



Adultos mayores sin pensión: ¿cuál es el futuro?*

What the Future Holds for Senior Citizens Without a Pension

{ Elena Mesa Zuleta }**

* Recibido: 15 de diciembre de 2019. Aceptado: 20 de abril de 2020.
DOI: <https://doi.org/10.18601/25390406.n4.05>

** Administradora de empresas. exgerente de historia laboral y nómina de pensionados y exvicepresidenta de pensiones en el antiguo Instituto de Seguros Sociales (ISS). Asesora de presidencia en Findeter. Profesora en las especializaciones de Seguridad Social y Pensiones y Riesgos Laborales de la Universidad Externado.

RESUMEN

Al pensar en una eventual reforma pensional, es necesario trascender la discusión de una mera reforma paramétrica, para pensar, de una vez por todas, en un sistema integral que brinde protección en todas las dimensiones posibles a las personas en su vejez. Al analizar la pirámide poblacional de Colombia durante los últimos 20 años, se revelan dos realidades preocupantes: tan solo el 25 % de 23 millones de personas en edad de trabajar realiza aportes al sistema pensional y más de 2 millones de adultos mayores en Colombia no perciben una pensión ni reciben algún subsidio o estipendio por parte del Estado, cifra que, de acuerdo con el DANE, podría alcanzar los 9 millones para el 2050. En este sentido, es imperativo tomar decisiones que apunten a la población que no se encuentra amparada por el sistema pensional. Este artículo analiza los dos sistemas de protección vigentes en el país *Colombia Mayor* y los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS, exponiendo sus limitaciones y dificultades, al tiempo que propone otras posibles rutas que abren una discusión a futuro en materia de protección.

PALABRAS CLAVE

Reforma pensional, Sistema integral de protección, Colombia Mayor, BEPS, Protección en la vejez.

ABSTRACT

The time has come to start implementing a system addressed to protecting senior citizens rather than just adjusting the current pension system. This conclusion comes not only after analyzing Colombia's population pyramid for the past 20 years, considering that only 25 % of the 23 million EAC (Economically Active Population) pays contributions to the pension system. There are over two million senior citizens in Colombia today who do not have a pension nor receive any type of State allowance and according to the DANE estimates, this unprotected population will reach almost 9 million by the year 2050. Making decisions to address the population that does not depend on the pension system is paramount. Colombia currently has two protection systems. The first one is *Colombia Mayor* (Spanish for Elderly Colombia), a program created by law to provide an allowance below the poverty line to those over 60 who do not have any type of income and who are in the lowest ranks of the *Sisbén* system. The second one, Periodic Economic Benefits (*Beneficios Económicos Periódicos* or BEPS for its Spanish acronyms), is an allowance provided by the State in regard to the savings people have, that aim to provide a lifelong income below the minimum wage to people who reach a certain age. This article explains both

mechanisms and the challenges they face and comes up with other possible solutions that open further discussions on social protection.

KEYWORDS

Pension reform, Comprehensive social protection system, Colombia Mayor, BEPS, Senior citizens protection

Actualmente, en Colombia se está presentando una tendencia, con un tiempo de dilación frente a los países europeos: el envejecimiento acelerado de la población. Esto pone sobre la mesa la necesidad de reflexionar sobre la manera como Colombia enfrentará el reto de atender las necesidades de la población de adultos mayores, teniendo en cuenta factores como el aumento de la expectativa de vida, la informalidad laboral y el hecho de que solamente 8 millones de colombianos cotizan al Sistema de Pensiones. La gran implicación de la combinación de todos estos factores es que, hacia el año 2050, el país tendrá una gran población de adultos mayores sin ingresos para su vejez, por lo que es necesario hacer un análisis y diagnóstico de las herramientas que existen hoy para atender a esta población.

En este momento, al iniciar el año 2019, se habla de una presentación de proyecto de reforma pensional al Congreso a finales del año, del que no se conoce hasta el momento el énfasis, o si considera que el gasto de pensiones sigue creciendo anualmente para los 1.683.000 pensionados, que representan una cifra muy baja de beneficiarios con relación al valor significativo del gasto público en pago de pensiones.

Sin embargo, considerando el número de personas no afiliadas al sistema de pensiones, más el índice de afiliados que no alcanzan a cumplir los requisitos para la pensión, es fundamental que la discusión no se centre únicamente en el Sistema General de Pensiones, sino también en los programas establecidos para obtener auxilios no contributivos, o auxilios combinados entre contributivos y subsidiados, con el fin de que una cantidad importante de adultos mayores reciban algún tipo de ingreso digno, superior al que se entrega actualmente, que corresponde a la tercera parte de los establecido en el Índice de Pobreza Extrema.

Es importante tener en cuenta que cuando se diseñó el Sistema General de Pensiones antes del año 1966 –año en el que entró en vigencia– se partió del supuesto de que la pirámide poblacional entre menores de 15 años y mayores de 65 años iba a permanecer con la misma composición a lo largo del tiempo.

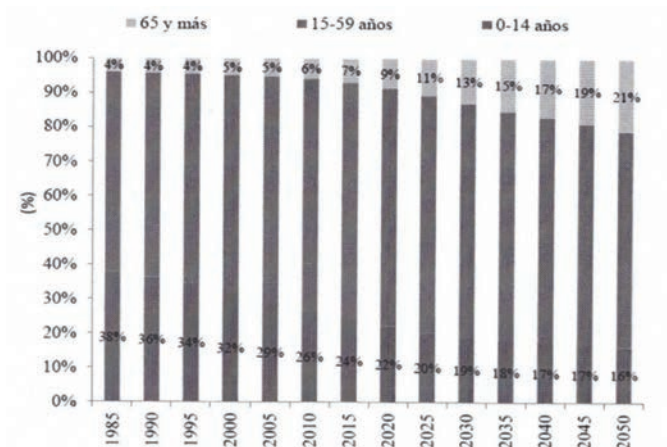
Aunque en los años sesenta se diagnosticó en el índice de crecimiento de la población un equilibrio entre natalidad y mortalidad, considerando que se reflejaba un índice de natalidad normal y una expectativa de vida equivalente a 55 años, a mediados de los años setenta empezó a subir paulatinamente la expectativa de vida, por factores como la mejoría en el acceso a agua potable, los

índices de salubridad y el aumento en los índices de vacunación. En ese periodo, entonces, se hablaba de *explosión demográfica*, por el crecimiento poblacional. A mediados de los 80, sin embargo, se puso sobre la mesa el control de los índices de fecundidad y natalidad, y de manera paralela, seguía creciendo la expectativa de vida.

Este hecho, una vez publicado el censo del año 1985, no fue sujeto de análisis exhaustivo correcto y no se pronosticó que a corto plazo tendería a irse modificando la pirámide poblacional entre menores de 15 años y mayores de 65 años. Esta cifras eran las últimas disponible en el año 1990, cuando se empezó a realizar el primer análisis de la reforma pensional que constituye la Ley 100 de 1993.

A pesar de que con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se preveía el desplazamiento de afiliados jóvenes al nuevo sistema, afectando así la relación entre cotizantes y pensionados, se prolongaron los privilegios de los antiguos régimen por 20 años más, a sabiendas de que el Sistema depende de la solidaridad intergeneracional. Adicionalmente, no se aumentó de manera inmediata la edad para cumplir los requisitos de pensión, desconociendo así los cambios en la pirámide poblacional y la expectativa de vida.

GRÁFICO 1.
PRONÓSTICOS ESTRUCTURA POBLACIONAL DE COLOMBIA (1985-2050)



Fuente: Celade (2016).

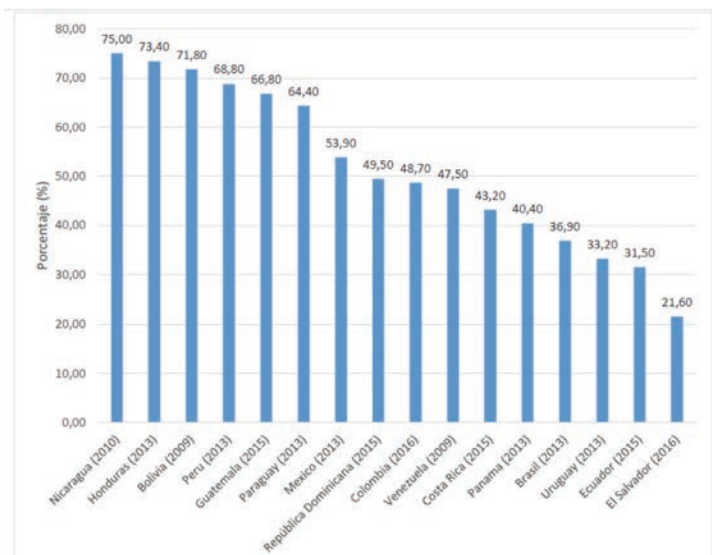
Según el censo poblacional realizado en el año 2018 por el DANE, el 13,4 % de la población es adulto mayor, lo que supone un incremento del 4,4 % frente al censo realizado en el año 2005. Así mismo, a nivel nacional, el 40,4 % de la población de adultos mayores supera los 74 años. Una explicación a este fenómeno

es que, en la medida en que la cobertura del sistema de salud mejora para toda la población, y a su vez se reduce significativamente el número de municipios o corregimientos sin acceso al agua potable, mejoran también los índices de calidad de vida y aumenta la expectativa de vida.

La gráfica muestra la composición de la población colombiana por edades, desde el año 1985. Como se puede notar, la población mayor de 65 años representa una porción cada vez más grande de la sociedad, y esta tendencia tiende a consolidarse pues, según las proyecciones realizadas por el Celade, en el año 2050 los adultos mayores de 65 años representarán el 21 % de la población, que equivaldría a cerca de 9 millones de personas considerando que está proyectado que para ese momento la población sea de 49 millones.

Actualmente, en Colombia hay 5,8 millones de adultos mayores de 60 años, de los cuales 2,8 millones no tienen ni pensión ni subsidio, y solamente 1,6 millones están pensionados. En el 2050, en cambio, habría 14,2 millones de adultos mayores de 60 años, de los que 9,5 millones no tendrían pensiones o subsidios, y únicamente 2,4 millones recibirían recursos del programa Colombia Mayor.

GRÁFICO 2.
INFORMALIDAD LABORAL EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT). <http://www.ilo.org/ilostat>. Elaboró DES Sector Social.

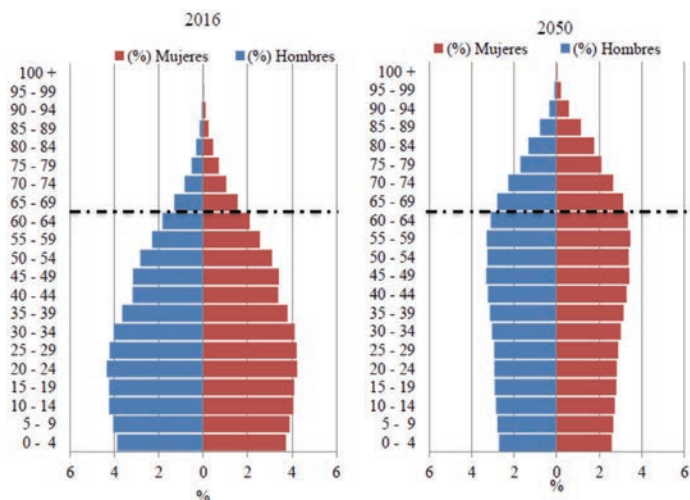
Adicionalmente, al tema del envejecimiento hay que sumarle otro gran problema del sistema pensional: la cobertura, que a su vez está directamente relacionada con la informalidad. Como se puede ver en el Gráfico 2, Colombia tiene un nivel

de informalidad cercano al 48 %, lo que sitúa al país en un nivel medio con respecto a los otros países de la región. El mayor nivel de informalidad en Colombia se presenta en el área rural y, por el momento, no existe un proyecto sólido para este sector que contemple la remuneración formal, y por ende la seguridad social, para las personas del campo.

La perspectiva de tener un número tan alto de adultos sin ningún tipo de ingresos puede desencadenar un problema social serio y, hasta este momento, no se ha diseñado una política pública con impacto a mediano plazo que permita establecer de qué manera el Estado afrontará este grave asunto.

La siguiente gráfica muestra la proyección de cómo habrá evolucionado la pirámide poblacional para el año 2050. Destaca, de manera evidente, el cambio en la base piramidal, lo que hace necesario estudiar a fondo la manera en que los mayores accederán a una pensión o un subsidio —total o parcial— del Estado, teniendo presente que es cada vez más complicado un incremento de los trabajos formales y, por ende, las cotizaciones al sistema pensional, así como el acceso a una pensión que, según la normativa vigente, no puede ser inferior al salario mínimo legal vigente.

GRÁFICO 3.
PIRÁMIDE POBLACIONAL EN COLOMBIA (2016 – 2050)



Fuente: Celade (2016). Cálculos Fedesarrollo.

Por otra parte, es importante también señalar que, entre los cotizantes al sistema pensional, solo un pequeño porcentaje logra acceder a una pensión y quienes no lo logran desconocen las alternativas existentes para acceder a subsidios o recibir otro tipo de ingresos, diversos a la categoría de pensión.

Según Bosch *et al.*¹, del total de afiliados que llegaron a la edad de pensión en 2013, solo 35 % en el RPM y 17 % en el RAIS lograron obtener una pensión mínima, mientras que al 65 % y 82 % de la población restante, respectivamente, se le hizo una devolución de los ahorros.

Esta norma sobre el monto mínimo de la pensión, ratificada por el Acto Legislativo 001 de 2005, hace necesario que se apoyen de manera más enérgica las dos herramientas existentes para brindar recursos de protección a la población de adultos mayores que no alcanzaran la pensión: Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y Programa Colombia Mayor.

Hay que tener en cuenta que la PEA (Población Económicamente Activa) es de 23 millones de personas, de las cuales solo el 30 % cotiza al Sistema General de Pensiones, y que los pensionados en el país por el sistema de pensiones son 1,6 millones. Esto, como ya se mencionó, quiere decir que, entre los 5,8 millones de adultos mayores, hay 2,9 que no reciben ni pensión ni subsidio de programa Colombia Mayor (creado en la reforma pensional Ley 797 de 2003), ni se benefician del programa Beneficios Económicos Periódicos (creado en el Acto Legislativo 001 de 2005), en el que se establece que se pueden otorgar beneficios económicos periódicos a personas de escasos recursos que no cumplen los requisitos para tener derecho a una pensión.

Ahora bien, al tiempo que hay una gran escasez de recursos y programas para apoyar y proteger a los adultos mayores sin ingresos, el Estado destina una suma importante del presupuesto, la cual asciende a los \$6,6 billones anuales y proviene en su mayoría de los aportes parafiscales realizados por los empleadores aportantes al sistema de seguridad social el destinado en su mayoría al “apoyo al desarrollo integral de la primera infancia”. A su vez, la Nación tiene presupuestado aportar \$334.000 millones para el programa Colombia Mayor en 2019, una cifra a todas luces insuficiente teniendo en cuenta la baja suma que se gira a más de 2 millones de adultos mayores que están por fuera del Sistema de Seguridad Social.

De igual manera, no existe tampoco una política unificada de obtención de recursos, una de educación financiera, ni una institución o dirección especializada adscrita a algún ministerio que se encargue de evaluar, diagnosticar y proponer mejoras y soluciones a corto, mediano y largo plazo al creciente problema de los ancianos indigentes y ancianos no indigentes pero sin ningún tipo de ingreso mensual.

Así mismo, cabe resaltar que la admisión de Colombia a la OCDE no implica obligaciones fundamentales a corto plazo en esta materia; sin embargo, hay que

1
Mariano Bosch, Solange Berstein, Francesca Castellani, María Laura Oliveri, Juan Miguel Villa, *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015), 20, t.ly/tos9

tener en cuenta que en la mayoría de los países europeos, así como en México, Chile y Brasil, existe el sistema de pensiones sociales o no contributivos, que obliga al Estado a otorgar pensiones no contributivas vitalicias, con cargo al presupuesto nacional de cada país.

En Colombia, existe una norma que alivia una parte del problema sin que eso implique un subsidio estatal, la Ley 1580 de 2012. El espíritu de la ley es que, cuando en una pareja de cónyuges cada uno alcance la edad de pensión –según el régimen al que están inscritos–, pero no tengan el número de semanas suficientes para pensionarse a título individual, podrán hacerlo en pareja, bajo la modalidad de Pensión Familiar, siempre y cuando la suma de las semanas cotizadas por ambos complete las mínimas exigidas en el Sistema General de Pensiones. Esa pensión, entonces, tiene un titular y beneficiario, de manera indivisible, salvo en una excepción.

Se trata, entonces, de un gran mecanismo, que permite que un grupo familiar tenga una pensión en lugar de recibir dos indemnizaciones sustitutivas o devolución de aportes, en función del régimen al que están inscritos. Hay que aclarar, sin embargo, que la pensión familiar establece que los integrantes de la pareja sujeta de pensión deben permanecer en el mismo régimen, lo que permite un traslado excepcional a las normas establecidas a fin de que ambos cumplan con el requisito de estar en el mismo régimen.

Ahora, si bien el espíritu de la ley es evitar que no haya al menos una pensión en el grupo familiar, los decretos reglamentarios de esta marcan una diferencia de requisitos si la solicitud de pensión se liquida en el Régimen de Prima Media o en el Sistema de Ahorro Individual con Solidaridad, lo que se considera injusto, especialmente cuando no hay recursos públicos para este tipo de pensiones. Por ejemplo, en el caso de los afiliados al Régimen de Prima Media, se adicionan dos requisitos no exigidos por la ley: pertenecer al Sisbén 1 o 2 y cumplir con una densidad de semanas cotizadas a los 45 años. Estos requerimientos son, a todas luces, exorbitantes y carentes de sustento.

Es claro que toda pensión de un salario mínimo es subsidiada en cualquiera de los regímenes; sin embargo, eso puede implicar establecer diferencias para la norma mencionada. Algunos de los requisitos adicionales fueron objeto de demanda de inconstitucionalidad y la Corte Constitucional los declaró exequibles. Esto, entonces, quiere decir que es mejor acceder a la pensión familiar en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en el que los solicitantes quedan eximidos de cumplir tres requisitos. No obstante, alguno de los dos afiliados debe estar en ese régimen para que su cónyuge o compañero se traslade y así solicitar la prestación.

Para diciembre de 2018, Colpensiones había reconocido 457 pensiones familiares, y es obligación de esta entidad y de la AFP explicar a las personas que

existe esa alternativa cuando, a título individual, no se reúnen las semanas necesarias para pensionarse y están solicitando una devolución de aportes o indemnización sustitutiva.

Ahora bien, teniendo presente lo hasta ahora mencionado, es pertinente hacer un análisis de los programas que funcionan de manera independiente al Sistema General de Pensión para subsidiar de diferentes maneras a los adultos mayores que no logran pensionarse.

BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS

Es un programa de ahorro voluntario para que personas con ingresos por debajo de un salario mínimo ahorren de manera flexible y voluntaria para asegurar una protección en la vejez. Fue creado en el Acto Legislativo de 2005, que afirma que “Ninguna pensión podrá ser inferior a 1 SMLV, sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”. Durante el trámite de ese acto legislativo se debatió extensamente si la pensión mínima debía ser igual o podía ser inferior al Salario Mínimo Legal Vigente. Hay que tener en cuenta, entonces, que con las tasas de cotización establecidas del Sistema General de Pensiones en Colombia (16 % en la actualidad), las semanas requeridas (1.300 en el Régimen de Prima Media, 1.150 en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad) y las edades en el Régimen de Prima Media (57 años para las mujeres y 62 para los hombres), es necesario un subsidio muy alto para que una persona que ha cotizado toda la vida laboral sobre un salario mínimo obtenga una pensión de ese monto, considerando que se cotiza durante 26 años y, con el crecimiento de la expectativa de vida, se debe pagar la pensión por aproximadamente 26 años o más.

Esto, entonces, reabre el debate sobre si es preferible un número importante de personas con una pensión inferior al salario mínimo o, por cuestiones constitucionales y de derechos sociales, toda pensión debe como mínimo ser igual al salario mínimo. En muchos países, la pensión mínima no está atada al salario mínimo, sino un porcentaje de este.

Una vez incluido como norma constitucional el valor mínimo de la pensión, cobra una gran importancia la figura de Beneficios Económicos Periódicos. A pesar de sus bondades, el gobierno se tomó varios años para expedir la Ley 1329 de 2009, que fijó los parámetros de los BEP, que son manejados en la actualidad como una dependencia de Colpensiones.

El documento Conpes 56 de 2012 reglamentario los definió como un “mecanismo individual, autónomo y voluntario de protección para la vejez que

se ofrece como parte de los Servicios Sociales Complementarios y que se integra al Sistema de Protección para la Vejez”.

Hay que recalcar, sin embargo, que este mecanismo no puede hacer parte del Sistema General de Pensiones, por los parámetros legales y constitucionales fijados, pero sí puede configurarse como un sistema complementario, y, en algunos casos, compatible con el programa Colombia Mayor.

Los BEPS están dirigidos a personas con ingresos inferiores a 1 salario mínimo que estén afiliadas al Régimen Subsidiado y de Beneficiarios del Contributivo de Salud. Algunas de las características del Sistema de Beneficios, reglamentado en la Ley 1329 del 2009, son las siguientes:

- Colombianos mayores de 18 años con ingresos inferiores a 1 SMLV. Este punto fue modificado, ya que en la norma oficial se establecía que debería pertenecer al Sisbén 1 y 2.
- Reciben por parte del Estado el 20 % sobre los aportes totales realizados.
- No hay intereses de mora – No hay multas – No son obligatorios.
- El subsidio que recibe el afiliado no puede ser superior al 85 % de 1 SMLV al año.
- Los beneficiarios pueden tomar micro-seguros (Vida).
- Se puede ser beneficiario de Colombia Mayor y BEPS compatibles.

Posteriormente, mediante el documento Conpes 156 de 2013, se diseñaron e implementaron los Beneficios Económicos Periódicos.

En resumen, el gobierno se tomó ocho años en implementar y dar inicio a este programa, que se configura como una gran solución para todas aquellas personas que no tienen trabajo permanente, que no pueden cotizar al Sistema General de Pensiones por sus bajos ingresos y que, claramente, nunca alcanzarán los requisitos para una pensión, pero pueden asegurar un ingreso permanente y seguro sobre una cifra inferior a una pensión, lo que le permite no caer en el grupo de ancianos indigentes o carente de algún tipo de ingreso.

TABLA 1.
RANGO SALARIAL POBLACIÓN OCUPADA

Numero total de ocupados por rango salarial		
Rango salarial	Ocupados	%
Menos de un SMMLV	10.858.896	48,60%
Desde 1 y hasta 2 SMMLV	8.030.682	35,90%
Más de 2 SMMLV	3.453.829	15,50%
Total población ocupada	22.343.407	100%

Fuente: Periódico La República.

Como se desprende de la tabla anterior, la cantidad de personas ocupadas que devengan menos de 1 salario mínimo, y por tanto no tendrán ni pensión ni subsidio, es de casi 11 millones, una cifra cuanto menos alarmante.

Esto se suma, como ya se dijo, a los niveles de informalidad de la población económicamente activa, problema que se manifiesta con mayor gravedad en el sector rural que, a pesar de ser el que más debería estar creciendo, no lo hace, en buena medida porque los trabajos que se generan en el campo son de carácter temporal e informal.

Los BEPS, entonces, se configuraron como un verdadero concepto de ahorro, más que un subsidio del Estado, sin tener que alcanzar una meta específica y con un manejo y difusión mucho más sencillo que el del subsidio a la cotización, establecido en la Ley 100 de 1993 mediante la creación de Fondo de Solidaridad Pensional. En este, los afiliados cotizantes al sistema de pensiones con ingresos superiores a 4 salarios mínimos aportaban un punto adicional de cotización para alimentar el fondo. Con los recursos obtenidos, entonces, se contribuía a subsidiar un porcentaje del aporte al sistema de pensiones sobre un salario mínimo para cuatro grupos vulnerables: madres comunitarias, trabajadores rurales, discapacitados y trabajadores urbanos, desocupados y concejales. El programa de subsidio a la cotización nunca fue exitoso.

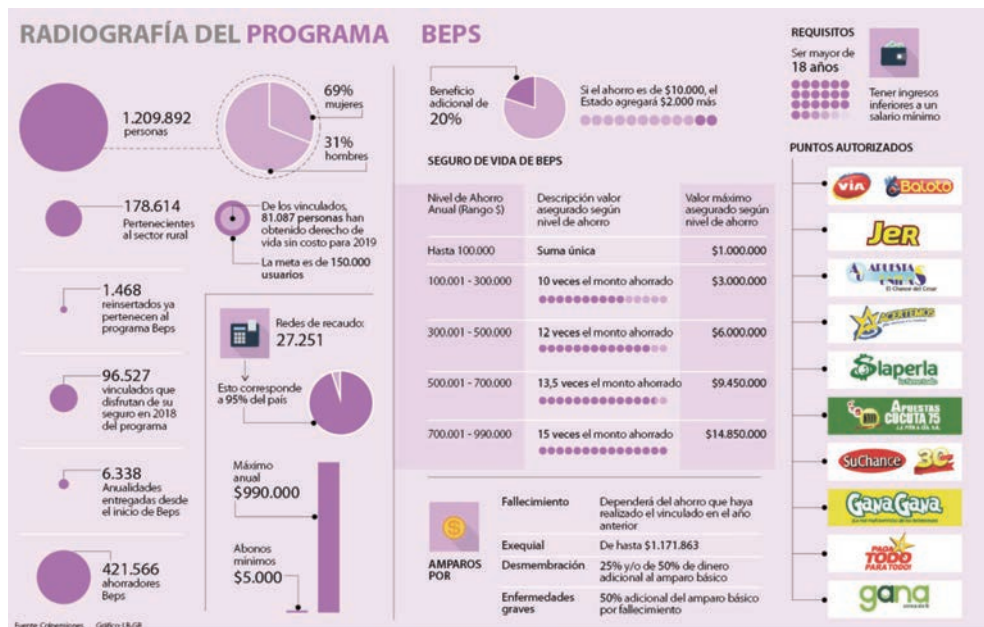
Hoy en día, mientras decrece en forma acelerada el número de afiliados al Sistema General de Pensiones recibiendo un porcentaje del subsidio a la cotización, crecen los afiliados al sistema de BEPS administrado por Colpensiones.

A mayo de 2019, el programa BEPS contaba con cerca de 495.000 afiliados, entre los que hay que diferenciar los ahorradores y los que no lo son. Uno de los grandes logros es que la red amplia y suficiente para que los ahorradores BEPS hagan sus aportes alcanza el significativo número de 27.000 puntos en todo el país, y no dependen del sistema financiero. Este es un gran hito, considerando que uno de los mayores problemas que tuvieron los afiliados al Fondo de Solidaridad Pensional, Subcuenta Solidaridad, era la dificultad de hacer aportes, especialmente en el sector rural, por la falta de cobertura financiera y la falta de colaboración de los bancos para subsidiar el costo de las transacciones y recibir este tipo de aportes de cuantía menor en las sucursales bancarias.

El siguiente gráfico, elaborado por el periódico *La República* con base en los datos de Colpensiones, muestra una radiografía de las cifras del programa.

Adicionalmente, y con un gran esfuerzo, Colpensiones ha diseñado cartillas de educación del programa, y tiene una red de apoyo que ayuda a que las personas entiendan el funcionamiento del sistema y, si es necesario, colabora con el diligenciamiento del formulario de afiliación. De igual forma, se han realizado grandes jornadas para impulsar la afiliación en el sector rural, donde se requieren mayores esfuerzos.

GRÁFICO 4.
RADIOGRAFÍA DEL PROGRAMA BEPS

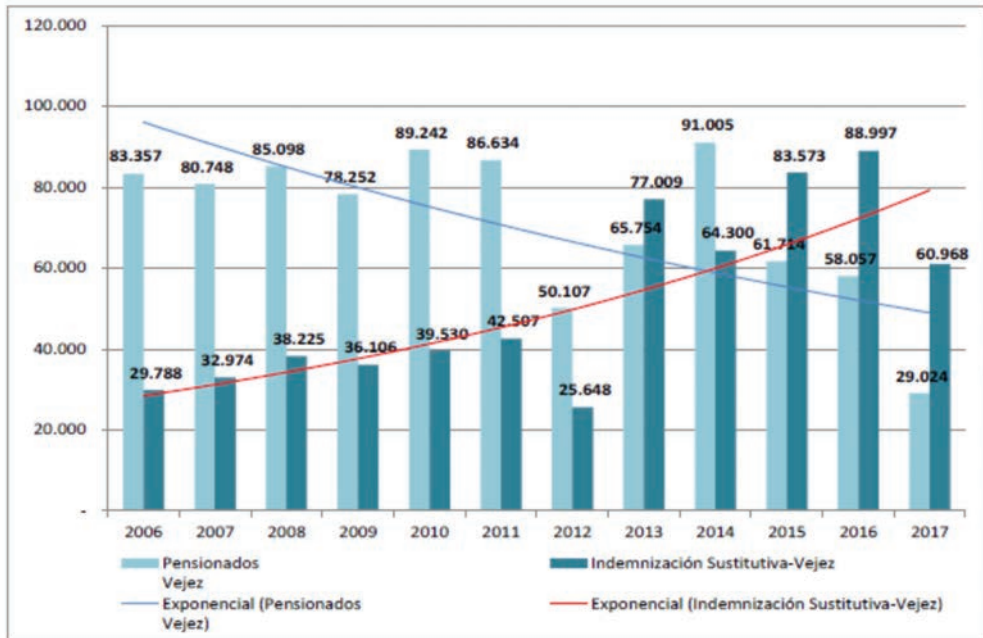


Fuente: Periódico *La República*.

El posible crecimiento del programa BEPS, entonces, está relacionado, por un lado, con crear la conciencia de ahorro voluntario sin restricciones en todas aquellas personas en situación de informalidad y, por otro, logrando que las pensiones que reciben indemnizaciones o devolución de subsidios pasen a ser beneficiarios del programa BEPS. La atracción de nuevos afiliados, por lo demás, no se basa en campañas publicitarias, sino en promotores que deben dar a cada candidato a ser afiliado las instrucciones e información detallada para que quede completamente enterado del funcionamiento del programa. Este sistema, por lo demás, ofrece una gran ventaja a la población de escasos recursos, al permitirle que inicie un sistema de ahorro sin tener que gastar parte de sus limitados ingresos en aportes a la salud.

El Gráfico 5 muestra el comportamiento de las indemnizaciones, una de las fuentes de ingresos del programa. Esto no quiere decir que quienes reciben devolución de saldos o indemnizaciones se conviertan en beneficiarios de los BEPS, pero sí que quienes se acogen a esta opción pueden comprar una mini renta vitalicia, que resulta mucho mejor que un pago único. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el proceso adelantado por Colpensiones está más orientado a motivar, instruir y afiliar a personas independientes formales, para que inicien un proceso de ahorro a largo plazo.

GRÁFICO 5.
COMPARACIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE PENSIONADOS DE VEJEZ FRENTE AL NÚMERO DE INDEMNIZACIONES SUSTITUTIVAS DE VEJEZ EN COLPENSIONES, PERIODO 2006-2017*



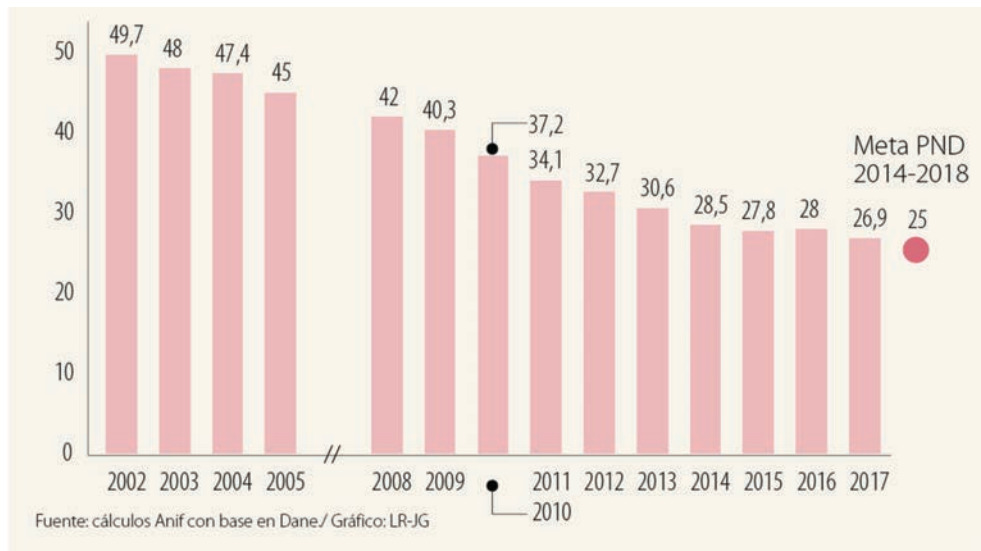
Fuente: Colpensiones (Oficio 2017_8644384_2337578 del primero de septiembre de 2017). Elaboró DES Sector Social. * Corte a 30 de junio.

Ahora, considerando que el más reciente boletín del DANE sobre empleo muestra que la tasa de ocupación laboral en Colombia entre septiembre y noviembre de 2018 es del 48 % para las 23 ciudades principales, se reafirma la importancia del programa BEPS, pues es una gran herramienta para que la población sin trabajo formal ni patrono garantice ingresos en el futuro. Esto, naturalmente, en función de su vinculación y permanencia en el programa, en la medida que los recursos que gira mensualmente Colombia Mayor son completamente insuficientes, si se piensa que la línea de pobreza extrema es de \$114.000 mensuales, y el programa gira alrededor de \$45.000.

Además de esto, con todo y que la pobreza extrema cayó a niveles del 7 % en el año 2017, sigue siendo muy alta la cifra de personas en condición de pobreza, que representan el 26 % de la población.

Un logro que podría considerarse incipiente, pero no lo es, el hecho de que, a diciembre de 2018, cerca de 8.000 personas eran beneficiarias de mini rentas vitalicias, y cerca de 176.000 lo eran del seguro BEP.

GRÁFICO 6.
ÍNDICE DE POBREZA ABSOLUTA (% DE LA POBLACIÓN TOTAL, 2002-2017)



Fuente: Cálculos ANIF con base en DANE. Gráfico LR-JG.

Ahora bien, una vez las personas están afiliadas, el reto es concientizarlas sobre todos los beneficios a los que tienen derecho, entre los cuales vale la pena destacar:

- Que en realidad realicen los ahorros al sistema, que no pueden ser superiores a \$1.200.000 al año.
- Que sean conscientes de que el Estado le aporta a su cuenta un subsidio del 20 % con relación al dinero ahorrado, que no puede ser superior al 85 % del salario mínimo legal vigente.
- Que pueden obtener de manera completamente gratuita un seguro BEP, que consiste en recibir una ayuda o seguro funerario si han realizado determinado valor de aportes en caso de calamidad o fallecimiento.
- Que una vez cumplan la edad de 57 años las mujeres y 62 años los hombres, pueden disponer de los recursos ahorrados más el subsidio del Estado para comprar una mini renta vitalicia. Esta no puede ser considerada como pensión, ni es sustitutiva, en cuanto inferior al salario mínimo.
- Que si fueron o son cotizantes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, una vez alcanzada la edad para pensionarse no cumplen las semanas necesarias o su cuenta individual no acumula el capital necesario (110 % del SMLV), y no les es posible por su edad o capacidad económica seguir aportando, en vez de solicitar la devolución de aportes pueden trasladar

estos recursos al programa BEPS y obtener una mini renta vitalicia. Este escenario es un gran logro, ya que recibirá unos recursos cada dos meses, lo que resulta mucho más beneficioso que recibir un pago único.

- Que si tuvieron aportes al Sistema de Pensiones con subsidio a la cotización aportado por el Fondo de Solidaridad Pensional y desisten de continuar cotizando, puede trasladar los aportes realizados a BEPS.

Considerando lo dicho en varias ocasiones por el presidente de Asofondos (Asociación de Fondos de Pensiones), en el sentido de que solamente 34 % de los afiliados logra una pensión en el Sistema de Ahorro Individual con Solidaridad, es muy importante que las AFP, en el momento en que las personas solicitan la devolución de aportes, les expliquen a los afiliados la posibilidad de trasladar sus recursos al programa BEP para adquirir así una mini renta vitalicia. Actualmente, las AFP no tienen la obligación de asesorar a los afiliados en ese sentido. Del mismo modo, ha faltado la gestión de la Superintendencia Financiera para exigir a las AFP esa asesoría.

Lo anterior se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO I.
RECURSOS OBTENIDOS EN BEPS POR TRASLADOS DE SISTEMA GENERAL
DE PENSIONES (ACUMULADO A 2016)

	NÚMERO DE AHORRADORES	VALOR DE LOS RECURSOS
Colpensiones	8.864	\$24.101
AFP	39	\$441

Fuente: Colpensiones.

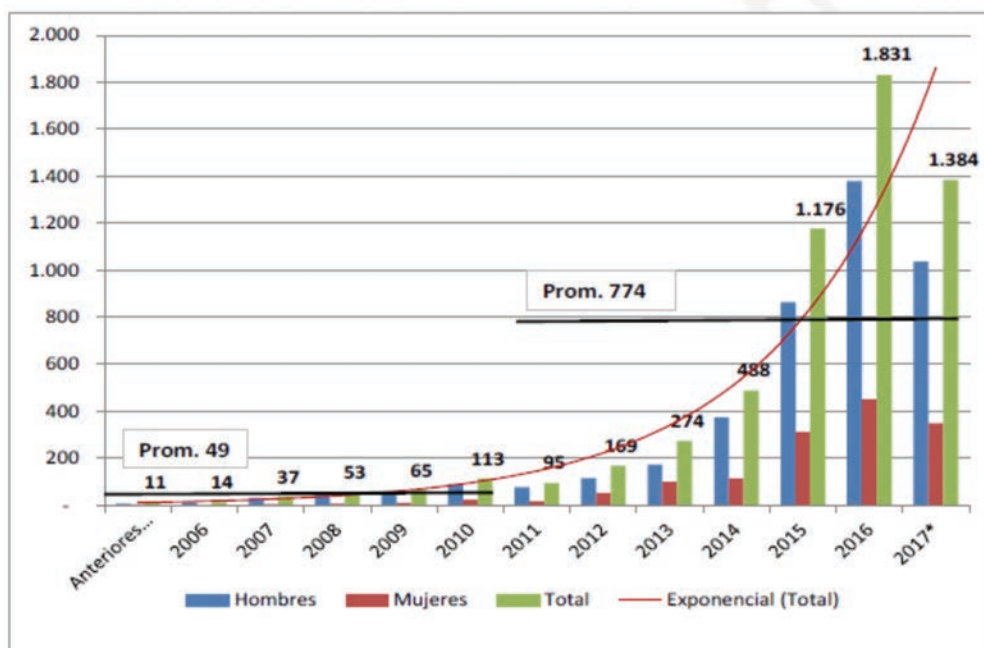
La razón por la que se presenta un número importante de estas solicitudes es que, una vez los afiliados han cotizado 1.150 semanas y cumplen la edad reglamentaria, y el capital acumulado en la cuenta individual más el valor de la redención del bono pensional (en caso de existir) no alcanza para obtener una pensión de 110 % del salario mínimo, tienen la posibilidad de completar el capital accediendo a los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (creado mediante la Ley 797 de 2003 con recursos de las cotizaciones de los cotizantes al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad).

A pesar de la existencia de esa figura, por cuestiones de interpretación, un porcentaje de las solicitudes para acceder al FGPM les fueron negadas inicialmente a los afiliados a pensiones que cumplían con los requisitos establecidos por la ley, por diferencias de criterio sobre el cálculo entre la Oficina de Bonos Pensionales y las AFP, lo que solucionó parcialmente con la Resolución 3023 de 2017 que logró disminuir el número de peticiones de acceso al Fondo de Garantía de

Pensión Mínima negadas. Entre los años 2004 y 2016, solamente 3.568 afiliados han logrado acceder a los recursos de un fondo en el que se ha acumulado una cifra cercana a los \$17 billones. En la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” fue derogado el artículo 84 de la Ley 100 de 1993 que establecía limitaciones para acceder al Fondo de Garantía Mínima con lo cual deja de presentarse la situación de habiendo cumplido 1.150 semanas y la edad en RAISS no poder acceder a la pensión.

El Gráfico 7 muestra la evolución de las cifras en acceso al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

GRÁFICO 7.
NÚMERO DE PENSIONES DEFINITIVAS OTORGADAS EN EL RAIS CON LA GPMV, POR GÉNERO,
PERIODO 2006-2017* (A 31 DE DICIEMBRE)



Fuente: información reportada por Ministerio de Hacienda (2017b) a la CGR. Elaboró DES Sector Social. *Corte a 30 de junio de 2017.

Adicionalmente, está establecido que algunos afiliados al RAISS que cumplen los requisitos mínimos para acceder al Fondo de Garantías de Pensión Mínima prefieren no presentar tal solicitud, sino acceder a la devolución de aportes, por una preferencia de liquidez inmediata, lo que los hace inelegibles para el traslado al sistema BEPS.

Actualmente, las AFP tienen la obligación de informar a todas las personas que no cumplen los requisitos para acceder al FGPM que existe el programa BEP.

Algunos sectores, sin embargo, consideran que debería establecerse que, por defecto, toda devolución de aportes sea trasladada al programa BEP, con el fin de garantizar a las personas un ingreso para la vejez. Sin embargo, es importante dejar claro que esto depende de la suma que vayan a recibir los afiliados por concepto de devolución de aportes, puesto que, de ser mínima, es imposible acceder a una renta vitalicia.

Otra de las consideraciones hechas por los afiliados es que, al presentarse la devolución de aportes, algunos prefieren recibir una suma de dinero que entre a su patrimonio en lugar de comprar una renta vitalicia en el sistema BEP, en cuanto esta última no es sustituible al cónyuge, y en caso de muerte el capital ahorrado no entra a la sucesión.

En los últimos 3 años, ha crecido exponencialmente el número de aprobaciones de acceso al FGPM, en cuanto el sistema RAIS ha madurado y cada día aumenta el número de afiliados que cumplen los requisitos de pensión.

Ahora bien, con respecto a la categoría de derechos adquiridos, no se puede pensar que los beneficios de los BEPS tienen los mismos privilegios que la pensión ya que, mediante la reglamentación, el sistema es flexible y se puede cambiar los requisitos de acceso y otorgar prebendas para que los ahorradores continúen en el programa. Hasta el momento, no hay sentencias repetitivas de dar a esta figura elementos de la pensión.

A manera de resumen, estas son las cifras actualizadas de BEP, a diciembre de 2018.

A la fecha de corte, 8.917 personas eran beneficiarias de rentas vitalicias BEP, y cerca de 177.282 lo eran del seguro BEPS. El ahorro promedio por afiliado durante el año 2018 fue de \$202.401, y la variable de constancia en el ahorro es del 60 %. Como dato curioso, vale la pena resaltar que, de los 452.000 ahorradores, el 69 % eran mujeres.

En cuanto a los beneficiarios de rentas vitalicias, 8.864 provienen del Régimen de Prima Media, mientras solo 12 provienen del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Las rentas BEPS, en promedio, son de \$50.000 mensuales y por cada anualidad adquirida se hacen a su vez dos devoluciones, que dependen del monto a ser devuelto y los intereses personales de cada ahorrador.

Para calcular el monto de dinero necesario para adquirir una renta vitalicia tipo BEP, la Superintendencia Financiera elaboró una tabla con base en los parámetros del sistema. Las rentas son hoy vendidas únicamente por Positiva, compañía de seguros que creó este tipo de renta. Colpensiones, en su calidad de administrador del sistema, no traslada ningún costo de aseguramiento a los afiliados, ni de administración de las rentas vitalicias a los beneficiarios.

La meta para el año 2019 es lograr incrementar en 190.000 la cantidad de ahorradores, para lo que se establecieron dos grupos objetivos: Semillero (perso-

nas que están a menos de 10 años de la edad de pensión) y los ahorradores promovidos por terceros. Hoy en día ya existen cinco convenios con cooperativas cafeteras, que ayudan a vincular a los afiliados a BEP y les retienen, del pago que les hacen, una suma que trasladan al programa.

En La ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo” se estableció el “Piso Mínimo de Protección Social como las mínimas garantías en materia de seguridad social para los trabajadores. Este se encuentra integrado por el Régimen Subsidiado del Sistema General de Salud, el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEP) y el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos de la actividad laboral”. El Piso Mínimo de Protección Social no estaba definido en ninguna ley en Colombia, es una figura implementada por la ORT y está pendiente la fijación de su valor. Esta figura de Piso Protección Social podría ser usada por empleadores para afiliar trabajadores con ingresos inferiores a 1 Salario Mínimo Legal Vigente, pagando la totalidad del aporte el empleador por una suma equivalente del 15 % y no afiliando al trabajador por valor inferior al Piso de Protección Social.

Cuando se reglamente el Piso de Protección Social puede ser muy importante el mecanismo BEP, ya que se dispondría de un modelo de afiliación que permitiría incorporar al Sistema de Protección Social a un número importante de población informal y un número importante de empleados con ingresos inferiores al Salario Mínimo Legal Vigente.

En la citada ley, también se incentiva que aquellas personas que cumplen algunos de los requisitos de edad o densidad de cotizaciones según al régimen al que pertenezcan y no puedan acceder a la pensión, trasladen la suma equivalente a indemnización sustitutiva o devolución de aportes a BEP, con el fin de que puedan adquirir una renta vitalicia especial salvo que manifiesten su decisión dentro de 10 días hábiles de reclamar la suma por concepto de indemnización sustitutiva o renta vitalicia.

Con base en el incremento importante de devoluciones en los dos sistemas pertenecientes al Sistema General de Pensiones, y la cifra tan alta de personas por fuera del sistema, resulta necesario replantear algunas de las bases del sistema vigente hoy en día, por lo que se propone:

- Un verdadero mecanismo de educación financiera que no dependa del sistema financiero, de instituciones de seguridad social ni fondos de pensiones, por el conflicto de intereses que podría generarse. Actualmente existe el requisito de doble asesoría para el traslado; sin embargo, tras recibir tal asesoría, muchas personas dicen desconocer las variables y efectos legales de cada uno de los regímenes y, por ende, de la decisión de escogencia de régimen. Este programa de educación financiera podría subvencionarse, como se hace en algunos países, des-

tinando a este un porcentaje de los recursos del sistema de seguridad social.

- Es necesario tener presente que, hoy en día, no es fácil cumplir con los requisitos del número mínimo de semanas en el Régimen de Prima Media o el ahorro suficiente en el Sistema de Ahorro Individual con Solidaridad, en cuanto es difícil lograr el pleno empleo a lo largo de la vida laboral. Adicional a esa problemática, se suma la figura jurídica del Retén Social, establecida en el año 2002 para el sector público. Esta contempla que los trabajadores en condición de prepensionados –es decir, a tres años o tiempo de servicio para se les reconozca la pensión de jubilación o vejez– gocen de una protección especial de estabilidad laboral reforzada, hasta tanto la prestación les sea reconocida por la entidad respectiva. Esta norma, que fue extendida al sector privado mediante sentencia de la Corte Constitucional en el año 2016, ha llevado a que muchos empleadores se abstengan de contratar personas mayores de 50 años, lo que, en últimas, lleva a que quienes quedan desempleados después de esa edad encuentran enormes dificultades para establecer nuevamente un vínculo laboral y, por ende, completar sus requisitos. La consecuencia, entonces, resulta siendo la solicitud de devolución de aportes o el traslado de sus recursos aportados a BEP. Con todo lo anterior en mente, entonces, se sugiere flexibilizar la norma del Retén Social, de manera tal que no se convierta en una traba para el acceso al empleo formal que resulte en una dificultad para cumplir los requisitos para la mínima pensión.
- Se debe estudiar que el sistema BEP no sea únicamente administrado por Colpensiones, sino que debe ser administrado y promovido por las AFP, que deben cumplir esta función como una obligación. Hay que tener en cuenta que a mediano plazo la gran parte de no pensionados por no cumplimiento de requisitos serán los del régimen de ahorro individual con solidaridad.
- Eliminar en forma total la subcuenta FSAP (Fondo Subsidio Aporte Pensión) del Fondo de Solidaridad Pensional teniendo en cuenta que sus resultados son insignificantes en pensiones alcanzadas con subsidio a las cotizaciones. Dichos recursos podrían ser destinados a incrementar el valor girado a los beneficiarios del programa Colombia Mayor.

PROGRAMA COLOMBIA MAYOR

Este programa fue creado en la Ley 797 de 2003, en un momento en el que existía el Ministerio de la Protección Social, que pretendía crear herramientas para

desarrollar en Colombia un Estado de bienestar. La idea era que el Ministerio no podía dedicarse únicamente al Sistema General de Pensiones, en el que se detectó en 2003, al inicio del estudio de la Reforma Pensional, que una de las metas más ambiciosas de la Ley 100 de 1993 era la cobertura, y se encontró que, para ese momento, esta apenas llegaba al 20 %.

Adicionalmente, como bien se afirma en la exposición de motivos de la Ley 797 de 2003, se estableció que de cada 10 adultos mayores, solamente 2 se pensionaban, lo que quería decir que el Sistema General de Pensiones tenía una muy baja cobertura, y era necesario implementar un Sistema de Protección a Adultos Mayores no contributivo.

El inicio del programa se dio cuando tal ley se dividió en dos subcuentas: el Fondo Solidaridad Aporte Pensional (FSAP), que hasta ese momento solamente tenía la cuenta de Subsidio a Cotización, en el que los recursos provenían de los cotizantes sobre más de 4 salarios mínimos, que aportaban el 1 % de su salario base de cotización, y de aportes que realizaba el Estado con cargo al Presupuesto General de la Nación.

El programa se llamó inicialmente Ancianos Indigentes, y consistía en la entrega de subsidios a un grupo de personas mayores que no recibieran ninguna ayuda del Estado y se encontraran en situación de pobreza extrema. Con base en los recursos acumulados en el Fondo de Solidaridad Sub-Cuenta, se creaban unos cupos para pagar los subsidios de manera vitalicia.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que este mecanismo tampoco puede formar parte del Sistema General de Pensiones, por los parámetros legales y constitucionales fijados, pero sí se configura como un sistema complementario, que va a cobrar una gran importancia cada vez mayor, si se consideran factores como la cobertura y la progresividad en la tasa de envejecimiento de la población.

Hoy en día, recibe el nombre de “Programa de Protección Social al Adulto Mayor”. Teniendo en cuenta la acumulación de fondos en la subcuenta de Subsidio a las cotizaciones, y la escasez de resultados en que a través de este programa no lograran alcanzar la pensión, mediante el Decreto 387 del 2018 se cerraron las afiliaciones al Subsidio de Aporte a la Pensión, dejando abierta la posibilidad a los siguientes grupos: personas mayores de 40 años pertenecientes a niveles 1 y 2 del Sisbén que tengan como mínimo 650 semanas cotizadas, concejales de los municipios categorías 4, 5 y 6 que no tengan otra fuente de ingresos (solamente por el período como concejal) y madres sustitutas, siempre y cuando no tengan que cotizar obligatoriamente al Sistema General de Pensiones.

Adicional a esto, considerando que la Sub-Cuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad llegó a acumular al final de 2015 una cifra de \$1.3 billones, y teniendo en cuenta su crecimiento y el no uso de recursos, el comité directivo del Fondo decidió trasladar recursos al Fondo de Subsistencia, con el fin de crear

más cupos para otorgar subsidios del programa Colombia Mayor. Otra de las razones para ese traslado es que el número de afiliados que reciben un subsidio para el aporte a pensión, al año 2017, fue solamente de 226.389, y la cifra viene decreciendo de cuatro años para acá. Entonces, del total de personas que se beneficiaron del subsidio de aporte a la cotización desde el año 1995, solo 183.579 se han pensionado.

Con esas medidas, entonces, se fortaleció Colombia Mayor y fue posible aumentar los cupos. La Tabla 2 muestra la evolución del programa desde su creación.

TABLA 2.
PROGRAMA COLOMBIA MAYOR – NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR EDAD Y GÉNERO 2013 – 2017*

Edad beneficiarios	2013			2014			2015			2016			2017		
	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total
Entre 50 y 60 años	24.513	5.951	40.464	52.994	7.529	70.422	54.029	2.126	56.155	46.726	1.113	47.839	40.289	800	41.189
Entre 61 y 70 años	251.676	198.890	450.566	305.874	246.771	552.645	392.375	237.226	629.601	296.306	226.350	522.656	201.599	218.781	510.290
Entre 71 y 80 años	272.236	235.512	507.848	296.975	261.603	560.578	318.113	282.261	600.374	329.564	296.970	626.534	331.915	297.287	629.202
Entre 81 y 90 años	116.134	95.023	212.157	130.682	107.782	238.464	144.733	118.678	263.411	189.061	126.006	315.067	186.399	123.838	280.037
Entre 91 y 100 años	19.004	13.554	32.558	21.541	15.186	36.727	23.291	16.413	39.704	26.530	19.627	46.157	24.687	17.034	41.721
Más de 100 años	761	418	1.179	823	448	1.271	941	536	1.477	1.068	608	1.724	981	941	1.922
Total	694.424	559.348	1.244.772	826.799	639.339	1.466.098	843.490	697.237	1.540.727	899.213	670.694	1.569.907	845.871	699.081	1.544.952
Participación por Género (%)	55,79%	44,21%	100,00%	56,21%	43,79%	100,00%	56,21%	43,79%	100,00%	56,16%	43,84%	100,00%	56,24%	43,76%	100,00%

Fuente: Ministerio de Trabajo (Oficio 201ER0098359 del 3 de octubre de 2017). Elaboró des Sector Social.
*Corte a 30 de junio de 2017.

Nota: M: mujeres, H: hombres.

Este programa tiene las siguientes fuentes de ingresos:

- Aportes de 50 % de la cotización adicional del 1 % sobre la base de cotizaciones a cargo de los afiliados al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a los cuatro salarios mínimos legales.
- Aportes Diferenciales que provienen de los aportes realizados por afiliados con ingresos entre 16 SMLV y 20 SMLV.
- Aportes de Pensionados, que consiste en que los pensionados que devenguen una mesada superior a 10 SMLV y hasta 20 SMLV contribuyen entre 1 % y 2 % de su mesada pensional.
- Aportes del Presupuesto Nacional, los cuales no pueden ser inferiores a los recaudos anuales por los conceptos de solidaridad y subsistencia.
- Rendimientos financieros.

A diciembre del 2017, el portafolio de la subcuenta de subsistencia era de \$320,581.610 y, a su vez, la deuda al iniciar el año 2018 por concepto de aportes de la Nación a esta cuenta era de \$1.667,150.602.042.

Para el año 2019, se esperan aportes de los cotizantes y pensionados por un valor de \$784.000 millones, y aportes del Estado con cargo al Presupuesto de la Nación de \$275.231 millones, así como una desinversión por \$324.000 millones del portafolio de inversiones, para un ingreso total de \$1.242.004. A esta suma solo falta sumarle el cálculo de los rendimientos financieros.

Con los recursos obtenidos el año 2018, el programa cerró con un número de beneficiarios de 1.518.000 a los que se les giraron entre \$45.000 y \$75.000.

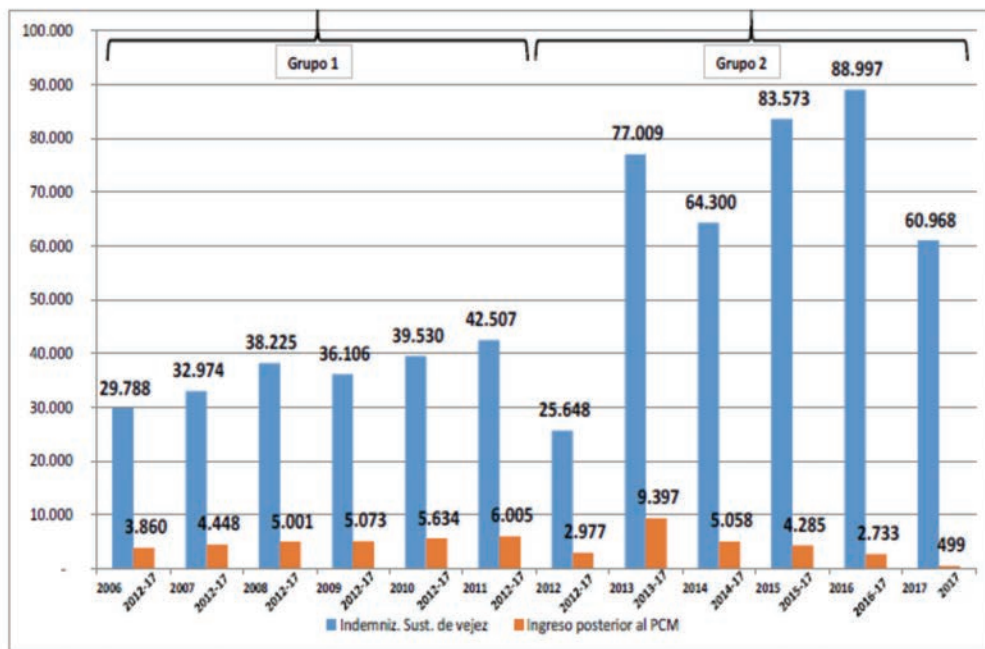
Existen los siguientes criterios para la adjudicación de cupos

- Edad.
- Nivel de Sisbén.
- Si la persona vive sola o en familia.
- Si tiene personas a cargo, entre otros.

Ahora bien, cuando los afiliados a Colpensiones reciben una indemnización sustitutiva y no trasladan los recursos al programa de BEP, pueden ingresar como beneficiarios a Colombia Mayor, según la gráfica que se presenta a continuación.

GRÁFICO 8.

CANTIDAD DE AFILIADOS A COLPENSIONES QUE RECIBIERON INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE VEJEZ Y QUE FUERON VINCULADOS COMO BENEFICIARIOS DEL PCM, DURANTE EL PERIODO 2006-2017*



Fuente: bases de datos suministrada por el PCM y Colpensiones. Elaboración del Sector Social. *Corte a 30 de junio.

Resulta muy preocupante, del análisis del gráfico, el significativo incremento de las indemnizaciones sustitutivas, que se traduce en un mayor número de adultos mayores no pensionados y sin ingresos para la vejez. Es igualmente notorio que el incremento en las indemnizaciones es mucho mayor a partir del año 2014, lo

que guarda relación con la finalización del Régimen de Transición y su modificación establecida en el Acto Legislativo 001 de 2005, que acortó el Régimen para algunas personas.

Así las cosas, teniendo en cuenta las cifras de devolución de aportes, el envejecimiento progresivo de la población y la baja cobertura del Sistema General de Pensiones se torna cada vez más importante hacer grandes esfuerzos, no solo para aumentar el número de cupos del Programa Colombia Mayor, sino también para que, con aportes del Presupuesto Nacional, se efectúe un incremento importante en el valor que se gira a los beneficiarios del programa, que hoy representa solamente el 40 % de la línea de pobreza extrema.

Igualmente, como ya se dijo, para el año 2019 el Estado aportará recursos por medio del Presupuesto Nacional; sin embargo, quedan todavía cerca de 2 millones de adultos mayores que cumplen con los requisitos para estar en el programa, pero no pueden hacerlo porque no hay cupos disponibles para ellos. Cuando este entró en funcionamiento, el número de cupos asignados se fijaba en función de la Sub-Cuenta de subsistencia, con el fin de garantizar que los giros estuvieran cubiertos de manera vitalicia. Sin embargo, en el año 2017 se creó un gran número de cupos, sin contar con los recursos futuros para estos, lo que implica que el Estado empezará a pagar su deuda, que asciende a 1,6 billones de pesos.

Ahora bien, considerando la proyección, tendremos nueve millones de ancianos indigentes sin ingresos para el año 2050, por lo que resulta urgente el planteamiento de una política a mediano y largo plazo, que logre cubrir sus necesidades y, de ser necesario, rediseñar el programa.

Tras su ingreso a la OCDE, Colombia debería trazar un plan, que permita al país cumplir con algunos de los parámetros establecidos por la organización. En un análisis preliminar, entonces, resulta claro que la edad para este tipo de pensiones no contributivas está en un promedio de 67 años, muy por encima de lo establecido en Colombia. Así mismo, es importante poner el foco sobre la abismal diferencia entre los recursos que hoy gira el programa Colombia Mayor y el salario mínimo legal vigente. En otros países, como Italia, por ejemplo, tal subsidio se gira en función de los ingresos, o insuficiencia de estos, de cada grupo familiar, en aras de lograr una mayor equidad.

Lo que habría que pensar en este país, entonces, es que ya existe un gasto de pensiones anual a cargo del Estado, por un valor al 3,5 % del PIB, y solamente hay 1.386.000 pensionados, lo que implica una gran desigualdad. El problema, entonces, es que las partidas para gasto de pensiones incluidas en el Presupuesto Nacional tienden a crecer hasta el año 2030, porque resultaría prácticamente imposible incluir los gastos de pensiones ya causados con otros nuevos, con el fin de mejorar los montos y el cubrimiento de Colombia Mayor.

Con fines ilustrativos, vale la pena establecer una perspectiva comparada con otros países: en México, se giran recursos mensuales equivalentes a 30 USD, mientras que en Chile se estableció un pilar no contributivo conocido como Pensión Solidaria, en el que los beneficios se otorgan a toda persona mayor de 65 años que no tenga acceso a ningún tipo de pensión autofinanciada y que pertenezca al 60 % de la población con menores ingresos. Algunos países, por su parte, han optado por establecer pensiones no contributivas para la totalidad de la población, otros lo hacen únicamente para la población vulnerable, mientras que otros más establecieron un sistema no contributivo para ayudar a mejorar la tasa de reemplazo en un foco poblacional.

Con lo anterior en mente, cualquier decisión que se tome en Colombia para subsanar esta problemática debe tomar en consideración tres criterios: la suficiencia del recurso, para que sea digno en caso de que no reciba ningún otro ingreso; el criterio de sostenibilidad, y que los requisitos para acceder al programa no desmotiven la afiliación al programa contributivo.

Un factor adicional a tener en cuenta es que, en países como Italia, la pensión contributiva se asigna según el nivel de ingresos del grupo familiar, lo que aporta a la equidad y a que la redistribución del ingreso funcione de manera más adecuada. Una ventaja es que, en ese país, todos los ciudadanos están empadronados, por lo que no resulta complejo establecer la composición del grupo familiar. En Colombia esto no resulta igual de sencillo, aunque el Estado cuenta con herramientas como el Sisbén y programa Familias en Acción para obtener tal información.

En Dinamarca, en cambio, la pensión no contributiva es por una suma pequeña, pero existe una pensión complementaria que depende del número de semanas cotizadas al sistema de pensional. Esto, naturalmente, no es compatible con el caso colombiano por el sistema de devolución de aportes a los afiliados; sin embargo, ayuda a promover la afiliación y aumentar la densidad de cotizaciones al sistema.

En los países europeos, tales subsidios no contributivos representan un porcentaje muy importante del PIB (llegando a alcanzar hasta el 10 % en algunos países), pero tienen una cobertura universal y un valor relativamente importante con relación al salario mínimo. Colombia, como se ha expuesto, está muy lejos de alcanzar esas metas, tanto en cobertura como en valor asignado.

En conclusión, es imperativo tomar consciencia de que, a mediano y largo plazo, el gran problema no es el Sistema General de Pensiones, sino la gran cantidad de adultos mayores que no están incluidos en este, y que deben estar en la pobreza extrema poder recibir un subsidio irrisorio del Estado.

Finalmente, se plantean los siguientes temas para futuros análisis y reflexiones:

1. El gasto pensional en Colombia representa un 3,5 % del PIB (equivalente a \$39,4 billones de pesos para el año 2019), lo que resulta sumamente inequitativo e ineficiente en el entendido de que solo hay 1.683.000 pensionados, una cifra a todas luces demasiado alta frente al número tan importante de adultos mayores sin ningún tipo de ingreso en su vejez.

2. En la actualidad, de cada 10 adultos mayores, solo 2 logran pensionarse, lo que se traduce en el aumento significativo de adultos mayores desprotegidos. Según proyecciones realizadas por Asofondos, en el año 2050 solo se pensionarán el 10 % de los afiliados, lo que agrava todavía más el problema.

3. En países con altos nivel de desarrollo y sin la magnitud de déficit fiscal de Colombia, la edad requerida para acceder a la pensión está directamente relacionada con las tablas de expectativa de vida: a medida que crece la expectativa de vida, automáticamente se incrementa la edad de pensión, sin necesidad de hacer una reforma al sistema. En Colombia la expectativa de vida ha venido aumentando al mismo ritmo de Europa y América Latina; sin embargo, la edad de pensión es muy lejana a esta (83 años, para los hombres, y 86 para las mujeres), lo que tiende, en el largo plazo, a incrementar el déficit fiscal del Estado.

4. Es necesario impulsar de manera importante el programa Colombia Mayor, y tener presente que, hoy en día, los recursos para este están siendo proveídos, en un gran porcentaje, por los aportantes al Sistema de Seguridad Social, mientras que los de la Nación son muy bajos, lo que se suma a la deuda de \$1,6 billones del Estado al programa. Adicionalmente, el aumento de la expectativa de vida y el incremento del no-cumplimiento de requisitos de pensión de la mayoría de los aportantes, hace necesario aumentar la edad para acceder al programa Colombia Mayor para poder girar mayor subsidio a la población realmente adulta.

5. Una vez admitidos en la OCDE, hay que considerar que en la mayoría de los países europeos existen sistemas comprensivos de protección al adulto mayor, basados en el bienestar, que incluyen, entre otros, salud, recreación y acompañamiento. Igualmente, en muchos países hay un único instituto o entidad estatal que se encarga de la protección económica y los demás aspectos relacionados con esta población. En Colombia, los esfuerzos están divididos en dependencias de instituciones, en lugar de estar centralizados en una sola entidad, lo que dificulta el establecimiento de objetivos únicos, la optimización de recursos y la consolidación de una base de datos única que permita focalizar los subsidios. Las cinco dependencias que administran los subsidios son: 1) Consorcio Prosperar, un consorcio de fiducias que administra la subcuenta del Fondo de Solidaridad de aportes al Sistema Pensiones; 2) Vicepresidencia de BEP de Colpensiones, encargada de administrar en su totalidad el Sistema, desde la promoción y afilia-

ción hasta la compra y administración de rentas vitalicias; 3) Colombia Mayor, subcuenta del Fondos de Solidaridad Pensional, que depende del Ministerio de Trabajo y maneja el programa; 4) Positiva, aseguradora de la Nación, que vende y administra las rentas vitalicias del Sistema BEP, y 5) la oficina de Bonos Pensionales, dependencia de Ministerio de Hacienda y maneja el acceso al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Esta estructura se traduce en un mayor número de trámites, la falta de una política única y en mayores gastos administrativos, y está relacionada únicamente con el tema de los subsidios. Valdría la pena, entonces, estudiar la posibilidad de crear una institución estatal que administre todo el sistema de subsidios otorgados por la Nación, y que simultáneamente promueva la mayor obtención de recursos, promueva los derechos y ampare a la población de adultos mayores.

6. Así mismo, independientemente de las múltiples instituciones que administran subsidios, es importante que se considere, como sucede en algunos países de Europa, si la asignación de ciertos subsidios se hace con base en la composición del grupo familiar, teniendo en cuenta los demás subsidios que otorga el Estado para salud, educación, adquisición de vivienda, créditos educativos, servicios públicos o para los adultos mayores, entre otros. De esta manera, podría optimizarse la distribución de los recursos, con el fin de evitar que las diferentes asignaciones recaigan siempre en la misma población.

7. Es también necesario considerar la Ley 1850 de 2017, cuyo propósito es establecer fuertes medidas de protección al adulto mayor y penalizar el maltrato intrafamiliar por abandono, entre otras disposiciones. No existe, sin embargo, ninguna entidad del Estado encargada de velar por los derechos y debida protección del adulto mayor, en todos los sentidos.

8. A este hecho del estado de crecimiento de la población, hay que sumarle que en los últimos 50 años ha cambiado drásticamente la distribución entre la población urbana y rural. Hacia la década de los años 50 estaba distribuida un 70 % en el campo y un 30 % en las ciudades, hoy en día está completamente inversa la distribución, primando la densidad de habitantes en ciudades principales (70 %) y anillos de las mismas, pero con dos grandes inconvenientes: Colombia no es un país desarrollado y la informalidad laboral es un hecho muy relevante, aún más en lo rural, lo que hace que se estudien todas estas variables cuando se habla de reforma pensional y se considere si lo necesario es modificar el Sistema General de Pensiones o se piensa en un verdadero sistema de Protección Social, teniendo en cuenta el alto grado de envejecimiento de la población más la baja cobertura del sistema actual.

9. Teniendo en cuenta que hoy en día los subsidios de Colombia Mayor son un poco diferenciados según el municipio donde se reconozcan, no se vislumbra que, teniendo en cuenta las escasez de los recursos, se establezcan gru-

pos con mayor grado de vulnerabilidad que otros considerando estas variables: población rural (menor posibilidad de acceso a la formalidad), mayor edad para asignación teniendo en cuenta envejecimiento de la población, composición del grupo familiar (se privilegiarían aquellas personas sin grupo familiar y grado de educación). Es importante hacer referencia a que en algunas regiones rurales sus poblaciones jóvenes han preferido migrar a ciudades medianas o grandes, la población adulta mayor del sector rural hoy en día no contará en un mediano plazo con una pensión, un trabajo informal o un grupo familiar que se encargue de su cuidado en términos de bienestar o personal. Con este reflejo de la situación, se insiste en que las categorías y valor de los subsidios de adulto mayor podría tener en cuenta otras variables.

10. Considerando que la tasa de natalidad en Colombia ha decrecido al 15,4 % en el año 2018, y la tasa de envejecimiento viene creciendo exponencialmente, resulta indispensable repensar la prioridad que se da actualmente a la atención que se brinda a la población infantil sobre la de adultos mayores. El Estado debe analizar que el hecho de que no existen instituciones específicas con cargo a recursos del Estado para alojar temporalmente o en forma definitiva a un número importante de adultos mayores en extrema pobreza mientras se gastan cifras significativamente altas en protección a la población infantil. Si se calcula cuánto dinero se invierte por cada adulto mayor pobre o cuánto se invierte por cada niño que requiera protección, se podría tomar la decisión de que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar empiece a proteger a los adultos y replantear una distribución de su holgado presupuesto anual.

REFERENCIAS

- Banco Mundial – Econometría. “Estudio de demanda sobre ahorro a largo plazo de la población sujeta a BEPS”. Septiembre 15 de 2009.
- Bosch, Mariano, Solange Berstein, Francesca Castellani, María Laura Oliveri y Juan Miguel Villa. *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. t.ly/tos9
- Contraloría General de la República. “Análisis y discusión técnica de la situación del Sistema General de Pensiones en Colombia”. Diciembre 2017.
- DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Preliminar. Envejecimiento y Funcionamiento Humano.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Resolución 3023 de 2018.
- Ministerio de Trabajo. Decreto 292 de 2017.
- Periódico *El Tiempo*. “Los colombianos vivirán hasta 81 años en el 2040”. Miércoles 17 de octubre de 2018.
- Periódico *La República*. “BEPS”. Octubre 16 de 2018.

Periódico *La República*. “Subir la edad de pensión no es lo urgente en la reforma”. Enero 22 de 2019.

Unión Temporal Econometría S.A. – SEI. “Evolución del Impacto del Programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de beneficiarios”. Informe final. Julio 2016.

República de Colombia. “Colombia Mayor. Una vejez más digna para un país paz”.

Villar, Leonardo y David Forero. “Elementos para una propuesta de Reforma del Sistema de Protección Económica para la Vejez en Colombia”. Marzo 2018, Fedesarrollo.