

Notas de Pensiones

Nº 64; Julio 2022

Propuestas recientes de
perfeccionamiento al
sistema de pensiones
de Colombia



Federación Internacional
de Administradoras
de Fondos de Pensiones

Resumen Ejecutivo

El sistema de pensiones de Colombia consiste en un primer pilar no contributivo focalizado en los más pobres y financiado con impuestos generales (Colombia Mayor); un segundo pilar en el que un sistema de reparto (RPM) y uno de capitalización individual (RAIS) compiten desde 1993; y un tercer pilar de ahorro voluntario con incentivos tributarios. Una de las particularidades del sistema es que la Constitución señala que el monto de las pensiones no puede ser inferior al salario mínimo, por lo que solo se entrega una pensión contributiva a quienes cumplen con los requisitos de tiempo aportado requerido (25 años en el RPM; 22 en el RAIS). A pesar de ello, existe como beneficio alternativo el denominado esquema BEPS (sistema semi contributivo), que permite a quienes no pudieron pensionarse (por no cumplir con los requisitos de tiempo cotizado), transformar sus saldos retirados (más un ahorro adicional) en un “beneficio periódico”.

Uno de los grandes flagelos que tiene Colombia radica en su mercado laboral altamente informal (la tasa de informalidad supera el 60% del empleo total), lo que genera que muchos trabajadores no coticen para su pensión, o lo hagan de manera incompleta. Esta situación empeora debido a los bajos salarios, que no permiten que la pensión auto financiada sea suficiente. Como consecuencia, la realidad muestra que solo 1 de cada 3 trabajadores cotiza para su pensión, y, por lo tanto, al final de su vida laboral logran un bajo nivel de aportes y una baja cobertura de pensión. Esta situación además se exagera debido a que la contribución mínima debe realizarse sobre el salario mínimo, y el 50% de los trabajadores gana ingresos inferiores a este valor, que implican un esfuerzo demasiado alto para hacer la contribución.

En el caso colombiano, la realidad del mercado laboral hace que casi 3 de cada 4 trabajadores no logra pensionarse en ningún régimen (por no cumplir el requisito mínimo de años cotizados para acceder a una pensión). Del universo que

recibe pensión (1 de cada 4), el 60% cumple con el requisito de 22 años cotizados para recibir la ayuda de un fondo común solidario (Fondo de Garantía de Pensión Mínima, FGPM), que les permite financiar una pensión igual a un salario mínimo. Además, 1 de cada 4 trabajadores recibe ayuda de Colombia Mayor, mientras que los dos que quedan no reciben ningún tipo de ayuda. Por otra parte, el esquema semi contributivo BEPS tiene un uso relativamente bajo. Todo esto significa que cerca de la mitad de la población de adultos mayores se encuentra desprotegida para enfrentar su vejez.

El sistema de pensiones colombiano tiene la particularidad de que el componente contributivo tiene un problema estructural, ya que existe competencia en condiciones desiguales entre un administrador público del RPM (Colpensiones) y los administradores privados del RAIS (los fondos privados de pensiones, AFP): mientras que en el sistema público de reparto la pensión se define por el tiempo cotizado y el salario base de cotización de los últimos diez años, en el privado se determina por el tiempo cotizado y/o el capital aportado. Lo más preocupante de esta competencia desigual es que el sistema público está subsidiado por el Estado, con una carga presupuestal altísima que financia especialmente las pensiones de los segmentos más ricos de la población, siendo así altamente regresivo. Además, cuando las personas no completan los requisitos para pensión en el RPM, si bien se hace una devolución de los aportes realizados, no se reconoce el valor del dinero en el tiempo (como sí ocurre en el RAIS), lo que constituye de facto un impuesto implícito, que exagera la regresividad.

Por lo anterior, una de las reformas que se propone para el sistema colombiano es eliminar las desigualdades entre los beneficios entregados por el RAIS y el RPM. Para ello, el RPM transitaría gradualmente hacia un sistema de cuentas nacionales, eliminando los subsidios a las rentas altas y reconociendo intereses sobre las

devoluciones, entregando así beneficios más altos en el pilar semi contributivo BEPS. En esta propuesta, si bien mejoraría la equidad y sostenibilidad del sistema de beneficios definidos, las pensiones seguirían siendo financiadas mediante reparto, lo que lo haría insostenible financieramente debido al envejecimiento de la población. Creemos que una mejor solución de largo plazo, tal como indica la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (ASOFONDOS), radica en que, en lugar de pasar a un sistema de cuentas nacionales, se avance hacia un sistema completamente de ahorro individual, con una AFP pública que compita en igualdad de condiciones que las AFP privadas.

Además de lo anteriormente mencionado, en Colombia existen tres tipos de propuestas de perfeccionamiento¹ a su sistema de pensiones, las que consideramos van en la dirección correcta:

1. Ampliar la cobertura de pensiones a través del establecimiento y/o perfeccionamiento de los programas de pensiones no contributivas

Una de las propuestas consiste en que alguien que nunca tuvo un empleo formal reciba una transferencia de Colombia Mayor de unos USD 108 al mes, mientras que para quienes contribuyeron en algún momento, pero no lograron pensionarse (teniendo así derecho solo a una devolución de contribuciones), esa transferencia se complementa con el beneficio

del esquema BEPS. Este diseño haría que, a mayor ahorro en el BEPS, menor sería el beneficio del programa no contributivo, concentrando los subsidios estatales en los sectores con menor capacidad de ahorro. Una propuesta alternativa sería la de establecer un beneficio no contributivo universal, de unos USD 132 a todos los mayores de 65 que no reciban una pensión del sistema obligatorio actual.

Al respecto, es fundamental que el pilar no contributivo propuesto sea financiado con impuestos generales y no con impuestos al trabajo, ya que éstos incentivan la informalidad.

2. Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones actualizando la edad de jubilación en forma automática conforme a los incrementos en la expectativa de vida

Se propone aumentar la edad mínima de jubilación (desde los 62 actuales a los 65 años en los hombres; y desde los 57 actuales a los 60 en las mujeres), para luego incorporar reglas de ajuste automático sobre este parámetro.

3. Mantener el sistema de ahorro previsional voluntario

En Colombia, el tercer pilar de ahorro voluntario se mantendría con los incentivos tributarios que actualmente tiene. Esto concuerda con la tendencia internacional.

¹ Se trata de propuestas efectuadas por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) y la

I. Introducción

Dados los desafíos que enfrenta actualmente el sistema de pensiones en Colombia, en esta Nota de Pensiones se analizan las propuestas de mejora que han efectuado al respecto diversas instituciones. Particularmente, se consideran las visiones de la Fundación para la Educación

Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), y la Universidad de los Andes. A continuación, se analizan las características del sistema de pensiones colombiano, los problemas que tiene y las propuestas de perfeccionamiento efectuadas, comentando en cada caso sobre su pertinencia.

II. Propuestas de perfeccionamiento del sistema de pensiones colombiano

1. Características del sistema de pensiones

Como se puede ver en el Cuadro 1, el sistema de pensiones de Colombia consiste en un primer pilar no contributivo focalizado; un segundo pilar en el que un sistema de reparto (RPM) y uno de capitalización individual (RAIS) compiten; y un tercer pilar de ahorro voluntario con incentivos tributarios. La edad de retiro legal para obtener una pensión de vejez es de 62 años en el caso de los hombres y de 57 años en el caso de las mujeres.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 48, señala que el monto de las pensiones no puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, por lo que solo se entregará una

pensión contributiva a quienes cumplan con los requisitos del sistema al que se afiliaron (en términos del tiempo aportado requerido).

A pesar de lo anterior, existe como beneficio alternativo el denominado BEPS, que permite a quienes no pudieron pensionarse (por no cumplir con los requisitos de tiempo cotizado), transformar sus saldos retirados (más un ahorro adicional) en un “beneficio periódico”.

El sistema colombiano se encuentra en la posición 25° de acuerdo con el ranking del índice de Mercer CFA 2021.

Cuadro 1



El sistema de pensiones colombiano

Primer pilar: Sistema público no contributivo, que incluye el Programa de Protección Social al Adulto Mayor o “Colombia Mayor”. Este programa entrega una pensión de 80.000 pesos colombianos al mes (USD 21,1) a personas con alta vulnerabilidad a la pobreza.

Segundo pilar: Sistema mixto en competencia, operativo desde 1993. Las personas pueden elegir entre:

- **Régimen de prima media (RPM)**, sistema público de reparto de beneficio definido, administrado por Colpensiones. Los afiliados cotizan un 16% de su salario al sistema (13% a fondo común y 3% comisiones). Requisito para acceder a una pensión: 1.300 semanas cotizadas (25 años). El salario base de cotización que se considera para el cálculo de la pensión es el promedio de los últimos diez años. En caso de no acceder a una pensión se entrega una “indemnización sustitutiva”, que corresponde a los aportes ajustados por la inflación.
- **Régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS)**, sistema privado de ahorro individual, administrado por las AFP. Los afiliados cotizan un 16% de su salario al sistema (11,5% a la cuenta de capitalización individual; 3% a pago de seguro de invalidez y sobrevivencia y comisiones; y 1,5% a Fondo de Garantía de Pensión Mínima, FGPM). Requisito para acceder a una pensión: 1.150 semanas (22 años) cotizadas o acumular el capital suficiente para obtener pensión superior al salario mínimo. En caso de no cumplirse con el requisito de 1.150 semanas cotizadas, se entrega una devolución de saldos por monto que incluye inflación y rentabilidad. En el caso de cumplirse el requisito de 1.150 semanas cotizadas, pero los aportes no alcancen para financiar una pensión de salario mínimo, se garantiza una pensión igual al salario mínimo financiada con las contribuciones solidarias de todos los afiliados al RAIS a través del FGPM.

Pilar semi contributivo: Para quienes no cumplen con requisitos para pensionarse, Colpensiones ofrece los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), independiente del sistema general de pensiones. Esto permite sumar los saldos ahorrados en el sistema de pensiones con los de la cuenta de ahorro voluntario BEPS para entregar un ingreso mensual por debajo del salario mínimo. El gobierno ofrece un subsidio al ahorro del 20% para este programa.

Tercer pilar: Ahorro voluntario con beneficios tributarios.

2. Problemas esenciales del sistema

La Universidad de los Andes y Fedesarrollo coinciden en el planteamiento de los siguientes problemas:

(i) La baja cobertura

El sistema presenta una muy baja cobertura de pensiones, lo que se debe a la elevada informalidad (la tasa de informalidad bordea el 62% del empleo total de acuerdo con el Banco Mundial²). En Colombia, solo uno de cada tres trabajadores cotiza para su pensión, por lo que muy pocas personas logran el período mínimo requerido de cotizaciones para pensionarse (25 años en el RPM; 22 años en el RAIS). De esta forma, en la actualidad la mayoría de los trabajadores (casi tres de cada cuatro) que contribuyeron al sistema no logran pensionarse en ningún régimen, sino que terminan recibiendo una devolución de sus contribuciones³. Es decir, solo 1 de cada 4 trabajadores recibe una pensión contributiva. Del universo que recibe pensión, el 60% cumple el requisito de 22 años aportados, pero no acumula un saldo suficiente que le permita financiar una pensión igual al salario mínimo, razón por la cual reciben ayuda del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), que les permite alcanzar una pensión de ese nivel (gracias a las contribuciones solidarias de todos los afiliados al RAIS).

Por otro lado, con respecto a la cobertura de los otros programas de la seguridad social, el sistema no contributivo (Colombia Mayor) solo cubre a unos 1,6 millones de personas (cerca del 25% de los adultos mayores) y entrega subsidios por COP 80 mil (aprox. USD 21) al mes, un valor insuficiente si se compara con la línea de la

pobreza extrema (COP 145 mil al mes, aprox. USD 38). Además, el BEPS (pilar semi contributivo) tiene bajo uso por parte de las personas, ya que al llegar a la edad mínima de retiro prefieren un pago único por el valor de las contribuciones antes que una renta vitalicia de un BEPS (reflejando un sesgo por el consumo presente⁴).

En resumen, el panorama es que solo uno de cada cuatro adultos mayores recibe una pensión contributiva; otro recibe COP 80.000 mensuales por cuenta de Colombia Mayor, y los dos que quedan no reciben ingreso ninguno. Esto significa que cerca de la mitad de la población de adultos mayores deben gestionar por sí mismos los riesgos económicos a los que se enfrentan para mantener su estándar de vida. Así, el sistema de pensiones no cumple su tarea principal, la de garantizar un ingreso a la población que ya no está en edad de trabajar.

(ii) El sistema es deficitario y regresivo (beneficia proporcionalmente más a las personas de ingresos relativamente mayores)

Aunque el sistema pensiona a pocas personas, buena parte del presupuesto fiscal se destina al pago de pensiones. El gasto público en pensiones representa cerca del 4% del PIB al año. Ese déficit lo financian todos, pero se dedica a financiar las pensiones de unos pocos: en 2020, por cada peso que el presupuesto destinó a Colombia Mayor, se destinaron 9,5 para un pensionado de Colpensiones y 30 pesos para un pensionado de los Fondos de Pensiones Públicas⁵. De acuerdo con la Universidad de los Andes, Colombia ocupa los últimos lugares en gasto de asistencia a los

² <https://www.worldbank.org/en/research/brief/informal-economy-database>

³ En el RAIS, se trata de una devolución con intereses; en el RPM, en tanto, la devolución no contempla intereses por la capitalización.

⁴ De acuerdo con Nota Macroeconómica No. 35, de la Universidad de los Andes.

⁵ El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional sustituye el pago de pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez, de

sustitución o sobrevivientes que se encontraban a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social o de los fondos insolventes del sector público del orden nacional; así, como los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado, y las demás entidades oficiales que el Gobierno Nacional determine que tengan a su cargo el pago directo de pensiones con aportes de la Nación.

adultos mayores más vulnerables en el continente (menos del 0,2% del PIB).

(iii) El diseño del sistema implica altas inequidades en el sistema obligatorio

Esto sucede debido a que se trata de forma distinta a dos trabajadores con historias laborales similares, dependiendo de si se encontraban afiliados al RAIS o al RPM.

Por un lado, quienes cumplen con los requisitos para pensionarse obtienen más subsidios en el régimen público, lo que implica un subsidio (entendido como la diferencia entre lo que recibe y lo que aportó) a los más ricos entre los afiliados al RPM, y ese subsidio aumenta con el nivel de

3. Las propuestas de reforma

Entre las propuestas de la Universidad de los Andes, destacan las siguientes:

(i) Mejorar la protección económica de los no pensionados, creando un pilar semi contributivo obligatorio que integre los programas Colombia Mayor y BEPS

Se propone expandir la asistencia social hacia la población vulnerable, combinando el esquema de transferencias para aquellos sin ahorro pensional (Colombia Mayor) con un esquema de subsidios parciales para aquellos con derecho a devolución de contribuciones (BEPS). Así, si un adulto mayor nunca tuvo un empleo formal recibiría una transferencia de Colombia Mayor, mientras que, para quienes contribuyeron al sistema en algún momento, pero no lograron obtener una pensión, esta transferencia se complementaría con una renta vitalicia de un BEPS financiada con su ahorro pensional más los subsidios BEPS que otorga el gobierno (20 % del monto destinado al BEPS).

⁶ Solo a modo de ejemplo, según el Ministerio del Trabajo, una persona con ingresos de dos salarios mínimos recibe un subsidio (entendido como la diferencia entre lo que recibe y lo que aportó) de COP 80 millones; y una persona con ingresos de diez salarios mínimos recibe más de COP 400 millones.

⁷ Esta indemnización en el RPM implica una ‘expropiación’ de

ingresos⁶. Es decir, los pensionados del RAIS que reciben una pensión superior a la mínima obtienen pensiones sustancialmente más bajas que las que recibirían si se pensionaran en el RPM. Dicho de otra manera, en Colombia, los subsidios al sistema público contribuyen a aumentar la desigualdad.

Por otro lado, como ya se señaló, las personas que contribuyeron al sistema y no se logran pensionar reciben la devolución de sus contribuciones. En el RAIS los no pensionados reciben estas contribuciones con los intereses acumulados, mientras que en el RPM reciben el valor de sus contribuciones sin intereses⁷, lo que hace que los no pensionados del RPM reciban hasta 7 veces menos que los no pensionados del RAIS.

La transferencia a aquellos sin ahorro pensional (Colombia Mayor) llegaría a COP 412 mil (USD 108) al mes, complementado con el BEPS para aquellos que tienen ahorro pensional. Por cada peso que la persona tenga en el BEPS la transferencia de Colombia Mayor se reduciría en 50 centavos, hasta llegar al monto máximo que puede pagar el BEPS (COP 850 mil [USD 224] en la actualidad). Esto permitiría que: (i) el beneficio total que reciben las personas (Colombia Mayor + BEPS) crezca en función del ahorro; (ii) los subsidios estatales sean menores para aquellos con mayor capacidad de ahorro; y (iii) el beneficio total no sea mayor que la pensión contributiva.

(ii) Eliminar las desigualdades entre los beneficios entregados por el RAIS y el RPM

Para ello se propone que el RPM transite gradualmente hacia un sistema de cuentas nocionales⁸, eliminando los subsidios a las rentas altas y reconociendo intereses sobre las

los intereses implícitos causados para los trabajadores que no cumplen con las semanas requeridas, que tienden a pertenecer a la población más pobre.

⁸ El sistema de cuentas nocionales es un sistema financiado mediante reparto, que incluye un cambio en el diseño del pago de beneficios, ya que informa al afiliado sobre una

devoluciones, entregando beneficios más altos en el pilar semi contributivo. De esta manera, según la institución, se obtendría un sistema de reparto más sostenible y equitativo.

(iii) Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones en el largo plazo

Para ello, se propone aumentar la edad mínima de jubilación (desde los 62 a los 65 años en los hombres; y desde los 57 a los 60 en las mujeres), para luego incorporar reglas de ajuste automático sobre este parámetro.

Por otra parte, las propuestas de Fedesarrollo⁹ son:

(i) Establecer un primer pilar gratuito y de cobertura universal de beneficios definidos. Este beneficio no contributivo entregaría COP 500 mil (USD 132) a todas las personas mayores de 65 años que no reciben una pensión del sistema obligatorio actual, o que no la reciban en el futuro de acuerdo con una regla de transición (por ejemplo, 10 años).

(ii) Un segundo pilar contributivo de ahorro individual. Aquí participarían los actuales fondos privados, Colpensiones y otros mecanismos de ahorro debidamente regulados. De esta forma, se profundizaría la competencia. Las tasas de contribución actuales se mantendrían, pero se eliminaría el aporte al FGPM, de tal forma que 13 puntos porcentuales de los 16 ingresarían a la cuenta del cotizante.

En el caso de Colpensiones, se migraría hacia un modelo de cuentas nocionales.

(iii) Un tercer pilar voluntario de ahorro individual, manteniendo los incentivos al ahorro voluntario para la vejez hasta un tope definido en unidades de valor tributario.

cuenta ficticia que sirve como guía para calcular su pensión. Este diseño permite incorporar ajustes periódicos automáticos, lo que le da una ventaja frente a los sistemas de reparto tradicionales. Para revisar el Análisis y experiencia

internacional sobre cuentas nocionales elaborado por FIAP revisar la [Nota de Pensiones 52](#).

⁹ Fuente: <https://quehacer.fedesarrollo.org.co/pensiones>

IV. Conclusiones

FIAP ha planteado que¹⁰, ante la dificultad de aumentar la cobertura en el corto plazo, es necesario potenciar los programas de pensiones no contributivas bien diseñados y focalizados. Es por esta razón que tanto la propuesta 1 de la Universidad de los Andes, así como la propuesta 1 de Fedesarrollo van en la dirección correcta, al estar el monto de los beneficios propuestos por sobre la línea de la pobreza.

La propuesta 2 de la Universidad de los Andes de igualar las condiciones entre los sistemas contributivos RAIS y RPM mejoraría la equidad del sistema y permitiría focalizar los subsidios en las personas más pobres, por lo que también es positivo. Sin embargo, sobre el planteamiento de ambas instituciones de transformar el RPM en un sistema de cuentas nocionales se puede hacer un comentario adicional: si bien el diseño de un sistema de cuentas nocionales mejora la sostenibilidad del sistema de beneficios definidos, éstas siguen siendo financiadas mediante reparto, por lo que se mantienen las mismas deficiencias frente a los sistemas de ahorro individual en términos de pago de pensiones, que consisten principalmente en su insostenibilidad financiera y los menores retornos obtenidos¹¹. Una mejor solución de largo plazo sería avanzar gradualmente hacia un sistema completamente de ahorro individual, entendiendo que las cuentas nocionales pueden ser una opción intermedia si el

espacio fiscal para financiar la transición aún no existe.

Por lo anterior, una propuesta alternativa a la de Fedesarrollo es la de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (ASOFONDOS), que consiste en pasar todo a capitalización, con una AFP pública que compita en igualdad de condiciones que las AFP privadas. Ello implica disminuir el requisito de semanas cotizadas para acceder a la pensión, de 1.300 a 1.150, para los que hoy están afiliados al RPM.

La propuesta 3 de la Universidad de los Andes de aumentar la edad de jubilación es pertinente y a la vez necesaria. Los países de todo el mundo se encuentran ajustando sus parámetros debido al envejecimiento poblacional y Colombia tiene una de las edades de jubilación más bajas en Latinoamérica.

La propuesta 3 de Fedesarrollo es adecuada, el ahorro voluntario tiene una importancia creciente en el mundo, especialmente en aquellos con sistemas de reparto. Otras opciones para aumentarlo que se aplican en el mundo son: otorgar mayor liquidez sobre los ahorros voluntarios, fortalecer el aporte de los empleadores (*matching contribution*) y la implementación de planes de enrolamiento automático.

¹⁰ Puede revisar los planteamientos de FIAP para mejorar los sistemas de pensiones en la [Nota de Pensiones 63](#).

¹¹ Las ventajas del sistema de ahorro individual sobre el de

reparto se discuten extensamente en el Documento [“Reversiones”](#).