud de la mayoría de los empleados nacionales) en lo relacionado con las pensiones reconocidas con anterioridad de la Ley. Sustituyó también a todas las cajas y entidades públicas del orden nacional que han sido liquidadas, y cuyo pasivo pensional ha sido asumido por la nación con recursos de este fondo. Hasta el momento, el Fondo ha sustituido en el pago a 37

¹⁵ Entidad oficial, adscrita al MHCP, que administra el seguro de depósitos de las entidades financieras.

¹⁶ Hoy la entidad administradora es Fiduciaria la Previsora S.A.

¹⁷ Se entiende por personal nacionalizado los docentes vinculados a una entidad territorial y que después fueron vinculados a la Nación, quien se hace responsable del pago de sus prestaciones.

¹⁸ Hoy la administración de estos recursos está a cargo del Consorcio FOPEP, integrado por la Fiduciaria la Previsora S.A. y Fiduciaria Bancolombia S.A.

entidades. El FOPEP tiene un Consejo Asesor integrado por los Ministerios de Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, el gerente de la entidad fiduciaria y un representante de los pensionados.

La misma Ley 100 estableció que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) entidad que se había creado en 1985, como entidad con personería jurídica y patrimonio independiente, seguiría siendo responsable del reconocimiento y pago de las pensiones y del servicio de salud de los congresistas y de los empleados del congreso y del mismo fondo. El régimen pensional de sus afiliados es el de prima media con prestación definida. Cuenta con un Consejo Directivo compuesto por el Ministerio de Salud, los directores administrativos del Senado y de la Cámara de Representantes, por un representante de los jubilados y uno de los empleados del Congreso, designados por el presidente de la República.

Por otra parte, la misma norma dispuso la obligación para las universidades oficiales, tanto de nivel nacional como territorial, de constituir un fondo para el pago del pasivo pensional contraído a la fecha de vigencia de la ley, por el valor de dicho pasivo que no estuviera constituido en reservas en las cajas de previsión o fondos autorizados. Estos fondos serían financiados por la nación, o por las entidades territoriales, en la misma proporción en que hubieran contribuido al presupuesto de la respectiva universidad. Estos fondos estarían a cargo de recoger las cotizaciones y de pagar las pensiones de los empleados de estas instituciones que ingresaron a laborar a estas entidades antes del 1 de Abril de 1994. A partir de 2009, con la expedición de la Ley 1371, se les quitó a estos fondos la función de administrar las cotizaciones de pensiones de los trabajadores activos, que serían enviadas al ISS (hoy Colpensiones) o al Fondo Privado que escogieran. Estas administradoras son de allí en adelante responsables del pago de pensiones de estos funcionarios.

Otras entidades públicas continúan siendo responsables del pago de pensiones, para lo cual han decidido constituir fondos fiduciarios destinados a este propósito. Es el caso, por ejemplo, del Banco de la República (para quienes fueron pensionados del Banco y no compartieron pensión con el ISS, hoy Colpensiones) y de Ecopetrol. Por otra parte, como se mencionó anteriormente, existe la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC), que es otra administradora del régimen de prima media, pero de carácter privado. Está encargada de administrar las reservas (financiadas por las empresas aéreas), para el pago de quienes estaban pensionados o prestan servicios el 1 de abril de 1994.

c) Entidades territoriales

Durante muchos años, la gran mayoría de entidades territoriales (ET), Departamentos, Municipios y Distritos, no constituyeron reservas para el pago de las pensiones de sus trabajadores. Además de otros factores, esta situación contribuyó a la difícil situación financiera que muchas de ellas experimentaron a finales del siglo pasado. Para enfrentar esta situación, en el año 1999 la Ley 549 creó el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET), para proveer los recursos necesarios para cubrir este pasivo pensional. Se estableció que ese cubrimiento se debía garantizar en un término no mayor a 30 años. El FONPET se creó como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este fondo debe contabilizar en cuentas separadas los recursos de cada ET. Se obligó además a cada una de las ET a constituir patrimonios autónomos en administradoras privadas de pensiones, en sociedades fiduciarias, o en compañías de seguros de vida que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones. Se dejó claro en la Ley que el hecho de que la Nación haga aportes presupuestales al FONPET no implica que ella asuma la responsabilidad por estos pasivos.

Se estableció que cada entidad territorial debe incluir como proyecto prioritario la constitución de las reservas necesarias y su administración a través del FONPET. Se determinó también que cada ET no puede retirar recursos de su cuenta en el FONPET hasta tanto no haya cubierto el 100% del pasivo pensional, según lo determine el respectivo cálculo actuarial. Para determinar la cobertura se

contabilizan los recursos que tenga cada entidad en su cuenta del FONPET y en su propio fondo territorial. Mientras este porcentaje de cubrimiento no se cumpla, la ET debe pagar sus obligaciones pensionales con los recursos del patrimonio autónomo constituido para ese propósito. Solo a partir de ese momento puede utilizar los recursos que tenga en el FONPET.

Se han destinado a este fondo recursos del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, del Sistema General de Regalías, del Loto Nacional, y otras rentas de destinación específica de la nación y de las propias ET.

El Comité Directivo del Fondo está conformado por los ministros de Hacienda, Trabajo y del Interior, el director del Departamento Nacional de Planeación, dos representantes de los departamentos, dos de los municipios, uno de los distritos y un representante de los pensionados territoriales.

De todas maneras, casi todos los municipios y departamentos tienen pensionados directamente a su cargo y son aquellos que cumplieron los requisitos para pensionarse a más tardar el 30 de junio de 1995. Se encargan ellos tanto del pago como del reconocimiento de las pensiones de sustitución.

Por otra parte, existe Pensiones de Antioquia, establecimiento público que tiene como afiliados los servidores públicos que al 1° de abril de 1994 se encontraban laborando al servicio del departamento de Antioquia.

3. Vigilancia y control del sistema pensional

La Ley 100 estableció que las entidades administradoras de cada uno de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones están sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera. Valga la pena señalar que las entidades que administran las cotizaciones y el pago de los vinculados a la fuerza pública, CREMIL y CASUR, no están vigilados por dicha entidad. Debe entenderse que su control se realiza entonces por el Ministerio de Defensa, al cual están adscritas.

La Ley 1151 de 2007 creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica y patrimonio independiente. Se le encargó de la administración de los derechos pensionales de las administradoras públicas del régimen de prima media del orden nacional que hayan sido liquidadas o de las entidades públicas que se encuentren en procesos de liquidación.

Por otra parte, se le encargó del seguimiento y determinación de la liquidación y pago de las contribuciones parafiscales destinadas a la protección social (salud, pensiones, riesgos profesionales). Puede por lo tanto solicitar a los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores o administradores la información que considere relevante para determinar el adecuado cumplimiento en el pago de estas contribuciones, así como adelantar las acciones administrativas y judiciales pertinentes en el caso de que se detecten inconsistencias en la información o incumplimientos en el pago.

El Consejo Directivo de la UGPP está compuesto por el Ministro de Hacienda (o su delegado), el Directo de Regulación Económica del mismo ministerio, el Director de la UGPP, el Director de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y tres miembros independientes.

D. Cobertura del sistema de pensiones contributivo y no contributivo

Como lo señala Arenas de Mesa, (Arenas de Mesa, 2019, pág. 206), la información disponible sobre los sistemas de pensiones en América Latina es escasa, y Colombia no es una excepción, en la medida en que no existe un sistema consolidado público de información sobre este tema. Ello explica que los cálculos sobre cobertura activa y pasiva del sistema se hayan hecho normalmente a

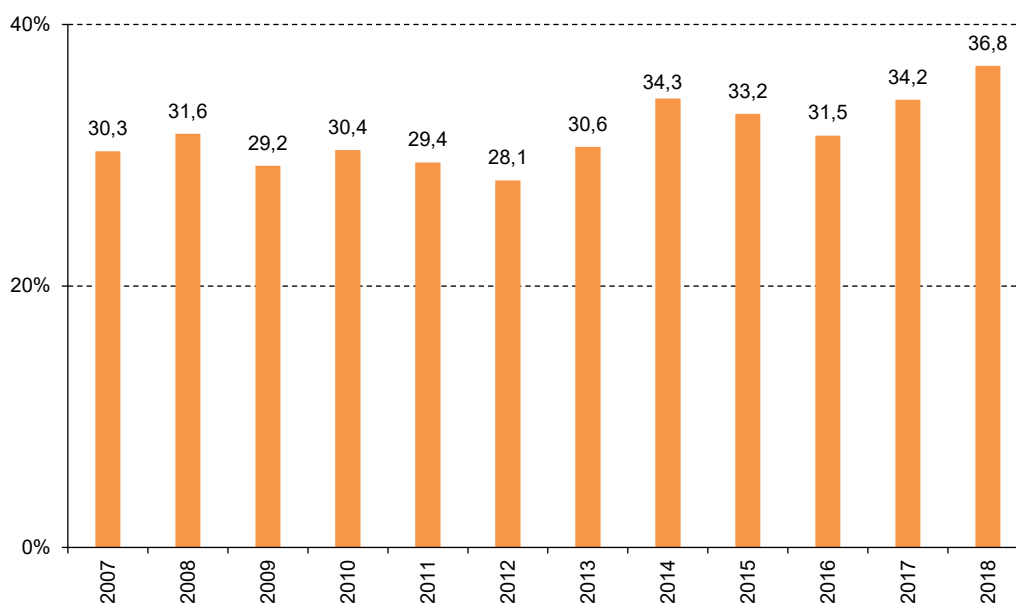
partir de encuestas de hogares, pero éstas “presentan problemas de representatividad, pues se construyen a partir de una muestra que no necesariamente caracteriza de forma rigurosa a la población cubierta por el sistema de pensiones”.

Para la realización de este trabajo, se hizo un esfuerzo, con la colaboración de la DGRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por reunir la información administrativa de las diferentes entidades administradoras de sistemas de pensiones y asignaciones de retiro, tanto contributivo como no contributivo. Para no sobreestimar la cobertura de pasivos se restó el número de pensionados con edad inferior a 65 años, bien a través de información directa de las entidades o de estimaciones.

1. Afiliados activos al sistema contributivo

El número de afiliados activos (es decir, aquellos que han cotizado por lo menos una vez en los últimos 6 meses) de los diferentes regímenes de pensiones, era a diciembre de 2018 de 9,3 millones, que representa un 36,8% de la Población Económica Activa¹⁹. Si bien se presentó un decrecimiento entre el 2014 y el 2016, relacionado con el comportamiento de la actividad económica general, a partir de este último año este indicador adquirió nuevamente una dinámica positiva (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Afiliados activos con relación a la población económicamente activa



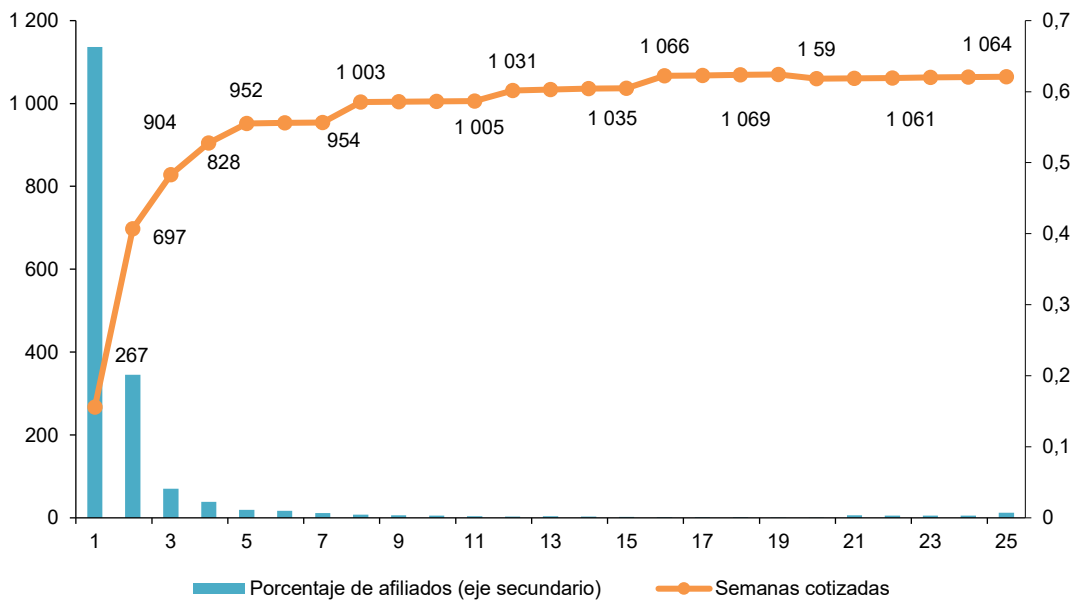
Fuente. Elaborado con datos de Superfinanciera, DGRESS y DANE.

¹⁹ Se incluyen aquí 448.383 miembros de la Fuerza Pública. El número de cotizantes activos de CREMIL y de CASUR no fue posible obtenerlo de manera directa, por lo cual su estimación se obtuvo por fuentes indirectas. (Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2016), para las Fuerzas Militares, y (Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, 2018). Para la elaboración de los datos de población total y población económicamente activa se utilizaron los datos del DANE, recalculados para tener en cuenta los resultados del censo de 2018.

2. Densidad de cotizaciones en el sistema contributivo

Se entiende por densidad de cotización la relación entre el tiempo cotizado al sistema por una persona y el tiempo total en el mercado laboral. Esta variable determina tanto las posibilidades de acceso a una pensión a partir del cumplimiento de los requisitos de tiempo cotizado como el monto de las prestaciones obtenidas. (Arenas de Mesa, 2019, pág. 158). Los gráficos 3 y 4 muestran la relación entre el número de semanas cotizadas y el nivel de IBC medido en SMLMV, para el sistema RAIS y para Colpensiones respectivamente²⁰. En el caso del RAIS, las personas que llegan a la edad de pensionarse han cotizado en promedio 570 semanas, cifra que comparada con una vida laboral de 2057 semanas, produce una densidad de cotización del 28%. En el caso de los afiliados al régimen de prima media administrado por Colpensiones, cotizaron un promedio de 540 semanas, con una densidad de apenas un 26,2%. La densidad promedio ponderada de Colpensiones y del RAIS es entonces de 27,3%. Como puede apreciarse en los gráficos 3 y 4, son los afiliados de menores niveles de ingreso los que se caracterizan por un número menor de semanas cotizadas, lo que determina que sea este grupo de población el que tenga menores posibilidades de pensionarse.

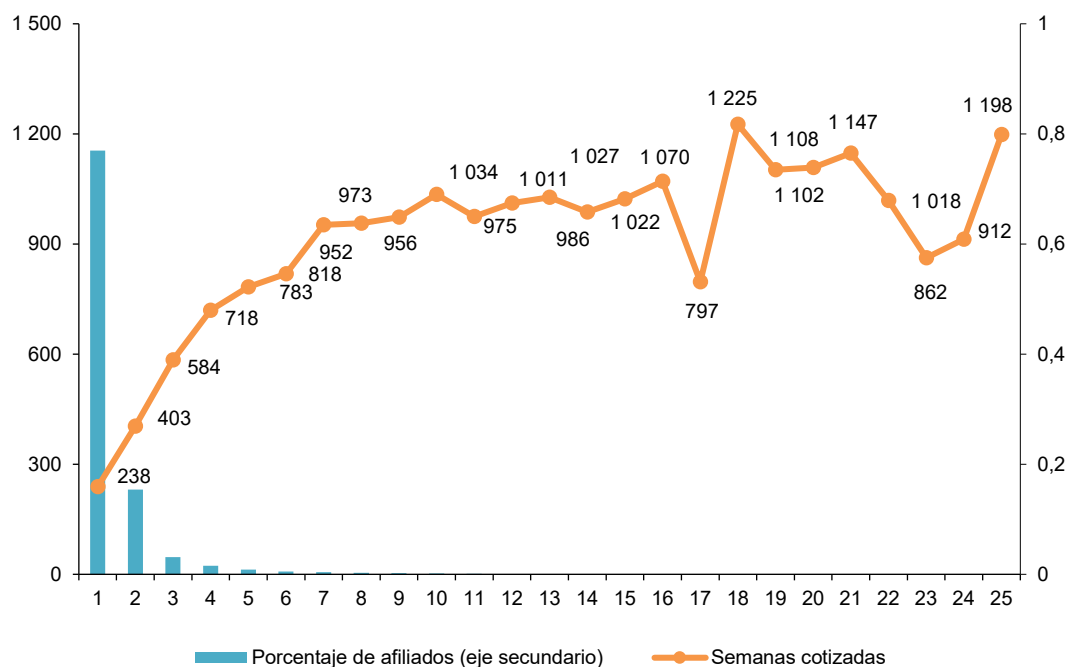
Gráfico 3
RAES, relación entre nivel de ingreso (medido en SMMLV)
(Semanas cotizadas y porcentaje de afiliados)



Fuente: Asofondos.

²⁰ No se cuentan con los datos de las demás administradoras del régimen de prima media ni con el sistema de asignaciones de retiro de la Fuerza Pública. Es de esperarse que por la alta estabilidad laboral de estos afiliados, tengan una densidad de cotización más alta.

Gráfico 4
Colpensiones, relación entre nivel de ingresos (medido en SMMLV)
(Semanas cotizadas y porcentaje de afiliados)



Fuente: Colpensiones.

3. Cobertura del régimen contributivo y no contributivo

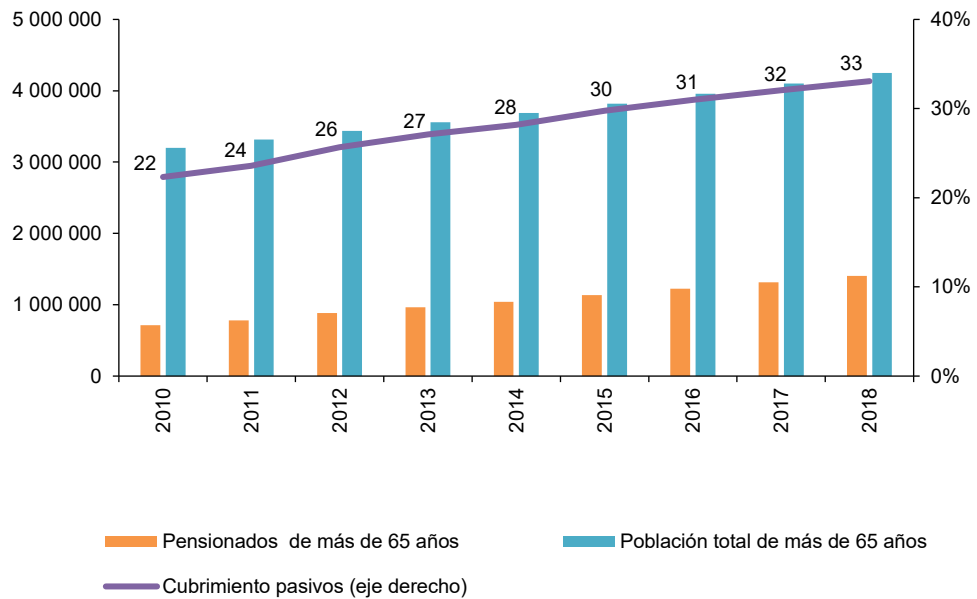
En 2018, solo el 33% de la población colombiana mayor de 65 años había logrado pensionarse en el régimen contributivo, proporción que ha venido subiendo consistentemente desde el 2010, cuando esa cifra era del 22% (véase el gráfico 5).

El programa no contributivo Colombia Mayor ha tenido un crecimiento importante desde su creación en 2003. Solo entre 2010 y 2018 el número de beneficiarios (suponiendo una plena utilización de los cupos asignados) se multiplicó por 3,2 al llegar a este último año a la cifra de 1,5 millones, 36% de la población mayor de 65 años y 50,7% de quienes no tienen pensión contributiva mayores también de 65 años.

Sumando los dos cubrimientos (aun cuando es necesario tener en cuenta el modesto monto que reciben los de Colombia Mayor), el total de los regímenes contributivo y no contributivo ha llegado a ser del 66,1% en 2018, con relación a la población mayor de 65 años y más (véase el gráfico 7)²¹.

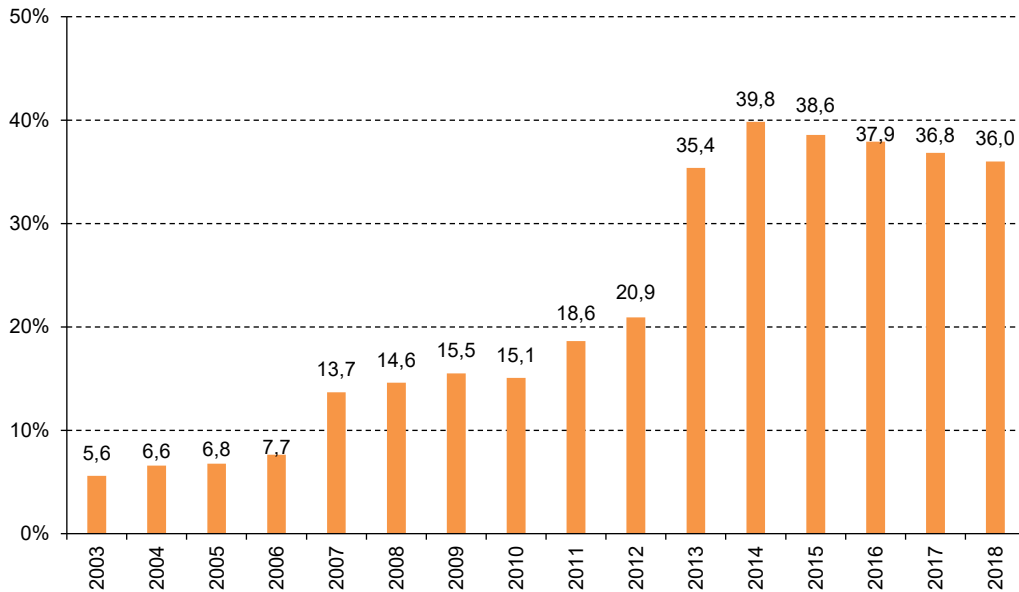
²¹ No se contabiliza en estas cifras los beneficiados del programa de BEP por su escaso cubrimiento. A diciembre de 2018 este programa solo había otorgado 8917 anualidades vitalicias.

Gráfico 5
Cobertura de pasivos, regimenes contributivos



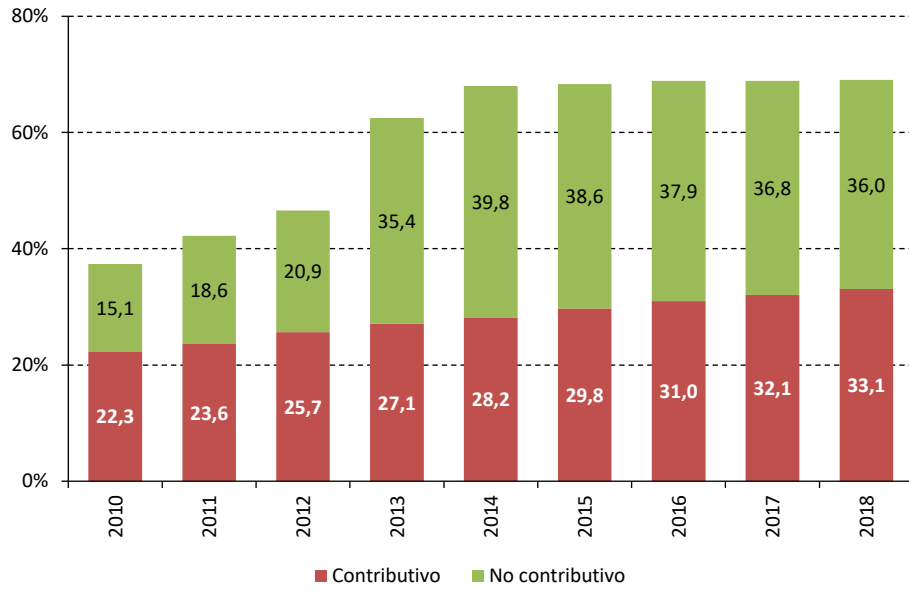
Fuente: Pensionados de más de 65 años: MHCP-DGRESS, Asofondos y Fiduciaria la Previsora (para FOMAG). Población mayor de 65 años: DANE. Se calculó a partir de los datos de población proporcionados por el DANE, Ver (DANE, 2020). Como hubo un cambio en la participación de la población mayor de 65 años entre los censos de 2005 y 2018, se suavizó con una tasa uniforme en el incremento porcentual de esta participación.

Gráfico 6
Cobertura de pasivos, régimen no contributivo Colombia Mayor



Fuente: Calculado a partir de datos del Ministerio de Trabajo, MHCP (DGRESS) y DANE.

Gráfico 7
Cobertura de pensiones, sistema contributivo y no contributivo



Fuente: Calculado a partir de datos del Ministerio de Trabajo, MHCP (DGRESS), FOMAG, Fiduciaria la Previsora y DANE.

II. Gasto público en el sistema de pensiones en Colombia

En esta sección se expondrá el comportamiento del gasto público en el sistema de pensiones en Colombia, tanto por parte del gobierno central, de las entidades territoriales y del consolidado del sector público (gobierno general)²². En seguida se mostrará el comportamiento del pasivo pensional, así como las proyecciones disponibles sobre el gasto público futuro en pensiones. En esta sección se incluye en este gasto las erogaciones que deba hacer el gobierno nacional (gobierno central) o las entidades territoriales (locales) a las entidades administradoras y pagadoras de pensiones para subsanar el déficit que se presenta entre los ingresos por cotizaciones recibidas por éstas y los pagos de pensiones que deben hacer. Se incluye por otra parte el gasto en los dos programas de pensiones no contributivas mencionados en la sección I: Colombia mayor y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)²³.

A. Gasto público en el sistema de pensiones del Gobierno Central

Como consecuencia de la brecha existente entre los ingresos por cotizaciones y los pagos por obligaciones pensionales, temas sobre los que nos ocuparemos en la sección siguiente, destinada a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones colombiano, ha sido necesario que el Gobierno Central contribuya con aportes presupuestales a cada una de las entidades administradoras de los sistemas nacionales de pensiones²⁴. Recordemos que las reservas del antiguo ISS se agotaron en 2003, por lo que las finanzas centrales debieron asumir de allí en adelante la brecha que se iría a presentar en

²² Para evitar una doble contabilización, el gasto público en pensiones es diferente al pago de pensiones, así sea de entidades públicas, analizado en la sección III. Solo en la medida en que las administradoras públicas de pensiones no alcancen a cubrir con sus reservas los pagos de pensiones durante un período, es necesario que el gobierno gire el faltante.

²³ Si bien en términos legales estos últimos programas no son considerados como pensiones en Colombia, para efecto de este análisis, y con el propósito de hacer compatible el lenguaje con los informes de otros países, se consideran como pensiones no contributivas.

²⁴ Con excepción de Ecopetrol, que constituyó su patrimonio independiente para el pago de las obligaciones pensionales con sus propios recursos. Una operación semejante hizo el Banco de la República, pero las cuentas de esta entidad no se integran a las finanzas públicas.

Colpensiones, entidad que heredó las obligaciones pensionales de aquel instituto. Por otra parte, el Gobierno Central ha debido asumir el pago de los bonos pensionales correspondientes a las cotizaciones hechas por los afiliados al ISS y a las cajas de previsión públicas de orden nacional que decidieran trasladarse al RAIS. Para completar el panorama de los gastos del Gobierno Central en el sistema de pensiones, es necesario sumar los aportes que debe realizar al esquema de pensiones no contributivo Colombia Mayor²⁵, así como al semi-contributivo BEPS. La composición del gasto total en pensiones, clasificado según la entidad receptora de estos pagos, se muestra en el cuadro 1. El grueso de estas erogaciones corresponde a la financiación del déficit en las diferentes entidades administradoras del régimen de prima media. Valga la pena mencionar que los montos asignados a los programas Adulto Mayor y BEPS, descritos en la sección I, son relativamente pequeños con relación al gasto directo en pensiones contributivas, puesto que éstas representaban en 2018 apenas el 3% del gasto total destinados a pensiones y apoyo a la vejez.

Como puede apreciarse, el peso de Colpensiones en las erogaciones aumentó del 28,7% al 30,9% entre 2010 y 2018, aun cuando llegó a ser del 56,1% en 2016. La disminución que se dio a partir de dicho año se relaciona con los traslados que se han presentado en años recientes, desde los fondos privados hacia Colpensiones, explicados por las mejores condiciones ofrecidas en el régimen de prima media para la gran mayoría de personas que cumplan las semanas de cotización. Estos traslados le significaron a Colpensiones ingresos por \$48,7 billones entre 2010 y 2019, recursos que disminuyeron la presión sobre las finanzas del Gobierno Central. Los aportes presupuestales a las cajas de retiro de la fuerza pública (CREMIL y CASUR) han pasado del 14,1% al 14,8% en el período analizado, y la de FOMAG del 8,1% al 14,9%. Se duplicó también la participación de las erogaciones correspondientes a la amortización de los bonos pensionales (del 3,6% al 7,1%), como consecuencia del hecho de que sus beneficiarios se están pensionando. EL FOPEP necesitó menos transferencias del gobierno nacional a partir del 2015, lo que explica la caída en su participación, que había llegado a ser del 45,5% en 2015, al 26,3% en 2018.

Cuadro 1
Composición del gasto público del Gobierno Central en el sistema de pensiones en Colombia
(En porcentajes)

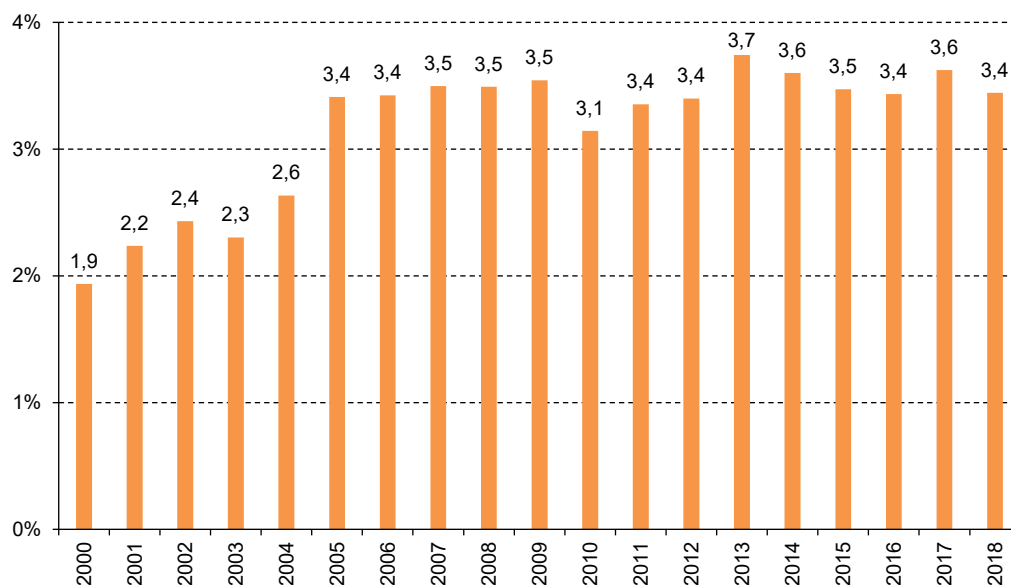
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
COLPENSIONES	28,7	25,3	28,6	35,1	33,6	24,2	56,1	35,5	30,9
CREMIL	6,8	6,7	6,7	6,6	6,5	5,7	7,3	11,3	8,1
CASUR	7,3	6,7	7,4	6,7	7,0	1,3	5,7	5,5	6,7
FOMAG	8,1	10,4	10,8	10,0	11,2	12,0	11,6	5,2	14,9
FOPEP	28,9	27,4	28,7	26,6	25,7	43,5	7,7	29,2	26,3
FONPET	9,4	13,9	8,1	5,8	7,2	5,9	5,5	5,4	4,3
COLOMBIA MAYOR y BEPS	0,9	0,9	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
FONPRECON	1,2	1,0	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,5
BONOS PENSIONALES	3,6	3,3	3,7	3,5	3,7	3,8	5,2	7,1	7,1
Otros	5,1	4,6	4,7	4,6	4,2	2,7	0,2	0,2	0,8

Fuente: Elaborado a partir de datos proporcionados por MHCP (DGRESS y Subdirección de Política Fiscal). Incluye giros a entidades administradoras del régimen de prima media como aportes a programas no contributivos.

²⁵ Programa que se financia parcialmente con los aportes de los trabajadores a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

Como se muestra en el gráfico 8, el gasto del Gobierno Central en el sistema de pensiones pasó de 1,9% del PIB en 2000 al 3,7% del PIB en 2013, y de allí en adelante disminuyó al 3,4% del PIB²⁶ (véase el cuadro A1). Téngase en cuenta que el peso del Gobierno Central en el PIB ha pasado de un 15,4% en 2000 al 18,5% en 2018. Se entiende entonces que en términos constantes (cuadro 2) el gasto en pensiones haya crecido 3,8 veces en el período analizado, con una tasa de crecimiento promedio anual del 7,8%, bastante superior al promedio anual del crecimiento del PIB real, que fue en ese período del 3,8%.

Gráfico 8
Gastos del gobierno central en pensiones, participación en el PIB



Fuente: Elaborado a partir de datos proporcionados por MHCP (DGRESS y Subdirección de Política Fiscal) y DANE. Incluye tanto giros a entidades administradoras del régimen de prima media, como aportes a programas no contributivos.

Cuadro 2
Gasto en el sistema de pensiones del Gobierno Central
(En miles de millones)

Año	Pesos corrientes	Pesos constantes de 2015
2000	195 109	8 547
2001	212 820	10 267
2002	232 874	11 549
2003	264 601	11 297
2004	300 540	13 460
2005	337 958	18 109
2006	381 604	19 542
2007	428 506	21 859

²⁶ Los gastos consolidados de pensiones están disponibles desde el año 2000. No están publicados sin embargo los datos de pagos efectivos por entidades receptoras sino desde el 2010, que es la información que se muestra en el cuadro 1.

Año	Pesos corrientes	Pesos constantes de 2015
2008	476 554	22 681
2009	501 574	23 342
2010	544 060	21 663
2011	619 023	24 497
2012	666 507	25 814
2013	714 093	29 900
2014	762 903	30 344
2015	804 692	30 484
2016	863 782	30 963
2017	920 471	33 477
2018	985 931	32 790

Fuente. Elaborado según datos del MHCP, Subdirección de Política Fiscal, ajustados para obtener los datos reales por el Deflactor Implícito del PIB, calculado según cifras de cuentas nacionales del DANE. Incluye giros a las entidades administradoras, el pago de bonos pensionales, así como pagos de los programas no contributivos Colombia Mayor y BEPS.

Cuadro 3
Gasto del sistema de pensiones como proporción del gasto del gobierno central,
del gasto en protección social y del gasto social
(En porcentajes)

Año	En total de gastos del gobierno	En total del gasto en protección social	En total del gasto social
2000	11,8	85,0	-
2001	12,9	86,3	-
2002	14,6	95,6	-
2003	14,1	91,0	-
2004	16,3	89,3	-
2005	20,1	94,3	-
2006	20,1	94,7	-
2007	20,8	98,0	-
2008	21,3	93,0	-
2009	19,9	86,7	-
2010	19,6	82,7	42
2011	20,8	94,4	51
2012	20,3	90,8	50
2013	21,2	95,2	53
2014	20,4	89,0	50
2015	20,0	92,5	47
2016	20,2	92,0	54
2017	21,3	92,8	62
2018	21,0	88,7	58

Fuente: Elaborado según datos de MHCP (DGRESS y Subdirección de política fiscal). No se cuenta con información compatible sobre el gasto social entre 2000 y 2010.

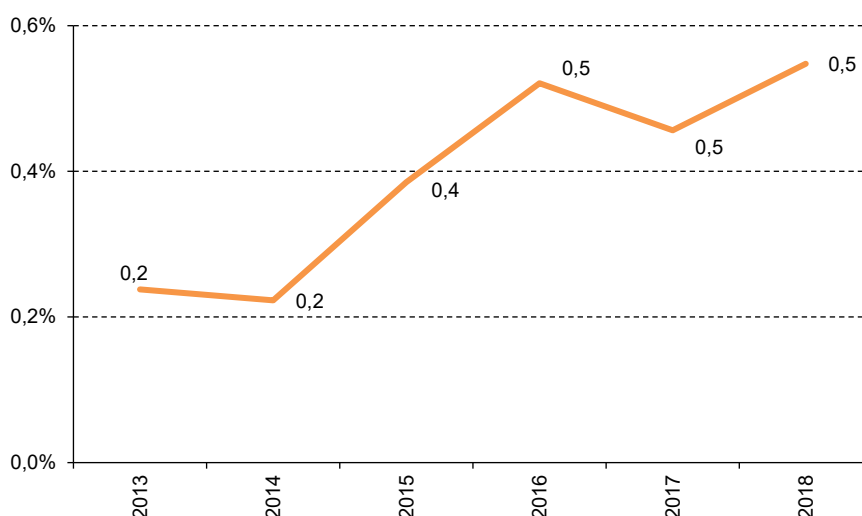
Como proporción del total de gastos del Gobierno Central los pagos de pensiones subieron entre el 2000 y el 2018 de 12% a 21% (véase el cuadro 3). De allí en adelante se ha estabilizado esta participación, como consecuencia del efecto de los traslados de fondos privados a Colpensiones señalados anteriormente. Con relación al total de gastos de protección social²⁷ se pasó del 85% al 89% en 2018, aun cuando llegó a ser del 95% en 2013 y en el gasto social²⁸, se aprecia un incremento desde 42% en 2010 a 58% en 2018. Es claro que el comportamiento de las obligaciones pensionales del gobierno nacional constituye una restricción importante para el incremento del gasto en otras prioridades públicas, especialmente las que tienen que ver con los otros programas sociales.

B. Gasto público en pensiones de Entidades Territoriales y consolidado del Gobierno General

Para calcular el gasto público en pensiones de las entidades territoriales, el referente utilizado son los retiros pensionales del FONPET²⁹. Como se indicó anteriormente, este es un fondo sin personería jurídica administrado por el MHCP, y fue creado por la Ley 549 de 1999, como mecanismo para que las entidades territoriales garantizaran el fondeo de los recursos destinados al cubrimiento de las obligaciones pensionales a su cargo.

El comportamiento de estos retiros con relación al PIB se muestra en el gráfico 9 (véase el cuadro A2). Para 2018 representaban un 0,6% del PIB. De esta manera la suma de los gastos de pensiones del consolidado del gobierno general con relación al PIB subió de 1,9% a 4,4% en el período analizado (gráfico 12). La tasa anual promedio de crecimiento real entre estos dos años fue del 8,6%.

Gráfico 9
Gasto de entidades territoriales en pensiones
(Proporción del PIB)



Fuente: Elaborado según cifras obtenidas de (FONPET, 2019).

²⁷ En la clasificación funcional del presupuesto nacional el gasto en protección social agrupa 9 componentes: i) Enfermedad e incapacidad; ii) Edad avanzada (pensiones); iii) Sobrevivientes (beneficios a sobrevivientes); iv) Familia e hijos; v) Desempleo; vi) Vivienda; vii) Población vulnerable; viii) Investigación y desarrollo relacionados con la protección social; ix) Protección social no establecidos previamente. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General de Presupuesto, 2019, pág. 98).

²⁸ Además de los gastos en protección social señalados en la nota anterior, incluye los gastos en salud y educación.

²⁹ Las entidades territoriales asumen también el pago propio de algunas de sus obligaciones pensionales. Por otra parte, participan en la financiación de los BEPS. No existe información consolidada sobre estos pagos, que son además relativamente pequeños.

Cuadro 4
Gasto público del sistema de pensiones (contributivo y no contributivo)
Gobierno General (sector público consolidado)
(En pesos corrientes, del año 2015 y porcentaje del PIB)

Año	Gasto total sector público (pesos corrientes)	Gasto total del sector público (pesos constantes de 2015)	Gasto total sector público en protección a la vejez (porcentaje del PIB)
2000	3 803	8 547	1,9
2001	4 842	10 267	2,3
2002	5 861	11 549	2,5
2003	6 355	11 297	2,4
2004	8 276	13 460	2,8
2005	11 887	18 100	3,5
2006	13 573	19 542	3,6
2007	15 972	21 859	3,7
2008	17 844	22 681	3,7
2009	19 111	23 342	3,8
2010	18 411	21 663	3,4
2011	22 149	24 497	3,6
2012	24 385	26 028	3,7
2013	30 247	31 680	4,2
2014	31 318	32 085	4,1
2015	33 584	33 584	4,2
2016	37 057	35 243	4,3
2017	41 208	37 277	4,5
2018	43 273	37 465	4,4

Fuente: Elaborado con información de MHCP (DGRESS) y FONPET. Deflactado según Índice de precios implícito del PIB, a partir de cifras de la cuentas nacionales del DANE.

El cuadro 4 muestra el comportamiento del consolidado del Gobierno General (Gobierno Central y Entidades Territoriales). En términos constantes, ese gasto se multiplicó por 4,4 en el período analizado, con una tasa de crecimiento promedio anual de 8,6%.

C. Pasivo Pensional y proyecciones sobre el gasto futuro en pensiones

Según información de la Contaduría General de la Nación (Contaduría General de la Nación, 2019, pág. 280), el total del pasivo a cargo del gobierno central por concepto de pensiones ascendía a 31 de diciembre de 2018 a 1.084 billones, equivalente al 111 % del PIB de dicho año. La composición de dicho pasivo, según las entidades administradoras de pensiones o de asignaciones de retiro que lo originan, así como su composición porcentual se muestra en el gráfico 10 (A y B).

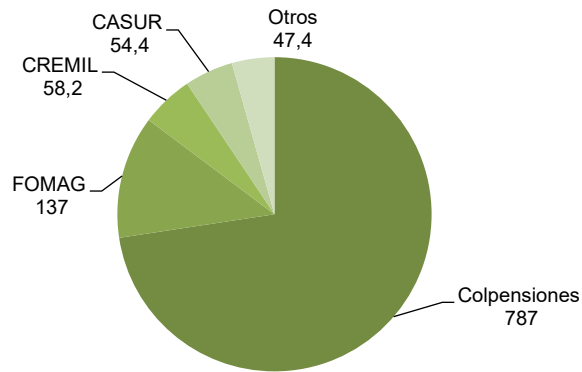
Visto desde una perspectiva histórica, vale la pena señalar que las sucesivas reformas en el sistema pensional, Ley 100 de 1993 (que estableció el nuevo régimen pensional descrito en la sección I de este informe), 812 de 2003 (que cambió el régimen prestacional de los maestros que se vinculen de allí en adelante), y el Acto Legislativo No 1 de 2005 (que acabó con la mayoría de los regímenes especiales de pensiones y fijó un límite de 25 SMLMV a las pensiones con cargo a recursos de naturaleza pública), han llevado a una disminución gradual del pasivo pensional a cargo de la Nación, puesto que

éste era del 214,1% del PIB de 2010 antes de 1993, y pasó a ser solo del 111% del PIB del mismo año en el 2018 (véase el gráfico 11).

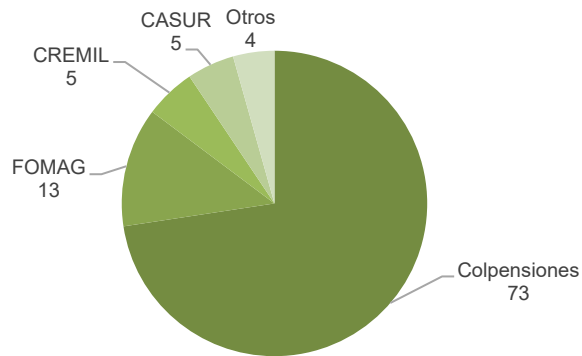
El pasivo pensional de las entidades territoriales a 31 de diciembre de 2018 ascendía a \$74 billones (FONPET, 2019), equivalente al 7,6% del PIB. Sumando los pasivos pensionales de la Nación y de las entidades territoriales, el pasivo consolidado del sector público ascendió a fines del 2018 a \$1.158 billones, que representan 118% del PIB.

Gráfico 10
Pasivo pensional a cargo de la Nación, 2018

A. Billones de pesos

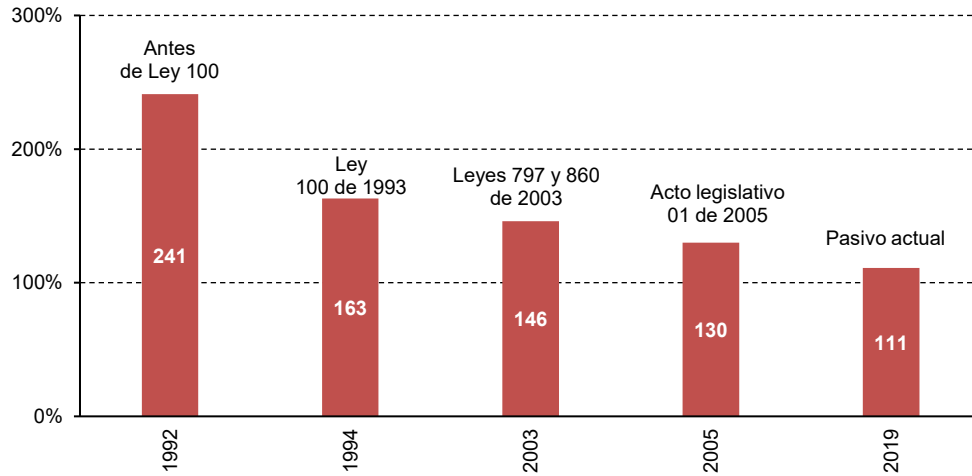


B. Composición porcentual



Fuente: Elaborado según cifras de Contaduría General de la Nación (Contaduría General de la Nación, 2019, pág. 280).

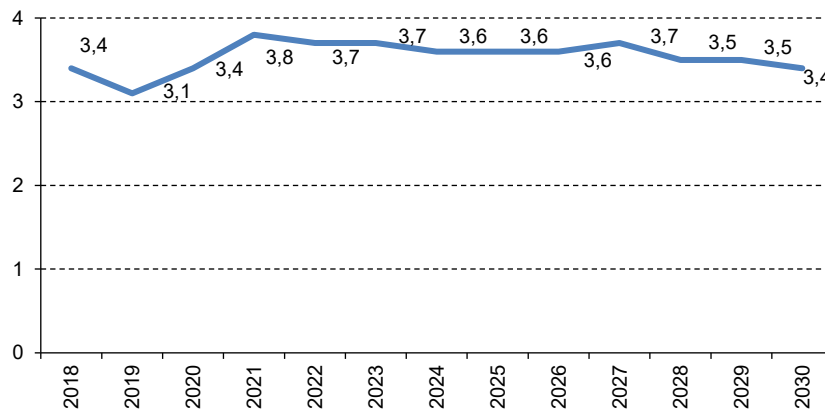
Gráfico 11
Deuda pensional de la Nación
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, pág. 423.

Como lo muestra el gráfico 12, a partir de 2021 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación proyectan una disminución del pago de mesadas pensionales con relación al PIB, como consecuencia de los ajustes actuariales en los beneficios, del crecimiento de la economía³⁰, y de la “utilización de la jurisprudencia en el reconocimiento de pensiones”. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, pág. 424)³¹.

Gráfico 12
Proyección del gasto público del sistema de pensiones del Gobierno Central
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, pág. 424.

³⁰ El MFMP proyecta un crecimiento promedio entre el 2020 y el 2030 de 4,2% anual (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, pág. 207).

³¹ Estos cálculos actuariales los ha realizado la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación y se actualizan cada año con la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo. La Contaduría General de la Nación le solicita a cada una de las administradoras de pensiones del nivel nacional una actualización anual de su propio cálculo actuarial, que ella consolida. Las dos fuentes proporcionan una información similar.

III. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Colombia

A. Consideraciones iniciales

El hecho de que existan dos regímenes claramente diferenciados, el de prima media con prestación definida, y el de capitalización individual, tiene implicaciones importantes tanto para el análisis de la sostenibilidad del sistema, como de los efectos que él tiene sobre las finanzas públicas, como se señaló en la sección anterior.

Por diseño, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), es autosostenible, en la medida en que el reconocimiento del valor de las pensiones está determinado por el monto ahorrado por el afiliado, más los rendimientos obtenidos. En esas condiciones el riesgo de una mayor longevidad es asumido, bien por la compañía de seguros que haya expedido una póliza de renta vitalicia (ya hemos visto que no existe mucha disposición para ofrecer este producto) o por el propio afiliado, cuando la modalidad de pensión haya sido la de retiro programado, que ha sido el aplicado a la mayoría de los pensionados de este régimen. En este caso el reajuste anual en el valor de la mesada pensional depende del monto de capital que le quede al pensionado en su cuenta, incluidos los rendimientos. Los únicos riesgos fiscales potenciales son el correspondiente al cubrimiento por parte del gobierno nacional del llamado “deslizamiento del salario mínimo”, que según el Decreto 036 de 2015 es asumido por el gobierno nacional (ver sección 2.2.2.) y la eventual liquidación o disolución de una AFP, y que se traduzca en la pérdida parcial o total de los fondos administrados. En este caso, opera el seguro, y Fogafin debería cubrir el eventual faltante. Para este propósito Fogafin ha constituido reservas con el valor de la comisión cobrada sobre los aportes de los afiliados. Por todo lo anterior, el análisis sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones se circunscribirá al régimen de prima media y los regímenes de transición. El programa no contributivo (Colombia Mayor) y el semi-contributivo (BEPS) no se incluyen en este análisis, en la medida en que el gasto dedicado a ellos no constituye un compromiso legal con los beneficiarios, y por ello existe un mayor margen de maniobra para el gobierno en el momento de definir estas apropiaciones presupuestales.

B. Evolución de las cotizaciones

La Ley 100 de 1993 estableció la tasa de cotización para la pensión de vejez en el 8% para 1994, 9% para 1995 y 10% para 1996, calculada sobre el ingreso base de cotización. A ello se añadió una suma adicional del 3,5%, destinada a asumir los gastos de administración y la prima de reaseguro con el fondo de garantías³². Los empleadores pagarían el 75% de la cotización total y los empleados el 25%. Por otra parte, los afiliados cuyo ingreso base de cotización fuera igual o superior a cuatro salarios mínimos, debían cotizar un 1% adicional para el Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a subsidiar los aportes de trabajadores asalariados o independientes que carezcan de recursos para efectuar la totalidad del aporte.

La Ley 797 de 2003 elevó la tasa de cotización a 13,5%. En el régimen de prima media el 10,5% se destina a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El 3% restante financia los gastos de administración, las reservas para pensión de invalidez y sobrevivientes³³. En el RAIS el 10% tiene como destino las cuentas individuales de ahorro pensional, un 0,5% la financiación de la garantía de pensión mínima³⁴, y el 3% restante a la financiación de los gastos de administración, la prima de seguros de Fogafin, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes. Por otra parte, los afiliados con ingreso igual o superior a 16 SMLLV deben hacer un aporte adicional de 0,2% de 16 a 17 SMLMV, de 0,4% de 18 a 19 SMLMV, de 0,6% de 19 a 20 SMLMV y de 0,8% para ingresos superiores a 20 SMLMV. Este aporte debe destinarse exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional que sirvió para financiar el programa Colombia Mayor.

Como se señaló en la sección I, el régimen de pensiones y asignaciones de retiro de los miembros de la fuerza pública fue expresamente excepcionado de las normas generales de seguridad social de la Ley 100 de 1993. Hasta el año 2004 estuvieron vigentes los decretos 1211 y 1212 de 1990, que establecieron un aporte para los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la policía de un 30% del primer sueldo básico, y de todo incremento en éste, así como una cuota mensual del 8% del sueldo. Por otra parte, estableció esta norma que los pensionados deberían aportar a CREMIL y a CASUR un 5% de su asignación, de los cuales el 1% sería destinado al pago de los servicios médico-asistenciales. El 4% restante estaría destinado a "capitalización y obligaciones de estas entidades, según las determinaciones que tomen sus juntas directivas"³⁵. En el año 2003 se cambió el destino de esta contribución: de allí en adelante sería del 4% para el pago de servicios médico-asistenciales y el 1% para el sostenimiento de las cajas de retiro. De esta manera, si bien se atendieron las necesidades financieras de los sistemas de salud de la fuerza pública, aumentó la necesidad de los recursos del presupuesto nacional para el pago de las asignaciones de retiro. En el año 2004 se subió la cotización sobre el primer

³² La misma Ley 100, en su artículo 99, estableció que las AFP debían contar con la garantía del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN), con cargo a sus propios recursos, para asegurar el reembolso del saldo de las cuentas individuales de ahorro pensional, en caso de disolución o liquidación de la respectiva administradora.

³³ La Ley 797 no habló de la distribución de las cotizaciones adicionales del Régimen de Prima Media. Debe entenderse que todo este incremento va al fondo común de las entidades administradoras, quienes asumen los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivientes, así como los gastos de administración. De proyectarse déficits de caja, estos deben ser asumidos por el presupuesto nacional.

³⁴ La garantía de la pensión mínima fue establecida en la Ley 100 de 1993 (art 65). La Ley 797 creó para este propósito el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, pero ese artículo fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional por vicios de forma (Sentencia C-709 de 2004). Como si se aprobó la cotización para ese propósito (antes se decía simplemente que esa garantía debería ser cubierta por el gobierno nacional), esos recursos los están recogiendo las AFP, que los manejan de manera independiente. Para hacer efectiva la garantía con cargo a estos fondos, la AFP debe recibir la autorización de la OBP del MHCP.

³⁵ Es decir, podía orientarse a financiación de pensiones, de servicios de salud, o a cualquier otro propósito que definiera la junta. Artículo 99 del Decreto 1211 y 99 del Decreto 1212 de 1990.

suelo al 35%, dejando constantes todos los otros parámetros relacionados con los aportes. Igual régimen se les ha aplicado a los soldados profesionales.

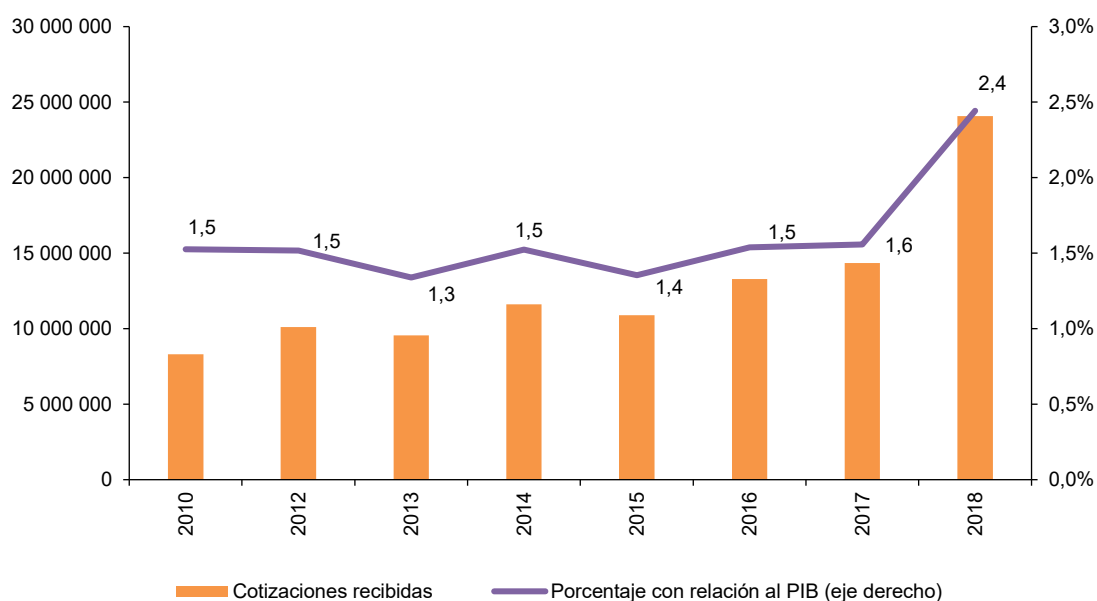
1. Ingresos y pagos del sistema público de pensiones

a) Ingresos propios del sistema público de pensiones

El monto de ingresos propios (cotizaciones y rendimientos financieros)³⁶ por parte de las diferentes entidades que componen el sistema pensional público³⁷ puede apreciarse en el gráfico 15. Su participación en el PIB pasó del 1,5% en 2010 al 2,4% en 2018.

En términos reales (véase el cuadro 5) el monto de las cotizaciones recibidas en 2018 era un 33% superior a 2010. La tasa de crecimiento promedio anual entre esos dos años fue del 3%. Este comportamiento se explica por la evolución de la Población Económicamente Activa, el comportamiento de las remuneraciones reales³⁸, y la mayor fiscalización de la UGPP, especialmente para asegurar la cotización de los trabajadores independientes.

Gráfico 13
Sistema pensional público, cotizaciones recibidas en pesos corrientes y participación en el PIB



Fuente: Elaborado a partir de datos proporcionados por Ministerio de Hacienda (DGRESS y Subdirección de Política Fiscal) y DANE. No existe información consolidada anterior al año 2010.

³⁶ Los aportes del gobierno nacional no se contabilizan en este documento como ingresos, puesto que ellos se destinan a financiar el déficit resultante de la diferencia entre los ingresos propios y los gastos totales.

³⁷ Comprende Colpensiones, CREMIL, CASUR, Fondo de Garantía de Pensión Mínima, Fondo de Pensiones del Congreso, Fondo de Solidaridad Pensional, FOMAG, FOPEP y Fonpet, así como los Patrimonios Pensionales de Ecopetrol, de Ferrocarriles Nacionales y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (TELECOM).

³⁸ El salario mínimo real en el 2018 era un 17% superior al de 2010.

Cuadro 5
Sistema pensional público. Cotizaciones y otros ingresos

Año	Millones de pesos de 2015
2010	640 151 000
2011	684 628 000
2012	711 415 000
2013	747 939 000
2014	781 589 000
2015	804 692 000
2016	821 489 000
2017	832 656 000
2018	853 600 000

Fuente: Elaborado a partir de datos proporcionados por Ministerio de Hacienda (DGRESS y Subdirección de Política Fiscal) y DANE. Cifras nominales ajustadas por el Deflactor Implícito de las Cuentas Nacionales, calculado según cuentas nacionales del DANE. No existe información consolidada anterior al 2010.

b) Pagos del sistema público de pensiones

El comportamiento en pesos corriente de los egresos por pensiones de las diferentes entidades públicas administradoras puede apreciarse en el gráfico 16. La participación en el PIB ha pasado de 5,6% en 2010 a 6,1% en 2018³⁹.

En términos reales (véase el cuadro 6) el valor de las erogaciones pensionales fue en el año 2018 un 4,6% superior al de 2010, lo que indica un crecimiento promedio anual del 4,8%.

Gráfico 14
Pagos en el sistema de pensiones



Fuente: Elaborado a partir de datos proporcionados por Ministerio de Hacienda (DGRESS) y Subdirección de Política Fiscal) y DANE.

³⁹ Insistimos en que no se contabilizan en este gasto los aportes que hace el gobierno nacional a las administradoras para financiar el déficit.

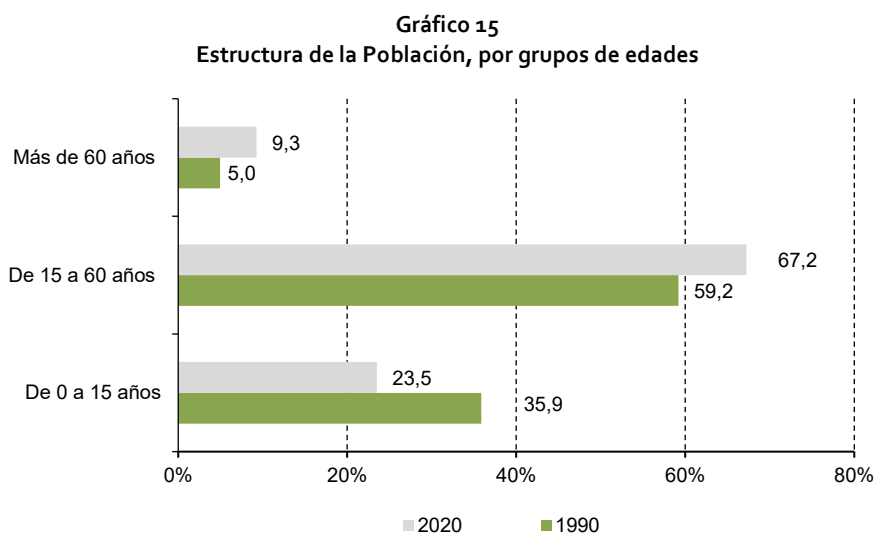
Cuadro 6
Sistema Pensional Público. Pensiones pagadas

Año	Millones de pesos de 2015
2010	35 606 160
2011	36 362 708
2012	37 949 357
2013	42 021 437
2014	45 362 788
2015	49 178 371
2016	41 542 373
2017	47 085 885
2018	51 848 814

Fuente: Elaborado a partir de datos nominales proporcionados por Ministerio de Hacienda (DGRESS) y Subdirección de Política Fiscal) ajustados por el deflactor implícito del PIB, calculado con cuentas nacionales del DANE.

2. Perspectivas de la sostenibilidad del sistema de pensiones

Una parte de la explicación de que el sistema pensional de prima media no vaya a aumentar considerablemente su déficit en los próximos años, tiene que ver con el hecho de que el país está disfrutando todavía de un bono demográfico. Como se muestra en el gráfico 15, entre 1990 y 2020 la población teóricamente activa (la que está entre 15 y 60 años) pasó de 56,8% a 63%. A pesar de que se incrementó la proporción de la población mayor a 65 años, de 5% a 9,3%, la relación de dependencia⁴⁰ disminuyó del 73% a 58,8%.



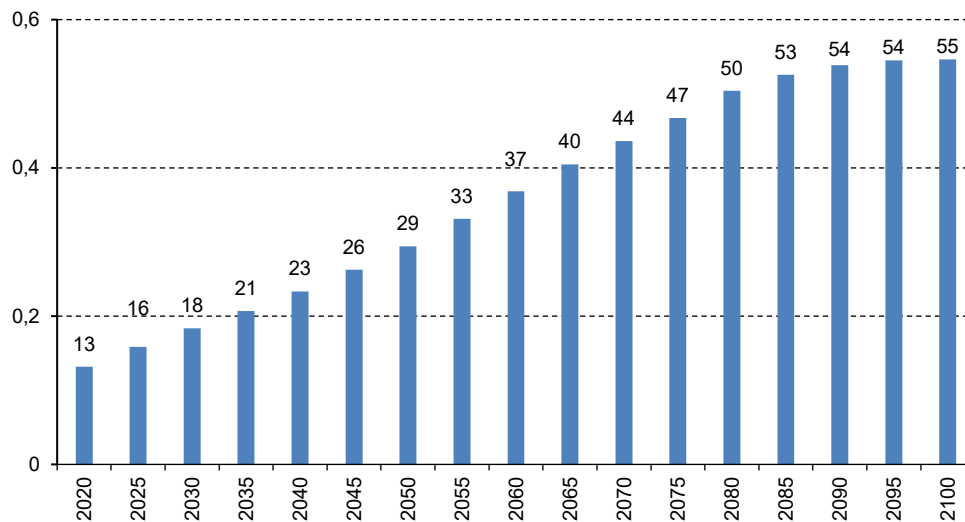
Fuente: Elaborado a partir de cifras del DANE.

⁴⁰ Expresada como la suma de los dependientes (menores de 15 más mayores de 60) dividida por la población teóricamente activa (entre 15 y 60 años).

Es necesario tener en cuenta el efecto que está teniendo y tendrá la migración venezolana. Migración Colombia estima que en diciembre de 2019 el número de ciudadanos venezolanos radicados en Colombia era de 1.771.000. (Migración Colombia, 2020). En la medida en que esta población logre incorporarse al mercado laboral formal, y por lo tanto al sistema de pensiones, ello aliviará en el corto plazo las presiones fiscales ocasionadas por éste.

Sin embargo, a un plazo más largo, esta situación tiene tendencia a cambiar. La disminución de la población menor de 15 años, como consecuencia de la caída en las tasas de natalidad, así como el paso de población teóricamente activa a inactiva (mientras en 1990 solo el 18% de la población teóricamente activa tenía entre 50 y 60 años esa proporción subió en el 2020 a 26%), iniciará un proceso de cambio en la pirámide poblacional. Las previsiones de las Naciones Unidas prevén un incremento importante en la población mayor de 60 años, desde un 13 % de la población en el 2020, hasta un 55% en el 2100 (gráfico 18). Es evidente que de mantenerse las características actuales del sistema pensional colombiano, en lo relacionado con el cubrimiento y parámetros del régimen de prima media (cotizaciones, tasa de reemplazo, y edad de pensión), sería imposible fiscalmente responder por los pasivos pensionales.

Gráfico 16
Población de 60+ sobre el total de la población



Fuente: Elaborado según datos de Naciones Unidas. (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2019).

C. Equidad del Sistema Pensional

El régimen de prima media conlleva teóricamente la existencia de impuestos o de subsidios para el afiliado, según si el valor presente de las contribuciones calculado cuando se adquiere el derecho a la pensión sea superior (impuesto) o inferior (subsidio) al valor capitalizado de las contribuciones realizadas durante su vida laboral. El diseño del sistema se traduce en subsidios tanto implícitos como explícitos. La garantía de pensión mínima es claramente un subsidio a favor de los afiliados de más bajos ingresos. Según Bosch y sus coautores, (Bosch, Berstein, Castellani F, Oliveri, & Villa, 2015, pág. 33), un pensionado del régimen de prima medida que haya contribuido sobre la base de un ingreso de un salario mínimo recibe como subsidio entre 63 y 143 millones de pesos del 2015 (dependiendo del género y del estado civil), equivalentes a un valor que se sitúa entre el 50% y el 74% de la pensión. Quien haya

aportado 5 salarios mínimos recibirá entre 71 y 314 millones de pesos, y si recibe como pensión el máximo legal, de 25 salarios mínimos, el subsidio recibido puede llegar hasta \$1.029 millones.

En el caso de un cotizante del RPM que no alcance a completar el número mínimo de semanas para pensionarse (1.300) recibe como indemnización sustitutiva el valor actualizado por inflación de sus aportes, es decir, no incluye esta indemnización el rendimiento real. En el caso del afiliado al RAIS que no haya cumplido el número de semanas exigidas, recibe el valor capitalizado de sus aportes (sin contabilizar el valor que hayan cotizado a favor del Fondo de Garantía de Pensión Mínima) incluyendo los rendimientos obtenidos.

En consecuencia, quienes no reúnan el número de semanas exigidas (que corresponde principalmente a los sectores de ingresos más bajos), terminan subsidiando al resto de afiliados. En el caso de los afiliados al régimen de prima media, por la no contabilización del rendimiento real de sus aportes. Si se trata de afiliados, al RAIS, por el monto aportado al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Como resultado de lo anterior, según la OECD (OECD, 2014), el 86% de los subsidios pensionales está dirigido al 20% más rico de la población. Unido a lo anterior, las pensiones están exentas del impuesto a la renta en la parte que no exceda el valor de \$35,6 millones⁴¹.

⁴¹ Valor correspondiente al año 2020. La norma establece el monto en 1000 Unidades de Valor Tributario, cuyo valor se actualiza anualmente según el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor.

IV. Propuestas de reforma al sistema de pensiones en Colombia

Las deficiencias señaladas en este documento en lo relacionado con la baja cobertura, la débil sostenibilidad financiera en el largo plazo y el consecuente costo fiscal, así como la inequidad redistributiva, exigen reformas estructurales en el sistema. En el momento de redacción de este informe el gobierno nacional, si bien ha anunciado la presentación al Congreso de una propuesta, no ha publicado todavía el texto de ella. Ha señalado que previamente debe darse la discusión en el seno de la Comisión de Reforma a la Protección a la Vejez, creada para ese propósito. En la página web de esta comisión (Comisión de Reforma de Protección a la Vejez, 2020), están consignadas 32 presentaciones hechas por organizaciones internacionales, gremios, académicos, sindicatos de trabajadores, y partidos políticos. Por otra parte, varios estudios han hecho propuestas. Vamos a presentar los elementos principales de las propuestas que hemos considerado más relevantes y comprensivas.

A. Incremento de la cobertura

Tanto el estudio del BID (Bosch, Berstein, Castellani F, Oliveri, & Villa, 2015), el Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, el de Villar y Forero (Villar L & Forero, 2018), y el de Asofondos (Asofondos, 2017), coinciden en la propuesta de aumentar la cobertura del programa no contributivo, Colombia Mayor, de tal manera que llegue al total de la población pobre mayor de 65 años hoy no cubierta por ningún régimen contributivo, y un incremento en el auxilio que llegue por lo menos a la línea de pobreza extrema, que hoy está alrededor del 20% del salario mínimo, lo que significaría un aumento del 50%. El gasto de este programa pasaría en esas condiciones del 0,14% del PIB actual al 0,38% del PIB en el año 2050 (Bernal, y otros, 2018, pág. 226).

Cuadro 7
Propuestas de cambios paramétricos

Proponente	Edad de Jubilación	Monto de la pensión	Tasas de cotización	Tope de pensiones	Pensión de sobrevivencia	Régimen tributario	Sistema de comisiones	Indemnización sustitutiva
Bernal y otros	Aumento periódico, según parámetros demográficos	En régimen de prima media, Promedio de toda la vida laboral. Con relación a la fuerza pública propone racionalizar los beneficios especiales existentes.	Aumentarla al 8%	Reducir el monto actual de 25 SMMLV	Reducirla del 100 al 75%	Gravar pensiones altas		
Bosh y otros	Tres alternativas: a) Igualar edad de pensiones para hombres y mujeres en 62 años b) Equiparar para ambos géneros en 65 años c) Indexar edad de pensión a esperanza de vida	a) Desligar la figura de la pensión mínima del salario mínimo. Ajustarlas de acuerdo con la inflación b) Utilizar promedio de los últimos 20 años				Impuesto del 10% sobre pensiones superiores al salario mínimo	Separar comisiones de administradoras del RAIS entre el seguro de invalidez y supervivencia y el costo de administración. Creación de una comisión adicional por desempleo	
Villar y Forero	Establecer edad de pensión aumentando la edad para ambos géneros y reduciendo la brecha entre hombres y mujeres. Crear mecanismo automático de ajuste periódico en función de la expectativa de vida	Pilar 1: Mínimo: salario mínimo. Pilar 2: dependiente del ahorro del afiliado	Aumentarla al 18% y eliminación de cotización al FGPM		Reducirla del 100 al 75%		Separar los conceptos de administración y pago de seguros de invalidez y muerte. La comisión debe calcularse sobre activos administrador	
Asofondos			RPM (en marchitamiento): 12,5% hasta 17% según nivel de ingresos. RAIS: 14% a 17% según nivel de ingresos		RPM: 50% de la pensión que detectaba el causante			Deben utilizarse para financiar BEPS para el afiliado

Fuente: (Bernal, y otros, 2018) (Bosch, Berstein, Castellani F, Oliveri, & Villa, 2015) (Villar L & Forero, 2018) y (Asofondos, 2017).

B. Ajustes paramétricos

Los miembros de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (Bernal , y otros, 2018), Fedesarrollo (Villar L & Forero, 2018), así como el BID (Bosch , Berstein , Castellani F, Oliveri , & Villa , 2015) y la Asociación de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos) han presentado propuestas sobre cambios paramétricos. Si bien puede señalarse que existen algunas diferencias entre ellas, todas buscan reducir los problemas de sostenibilidad y equidad ya mencionados. El cuadro 4 presenta una síntesis de estas propuestas.

C. Reformas institucionales

Por otra parte, también se han presentado propuestas de cambio institucional. Las principales son las siguientes:

Bernal, y otros, 2018

La Comisión del Gasto y la Inversión Pública considera importante que se elimine la posibilidad de arbitraje entre los dos regímenes pensionales contributivos. Esto se haría mediante dos opciones:

- Marchitamiento del RPM. Las pensiones reconocidas y por reconocer en los próximos 10 o 15 años serán pagadas plenamente por el sector público, sin los recursos que recibe hoy de las cotizaciones de nuevos afiliados.
- Creación de un sistema de dos pilares. El primero sería público y administrado por Colpensiones. Todos los trabajadores cotizarían por un salario mínimo al RPM y se liquidaría este componente de la pensión según los aportes realizados. Para el segundo pilar, administrado por las AFP, el excedente del ingreso por encima del salario mínimo aportaría al régimen de capitalización individual y en contraprestación a estos aportes se adquiriría en el momento de la jubilación una renta vitalicia.

Propone además la unificación de las decisiones jurisprudenciales sobre el tema pensional, de tal manera que se genere una mayor seguridad jurídica tanto para afiliados y beneficiarios como las entidades administradoras.

Bosch, Berstein, Castellani F, Oliveri, & Villa, 2015

Estos autores proponen las siguientes reformas institucionales:

- Generar mayor competencia entre entidades administradoras del RAIS. Para ello, se debería licitar la administración de las cuentas de quienes ingresen por primera vez al sistema, de tal manera que entren a la administradora de menor costo, pero el afiliado podría cambiarse luego de un período mínimo de permanencia. Además, se les debería exigir a las AFP la entrega de información clara publicable en la página web de la Superintendencia Financiera, que permita a los afiliados la comparación entre las administradoras⁴².
- Avanzar hacia un sistema contributivo único, mediante una de las siguientes opciones:
 - Cerrar el RPM para nuevos entrantes (marchitamiento).
 - Opción de pilares que integre los dos sistemas, estableciendo un beneficio básico mediante el RPM, y el RAIS como sistema de ahorro privado para pensiones por encima del beneficio que se defina como básico.

⁴² Un sistema semejante ya existe hoy para los productos ofrecidos por los bancos y demás entidades financieras.

- c) Mejorar la rendición de cuentas del sistema a la sociedad, con la obligatoriedad de elaborar y publicar periódicamente informes independientes que muestren la situación actuarial del sistema pensional, la distribución de beneficios y las contingencias posibles tanto en el régimen público como en el privado.
- d) Consolidar toda la información necesaria para una adecuada administración y fiscalización del sistema de pensiones.
- e) Crear grupos de trabajo con entidades judiciales que permitan a los diferentes actores dimensionar el impacto de las decisiones tomadas en situaciones particulares.

Villar L & Forero, 2018

El informe de Fedesarrollo propone la creación de un sistema que integre el RPM (pilar 1) y el RAIS (pilar 2). El pilar 1 será manejado por el estado, y recibiría el aporte de todos los trabajadores correspondiente a un SMLMV. Este garantizaría una pensión equivalente a un SMLMV a todos aquellos afiliados que cumplan los requisitos de semanas cotizadas, pero no tengan ahorros en el RAIS para garantizar una pensión mínima. El Pilar 2 se administraría con la lógica del RAIS, eliminando las cotizaciones al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).

ASOFONDOS

La Asociación de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos, 2017) propone las siguientes reformas de carácter institucional:

- Limitar, a partir una fecha determinada, la entrada de nuevos afiliados al RPM, así como prohibir los traslados al mismo. Quienes queden en el RPM se dividen en dos grupos: i) Los que están a 10 años o menos de la edad de pensión, que mantienen las condiciones y derechos de que gozan actualmente y ii) Los que están a más de 10 años de la edad de pensión, a quienes se les aplicará en el momento de la jubilación el Ingreso Base de Liquidación (IBL) correspondiente a toda la vida laboral, en lugar de los últimos 10 años. Estos podrán trasladarse al RAIS por una sola vez si así lo desean.
- Colpensiones será el garante del RPM y se encargará de administrar el programa Colombia Mayor y los BEPS.
- Se creará una AFP pública, que operará con el sistema de capitalización individual, que compita en igualdad de condiciones con las AFP privadas.
- Se crea el Fondo de Reparto Pensional (FRP) que heredará los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, con el que asegurará una pensión de un salario mínimo a la población que logre la edad requerida y haya cotizado durante 1150 semanas. El FRP se financiará con un porcentaje creciente según el monto del ingreso Base de Cotización.
- Creación de una Unidad de Regulación Pensional, como dependencia del Ministerio de Hacienda, como ente regulador del sistema pensional. Se creará igualmente una Unidad de Historias Laborales.
- Para la solución de conflictos relacionados con todos los temas de seguridad social (salud, pensiones y riesgos laborales), la Superintendencia Financiera ejercerá el papel de árbitro, con funciones jurisdiccionales semejante a las que hoy tiene la Superintendencia de Industria y Comercio en los relacionado con las normas de competencia y protección al consumidor.

V. Consideraciones finales

Es indudable que el sistema de pensiones en Colombia hizo avances importantes frente a la situación que existía antes de la reforma de 1993. Ha aumentado la cobertura, aun cuando esta sigue siendo baja. Se han integrado el reconocimiento de vida laboral en los diferentes sistemas, superando la fragmentación que existía anteriormente⁴³. Se trata de un régimen más sostenible financieramente en el largo plazo frente al anterior. Se ha avanzado algo en el desarrollo, así sea incipiente en el momento, de un sistema no contributivo destinado a proteger a los más pobres que no logran pensionarse. Sin embargo, existen problemas importantes en el sistema.

En primer lugar, la cobertura sigue siendo escasa. Tanto la cobertura de activos, 35,8% frente a la Población Económicamente Activa, como la de pasivos, 33% frente a la población de más de 65 años, impiden asegurar un sistema de ingresos para la población retirada. La densidad de cotización es también baja: en promedio una persona cotiza únicamente durante el 27% de su vida laboral. Son los afiliados de más bajos ingresos los que se caracterizan por una menor densidad. Ello disminuye las probabilidades de que esta población cumpla los requisitos para obtener una pensión cuando tengan la edad para hacerlo.

El programa no contributivo Colombia Mayor representa un paso en la dirección adecuada. Sin embargo, tanto su cobertura (50,7% de mayores de 65 años que no tienen una pensión contributiva) como el monto de los ingresos recibidos son bajos. El programa BEPS es un avance en la generación de un sistema de incentivos al ahorro para el largo plazo dirigido especialmente hacia la población informal. Sin embargo, choca con la realidad de la baja capacidad de ahorro de la población más pobre. El subsidio recibido por los beneficiarios (20% del ahorro) es bajo, y no se calcula teniendo en cuenta los rendimientos financieros del capital aportado.

⁴³ En el antiguo sistema, si un afiliado cambiaba de entidad administradora durante su vida laboral, pasando de una caja de previsión pública al ISS, o viceversa, no se acumulaban los tiempos de cotización. Esta perjudicaba a los trabajadores y creaba inflexibilidad laboral. Así se le aumentaran los ingresos, el trabajador que tuviera la oportunidad de hacer un cambio, podría no aceptarlo para no perder la antigüedad en el sistema en que había cotizado anteriormente.

Es indudable que tanto la ley 100 como la 797 y la 860 del 2003, así como el Acto Legislativo No 1 de 2005 han contribuido, a través de cambios paramétricos y de la eliminación de regímenes especiales (con excepción del de la fuerza pública), a bajar la deuda pública pensional desde un 241% del PIB (monto en 1992) hasta un 111% en el 2019. Pero en el largo plazo los cambios en la estructura demográfica, puesto en evidencia con los resultados del censo de 2018, amenazan seriamente la sostenibilidad del régimen de prima media. El cambio en la estructura de la pirámide poblacional anuncia un continuo incremento en el peso de la población mayor de 65 años, y una disminución en las tasas de natalidad, fenómenos que van a aumentar la relación de dependencia.

El sistema pensional es además de lo anterior profundamente inequitativo y regresivo, especialmente por los subsidios a los altos ingresos presentes en el régimen de prima media. Quienes no hayan completado el número de semanas exigidas, que son generalmente los más pobres, terminan subsidiando al resto de los afiliados. El 86% de los subsidios pensionales está dirigido al 20% más rico de la población.

La existencia de dos sistemas pensionales, el del régimen de prima media y el de capitalización individual⁴⁴, genera posibilidades de arbitraje al afiliado, quien muchas veces no cuenta con la información y conocimientos que le permita una decisión óptima. Según el estudio del BID (Bosch, Berstein, Castellani F, Oliveri, & Villa, 2015, pág. 34), citando un estudio de la DGRESS, el 80% de los traslados entre sistemas son subóptimos, puesto que el afiliado habría recibido con alta probabilidad una mejor pensión de no haberse trasladado. Esto profundiza el carácter regresivo del sistema.

Por otra parte, existen notorias deficiencias institucionales. El sistema carece de una entidad central de regulación, así como de vigilancia⁴⁵. La información sobre el sistema tanto de historias laborales, como financiera, se encuentra diseminada en las diferentes entidades administradoras, sin que exista una responsabilidad clara tanto para transmitir la información, como para consolidarla y publicarla.

Si bien en un principio, al existir ocho administradoras de pensiones del RAIS, existió una relativa competencia, al autorizarse la fusión y adquisición entre ellas el número se redujo a cuatro. Según datos proporcionados a la Superintendencia Financiera, la administradora más grande concentraba en diciembre de 2019 el 58% de los afiliados y las dos primeras el 88%. Aplicando el Índice Herfindahl – Hirschmann (HHI), la concentración en el régimen de pensiones voluntarias del RAIS asciende a 4370, indicativo, en parámetros internacionales, por ejemplo los utilizados por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, de una estructura concentrada⁴⁶.

Las reformas al sistema deben buscar por lo tanto ampliar su cobertura, contrarrestar su inequidad, asegurar su sostenibilidad financiera, evitar las posibilidades de arbitraje inconveniente entre el RPM y el RAIS, mejorar la capacidad de regulación y la vigilancia del estado sobre las diferentes administradoras, y mejorar las condiciones de competencia entre las administradoras del RAIS.

Un elemento importante que tiene que ver con la ampliación de la cobertura es el régimen laboral, que se traduce en una alta informalidad. En efecto, el 46,5% de los ocupados en las trece principales ciudades del país, según el DANE, eran ocupados informales. Inciden en ello el nivel del salario mínimo (que representa un 89% del salario mediano, por encima de todos los otros países de la OCDE, (OCDE, 2019, pág. 149). Por lo tanto, como lo señalan Bosh y sus coautores (Bosch, Berstein, Castellani F, Oliveri, & Villa, 2015, pág. 2), un sistema previsional basado principalmente de las

⁴⁴ En América Latina, además de Colombia, existe un sistema paralelo, en el cual el trabajador puede escoger entre un sistema público de reparto o de capitalización individual, en Perú. El modelo mixto, en que existe complementación entre los dos sistemas, opera en Costa Rica, Panamá y Uruguay. Ver (Arenas de Mesa, 2019, págs. 56-59).

⁴⁵ Recuérdese, por ejemplo, que las cajas de retiro de la fuerza pública (CREMIL y CASUR) no están bajo la jurisdicción regulatoria de la DGRESS ni son vigiladas por la Superintendencia Financiera.

⁴⁶ Ver al respecto (United States Department of Justice, 2015).

contribuciones derivadas de los ingresos formales, cuando existen altos niveles de informalidad, no está en capacidad de proporcionar una cobertura adecuada a los habitantes.

A pesar de que se produzcan las reformas laborales va a ser necesario introducir cambios en el actual sistema. Habrá que ampliar la cobertura del programa contributivo Adulto Mayor, así como aumentar el monto de la transferencia, de tal manera que iguale por lo menos el nivel de pobreza extrema. El programa semi-contributivo BEPS, que exige el compromiso de ahorro por parte del beneficiario, puede ser un instrumento importante para favorecer a los trabajadores informales con ingresos inferiores a un SMLMV, aumentando también los recursos disponibles para su otorgamiento, y reconociendo al afiliado los rendimientos financieros generados por su ahorro⁴⁷.

Pero el esfuerzo fiscal necesario para cubrir con aportes públicos a la población más pobre e informal chocará necesariamente con la difícil situación de las finanzas públicas, a la que ha contribuido el aporte necesario para el funcionamiento del RPM. En primer lugar, es necesario eliminar los subsidios a los afiliados de altos ingresos. Para este propósito el sistema de pilares propuesto por el BID, (Bosch, Berstein, Castellani F, Oliveri, & Villa, 2015), por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (Bernal, y otros, 2018), y por Fedesarrollo (Villar L & Forero, 2018), puede ser paso importante en este propósito. Respetando los derechos de los ya pensionados o que estén a punto de pensionarse, se dejaría funcionando el RPM para el primer salario mínimo que gane la persona, y de allí en adelante se cotizaría al régimen de capitalización individual. El pensionado obtendría entonces una remuneración correspondiente al RPM, pero con un monto más bajo, y el resto provendría de la renta vitalicia que se adquiriría con sus ahorros capitalizados en el momento de pensionarse.

Será necesario, por otra parte, reformar el sistema de asignaciones de retiro de la fuerza pública. Reconociendo la necesidad de la existencia de un sistema diferencial con relación al existente para el resto de la ciudadanía, sí es conveniente considerar un cambio en los beneficios recibidos (obviamente, como en el caso anterior, respetando los derechos adquiridos), especialmente en lo relacionado con las tasas de reemplazo y con las contribuciones salariales a la financiación de su sistema.

Estos cambios contribuirían a solucionar tanto el problema de la sostenibilidad financiera de largo plazo del RPM, como la regresividad hoy existente en el sistema de impuestos y de subsidios. Debe considerarse por otra parte, acabar con la exención de renta para las pensiones. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los pensionados están aportando al sistema de salud un porcentaje que está entre el 8% y el 12% que en la práctica constituye un impuesto, al menos en el monto de la cotización que supere el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)⁴⁸ del sistema de salud. El ingreso gravable podría considerar exento el monto aportado a salud, o bien la contribución al sistema de salud podría ser contabilizada como descuento tributario en el impuesto a la renta.

Son necesarias además de lo anterior, reformas en los parámetros básicos del sistema. La edad de jubilación debe reconocer los incrementos en la esperanza de vida que ya se presentado en el país, y que seguirán presentándose en el futuro. De implantarse el sistema de pilares propuesto, no sería necesario determinar legalmente la tasa de reemplazo, puesto que ella será una variable dependiente del monto capitalizado en el régimen de capitalización individual. Los afiliados de salario mínimo recibirán con cargo al pilar de prima media un salario mínimo, ajustable por lo tanto todos los años. La tasa de cotización debe aumentar, pero en lugar de contribuir al Fondo de Garantía de la Pension Mínima, o al Fondo de Solidaridad Pensional, todo el aporte se capitalizaría en la cuenta del afiliado.

⁴⁷ Esta propuesta es del estudio de Fedesarrollo (Villar L & Forero, 2018, pág. 53).

⁴⁸ La Unidad de Pago por capitación es el monto anual que el sistema de seguridad social en salud le reconoce a las Empresas Promotoras de Salud (EPS) por cada beneficiario asegurado. Se supone que debe cubrir el costo actuarial del Plan de Beneficios en Salud definido.

Recuérdese que en el nuevo esquema de pilares el financiamiento de los programas no contributivos y el aporte a los semi-contributivos (BEPSS) correría por cuenta del presupuesto nacional.

Será necesario crear un órgano centralizado (puede ser la actual DGRESS) que tenga capacidad de regular a todos los administradores del sistema pensional, tanto los del RPM como los del RAIS. Por otra parte, también todas las entidades administradoras deben pasar a la vigilancia de la Superintendencia Financiera. De alguna manera son administradoras de ahorro público.

El órgano centralizado y la Superfinanciera deberían establecer formatos estándares para el reporte de la información periódica que deben proporcionar las entidades reguladas y vigiladas. Ello supone también la existencia de un repositorio único de historias laborales, que permita cruzar los datos, tanto entre entidades administradoras, como con otros sistemas de información públicos, como los de la DIAN y la UGPP. Esta información sería clave para que se produzcan las estadísticas macroeconómicas necesarias, tanto para el gobierno como para la opinión pública, en temas tales como el valor del pasivo pensional, la proyección de los gastos públicos en pensiones y el grado de progresividad o regresividad del sistema.

Es necesario, por otra parte, ampliar las condiciones de competencia del RAIS. La propuesta de ADOFONDOS de crear una Administradora Pública que funcione con el sistema de capitalización individual, o alternativamente darle la posibilidad legal a Colpensiones de abrir esa rama, podría ser un paso en esa dirección. En ninguna circunstancia deben aprobarse en el futuro fusiones o adquisiciones que aumenten la concentración de este mercado.

Es necesario por otra parte dividir legalmente la parte de la comisión que va a cubrir los costos de administración de la que sirve para adquirir los seguros previsionales. El monto de la comisión de administración debe además calcularse como un porcentaje de los activos administrados (y no del ingreso base de cotización, como sucede hoy), con la posibilidad de generar comisiones extras condicionadas al rendimiento efectivo obtenido.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Libros de la CEPAL. CEPAL.
- Asociación Nacional de Entidades Financieras (abril de 2019), Densidad de las Cotizaciones a Seguridad Social. Recuperado el 19 de octubre de 2019, de <http://www.anif.co/comentario-economico-del-dia/densidad-de-las-cotizaciones-seguridad-social>.
- Asofondos, (s.f.), Documento Técnico, Reforma para la Protección a la Vejez. Borrador.
- Bernal, R., González, J., Henao, J. C., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A., Villar, L. (2018), Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Informe Final. Fedesarrollo.
- Bosch, M., Berstein, S., Castellani F, Oliveri, M., & Villa, J. (2015), Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión de Reforma de Protección a la Vejez, (2020), Recuperado el 7 de marzo de 2020, de <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-pension-glance-2014-en.htm>.
- Contaduría General de la Nación (2019), Situación Financiera y de Resultados, Nivel Nacional, a 31 de diciembre de 2018. Recuperado el 14 de diciembre de 2019, de <http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/fc1bed64-5doe-4eao-a6ae-573018695430/Balance+Nivel+Nacional.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fc1bed64-5doe-4eao-a6ae-573018695430>.
- DANE (2020), Anexo Empleo DIC 2019, Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>.
- Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional (2018), Planta de Personal Policía Nacional I Trimestre de 2018. Recuperado el 19 de octubre de 2019, de <https://www.datos.gov.co/Funci-n-p-blica/PLANTA-DE-PERSONAL-POLIC-A-NACIONAL-I-TRIMESTRE-20/5jat-7jxm>.
- FONPET (2019), Boletín. Recuperado el 14 de diciembre de 2019, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20publicas/Documentos%20GFT/Bolet%C3%ADn%20Fonpet%202018.pdf>.
- Migración Colombia (2020), Recuperado el 7 de marzo de 2020, de <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/251-febrero-2020/mas-de-un-millon-setecientos-setenta-y-un-mil-venezolanos-estan-radica-dos-en-colombia-migracion-colombia>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto (2019), Anexo Mensaje Presupuestal Presupuesto General de la Nación 2020.

- OCDE (2019), Estudios Económicos de la OCDE Colombia 2019.
- OECD (2014), Pensions at a Glance: Latin American and the Caribbean. Obtenido de <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-pension-glance-2014-en.htm>.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina, (2016). Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. Obtenido de https://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_14.pdf.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, (2019). World Populations Prospect. Recuperado el 7 de marzo de 2020, de <https://population.un.org/wpp/Download/Probabilistic/Population/>.
- United States Department of Justice, (14 de agosto de 2015). Recuperado el 7 de marzo de 2020, de <https://www.justice.gov/atr/appendix-1>.
- Villar L, & Forero, D. (2018), Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Fedesarrollo.

Anexos

Anexo 1**Gasto público en pensiones como porcentaje del PIB**

Cuadro A1
Gasto público del Gobierno Central en el sistema de pensiones, como porcentaje del PIB

Año	Porcentaje del PIB
2000	1,9
2001	2,2
2002	2,4
2003	2,3
2004	2,6
2005	3,4
2006	3,4
2007	3,5
2008	3,5
2009	3,5
2010	3,1
2011	3,4
2012	3,4
2013	3,7
2014	3,6
2015	3,5
2016	3,4
2017	3,6
2018	3,4

Fuente: Elaborado a partir de datos proporcionados por MHCP (DGRESS y Subdirección de Política Fiscal) y DANE. Incluye giros a entidades administradoras del régimen de prima media, así como aportes a programas no contributivos.

Cuadro A2
Gasto del sistema de pensiones de entidades territoriales, como proporción del PIB

Año	Porcentaje del PIB
2013	0,2
2014	0,2
2015	0,4
2016	0,5
2017	0,5
2018	0,5

Fuente: Elaborado con información de MHCP (DGRESS) y FONPET. Deflactado según Índice de precios implícito del PIB, a partir de cifras de las cuentas nacionales del DANE.

Anexo 2

Siglas

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AL	Acto Legislativo
ASOFONDOS	Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
CASUR	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional
CAXDAC	Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles.
COLPENSIONES	Administradora Colombiana de Pensiones
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREMIL	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DGRESS	Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
ET	Entidad Territorial
FGPM	Fondo de Garantía de Pensión Mínima
FOMAG	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
FOGAFIN	Fondo de Garantías de Entidades Financieras
FONPRECON	Fondo de Previsión Social del Congreso de la República
FONPET	Fondo Nacional de Pasivos Territoriales
FOPEP	Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional
FRP	Fondo de Reparto Pensional
IBC	Ingreso Base de Cotización
IBL	Ingreso Base de Liquidación
ICSS	Instituto Colombiano de Seguros Sociales
ISS	Instituto de Seguros Sociales
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OBP	Oficina de Bonos Pensionales
PEA	Población Económicamente Activa
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
RPM	Régimen de prima media
SMLMV	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
UGPP	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y de Contribuciones Parafiscales de la Protección Social



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

206. El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Francisco Azuero Zúñiga (LC/TS.2020/63), 2020.
205. El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Andrea Bentancor (LC/TS.2020/61), 2020.
204. El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Fernando Lorenzo (LC/TS.2020/60), 2020.
203. Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México, Graciela Bensusán (LC/TS.2020/28), 2020.
202. Options for retooling property taxation in Latin America, Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez (LC/TS.2019/91), 2019.
201. Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo, Jürgen Weller, Sonia Gontero y Susanna Campbell (LC/TS.2019/37), 2019.
200. Financiamiento de la enseñanza y la educación y formación técnica y profesional en América Latina y el Caribe, Michael Hanni (LC/TS.2019/29), 2019.
199. La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones, Sonia Gontero y Sonia Albornoz (LC/TS.2019/11), 2019.
198. Metodología para la construcción de un indicador adelantado de flujos de capitales para 14 países de América Latina, Pablo Carvallo, Cecilia Vera, Claudia de Camino y José Sánchez (LC/TS.2018/120), 2018.
197. Territorial inequality, equalization transfers and asymmetric sharing of non-renewable natural resources in Latin America, Giorgio Brosio, Juan Pablo Jimenez e Ignacio Ruelas (LC/TS.2018/113), 2018.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Números publicados:

- 206 El sistema de pensiones
en Colombia
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Francisco Azuero Zúñiga
- 205 El sistema de pensiones
en Chile
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Andrea Bentancor
- 204 El sistema de pensiones
en el Uruguay
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Fernando Lorenzo
- 203 Ocupaciones emergentes en la
economía digital y su regulación
en México
Graciela Bensusán

