

# REFORMA PENSIONAL

## ¿Está en riesgo el ahorro programado para la vejez?

 **ICP**  
DESDE 1987

 **KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**



**Carlos Augusto Chacón Monsalve**

Director ejecutivo

**Paula Onzaga Vergara**

Coordinadora Observatorio Legislativo

**Alba Isabel García Giraldo**

Coordinadora Observatorio de Impacto Económico de las Políticas

**Katherinn Cuervo Rojas**

Coordinadora de comunicaciones

**Corrección de estilo**

Coordinación de comunicaciones

**Diseño y diagramación**

**Myriam Alexandra Romero Montilla**

**Luisa Fernanda Peña Guevara**

**Fundación Konrad Adenauer - KAS**

Calle 93b #18 - 12

(+57) 6017430947

[www.kas.de/web/kolombien](http://www.kas.de/web/kolombien)

**Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP**

Calle 70 #7a - 29

(+57) 313 431 20 95

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

**Agosto, 2023**

**Bogotá, Colombia**

## PRESENTACIÓN

Desde el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP-, a través de los **Observatorios Legislativo**<sup>1</sup> y de **Impacto Económico de las Políticas**<sup>2</sup>; y en conjunto con la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS), presentamos al Congreso de la República, el Gobierno nacional y la opinión pública, las siguientes **consideraciones y recomendaciones** que tienen como propósito contribuir al debate político frente a la discusión del proyecto de reforma pensional que se encuentra en trámite en el Congreso y que busca modificar las reglas del sistema pensional para los colombianos.

Las consideraciones y recomendaciones que se presentan a continuación son el resultado de la **mesa de expertos que se llevó a cabo el 1 de junio de 2023**, en la cual participaron congresistas, gremios, académicos, funcionarios del sector público y privado, así como de la consulta a diversos expertos durante las últimas semanas, luego de conocerse el **texto de la ponencia radicado para debate y votación en la plenaria del Senado de la República**.

El presente documento se estructura a partir de un contexto sobre la iniciativa gubernamental de **reforma que se aprobó el pasado 14 de junio en la Comisión Séptima de Senado**, desarrolla un análisis de los principales aspectos que generan preocupaciones respecto al ahorro y el futuro pensional de los trabajadores, **la sostenibilidad del sistema, los riesgos de politización, ineficiencia y clientelismo de Colpensiones**, y otros aspectos que resultan relevantes en la discusión que le corresponde al Congreso llevar a cabo, garantizando los mayores criterios técnicos para no poner en riesgo el sistema pensional.

---

<sup>1</sup> Busca contribuir mediante el diálogo intersectorial al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia legislativa, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social.

<sup>2</sup> Evalúa el impacto económico y político de las políticas y programas de Gobierno, así como, de las propuestas legislativas que cursan en el Congreso de la República. Lo hace dentro del marco de la defensa de la libertad, del mercado y de la democracia.

## TABLA DE CONTENIDO

|  |   |
|--|---|
| Presentación.....                        | 3 |
| Contexto general reforma pensional ..... | 5 |

### Análisis y recomendaciones

|  |          |
|--|----------|
| <b>AFECTACIÓN A LOS TRABAJADORES.....</b>  | <b>9</b> |
| 1. Sobre el Pilar Semicolaborativo.....  | 9        |
| 2. Sobre el Pilar Colaborativo.....  | 11       |
| 3. Sobre el requisito para acceder al Régimen de Transición.....                         | 14       |
| 4. Sobre fortalecer los incentivos para el Pilar Voluntario.....                         | 16       |
| 5. Sobre promover alternativas de inversión en el exterior para los<br>trabajadores..... | 17       |
| 6. Sobre la pensión de sobrevivientes y su heredabilidad.....                            | 19       |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>MEDIDAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA.....</b>                             | <b>20</b> |
| 1. Terminar el régimen pensional especial de altos funcionarios<br>del Estado..... | 20        |
| 2. Promover incentivos para la formalidad laboral.....                             | 21        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RIESGOS DE POLITIZACIÓN Y CLIENTELISMO.....</b> | <b>24</b> |
|--|-----------|

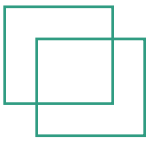
|   |           |
|---|-----------|
| <b>OTROS POSIBLES IMPACTOS Y EFECTOS.....</b> | <b>25</b> |
|---|-----------|

### ANEXO

#### ASPECTOS DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO: ELEMENTOS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CENTRALES PARA LA DISCUSIÓN DE UNA REFORMA PENSIONAL.....</b>     | <b>28</b> |
| 1. Sistema pensional colombiano.....                                 | 29        |
| 2. Desempeño de fondos privados colombianos frente a la<br>OCDE..... | 29        |
| 3. Proyecciones poblacionales del DANE de 2018 a 2070.....           | 29        |
| 4. La edad de jubilación en Colombia y la OCDE.....                  | 35        |

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| <b>Bibliografía.....</b> | <b>36</b> |
|--------------------------|-----------|



## CONTEXTO GENERAL REFORMA PENSIONAL

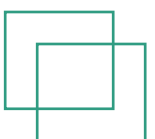
El 22 de marzo el Ministerio de Trabajo en cabeza de la ministra Gloria Inés Ramírez, radicó oficialmente el texto de reforma pensional que esperaba discutirse en sus cuatro debates durante el **segundo periodo legislativo (marzo 16 de 2023-junio 20 de 2023) de la legislatura 2022-2023**. La reforma pensional se presentó después de cuatro meses de trabajo en subcomisiones liderada por la cartera pensional y laboral, junto con la participación de gremios y sindicatos. El texto radicado ante el Congreso de la República, acogió varias de las recomendaciones del Banco Mundial y así lo radicó el Gobierno nacional para empezar a ser discutido en la Comisión Séptima del Senado.

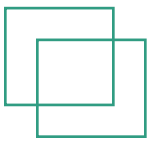
La iniciativa gubernamental, propone que los trabajadores con los más bajos ingresos laborales (**Pilar Contributivo**), que actualmente cotizan en Fondos Privados de Pensiones (AFP) se trasladen al régimen público, Colpensiones. De este modo, se espera obtener los recursos necesarios para financiar un ingreso básico para adultos mayores carentes de pensión (**Pilar Solidario**), estimado por el Gobierno en doscientos veintitrés mil pesos (\$223.000) mensuales por persona, para cada beneficiario, en cifras de 2023. Informalmente, se calcula que los beneficiados podrían acercarse a los tres millones de personas, un equivalente a cerca del 62 % de las personas mayores de 62 años en Colombia, lo que implicaría un esfuerzo fiscal entre **\$6 y \$8 billones anuales**, en función de la cantidad de adultos mayores beneficiados de este pilar.

En este escenario y después de tres meses de haber sido radicada la reforma. El proyecto fue discutido y **aprobado en la Comisión Séptima del Senado, el pasado 14 de junio**. Tras dos días de discusión y con 94 artículos aprobados, la Comisión Séptima del Senado, en cabeza de la presidenta Norma Hurtado, del Partido de la U, aprobó en su totalidad la ponencia en primer debate, con muy pocos cambios y a pesar de que varios congresistas expresaron su reparo sobre varios artículos, finalmente hubo consenso y terminó siendo aprobada.

Con respecto a **la ponencia para segundo debate**, uno de los cambios más significativos que quedaron consignados en la discusión de la Plenaria del Senado de la República, fue el **artículo 76**, el cual se modificó, replanteando el número de semanas de cotización para el régimen de transición, el articulado contemplaba inicialmente 1.000, sin embargo, se modificó pasando a 750 en el caso de las mujeres y a 900 en el caso de los hombres.

Así mismo, el Congreso aprobó sin modificación, el **artículo 12**, referente al tope de tres salarios mínimos que define las cotizaciones que van a Colpensiones en el pilar contributivo, un punto que sigue siendo de preocupación y de debate en la opinión pública, dado la falta de claridad en el financiamiento de estos recursos.





También se discutió ampliamente el **artículo 77**, que contiene las determinaciones a través de las cuales se podría hacer un traslado de régimen. Aunque también recibió algunas críticas, se aprobó el **artículo 36**, que establece un beneficio en la disminución de semanas para las mujeres con hijos como reconocimiento al trabajo no remunerado. **El beneficio es de hasta 50 semanas por cada hijo.**

Cabe mencionar que para el **nuevo periodo legislativo que empezó el 20 de julio del año en curso, el Gobierno nacional radicará la ponencia para segundo debate del proyecto de ley de Reforma pensional**, el cual deberá ser aprobado por mayorías ordinarias en la Plenaria del Senado. Por esta razón, el Gobierno del presidente Gustavo Petro, nuevamente tendrá que construir consensos al interior del Congreso, especialmente con los partidos tradicionales que ya no hacen parte de su coalición de Gobierno, sino que se consideran **“independientes”**, ya varios congresistas han demostrado sus reparos frente a algunos artículos de la reforma que fueron aprobados en primer debate, como es el caso del **Partido de la U y algunos miembros del Partido Verde.**

Desde el ICP desarrollamos un documento de recomendaciones sobre la reforma pensional presentada por el Gobierno nacional. En el análisis se contemplan algunos puntos como el contenido de la ponencia para segundo debate, **las consecuencias que tendrán los puntos principales sobre el sistema general de pensiones actual en nuestro país, así como una descripción y un análisis del efecto que tendrá la aprobación de dicho proyecto de ley en el Congreso de la República.**

### **La propuesta del Gobierno de Gustavo Petro**

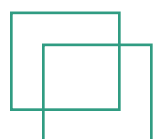
El Gobierno argumenta fundamentar su propuesta en la adopción del esquema de pilares, los cuales quedarían conformados así:

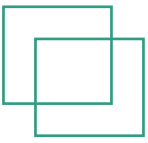
#### **Pilar Solidario:**

- Otorgaría una renta básica correspondiente a \$223.000 mensuales.
- Cobijaría a “adultos mayores pobres” focalizados según criterios del Gobierno nacional.

#### **Pilar Semicontributivo:**

- Integrado por personas mayores de 65 años que no hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión habiendo cotizado al sistema.
- Correspondería a la alternativa de ahorros complementados por BEPS (Beneficios Económicos Periódicos). Se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación y con aportes propios.





### **Pilar Contributivo:**

Tendría dos componentes:

#### **De prima media:**

- Integrado por trabajadores que devengan hasta 3 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMVL), quienes realizarían obligatoriamente sus aportes a Colpensiones.

#### **Complementario de ahorro individual:**

Integrado por trabajadores que devengan por encima de 3 SMMVL. Las prestaciones se financiarían con el monto del ahorro individual alcanzado y sus respectivos rendimientos.

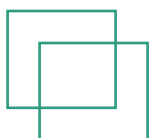
#### **Pilar de Ahorro Voluntario:**

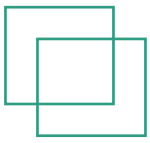
Conformado por los aportes adicionales que podrían hacerse al Régimen de Ahorro Individual de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (AFP).

Resulta necesario reconocer que suponiendo el escenario más optimista en el cual la tasa de desempleo tiende a cero, y todas las personas vinculadas al mercado laboral cotizan para una pensión; de acuerdo con las proyecciones poblacionales del DANE, se hace evidente que no habrá suficientes cotizantes para financiar la estructura del sistema pensional que propone el Gobierno nacional.

Las proyecciones poblacionales del DANE y los cálculos de la razón de dependencia (por cada 100 personas en edad económicamente productiva, cuántas hay en edad económicamente improductiva), reflejan un paulatino envejecimiento de la población a 2070: incrementos en la carga económica hacia la población en edad productiva y limitación en términos de recursos humanos. Habrá incrementos en la razón de dependencia, y disminución del número de jóvenes cotizando para una pensión por cada adulto mayor recibiendo una mesada pensional.

Mientras para 2020, por cada 100 personas en edad económicamente productiva hay 49 en edad económicamente improductiva, y 7 jóvenes cotizando para pensión por cada adulto pensionado; en 2070, por cada 100 personas en edad económicamente productiva habrá 65 que no lo estén, y 2 jóvenes cotizando para una pensión por cada adulto mayor recibéndola.

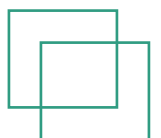




Es tiempo de revisar la experiencia con la cual países como Alemania, Dinamarca y Francia, enfrentan el incremento de la esperanza de vida al nacer y las bajas tasas de natalidad: teniendo un alto desarrollo económico y alta conciencia de apoyo financiero a la vejez a través de las pensiones se han visto obligados en sus reformas pensionales a retrasar la edad de jubilación. Tengamos en cuenta que estos tres países unidos a 10 más, de los 38 que tiene la OCDE, cuentan ahora con un vínculo automático entre la esperanza de vida al nacer y la edad de retiro.

Adicionalmente, resulta necesario considerar la resistencia a la baja en los índices de cotización y aportes tanto obligatorios como voluntarios derivados de la informalidad laboral y las divergencias entre las reformas pensional y laboral. Existe un factor de riesgo directo, la reforma laboral no incentiva la formalidad, sino al contrario, los pocos trabajadores que están cotizando son quienes sostienen el sistema pensional actual. Al no concentrarnos en disminuir la informalidad, cada vez serán menos los cotizantes y por ende menos recursos para garantizar una pensión.

De acuerdo con la ANIF, a 2070 se habrán requerido cerca de 358 billones de pesos para financiar el subsidio de 223 mil pesos a 2,5 millones de personas clasificadas en el Sisbén A, B y C con más de 65 años, potenciales receptores del beneficio, estimando para esta población un crecimiento anual de 1%, (ANIF, 2023). Quiere decir, que hasta 2070, anualmente, el subsidio tendría un costo aproximado de 7,6 billones de pesos, equivalente a la mitad del 30 o 40% de los recursos que se obtendrían al resolver las ineficiencias del gasto público identificadas por el BID, las cuales le cuestan a Colombia el 4,8% del PIB anualmente, aproximadamente 43 billones de pesos.





## ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

Entre los principales riesgos que se pueden observar están los asociados a las posibles afectaciones a los trabajadores, los problemas de sostenibilidad financiera del modelo propuesto, los riesgos de politización, ineficiencia y clientelismo de un sistema pensional mayoritariamente estatal y otros posibles impactos a la economía.

**Los puntos que exponemos son clave, dado que, la votación de cada congresista en este proyecto tendrá un impacto en el futuro pensional de todos los colombianos.**

### AFECTACIONES A LOS TRABAJADORES

#### 1. Sobre el Pilar Semicontributivo

##### **Artículo 18. Características del Pilar Semicontributivo**

(...) **a)** Los(as) colombianos(as) residentes en el territorio nacional mayores de sesenta y cinco (65) años hombres y sesenta (60) años mujeres que hayan contribuido al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez entre trescientas (300) y menos de mil (1000) semanas y que sean elegibles para el Pilar Solidario.

Para este grupo de personas, el beneficio consistirá en una Renta Vitalicia que se determinará con base en la suma de los siguientes valores: i) Para el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, el valor de las cotizaciones traído a valor presente con la inflación fin de período del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); y ii) Para el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo, el saldo de la cuenta de ahorro individual.

Le corresponde al Ministerio del Trabajo garantizar y vigilar la efectiva inclusión de los elegibles para el pilar solidario de que trata el literal a) de este artículo.

Este grupo de personas también recibirán la prestación que se otorgue en el Pilar Solidario.

**b)** Los(as) afiliados al sistema mayores de sesenta y cinco (65) años hombres y sesenta (60) años mujeres que hayan contribuido al Sistema de Protección Social Integral para la

Vejez entre trescientas (300) y menos de mil (1000) semanas y que no sean elegibles para el Pilar Solidario.

Para este grupo de personas, el beneficio consistirá en una Renta Vitalicia que se determinará con base en la suma de los siguientes valores: i) Para el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, el valor de las cotizaciones traído a valor presente con la inflación fin de período del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) aumentado en un 3 % efectivo anual; y ii) Para el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo, el saldo de la cuenta de ahorro individual, que incluye bonos pensionales si hubiere lugar. Deberán manifestar al fondo pensional su intención de acogerse a esta modalidad.

**c)** Las personas cuyo ingreso sea inferior a un salario mínimo legal mensual vigente, que realicen aportes de acuerdo con su capacidad económica a través del Programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, también podrán tener una Renta Vitalicia, la cual será inferior a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente al año del otorgamiento, el valor de las cotizaciones traído a valor presente con la inflación de período del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con un subsidio mínimo del 30 % de conformidad con la normatividad vigente o la que expida el Gobierno Nacional, o ser susceptibles de devolución, en su totalidad y en un solo pago, previo el cumplimiento de los respectivos requisitos de edad, establecidos en la normatividad vigente”.

## Contexto

Este artículo establece el **mecanismo mediante el cual se realizarán las devoluciones a aquellas personas que no lograron las condiciones de jubilación descritas en el proyecto de ley, pero que sí cotizaron entre 150 y 1.000 semanas.** Colombianos que no podrían aplicar al pilar solidario y tampoco podrán garantizar una pensión digna en el pilar semicontributivo, porque tendrán que acogerse al nuevo modelo de sistema pensional en el que **no podrán recibir la devolución de sus recursos, ni recibir rentabilidades.** Según Asofondos, “el 80 % de los afiliados no lograrán pensionarse y perderán la mayor parte de sus rentabilidades” (La República, 2023).

Preocupa la **regresividad de este pilar** porque afecta principalmente a informales y madres cabeza de familia (cerca de un 70 % de los trabajadores que hoy cotizan y que no cumplen con los requisitos), éstas personas recibirían una pensión vitalicia que sería determinada por el Estado.

**Desincentivo al ahorro.** Al no estar definidos los criterios de determinación y focalización entre los pilares solidario y semicontributivo, los trabajadores independientes preferirían no cotizar.

## Recomendaciones

- a. **Eliminar y replantear completamente el esquema de renta vitalicia propuesto en el artículo 18.** Este artículo termina castigando a los trabajadores que realizaron un esfuerzo por ahorrar durante toda su vida, ya que, no recibirán intereses sobre el componente administrado por el régimen público.

Esta propuesta de renta vitalicia, a diferencia de lo actualmente establecido por la Ley 100, define un cambio significativo y representa un detrimento en el ahorro privado de los colombianos. Según la normativa vigente, los Fondos Privados deben hacer devolución de los saldos más los rendimientos, en aquellos casos en los que una persona no cumple con los requisitos para acceder a la pensión. Esto último, no sucedería con la iniciativa propuesta, debido a que, al no contar con una cuenta individual de ahorro, la mesada que termina recibiendo la persona jubilada de por vida, no solo terminaría siendo irrisoria, si no que, lo poco o lo mucho que haya ahorrado no generaría interés alguno, ni tendría la posibilidad de devolución.

- b. **Plantear esquemas de ahorro individual con capitalización dirigidos a personas con mayores probabilidades de no cumplir con los requisitos de pensión, con el fin de contribuir a reducir el impacto negativo sobre el ahorro privado debido a la falta de reconocimiento de rendimientos.** Con ello se mitigará el castigo generado al ahorro privado por el no reconocimiento de rendimientos, y simultáneamente no será convertida la cotización en un rubro de gasto corriente donde los trabajadores con menos capacidad de ahorro financier/paguen las pensiones más altas del nuevo sistema pensional.
- c. **Replantear la edad para la devolución de los aportes y/o cotizaciones realizadas por el trabajador.** Según el artículo 18, se establece una edad de 62 años para las mujeres y 65 años para los hombres, lo cual implica un tiempo de espera para el reconocimiento de la renta vitalicia generando una condición de vulnerabilidad económica a los trabajadores menos favorecidos.

## 2. Sobre el Pilar Contributivo

### **Artículo 19. Características del pilar contributivo**

..." o) Los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual que a la entrada en vigencia de esta ley administran las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, seguirán siendo administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez, momento en el cual el valor de las cotizaciones realizadas junto con los rendimientos

*hasta por los tres (3) smlmv serán trasladados al Componente de Prima Media administrado por COLPENSIONES y el valor que exceda de la cotización de tres (3) smlmv continuará en el Componente Complementario de Ahorro Individual para constituir una renta vitalicia para la pensión integral...”*

## Contexto

Este artículo en su literal “o”, pretende garantizar que más colombianos accedan a pensión y que quienes no cumplan los requisitos para ello puedan tener mesadas solidarias. “La propuesta del Gobierno plantea que el 19,1 % de las cotizaciones irán a las AFP y el restante a Colpensiones. Además, cerca del 25,3 % será destinado al fondo de ahorro. Lo que implica que \$26,6 billones irán para Colpensiones y de estos, \$8,3 billones se destinarán al fondo de ahorro. En contraste, \$6,2 billones serán para las AFP, las cuales con el régimen actual tienen alrededor de \$20,3 billones”.

La reforma es una propuesta en la que la toma de decisiones del gobierno sustituye a la elección individual. Reduce la libertad económica de la gente limitándole su posibilidad de tomar el control de sus ahorros, impidiéndole decidir en cuál de las posibles alternativas que ofrece el mercado desea invertir su dinero. El hecho de que, a febrero de 2023, las AFP tengan cerca del 74% de los afiliados y Colpensiones el restante 26%, revela que los consumidores de productos financieros relacionados con la gestión del ahorro pensional, prefieren una administración mediada por las AFP. Cabe aclarar que Colpensiones supera en número de pensionados a las AFP, porque la edad promedio de los afiliados a las AFP es de 35 años.

Mientras queda en tela de juicio la capacidad operativa de Colpensiones frente a la gestión de sus actuales afiliados y los potenciales, las cifras presentadas por la OCDE en 2023 en su informe Pension Markets in Focus, dan testimonio del costo de oportunidad que representaría para los trabajadores colombianos, trasladar la administración de sus ahorros pensionales desde las AFP al fondo gubernamental. La gestión de las AFP ha permitido que el promedio de la tasa de retorno anual de los años 2019, 2020 y 2021 haya sido de 7,2% (11,0% en 2019, 7,2% en 2020 y 3,4% en 2021). En consecuencia, ¿estará asumiendo Colpensiones una gestión para la que carece de estructura, cuando las AFP lo han venido haciendo eficazmente?

Estos retornos en los fondos se vuelven especialmente importantes en horizontes largos de tiempo. La administración de tales sumas por las AFP consiste esencialmente en invertir las con miras a obtener rendimientos. De este modo los ahorros de los trabajadores además de no perder poder adquisitivo en economías inflacionarias, se acrecientan como consecuencia de los rendimientos. Así las cosas, los futuros pensionados se benefician de tal financiación, porque durante varios años (hasta su jubilación) los rendimientos aumentan el valor de los fondos de que dispondrán para atender sus mesadas pensionales.

Un mayor tiempo de cotización al sistema y un incremento gradual en el porcentaje de los aportes incrementa el monto del ahorro presente y representa rendimientos de inversión superiores en horizontes largos de tiempo. Esta es una forma de garantizar mayor y mejor financiación para el sistema pensional colombiano, actualmente amenazado por incrementos en la razón de dependencia y por una disminución en el número de jóvenes cotizantes por cada adulto mayor.

El umbral de tres (3) Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMMLV) **es un techo muy elevado para el tamaño de los aportes de los colombianos, lo que podría generar, entre otras, las siguientes consecuencias:**

- Sería regresivo para las personas que quedan en el pilar semicontributivo, quienes no lograron los requisitos para pensionarse, terminarían subsidiado a las pensiones más altas del nuevo régimen complementario y financiando el gasto corriente.
- Distorsiona la focalización de los subsidios al grueso de los cotizantes ubicados en un Salario Mínimo Legal Vigente (SMMLV).

## Recomendaciones

- a. Proponer la consolidación de un único pilar contributivo de capitalización individual administrado por entes públicos y privados.** Lo anterior, sugiere que **Colpensiones se consolide como una AFP pública**, que al igual que los fondos privados, ingresen a competir bajo unas mismas reglas. De esta forma, se mantiene la libertad de elección de los cotizantes entre las diferentes alternativas del mercado, respetando sus preferencias, **actualmente inclinadas hacia las AFP privadas, consolidadas en el mercado con el 74 % de los afiliados en el sistema de pensiones.**

**Una AFP pública permitiría una mejor supervisión y administración, en la que los cotizantes podrían recibir un extracto donde conozcan mensualmente la gestión que se le está dando a sus ahorros y los márgenes de rentabilidad.** Además, evitaría el desvío del ahorro hacia fines diferentes a la financiación del sistema de la seguridad social, como por ejemplo, la financiación del gasto corriente del Gobierno de turno.

- b. Proponer un sistema de pilares porcentual, en lugar de una estructura de pilares determinados por 1, 2 o 3 salarios mínimos.** El 30% de las cotizaciones de todos los trabajadores entrarían al sistema de reparto de Colpensiones, mientras que el 70% se ahorraría en cuentas individuales de ahorro e inversión en un sistema similar al RAIS.

Este modelo ofrecería una serie de ventajas que permitirían:

- Consolidar un auténtico sistema de pilares en donde todos los trabajadores cotizarían de forma paralela a ambos sistemas pensionales, y no como ocurriría con los pilares de 1, 2 o 3 SMMLV, en la mayoría de trabajadores en el país sólo podrían cotizar en Colpensiones.
- Mitigar el impacto sobre el mercado de capitales.
- Garantizar el acceso a los beneficios del ahorro pensional a todos los trabajadores colombianos formales.
- Asegurar la heredabilidad de los saldos ahorrados en cuentas individuales.

**c. Ampliar el tamaño del mercado, no contraerlo. Se debería mantener la libertad de elección, como actualmente el sistema pensional lo permite.** Es clave que los trabajadores decidan qué entidad administra su ahorro y cuál ofrece las mejores rentabilidades. El artículo 18 de la propuesta de reforma del Gobierno obliga a que cerca del 80 % de los cotizantes traslade sus ahorros de las AFP a Colpensiones, formando un monopolio público con acceso al ahorro privado, lo que creará incentivos a la politización de los recursos en función del Gobierno de turno.

**d. Teniendo en cuenta la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional, a través de la cual, la Sala Plena declaró como inconstitucional exigir a las mujeres 1.300 semanas para pensionarse, es necesario considerar que disminuir este requisito de número de semanas de cotización para jubilarse, puede enviar un mensaje a la población colombiana de que no es necesario ahorrar o planificar financieramente para la vejez.** Esto generaría una menor predisposición al ahorro individual y una mayor dependencia del sistema de pensiones estatal.

### 3. Sobre el requisito para acceder al Régimen de Transición

**Artículo 76. Para acceder al Régimen de Transición.**

*... "A las personas que, a la entrada en vigencia de este Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, cuenten con setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas para el caso de las mujeres y novecientas (900) semanas cotizadas para el caso de los hombres, se les continuará aplicando en su totalidad la Ley 100 de 1993 y las normas que la modifiquen, deroguen o sustituyan..."*

## Contexto

En la propuesta inicial del Gobierno nacional se contemplaban 1.000 semanas de cotización para acceder al Régimen de Transición. Sin embargo, en el primer debate del proyecto en la Comisión Séptima del Senado, fue modificado y aprobado con un número menor, 750 semanas cotizadas para el caso de las mujeres y 900 semanas para el caso de los hombres.

Lo anterior quiere decir que, las personas que tengan más de este número de semanas cotizadas continuarán siendo cobijadas por el sistema actual, mientras que, las de menos pasarían al nuevo sistema pensional, a partir del 1 de enero de 2025, fecha en la que empezaría a funcionar el sistema de pilares.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal generaría un impacto en las finanzas públicas, porque aumentaría el número de personas a ser subsidiadas por el sistema público. Sin embargo, la disminución en el número de semanas podría traer algo positivo, en cuanto a que, más colombianos se pensionarían con la normativa actual y evitarían pasar al nuevo sistema de pilares.

## Recomendaciones

### 1. Considerar el artículo 76 aprobado en primer debate sobre el umbral de las semanas cotizadas para el régimen de transición.

#### Hay dos puntos para tener en cuenta:

- Por un lado, reducir aún más el número de semanas permitiría que las personas que tengan menos semanas cotizadas por debajo del umbral definido (actualmente 750 y 900) permanezcan según su libre elección en el sistema actual, ya sea, en el privado o el público.

Lo anterior, para el caso del ahorro individual en las AFP, permitiría que un porcentaje más amplio de trabajadores no tengan que pasar al nuevo sistema y **puedan proteger el recurso pensional que llevan ahorrando durante toda su vida laboral**, permitiéndoles recibir los rendimientos financieros generados por el capital ahorrado de sus cotizaciones.

Para este punto, vale la pena tener en cuenta que, en el nuevo sistema de pilares, no habría devolución de dinero en caso de no alcanzar con el número de semanas de cotización, las personas pasarían necesariamente al pilar semicontributivo, con una renta vitalicia, en el que no se tendría reconocimiento de la mesada total.

- Sin embargo, se debe considerar que, desde el punto de vista de sostenibilidad fiscal, disminuir el número de semanas cotizadas para el Régimen de Transición, **generaría un impacto en las finanzas públicas**. Dado que, un mayor número de trabajadores permanecería en el sistema actual, haciendo que el Estado siga subsidiando estas pensiones y la del nuevo sistema de pilares. Lo que, a su vez, aumentaría el *valor futuro negativo* del déficit asociado al pago de pensiones a través de Colpensiones.

Si no se toman medidas adecuadas para financiar estas cotizaciones que pasarían al Régimen de Transición, puede generar presiones fiscales y aumentar el déficit del sistema. Según estimaciones de la ANIF, **a 2070 se habrán requerido cerca de \$ 358 billones de pesos para financiar el subsidio de \$ 223 mil pesos a 2,5 millones de personas** clasificadas en el Sisbén A, B y C con más de 65 años, potenciales receptores del beneficio.

## 4. Sobre fortalecer los incentivos para el Pilar Voluntario

### Contexto

Permitir a los afiliados al sistema de pensiones complementar sus fondos provisionales, es una garantía para una vejez más estable y satisfactoria. La posibilidad de aumentar el monto de la pensión final a través de aportes voluntarios ofrece a los trabajadores la oportunidad de tener un mayor respaldo financiero durante su retiro, permitiéndoles mantener un nivel de vida adecuado hasta su muerte. Fomentar el ahorro voluntario es una medida estratégica para fortalecer el sistema de pensiones del país y asegurar la protección financiera de los colombianos en su etapa de retiro, generando mayor tranquilidad y bienestar en la vejez.

### Recomendaciones

- a. **Promover la tenencia de Fondos de ahorro voluntario, por medio de incentivos fiscales, ya sea como la exención o reducción de impuestos sobre los rendimientos generados por dichos fondos.** Esto brinda un estímulo adicional para que los trabajadores destinen una parte de sus ingresos al ahorro.



- b. **Brindar a los trabajadores diferentes opciones de inversión** para sus Fondos de Ahorro Voluntario, al **permitir diversificar sus inversiones y adaptarlas a sus necesidades financieras**, se fomenta la participación en el ahorro.
- c. **Establecer regulaciones que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las entidades administradoras de los fondos de pensiones.** Los trabajadores deben tener acceso claro y completo a la información sobre el rendimiento de sus inversiones, los costos asociados y las decisiones tomadas. Esto permite que las personas puedan tomar decisiones informadas y ejercer control efectivo sobre sus ahorros.
- d. **Incentivar el ahorro voluntario mediante descuentos en la declaración de impuestos por comisiones y costos.** Esto significa que los trabajadores podrían descontar estos gastos al calcular su declaración de impuestos, lo que reduciría su carga tributaria.

## 5. Sobre promover alternativas de inversión en el exterior para los trabajadores

### Contexto

Según el informe *Pension Markets in Focus* publicado en 2023 por la OCDE, en 2021, el 48% de los ahorros en los fondos de pensiones en AFP privadas estaban invertidos en dólares en el exterior, ascendiendo esta suma a 43 mil millones de dólares (172 billones de pesos colombianos). El traslado de las cotizaciones a Colpensiones conseguiría una entrada de dólares al país equivalente al cerca del 74% de las reservas internacionales brutas. Estos dólares que antes generaban rentabilidad en el exterior ingresarían al país promoviendo una revaluación artificial a corto plazo del peso colombiano, perdiendo la posibilidad de capitalización en el exterior. Esto implica que los portafolios de inversión conformados por el ahorro pensional privado corran un grave riesgo al impedir que se beneficiaran de la diversificación que ofrecen los mercados internacionales. En su lugar, quedarían sometidas a las solas condiciones del mercado nacional.

En el contexto actual en que vivimos, la promoción de alternativas de inversión en el exterior adquiere una relevancia significativa en pro del ahorro y la mejora de las pensiones de cada colombiano. A medida que las estructuras de seguridad social enfrentan desafíos demográficos y fiscales, los trabajadores deben tomar un rol más activo en la planificación de su futuro financiero y en la búsqueda de oportunidades de inversión a mediano y largo plazo, que les permita alcanzar una jubilación segura y cómoda.

Cabe resaltar que, en muchos países, los sistemas de pensiones enfrentan presiones y cambios drásticos debido al envejecimiento de la población y a una menor relación de trabajadores activos por cada persona pensionada. Esto se puede entender, en una mayor carga fiscal para los trabajadores activos y en algunos casos en una disminución de beneficios para los pensionados. Ante esta situación, es necesario promover la inversión en el exterior, ya que se convierte en una opción atractiva para complementar los sistemas de pensiones tradicionales y aumentar los ingresos durante la edad de jubilación.

Alentar a los trabajadores a considerar alternativas de inversión en mercados internacionales, se brinda la oportunidad de diversificar sus carteras y acceder a activos financieros que tengan un potencial de crecimiento junto con rendimientos más altos a la hora de invertir.

## Recomendaciones

- a. **Impulsar una reforma normativa que permita el acceso del ahorro a mercados de capitales extranjeros, por medio de políticas y regulaciones que simplifiquen los procedimientos y reduzcan las barreras.** Los trabajadores podrían invertir en el extranjero a nombre propio o a través del fondo público o privado que administre su ahorro pensional.
- b. **Generar incentivos fiscales para fomentar la inversión en el exterior,** como por ejemplo, ofrecer deducciones fiscales o exenciones de impuestos para los ingresos generados por inversiones internacionales y así motivar a los trabajadores a diversificar sus carteras de inversión.
- c. **Promover acuerdos bilaterales de inversión en cabeza del poder ejecutivo. Fomentar la negociación y celebración de acuerdos bilaterales con otros países,** ya que, estos acuerdos pueden proporcionar protección y garantías adicionales a los inversionistas, aumentando la confianza de los trabajadores en la inversión en el exterior.
- d. **Adherir un artículo en la ponencia para segundo debate, sobre facilitar mecanismos para diversificar las inversiones de los ahorradores en mercados internacionales.**

## 6. Sobre la pensión de sobrevivientes y su heredabilidad

---

### **Artículos del 48 al 53.**

*...“La determinación y reconocimiento de los(as) beneficiarios(as) de la sustitución pensional se realizará en el Componente de Prima Media la administrado por la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-...La pensión contributiva de sobrevivientes se reconocerá y pagará en el Componente de Prima Media o por el mecanismo que se adopte por parte del Gobierno Nacional...”*

### Contexto

La pensión de sobrevivientes es una prestación del Sistema General de Seguridad Social (afiliado o pensionado) en pensiones, que tiene **como finalidad proteger al núcleo familiar del afiliado o pensionado**, del impacto en los ingresos económicos que puede significar su deceso.

En la actualidad, el requisito para acceder a esta pensión en el Régimen de Prima Media, para aquellas personas que completaron menos de 1.300 semanas cotizadas, que es el número requerido para pensionarse, **es acreditar como mínimo que se hayan cotizado 50 semanas en los últimos 3 años antes de fallecer**. Esta condición permite a las familias de trabajadores independientes e informales que no alcanzaron a completar lo exigido por el sistema, recibir la pensión de sobreviviente, en un monto menor al que se hubiese obtenido de cumplir con todos los requisitos, pero que al menos resulta ser un ingreso de lo que ahorró la persona fallecida durante su vida.

Este escenario se complica con el nuevo sistema pensional que propone la reforma, dado que, las personas que al 1 de enero de 2025 tengan menos de 750 y 900 semanas (respectivamente para mujeres y hombres) y se ubiquen en el pilar semicontributivo, recibirán una pensión vitalicia, **pero no tendrán derecho a la heredabilidad**. Lo que significa que, en caso de fallecer, sus familiares no podrán acceder a lo poco o mucho que hayan cotizado durante su vida laboral.

Recordemos que el pilar semicontributivo reúne a esas personas que no alcanzaron a cumplir los requisitos para pensionarse, en su mayoría independientes e informales. Además, vale la pena resaltar, según datos de Findeter (2023), que solo el 25 % de los colombianos logran acceder a una pensión y de ese porcentaje

apenas una parte consigue pensionarse, principalmente por los problemas de formalización del país.

El artículo 18 de la propuesta de reforma sobre las características del pilar semicontributivo, define que “estos beneficios que serían pagados de manera vitalicia, no podrían superar un **80 % del salario mínimo, ni podrían ser sustituibles por muerte, ni heredables**”.

**Genera preocupación que al aumentar la cantidad de personas afiliadas a Colpensiones por obligatoriedad y al no permitir la condición de pensión por sobrevivencia en el pilar semicontributivo, la persona que falleció y cotizó durante su vida laboral termine financiando el gasto corriente y no genere una masa sucesoral o prima heredable fruto de su trabajo a su núcleo familiar.**

## Recomendaciones

- a. **Contemplar la creación de cuentas de ahorro privado con capitalización en las AFP privadas o públicas**, de esta manera se garantiza la acumulación de ahorro privado y de rendimiento *per se*, que pueden ser heredables incondicionalmente bajo el ideal de ser propiedad privada fruto del trabajo del afiliado.
- b. **Permitir la pensión por sobrevivencia en el pilar semicontributivo**. Las personas que no alcancen los requisitos para pensionarse, pero que lograron cierto número de semanas en ahorro durante su vida laboral, **deberían tener la posibilidad de dejar una protección a su núcleo familiar ante el impacto económico que pueda dejar su fallecimiento**. Finalmente, los aportes realizados deberían pertenecer a quien los ahorra, así como, la libertad de elección sobre qué hacer con sus ahorros una vez fallecida la persona.

## MEDIDAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

### 1. Terminar el régimen pensional especial de altos funcionarios del Estado

#### Contexto

Cabe mencionar que a través de la sentencia C-256 del 2013, la Corte Constitucional declaró inexecutable el régimen pensional de congresistas y magistrados (artículo 17 de la Ley 5ª de 1992), era suficiente con que los fondos emitieran un Acto Administrativo que, de manera automática, ordenara reducir a un máximo de 25 salarios las pensiones que fueren superiores a ese monto, a partir del 1º de julio del 2013.

De acuerdo con la Sentencia C-258 de 2013 y el Acto Legislativo 1 de 2005, a partir del 31 de julio de 2010 no pueden causarse pensiones superiores a los 25 Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMMLV), en aras de salvaguardar la sostenibilidad financiera del sistema.

A funcionarios del Estado (diferentes a los de la Fuerza Pública) se les está garantizando una pensión alta (máximo 25 salarios mínimos) sin que corresponda con los recursos cotizados a lo largo de la vida laboral. Es necesario eliminar privilegios pensionales que hoy le cuestan a los contribuyentes gran parte de sus aportes.

#### Recomendaciones

- a. **Establecer topes y límites para las pensiones.** Fijar límites máximos en las pensiones para evitar que los altos funcionarios del Estado reciban beneficios excesivamente elevados. **Estos límites deberían estar en línea con los principios de equidad.** Hay que alinear el Régimen Especial con el Sistema General de Pensiones, es fundamental que el Régimen Especial de pensiones para altos funcionarios esté alineado con el SGP del país, evitando privilegios y tratamientos diferenciados.
- b. **Reconocer que al causar nuevamente pensiones por arriba de los 25 Salarios Mínimos Legales Vigentes, (SMMLV), el Estado enfrentaría mayores gastos en términos de pagos de pensiones.** Lo que además conlleva un aumento en los

impuestos y en la redistribución de los recursos públicos para financiar pensiones tan altas. Cabe resaltar que si los recursos no son suficientes, habría una dependencia del endeudamiento público y aumentaría el déficit público y la carga de intereses al erario.

## 2. Sobre la promoción de incentivos para la formalidad laboral

---

### Contexto

Es fundamental que cualquier reforma pensional que se realice, se haga de manera integral y teniendo en cuenta los diferentes actores involucrados: empleadores, trabajadores, sindicatos y Gobierno nacional. Además, es importante considerar los impactos sociales y económicos a largo y corto plazo para asegurar que la reforma en cuestión beneficie a la sociedad en general y no solo a un sector.

Cabe resaltar que la promoción de la formalización laboral puede contribuir a un sistema pensional más sostenible al aumentar el número de cotizantes y, por ende, la base de contribución al sistema de pensiones. Sin embargo, también es relevante evaluar y ajustar el sistema de pensiones para garantizar su viabilidad y equidad a medida que se incrementa la formalización.

Las reformas pensional y laboral radicadas por el Gobierno nacional deben estar diseñadas y equilibradas. Una reforma laboral bien diseñada y equilibrada puede ser una herramienta efectiva para abordar la informalidad y el desempleo, mejorando la calidad del empleo y la cobertura del sistema pensional en un país.

Es necesario reconocer que no hay garantía en la financiación futura de la pensión de los colombianos, dado el esquema de cotización del Fondo de Prima Media. Actualmente el sistema tiene un déficit que es cubierto con el Presupuesto General de la Nación, el cual aumentaría de aprobarse el proyecto tal y como está contemplado, especialmente por el techo tan alto del pilar contributivo. En el corto plazo se cubrirían las pensiones actuales, pero no es claro de dónde saldrán los recursos para financiar a largo plazo a los que hoy cotizan.

### Recomendaciones

- a. **Promover una reforma laboral que resuelva los problemas de informalidad y desempleo, eliminando las barreras de contratación y flexibilizando el mercado laboral** de acuerdo con las realidades de los distintos territorios del

país permitiría una mayor formalización. Más personas trabajando de manera formal, significa un aumento en el número de cotizantes y por ende una mayor cobertura en el sistema pensional.

La informalidad laboral en Colombia es una de las principales causas del déficit del sistema pensional. **Según el DANE, el mercado laboral está compuesto por 22 millones de trabajadores, si los cotizantes al sistema pensional colombiano equivale a 9,6 millones, entonces solo el 44 % de los trabajadores cotiza para una pensión. Según DANE, de los 22 millones de personas empleadas, aproximadamente 13 millones (59 %) son informales, quiere decir que, más del 50 % de la población empleada no se encuentra cotizando para una pensión.**

- b. No generar incentivos perversos para los más jóvenes.** Estas generaciones, al percibir que están asumiendo una carga financiera adicional para garantizar las mesadas pensionales del presente, además de creer que nunca lograrán pensionarse, lleva a que eviten vincularse en empleos formales, dejando de hacer los aportes obligatorios a seguridad social que ven como un gasto adicional y no como un ahorro para su vejez. **Como consecuencia de esto, aumentaría la informalidad, así como, el desequilibrio fiscal de mediano y largo plazo en el régimen público de pensiones.**
  
- c. Revisar detalladamente el contenido del artículo 36 de la Reforma Pensional, el cual consiste en otorgar un beneficio en la disminución de semanas, hasta 50, para las mujeres con hijos como reconocimiento al trabajo no remunerado.** La aprobación de este artículo tal como está propuesto para segundo debate, podría generar un perjuicio en vez de un beneficio. Si las mujeres cotizan menos semanas, significa, que tendrán menos tiempo para ahorrar o para cotizar ingresos suficientes dentro del sistema pensional y que al menos puedan aspirar a una pensión de un (1) Salario Mínimo Legal Vigente (SMMLV).

Asimismo, generaría un impacto en el mercado laboral, aumentando la informalidad en este género, ya que al tener que cotizar 5 años antes que los hombres y acumulando menos semanas, puede ser difícil que las quieran contratar por su edad o por estar cerca de su edad de jubilación.

**Flexibilizar la cotización por semanas, días y horas para facilitar e incentivar el aporte al sistema de protección social en línea.**

- d. Simplificar a través de medios digitales, aplicaciones y/o canales de bancarización la cotización al sistema.** Con esta propuesta se busca dar un paso hacia el presente tecnológico, permitiendo que cualquier trabajador colombiano formal o informal pueda realizar su aporte sea por meses, semanas, días u horas desde un dispositivo móvil con la misma simpleza que se puede pagar una cuenta de servicios o un servicio de datos. Reducir la fricción al

proceso de pago está en vía de aumentar la cantidad de personas que realizan cotización.

- e. **Reflexionar sobre la presión que habría en el presupuesto estatal.** Al trasladar masivamente las cotizaciones de las AFP al sistema de pensiones público, requeriría una mayor asignación de recursos por parte del Estado y esto, podría afectar otros sectores y programas del gobierno, tales como: educación, salud e inversión en infraestructura.

Sería necesario que el Gobierno nacional priorice resolver las ineficiencias en el gasto público en adquisiciones, salarios a funcionarios, y filtración de transferencias, considerando que, de acuerdo al BID, Colombia pierde cerca del 4,8% de su PIB como consecuencia de estas ineficiencias técnicas, lo que equivaldría a cerca de \$43 billones de pesos. Destinar el 30 o 40% de estos recursos liberados a la financiación de la ampliación del pilar solidario, dotaría al sistema pensional de cerca de 15 billones de pesos.

## RIESGOS DE POLITIZACIÓN Y CLIENTELISMO

### Contexto

Según el informe de gestión de Colpensiones de 2022, a 31 de diciembre de ese año, recibió 567.022 reclamaciones entre tutelas, demandas judiciales, quejas y reclamos, indicando que, en promedio, cerca del 36% de sus pensionados reclamaban un mejor servicio, un 22% demandándola ante las autoridades judiciales para que les reconocieran sus derechos pensionales, y que cerca de un 13% elevando peticiones, quejas y reclamos.

Preocupa que se imponga que el ahorro de los colombianos sea administrado por Colpensiones, reduciendo las posibilidades de elección para que los trabajadores puedan proteger su ahorro. Dadas las ineficiencias que ha demostrado presentar esta entidad, existen riesgos de que los recursos puedan ser utilizados para financiar gasto corriente en lugar de garantizar la seguridad y el crecimiento adecuado de los ahorros de los ciudadanos.

A febrero de 2023, Colpensiones administraba la pensión de aproximadamente un millón seiscientos mil pensionados. Se estima que, con la propuesta del gobierno, pase a gestionar la de tres millones de pensionados más, administrando la pensión de cuatro millones seiscientos mil jubilados, aproximadamente un 200% más. Queda en duda la capacidad de Colpensiones para gestionar un nuevo conjunto de pensionados cuando, a 2022, recibió 567.022 reclamaciones entre tutelas, demandas judiciales, quejas y reclamos. Lo anterior indica que, en promedio, cerca



del 36% de sus pensionados reclamaban un mejor servicio: un 22% demandándola ante las autoridades judiciales para que les reconocieran sus derechos pensionales, y que cerca de un 13% elevando peticiones, quejas y reclamos.

Los riesgos de la comprobada ineficiencia de Colpensiones son mayores: algunos expertos estiman que el número de cotizantes que serían trasladados a Colpensiones (Pilar Contributivo) serían de 5,6 millones. ¿Podrá esta entidad gestionar recursos de diez millones de colombianos, cuando ha sido ineficaz al hacerlo con tan solo un millón seiscientos mil de ellos? ¿Quién asumirá el costo de la ampliación de la estructura administrativa de Colpensiones? ¿Cuál es la estimación de empleos productivos que se destruirán en las AFP, consecuencia de la disminución de sus tamaños?.

## Recomendaciones

- a. **Considerar que una mayor participación de cotizantes a Colpensiones implicaría una mayor intervención estatal en la gestión de los fondos de pensiones, encadenando una serie de preocupaciones sobre la transparencia, eficiencia y la posible politización de las decisiones de intervención.** Mientras que los fondos privados de pensión suelen ser entidades privadas sujetas a regulaciones y supervisión por distintos entes regulatorios; Colpensiones, se encuentra bajo el control y administración del Estado, lo que podría llevar a cambios en la forma en que se toman decisiones de inversión, atentando contra el deber fiduciario propio de los regímenes de ahorro pensional.
- b. **Considerar los riesgos políticos y de volatilidad, frente a los nuevos cambios en el sistema pensional colombiano.** La implementación de un nuevo sistema de pensiones, donde la mayoría del recaudo es estatal, podría afectar la estabilidad y confianza de los cotizantes en el sistema. Además, la gestión de los fondos públicos puede estar más expuesta a la volatilidad económica y política, afectando el valor y la rentabilidad de los ahorros de los trabajadores.

## OTROS POSIBLES IMPACTOS Y EFECTOS

1. Sobre el mecanismo de reconocimiento de pensión al momento de cumplir con los requisitos. **Aún es incierto la forma en la que se realizarán los pagos, si serán por componentes o por un único encargado,** que en caso de ser Colpensiones como se plantea actualmente, pone en entredicho la

politización de los recursos futuros de los ahorradores del pilar semicontributivo y complementario.

2. El debate **no ha contemplado la revisión de componentes actuariales propios de un sistema de pensiones:** edad, semanas y prima calculada (las variables que se tienen en cuenta para definir las características de la pensión). Preocupa que se asemeje más a una reforma fiscal que a una pensional.
3. **Considerar las implicaciones respecto a la deuda pública, la inversión y las tasas de interés del crédito hipotecario.** Si se toman en consideración los rendimientos, unidos a la preferencia por las AFP revelada por los consumidores de estos productores financieros, ha permitido que el ahorro en fondos privados de pensiones como porcentaje del PIB en 2021 sea 31,2%, 2 veces más lo que era en 2011 (16,9%), y 6 veces más que su valor en 2001 (5,3%); y que este ahorro sea un activo disponible para financiar proyectos y créditos para empresarios, al mismo tiempo que al gobierno, comprándole sus títulos TES. A febrero de 2023, el monto en los fondos privados equivale a \$360 billones de pesos (cerca del 35% del PIB real de 2022), quiere decir que los trabajadores colombianos, a través de las AFP, proveen de recursos para financiar proyectos del tejido empresarial, compuesto en un 91% por microempresas, y al gobierno, en esta cuantía.

Al tomar el gobierno total o parcialmente los fondos de los trabajadores cotizantes con los más bajos ingresos (Pilar Contributivo), destinaría cerca de 18 billones anuales (el 85% de lo que las AFP reciben anualmente) a otorgar capacidad de compra a adultos mayores que no han cotizado para su pensión de vejez (Pilar Solidario). Lo anterior disminuirá anualmente el ahorro disponible para financiar actividades productivas en 18 billones de pesos, incrementado recursos disponibles para consumo. En consecuencia: i) el sector empresarial contará con menos ahorro y las tasas de interés se verán afectadas al alza; y ii) el incremento anual del consumo en 18 billones de pesos, impulsará las tendencias inflacionarias.

Dado que se estima que las AFP son las principales tenedoras de títulos TES (a septiembre de 2022, eran tenedoras de cerca del 25%, compitiendo en participación con los fondos de capital extranjero), el incremento de las tasas de interés consecuencia de la disminución de ahorro, incrementará también los costos de financiación del gobierno en el mercado de capitales.

Los Fondos Privados de Pensiones experimentarían una disminución en sus ingresos, llevándolos a **dejar de invertir en la deuda pública interna del país**, lo que a su vez tendría repercusiones en la capacidad de compra de los consumidores y en disminución de la inversión en proyectos estratégicos para el país en sectores como la infraestructura. Este tipo de iniciativa tendría una consecuencia indirecta que afectaría el acceso a vivienda de la clase media no subsidiada, que se vería reflejado en el aumento de las tasas de interés para créditos hipotecarios.

Esto podría llevar a un aumento de tasas de interés hipotecarias, toda vez que debido a la menor inversión en deuda pública interna, se dificultaría el acceso a vivienda de la clase media no subsidiada. Esto podría desincentivar la compra de propiedades y afectar negativamente la estabilidad financiera de las familias que buscan adquirir vivienda.

Además, resulta indispensable tomar en consideración que al disminuir la oferta de ahorro, la actividad bursátil decaería, con lo cual, la banca tradicional podría ver acrecentada la demanda de fondos prestables. En tal virtud la financiación ya no sería con fondos de largo plazo, sino de corto y mediano: depósitos en cuentas de ahorro y corrientes, CDTs y similares.

# ANEXO

## ASPECTOS DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO: ELEMENTOS CENTRALES PARA LA DISCUSIÓN DE UNA REFORMA PENSIONAL

## 1. Estructura del sistema pensional colombiano

El sistema pensional colombiano está constituido por dos grandes regímenes: **a) de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)**, administrado por el sector privado a través de los Fondos Privados de Pensiones (AFP); y **b) de Prima Media (RPM) administrado por Colpensiones**, entidad gubernamental. Según cifras oficiales de Asofondos, entidad gremial de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías de Colombia, la situación del sistema pensional colombiano, a enero de 2023, arroja las cifras que se detallan a continuación. La cifra del monto de Colpensiones fue tomada de la Superintendencia financiera y corresponde al dato de febrero de 2023.

**Tabla 1: situación del sistema pensional colombiano**

| Item                          | RAIS - AFP     |         | RPM - Colpensiones |         | Totales        |
|-------------------------------|----------------|---------|--------------------|---------|----------------|
|                               | Absolutos      | % total | Absolutos          | % total |                |
| Monto fondo (en millones COP) | \$ 359.995.040 | 97,3%   | \$ 10.100.217      | 2,7%    | \$ 370.095.257 |
| Afiliados                     | 18.782.540     | 73,5%   | 6.771.092          | 26,5%   | 25.553.632     |
| Cotizantes                    | 7.271.066      | 75,6%   | 2.346.346          | 24,4%   | 9.617.412      |
| Pensionados                   | 287.861        | 15,4%   | 1.585.719          | 84,6%   | 1.873.580      |

**Fuente:** Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos de Asofondos y la Superintendencia Financiera

## 2. Desempeño de fondos privados colombianos frente a la OCDE

### 2.1. Utilidades que reciben los trabajadores por su ahorro (tasa interna de retorno TIR)

Según el informe *Pension Markets in Focus* publicado en 2023 por la OCDE, para 2021, entre los 35 países miembros, Colombia ocupó la posición número 11 en el ranking de mayores tasas de retorno real anual de la inversión de fondos privados (utilidades por ahorrar). Con una tasa anual de 3,4%, sólo lo anteceden países como Canadá (5,0%), Suiza (6,2%), Lituania (6,8%), Islandia (9,4%), Australia (10,8%), Finlandia (10,9%), Israel (11,6%), Irlanda (11,7%), Costa Rica (12,3) y Polonia (15,5%). Colombia ocupa la posición 15 en el ranking, si se evalúa el rendimiento anual promedio de los últimos 10 años (2011-2021), con una tasa promedio anual de 4,3%.

**Tabla 2: tasas de retorno real anual de la inversión de fondos privados (en porcentaje)**

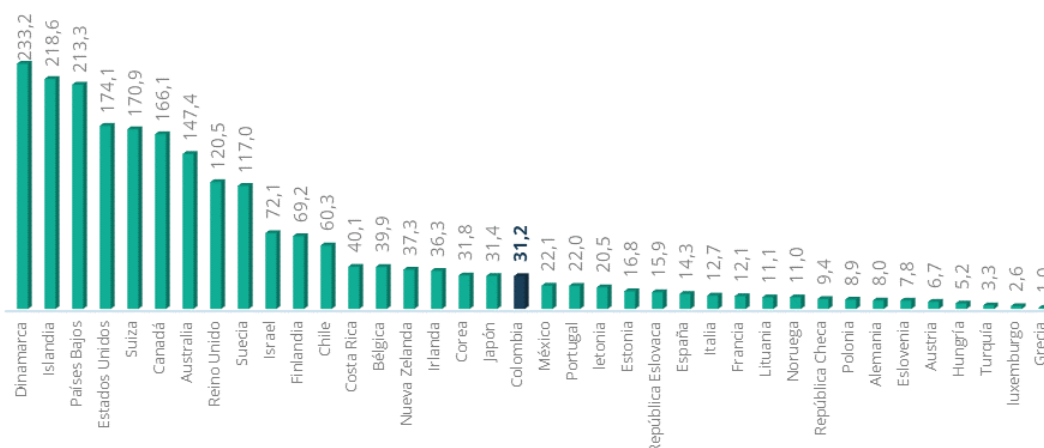
| País               | TIR 2021   | TIR promedio entre 2011 y 2021 |
|--------------------|------------|--------------------------------|
| Costa Rica         | 2,3        | 7,3                            |
| Israel             | 1,6        | 6,4                            |
| Finlandia          | 0,9        | 5,6                            |
| Australia          | 0,8        | 6,2                            |
| Islandia           | 0,4        | 6,2                            |
| Lituania           | 0,8        | 3,8                            |
| Suiza              | 0,2        | 5,0                            |
| Canadá             | 0,0        | 5,6                            |
| <b>Colombia</b>    | <b>3,4</b> | <b>4,3</b>                     |
| Dinamarca          | 3,1        | 5,0                            |
| Estados Unidos     | 3,0        | 4,0                            |
| Austria            | 3,0        | 2,8                            |
| Noruega            | 2,7        | 4,2                            |
| Países Bajos       | 2,1        | 5,7                            |
| luxemburgo         | 2,0        | 2,5                            |
| Bélgica            | 1,9        | 4,7                            |
| Portugal           | 1,5        | 3,5                            |
| España             | 1,2        | 2,9                            |
| Italia             | 0,4        | 2,5                            |
| República Eslovaca | 0,4        | 1,2                            |
| Letonia            | 0,2        | 1,9                            |
| Estonia            | 0,2        | 2,1                            |
| México             | 0,3        | 2,6                            |
| Alemania           | -1,1       | 2,3                            |
| Eslovenia          | -1,2       | 3,4                            |
| Chile              | -3,2       | 3,5                            |
| Hungría            | -4,7       | 3,4                            |
| República Checa    | -5,5       | -1,0                           |
| Turquía            | -9,7       | -0,3                           |

**Fuente:** Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos la OCDE

## 2.2. Ahorro pensional en fondos privados como porcentaje del PIB

Según el informe de la OCDE, en 2021, la totalidad de ahorros en fondos privados de pensiones equivalía al 31,2 % del PIB. Hace 10 años (2011), esta cifra equivalía al 16,9 %, hace 20 años (2001) al 5,3 %. Quiere decir que, a 2021, el ahorro en este tipo de cuentas como porcentaje del PIB, representa casi 2 veces lo que era en 2011 y casi 6 veces lo que era en el 2001. A pesar de lo anterior, en comparación con otros países miembros, **Colombia no encabeza la lista de países donde el ahorro pensional equivale a un alto porcentaje del PIB**, más bien su valor equivale a mediana del grupo OCDE. En el **gráfico 1** pueden encontrarse detalles:

**Gráfico 1: ahorro en fondos de pensiones privados como porcentaje del PIB, año 2021**



**Fuente:** Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos la OCDE

En la OCDE, el 24 % de los miembros tiene un ahorro en fondos privados de pensiones que equivale a más del 100 % del PIB; el 8 % de los miembros, un ahorro que representa entre el 50 y 100 % del PIB, el del 26 % de los miembros equivale entre el 20 y 50 % del PIB, el del 42 % de los miembros equivale a menos del 20 % de su PIB. Quiere decir que Colombia, en lo que respecta al porcentaje de ahorro en los fondos de pensiones privados, comparte la tendencia de la mayoría de los países miembros del grupo de la OCDE.

### 2.3. Ahorros en fondos de pensiones invertidos en el exterior

Según el mencionado informe de la OCDE, en 2021, el 48% de los ahorros en los fondos de pensiones en AFP privadas estaban invertidos en dólares en el exterior, ascendiendo esta suma a 43 mil millones de dólares (172 billones de pesos). El traslado de las cotizaciones a Colpensiones conseguiría una entrada de dólares al país equivalente a cerca del 74% de las reservas internacionales brutas.

## 3. Proyecciones poblacionales del DANE de 2018 a 2070

### 3.1. Crecimiento de las poblaciones en edad de trabajar y en edad de jubilación

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, la población en edad de trabajar comprende aquellas personas con edades desde los 15 años en adelante. Para simplificar este análisis, la población en edad de jubilación, se tomó desde los 62 años que es la edad de jubilación de los hombres. Si el análisis se hiciera considerando la edad de jubilación de las

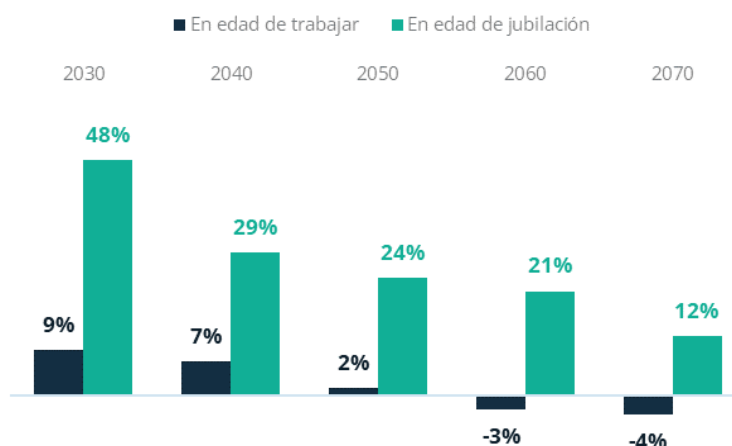
mujeres (57 años), el análisis que aquí presentamos comportaría una variable que agrava las conclusiones.

**Tabla 3: valores absolutos y tasas de crecimiento de poblaciones en edad de trabajar y de jubilación**

| Año  | En edad de trabajar |         | En edad de jubilación |         |
|------|---------------------|---------|-----------------------|---------|
|      | Absoluto            | Crece % | Absoluto              | Crece % |
| 2020 | 33.072.680          |         | 5.460.148             |         |
| 2030 | 36.184.298          | 9%      | 8.083.285             | 48%     |
| 2040 | 38.666.240          | 7%      | 10.440.638            | 29%     |
| 2050 | 39.252.636          | 2%      | 12.950.530            | 24%     |
| 2060 | 38.139.802          | -3%     | 15.707.271            | 21%     |
| 2070 | 36.680.252          | -4%     | 17.623.757            | 12%     |

**Fuente:** Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos del DANE

**Gráfico 2: crecimiento de la población en edad de trabajar y en edad de jubilarse**



**Fuente:** Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos del DANE

### 3.2. La razón de dependencia (RD)

Es un indicador demográfico que relaciona la población en edades económicamente improductivas, con la población en edades económicamente productivas. Convencionalmente considera que las personas menores de 15 años y mayores de 65 están en edades económicamente improductivas (Lora & Prada, 2016). Sirve como indicador de la carga económica que tienen en promedio quienes están en edad productiva, reflejando las limitaciones de recursos humanos productivos que afronta una población.



Indica por cada 100 personas en edad económicamente productiva, cuántas hay en edad económicamente improductiva. Con las proyecciones poblacionales del DANE, y suponiendo una tasa de desempleo que tiende a cero, se obtiene:

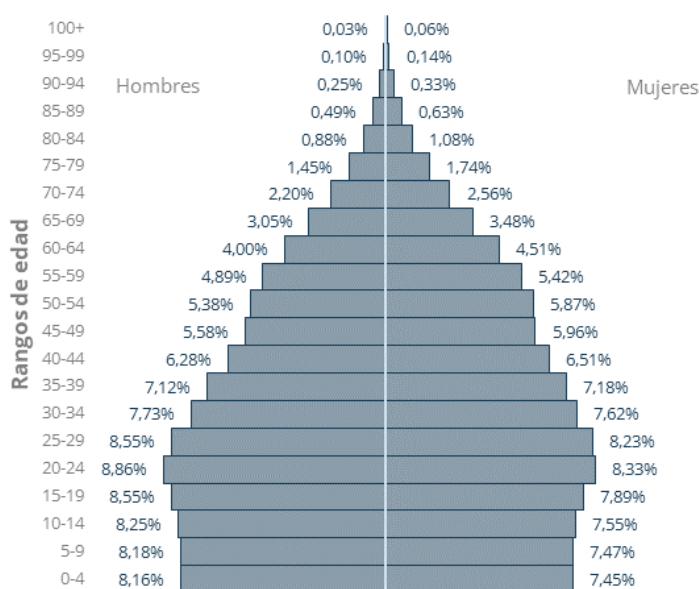
**Tabla 4: razón de dependencia y número de jóvenes por cada adulto mayor en Colombia**

| Año  | Razón de dependencia | Jóvenes por adulto mayor |
|------|----------------------|--------------------------|
| 2020 | 49                   | 7                        |
| 2030 | 49                   | 5                        |
| 2040 | 50                   | 4                        |
| 2050 | 52                   | 4                        |
| 2060 | 58                   | 3                        |
| 2070 | 65                   | 2                        |

**Fuente:** Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos del DANE

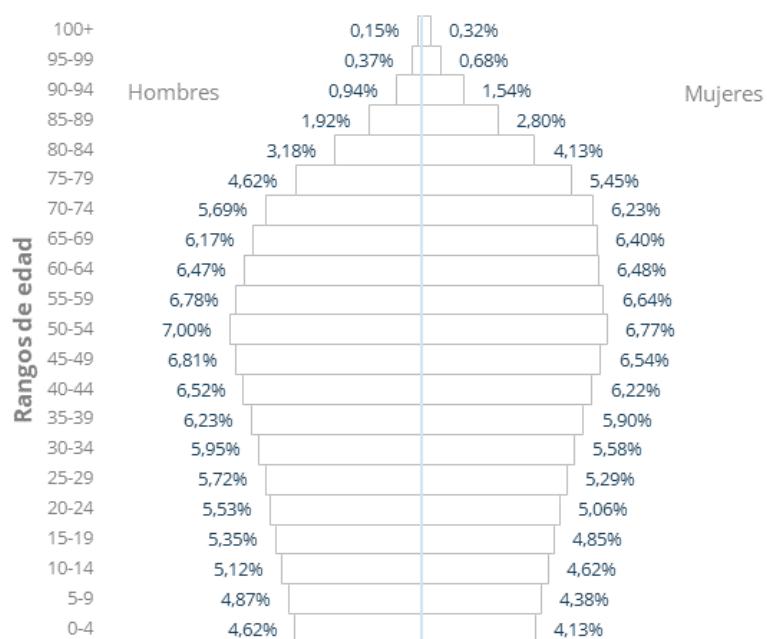
Los datos del **gráfico 2**, así como, los valores de la razón de dependencia presentados en la **tabla 4**, evidencian la transición demográfica a la cual está expuesta Colombia hasta el 2070. Esto es confirmado en el gráfico 3, el cual muestra el comportamiento de la pirámide poblacional de Colombia en 2020 y 2070. Se observa que mientras en 2020 la punta de la pirámide era la parte más angosta, en 2070 tiende a engrosarse mientras la base se vuelve angosta.

**Gráfico 3: pirámide poblacional de Colombia, año 2020**



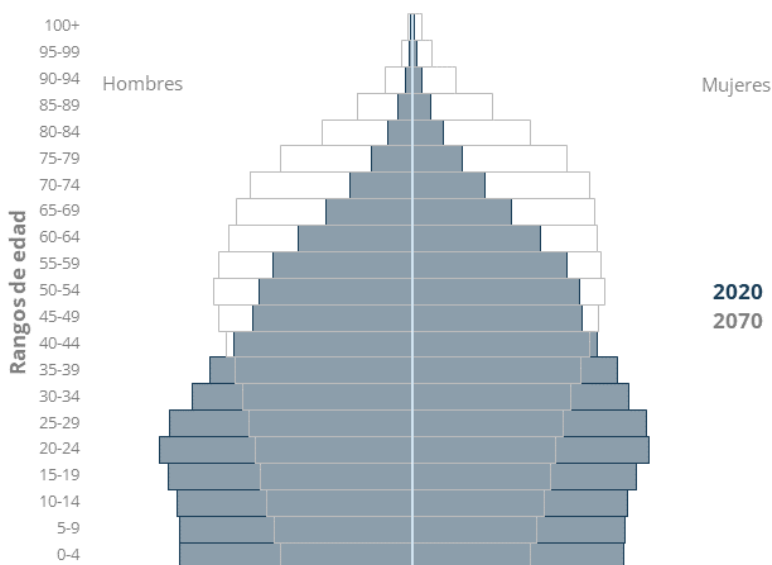
**Fuente:** Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos del DANE

**Gráfico 4: pirámide poblacional de Colombia, año 2070**



**Fuente:** Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos del DANE

**Gráfico 5: comparativo pirámides poblacionales de Colombia, años 2020 y 2070**



**Fuente:** Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos del DANE

#### **4. La edad de jubilación en Colombia y la OCDE**

Según el informe *Pension Markets in Focus* publicado en 2023 por la OCDE, Colombia es uno de los países del grupo que presenta la menor edad de jubilación tanto para mujeres como hombres. Entre los 39 países, ocupa la posición número 2 en menor edad de jubilación para mujeres (antecedido por Turquía donde es de 49 años), y la posición número 3 en menor edad de jubilación para hombres (antecedida por Turquía y Costa Rica, con 52 y 61 años respectivamente). Desde luego se encuentra también por debajo de la edad de jubilación promedio de la OCDE, 63 años para mujeres y 64 años para hombres. Entre los países con mayores edades de jubilación están Noruega e Islandia, con 67 años para ambos sexos; Países Bajos y Estados Unidos con 66 años para ambos sexos; e Israel con 62 años para mujeres y 67 para hombres.

## BIBLIOGRAFÍA

ANIF. (2023). Pasivo Pensional de Incrementaría Entre 230 y 250% del PIB con la Reforma.

Asonfondos. (s.f.). El proyecto de reforma pensional puede y debe mejorarse para proteger el ahorro. Obtenido de <https://asofondos.org.co/comunicados/proyecto-de-reforma-pensional-puede-y-debe-mejorarse-para-protger-el-ahorro/>

Bonilla, R. (14 de febrero de 2023). Findeter. Obtenido de ¿Se pueden pensionar los Colombianos?: <https://www.findeter.gov.co/blog/planear-el-territorio/se-pueden-pensionar-los-colombianos>

Lora, E., & Prada, S. (2016). Técnicas de Medición Económica, Metodología y Aplicaciones en Colombia. Cali: Universidad Icesi.

Observatorios Fiscal y Laboral de la Javeriana. (2023). Un sistema pensional más justo y sostenible: Nuevas recomendaciones al Proyecto de Ley por medio del cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.

OECD (2023), Pension Markets in Focus 2022, [www.oecd.org/finance/pensionmarketsinfocus.htm](http://www.oecd.org/finance/pensionmarketsinfocus.htm).

Portafolio. (2023 de abril de 2023). Portafolio Finanzas. Portafolio. Obtenido de Reforma pensional quitaría el 70 % de los recursos actuales a las AFP: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/reforma-pensional-los-impactos-sobre-los-recursos-de-las-afp-581053>

Salazar Sierra, C. (12 de julio de 2023). Después del primer debate, el pasivo pensional con reforma subiría a 170,3% del PIB. La República.

La República. (2023). *Con la reforma, Asofondos estima que 80% de los afiliados no se logrará pensionar.* Tomado de : [Con la reforma, Asofondos estima que 80% de los afiliados no se logrará pensionar \(larepublica.co\)](https://larepublica.co/con-la-reforma-asofondos-estima-que-80-de-los-afiliados-no-se-lograra-pensionar)

Bonilla, R. (2023). ¿Se pueden pensionar los colombianos?. Toma de: <https://www.findeter.gov.co/blog/planear-el-territorio/se-pueden-pensionar-los-colombianos>

 **ICP OBSERVATORIO**  
LEGISLATIVO

