



Protección económica para la vejez en Colombia

Economic Protection for Old Age in Colombia

{ **STEFANO FARNÉ** }*
{ **DAVID RODRÍGUEZ** }**
{ **PAOLA RÍOS** }***

* Magíster en Economía, Universidad de Londres, Reino Unido. Director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: dirobservatorio@uexternado.edu.co

** Magíster en Economía, Universidad de Southampton, Reino Unido. Investigador del Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: david.rodriguez@uexternado.edu.co

*** Candidato a Magíster en Economía, Universidad Externado de Colombia. Asistente de Investigación del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: paola.rios@uexternado.edu.co / DOI: <https://doi.org/10.18601/25390406.n1.04>

Recibido: 1 de junio de 2016
Aprobado: 8 de septiembre de 2016

RESUMEN

Si bien la solidaridad intrafamiliar e intergeneracional es todavía una estrategia utilizada con frecuencia en Colombia, la suficiencia y estabilidad de los ingresos en la vejez deberían ser garantizadas principalmente por el pago de una pensión. Este artículo tiene como propósito primordial hacer una reseña de los principales mecanismos y programas contemplados en la legislación colombiana para atender las necesidades de ingreso de la población adulta mayor y verificar de forma descriptiva si pueden considerarse adecuados y suficientes. Del análisis se deriva que alcanzar una cobertura pensional cuantitativamente suficiente y cualitativamente adecuada para la creciente población adulta mayor representa un gran reto para el país. Al respecto, se contemplan algunas sugerencias de política.

PALABRAS CLAVE

Pensiones; pensiones públicas; pensiones privadas; seguridad social

ABSTRACT

Although interfamily and intergeneration solidarity is still a strategy frequently used in Colombian households, adequacy and stability of income for elderly should be guaranteed, mainly through pension payments. This article reviews the main programmes and mechanisms within the Colombian legislation that meet the needs of the aged population's income, verifying in a descriptive way whether or not those are adequate and sufficient. The challenge for the country would be to reach an appropriate pension coverage for the growing elderly population in quantitative and qualitative terms. Finally, some policy suggestions are presented.

KEYWORDS

Pensions; public pensions; private pensions; social security

INTRODUCCIÓN

El acelerado envejecimiento de la población colombiana y el consecuente crecimiento de la proporción de adultos mayores son una constante invitación a reflexionar sobre el papel de la protección para la vejez en el marco del sistema de seguridad social.

En Colombia, las edades mínimas legales de jubilación, vigentes desde enero de 2014, son de 57 años para las mujeres y de 62 para los hombres. A pesar de ello, las leyes 1251 de 2008 y 1276 de 2009¹ definen como población adulta mayor toda persona que tiene 60 años o más. En este documento se usan indistintamente las dos definiciones etarias para referirse a la condición de vejez.

Este trabajo tiene como propósito primordial hacer una reseña de los principales mecanismos y programas contemplados en la legislación colombiana, para atender las necesidades de ingreso de la población adulta mayor y verificar de forma descriptiva si pueden considerarse adecuados y suficientes.

El documento se divide en cuatro partes, de las cuales esta introducción es la primera. La segunda, presenta las características esenciales del sistema pensional colombiano y de los programas que el Gobierno nacional ha venido implementando para favorecer la disponibilidad y continuidad de ingresos para la población que ha alcanzado la edad de retiro. En la tercera sección se examinan la cobertura pensional y las condiciones económicas de los adultos mayores; asimismo, si los colombianos son previsivos ante las necesidades económicas de la vejez. Por último, se recogen los principales argumentos presentados a lo largo del texto y se presentan algunas sugerencias de política.

MECANISMOS DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN LA VEJEZ EXISTENTES EN COLOMBIA

En la medida en que las personas envejecen cuentan cada vez menos con su propia fuerza de trabajo para poder obtener unos ingresos que les permitan llevar una existencia digna y, en particular, que les permitan el acceso a los servicios esenciales de cuidado y salud, fundamentales en esta etapa de la vida. Aunque la solidaridad intrafamiliar e intergeneracional es todavía una estrategia utilizada con frecuencia, en las sociedades modernas la suficiencia y estabilidad de los ingresos en la vejez debería ser garantizada principalmente por el pago de una pensión, bien sea de origen contributiva o asistencial. En esta sección se describen las características y el funcionamiento del régimen contributivo de pensiones vigente en Colombia y de unos mecanismos accesorios que facilitan la

1 Ley 1251 de 2008, sobre la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores; y Ley 1276 de 2009, sobre la atención integral del adulto mayor en los centros vida.

obtención de una pensión contributiva o de unos auxilios monetarios distintos a una pensión.

EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES (SEGÚN LEY 797 DE 2003)

A continuación se describen las principales características de los regímenes pensionales para los cuales rige lo dispuesto por la Ley 797 de 2003 y hacia los cuales deben converger todos los afiliados al Sistema General de Pensiones (SGP), con excepción de los excluidos por el al Acto Legislativo n.º 1 de 2005².

El SGP fue concebido para proteger a los trabajadores y sus familias frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. En Colombia son afiliados obligatorios al sistema los trabajadores dependientes e independientes y su cotización corresponde al 16% del ingreso devengado³. El valor de la cotización es asumido por empleador y trabajador, en el caso de trabajadores asalariados (12% empleador y 4% trabajador), y en su totalidad tratándose de trabajadores independientes. La cotización mínima se hace sobre el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) y la máxima sobre 25 SMMLV⁴.

En la actualidad coexisten dos regímenes pensionales contributivos: el régimen de prima media con prestación definida (RPM), y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS). En cualquier régimen se reconocen tres tipos de pensión:

- **Pensión de vejez:** se causa cuando se cumplen los requisitos de edad y semanas cotizadas indicados por ley. En ambos regímenes, la edad de jubilación es de 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres. Sin embargo, en el RAIS es posible pensionarse a cualquier edad y sin un mínimo de semanas cotizadas, una vez se tenga un capital acumulado que permita financiar una mesada de por lo menos el 110% del SMMLV.

2 Este estableció que a partir del 1.º de agosto de 2010 se acabarían todos los regímenes especiales y exceptuados existentes y solo se mantendrían el de la fuerza pública, el del Presidente de la República y el de los trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo. Es importante recordar, además, que hasta el 31 de diciembre de 2014 existía también un régimen de transición que garantizaba a los afiliados de los esquemas pensionales anteriores a la Ley 100 de 1994, condiciones de jubilación más favorables que las actualmente vigentes según la Ley 797 de 2003.

3 Por otro lado, dependiendo del nivel de ingreso la persona debe contribuir al sostenimiento del Fondo de Solidaridad Pensional con un aporte adicional entre un 1% y 2% creciente en el ingreso. Para detalles, ver Decreto 4082 de 2007.

4 Sin embargo, desde el año 2013 se permite la cotización por semanas a las personas que trabajan por periodos inferiores a un mes y que devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente, de acuerdo con el Decreto 2616 de 2013.

- Pensión de invalidez: se causa cuando la persona ha sido calificada con más del 50% de pérdida de capacidad laboral por enfermedad o accidente de tipo común⁵.
- Pensión de sobrevivientes: se causa por la muerte del afiliado⁶ o pensionado, a favor de sus beneficiarios. En este caso la pensión se divide entre estos últimos (conyugue o hijos menores de edad), por lo que lo que recibe cada uno puede ser inferior al SMMLV.

Los tres tipos de pensiones son excluyentes entre sí, de manera que el beneficiario únicamente puede ser titular de una sola de ellas al mismo tiempo.

RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA (RPM)

El RPM es un régimen en el que se constituye un fondo común de carácter público, al cual se dirigen las cotizaciones de los afiliados⁷ con sus rendimientos. La principal administradora del régimen general de prima media es Colpensiones, una empresa industrial y comercial del Estado, que utilizando los recursos del fondo común, procede al pago de las pensiones de sus afiliados y de quienes venían aportando o ya habían adquirido su pensión en el liquidado Instituto de Seguros Sociales.

Los cotizantes del RPM obtienen una renta vitalicia conforme a unos requisitos previamente definidos en la ley, de ahí que también se denomine régimen con “prestaciones definidas”. En especial, el cotizante debe cumplir con los requisitos de la edad y las semanas cotizadas (actualmente 1300) para obtener una pensión⁸. El valor de la mesada depende del Ingreso Base de Liquidación (IBL) –es decir, el promedio de los salarios sobre los cuales se ha cotizado durante los diez años anteriores al reconocimiento de la pensión– y de la tasa de reemplazo –es decir, el porcentaje del IBL que se reconoce como pensión– según la fórmula que establece el artículo 34 de la Ley 797 de 2003.

En la práctica, la tasa de reemplazo resulta ser del 100% para trabajadores con IBL de un SMMLV y luego decrece, al aumentar el IBL, hasta fijarse en 55% para trabajadores con un IBL de 21 o más SMMLV. Si el trabajador cotiza más de las

5 El artículo 1° de la Ley 860 establece que, además de ser declarada la invalidez del afiliado, este debe haber cotizado por lo menos 50 semanas durante los últimos tres años previos a la fecha en la que se produjo la pérdida de la capacidad laboral.

6 En este caso, para el reconocimiento de la pensión se requiere que el afiliado haya cotizado por lo menos 50 semanas durante los últimos tres años antes del fallecimiento.

7 La contribución del 16% se reparte así: el 13% financia las pensiones de vejez, el 3% restante financia los gastos de administración y las pensiones de invalidez y sobrevivientes.

8 Si la persona no logra las semanas cotizadas necesarias y declara su imposibilidad de continuar cotizando tiene derecho a recibir una indemnización sustitutiva en cuyo cálculo se tienen en cuenta el salario base de liquidación promedio semanal y el número de semanas cotizadas.

1300 semanas mínimas requeridas, la legislación estipula que por cada 50 semanas adicionales la tasa de reemplazo se incrementa en 1,5 puntos porcentuales, hasta alcanzar un máximo de 80%.

El monto mensual de la pensión de vejez en el RPM no puede ser inferior a un SMMLV y, a pesar de que la legislación pone un tope máximo de 25 SMMLV, en la práctica no podrá superar los 20 SMMLV, dada la tasa de reemplazo máxima aplicable.

Debido a dificultades económicas a finales del siglo anterior, un mercado laboral caracterizado por una alta tasa de informalidad y la excesiva generosidad del sistema que existía antes de la introducción de la Ley 797 de 2003, desde el 2004 los recursos del fondo común no han sido suficientes para garantizar el pago de las pensiones.

El cuadro 1 detalla los recursos que el Gobierno nacional ha estimado necesitar para el pago de las pensiones en la vigencia presupuestal de 2015. Se trata de un total de 34 billones de pesos de los cuales el 37,1% corresponde a Colpensiones; los restantes 21,4 billones incluyen apropiaciones para el pago de las pensiones públicas del FOPEP (7,8 billones), de los militares y policías (5,5 billones) y de los docentes (4,6 billones), además de una previsión para nuevos pensionados.

Si bien, Colpensiones es destinatario de más de una tercera parte de los recursos del presupuesto general de la nación, es también la entidad con más pensionados a su cargo, más del 60% del total. Además, su déficit se origina fundamentalmente en las personas que se pensionaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003 o que fueron beneficiarias del régimen de transición. De hecho, en la exposición de motivos del Acto Legislativo n.º 1 de 2005 se reconoce que las últimas reformas legales y la presente propuesta de reforma constitucional equilibran el sistema y lo hacen financieramente sostenible en relación con los afiliados que hubieran ingresado a partir de la expedición de la Ley 797; es decir, que estas personas no generarán nuevo déficit, de acuerdo con las condiciones demográficas actuales.

El costo total de las pensiones a cargo del presupuesto nacional en el 2015 representa el 3,7% del PIB y según proyecciones del Ministerio de Hacienda⁹ llegará a su máximo del 4% en los años 2016 y 2017. Del 2018 en adelante se espera que el valor de estos pagos tenga una tendencia decreciente.

9 Mauricio Cárdenas, “Presupuesto General de la Nación 2015 ‘Prioridades sociales para el tiempo de paz’”. (presentación, Ministerio de Hacienda, Bogotá, julio de 2014)

CUADRO 1.
RECURSOS PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2015 POR CONCEPTO DE PENSIONES

FONDO	RECURSOS PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (BILLONES DE PESOS)	PORCENTAJE
Colpensiones	12,6	37,1%
Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP)	7,8	22,9%
Sector Defensa	5,5	16,2%
Fondo del Magisterio	4,6	13,5%
Provisiones para nuevos pensionados	3,5	10,3%
Total	34	100,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁰

RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD

Dentro del RAIS existe una cuenta individual en la cual se depositan las contribuciones¹¹ de los cotizantes. Esta es de propiedad del afiliado y es manejada por una administradora de fondo de pensiones (AFP). Las AFP son entidades financieras constituidas como sociedades anónimas o de régimen solidario, controladas y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Debido a la naturaleza del sistema es fundamental la sumatoria de los aportes efectuados por el cotizante para poder definir tanto su derecho como el monto de la pensión¹². El saldo en la cuenta individual depende tanto de los aportes como de los rendimientos que obtienen los ahorros. Esto, debido a que los recursos son empleados en inversiones en el mercado financiero.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1328 de 2009, las cuentas individuales son susceptibles de ser ubicadas en distintos tipos de fondos por voluntad del trabajador. Este esquema denominado multifondos se diseñó para atender las necesidades de rentabilidad-riesgo de distintos grupos etarios. Por ejemplo, se esperaría que los más jóvenes tuvieran una menor aversión al riesgo y un mayor

10 Ibid.

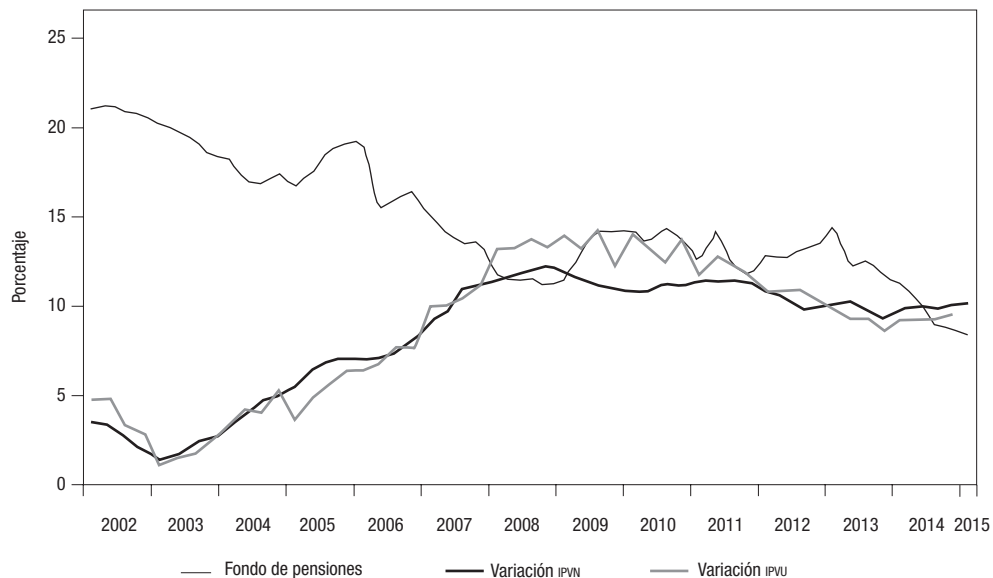
11 El aporte del 16% se reparte así: 11,5 puntos porcentuales a la cuenta personal, 3 puntos porcentuales para administración y prima del seguro de invalidez y sobrevivencia y 1,5 puntos porcentuales para Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).

12 Si el afiliado llega a la edad de jubilación sin alcanzar el capital necesario o sin el número de semanas requeridas para hacerse beneficiario de la Garantía de Pensión Mínima (GPM), podrá decidir si sigue ahorrando o si recibe una devolución de saldos en la que se le reconocerá lo ahorrado en su cuenta individual, los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, en caso de aplicar a este.

interés en la rentabilidad, por lo que ubicarían sus ahorros en un fondo de mayor riesgo. Por otro lado, las personas próximas a pensionarse preferirían menores rendimientos pero menor volatilidad de sus recursos.

Con propósitos comparativos, en el gráfico 1 son presentados los rendimientos anuales promedio reconocidos por el conjunto de las AFP¹³ y la rentabilidad¹⁴ de un activo altamente valorado por los colombianos, como lo es la vivienda. Los rendimientos iniciales de las AFP resultaron ser altos (entre 13 y 21%), lo cual es característico de los primeros años de implementación de un sistema de capitalización. Sin embargo, con el tiempo han venido cayendo hasta ubicarse en los últimos cinco años, por debajo de los rendimientos de inversiones en vivienda (8,3% las AFP y 10,1% la vivienda). De lo anterior se colige que habría sido más rentable adquirir un inmueble, que dejar los mismos ahorros en el sistema pensional de capitalización.

GRÁFICO 1.
RENDIMIENTOS DE LAS AFP Y VARIACIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE PRECIO DE VIVIENDA NUEVA (IPVN)
Y USADA (IPVU) (PROMEDIO ÚLTIMOS CINCO AÑOS, RENDIMIENTO NOMINAL)



Fuente: Cálculos propios con base en datos de Superfinanciera, IPVN de DANE y IPVU del Banco de la República.

13 A partir del 2011 se toman los fondos clasificados como moderados, ya que estos concentran el 94% de los afiliados.
 14 Promedio ponderado de rentabilidades nominales de los últimos cinco años.

En el RAIS existen principalmente tres modalidades de pensión de vejez¹⁵, retiro programado, renta vitalicia o retiro programado con renta vitalicia diferida. En el primer caso los ahorros permanecen en la cuenta individual para que sigan generando rendimientos. La AFP se encarga de hacer los pagos de la pensión y cobra una comisión que mensualmente no puede ser superior al 1% del rendimiento mensual de la cuenta o al 1,5% de la mesada pensional¹⁶. Naturalmente, la mesada podría variar año a año dependiendo de la evolución del saldo de la cuenta.

En el segundo caso, la persona contrata con una aseguradora una renta vitalicia mensual no inferior a un SMMLV hasta su fallecimiento, con base en los recursos disponibles en su cuenta de ahorro individual. De tal forma que la AFP se desprende de los recursos del cotizante, los cuales son transferidos a la aseguradora, que se hace cargo del reconocimiento de la pensión a cambio de una prima¹⁷.

La última de las modalidades de pensión es una combinación de las dos primeras. En un primer momento, el pensionado permanece en retiro programado hasta una fecha acordada, a partir de la cual entra a recibir una renta vitalicia. Como en el RPM la pensión mínima del RAIS debe ser igual a un SMMLV, pero a diferencia de este, la mesada pensional no se encuentra limitada por un valor máximo.

MECANISMOS COMPLEMENTARIOS DE PROTECCIÓN PARA GENERAR INGRESOS EN LA VEJEZ

Como se ha visto, en Colombia las pensiones que tienen origen en regímenes contributivos no pueden ser inferiores al monto mensual del salario mínimo. Este, a su vez, se incrementa todos los años en términos reales y resulta muy elevado, comparado con la remuneración laboral promedio. Lo anterior, junto con la baja densidad de cotización que caracteriza el sistema pensional colombiano, dificulta a muchos afiliados del régimen contributivo lograr el pleno cumplimiento de las condiciones exigidas para tener derecho a una pensión. Existen entonces mecanismos de entrega de subsidios que ayudan a los afiliados a alcanzar

15 En 2012 la Superfinanciera reglamentó cuatro nuevas modalidades de pensión: renta temporal cierta con renta vitalicia de diferimiento cierto, renta temporal con renta vitalicia diferida, retiro programado sin negociación de bono pensional y renta temporal con renta vitalicia inmediata. estas son combinaciones de las tres modalidades principales descritas en el texto.

16 Superfinanciera, C.E. 007/96, título iv, cap. ii. <https://goo.gl/gxeEnY>

17 A esta prima se le denomina prima única y corresponde al valor presente de la suma de las mesadas a pagar estimadas con base en el número de pagos totales y teniendo en cuenta factores como los incrementos al salario mínimo, la expectativa de vida del pensionado y del grupo familiar, una tasa de interés garantizada al pensionado y un componente de gastos administrativos.

la consecución de una pensión contributiva, es decir, una pensión de por lo menos un salario mínimo. Ellos son: la garantía de pensión mínima, la posibilidad de una pensión familiar, el mecanismo de protección al cesante y el programa de subsidio al aporte en pensión. Asimismo, existen programas de subsidios cuyo objetivo es garantizar algún ingreso en la vejez a las personas que nunca hicieron aportes o que estando afiliados no pudieron cumplir con los requisitos de una pensión mínima, aun recurriendo, eventualmente, a los anteriores auxilios. Estos son: “Colombia Mayor” y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA

La posibilidad de acudir a la garantía de pensión mínima es una prerrogativa exclusiva de los afiliados al RAIS que no logran acumular el capital necesario para financiar una pensión mínima, pero que han cumplido la edad de pensionarse y han cotizado por lo menos 1150 semanas. En estos casos, el beneficiario podrá pensionarse y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) financiará el capital faltante cuando se haga necesario para el pago de la pensión, es decir, cuando se agoten los recursos de las cuentas individuales. Para acceder a esta alternativa, el solicitante no puede devengar un ingreso permanente superior al salario mínimo.

El reconocimiento de este beneficio se realiza a través de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la que además recibe semestralmente de las AFP la información relacionada con el monto cancelado por concepto de garantía de pensión mínima y los beneficiarios correspondientes. Hoy en día, apenas el 40% de las personas que tienen derecho a la garantía de pensión mínima efectivamente acceden a ella. Al parecer existe una fuerte preferencia hacia la liquidez por parte de la mayoría de sus potenciales beneficiarios, que los induce a elegir el capital correspondiente a la sola devolución de saldos de forma inmediata, por encima de una pensión de salario mínimo durante el resto de su vida.

Datos del Ministerio de Hacienda¹⁸ indican que en mayo de 2013 los portafolios de inversión que administran las AFP con los recursos del FGPM ascendían a \$9,4 billones. Para este mismo periodo, el número de pensiones mínimas reconocidas por medio de este mecanismo era de 958. Sin embargo, hasta el momento, las personas que se han hecho acreedoras de este beneficio no han

18 Mauricio Cárdenas, “Caracterización y Evolución del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad” (Informe de seguimiento fiscal 02, Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, Ministerio de Hacienda, Bogotá, julio 2013)

agotado los recursos de sus cuentas individuales y por ello, a la fecha, el fondo no ha realizado pagos¹⁹.

PENSIÓN FAMILIAR

A partir de diciembre de 2013²⁰ las parejas casadas, en unión libre o en unión marital de hecho que hayan cumplido con la edad de jubilación, pero que de manera individual no cumplen con las semanas o el capital requerido para obtener una pensión, pueden acumular requisitos para así obtener una pensión de manera conjunta.

El acceso a la pensión familiar requiere que ambos integrantes de la pareja se encuentren en el mismo régimen pensional. En caso de no cumplir esta condición, uno de ellos puede cambiarse de régimen, teniendo en cuenta el tiempo que estipula la ley para los traslados. Es decir, la pareja debe prever esta situación por lo menos 10 años antes de cumplir con la edad de jubilación²¹.

Los requisitos para acceder a la pensión familiar difieren dependiendo del régimen al que estén afiliadas las parejas. Si la afiliación es en un fondo privado se exige que la suma del capital sea suficiente para obtener una pensión. En el caso en que la acumulación de capitales no sea suficiente se podrán sumar las semanas de cotización, para efectos de cumplir con el requisito del número de semanas para acceder a la garantía de pensión mínima.

Si la pareja se encuentra afiliada al régimen de prima media se le exige que la suma de las semanas cotizadas entre los dos sea como mínimo el monto necesario para obtener una pensión de vejez, de manera individual. Adicionalmente, las parejas solo pueden acceder si ambos se encuentran clasificados en los niveles I, II y III del Sisbén y si cada uno cotizó a los 45 años de edad por lo menos el 25% de las semanas requeridas.

Los beneficiarios que opten por la pensión familiar recibirán una pensión en el régimen de ahorro individual que será como mínimo de un SMMLV y podrá ser superior si el capital acumulado lo permite. En el caso del RPM, el valor de la renta mensual no podrá exceder un SMMLV.

19 Mauricio Cárdenas, “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015” (Documento oficial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, junio de 2015), 112.

20 Según lo dispuesto en la Ley 1580 de 2012, sobre la pensión familiar.

21 El artículo 5 del Decreto 288 de 2014 permite realizar el traslado sin tener en cuenta el plazo establecido en la ley a aquellas parejas que opten por acceder a la pensión familiar y que al 1° de octubre de 2012 les falten 10 años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.

MECANISMO DE PROTECCIÓN AL CESANTE

A partir del 2014²², el mecanismo de protección al cesante, entre otros beneficios, garantiza, por un periodo máximo de seis meses, el pago de las cotizaciones a pensiones —liquidadas sobre la base de un SMMLV— a los trabajadores que pierden su trabajo.

Los requisitos para acceder a este beneficio son básicamente dos: haber culminado la relación laboral y haber realizado aportes a las cajas de compensación familiar en un año continuo o discontinuo durante los últimos tres años, en el caso de los trabajadores dependientes, y dos años continuos o discontinuos durante los últimos tres años si se trata de trabajadores independientes.

Además, los trabajadores beneficiarios del subsidio podrán volver a recibirlo en caso de resultar nuevamente cesantes, transcurridos tres años desde la última solicitud. Este beneficio es incompatible con cualquier tipo de pensión o con alguna actividad remunerada²³. En 2014, 43 469 desempleados se han beneficiado de por lo menos un mes de aportes en pensiones pagado por el mecanismo de protección al cesantes.

PROGRAMA DE SUBSIDIO AL APORTE EN PENSIÓN

Este programa subsidia parte de la contribución mensual a pensiones de unos colectivos de trabajadores de menores recursos, entre ellos: los independientes, los discapacitados, los desempleados, las madres sustitutas y los concejales de pequeños municipios.

Todos los beneficiarios deben estar afiliados a salud (como contribuyentes, beneficiarios o dentro del régimen subsidiado) y su última cotización debe haber sido en Colpensiones²⁴. En cuanto al nivel de ingresos, se requiere que los discapacitados pertenezcan a los niveles I y II del Sisbén. Los concejales deben acreditar como su único ingreso los honorarios que reciben en su condición de funcionarios del municipio y los independientes como máximo deben devengar un SMMLV. Adicionalmente, por cada grupo poblacional existen otros requisitos específicos que varían en la edad y el número de semanas cotizadas.

Así mismo, el porcentaje del subsidio es diferente para cada grupo y oscila entre el 70% al 95% del aporte. Por otro lado, el tiempo en el que las personas pueden ser beneficiarias del programa varía entre las 500 y las 750 semanas, o hasta que el beneficiario cumpla los 65 años de edad.

22 Ley 1636 de 2013, sobre el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

23 Ley 1636 de 2013, art. 15.

24 En el caso en que el último aporte se haya realizado a un fondo de pensiones privado, debe ser viable el traslado hacia Colpensiones y es el beneficiario quien debe hacer el trámite del traslado.

Frente a la cobertura del programa, cifras del Ministerio del Trabajo indican que para abril de 2015 había 222 412 afiliados activos. De estos, el grupo poblacional con mayor participación es el de los independientes urbanos, que constituyen más del 80%, seguido por los independientes rurales con más del 15%. Por su lado, los concejales, los discapacitados y las madres sustitutas ostentan cada uno una participación menor al 1%.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 plantea el desmonte gradual del PSAP y para ello contempla que se reglamenten las condiciones bajo las cuales las personas vinculadas podrán trasladarse al sistema Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)²⁵.

COLOMBIA MAYOR

Colombia Mayor tiene como antecedente el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), una iniciativa de asistencia social para el adulto mayor en estado de pobreza extrema que consistía en el otorgamiento de un subsidio económico entregado en efectivo y en servicios sociales complementarios. La iniciativa pretendía garantizar que los adultos mayores recibieran un ingreso relacionado con la línea de indigencia definida en el Conpes Social 70 de 2003²⁶ en \$106 000. Para ello, el beneficiario recibía una porción en efectivo que variaba entre \$35 000 y \$75 000 y unos servicios complementarios por un valor de \$31 000, los cuales podrían incluir: alimentación, alojamiento, medicamentos o ayudas técnicas y prótesis no previstas en el Plan Obligatorio de Salud, actividades de educación, recreación, cultura, deporte, turismo y proyectos productivos. Posteriormente, en septiembre de 2006, se aumentó el piso mínimo del subsidio monetario a nivel nacional, con lo que el nuevo rango quedó entre \$40 000 y \$75 000.

Los recursos para el financiamiento del PPSAM provenían de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Por su parte, el monto por los servicios complementarios era cofinanciado por la Nación y por los entes territoriales. La implementación de estos últimos tuvo varios inconvenientes operacionales que llevaron al Gobierno nacional a retirar la financiación y delegar esta responsabilidad enteramente a los entes territoriales²⁷.

El PPSAM se relanza en octubre de 2012 con el nombre de Colombia Mayor manteniendo el mismo propósito de ofrecer protección a los adultos ma-

25 Ley 1753 de 2015, sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 art.212.

26 DNP, "El Nuevo Papel del Fondo de Solidaridad Pensional" (Documento Conpes Social 70, Bogotá, mayo 28 de 2003)

27 DNP, "Ampliación de la Cobertura y Criterios para la distribución de Recursos del Fondo de Solidaridad Pensional – Subcuenta de Subsistencia" (Documento Conpes Social 82, Bogotá, 2004)

yores que se encuentran desamparados y viven en condiciones de pobreza. Los beneficiarios deben haber vivido en el país durante los últimos diez años, estar clasificados en los niveles I y II del Sisbén, carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir y tener máximo tres años menos de la edad que se requiere para pensionarse.

En 2015 el valor mensual del subsidio se mantuvo entre \$40 000 y \$75 000²⁸, siendo susceptible de ser incrementado con aportes de los municipios donde residen los beneficiarios del programa. Este valor se transfiere directamente al beneficiario, bimensualmente, a través de la red bancaria o a través de los Centros de Bienestar al Adulto Mayor o Centros Diurnos²⁹.

Según datos del Ministerio de Trabajo, en mayo de 2015 el número de cupos destinados por el programa Colombia Mayor fue de 1 468 706. El Ministerio proyectaba que en un horizonte de cinco años se pudiese tener plena cobertura de los adultos mayores en extrema pobreza, a los cuales cifró en 2,4 millones para 2013. Sin embargo, esta meta fue replanteada recientemente en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde se registra que desde que inició el programa en el 2003 hasta diciembre de 2014 se han atendido 1 845 026 beneficiarios y la meta a 2018 es mantener este indicador.

BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS

Los BEPS se crearon con el Acto Legislativo 01 de 2005, pero su reglamentación tardó ocho años cuando en el 2013 se promulgaron los decretos 604, 1872 y 2983, que en la actualidad rigen su funcionamiento. Sin embargo, es solo a partir de 2015 que el mecanismo BEPS comenzó a funcionar en pleno en sus componentes de ahorro de largo plazo y de renta vitalicia subsidiada.

Más precisamente en marzo de 2015 inició la etapa de vinculación. A partir de esta fecha, las personas que cumplan con los requisitos de ser colombianos, mayores de edad y pertenecientes a los niveles I, II y III del Sisbén³⁰, pueden abrir una cuenta de capitalización individual en Colpensiones e iniciar su ahorro para

28 Los montos son establecidos para cada municipio mediante decreto por el Ministerio de Trabajo. El valor que se entrega a cada municipio varía de acuerdo al monto de los recursos de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad pensional y al número de cupos que sean asignados en cada municipio, los cuales dependen de la participación de cada ente territorial en la base de datos del Sisbén III, el porcentaje de ejecución del programa en el municipio, la gestión del municipio respecto del desarrollo del programa, el total de la población adulta y mayor potencialmente priorizada y la categoría del municipio.

29 Estos centros son instituciones sin ánimo de lucro, de naturaleza pública, privada o mixta que brindan servicios de atención gratuita a los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social, los servicios que se prestan son de diversos tipos como el nutricional, psico-social, educativo, recreativo, cultural y ocupacional.

30 En el momento de vincularse por primera vez al mecanismo.

la vejez, el cual podrá ser retirado solo hasta el cumplimiento del requisito de edad de pensión. Este mecanismo, además de garantizarle al beneficiario un subsidio del 20% al monto total consignado a la cuenta BEPS –el cual se denomina incentivo periódico y es liquidado en el momento del retiro–, no realiza ningún tipo de cobro por costos administrativos y da la posibilidad de obtener un microseguro que cubre de riesgos como el fallecimiento y la invalidez. El derecho al microseguro se adquiere cada año después de haber realizado seis consignaciones o cuando el valor acumulado de los aportes efectuados ascienda a \$128 870³¹. Este se denomina incentivo puntual y fue creado con la finalidad de promover el ahorro y la fidelidad de los beneficiarios.

El valor del microseguro depende del nivel de contribución de los afiliados y oscila entre \$1 500 000 y \$7 425 000. El pago se hace efectivo exclusivamente en la fase de ahorro de los BEPS, ya sea por invalidez o por muerte del beneficiario. Los herederos, además de recibir el valor del microseguro, se hacen acreedores de un amparo exequial por un valor de 1,25 SMMLV y les son entregados los aportes y los rendimientos correspondientes del titular de la cuenta BEPS sin el subsidio del 20%.

El mecanismo BEPS prevé que los beneficiarios en su etapa de acumulación ahorren una suma no superior a los \$885 000 anuales en 2015³², es decir, que como máximo puedan ahorrar el 72% del aporte que haría alguien que devengue un salario mínimo y cotice sin interrupciones en el SGP durante los doce meses del año.

Al cumplir la edad de retiro, el titular de la cuenta puede optar por una renta vitalicia que sin costos para el beneficiario, será concertada con una compañía de seguros, dados los montos ahorrados, los rendimientos, el monto del incentivo obtenido e indemnización del seguro en caso de que aplique. A este resultado se puede aplicar el máximo subsidio de Colombia Mayor (\$75 000) si el beneficiario se encuentra clasificado en los niveles I y II del Sisbén. La cifra que resulte de los anteriores conceptos no puede superar el 85% del SMMLV.

La persona vinculada, además de optar por la renta vitalicia tiene la posibilidad de destinar el monto ahorrado, junto con el incentivo periódico, al pago total o parcial de un inmueble de su propiedad. La tercera opción del vinculado es la devolución de los aportes, pero en este caso no será acreedor del incentivo periódico.

Ahora bien, el sistema BEPS además de promover el ahorro para la vejez durante la etapa productiva, también beneficia a la población afiliada al SGP que

31 Este valor es equivalente a seis Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes.

32 De acuerdo con el art. 4° del Decreto 604 de 2013 esta cifra está sujeta a modificaciones en la medida en que se establezca un incremento anual por parte de la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos.

cumple con la edad, mas no con los demás requisitos para obtener una pensión y que pertenece a los niveles I, II y III del Sisbén. Para ello, la persona debe destinar los recursos por concepto de devolución de saldos (RAIS) o indemnización sustitutiva (RPM) al mecanismo BEPS, para recibir el subsidio del 20% al valor aportado. Este proceso inició en diciembre de 2014 y para julio de 2015 se le había reconocido por esta vía a 353 personas el beneficio BEPS.

Un aspecto relevante en este sistema es que permite la simultaneidad de la vinculación en BEPS y en el SGP, es decir que quien aporte a BEPS también puede cotizar al SGP³³. La coexistencia de ambos sistemas se rige por dos principios. El primero de ellos es que no se permite que la persona obtenga un subsidio del SGP y a la vez reciba uno derivado de los BEPS; el segundo indica que deben primar en todos los casos los beneficios que pueda brindar el SGP, sobre los establecidos por el mecanismo BEPS³⁴. Por lo tanto, este sistema mejora el ingreso en la vejez permitiendo que en la edad de jubilación se trasladen los recursos de BEPS al SGP con el fin de completar los requisitos para obtener una mesada pensional o para incrementarla³⁵. Si por el contrario, lo ahorrado en el SGP y en BEPS no es suficiente para lograr la pensión de vejez en el régimen contributivo, los recursos derivados de la devolución de saldos o de la indemnización sustitutiva serán trasladados a la cuenta BEPS.

Es importante anotar que la renta vitalicia que se causa en el sistema BEPS no es una pensión, sino un auxilio mensual. Es de carácter individual y su pago culmina tras el fallecimiento del beneficiario, con lo que no hay lugar para una pensión de sobrevivientes, como ocurre en el SGP. Finalmente, en relación con la cobertura proyectada, Colpensiones busca tener a finales de 2015 144 000 vinculados adicionales de los 46 000 registrados para junio de 2015. En el 2018 esta cifra debe aumentar a 1 271 000 ciudadanos y para este mismo año se espera haber realizado 60 000 trámites de otorgamiento de los BEPS.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN PENSIONADA Y DE LA POBLACIÓN PRÓXIMA A PENSIONARSE

A continuación, se hace una breve exposición de la situación económica de la actual población adulta mayor y se examina la afiliación al sistema pensional en especial por parte de la población “en transición a la vejez”.

33 La única restricción que impone la ley es que en un mismo mes no se puede cotizar al SGP y aportar a los BEPS.

34 Decreto 0604 de 2013, sobre el acceso y operación del BEPS, art. 15.

35 Caso en el cual no se otorga el subsidio del 20%.

LOS ADULTOS MAYORES

En 2014 —promedio anual—, según información de las encuestas de hogares del DANE, cerca de cinco millones y medio de colombianos habían alcanzado la edad legal de retiro y solo 1,3 millones de ellos recibía una pensión de origen contributivo, bien sea por motivos de vejez, sobrevivencia o invalidez (ver cuadro 2). Es decir, actualmente la cobertura pensional en Colombia es escasamente de un 24% y respecto a 2010 ha subido apenas 1,5 puntos porcentuales, en parte debido a que Colpensiones en 2013 aceleró el reconocimiento de solicitudes atrasadas de pensiones en respuesta a una solicitud hecha por la Corte Constitucional. Dado que se trata de pensiones de origen contributivo, la mesada es por lo menos igual a un salario mínimo y esto garantiza a sus titulares un nivel de ingreso por encima de la línea de pobreza.

Ahora bien, vale la pena preguntarse, qué pasa con el restante 76% de la población adulta mayor que no recibe una pensión. Algunos seguramente contarán con los rendimientos de activos diferentes a las pensiones, otros tendrán que seguir trabajando más allá de la edad legal de jubilación y habrá quienes dependerán de la ayuda de familiares o del Estado.

En efecto, el mismo cuadro 2 muestra un notable crecimiento de las ayudas del Estado para esta población en los últimos años, concretamente, de los subsidios entregados por Colombia Mayor³⁶. Al contabilizarlos como pensiones no contributivas, la tasa de cobertura en 2014 se eleva sustancialmente, de 24% a 51%. No obstante, se debe tener en cuenta que, si bien la edad es un criterio de priorización del programa Colombia Mayor, son elegibles para el subsidio las mujeres desde los 54 años y los hombres a partir de los 59 años, con lo que se podría estar sobrestimando en unos puntos porcentuales la tasa de cobertura reportada.

Los auxilios de Colombia Mayor, aunque ayudan a cubrir unos gastos esenciales como pueden ser un techo y el consumo de energía eléctrica, —lo cual los hace muy apreciados, especialmente en las áreas rurales— no pueden considerarse adecuados. De hecho, no son suficientes para cubrir el consumo mínimo asociado con la línea de indigencia en 2014 —de 99 071 pesos mensuales en los centros urbanos y de 79 837 pesos mensuales en el campo— y menos aún de pobreza —233 361 y 139 792 pesos, respectivamente—. De todos los municipios del país solo Bogotá hace un aporte complementario al subsidio de

36 Debe tenerse en cuenta que las cifras incluyen, entre 2011 y 2013, el traslado progresivo a Colombia Mayor de más de 300 000 beneficiarios del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor que desarrollaba actividades lúdico-recreativas y entregaba a adultos mayores de los niveles I y II del Sisbén un complemento alimentario diario. El programa estaba a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y, al igual que Colombia Mayor, se financiaba con recursos de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

Colombia Mayor y su monto es tal que permite alcanzar el umbral de la línea de indigencia³⁷.

CUADRO 2.
COBERTURA PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y SUBSIDIADAS

AÑOS	PENSIONES CONTRIBUTIVAS (A) MAYORES DE 57 AÑOS (MUJERES) Y DE 62 AÑOS (HOMBRES)	PENSIONES SUBSIDIADAS (B)	POBLACIÓN TOTAL MAYORES DE 57 AÑOS (MUJERES) Y DE 62 AÑOS (HOMBRES)	COBERTURA	
				SOLO CONTRIBUTIVA (A)	TOTAL (A+B)
2010	1 040 250	482 036	4 638 213	22,4%	32,8%
2011	1 107 219	617 741	4 824 055	23,0%	35,8%
2012	1 157 225	718 376	5 016 333	23,1%	37,4%
2013	1 253 139	1 259 333	5 230 769	24,0%	48,0%
2014	1 297 524	1 468 952	5 429 546	23,9%	51,0%

(a) Pensionados por vejez, invalidez y sobrevivencia del régimen contributivo. Promedios anuales;

(b) Cupos asignados por el programa “Colombia Mayor” en el curso del año.

Fuente: Cálculos propios con base en las Encuestas de Hogares del DANE y el Ministerio del Trabajo.

Al respecto, un reciente estudio del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia ha encontrado que el 47% de los individuos mayores de 60 años tiene ingresos propios, laborales y no laborales, que no alcanzan la línea de pobreza; sin embargo, solamente un 22% de ellos vive en hogares pobres³⁸.

De lo anterior se colige que un buen número de colombianos que no ha logrado ahorrar lo suficiente para tener derecho a una pensión, en todo caso ha podido acumular activos o buscar fuentes alternativas de ingresos que le permiten suplir unas condiciones básicas de vida. Igualmente, que las familias implementan estrategias solidarias que protegen a los adultos mayores de caer en situación de pobreza.

La misma investigación ha puesto al descubierto cómo los bajos ingresos personales de los adultos mayores obligan a muchos de ellos a permanecer laboralmente activos. El 37% de los colombianos que han superado la barrera de los 60 años todavía trabaja en actividades predominantemente informales (85%), mayoritariamente independientes (76%), en agricultura (29%), comercio (25%)

37 En 2014, los beneficiarios de “Colombia Mayor” residentes en Bogotá recibían un subsidio de 75 000 pesos de la Nación y de 45 000 pesos del distrito capital, para un total 120 000 pesos mensuales. Este mismo subsidio se paga en 2015.

38 Stefano Farné y David Rodríguez, “Participación de los Adultos Mayores en las Economías de Mercado y del Hogar en Colombia” (Cuadernos de Trabajo, núm.16, Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, noviembre de 2014)

y servicios básicos (12%). Se evidencia así un círculo vicioso: muchas personas de edad tienen ingresos exiguos y si deciden trabajar para mejorar sus condiciones de vida, lo logran hacer en ocupaciones donde las retribuciones son comparativamente bajas.

Por otro lado, a pesar de que solo un adulto mayor de cada cinco vive en hogares pobres y que un 6% vive en hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia, siendo ambas cifras inferiores a las del total de la población, se evidencia una muy desigual distribución de los ingresos en este segmento de la población. Por ejemplo, un 80% de los adultos mayores de menores ingresos se queda con un 30% de los ingresos totales (laborales y no laborales), mientras que el decil más rico se queda con 53%.

LOS COTIZANTES DE HOY Y FUTUROS PENSIONADOS

En esta sección consideramos la situación de previsión para la etapa de desahorro de la población en transición a la vejez, que aquí definimos como aquella con edades entre 45 a 59 años. Este grupo poblacional, a diferencia de los más jóvenes que podrían sufrir de “miopía” y percibir las pensiones como muy distantes en su horizonte de tiempo, debería valorar los beneficios que brinda el sistema de seguridad social y su estudio podría ofrecer indicios acerca de las condiciones económicas de los futuros adultos mayores.

El análisis se fundamenta en la información contenida en la primera ronda de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) ejecutada en 2012 y hecha pública solo recientemente por parte del DANE. Respecto a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que investiga a los hogares de forma continua a lo largo de todo el año desde 2006, la ELPS cuenta con la ventaja de tener una batería más amplia de preguntas sobre pensiones que se formula a toda la población y no solo a los ocupados.

De acuerdo con la ELPS, para 2012 solo un 27% de la población colombiana entre 45 y 59 años cotizaba a pensiones, 14% en el RAIS y 12,3% en el RPM. Como es de esperarse, una menor afiliación resulta para la población en transición a la vejez que habita en el campo (11,1% frente a 30,4% en la ciudad) y en especial aquella de las mujeres en la zona rural, para las cuales la no afiliación alcanza un 97,3%.

CUADRO 3.**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN TRANSICIÓN A LA VEJEZ DE ACUERDO CON EL TIPO DE FONDO DE PENSIONES AL QUE COTIZA, TOTAL NACIONAL 2012**

	URBANO			RURAL			TOTAL
	HOMBRE	MUJER	TOTAL URBANO	HOMBRE	MUJER	TOTAL RURAL	
RAIS	21,5%	11,4%	16,1%	10,3%	1,2%	6,1%	14,0%
RPM	17,4%	11,6%	14,3%	8,0%	1,5%	5,0%	12,3%
No cotiza	60,8%	76,7%	69,4%	81,4%	97,3%	88,7%	73,4%
No identifica el fondo	0,4%	0,2%	0,3%	0,4%	0,0%	0,2%	0,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

No se incluyen a los ya pensionados. El RPM incluye a Colpensiones y los regímenes especiales y exceptuados, al igual que los cotizantes del PSAP.

Fuente: Cálculos propios con base en ELPS 2012 del DANE.

El cuadro 4 recoge algunos indicadores de la población en transición a la vejez que no contribuye al SGP. Allí se observa que entre aquellos en transición a la vejez, que no cotizan un 76,7% nunca lo ha hecho, siendo esta cifra de 82,1% en los inactivos.

CUADRO 4.**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN TRANSICIÓN A LA VEJEZ QUE NO COTIZA DE ACUERDO CON SU CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, TOTAL NACIONAL 2012**

	CONDICIÓN DE ACTIVIDAD			
	DESOCUPADOS	INACTIVOS	OCUPADOS	TOTAL
Cotiza	10,3%	4,7%	36,9%	26,6%
No cotiza	89,7%	95,3%	63,1%	73,4%
No cotiza y nunca lo ha hecho (a)	58,9%	82,1%	74,3%	76,7%
No cotiza y no hace nada para mantenerse en la vejez (a)	72,0%	77,2%	66,0%	70,5%

(a) Como porcentaje de la población de referencia que no cotiza. No se incluyen a los ya pensionados.

Fuente: Cálculos propios con base en ELPS 2012 del DANE.

Es preocupante el hecho de que entre los que declaran no cotizar —un 73,4% de la población total entre 45 y 59 años— la mayoría —un 70,5%— afirma no tener previsión para la vejez. Es de destacar que la tasa de no cotización se mantiene alta, aún para quienes están ocupados (63,1%); de estos, el 66% no hace provisiones para su vejez.

La situación de los desempleados es peor, ya que el 89,7% no cotiza con sus propios recursos y de los desempleados no cotizantes, el 72% no hace algo

para mantenerse en la vejez. Los valores para los inactivos (descontados los ya pensionados) son de 95,3% (no cotizan) y 77,2% (no cotizan y no hacen nada para su futuro).

Las anteriores cifras sugieren que una vez estas personas hayan alcanzado la edad de jubilación, la cobertura pensional futura no será muy superior a la observada actualmente.

Buena parte de la falta de previsión para la vejez se debe a unos ingresos inadecuados. El cuadro 5 reclasifica por niveles de ingresos a la población total y los ocupados en edad entre 45 y 59 años que declararon no hacer ahorros para su vejez. De la inspección de sus cifras se desprende que la gran mayoría de las personas que no cotizan a un plan de pensiones, y que además no hacen nada para mantenerse en la vejez, tienen ingresos inferiores a la remuneración mínima.

En el caso de la población total que declara no planificar para su futuro, más de tres millones en 2012 —el 83,3%— ganaba un ingreso total inferior al salario mínimo; en cambio, solo el 0,6% ganaba más de cuatro SMMLV.

Los ocupados, al tener un trabajo, deberían contar con una mejor situación financiera que la población total. No obstante, en 2012 según la ELPS había casi 1 400 000 de ellos con ingresos laborales inferiores al mínimo, que no cotizaban y no hacían nada para financiar su vejez. Representaban el 70% del total. Solo un 1% de los ocupados que no aportaba a pensiones y declaraba no ahorrar ganaba más de cuatro SMMLV.

En 2014 esta situación no habría mejorado. Según la GEIH, el 74,6% de los ocupados que devengaban menos de un salario mínimo no cotizaban, ni tenían previsión para su futuro. En el caso de los ocupados de más de cuatro SMMLV este porcentaje era apenas de 1%.

CUADRO 5.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN TRANSICIÓN A LA VEJEZ QUE NO COTIZA Y NO TIENE PREVISIÓN PARA LA VEJEZ SEGÚN NIVELES DE INGRESO, TOTAL NACIONAL

Nivel de ingreso	Población Total 2012	Ocupados 2012	Ocupados 2014
Menos de 1 SMMLV	83,3%	70,0%	74,6%
Entre 1 y 4 SMMLV	16,0%	28,9%	24,4%
4 SMMLV o más	0,6%	1,0%	1,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

No se incluyen a los ya pensionados. Para la población total se toma el ingreso monetario del trabajo principal y secundario y los demás ingresos no laborales. En el caso de los ocupados solo se consideran los ingresos laborales de la primera y la segunda actividad.

Fuente: Cálculos propios con base en las encuestas ELPS 2012 y GEIH 2014 del DANE.

Ahora bien, ¿qué podría incentivar a más de 5 millones de colombianos entre 45 y 59 años que actualmente (en 2012) se encuentran afuera del sistema pensional a ahorrar para su futuro y en especial a cotizar a pensiones?

El cuadro 6 evidencia que resultaría primordial la posibilidad de poder acceder a una vivienda —según el 23% de los que no cotizan, pero que lo hicieron alguna vez en el pasado (sección B) y 45,4% según los que nunca han cotizado a pensiones (sección A)— y a una menor edad de retiro —según el 53% de los que no cotizan pero que lo hicieron alguna vez en el pasado— y 39,2% según los que nunca han cotizado. En contraste, la confiabilidad del sistema de pensiones y los beneficios tributarios no resultan tan importantes.

CUADRO 6.
INCENTIVOS PARA COTIZAR AL SISTEMA DE PENSIONES POR PARTE DE LA POBLACIÓN
EN TRANSICIÓN A LA VEJEZ POR NIVEL DE INGRESO, TOTAL NACIONAL 2012

A. PERSONAS QUE NUNCA HA COTIZADO				
INCENTIVO PARA EMPEZAR A COTIZAR	MENOS DE 1 SMMLV	ENTRE 1 Y 4 SMMLV	4 SMMLV O MÁS	TOTAL
Beneficio Inmobiliario	47,6%	35,4%	23,3%	45,4%
Menor edad de jubilación	37,9%	46,8%	29,6%	39,2%
Mayor confiabilidad del sistema de pensiones	6,8%	9,3%	31,5%	7,4%
Beneficio tributario	5,0%	6,3%	13,3%	5,3%
Otro	2,8%	2,1%	2,2%	2,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
B. PERSONAS QUE NO COTIZAN PERO LO HAN HECHO ALGUNA VEZ				
INCENTIVO PARA COTIZAR UN MONTO MAYOR	MENOS DE 1 SMMLV	ENTRE 1 Y 4 SMMLV	4 SMMLV O MÁS	TOTAL
Menor edad de jubilación	52,8%	53,7%	49,4%	53,0%
Beneficio Inmobiliario	24,6%	19,2%	24,0%	23,0%
Aumentar la pensión en el futuro	7,9%	8,6%	10,7%	8,2%
Mayor confiabilidad del sistema de pensiones	7,5%	9,0%	2,3%	7,8%
Beneficio tributario	4,0%	4,4%	7,8%	4,3%
Otro	3,1%	5,0%	5,8%	3,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
C. PERSONAS QUE COTIZAN				
INCENTIVO PARA COTIZAR UN MONTO MAYOR	MENOS DE 1 SMMLV	ENTRE 1 Y 4 SMMLV	4 SMMLV O MÁS	TOTAL
Menor edad de jubilación	58,1%	60,2%	55,8%	59,0%
Aumentar la pensión en el futuro	13,0%	14,0%	21,3%	15,1%
Beneficio Inmobiliario	17,5%	16,5%	6,3%	14,8%
Mayor confiabilidad del sistema de pensiones	5,7%	4,7%	11,4%	6,1%
Beneficio tributario	3,3%	2,6%	3,5%	2,9%
Otro	2,3%	1,9%	1,7%	2,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

No se incluyen a los ya pensionados. Se tiene en cuenta el ingreso monetario del trabajo principal y secundario y los demás ingresos no laborales.

Fuente: Cálculos propios con base en la ELPS 2012, DANE.

Los incentivos de impuestos cobran una mayor consideración para los entrevistados de mayores ingresos, por ejemplo para los que ganan más de cuatro SMLV de ingreso total y nunca han cotizado con un 13,3%.

En la sección C se presenta la distribución por ingreso de la población que está cotizando, junto con los incentivos para realizar una mayor contribución. Se desprende que una menor edad de jubilación, beneficios inmobiliarios y la posibilidad de aumentar la pensión en el futuro serían los principales motivos para una eventual mayor cotización, ya que acaparan más del 85% de las preferencias. Este resultado es similar para los distintos grupos de ingreso.

A manera de resumen, podemos decir que los bajos ingresos de los colombianos lucen como la principal causa de la reducida afiliación al sistema pensional. Adicionalmente, nuestro análisis ha mostrado que esta se haría más atractiva si las contribuciones, en vez de mantenerse exclusivamente bajo forma de activos financieros, pudiesen invertirse en la compra de vivienda. Como era de esperar, los incentivos tributarios serían efectivos y podrían aumentar la afiliación y el ahorro pensional de los individuos que pagan impuestos, es decir, aquellos de mayores ingresos.

CONCLUSIONES

En las sociedades modernas, la principal forma de mantener los niveles de vida y evitar caer en la pobreza en la vejez está constituida por la titularidad de una pensión. Actualmente en Colombia solo un 24% de las personas adultas mayores disfruta una. Este porcentaje ha cambiado muy poco en el tiempo y en los últimos veinte años solo se ha incrementado unos cinco puntos porcentuales³⁹.

Las razones de la crónica baja cobertura del sistema pensional colombiano son bien conocidas: este no fue concebido para dar cobertura universal en pensiones a todos los ciudadanos, sino, inicialmente, a los asalariados del sector formal y sucesivamente cooptó a los trabajadores autónomos, pero siempre del sector formal. De hecho, dado que la elegibilidad está asociada a la historia contributiva de los individuos, solo quien detenta un trabajo “formal y estable” puede cumplir con los requisitos exigidos de edad y semanas cotizadas o de capital acumulado para pensionarse. Por otro lado, los criterios de acceso más restrictivos que se han hecho indispensables como consecuencia de la creciente expectativa de vida de la población colombiana no han facilitado una mayor cobertura.

Es solamente en años recientes, al tiempo en que se recrudecieron los requisitos de acceso y que las reformas al sistema pensional mostraron ser poco

39 Stefano Farné, Eduardo Granados y Carlos Andrés Vergara, “El Mercado Laboral y la Seguridad Social en Colombia en los inicios del siglo XXI” (Documento de trabajo, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 15, CEPAL, Bogotá, noviembre de 2006)

efectivas para aumentar la cobertura entre la población adulta mayor, que se han venido introduciendo herramientas que ayudan a conseguir una pensión contributiva, FGPM (2003); pensión familiar (2013); protección al cesante (2013); BEPS (2015) —o que entregan algún auxilio asistencial a las personas que nunca o solo esporádicamente se han vinculado al régimen contributivo— PPSAM y luego Colombia Mayor (2003), BEPS (2014).

Desde 2003, el Ministerio de Hacienda ha reconocido a solo unos pocos miles de colombianos el derecho a una pensión mínima. La mayoría de sus potenciales beneficiarios ha decidido desistir de ella y disfrutar más bien de la sola devolución de saldos. Los demás mecanismos de integración a la pensión contributiva son demasiado recientes para poder derivar de ellos datos estadísticamente relevantes. En cambio, Colombia Mayor ha permitido subir la protección económica en la vejez en más de veinticinco puntos porcentuales; desafortunadamente, el monto de este auxilio en la gran mayoría de los casos no alcanza a cubrir el consumo de subsistencia de una persona. Por su lado, con la implementación de los BEPS el Gobierno nacional espera aumentar la cobertura en un 10% adicional.

Con respecto a estos mecanismos complementarios hay que hacer una advertencia: si bien han sido concebidos para facilitar la obtención de algún ingreso en la vejez, en la práctica tienen un indeseado efecto secundario, pueden desestimular la afiliación al sistema pensional y la contratación laboral formal de sus beneficiarios. En el caso de la garantía de pensión mínima, por ejemplo, el trabajador con ingresos de un salario mínimo no tiene ningún incentivo a cotizar más allá de las 1150 semanas y puede decidir trabajar como informal. Es más, si aprovecha en pleno las prestaciones previsionales ofrecidas por el mecanismo de protección al cesante, podría acceder a la garantía de pensión mínima cotizando como trabajador formal apenas unas 950 semanas.

Definitivamente, la figura y el funcionamiento del FGPM deben ser objeto de revisión. A pesar de las ventajas ofrecidas a los trabajadores con baja densidad de cotización y de estar acumulando recursos desde hace doce años, hasta ahora ha beneficiado a muy pocos colombianos y sus recursos están sin utilizar. En fin, alcanzar una cobertura pensional cuantitativamente suficiente y cualitativamente adecuada para la creciente población adulta mayor sigue siendo un gran reto de política para Colombia.

Nuestro análisis ha mostrado que solo el 26,6% de la población total próxima a pensionarse (de 45 a 59 años) está cotizando al sistema. Entre los ocupados del mismo grupo de edad la afiliación sube a 36,9%; empero, para los desocupados cae a 10,3% y para los inactivos (excluidos los ya pensionados) es de apenas 4,7%. Por otro lado, escasamente un 24% de los individuos que han alcanzado la edad de jubilación goza de una pensión de origen contributivo.

Asimismo, se ha puesto de relieve cómo las mayores dificultades para aumentar las afiliaciones al sistema y la cobertura pensional se registran entre la población y los ocupados de menores ingresos. Entre un 70 y 80% de los colombianos en transición a la vejez, que no cotizan a pensiones y no hacen nada para enfrentar las necesidades futuras, devenga ingresos inferiores al salario mínimo.

Ahora, si bien los escasos ingresos impiden a muchos colombianos no cotizar, o cotizar solo esporádicamente al sistema pensional contributivo, esta no es la única causa de la baja afiliación. Por ejemplo, nuestro análisis ha permitido constatar que una parte importante de los colombianos considera que una menor edad de jubilación se convertiría en un estímulo para afiliarse al sistema. Esto llevaría a que los años de cotización fuesen insuficientes para generar una pensión contributiva. Evidentemente, no hay una comprensión adecuada del funcionamiento del sistema pensional entre los colombianos. Según el Banco Mundial, en Colombia “existe evidencia empírica que los trabajadores de bajos ingresos tienen un conocimiento reducido sobre los programas de protección social, mayormente debido a la falta de experiencia en el sector formal”⁴⁰. Además, la información acerca del sistema de seguridad social que tienen los trabajadores informales la derivan principalmente de otros trabajadores con mayor experiencia laboral, y muy poco de canales institucionales, como los empleadores o las entidades públicas o de seguridad social. Es posible, entonces, que esta carencia de conocimientos lleve a tomar decisiones que no son óptimas, al momento de decidir si cotizar, o no, a pensiones. De aquí que sería importante implementar iniciativas masivas de capacitación y transmisión de información previsional a los ciudadanos con el objetivo de motivar su afiliación y su predisposición para ahorrar durante la vida laboral.

La mayor información debería ser acompañada por una mayor fiscalización por parte del Estado. Según las encuestas de hogares, hay casi un millón de ocupados entre 45 y 59 años con ingresos iguales o superiores al salario mínimo que no están cotizando a pensiones a pesar de estar obligados por ley. En este sentido, sobre todo a partir de 2014, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales⁴¹ está llevando a cabo controles sobre la capacidad de generación de ingresos de muchos trabajadores independientes, induciéndolos a contribuir a salud y pensiones.

Nuestro estudio encuentra, igualmente, que en la actualidad los rendimientos de los fondos de pensiones son menores a los de la inversión en finca

40 Banco Mundial, “Informality in Colombia. Implications for Worker Welfare and Firm Productivity” (Unidad de administración para Colombia y México, Departamento de desarrollo humano, América Latina y el Caribe, Reporte Núm.42698-CO, marzo 1 de 2010), 54

41 Entidad adscrita al Ministerio de Hacienda que tiene entre sus principales funciones la determinación y el seguimiento de la oportuna y correcta liquidación y pago de los aportes parafiscales y de seguridad social.

raíz. A este hecho se suma que unos eventuales beneficios inmobiliarios resultarían incentivos muy valorados tanto para empezar a cotizar como para incrementar los montos cotizados. Es de resaltar que la vivienda no solo tiene los beneficios de los rendimientos de una inversión, como los fondos de pensiones, sino también un valor en uso, en el sentido que satisface una necesidad de sus propietarios.

Debido a lo anterior, resulta importante mencionar las hipotecas revertidas como un mecanismo mediante el cual es posible convertir un patrimonio representado por la propiedad de un inmueble en una fuente de ingresos líquidos y periódicos en la vejez. Este producto financiero, pensado originariamente en los años sesenta, permite a los individuos que residen en una vivienda de su propiedad la posibilidad de tomar un crédito —entregado habitualmente bajo forma de un ingreso periódico anual—, cuyo principal e intereses son cobrados por la entidad prestamista al momento del fallecimiento del propietario, con los ingresos que provienen de la venta del inmueble.

Si bien estas hipotecas permiten incrementar el ingreso y con ello el bienestar durante la vejez, su implementación debe ser planeada con especial cuidado, pues al ser un producto financiero actualmente desconocido, la falta de información y de claridad sobre su uso, en especial por parte de una población de mayor edad, puede resultar en su mala utilización tanto por los tomadores de los créditos como por las entidades que los otorgan. Por ejemplo, en Estados Unidos los adultos mayores, por desconocimiento, agotan muy pronto su crédito y luego deben hacer frente con su pensión a los impuestos de la casa y su sostenimiento.

Otros problemas a tener en cuenta son: el mantenimiento de la casa para que mantenga su valor —lo cual implica un riesgo moral que afecta a las entidades financieras— y la posibilidad de información asimétrica a favor de la entidad financiera que afecta a los propietarios cuando eligen la forma de recibir los ingresos de la hipoteca sobre otra mejor —lo cual configura un problema de selección adversa—.

En la actualidad, el mecanismo se emplea como complemento a los ingresos derivados de una pensión en países como Estados Unidos⁴², Australia⁴³,

42 Hui Shan, “Reversing the Trend: The Recent Expansion of the Reverse Mortgage Market” (Documento de trabajo, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington DC, 2009)

43 Marietta Haffner, Rachel Ong y Gavin A. Wood, “Mortgage equity withdrawal in Australia: Recent trends, institutional settings and perspectives” (Documento de trabajo de la OTB, Universidad Tecnológica de Delft)

Canadá⁴⁴ o Reino Unido⁴⁵ (allí se conocen como *lifetime mortgage*). Sin embargo, estas se encuentran separadas del sistema pensional y se constituyen en complemento de la pensión.

Ahora bien, la importancia que personas en etapa productiva asignan a una vivienda puede canalizarse para la construcción de activos durante la fase de ahorro para la vejez. Tal es el caso de México, donde un 5% del ingreso básico más otras bonificaciones es depositado de manera bimensual en cuentas individuales con destinación a la compra de vivienda. Es decir, no se aplica la hipoteca revertida, pero se da la posibilidad de emplear las contribuciones dentro del sistema de seguridad social para invertir en vivienda⁴⁶.

En este sentido, bien podría pensarse en la sola introducción de las hipotecas revertidas o destinar una parte del ahorro pensional a la compra de vivienda que, luego de alcanzada la vejez, permita en el marco de este esquema de hipotecas contribuir a mejorar los ingresos monetarios de los adultos mayores.

El programa Colombia Mayor debe continuar, pero el requisito etario de elegibilidad debe ser modificado en el sentido de elevar la edad mínima. De los actuales 54 años para mujeres y 59 para hombres, podría pasarse a 65 años para ambos sexos o, en todo caso, a una edad no anterior a la legal de jubilación. La idea es que estos auxilios se “otorguen a una edad relativamente avanzada, cuando lo deseable es que los adultos mayores reduzcan su oferta de trabajo”⁴⁷. En el contexto regional, actualmente Colombia entrega pensiones no contributivas a edades comparativamente muy tempranas. Por ejemplo, en Argentina, El Salvador, México, Panamá y Uruguay para acceder a una pensión no contributiva se necesita haber cumplido los 70 años de edad; en Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú los 65 años, y en Bolivia y Jamaica los 60 años, sin distinciones de género⁴⁸. Una mayor edad permitiría focalizar mejor el subsidio, teniendo en cuenta que actualmente la financiación del programa acude no solo a recursos de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, sino también a los derivados de la desacumulación de la subcuenta de solidaridad del mismo fondo.

44 John R. Baldwin et al., “Income Adequacy in Retirement: Accounting for the Annuitized Value of Wealth in Canada” (Análisis económico, Serie de Informes de investigación, División de análisis económico, Agencia Nacional de Estadísticas, Canadá, noviembre de 2011)

45 Udo Reifner et al., “Study on Equity Release Schemes in the EU Part I: General Report” (Reporte del proyecto núm. MARKET/2007/23/H, Institut für Finanzdienstleistungen, Hamburgo, enero de 2009)

46 Si al momento de pensionarse el fondo para vivienda cuenta con recursos, estos pueden trasladarse al fondo para el retiro con lo que se incrementa la mesada pensional.

47 Mariano Bosch, Ángel Melguizo y Carmen Pagés, “Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe” (Documento oficial, Banco Interamericano de Desarrollo-BID, 2013), 91

48 *Ibíd.*, cuadro 2.2, 38.

Finalmente, no hace falta resaltar que todavía en Colombia no solo no se ha logrado asegurar un nivel de ingreso mínimo a las generaciones que durante su vida activa no participan en el mercado de trabajo, o lo hacen como informales o esporádicamente, sino que no existe una política pública tendiente a proporcionar una protección integral a los adultos mayores. Como primer paso, en vista de que las condiciones de salud se deterioran progresivamente con el avanzar de la edad, podría pensarse en implementar una atención diferenciada, más favorable, para la población mayor de edad. De hecho, la provisión de atención médica y de cuidado personal y la manera como ellos se financian son un determinante importante de los niveles de seguridad económica para las personas adultas mayores⁴⁹, dado el peso que estos servicios tienen en su canasta de consumo.

BIBLIOGRAFÍA

- Baldwin, John R.; Frenette, Marc; Lafrance, Amélie y Piranio, Patrizio. “Income Adequacy in Retirement: Accounting for the Annuitized Value of Wealth in Canada”. Análisis económico, Serie de Informes de investigación, División de análisis económico, Agencia Nacional de Estadísticas, Canadá, noviembre de 2011.
- Banco Mundial. “Informality in Colombia. Implications for Worker Welfare and Firm Productivity”. Unidad de administración para Colombia y México, Departamento de desarrollo humano, América Latina y el Caribe, Reporte Núm.42698-CO, marzo 1 de 2010.
- Bosch, Mariano, Melguizo Ángel y Pagés, Carmen. “Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe”. Documento oficial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013. <https://goo.gl/ICxaNW>.
- Cárdenas, Mauricio. “Caracterización y Evolución del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad”. Informe de seguimiento fiscal 02, Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, Ministerio de Hacienda, Bogotá, julio 2013. <https://goo.gl/uUG6UG>.
- Cárdenas, Mauricio. “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015”. Documento oficial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, junio de 2015.
- Cárdenas, Mauricio. “Presupuesto General de la Nación 2015 ‘Prioridades sociales para el tiempo de paz’”. Presentación presentada por el Ministerio de Hacienda, Bogotá, julio de 2014.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de la Protección Social. “Ampliación de la Cobertura y Criterios para la distribución de Recursos del Fondo de Solidaridad Pensional-Subcuenta de Subsistencia”. Documento Conpes Social 82, Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia (Conpes), Bogotá, septiembre 6 de 2004. <https://goo.gl/ZhxwfW>

49 OIT, “Social protection for older persons: Key policy trends and statistics”(Documentos de políticas sobre protección social, núm.11, Departamento de Protección Social, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 2014)

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). “El Nuevo Papel del Fondo de Solidaridad Pensional”. Documento Conpes Social 70, Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia (Conpes), Bogotá, mayo 28 de 2003. <https://goo.gl/5GkCIw>
- Farné, Stefano; Granados, Eduardo y Vergara, Carlos Andrés. “El Mercado Laboral y la Seguridad Social en Colombia en los inicios del siglo XXI”. Documento de trabajo, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 15, CEPAL, Bogotá, noviembre de 2006.
- Farné, Stefano y Rodríguez, David. “Participación de los Adultos Mayores en las Economías de Mercado y del Hogar en Colombia”. Cuadernos de Trabajo, núm.16, Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, noviembre de 2014.
- Haffner, Marietta E.A.; Ong, Rachel y Wood, Gavin A. “Mortgage equity withdrawal in Australia: Recent trends, institutional settings and perspectives”. Documento de trabajo de la OTB, Universidad Tecnológica de Delft.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Social protection for older persons: Key policy trends and statistics”. Documentos de políticas sobre protección social, núm. 11, Departamento de Protección Social, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 2014.
- Reifner, Udo; Clerc-Renaud, Sebastien, Pérez Carrillo, Elena F.; Tiffe, Achim y Knobloch, Michael. “Study on Equity Release Schemes in the EU Part I: General Report.” Reporte del proyecto núm. MARKT/2007/23/H, Institut für Finanzdienstleistungen, Hamburgo, enero de 2009.
- Shan, Hui. “Reversing the Trend: The Recent Expansion of the Reverse Mortgage Market”. Documento de trabajo, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington DC, 2009.