

TIEMPOS MODERNOS

¿Por qué es necesaria una reforma estructural del sistema pensional en Colombia? Análisis del sistema actual de pensiones

Juan David González Luque*

Introducción

El propósito de este trabajo es explicar cómo factores como la informalidad laboral, la inequidad y el cambio demográfico hacen que el sistema de pensiones sea insostenible y de esta manera se convierta en un alto costo para el gobierno. A partir de estos criterios, busco analizar el sistema de pensiones actual, tanto el Régimen de Prima Media (RPM) como el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

Al hablar de sostenibilidad, hago referencia a un sistema de pensiones donde el ingreso que perciben los fondos por medio de las cotizaciones



Imagen tomada de: [<http://www.colombialelegalcorp.com/galeria/>]

sea proporcional al gasto que destinan para dar cumplimiento con las obligaciones del presente, de tal forma que el gasto del gobierno se vea simplemente destinado a la financiación de subsidios de pensión y a las obligaciones legales adquiridas (regímenes especiales y compromisos con RAIS), sin poner en riesgo las obligaciones que se adquieren con futuras generaciones. Teniendo en cuenta esto, se hace referencia al segundo tipo de sistema de pensiones que se establece en la tabla de a continuación. Sin embargo, estamos en presencia de

* Estudiante de IX semestre de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e: [juandavidgonzalez@hotmail.com]

un sistema de pensiones insostenible (ver Anexos).

Este ensayo destina una sección a cada uno de los factores (informalidad laboral, inequidad y cambio demográfico), donde se realiza un análisis de cómo se afecta el sistema de pensiones ante estos. Además, contiene una sección destinada al análisis del gasto que realiza el gobierno en el sistema de pensiones.

Finalmente presento conclusiones y algunas sugerencias en torno a lo que debería generar una nueva reforma en el sistema de pensiones.

Informalidad laboral

La informalidad laboral es uno de los principales factores que hacen que el sistema de pensiones colombiano sea insostenible. Este factor afecta el recaudo de ingresos por parte del RPM, de tal manera que no permite el cumplimiento de su objetivo de financiación de pensiones a partir de las cotizaciones actuales.

Para el trimestre abril-junio del año 2017, la población ocupada en Colombia llegó a ser de 22,6 millones, de los cuales solo el 37,25% se encuentra afiliada al sistema de pensiones (GEIH, 2017). Es preocupante ver esta proporción tan pequeña, ya que deja mucho que desear ante las garantías de prestaciones sociales que tienen los

trabajadores colombianos. Teniendo en cuenta esto, cabe aclarar que el 48% de la población ocupada lo hace desde la informalidad, condición que no da garantía alguna de que estén afiliados a un fondo de pensiones. Además, de los 6,5 millones de afiliados al RPM, solo el 44% se encuentra activo¹, mientras que, en el RAIS, de los 14,2 millones de afiliados el 53% están activos (Olivera, 2017).

Existe una relación directa entre las condiciones laborales de la población y el sistema de pensiones. Es decir, los aportes regulares al sistema son realizados por los empleados formales y algunas veces por aquellos independientes, de tal manera que se ve altamente afectado por la falta de aportes en cotizaciones por parte de informales.

Bajo el RPM, las cotizaciones realizadas por los trabajadores actuales son utilizadas para cubrir los pagos mensuales de los pensionados; sin embargo, los aportes que debe realizar el Estado para cubrir los recursos faltantes en el sistema son altos. De acuerdo con Asofondos, para el año 2016 los trabajadores realizaron aportes por \$6,2 billones de pesos y \$6,5 billones de pesos en traslados. Por otro lado, el pago a pensionados correspondía a

1 Se considera una persona activa cuando ha registrado un pago al fondo de pensiones en los últimos 6 meses.

\$50,9 billones de pesos, por lo que el Estado tuvo que cubrir los \$38 billones faltantes para los pagos de obligaciones pensionales, de los cuales el 31% es destinado a Colpensiones, aproximadamente \$11,78 billones de pesos; y \$26,22 billones de pesos destinado a regímenes especiales, lo cual hace que este sea el rubro más costoso para el Estado, por encima de salud y educación (Montenegro, 2017).

La informalidad laboral no ha tenido un comportamiento alentador con el paso de los años (ver Gráfico 1). A pesar de su leve disminución respecto al año anterior, es preocupante el bajo nivel de aportes que obtienen los fondos de pensiones y se estima que alrededor de 13,4 millones de personas no estarán cubiertas en su vejez por el sistema de pensiones (Olivera, 2017).

Como se puede observar en el Gráfico 1, es bastante amplia la brecha existente entre cotizantes y ocupados. Además, el nivel de cotizantes no es equiparable con el nivel de empleados formales, lo que deja muchas dudas sobre las garantías del sistema de recaudo y las condiciones laborales de los trabajadores.

En el caso del RPM, Colpensiones requiere una intervención cada vez mayor por parte del Estado. La baja consistencia de los afiliados al sistema

de pensiones hace que los recursos que capta Colpensiones no sean estables por dos factores.

El primero es la incertidumbre laboral que hay en el país, lo cual hace que los pagos de cotización por parte de afiliados activos al sistema sean variables, ya que no se garantiza un pago constante, por lo cual está afectando las semanas de cotización. “El segundo factor es la rigidez del sistema ante los requisitos de cotización. En Colombia, el margen mínimo para poder realizar cotización en el sistema de pensiones es sobre 1 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMV); sin embargo, muchos colombianos devengan ingresos inferiores” (Olivera, 2017), lo que les impide realizar aportes a su pensión y de alguna forma contribuir en el sistema.

Los niveles de cotización son muy bajos para los niveles de ocupación del país, lo que con el paso del tiempo comenzará a generar estragos en el gasto público, ya que, como se mencionó anteriormente, el gobierno entra a cubrir estos faltantes en Colpensiones y en el Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP). De seguir esta situación, el costo cada vez será más alto para el Estado, puesto que tendrá que incrementar los recursos destinados a pensiones que podría emplear en otros rubros, como educación y salud.

En conclusión, el impacto de la informalidad laboral hace que el gobierno tenga que entrar a financiar un déficit en el sistema de RPM, ya que no logra generar los ingresos suficientes, a través de los cotizantes activos, para poder cumplir con sus obligaciones.

Inequidad

Un segundo factor que afecta el sistema de pensiones es la inequidad. Este problema es generado por diferentes aspectos: a) la realidad del mercado laboral, b) la falta de garantías del sistema, c) la discriminación de género y d) los regímenes especiales.

La realidad del mercado laboral

El sistema de pensiones no está teniendo en cuenta la realidad del mercado laboral colombiano. Esto se debe a que los requisitos de acceso al sistema de pensiones no son acordes con las condiciones económicas de la población. Inicialmente, el requisito para poder afiliarse al sistema de pensiones y poder realizar la respectiva cotización, es cotizar bajo la base mínima de 1 SMMV; sin embargo, debido a las condiciones de informalidad laboral, gran parte de la población trabajadora colombiana devenga un ingreso mensual inferior al salario mínimo establecido, lo cual la imposibilita para poder entrar en el sistema, como ya se mencionó.

Esto genera que la población laboral informal se encuentre en una condición de *vulnerabilidad* ya que no tiene la posibilidad de asegurarse para su vejez, no es un tema de evasión del pago de la cotización de pensión, sino que, por el contrario, es una falla de la regulación del sistema pensional. Según las estimaciones de Colpensiones, un 41% de la población ocupada cuenta con ingresos inferiores a un SMMLV, lo que le impide entrar al Sistema General de Pensiones (SGP) haciendo que el sistema deje de captar recursos que podrían solventar parte de las obligaciones que tiene y que el Estado debe entrar a cubrir. Además, la gran mayoría de los trabajadores colombianos obtienen bajas remuneraciones, algunas veces superiores al mínimo; sin embargo, estos ingresos no son estables, lo que les impide tener una continuidad en sus aportes.

Por otro lado, a nivel de subsidios los planteamientos del gobierno no son coherentes. Como se puede observar en la Tabla 1, se hace una relación entre los niveles de cotización de una persona, sea hombre o mujer, sobre una base de 1 SMMV y 10 SMMV, donde se puede observar el monto de pensión que adquiere en total desde el momento de su jubilación. Este monto está compuesto por el ahorro realizado por el cotizante y otra parte corresponde a un subsidio otorgado por el gobierno que va relacionado

con el nivel de ahorro que se generó por parte del cotizante.

Como se puede observar en la Tabla 2, para el caso de un hombre que cotiza sobre 1 SMMV recibe un subsidio por parte del gobierno de \$65,6 millones, mientras que un hombre que cotiza sobre 10 SMMV recibe un subsidio del gobierno de \$392.2 millones de 2016. Es realmente absurdo ver esta proporción de subsidios otorgados a quien realmente no lo necesita, puesto que una persona que tiene un ahorro de \$962,3 millones en este país puede vivir cómodamente respecto a una persona que logra un ahorro de \$95,5 millones, quien en verdad necesita el subsidio.

Esta gran diferencia en subsidios otorgados por el Estado para las pensiones es resultado de la fórmula de tasa de reemplazo² empleada por el RPM, ya que las personas con ingresos más altos están recibiendo subsidios más altos y además no contribuyen con el pago de impuesto sobre la renta, puesto que todos los pensionados están exentos de dicho impuesto. Esto genera que el sistema de pensiones esté generando altos costos al gobierno para beneficiar a muy pocas personas, puesto que una persona que cotiza sobre diez salarios mínimos está recibiendo

lo que aproximadamente 5 personas que cotizan sobre un salario mínimo podrían recibir.

Debería realizarse un mejor manejo a estos subsidios del Estado de tal forma que se beneficie realmente quien lo necesita y además deberían eliminarse las barreras de entrada al sistema de pensiones reconociendo las limitaciones económicas que tiene gran parte de la población colombiana.

Falta de garantías en el sistema

Otro factor que genera inequidad en el sistema de pensiones es la falta de garantías para los contribuyentes que no tienen estabilidad económica y laboral. El SGP penaliza a quienes no cumplen con los requisitos para lograr su pensión, ya que no se brinda total garantía para su vejez con la devolución de sus aportes.

A pesar de que a una persona que no cumple con los requisitos para pensionarse se le devuelven sus aportes a pensión actualizados y con inflación, puede que muchas veces estos no sean un verdadero sustento para la vejez de la persona. Es decir, de acuerdo con la Tabla 1, una persona que cotiza bajo 1 SMMV logra un ahorro de \$95,9 millones (pesos de 2016); por lo tanto, quien no cumpla con los requisitos tendrá un ahorro en una proporción menor, por lo que recibiría una

2 Tasa de reemplazo: porcentaje que representa la pensión sobre el salario percibido por el trabajador antes del subsidio.

suma de dinero que no le da condición alguna de subsistencia para su vejez dadas las condiciones del mercado actual, de tal manera que es bastante complejo que pueda encontrar una inversión que le genere rendimientos para su subsistencia.

Ahora bien, dada la inestabilidad laboral que se presenta hoy en día, es poco factible que gran parte de los cotizantes logren cumplir con los requisitos pensionales, por lo que en dado caso se tendrán que hacer las respectivas devoluciones de los aportes realizados, lo cual en gran magnitud puede significar un golpe muy fuerte para el sistema pensional, ya que ante una salida “masiva” de dinero por falta de requisitos, el fondo de pensiones puede verse perjudicado con la pérdida de recursos para poder cumplir con sus obligaciones pensionales, de tal forma que el gasto del Estado se vería incrementado.

Por otro lado, contribuyen a empeorar este escenario las constantes reformas pensionales que se realizan en busca de aumentar la edad y semanas de pensión, ya que, en busca de obtener mayores ingresos de los cotizantes para cubrir la falta de ingresos, están perjudicando a aquellos que no tienen una estabilidad económica ni laboral, y han realizado cotización de pensión en algunas ocasiones.

Discriminación de género

En el caso de las mujeres, además de no tener muchas garantías en el mercado laboral, el sistema de pensiones también las discrimina. En el RAIS, debido a que la pensión depende del nivel de ahorro realizado, las tasas de reemplazo suelen ser bajas en contraste con el RPM. En el RPM, la tasa de reemplazo puede llegar a ser del 70%-80% sin importar el sexo de la persona, ya que está establecido por ley. Por otro lado, en el RAIS difiere por sexo, 50% para los hombres y 30% para las mujeres, lo cual se obtiene luego de analizar los pagos efectuados por los fondos a sus cotizantes y el último salario percibido (Olivera, 2017).

Por otro lado, la discriminación de género se ve ampliada a través del mercado laboral, ya que las mujeres no poseen las mismas condiciones laborales que los hombres en temas de oportunidad y remuneración salarial. Además, la mayoría de mujeres que se encuentran empleadas no poseen las garantías laborales que establece la ley, tienen ingresos por debajo del salario mínimo, son cabeza de hogar por lo que tienen que cubrir grandes responsabilidades económicas, de tal manera que les es casi imposible poder acceder a una pensión en dichas condiciones.

Sin embargo, el gobierno reconoce las dificultades que tienen en el ámbito laboral y les otorga subsidios superiores a los que percibe un hombre en el sistema RPM, como se pudo observar en la Tabla 1, teniendo en cuenta los mismos comentarios que se hicieron en su momento en cuanto a la diferencia en los subsidios acorde con la base salarial de cotización.

Regímenes especiales

Otro factor de inequidad en el sistema son los regímenes especiales del RPM, específicamente el Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP). Gran parte del gasto del gobierno va destinado a cubrir pensiones y prestaciones de personas vinculadas a este régimen, como lo son militares, policías, congresistas y funcionarios de otras entidades públicas acogidos a la Ley 4 de 1992. Además de los altos costos en pensiones exorbitantes, independientes del nivel salarial y las contribuciones realizadas, los requisitos para acceder a esta pensión son muy flexibles, dado que personas jóvenes, en plena etapa productiva, se encuentran favorecidas por este tipo de beneficios.

Para el año 2016, el Congreso de la República aprobó un Presupuesto General de la Nación de \$215,9 billones, de los cuales aproximadamente el 5% van destinados únicamente a pensiones del régimen especial (ver Tabla 3).

Alrededor de 1.200 personas reciben mesadas de más de 15 millones de pesos, pese a que sus aportes están lejos de compensar esa suma. Cada una de esas pensiones costando hasta 4.000 millones al erario público, pues la esperanza de vida promedio de una de esas pensiones es de 40 años. Ese cálculo no incluye los casos en los que ex titulares terminan sus días casados con mujeres mucho más jóvenes (Razón Pública, 2013).

Estos regímenes especiales hacen que el Estado tenga que entrar en costos bastante altos y de largo plazo, ya que dadas las *condiciones preferenciales* que tienen estas personas, se les brinda una pensión que puede llegar a no ser acorde con su cotización, y que además los puede llegar a convertir en algunos casos en *free riders*. Esto, debido a que dejan de ser productivos teniendo las condiciones para serlo, beneficiando bajo las mismas circunstancias a sus cónyuges con la pensión de viudez, lo que hace que se vuelva un costo bastante alto y duradero para el Estado.

En conclusión, estas condiciones de inequidad hacen que el sistema pensional tenga grandes fallas, entre ellas que lo vuelva insostenible dados los altos costos de subsidios mal distribuidos, y pensiones de regímenes especiales que hacen que el gasto en pensiones sea bastante alto, ya que el 69% de los aportes del Estado para el sistema pensional van dirigidos a

cubrir este régimen especial. Esto hace que el sistema contribuya, a partir de los subsidios y las preferencias, a ampliar la desigualdad dentro del sistema y en la sociedad.

Sin embargo, el problema de los regímenes especiales es bastante complejo de solucionar, pues quienes legislan se encuentran directamente implicados en dicha decisión. Dejando esto a un lado, es conveniente un reajuste en estos regímenes especiales de manera tal que se establezcan unos condicionamientos que garanticen que la pensión se otorgue de forma proporcional a los salarios que se perciben y además que la pensión se otorgue a la edad que establece la ley como requisito de pensión. Cabe aclarar que a quienes se encuentran actualmente en este régimen no se les puede cambiar las condiciones pensionales que poseen, debido a que es un derecho otorgado que no se les puede arrebatar; por lo que las condiciones vigentes se pueden cambiar para futuros pensionados bajo el régimen especial de pensiones.

Cambio demográfico

Otro factor que afecta la sostenibilidad del sistema de pensiones es el cambio demográfico que está teniendo el país, especialmente el RPM, lo que en el largo plazo puede generar altos costos al gobierno que irán destinados a cubrir el déficit del sistema RPM si no se hace una planeación adecuada.

Como se puede observar en el Gráfico 2, la población colombiana se está *equilibrando* en términos generacionales, es decir, estamos perdiendo el bono demográfico³ de tal manera que la población económicamente activa tiende a equilibrarse con los adultos mayores y los niños. El efecto que tiene sobre el sistema de pensiones es en torno a los niveles de cotización, ya que se corre el riesgo de que se empeore la condición actual puesto que no es un sistema autosostenible.

Los bajos niveles de cotización actuales van a verse reflejados en el futuro con un gran déficit en el sistema pensional, lo que llevará a que el gobierno tenga que continuar incrementando su gasto en pensiones para poder brindar garantías de subsistencia a una población vulnerable como lo son los adultos mayores.

Por otro lado, la relación entre población económicamente activa y adultos mayores tiende a disminuir de forma exponencial con el paso del tiempo (ver Gráfico 3). Para el año 2015, Colombia tenía una relación de 6,7 trabajadores (PEA) por adulto mayor. Sin embargo, para el año 2050 esta

3 Bono demográfico: fenómeno que se da dentro del proceso de transición demográfica en el que la población en edad de trabajar es mayor que la dependiente (niños y adultos mayores) y, por tanto, el potencial productivo de la economía es mayor.

relación se verá reducida a 2, aproximadamente.

Como se puede observar, para el año 2050 la población colombiana habrá perdido su bono demográfico, por lo que es realmente necesario que el sistema de pensiones sea autosostenible para ese entonces. Aunque, al seguir con las condiciones actuales del sistema, es poco probable que suceda y más previsible es un escenario catastrófico.

En conclusión, el cambio demográfico es un causante de insostenibilidad del sistema a largo plazo; a pesar de que no se ven consecuencias en la actualidad, es necesario realizar una planificación a tiempo de tal manera que se eviten inconvenientes mayores en un futuro. Este es un tema bastante delicado, y si no se trabaja a tiempo puede llegar a generar grandes estragos, puesto que se va a ir incrementando el déficit de forma exponencial con la pérdida de cotizantes, haciendo que el gobierno entre a intervenir incrementando el gasto de forma considerable.

Gasto público

Como se ha podido apreciar, el gasto público en materia de pensiones es bastante alto. Sin embargo, esto se debe a las fallas que tiene el sistema, de tal manera que el Estado entra a cubrir los faltantes en el sistema de

pensiones, donde para el año 2016 hubo una transferencia de \$38.2 billones, los cuales se encuentran discriminados en la Tabla 3 (Montenegro, 2017).

Por otro lado, el RPM no es el único que genera costos al gobierno. A partir del año 2015, el sistema RAIS, el cual se considera autosostenible, comenzó a generar gastos al gobierno a través de las variaciones del salario mínimo por el Decreto 036 de 2015. Este decreto establece un parámetro de deslizamiento del salario mínimo que permita a las aseguradoras proyectar el crecimiento de las rentas vitalicias, el cual es equivalente al promedio aritmético del crecimiento real de la productividad de los últimos diez años, parámetro que no podrá ser inferior al 0%. En dado caso de que las proyecciones realizadas sean diferentes a las que efectivamente se pagan, el mecanismo genera una reserva matemática a partir de este diferencial, de tal forma que la aseguradora responda por el pago total de la mensualidad. Estas proyecciones se realizan a partir de información que brinda el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que asume la responsabilidad en diferenciales.

En caso de que el diferencial sea negativo, el proyectado es mayor al efectivamente pagado, las aseguradoras deben devolver al Ministerio de Hacienda el exceso que se genera

de dicha reserva matemática. Por otro lado, en caso de que el diferencial sea positivo, el Ministerio de Hacienda deberá pagar a las aseguradoras el faltante de la reserva matemática, de tal manera que se puedan cumplir las obligaciones.

Las proyecciones realizadas por las aseguradoras se hicieron teniendo en cuenta que la variación del salario mínimo solamente iba a ser equivalente a la inflación, pero dejaron de lado otros factores, como la productividad y el margen de negociación. Desde el año 2003, el promedio de productividad de las inversiones de los fondos se ha venido incrementando en más de 1,0 puntos porcentuales (p.p.) y con un margen negociado de más de 0,5 p.p.; lo que se ha convertido en un gasto para el ministerio a partir de las proyecciones erróneas generadas por los fondos de RAIS, ya que se han generado diferenciales positivos (Olivera, 2017). De tal manera que el déficit puede llegar a ser mayor y no está siendo considerado en la tabla anterior, puesto que realmente las diferencias entre las variaciones reales del salario y las estimaciones realizadas por los fondos RAIS hacen que el gobierno entre a cubrir faltantes por una mala planeación por parte de estos fondos.

El Gráfico 4 refleja la diferencia entre pensionados de RPM y RAIS. Como se

puede observar, el RPM cuenta con un volumen mucho mayor de pensionados respecto al RAIS: para febrero del año 2017, el sistema RPM contaba con un total de 1.248.649 pensionados, diez veces más que el RAIS que contaba para ese mismo periodo de tiempo con 113.542. Sin embargo, la variación en pensionados año tras año ha venido disminuyendo considerablemente en RPM: desde el año 2013 se ha reducido aproximadamente dicha variación en 20.000 personas por año, lo cual va asociado al cambio demográfico del cual se habló anteriormente. Por otro lado, el sistema de pensiones RAIS ha tenido un comportamiento similar con el paso de los años, como se puede observar en la gráfica, y además cabe resaltar que es difícil sacar conclusiones en torno a la sostenibilidad del RAIS debido al bajo número de pensionados que se encuentran dentro de este en contraste con Colpensiones (Colpensiones, 2017).

El gasto social del gobierno en pensiones es el mayor rubro de destinación del Presupuesto General de la Nación (PGN); sin embargo, se puede decir que es el menos eficiente en términos de beneficiarios. De los \$38 billones destinados por el Gobierno a pensiones en el PGN para el año 2016, solo 1,9 millones de personas se vieron beneficiadas. En contraste, de los \$11,6 billones destinados al régimen subsidiado de salud, 23,3 millones

de personas se vieron beneficiadas; en educación, \$31 billones se destinaron para beneficiar a 8,7 millones de personas.

En suma, el alto gasto del gobierno en el tema de pensiones, junto con el alto déficit que también posee en este rubro, se debe a las fallas que tiene el sistema, lo cual hace que dicho gasto sea de alguna forma ineficiente, ya que va destinado a cubrir déficits del sistema u obligaciones onerosas como los regímenes especiales. Es prudente hacer un análisis adecuado de la eficiencia del gasto que se está destinando a este rubro social y buscar soluciones adecuadas para que el gasto público del gobierno genere resultados realmente beneficiosos.

Conclusiones

En conclusión, el sistema pensional colombiano no es sostenible y tiende a empeorar con el paso del tiempo. Los grandes déficits, por falta de contribuciones que debe cubrir el gobierno, en un sistema que se planeó desde un comienzo iba a ser en gran medida autosostenible (RPM), dejando a un lado los subsidios del gobierno, lo cual hace que el gasto sea cada vez mayor por las condiciones de informalidad, inequidad y el cambio demográfico que presenta el país, por lo que es necesario reestructurar el sistema teniendo en cuenta estos factores.

Entiéndase por reforma estructural cambios en los planteamientos de recaudo por parte de las entidades pensionales, de tal forma que sean más flexibles y permitan a las personas ajustarse acorde con sus condiciones salariales; mejor implementación de subsidios por parte del gobierno; claros lineamientos financieros de tal manera que el sistema sea sostenible; sea equitativo tanto a nivel de ingresos, género y requisitos pensionales. Todo lo anterior, destinado a la búsqueda de un uso más eficiente del gasto del gobierno destinado a pensiones.

Al tener esto en cuenta, es necesario llevar a cabo una reforma estructural del sistema de pensiones de tal manera que ambos regímenes, tanto RPM como RAIS, se encuentren regulados bajo las mismas condiciones buscando que sean financieramente sostenibles, es decir, que se brinden las facilidades de acceso a los fondos de pensiones de tal manera que las personas puedan contribuir a partir de sus posibilidades permitiendo que se cumpla la finalidad del RPM (los aportes de los trabajadores de hoy financian las pensiones de hoy), y de paso reducir el gasto del gobierno destinado a solventar los déficits que genera el sistema por sus fallas.

Por otro lado, el sistema debe ser más equitativo de tal forma que se generen realmente incentivos y garantías a las

personas para que puedan realizar sus aportes a pensión vinculando a aquellos trabajadores que devengan salarios inferiores a 1 SMMV, para brindarles igualdad de oportunidades; tener en cuenta las condiciones laborales de las mujeres, y hacer un mejor uso de los subsidios en cuanto a sus destinatarios, ya que de alguna forma se generaría un mayor impacto usando esos recursos en quienes en verdad los necesitan.

Igualmente, es necesario que la reforma al sistema de pensiones sea consistente y precisa, que busque solucionar los problemas de forma clara a partir de una reforma estructural que consista en reestructurar la forma de contribución de los trabajadores de acuerdo con las realidades de la economía nacional y así mismo redistribuya los subsidios pensionales

de tal forma que beneficia a quienes en verdad lo necesitan. Además, que sea duradera, para que no se recurra a las reformas que se han realizado constantemente en busca de aumentar la edad de pensión y los montos de cotización para solventar las fallas financieras del sistema.

Es necesario que se atienda aquella población de bajos ingresos que, por ley, no tiene posibilidad de realizar aportes (ingresos menores a un SMMLV) y además no cuenta con los recursos suficientes para hacerlo. Se deben generar incentivos a aquellas personas en condición de informalidad laboral para que contribuyan en el sistema en pro de su bienestar futuro. Esta población vulnerable en un futuro debe ser el foco de atención del gobierno, de forma que se haga un mejor uso de los recursos que brinda.

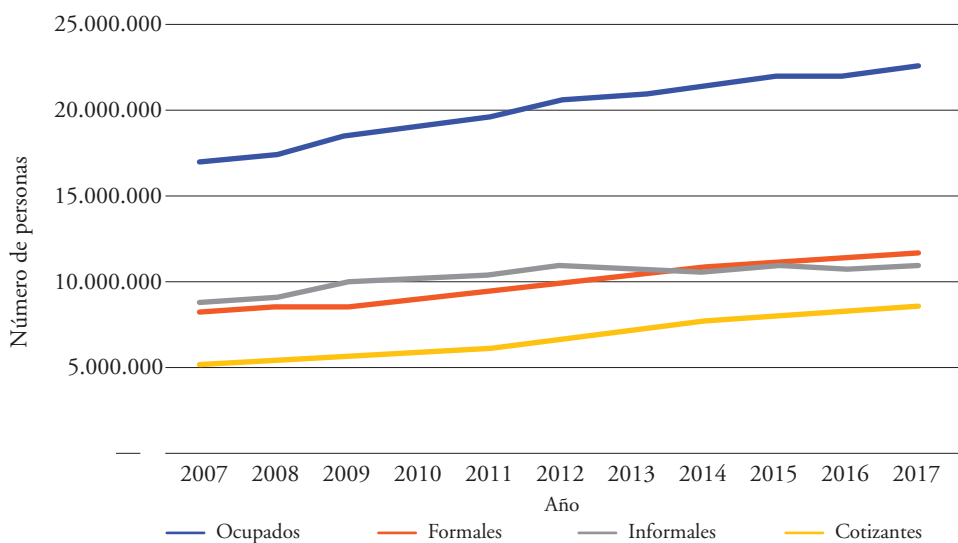
Anexos

Tabla 1. Tipos de sostenibilidad Sistema de Pensiones

Equilibrio de Sistema	Deuda del Sistema	Tipo
Contribución = Pensión	Saldo de Deuda = 0	Autosostenible
Contribución + Subsidio = Pensión	Saldo de Deuda = 0	Sostenible
Contribución + Subsidio < Pensión	Saldo de Deuda > 0	Insostenible

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Distribución población ocupada y cotizantes a pensión



Fuente: Elaboración propia Datos: GEIH-DANE.

Tabla 2. Diferencias de cotizaciones de acuerdo al nivel salarial

	Una persona cotizando toda su vida obtiene			
	Cotizando sobre	Pensión	Ahorro	Subsidio
Hombre	1 SMMLV	\$161,6	\$95,90	\$65,6
Mujer				\$80,9
Hombre	10 SMMLV	\$1.244,6	\$962,3	\$282,3
Mujer				\$392,2

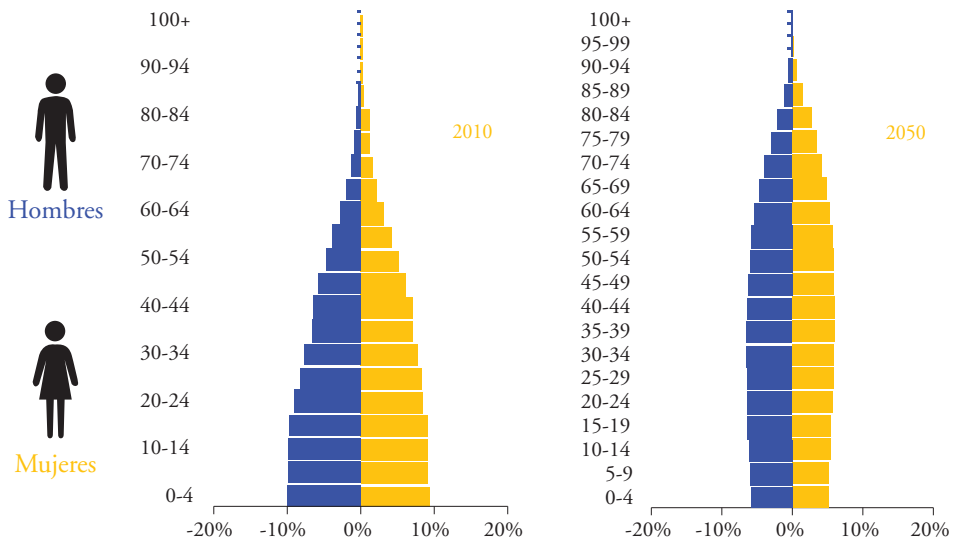
Fuente: Colpensiones.

Tabla 3. Gasto del PGN destinado a pensiones de régimen especial

	2016
Ministerio de Defensa	\$5.323.434.170.243
Policía Nacional	\$554.017.417.807
Caja de Retiro Fuerzas Militares	\$2.048.310.904.132
Caja de Retiro Policía Nacional	\$2.304.212.802.116
Congreso	\$271.731.683.373
Total	\$10.501.706.977.671

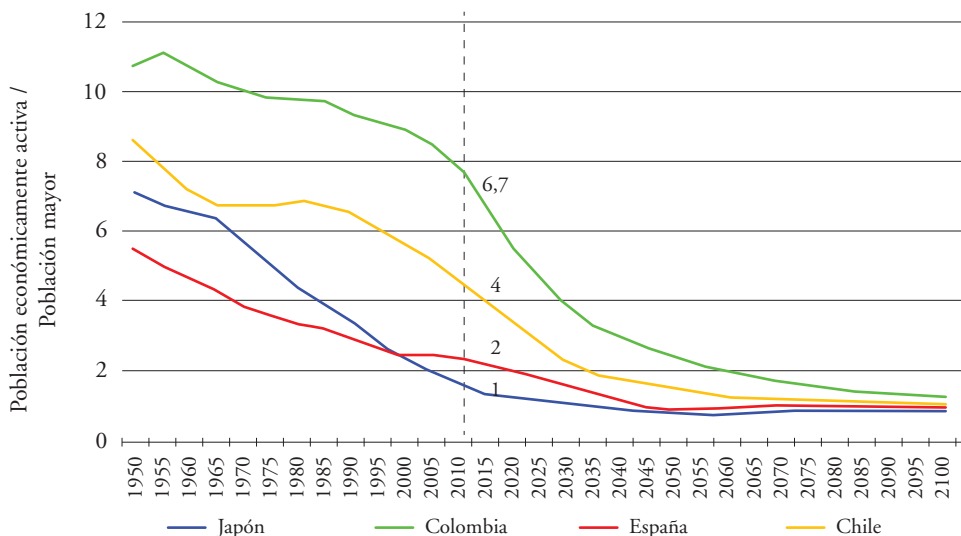
Fuente: Elaboración Propia - Ley de Presupuesto General de la Nación 2016 – Ministerio de Hacienda.

Gráfico 2. Cambio demográfico Colombia



Fuente: Asofondos- Datos: Naciones Unidas.

Gráfico 3. Número de trabajadores (PEA) por cada adulto mayor (1950-2100)



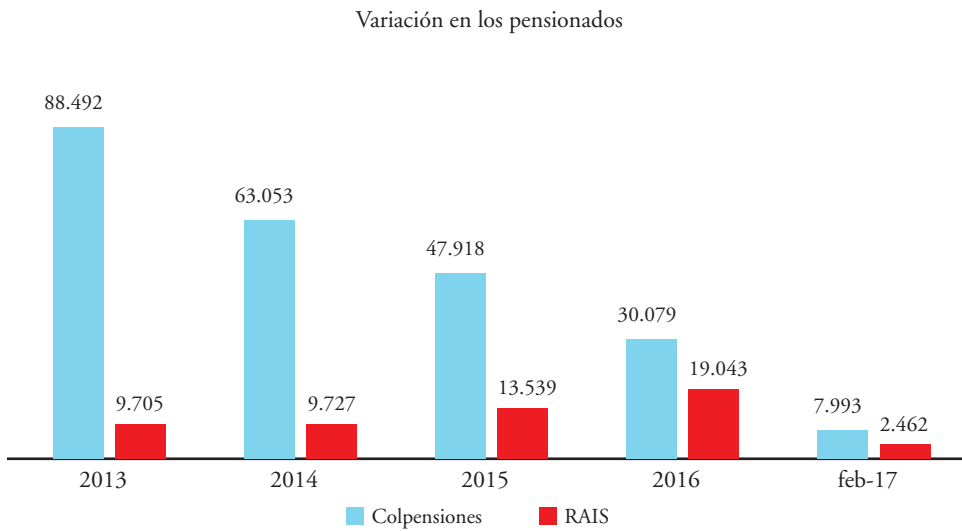
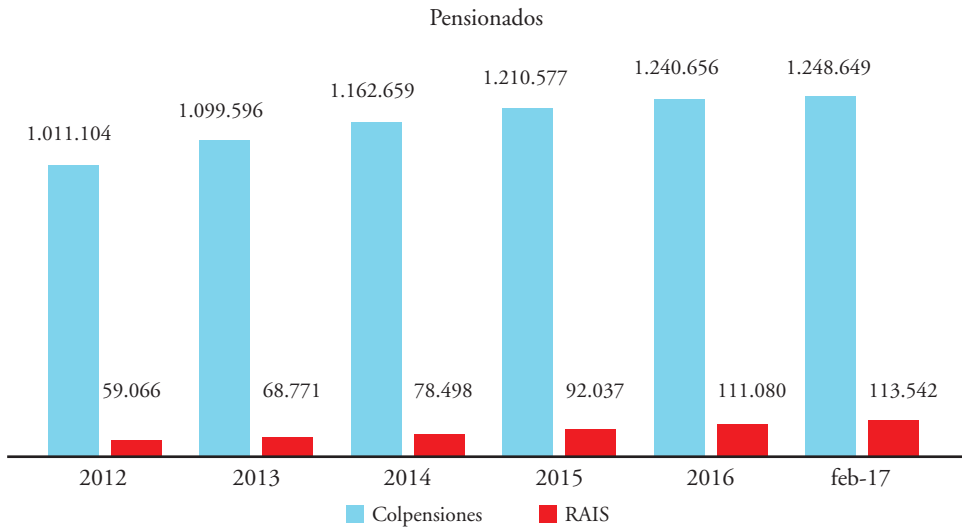
Fuente: Asofondos- Datos: Naciones Unidas.

Tabla 4. Gasto del Gobierno a 2016 en pensiones. Billones de pesos 2016

Concepto	Pensionados	Egresos (pensionados)	Ingresos (cotizaciones y traslados)	Déficit (neto a cubrir con PGN)
Colpensiones	1.305.025	24.9	12.7	12.2
Magisterio	219.927	5.4	-	5.4
Pensiones FOPEP	323.235	10.0	-	10.0
Asignaciones y pensiones defensa	242.376	6.6	-	6.6
Bonos y otros	18.091	4.0	-	4.0
Total	2.108.654	50.9	12.7	38.2

Fuente: Asofondos- Datos: Presupuesto General de la Nación. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2016.

Gráfico 4. Comparativa pensionados Colpensiones y RAIS



Fuente: Colpensiones.

Bibliografía

¿Por qué subsisten los regímenes especiales de pensiones? (s/f). Recuperado el 9 de septiembre de 2017, a partir de <https://www.razonpublica.com/econom-y-sociedad-temas-29/3557-ipor-que-subsisten-los-regimenes-especiales-de-pensiones.html>

Actualícese (2013, febrero 12). *Llegó la reforma pensional: habrá revolcón en pensiones en Colombia* | HSB Noticias. Recuperado el 18 de agosto de 2017, a partir de <http://hsbnoticias.com/lleg%C3%B3-la-reforma-pensional-habr%C3%A1-revolc%C3%B3n-en-pensiones-en-colombia-28884content/uploads/2016/06/Protecci%C3%B3n-economica-para-la-vejez-en-Colombia.pdf>

Actualícese (2017, febrero 27). *Desigualdad pensional, un problema que en su momento tendrá que ver el Gobierno*. Recuperado el 18 de agosto de 2017, a partir de <http://actualicese.com/actualidad/2017/02/27/desigualdad-pensional-un-problema-que-en-su-momento-tendra-que-ver-el-gobierno/>

Actualícese (2017, marzo 20). *El desafío para corregir los problemas del sistema pensional pasa por la formalización laboral*. Recuperado el 18 de agosto de 2017, a partir de <http://actualicese.com/actualidad/2017/03/20/el-desafio-para-corregir-los-problemas-del-sistema-pensional-pasa-por-la-formalizacion-laboral/>

Actualícese (2017, abril 7). *Desde Asofondos aseguran que el próximo Gobierno tiene que hacer la reforma pensional*. Recuperado el 18 de agosto de 2017, a partir de <http://actualicese.com/actualidad/2017/04/07/desde-asofondos-aseguran-que-el-proximo-gobierno-tiene-que-hacer-la-reforma-pensional/>

Actualícese (2017, mayo 16). *Gerente del Banco de la República piensa que reforma pensional en Colombia es importante y necesaria* Recuperado el 18 de agosto de 2017, a partir de <http://actualicese.com/actualidad/2017/05/16/gerente-del-banco-de-la-republica-piensa-que-reforma-pensional-en-colombia-es-importante-y-necesaria/>

Actualícese (2017, mayo 22). *Centrales obreras dicen que reforma pensional no jalonaría la economía nacional*. Recuperado el 18 de agosto de 2017, a partir de <http://actualicese.com/actualidad/2017/05/22/centrales-obreras-dicen-que-reforma-pensional-no-jalonaria-la-economia-nacional/>

ARRIETA MENDOZA, C. I. (2011, diciembre). *Las reformas del sistema pensional en Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung Colombia-FESCOL.

AYALA, U. y ACOSTA, O. L. (2002). *Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL/ECLAC, Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva.

MARTÍNEZ, N. (s/f). *Se habla de reforma pensional y la gente pierde la fe en su vejez*. Recuperado el 18 de agosto de 2017, a partir de <https://www.publmetro.co/colombia/2017/03/10/se-habla-reforma-pensional-gente-pierde-fe-vejez.html>

MONTENEGRO, S. (2017). *Sistema general de pensiones colombiano*, Asofondos.

OLIVERA, M. (2017, mayo). *Protección para la Vejez y Gasto Público*. Colpensiones.

El Tiempo, C. E. E. (s/f-b). *Gobierno no avaló la rebaja en cotización para los pensionados*. Recuperado el 18 de agosto de 2017, a partir

de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/rebaja-en-cotizacion-para-pensionados-y-semanas-para-mujeres-no-fue-avalado-por-el-gobierno-110474>

El Tiempo, C. E. E. (s/f-c). *Unos \$ 3 billones al mes han ganado los afiliados a las AFP*. Recuperado el 18 de agosto de 2017, a partir de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/afiliados-a-fondos-pensionales-privados-han-ganado-unos-3-billones-al-mes-103326>

El Tiempo, C. E. E. (s/f-a). *\$ 9,7 billones al año cuestan los jubilados de 36 entidades eliminadas*. Recuperado el 18 de agosto de 2017, a partir de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/jubilados-mantienen-vivas-a-empresas-que-ya-fueron-liquidadas-108516>

JARA, D. (2006, diciembre). Modelo de la regulación de las AFP en Colombia y su impacto en el portafolio de los fondos de pensiones. *Revista ESPE*, (52), 162-221.

REVEIZ, A.; LEÓN, C. *et al.* (2008). Administración de fondos de pensiones y multifondos en Colombia. *Borradores de Economía, Central Bank of Colombia*, 4598. Recuperado a partir de https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Leon11/publication/4828077_Administracion_de_fondos_de_pensiones_y_multifondos_en_Colombia/

[links/0c96052a6a482d3f41000000/Administracion-de-fondos-de-pensiones-y-multifondos-en-Colombia.pdf](https://www.eltiempo.com/economia/links/0c96052a6a482d3f41000000/Administracion-de-fondos-de-pensiones-y-multifondos-en-Colombia.pdf)

REVEIZ, A.; LEÓN, C.; LASERNA, J. M. y MARTÍNEZ, I. (2008, junio). Recomendaciones para la modificación del régimen de pensiones obligatorias de Colombia. *Ensayos sobre política económica*, 26(56), 78-113.

TORRES, R. M. S. *et al.* (2008). *La crisis del sistema pensional colombiano. Análisis de cobertura y críticas a las fallidas reformas*. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Recuperado a partir de http://cienciashumanasyeconomicas.medellin.unal.edu.co/revistas/ensayosdeeconomia/images/default/files/ede/pdf/ede_32/ede_32_05_sanchez_roberto_-_crisis_sistema_pensional_colombiano_analisis_cobertura_criticas_fallidas_reformas.pdf

VILLAR, L. (2017, mayo). *Notas sobre el sistema pensional colombiano*. Comisión de Gasto Público.

VILLAR, L.; FLÓREZ, C. E.; VALENCIA-LÓPEZ, N.; ALZATE, J. P. y PERTUZ, M. C. (s/f). *Protección económica para la vejez en Colombia*. Recuperado a partir de <http://www.ciss.net/wp->