



# ¿Qué hacer en

## protección económica para la vejez?

Luis Fernando Mejía  
David Forero



### 1. Problemas

Los tres problemas esenciales que tiene el actual sistema de protección en la vejez son: 1) baja cobertura del sistema de protección, con apenas un 25% de la población mayor pensionada y otro 25% recibiendo subsidios no contributivos de Colombia Mayor; 2) alta regresividad en el acceso al sistema pensional obligatorio, pues los pensionados y los subsidios se concentran en los hogares de más altos ingresos—el 73,1% de los subsidios en pensiones son entregados al 40% de más altos ingresos en el país; y 3) altas

inequidades horizontales, pues el sistema obligatorio trata de forma distinta a dos ocupados con exactamente las mismas características dependiendo del régimen en el que se encuentre en el momento de alcanzar su edad de pensión: quienes cumplen con las requisitos obtienen más subsidios en el régimen público, mientras que aquellos que no los cumplen reciben una devolución de aportes más alta en el régimen privado.

## **2. Causas**

Entre las causas que explican la baja cobertura, regresividad e inequidad del esquema de protección a la vejez se encuentran:

- El régimen contributivo de pensiones se circunscribe al mercado laboral formal, cerrando las puertas al ahorro de la población informal y de aquella que recibe menos de un salario mínimo mensual, es decir, cerca del 50% de la población ocupada.
- El sistema obligatorio consiste en un régimen público y otro privado que compiten por la misma población (formal) bajo condiciones distintas de asignación y cálculo de la pensión, abriendo la posibilidad de arbitraje contra el Estado.
- El costo de comisiones y fondos solidarios reduce la proporción de la cotización que efectivamente ingresa a la cuenta del trabajador, lo que reduce los incentivos a cotizar.
- En el régimen público, la indemnización sustitutiva (devolución de saldos) se indexa solo por inflación, lo que implica una ‘expropiación’ de los intereses implícitos causados para los trabajadores que no cumplen con las semanas requeridas, que tienden a pertenecer a la población más pobre.
- En el régimen privado, se presenta una muy baja incidencia del mecanismo de aseguramiento a través de rentas vitalicias y condiciones estrictas de acceso al sistema solidario del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, lo que limita su uso.
- Los subsidios no contributivos de Colombia Mayor llegan efectivamente a la población vulnerable, pero su monto es muy bajo y su cobertura aún sigue siendo limitada, con el ingreso de nuevos beneficiarios supeditado a la salida de los ya existentes.

- El programa de beneficios económicos periódicos (BEPS) representa una oportunidad de ahorro para la población vulnerable, pero al ser voluntario y aplicarse solo a población de bajos ingresos, ha logrado montos de ahorro muy reducidos y baja fidelidad de la población objetivo.

### **3. Propuestas**

**Sustituir el sistema actual por un sistema más sencillo, de tres pilares, a saber:**

Un **primer pilar gratuito y de cobertura universal de beneficios definidos**, que entregaría un auxilio mensual de \$500.000 mil pesos (13 unidades de valor tributario) a todos los adultos 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, diez años).

Un **segundo pilar contributivo obligatorio de ahorro individual**, en donde participarían los actuales fondos privados, Colpensiones y otros mecanismos de ahorro debidamente regulados y supervisados. De esta forma, se profundizaría la competencia. Las tasas de contribución quedarían como están actualmente, pero se eliminaría el aporte al fondo de garantía de pensión mínima, de tal forma que 13 puntos porcentuales (pps) de los 16 pps ingresarían a la cuenta del cotizante.

- En el caso de Colpensiones, se migraría hacia un modelo de cuentas nocionales, en donde una tasa de interés nocional, acorde con una tasa de interés de mercado de referencia, determinaría la evolución del ahorro individual de cada cotizante.

Finalmente, 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.

Los ingresos de un trabajador en su edad de retiro serían entonces la suma del ingreso básico universal para adultos mayores (primer pilar) y el retiro programado (o renta vitalicia) de los ahorros de la cuenta individual obligatoria (segundo pilar) y de la cuenta individual voluntaria (tercer pilar).

El costo del primer pilar universal sería de 2,18% del PIB, lo que implica la necesidad de una gradualidad que permita acomodar este gasto en el contexto del cumplimiento de la regla fiscal.

## Referencias

- Becerra, Óscar, Manuel García-Huitrón & Carolina González-Velosa (2021).** “Protección económica de la vejez en Colombia: avenidas de reforma”. Nota Técnica No. 2443. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, Mariano, Solange Berstein, Francesca Castellani, María Laura Oliveri, Juan Miguel Villa (2015).** “Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma”. Nota Técnica No. 825. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Córdoba, Juan Pablo & Gabriel Piraquive (2019).** “Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano”. Documentos CEDE No. 22. Universidad de los Andes.
- Lora, Eduardo & Luis Fernando Mejía (coord.) (2021).** *Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social*. Fedesarrollo.
- Villar, Leonardo & David Forero (2018).** “Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia”. Cuadernos de Fedesarrollo No. 58. Fedesarrollo.