

# REFORMA PENSIONAL

GOBIERNO NACIONAL

Reporte #3 - IALE

20 de septiembre de 2024

**IALE** es un indicador que mide la **afinidad** de proyectos de ley, leyes aprobadas y congresistas con la **libertad económica**. Esta herramienta fue diseñada por el **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga** - ICP - con el apoyo de **Atlas Network**.

**CONOCE AQUÍ LA METODOLOGÍA IALE Y LAS PREGUNTAS FRECUENTES**

## Proyecto de Ley 293 de 2023 Senado "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez"

**Objeto del Proyecto de Ley:** garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte mediante el reconocimiento de los derechos de las personas que se determinan en la presente ley, a través de un sistema de pagos, fundamentado en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en los términos previstos en el artículo 48 de la Constitución Política.

**Autor:** ministra del trabajo Gloria Inés Ramírez Ríos; senadores Cesar Augusto Pachón Achury; Gloria Inés Flórez Schneider y los representantes: David Ricardo Racero Mayorca, Agmeth Scaff Tijerino, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Erick Adrián Velasco Burbano, Germán José Gómez López, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo.

**Número del Proyecto:** P.L. 293 de 2022 Senado  
**Legislatura:** 2023-2024  
**Origen:** Senado

**Estado:**  
 • **Pendiente de discutir ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado**  
 • **Aprobado en primer debate:** 14 de junio de 2023

**Ponentes Segundo Debate:**  
 • Senadora Norma Hurtado Sánchez (c)  
 • Senadora Nadya Georgette Blei Scaff (c)  
 • Senadora Martha Isabel Perilla Epieyú (c)  
 • Senador Honorio Miguel Henríquez Pineda (c)  
 • Senador Miguel Ángel Pinto Hernández (c)  
 • Senadora Ana Paola Agudelo García.  
 • Senadora Berenice Bedoya Pérez.  
 • Senador Omar De Jesús Restrepo Correa.  
 • Senador Polivio Leandro Rosales Cadena.  
 • Senadora Lorena Ríos Cuellar.  
 La (c) corresponde a los coordinadores de la ponencia.

## TRÁMITE LEGISLATIVO



### VOTACIÓN DE LA REFORMA PENSIONAL

Primer debate Comisión Séptima del Senado de la República

**Nota:** información de votos tomada de la página del Senado de la República

#### Miembros de la Comisión Séptima

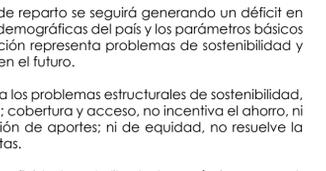
**A favor: 7**



**En contra: 2**

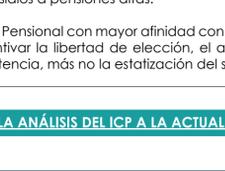


**Ausente: 5**



### Resultados IALE

#### AFINIDAD DE LA REFORMA PENSIONAL CON LA LIBERTAD ECONÓMICA



La baja afinidad del proyecto de Reforma Pensional con la libertad económica se debe principalmente a que es una iniciativa que centraliza en el Estado la administración de los ahorros de todos los trabajadores en un fondo común, desincentivando el ahorro y el esfuerzo individual y aumentando el gasto público.

Al mantener y fortalecer un sistema pensional de reparto se seguirá generando un déficit en las finanzas públicas, debido a las condiciones demográficas del país y los parámetros básicos con los que funciona Colpensiones. Esta situación representa problemas de sostenibilidad y falta de garantías para asegurar las pensiones en el futuro.

La propuesta de Reforma Pensional no soluciona los problemas estructurales de sostenibilidad, aumenta la carga fiscal ampliando los subsidios; cobertura y acceso, no incentiva el ahorro, ni facilita con mecanismos disruptivos la cotización de aportes; ni de equidad, no resuelve la regresividad, mantiene subsidios a pensiones altas.

Una propuesta de Reforma Pensional con mayor afinidad con la libertad económica es aquella que se enfoca en incentivar la libertad de elección, el ahorro, la planificación y cultura financiera y la libre competencia, más no la estatización del sistema de pensiones.

**CONOCE AQUÍ LA ANÁLISIS DEL ICP A LA ACTUAL REFORMA PENSIONAL**

### POTENCIALES IMPACTOS DE LA REFORMA PENSIONAL

Resultados de las 6 dimensiones IALE

#### 1. Tamaño del gobierno

##### Trasladará actividades en cabeza del sector privado al sector público

- Al establecer que los ingresos de hasta 3 (propuesta Gobierno nacional) o 1.5 (propuesta alternativa) salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) de todos los trabajadores tengan que ser cotizados obligatoriamente a Colpensiones.
- Con la administración obligatoria de los ahorros de todos los colombianos, Colpensiones se consolidará como un monopolio en manos del Estado. La entidad encargada del Régimen de Prima Media pasaría de tener 6,7 millones de afiliados a 25,8 millones.

De acuerdo con [un documento remitido por Colpensiones al Congreso se requerirá un aumento del 30% en el personal de su planta física](#), lo que demuestra la dimensión del esfuerzo fiscal. Ya es dudosa su capacidad para gestionar nuevos usuarios: según su [informe de gestión](#), en 2023 recibió 610.761 tutelas, demandas judiciales, peticiones, quejas, reclamos y sugerencias. Podría hablarse de que, en promedio, cerca del 37% de sus pensionados reclamaban derechos pensionales o un mejor servicio.

##### Autorizará al Gobierno un mayor gasto

- Implicará a largo plazo en el 2100, un aumento del valor de las transferencias del Gobierno nacional hacia Colpensiones** en un valor presente neto equivalente al 51,3% del PIB [según análisis del Comité Autónomo de la Regla Fiscal \(Carf\)](#).

Según el CARF, este aumento del costo genera inequidad intergeneracional porque las futuras generaciones contribuirán con mayores cotizaciones o impuestos en mayor medida que las generaciones actuales para financiar el sistema.

Este mayor gasto resultaría insuficiente pues no solucionarían el problema de pensiones del país. De acuerdo con el ministro de Hacienda, Ricardo Bonilla, la Reforma Pensional contempla proyecciones financieras hasta el 2070, momento en el cual, se requeriría una nueva reforma, ya que, de lo contrario en 2100 el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo registraría un déficit total.

- No propone revisar y modificar el Régimen Pensional Especial y de Exceptuados**, en el que se encuentran pensiones de diferentes sectores que por diversas razones tienen condiciones superiores al resto de los cotizantes del sistema, es el caso por ejemplo de los Fondos de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP); Fondo de Pensiones de Fuerza Pública; Fondo Nacional de Prestaciones de Magisterios (FOMAG) y el Fondo Especial otros. Estos Regímenes a excepción de los de la Fuerza Pública, no solo generan desfase fiscal con mayor gasto, sino que resultan ser inequitativos y discriminatorios entre los afiliados:
  - Funcionarios que tienen una pensión alta sin que corresponda con los recursos cotizados a lo largo de la vida laboral.
  - Según un [informe de la Contraloría](#) son el 17% de los pensionados, y al pago de sus pensiones se asigna el 39,3% del Presupuesto General de la Nación. De cada \$100 del presupuesto de la entidad, se destinan \$40 a este tipo de regímenes, cubriendo el 17% de los pensionados del país.

- La propuesta de reforma no termina de resolver la regresividad de los subsidios implícitos en el Régimen de Prima Media (RPM). Mantiene un subsidio del 36% para los trabajadores de mayores ingresos. Esto no solo agudiza los problemas de sostenibilidad, sino que termina siendo inequitativo para las personas que están afiliados en el sistema.

##### Amenazará con generar déficit fiscal

- El Gobierno se beneficia del ahorro que los trabajadores colombianos tienen en las AFP. En 2023 éstas fueron las principales tenedoras de títulos TES del Gobierno con el 27,61% del total. Por otro lado, del ahorro disponible en las AFP, el mayor porcentaje, cerca del 36% financiaba la deuda pública.
- El traslado obligatorio de cerca del 90% de los afiliados de las AFP que devenguen entre 1 y 3 SMMLV (17,1 millones de afiliados) retirará ahorro del mercado de capitales reduciendo la oferta de fondos prestables:

El aumento de las tasas de interés del mercado aumentará los costos de la solicitud de créditos para los colombianos, incluso para el Gobierno, lo que podría obligarlo a recurrir a nuevas fuentes de financiación a un mayor costo, aumentando así las posibilidades de incurrir en déficit fiscal.

- La reforma pone un límite a los subsidios pero los amplía a toda la población. Mientras que en el país exista un sistema de reparto, se seguirá generando un déficit en el sistema pensional por las condiciones demográficas actuales y los parámetros básicos del RPM.

#### 2. Propiedad privada y Estado de derecho

##### Autorizará al Gobierno para disponer y/o administrar activos adquiridos legítimamente por los ciudadanos

Se suprimirán las actuales cuentas de ahorro individual que tienen los trabajadores ahorradores en las AFP transitando a un régimen complementario. Lo anterior acaba con los derechos de propiedad del ahorro pensional de los trabajadores al expropiar sus cuentas individuales y realizar seguimiento a la evolución y rendimiento de sus aportes.

##### Limitará la iniciativa individual y la libertad de los ciudadanos para determinar el uso o fin que debe darse a sus bienes privados. También el derecho que tienen a recibir remuneración por sus actividades productivas

- El uso o fin que puede dársele al ahorro individual como bien privado es depositarlo en una cuenta de ahorro individual para obtener rendimientos. Estos rendimientos son una forma de obtener una mayor remuneración del ahorro a largo plazo como fruto de una actividad productiva.
- Al medir que los trabajadores de menores ingresos (que son los que devengan menos de 3 ó 1,5 SMMLV) coltacen en cuentas de ahorro individual, se les impide obtener estos retornos que se vuelven especialmente importantes en horizontes mediano y largos de tiempo.

De este modo el ahorro de los trabajadores no pierde poder adquisitivo en economías inflacionarias.

Según el informe Pension Markets in Focus publicado en 2023 por la OCDE, para 2021, entre los 35 países miembros del mundo se encontraba la posición número 11 en el ranking de mayores tasas de retorno real anual de la inversión de fondos privados. Con una tasa anual de 3,4%, supera los rendimientos de 3,1% de Dinamarca; de 3,0% de Estados Unidos; de 2,1% de Países Bajos y de 1,2% de España.

##### Vulnerará los títulos de propiedad privada de activos

La propuesta de reforma sería inconstitucional porque:

- Si no garantiza la propiedad privada atenta contra el inciso 1 del artículo 58 de la Constitución Nacional** el cual establece que "se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".

Esta disposición de garantía de la propiedad privada está específicamente reafirmada para las pensiones, en el inciso séptimo del artículo 48: "el Estado (...) respetará los derechos [pensionales] adquiridos con arreglo a la ley". Vulnerando además la seguridad jurídica y la confianza legítima sobre los derechos de propiedad.

- Al no garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional atenta contra el inciso séptimo del artículo 48 de la Constitución Nacional** que establece que el "Estado garantizará (...) la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional".

Esta disposición constitucional se reafirma con el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2005 al establecer que las "leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad de la estructura de la obligación de pago".

La propuesta gubernamental viola ambas disposiciones constitucionales en cuanto en lugar de garantizar la sostenibilidad, atenta contra ella.

#### 3. Estabilidad monetaria y del sistema financiero

##### Afectará la asignación del crédito, impidiendo que el criterio asignador de recursos financieros sea la tasa de interés del mercado

Al tomar el Gobierno, total o parcialmente, de las AFP el ahorro de hasta 3 ó 1,5 SMMLV de todos los trabajadores, se disminuirá anualmente el ahorro disponible con el que éstos cuentan para financiar actividades productivas mediante solicitudes de crédito.

Esta mayor demanda de ahorro disminuirá los fondos prestables y aumentará la tasa de interés para la solicitud de créditos, en consecuencia el sector empresarial contará con menos recursos para financiar sus actividades productivas.

##### Limitará la capacidad de las instituciones financieras para responder a nuevas ofertas de inversión y demandas de financiación

En 2023, el monto en los fondos privados equivalió a \$405 billones de pesos, cerca del 25% del PIB. El 52% de esta cuantía circuló en el mercado de capitales interno, el 48% en el exterior.

Quiere decir que, en 2023 los trabajadores colombianos, a través de sus cuentas de ahorro individual proveyeron de recursos para financiar proyectos del tejido empresarial colombiano (compuesto en un 91% por microempresas) y al Gobierno en un valor aproximado de 210 billones de pesos (13% del PIB).

Al disminuir la oferta de ahorro, la actividad bursátil decaería, con lo cual, la banca tradicional vería acrecentada la demanda de fondos prestables.

La financiación en el mercado de capitales ya no será con fondos de largo plazo, sino de corto y mediano: depósitos en cuentas de ahorro y corrientes, CDTs y similares, lo anterior incrementará el riesgo sistémico.

#### 4. Libertad para comerciar internacionalmente

##### Desincentivará la inversión en el exterior de residentes colombianos

Si cerca del 90% de los trabajadores afiliados a las AFP que devengan entre 1 y 3 SMMLV pasan a Colpensiones, no se diversifican los portafolios de inversión, y los trabajadores pierden la posibilidad de recibir rendimientos por invertir en mercados internacionales.

Según el informe Pension Markets in Focus de la OCDE en 2021, el 48% del ahorro de los colombianos en las cuentas de ahorro individual estaban invertidos en dólares en el exterior. Esta suma ascendería a \$194 billones de pesos, es decir, \$49 mil millones de dólares, el equivalente al 83% de las reservas internacionales de Colombia en 2023.

Estos dólares que antes generaban rentabilidad en el exterior, ingresarían al país perdiendo la posibilidad de capitalización.

#### 5. Intervención del Estado en los mercados

##### Restringirá el acceso al mercado de oferentes, y con ella la prestación de un bien o servicio

Colpensiones se consolidaría como un ente monopolístico del sistema pensional administrando el ahorro de todos los afiliados hasta por 1,5 ó 3 SMMLV, esto limitaría la participación de los oferentes de cuentas de ahorro individual.

##### Fijará precios y cuotas mínimas o máximas en los mercados, promoviendo además cláusulas de contratación en el servicio que afectará la autonomía de los particulares para pactar sus contratos

Al definir un umbral de hasta 1,5 ó 3 SMMLV, está estableciendo un monto de ingreso específico por trabajador para participar en el mercado de capitales y poder obtener rendimientos por ahorrar en una cuenta de ahorro individual.

##### Crearán la Colpensiones un monopolio con poder de mercado que restringirá la libre competencia

- Se estima que con la propuesta de reforma Colpensiones pasaría a gestionar 19 millones de afiliados más de los que actualmente tiene. [Según las últimas cifras disponibles](#), a octubre de 2023 Colpensiones administraba la pensión de aproximadamente 6,8 millones de afiliados. Quedaría administrando la pensión de 25,8 millones de cotizantes, un 400% más.

Además, se favorecerá la actividad de unas empresas a costa de la existencia o beneficio de otras porque se destruirán empleos productivos en las AFP como consecuencia de la disminución de su tamaño.

#### 6. Empoderamiento de la sociedad civil

##### Limitará que las personas actúen con independencia del Gobierno

Impidiendo a los trabajadores de ingresos de 1,5 ó 3 SMMLV, tomar el control de su ahorro pensional, quitándoles la opción de decidir en cuál alternativa que ofrece el mercado invertir su dinero y obtener rendimientos.

##### Limitará la libertad de elección de los consumidores para elegir entre oferentes públicos y privados de un bien o servicio, limita la competencia

La reforma es una propuesta en la que la toma de decisiones la realiza el Gobierno sustituyendo a la elección individual.

Atenta con las preferencias reveladas de los consumidores. Que a finales de 2023, las AFP tuvieron 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 a esa fecha Colpensiones supera en número de pensionados a las AFP, porque la edad promedio de los afiliados a las AFP es de 35 años.

##### No promueve que las personas tomen el control sobre su ahorro

- Esta reforma no amplía la cobertura ni facilita el acceso al sistema pensional, no soluciona que las personas que están en la informalidad y en diversidad de formas de vinculación laboral tengan incentivos para cotizar, por ejemplo, mediante aportes binados, (es decir, cotizaciones por días y semanas en cuentas de ahorro individual) sino que lo mantiene en un esquema rígido de contrato laboral mensual.
- No crea incentivos de ahorro que faciliten el acceso y la cobertura a mujeres y jóvenes, quienes en su vida laboral ven con mayores interrupciones los aportes al sistema. Los subsidios y las compensaciones por parte del Estado, no resuelve el problema a largo plazo para la protección de su vejez, estos sectores requieren oportunidades y a su vez acceso al mercado laboral para recibir ingresos constantes.

- Una Reforma Pensional debe ir de la mano de políticas de formalización, con oportunidades en la flexibilización de contratación laboral. Actualmente, son muchas las barreras y requisitos del mercado laboral que impiden que los colombianos puedan ahorrar o cotizar para acceder a una pensión.
- Al impedir que las personas tomen el control de sus ahorros, se deja de promover una cultura de previsión y responsabilidad dejando de promover que los trabajadores (en su mayoría informales) tomen el control de sus vidas y se incentiven a planificar su vejez y futuro pensional a través de la educación financiera.

## METODOLOGÍA IALE

IALE es un indicador para medir la afinidad de proyectos de ley en curso, leyes aprobadas y congresistas, con la libertad económica. Plantea **43 factores** de evaluación agrupados en **6 dimensiones** para evaluar el impacto de las reformas en la libertad económica. Las dimensiones son:

- Tamaño del gobierno y tributación
- Propiedad privada y estado de derecho
- Estabilidad monetaria y competitividad del sistema financiero
- Libertad para comerciar internacionalmente
- Intervención del Estado en los mercados de bienes y servicios, trabajo y capitales
- Empoderamiento de la sociedad civil

Con la Reforma Pensional se tienen:

$$23 + 0 + 20 = 43$$

Factores vulnerados Factores favorecidos Factores no relacionados Factores totales

- Cada **factor vulnerado** suma puntos que cuentan como un punto (1) c/u,
- Cada **factor favorecido** suma puntos que cuentan como diez (10) puntos c/u,
- Cada **factor no relacionado** suma puntos que cuentan como cinco (5) puntos c/u.

$$23(1) + 0(10) + 20(5)$$

Puntos negativos Puntos positivos Puntos de no relación Puntos totales

$$23 + 0 + 100 = 123$$

- 430 son los puntos totales posibles para los proyectos en IALE

$$123 / 430 = 0,29$$

Puntos totales Puntos posibles Afinidad con la libertad económica

- La afinidad económica se multiplica por 100 para interpretar en porcentajes:

$$0,29 \times 100 = 29\%$$

Afinidad con la libertad económica Valor IALE

Conoce [aquí](#) más sobre la metodología de medición

**HAZ CLIC AQUÍ PARA NAVEGAR IALE**

Una herramienta de:

Con el apoyo de:

