

# Protección económica para la vejez en Colombia: ¿estamos preparados para el envejecimiento de la población?\*

---

Leonardo Villar\*\* | Carmen Elisa Flórez\*\*\* | Natalia Valencia-López\*\*\*  
Juan Pablo Alzate Meza\*\*\* | David Forero\*\*

## Abstract

*This paper elaborates on the situation and perspectives of the main income generation mechanisms for older persons in Colombia: pensions; savings and investments; and labor market. Using mixed research techniques, we found that there is an urgent need for structural reforms to the Colombian social security system. Structural reforms must focus, among others, in: lowering the levels of informal employment; making the retirement ages the same for both genders; promoting financial literacy programs; and reformulating the BEPS mechanism, in a way that they become part of an integrated system of voluntary savings for old age.*

## Resumen

*Este artículo describe la situación y perspectivas de los principales mecanismos de generación de ingresos de las personas mayores en Colombia: pensiones contributivas y no contributivas; ahorro e inversión; y participación en el mercado laboral. Usando métodos de investigación mixta evidenciamos que se requieren reformas estructurales, enfocadas, entre otras, a: disminuir los niveles de informalidad laboral; igualar las condiciones por sexo del Sistema General de Pensiones; repensar los BEPS de modo que hagan parte de un sistema integrado de ahorro voluntario y promover el alfabetismo financiero.*

*Protección económica para la vejez en Colombia: ¿estamos preparados para el envejecimiento de la población?  
Economic protection for the elderly in Colombia: Are we prepared for an ageing population?*

*Keywords: Pensions, Savings, Economic security, Old-age, Labor, Population Ageing, BEPS  
Palabras clave: Pensiones, Ahorro, Protección económica, Vejez, Trabajo, Envejecimiento, BEPS  
Clasificación JEL: H55, J14, J21, J26*

*Primera versión recibida el 9 de junio de 2017; versión final aceptada el 7 de septiembre de 2017  
Coyuntura Económica. Vol. XLVI, No. 2, Diciembre de 2016, pp. 15-39. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia*

---

\* Este artículo se basa en los capítulos 2, 3 y 4 del informe final del estudio "Misión: Colombia Envejece" realizado conjuntamente por Fedesarrollo y la Fundación Saldarriaga Concha (2015), el cual puede ser consultado en <http://hdl.handle.net/11445/2724>. En la elaboración de los capítulos mencionados participaron, en adición a los autores del artículo, Susana Martínez, Nadia Puerta, Erika Martínez, María Cecilia Pertuz y Felipe Botero. Los autores agradecen los comentarios de Guillermo Perry a una versión previa de este artículo.

\*\* Fedesarrollo.

\*\*\* Fundación Saldarriaga Concha. Correspondencia relacionada con este artículo dirigirla a: [nataval15@gmail.com](mailto:nataval15@gmail.com)

## I. Introducción

Los sistemas de seguridad económica para la vejez tienen el propósito de cumplir tres funciones: redistribución, ahorro y seguro. En este sentido, estos sistemas deben apoyar a las personas mayores, que están en la pobreza o que son vulnerables de caer en ella, facilitar la acumulación de ingresos de la población trabajadora en preparación para las etapas posteriores de sus vidas y brindar protección económica frente a la pérdida de ingresos por falta de trabajo y demás contingencias derivadas de la vejez (World Bank, 1994; Holzman, 2013; Riaño *et al.*, 2013). Bajo este marco y la premisa del Artículo 46 de la Constitución Política de Colombia -de acuerdo con la cual el Estado debe proveer protección y asistencia a las personas mayores y garantizarles los servicios de seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia-, la Ley 100 de 1993 crea el Sistema General de Pensiones (SGP) colombiano. Con la Ley 100 de 1993 se trataron de solucionar los problemas del régimen público existente, como la baja cobertura de la población, la regresividad de los subsidios otorgados y la insostenibilidad fiscal del sistema. A pesar de los avances en sostenibilidad, más de dos décadas después de su implementación, el sistema contributivo de pensiones sigue mostrando problemas graves de cobertura e inequidad en los subsidios, que lo convierten en la política social que más contribuye al alto nivel de desigualdad en Colombia y reducen el bienestar de las personas mayores en el país.

Adicional al sistema pensional, que es por excelencia el principal instrumento de protección económica a la vejez, existen otros mecanismos a través de los cuales la población puede prepararse económicamente para esa etapa de la vida. La población puede ahorrar montos adicionales a los representados por las cotizaciones para pensiones, ya sea en ahorro financiero o en la forma de acumulación de activos en especie, con el fin de contar con este patrimonio en la vejez. Sin embargo, en muchos casos, estos dos mecanismos de protección económica no son suficientes y la población adulta mayor se ve en la necesidad de seguir activa en el mercado laboral con el fin de obtener ingresos adicionales que le permita vivir.

Colombia, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, está viviendo un proceso de envejecimiento poblacional. De acuerdo con el análisis realizado por Flórez *et al.* en 2015, entre 1985 y 2050 la población de 60 años o más aumentará en términos absolutos casi 7 veces, mientras que la población de 15 a 59 años no alcanza a duplicarse y la de 0 a 14 decrece; de modo tal que a partir del año 2040 el tamaño absoluto de la población de personas mayores superará al de la población menor de 15 años. Esta situación pone en evidencia la necesidad de preguntarse si el Estado y la sociedad están preparados para afrontar la nueva realidad de una creciente demanda de protección económica en la vejez, y qué herramientas necesitan para hacerlo en un futuro. Este artículo intenta hacer una valiosa contribución a la respuesta a esta pregunta.

## II. Objetivos

El presente artículo elabora una caracterización completa del sistema de protección económica de la población mayor en Colombia. Con el fin de aportar al diseño o adecuación de políticas públicas que permitan mejorar la protección económica de la población durante su vejez, se describe la situación y perspectivas a futuro de los tres principales mecanismos de generación de ingresos de los adultos mayores: i) pensiones contributivas y no contributivas; ii) ahorro e inversión; y iii) participación en el mercado laboral.

## III. Datos y métodos

Se utilizaron métodos mixtos, cuantitativos y cualitativos. Los análisis cuantitativos se basan en datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2013, la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) de 2012, ambas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) de 2010 de Profamilia; todas ellas tienen representatividad a nivel nacional. Con esta información secundaria se hizo análisis descriptivo, desagregando por sexo, por área (rural/urbana), grupos etarios y nivel de ingresos, entre otros.

Los análisis cualitativos nos permitieron identificar las percepciones que tienen los adultos mayores sobre su preparación económica para la vejez. Se realizaron 49 grupos focales con personas

entre 40 y 70 años, de zonas urbanas y rurales de los departamentos de Cundinamarca, Córdoba, y Nariño (Colombia). Estos departamentos fueron seleccionados de acuerdo con un agrupamiento establecido con base en el grado de envejecimiento de su población, la facilidad y efectividad de implementar programas y políticas dirigidas a la población de personas mayores (Cuadro 1).

Los mangos bajos se refieren a aquellos lugares donde, por las condiciones socioeconómicas, la implementación de programas puede ser relativamente más fácil o efectiva. Los mangos medios tienen una dificultad intermedia y los mangos altos tienen unas condiciones que hacen compleja cualquier acción en este sentido. Estas condiciones están relacionadas con aislamiento geográfico, medida por el índice de ruralidad; niveles de pobreza, medida por la tasa de pobreza multidimensional; y la tasa de formalidad.

En cada uno de estos departamentos se incluyó un municipio denominado "urbano" (que corresponde a la capital del departamento) y un municipio denominado "rural", el cual debía cumplir con dos condiciones simultáneas: tener uno de los mayores índices de ruralidad y un tiempo de desplazamiento a la capital departamental de entre 3 y 5 horas (Cuadro 2).

## IV. Resultados: análisis y discusión

Existen varios mecanismos a través de los cuales las personas pueden alcanzar la seguridad econó-

**Cuadro 1**  
**INDICADORES SIETE CIUDADES**

Tipo	Departamento	Municipio	Clasificación CEPAL	Tasa de pobreza	Sistema de ciudades multidimensional	Formalidad personas	Índice de ruralidad	Empresas formales por cada mil habitantes
<b>Mangos bajos</b>	Antioquia	Medellín	Mayor	32,40%	Pertenece	35,43%	4,69	11,82
	Cundinamarca	Bogotá D.C.	Mayor	24,30%	Pertenece	35,75%	6,81	10,56
	Valle del Cauca	Cali	Madura	31,97%	Pertenece	28,97%	9,26	7,28
<b>Mangos medios</b>	Meta	Villavicencio	Grande y joven	40,88%	Pertenece	18,68%	30,07	6,4
	Nariño	Pasto	Adulta	42,01%	Pertenece	17,22%	31,38	4,92
<b>Mangos altos</b>	Córdoba	Montería	Adolescente	68,46%	Pertenece	15,15%	38,57	4,76
	Choco	Quibdó	Embrionaria	72,10%	Pertenece	14,31%	48,21	3,23

Fuente: para la "Tasa de pobreza multidimensional" (Angulo, Díaz, & Pardo, 2011); para "Sistema de Ciudades", Misión Sistema de Ciudades; para "formalidad personas", PILA 2011 y DANE 2011, cálculos Fedesarrollo; para "índice de ruralidad", Ramírez *et al.* (2013); para "Empresas formales por cada mil habitantes", PILA 2011 y DANE 2011, cálculos Fedesarrollo.

**Cuadro 2**  
**INDICADORES MUNICIPIOS URBANOS Y RURALES EN CUNDINAMARCA, NARIÑO Y MONTERÍA**

Tipo/Región	Municipio	Clasificación CEPAL	Tiempo aproximado de desplazamiento a la capital (horas)	Tasa de pobreza	Sistema de ciudades multidimensional	Formalidad personas	Índice de ruralidad	Empresas formales por cada mil habitantes
<b>Mangos bajos</b>	Cundinamarca urbano	Bogotá	NA	24,30%	Pertenece	35,75%	6,81	10,56
	Cundinamarca rural	Gutiérrez	3,5	71,84%	No pertenece	1,27%	58,39	0,74
<b>Mangos medios</b>	Nariño urbano	Pasto	NA	42,01%	Pertenece	17,22%	31,38	4,92
	Nariño rural	Puerres	NA	67,56%	No pertenece	3,09%	52,96	
<b>Mangos altos</b>	Córdoba urbano	Montería	NA	68,46%	Pertenece	15,15%	38,57	4,76
	Córdoba rural	Ayapel	NA	88,14%	No pertenece	2,53%	52,44	1,16

Fuente: para la "Tasa de pobreza multidimensional", Censo 2005, cálculos Fedesarrollo; para "Sistema de Ciudades", Misión Sistema de Ciudades; para "formalidad personas", PILA 2011 y DANE 2011, cálculos Fedesarrollo; para "índice de ruralidad", Fedesarrollo con base en PNUD (2011); para "Empresas formales por cada mil habitantes", PILA 2011 y DANE 2011, cálculos Fedesarrollo.

mica para su vejez: i) aportar al sistema pensional durante su vida laboral, por excelencia el principal instrumento de protección económica para la vejez; ii) ahorrar montos adicionales a los representados por las cotizaciones para pensiones, ya sea en ahorro financiero o en la forma de acumulación de activos en especie, con el fin de contar con este patrimonio en la vejez; iii) continuar activos en el mercado laboral durante la vejez, con el fin de obtener ingresos adicionales para vivir.

En esta sección y con base en la triangulación de los datos cuantitativos y cualitativos, se describe la situación actual de estos tres mecanismos en la población colombiana, con el fin de aportar al diseño o adecuación de políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida de la población durante su vejez, en el presente y en el futuro próximo.

## A. Pensiones contributivas y no contributivas

### 1. Pensiones contributivas

Con el fin de responder a los retos que plantea un sistema de seguridad social para la vejez, fue diseñado el Sistema General de Pensiones (SGP) colombiano, regulado por la Ley 100 de 1993. La Ley 100 de 1993 busca cumplir con cinco objetivos: corregir la insostenibilidad fiscal, establecer incentivos adecuados para el ahorro para la vejez, canalizar ahorros hacia la estructura productiva, incrementar la cobertura y corregir los problemas

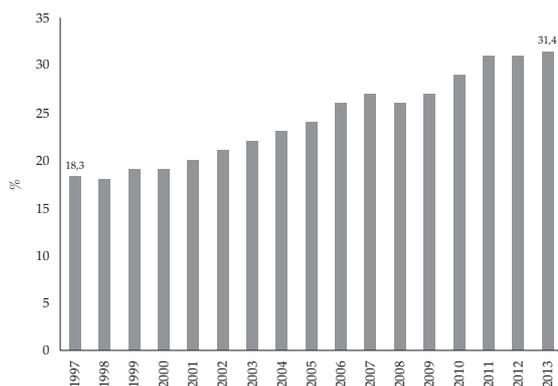
paramétricos del sistema (relación adecuada entre ingresos, tasas de contribución y beneficios pensionales) (Villar *et al.*, 2015).

La estructura creada mediante esa Ley tuvo sin embargo características peculiares que lo diferencian del arreglo de pilares que han recomendado entidades como el Banco Mundial. Particularmente relevante es el hecho de que el sistema creado en Colombia mantuvo un sistema tradicional de reparto simple con beneficios definidos (pay-as-you-go) -el Régimen de Prima Media (RPM)-, el cual compite con otro de capitalización individual para las personas que se encuentran ocupadas en el sector formal de la economía -el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)-. En parte por esta razón, y en parte por la persistencia de muy altos niveles de informalidad en el mercado laboral colombiano, el sistema pensional sigue presentando, más de veinte años después de la reforma, importantes falencias en aspectos como cobertura e inequidad en los subsidios, que ahondan el problema de desigualdad en Colombia y reducen el bienestar de las personas mayores en el país.

El principal problema del SGP colombiano es su muy baja cobertura, que restringe el acceso a protección para la vejez a una porción muy importante de la población colombiana, en particular la perteneciente al sector informal. Hoy en día tenemos en Colombia poco más de cinco millones de personas de 60 años o más y las cifras administrativas indican que el número de pensiones es del orden de

1,5 millones. Medida de esta manera, la cobertura del sistema pensional sería del 31% (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**COBERTURA DE LOS ESQUEMAS PENSIONALES EN COLOMBIA: NÚMERO DE PENSIONES SOBRE PERSONAS EN EDAD DE JUBILACIÓN**



Fuente: DANE; Superfinanciera. OECD (2015).

Las encuestas de hogares muestran que el problema es aún mayor de lo que sugieren las cifras administrativas. En particular, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del DANE del año 2013, sólo un 27% de la población ocupada afirma cotizar para pensión, y el porcentaje de personas mayores que reciben pensión es apenas del 23,6%, considerablemente por debajo del porcentaje implícito en las cifras administrativas. La diferencia se explica en parte por cuanto algunas personas

mayores reciben más de una pensión. Además, entre los que reciben pensión hay personas que no clasifican como personas mayores. Esto implica que en Colombia recibe pensión menos de uno de cada cuatro adultos mayores. El caso es más dramático para las mujeres mayores que, de acuerdo con esa encuesta, sólo tienen pensión en un 15% de los casos (aproximadamente una de cada siete), y para las zonas rurales, donde menos del 10% de las personas mayores cuenta actualmente con pensión.

La situación a futuro es aún más desalentadora. Con base en un modelo pensional desarrollado por la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos), se muestra que con los parámetros actuales del sistema hay una tendencia a reducir la ya muy baja cobertura del sistema pensional. El porcentaje de pensionados bajo el SGP -excluyendo regímenes especiales- bajaría del 19% en 2015 a 13,7% en 2035 y solo se recuperaría parcialmente, a 15%, en el año 2050. Cabe enfatizar que en estos resultados del modelo pensional de Asofondos no están incluidos los regímenes especiales, razón por la cual el porcentaje de pensionados es menor a los datos oficiales para el 2015<sup>1</sup>. Debido a que estos regímenes van a tender a desaparecer en el tiempo, en la práctica, la reducción de la proporción de

<sup>1</sup> La Ley 100 de 1993 eliminó algunos regímenes especiales y el Acto legislativo 01 de 2005 eliminó otros. Sin embargo, quienes se jubilaron bajo regímenes especiales con anterioridad a esas normas seguirán percibiendo sus pensiones bajo esos regímenes. Además, persisten tratamientos especiales a través de los cuales se pensionan trabajadores de sectores tales como el magisterio o las fuerzas armadas.

personas pensionadas entre 2015 y 2050 sería aún mayor a la sugerida por el modelo. Si se tiene en cuenta, adicionalmente, el crecimiento del número de personas mayores que surge de factores demográficos, se puede estimar que si hoy hay cerca de 3,5 millones de adultos mayores que no reciben pensión, en el 2050 este número puede acercarse a los 12 millones; lo cual, según los resultados de Flórez *et al.* (2015) basados en las proyecciones de Pachón (2012), equivaldría al 85% de las personas mayores de la época.

Las dificultades para aumentar la cobertura se pueden atribuir, en alto grado, a dos factores: la existencia del Artículo 48 de la Constitución de 1991, adicionado por el Acto Legislativo No. 1 de 2005, que iguala la pensión mínima con el salario mínimo de la economía, y el hecho de que el mínimo nivel de ingreso laboral a partir del cual se puede cotizar es el salario mínimo, lo que reduce dramáticamente la población que tiene acceso al sistema, especialmente por cuanto el salario mínimo en Colombia es atípicamente alto en términos relativos al salario medio con respecto al resto de países de América Latina<sup>2</sup>. Adicionalmente, a través del trabajo con los grupos focales fue posible establecer que, entre las causas más frecuentes para no cotizar al SGP está el desconocimiento del sistema, que junto con el alto nivel del ingreso base

de liquidación, constituyen dos fuertes barreras de acceso al sistema. Al comparar estos hallazgos de acuerdo con la localización, es posible observar la gran diferencia que existe entre urbano y rural. El desconocimiento del sistema es relativamente parejo para mujeres y hombres (Gráfico 2).

Estos hechos, junto a los altos niveles de informalidad del mercado laboral colombiano, han llevado el sistema a bajas densidades de cotización, lo cual en últimas dificulta el cumplimiento de las semanas mínimas de cotización requeridas para recibir una pensión - los trabajadores colombianos sólo cotizan en promedio 15 años de los 25 que requiere como mínimo el sistema (Arias y Mendoza, 2009). Bajo estas condiciones, lograr aumentos en cobertura requiere reformas estructurales profundas en el mercado laboral que van más allá de los parámetros del sistema general de pensiones (edad mínima de pensión, número mínimo de semanas cotizadas, tasas de reemplazo, etc.).

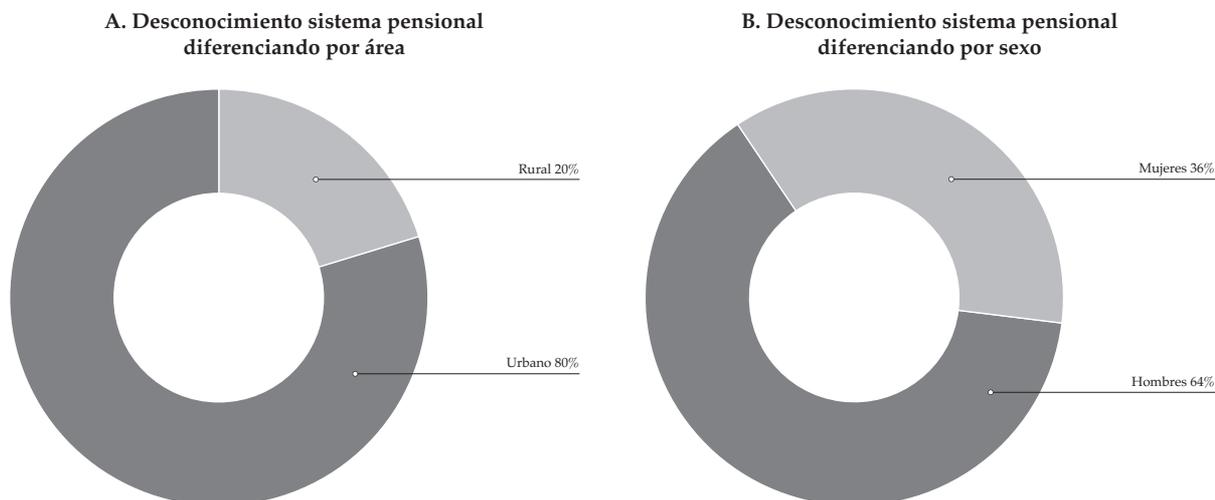
Aparte del fracaso del SGP en términos de cobertura, el otro gran problema del sistema es la inequidad. Esta es generada, principalmente, por la notoria regresividad de los subsidios que se otorgan a los pensionados a través del RPM, debido a que estos se concentran en la población de mayores ingresos, incidiendo en la desigualdad de los

---

<sup>2</sup> En Colombia, el salario mínimo es un poco más del 85% del salario medio, mientras que en México es del 60%, en España alrededor del 45% y en Estados Unidos menos del 40% (OECD, 2015).

## Gráfico 2

## NIVELES DE DESCONOCIMIENTO DEL SISTEMA PENSIONAL REPORTADOS EN LOS GRUPOS FOCALES POR LOCALIZACIÓN Y POR SEXO



Fuente: Elaboración propia.

ingresos en Colombia. La razón por la que el RPM provee un subsidio a los pensionados surge en alto grado de las altas tasas de reemplazo (relación entre pensión asignada y salario base de cotización), así como de las bajas edades de jubilación (57 años para mujeres y 62 años para hombres). Mientras el 86% de los subsidios pensionales se dirigen al quintil superior de ingresos (el 20% más rico de la población), el quintil inferior (más pobre) sólo percibe el 0,1% de estos subsidios (OECD, 2015). Este resultado, unido a la baja cobertura del sistema en su conjunto, generan una gran inequidad que se refleja en el hecho de que los beneficios pensionales recaen de manera casi exclusiva en la población de mayores ingresos. De hecho, las encuestas de hogares revelan que mientras 62% de los adultos

mayores con algún tipo de educación superior y 33% de los que completaron algún curso de bachillerato reciben ingresos por pensión, este porcentaje se reduce a un nivel del 12% en los adultos mayores que alcanzaron educación básica primaria como máximo grado de escolaridad (Gráfico 3).

Los mecanismos de solidaridad del sistema pensional colombiano estaban diseñados originalmente para ayudar a los afiliados que no alcanzaron a cotizar lo suficiente para recibir una pensión mínima, mediante el establecimiento de un fondo que contribuyera a financiar el monto restante. De esta forma, se estarían recompensando las cotizaciones de trabajadores que por una u otra razón no alcanzaron a cumplir las semanas o el

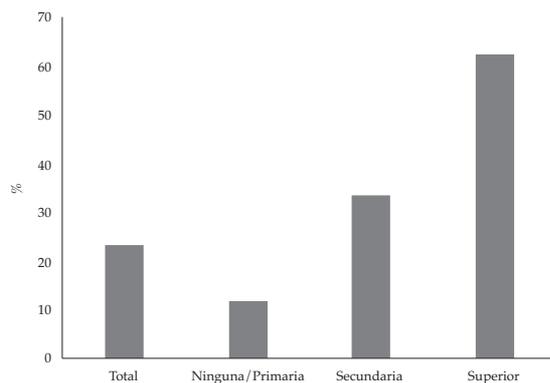
monto necesario de ahorro. En Colombia, tanto en el RPM como en el RAIS, los cotizantes de más altos ingresos -que devengan más de cuatro salarios mínimos legales, SMLV- financian un esquema de solidaridad, llamado el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Este Fondo de solidaridad se divide en dos subcuentas: 1) la subcuenta de solidaridad, que tiene como objetivo subsidiar temporalmente los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados e independientes que carezcan de recursos suficientes para efectuar la totalidad del aporte; y 2) la subcuenta de subsistencia, donde los recursos se destinan a la protección de personas en estado de pobreza extrema, mediante un subsidio económico (Colombia Mayor). La Ley 797 de 2003 decidió restringir los subsidios a las cotizaciones e incrementó significativamente los recursos para la atención directa de personas ma-

yores en condiciones de vulnerabilidad a través del programa Colombia Mayor. En otras palabras, esta reforma cambió los mecanismos de solidaridad dentro del sistema pensional contributivo, para enfocar los recursos en programas asistencialistas no contributivos.

A lo largo de la historia del sistema, se han implementado diversas reformas que han tenido como objetivo primordial mejorar la sostenibilidad fiscal del sistema. Con esto se redujo considerablemente el Valor Presente Neto de la deuda actuarial del sistema, que pasó de un escandaloso 297% del PIB con el sistema antiguo a 162% del PIB con la implementación de la Ley 100, y luego al actual 129% del PIB con las reformas de la primera década de los años 2000 (Clavijo *et al.*, 2013). Sin embargo, al primar el criterio de sostenibilidad financiera del sistema al momento de tomar medidas, como el endurecimiento de las condiciones de acceso a los fondos de solidaridad y de garantía de pensión mínima, se afectaron de forma importante otros aspectos del sistema pensional, como la cobertura de la población de bajos ingresos y el funcionamiento de los mecanismos internos de solidaridad.

Este análisis del SGP colombiano pone en evidencia que el sistema necesita con urgencia una reforma estructural. Con base en los resultados expuestos, el problema pensional debe enfrentarse por varios flancos. Por un lado, es indispensable compatibilizar ese régimen con el proceso de envejecimiento de la población, reconociendo

**Gráfico 3**  
**PORCENTAJE DE ADULTOS DE 60 AÑOS Y MÁS QUE RECIBEN PENSIÓN, POR NIVEL EDUCATIVO**



Fuente: Elaboraciones propias con base en la ECV (2013).

que la esperanza de vida de los colombianos ha aumentado y seguirá aumentando en las próximas décadas, lo cual hace evidente lo urgente que es ajustar las edades de jubilación. Ningún sistema pensional puede ser sostenible financieramente si se aumenta el número de años en los que debe cubrir pensiones sin haber aumentado los años en que recibe cotizaciones. Idealmente, la edad de pensión debería estar atada de manera automática a la expectativa de vida de la población, tal como lo sugieren Barr y Diamond (2010) en sus guías para una reforma pensional.

Por otro lado, un punto fundamental de una reforma estructural al sistema pensional es el de la igualdad de las condiciones de acceso por sexo, lo cual implica igualar las edades de jubilación. La desventaja que tienen las mujeres para cotizar y obtener una pensión bajo los parámetros actuales del sistema pensional no sólo surge de contar con cinco años menos para cotizar el mismo número de semanas que los hombres (dado que ellas se pensionan a los 57 años de edad y ellos a los 62), sino de sus menores densidades de cotización, asociadas a los períodos en que deben retirarse del mercado laboral para dedicarse al cuidado de los hijos. La mayor expectativa de vida de las mujeres, además, hace que las que logran pensionarse por el RAIS tengan una menor asignación mensual. Por esa misma razón, una medida complementaria al ajuste en las edades de jubilación sería el otorgamiento de un bono pensional que compense a las mujeres por la dificultad de cotizar

que típicamente tuvieron en el período en el que estuvieron dedicadas al cuidado de sus hijos. Tal como sucede actualmente en otros países, ese bono les permitiría contabilizar, para efectos del acceso a pensión, un determinado número de semanas de cotización por cada hijo.

## ***2. Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor: Colombia Mayor***

Ante la imposibilidad del sistema pensional colombiano de ampliar la cobertura más allá del sector formal de la economía, y con el fin de superar las barreras estructurales del sistema pensional tradicional, Colombia cuenta con el programa Colombia Mayor. El objetivo de este programa es alcanzar un modelo de cobertura universal que cubra toda la población de adultos mayores que pertenecen a los niveles I y II del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). El programa está distribuido a lo largo y ancho del territorio nacional, y es relativamente acorde con la distribución de los adultos mayores, diferenciando por área y sexo. Así mismo, se enfoca en los grupos más vulnerables, donde la incidencia de pobreza es mayor (Cuadro 3).

La cobertura del programa Colombia Mayor se dobló entre 2012 y 2014, al pasar de 718 mil a 1,47 millones de beneficiarios. Sin embargo, hoy día solo llega al 21%, muy por debajo del 60% de Chile o el 69% alcanzado en México (Ministerio del Trabajo, 2014; Acuña, 2015). Por otra parte, frente

**Cuadro 3**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA VS DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR, POR SEXO, ÁREA, GRUPOS DE EDAD Y LUGAR DE RESIDENCIA**

	Beneficiarios Colombia Mayor	Distribución beneficiarios (%)	Distribución población de 60 años o más (%)
Hombres	553.772	43,9	45,6
Mujeres	706.282	56,1	54,4
Urbano	968.014	76,8	77,3
Rural	292.04	23,2	22,7
61 a 70 años	441.393	35,0	56,2
71 a 80 años	521.95	41,4	30,7
80 y más años	259.108	20,6	13,1
Principales ciudades	142.877	11,3	33,5
Resto	1.117.177	88,7	66,5

Fuente: Ministerio de Trabajo (2014) y Pachón (2012).

al interrogante sobre el impacto que teóricamente puedan tener los subsidios de Colombia Mayor sobre la oferta laboral por parte de los beneficiarios, las diferencias entre grupos son significativas pero pequeñas en magnitud. Esto puede ser resultado del poco ingreso que reciben los beneficiarios, lo que puede llevar a no reflejarse en las preferencias por trabajar o quedarse en el hogar. Por último, el patrón de gastos de los hogares donde hay beneficiarios del programa Colombia Mayor sugiere que estos contribuyen a los gastos del hogar, especialmente al gasto en comida dentro del hogar: cerca del 70% de las personas mayores en los hogares beneficiarios del programa contribuyen a este gasto,

porcentaje que se reduce a 55% en los hogares sin beneficiarios.

El problema más destacado del programa es que la ampliación de la cobertura no fue acompañada de un aumento paralelo en el presupuesto sino de una fuerte reducción de los beneficios por persona en los últimos años (Cuadro 4). Actualmente, el beneficiario promedio recibe apenas el equivalente a una décima parte de un salario mínimo mensual<sup>3</sup>.

Haciendo una comparación internacional, los apoyos económicos a la vejez que se otorgan a través del Programa Colombia Mayor son muy

<sup>3</sup> En 2014, el SMLV era de \$616.000 pesos colombianos mensuales.

## Cuadro 4

## PROGRAMA COLOMBIA MAYOR: RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN) Y PERSONAS BENEFICIARIAS

Año	Recursos solicitados PNG (COP millones)	Recursos solicitados PNG (% del PIB)	Personas beneficiarias	Subsidio por persona (COP mensuales)	Subsidio por persona (COP anuales)
2008	256.015,60	0,05	280.000	76.195	914.341
2009	557.129,40	0,11	480.147	96.694	1.160.331
2010	721.686,10	0,13	484.183	124.210	1.490.523
2011	765.395,70	0,12	600.000	106.305	1.275.660
2012	706.879,00	0,11	718.376	93.463	1.121.555
2013	762.636,50	0,11	1.259.333	61.762	741.142
2014	1.045.835,30	0,14	1.468.952	64.614	811.353

Fuente: Sistema de Seguimiento Proyectos, DNP (2014).

inferiores a los que se observan con programas comparables en otros países de la región: US\$35 en Colombia, US\$75 en México, US\$156 en Chile<sup>4</sup>. Unido a los muy bajos niveles de cobertura del SGP, esto hace que los niveles de pobreza y desigualdad en la población mayor se mantengan en niveles muy elevados. De hecho, Colombia (junto con Perú y Costa Rica) es uno de los pocos países de América Latina en donde los indicadores de pobreza son sustancialmente superiores en la población mayor que los registrados para el total de la población (OECD, 2015), un resultado que refleja de manera dramática el fracaso del sistema de protección para la vejez en nuestro país.

Sin perjuicio de los ajustes que necesariamente deben hacerse al sistema pensional, los altos niveles de informalidad que caracterizan el mercado laboral colombiano, con las consiguientemente bajas densidades de cotización pensional, hacen urgente fortalecer los programas asistenciales a personas mayores de bajos recursos económicos. En este frente, el fortalecimiento de programas como Colombia Mayor constituye claramente una prioridad, en la que debe considerarse no solamente una mayor cobertura sino unos mayores montos por persona, que ayuden a sacar a muchos más adultos mayores de la pobreza y la indigencia. Aprovechando la apropiada focalización que ya tiene el subsidio

<sup>4</sup> Los beneficios no contributivos en Colombia deberían ser de al menos el doble para acercarse al promedio observado en los países de la OECD como proporción del salario medio (OECD, 2015).

hacia la población mayor más vulnerable, sería conveniente aprovechar y aumentar los recursos destinados actualmente a este programa del 0,14% del PIB hacia niveles más acordes con los estándares latinoamericanos, del orden de 0,4% del PIB. Autores como Filgueira y Espíndola (2015), estiman que el costo de completar el subsidio de Colombia Mayor para cubrir a todos los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad sería de 0,21% del PIB. Esto sumado a una mayor conciencia de los entes territoriales sobre el envejecimiento de la población que lleve a un aumento del subsidio por persona, puede traer grandes beneficios al adulto mayor en situación de pobreza.

## B. Ahorro e inversión frente al envejecimiento

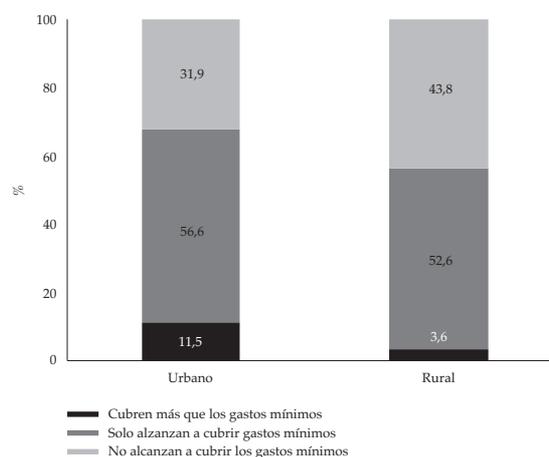
Adicional al sistema pensional, que es por excelencia el principal instrumento de protección económica a la vejez, existen otros mecanismos a través de los cuales la población puede prepararse económicamente para esa etapa de la vida. La población puede ahorrar montos adicionales a los representados por las cotizaciones para pensiones, ya sea en ahorro financiero o en la forma de acumulación de activos en especie, con el fin de contar con este patrimonio en la vejez.

En Colombia, más allá del relativamente bajo porcentaje de trabajadores que cotiza formalmente para pensiones, la mayoría de la población se prepara poco para las últimas etapas de la vida. De

acuerdo con la ELPS de 2012, incluso entre los mayores de 40 años, de quienes se esperaría una mayor conciencia sobre la necesidad de prepararse, más del 50% afirma que no hace nada para mantenerse económicamente en la vejez. Ese porcentaje, además, sube por encima de 70% en las zonas rurales.

Tanto en los análisis estadísticos, basados en encuestas representativas, como en los estudios cualitativos que se realizaron con base en grupos focales, se encuentra que las personas argumentan baja capacidad de ahorro como razón para no prepararse económicamente para la vejez. Las estadísticas construidas con base en la ELPS (Gráfico 4) muestran que existe una gran dificultad en la mayor parte de la población colombiana para realizar ahorro financiero, en especial en las zonas rurales.

**Gráfico 4**  
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN SI EL INGRESO ALCANZA PARA CUBRIR LOS GASTOS MÍNIMOS DEL HOGAR, POR ZONA



Fuente: Elaboración propia con base en la ELPS (2012).

Confirmando estos resultados, el análisis cualitativo expone que la mayoría de las personas participantes de los grupos focales reportó nunca haber ahorrado debido a la falta de ingresos suficientes:

*“Nunca he sido una persona ahorrativa, la realidad es esa, la verdad es que si dando \$10.000 pesos ahí no tengo para la tarde, yo no voy a dejar de comer por guardar esos \$10.000 y llevarlos al banco, no, lo primero es lo primero, eso sí.”*  
(Mujeres, Montería)

*“Yo no sé esas propagandas que ponen allá que ahorrar, eso ahorrará esa gente de por allá, los grandes políticos (...) a esos les quedará para ahorrar, pero yo pienso que un sueldo normal como el de nosotros no”* (Mixto, Montería).

## **1. El sistema de Ahorro Pensional Voluntario en Colombia**

Aunque el sistema de ahorro pensional voluntario funciona de manera eficiente, su cobertura es extremadamente limitada y tiene alcance solo sobre el segmento de la población de mayores ingresos. El número de personas afiliadas al sistema voluntario ha venido en constante aumento, pero todavía en 2013 representaba apenas 10% de los cotizantes al sistema obligatorio, equivalente a unas 700.000 personas. Ésta limitada cobertura no solo surge de que las personas de menores ingresos tienen baja capacidad de ahorro, sino por el hecho de que ellas no tienen incentivos tributarios o fiscales

para realizar ese ahorro. De hecho, los incentivos existentes en Colombia para estimular el ahorro en pensiones voluntarias consisten en deducciones tributarias que solo tienen impacto para quienes pagan impuestos, que son los de ingresos más altos.

En estas circunstancias, sería deseable diseñar mecanismos de estímulo al ahorro pensional voluntario que cobijen a toda la población y que estén debidamente integrados con el sistema general de pensiones obligatorias. Ello podría hacerse siguiendo el modelo que existe en Chile, donde las personas que ahorran en fondos voluntarios de pensiones y no tienen los ingresos necesarios para pagar impuestos ni, por lo tanto, para beneficiarse de exenciones tributarias, reciben subsidios sobre sus aportes una vez ellos se convierten en fuente de pagos periódicos para la vejez.

En el caso colombiano, la creación del sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) a partir del Acto Legislativo 01 de 2005 fue un paso importante en la dirección de facilitar cotizaciones voluntarias para la vejez por parte de personas que no pueden hacer los aportes obligatorios correspondientes al sistema general de pensiones. Los BEPS consisten en ahorros realizados por trabajadores informales a través de cuentas especiales de ahorro voluntario de largo plazo para población vulnerable (niveles 1, 2 y 3 del Sisbén). El diseño de esos BEPS contempla la asignación de subsidios estatales del 20% sobre los saldos en el momento en que el ahorrador convierte esos recursos en una

renta periódica para la vejez. En este sentido, se trata de un esquema similar al chileno que podría ayudar a incrementar los recursos disponibles para mejorar el nivel de vida de las personas mayores de los segmentos más pobres de la población.

Aunque los BEPS se pueden considerar como una herramienta valiosa para superar los grandes obstáculos del sistema pensional tradicional, el alcance de este sistema es limitado y el diseño actual de este mecanismo adolece de múltiples deficiencias que hacen poco probable que conduzca a la solución de los problemas. No solo está enfocado de manera exclusiva a los niveles de SISBEN 1, 2 y 3 sino que no se integra apropiadamente con el sistema general de pensiones, pudiendo desestimular la cotización en el sistema formal. Los BEPS, como un esquema de ahorro para las personas con ingresos bajos, deberían hacer parte de un sistema integrado de ahorro voluntario para la vejez que cubra a la mayoría de la población. Por tanto, es indispensable repensar ese esquema de ahorro en el contexto de la necesidad más general de promover ahorros voluntarios para la vejez, promoción que puede requerir de subsidios estatales<sup>5</sup>.

Así, una generalización de los incentivos al ahorro voluntario, con subsidios para las personas de menores ingresos, puede ser una buena solución y una alternativa más eficaz que la planteada en la

reglamentación que se ha hecho en Colombia, para el ahorro a través de microcuentas para BEPS. En este contexto, una distinción relevante es la que debe hacerse entre los mecanismos de apoyo para la población urbana y aquellos diseñados para las personas del campo, donde se concentran de manera particularmente grave la pobreza extrema y la ausencia de educación.

## *2. El ahorro en activos como mecanismo de protección para la vejez*

Aparte del sistema de ahorro voluntario, en la práctica una gran porción del ahorro y de la acumulación de riqueza para la vejez, por parte de los hogares, se hace por fuera de los mecanismos tradicionales de ahorro pensional obligatorio o voluntario. Existe una amplia variedad de mecanismos de acumulación de riqueza para el retiro por parte de la población. En la práctica, los activos físicos representan la gran mayoría del ahorro de los hogares, en especial de la población de menores ingresos. Específicamente, el principal activo patrimonial en la vejez suele ser la vivienda de habitación, la cual representa cerca del 75% del total de los activos de los hogares colombianos.

Los análisis cualitativos refuerzan que la vivienda es sin duda el activo más importante, como modalidad de ahorro, para las personas mayores

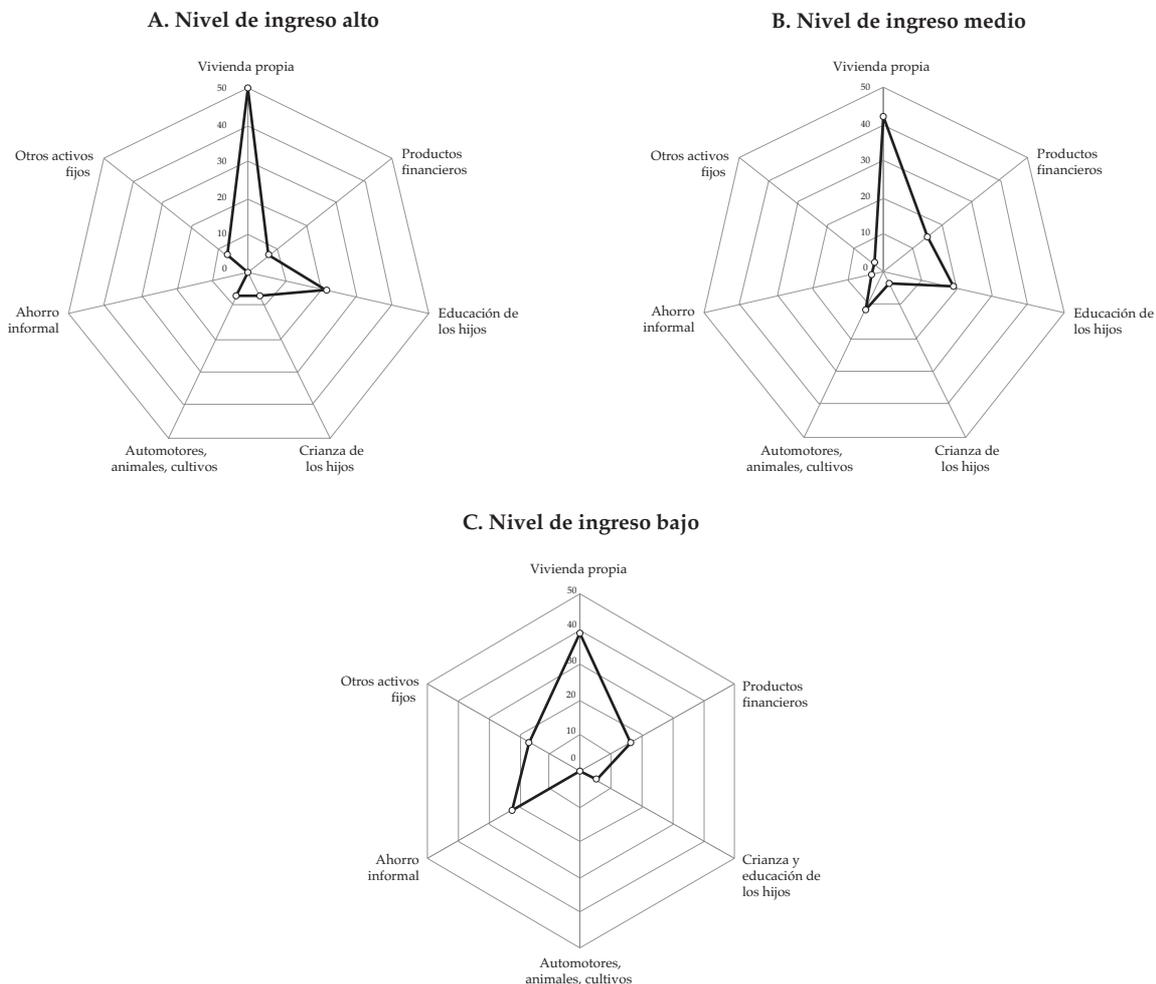
<sup>5</sup> Ver al respecto el estudio de Villar, Becerra y Forero (2017).

(Gráfico 5). Igualmente, cerca de un 10% de los encuestados en la ELPS y un número importante de los participantes en los grupos focales plantea que su principal manera de prepararse para la vejez es invirtiendo en la educación de los hijos

para que ellos puedan más tarde apoyarlos económicamente:

*“El único ahorro mío fue la educación de mis hijos, tengo nueve y todos son profesionales” (Mixto, Montería).*

**Gráfico 5**  
**DISTRIBUCIÓN DE CITAS SOBRE MODALIDADES DE AHORRO EN GRUPOS FOCALES POR NIVEL DE INGRESO**



Fuente: Elaboración propia con base el trabajo de campo cualitativo.

La propiedad de la vivienda representa el patrimonio familiar y el legado a generaciones futuras. Adicionalmente, facilita la convivencia con el resto de la familia, con implicaciones positivas para el cuidado y para la autoestima de los mayores, y en ocasiones ayuda a la obtención de un ingreso por concepto de arrendamiento. Los análisis realizados muestran que la propiedad de la vivienda es más extendida incluso entre las familias más pobres y vulnerables económicamente, en parte por la dificultad que para ellas representaría estar pagando arriendo. Ciertamente, la contrapartida de esta realidad es que la vivienda que poseen las familias más pobres corresponde típicamente a construcciones precarias, en muchos casos autoconstruidas, sin títulos formales de propiedad y con bajas posibilidades de generar un flujo de ingresos a través de arrendamientos, de venta o de hipotecas revertidas. Trabajar en programas de formalización de títulos de propiedad sería, en este contexto, de gran utilidad para mejorar el nivel de vida de las personas mayores.

Los resultados obtenidos sobre bajos niveles de ahorro financiero para la vejez, en un contexto en que la mayor parte de la población carece de acceso a pensión, indican que hay enormes deficiencias en materia de educación financiera. Esta situación y sus implicaciones son preocupantes, por lo que es crucial que el Estado promueva el alfabetismo financiero, especialmente en los programas de educación básica y secundaria. Personas más educadas financieramente actúan de manera más

racional dentro del sistema, lo que conlleva a un funcionamiento más eficiente de la protección y los sistemas de ahorro.

### *C. Empleo en las personas mayores*

En Colombia, más del 30% de la población mayor de 60 años y el 7% de la población de 80 años o más aún trabaja. Estos porcentajes son claramente superiores a los observados en países avanzados. Aunque algunas personas mayores trabajan por el gusto de hacerlo, especialmente profesionales con altos niveles de calificación, otras deben hacerlo debido a la falta de pensiones y/o de ayuda familiar. Esto es evidente en los grupos focales:

*"(Todavía trabajamos) Si, por la necesidad, nos vienen a traer en carrito y vamos a ganar, aunque nos toca aguantar sol y aguantar agua, trabajamos de ocho de la mañana a tres y media de la tarde."  
(Mujeres, Puerres).*

La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2013 evidencia que en todos los grupos etarios las tasas de ocupación son mayores en los hombres que en las mujeres y en las zonas rurales que en las urbanas. Esas tasas de ocupación en las edades adultas disminuyen con la edad y para ambos sexos se reducen más rápido en las zonas urbanas que en las rurales. Por ejemplo, mientras que la tasa de ocupación entre los 50 y 59 años es de 85% y 93% para hombres en zonas urbanas y rurales respectivamente, a la edad de la jubilación, se re-

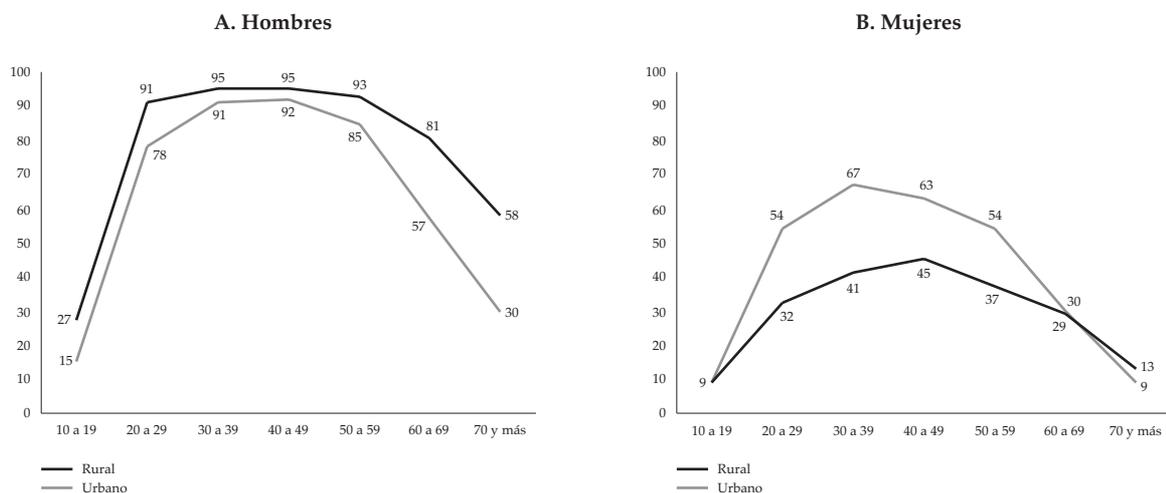
duce a 57% para el primer grupo, pero sólo a 81% para el segundo. Después de los 70 años, 58% de los hombres en zonas rurales aún trabaja, lo que contrasta con un 30% en zonas urbanas. Entre tanto, en el caso de las mujeres se observa que las grandes diferencias entre las tasas de ocupación urbanas y rurales en las edades adultas jóvenes se reducen de manera sustancial entre las mayores. De hecho, para las mujeres de 60 años y más las tasas de ocupación son prácticamente iguales, de alrededor de 21%, tanto en las zonas urbanas como en las rurales (Gráfico 6).

Los hombres de 60 años o más trabajan en promedio 41 horas semanales en áreas urbanas y 39 horas en áreas rurales. Por su parte, las mujeres de las zonas urbanas trabajan 31 horas y las de zonas

rurales tan sólo 21 horas (Martínez-Restrepo *et al.*, 2015). Aunque significativamente menores a las que tienen personas más jóvenes, estas pueden constituir largas jornadas de trabajo para personas mayores.

Se observa igualmente que las tasas de informalidad aumentan después de la edad de jubilación. Este fenómeno refleja la dificultad que tienen las personas mayores para ingresar y/o mantenerse en el sector formal, incluso en el caso de quienes formaron parte de dicho sector a lo largo de su vida laboral. La alta informalidad en la población mayor también se puede explicar por el muy bajo nivel educativo de ese grupo poblacional: 61% no tiene ningún tipo de educación o no completó la primaria, 23,8% tiene primaria completa, 2,5%

**Gráfico 6**  
**TASAS DE OCUPACIÓN POR GRUPOS ETARIOS Y ÁREA**



Fuente: Elaboración propia sobre Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013.

completó hasta noveno grado, sólo 5,6% terminó el bachillerato y 7% tiene educación superior o más (Martínez-Restrepo *et al.*, 2015). Los bajos niveles educativos dificultan la inserción en el sector formal del mercado laboral. Esta falta de educación se refleja incluso en el conocimiento que tienen las personas mayores sobre el sistema pensional en general. En los grupos focales realizados las personas manifestaron no conocer cómo funciona el sistema pensional o incluso algunos creen que únicamente los empleados del gobierno son quienes se pueden pensionar. Esto sugiere que mejorar cobertura y calidad de la educación es parte clave de la política de protección social.

*“Mi problema es que en realidad yo nunca conocí ese sistema, no conocí el tema de las pensiones, ahora que vivo en Bogotá es que he oído, de cotizar pensión y que uno tiene que pagar.” (Hombres, bajos ingresos, Bogotá).*

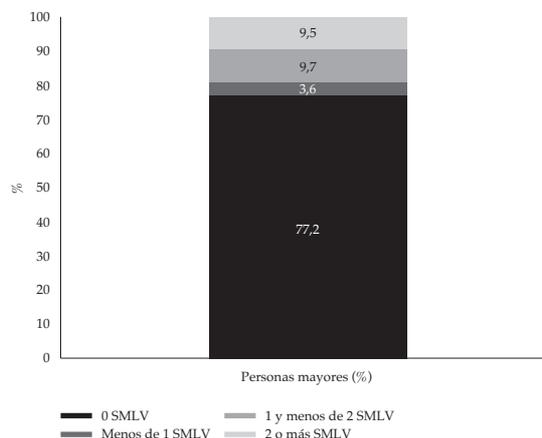
En este contexto, las mejoras en cobertura y calidad de la educación; sobre todo en las zonas rurales, con un énfasis en las capacidades técnicas de la fuerza laboral, constituyen un elemento fundamental para la preparación adecuada de los trabajadores actuales para que tengan en el futuro una vejez con mejores condiciones.

En los análisis cualitativos se encontró que en los grupos de bajos ingresos la historia laboral de los entrevistados se caracteriza por la presencia de trabajos informales, de corta duración, inesta-

bles, con bajos salarios y sin acceso a seguridad social. Dadas estas condiciones aún después de la edad de jubilación y a pesar de la disminución en la capacidad física, los adultos mayores deben continuar desempeñándose en el mercado laboral para conseguir su sustento y el de sus familias. Incluso algunos participantes de los grupos focales que lograron acceder a pensiones afirman que el monto de la pensión no es suficiente para cubrir sus gastos y por lo tanto deben continuar trabajando en el mercado informal.

En cuanto a los ingresos, la evidencia indica que el 77,2% de las personas de 60 años o más no recibe ingresos (Gráfico 7). En otras palabras,

**Gráfico 7**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS DE 60 AÑOS O MÁS SEGÚN INGRESOS RECIBIDOS MEDIDOS EN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES VIGENTES DE 2013**



Fuente: Elaboración propia sobre Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013.

menos de una de cada 4 personas adultas mayores recibe ingresos. El 3,6% de los adultos mayores recibe menos de un salario mínimo legal vigente (SMLV), el 9,7% entre 1 y menos de 2 SMLV y el 9,5% recibe 2 o más SMLV.

En promedio, mensualmente, entre las personas mayores que percibían ingresos en 2013, las de 60 a 69 años ganaban \$664.000 por ingresos laborales, \$255.000 por ingresos no laborales (subsídios, ayudas familiares) y \$230.000 por concepto de pensiones<sup>6</sup>. Es decir, más de la mitad de los ingresos de los adultos mayores provienen del trabajo (Martínez-Restrepo *et al.*, 2015). Es importante resaltar que la participación de los ingresos por pensiones, aunque lógicamente aumenta con la edad, no lo hace en grado suficiente para superar los ingresos no laborales.

Pese a los bajos ingresos de las personas adultas mayores, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2010 muestra que los aportes económicos de los adultos mayores son cruciales en el presupuesto de las familias colombianas. El 24% de los adultos mayores asume la totalidad de los gastos de la vivienda (casa), un 34% asume la totalidad de los gastos de ropa del hogar. El 61% de los adultos mayores tienen una o más personas dependiendo de sus ingresos. Los hombres contribuyen más económicamente a los gastos del hogar que las mujeres.

Es interesante constatar que, a diferencia de los ingresos laborales, los ingresos no laborales son mayores para las mujeres que para los hombres. Una explicación para este fenómeno sería que las mujeres pueden estar recibiendo más ayuda de sus familiares, y sobre todo de sus hijos, como también subsidios del Estado que están destinados en su mayoría para las mujeres.

## V. Conclusiones y recomendaciones de política

Los resultados presentados en este artículo evidencian que, en Colombia, el Estado y la sociedad no están preparados para afrontar la nueva realidad de una creciente demanda de protección económica en la vejez, producto del creciente envejecimiento poblacional.

El análisis del Sistema General de Pensiones colombiano puso en evidencia que, aún si los indicadores de sostenibilidad financiera han mostrado mejorías no despreciables, el sistema necesita con urgencia una reforma estructural. El principal problema del SGP colombiano es su muy baja cobertura: en Colombia recibe pensión menos de uno de cada cuatro adultos mayores. Teniendo en cuenta el crecimiento del número de adultos mayores, consecuencia del proceso de envejecimiento, puede estimarse que el número de personas que

---

<sup>6</sup> El salario mínimo en 2013 era de \$589.500 pesos mensuales.

no recibe pensión puede aumentar de 3,5 millones hoy día a los 12 millones en el 2050.

Lograr aumentos en cobertura requiere reformas estructurales profundas en el mercado laboral que van más allá de los parámetros del sistema general de pensiones (edad mínima de pensión, número mínimo de semanas cotizadas, tasas de reemplazo, etc.). En este sentido, por lo menos se necesitaría:

- ❑ Compatibilizar el régimen pensional con el proceso de envejecimiento de la población, reconociendo que la esperanza de vida de los colombianos ha aumentado y seguirá aumentando en las próximas décadas, con lo cual es urgente ajustar las edades de jubilación. Idealmente, la edad de pensión debería estar atada de manera automática a la expectativa de vida de la población.
- ❑ Igualdad de las condiciones de acceso por sexo, lo cual implica emparejar las edades de jubilación. Una medida complementaria sería el otorgamiento de un bono pensional que compense a las mujeres por su papel de madres, con base en el cual por cada hijo se les contabilice un determinado número de semanas de cotización.

Adicional al sistema pensional, que es por excelencia el principal instrumento de protección económica a la vejez, existen otros mecanismos a través de los cuales la población puede prepararse económicamente para esa etapa de la vida. Sin em-

bargo, más allá del relativamente bajo porcentaje que cotiza formalmente para pensiones, la mayoría de la población se prepara poco para las últimas etapas de la vida: entre los mayores de 40 años, más del 50% afirma que no hace nada para mantenerse económicamente en la vejez. Por lo tanto, se hace perentorio una educación financiera, pero particularmente educación frente a la realidad de envejecimiento dirigida a medidas de cuidado y protección frente a la vejez.

El sistema de ahorro pensional voluntario, aunque funciona de manera eficiente, tiene una cobertura extremadamente limitada y tiene alcance solo sobre el segmento de la población de mayores ingresos. Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), que son ahorros voluntarios realizados por trabajadores informales de bajo nivel de ingresos, constituyen un esquema alternativo de prestaciones pensionales. No obstante, el diseño actual de este mecanismo adolece de múltiples elementos claves para su buen funcionamiento y es poco probable que en su estado actual conduzca a la solución de los problemas. Por tanto, es indispensable repensar ese esquema de ahorro en el contexto de la necesidad más general de promover ahorros voluntarios para la vejez, promoción que puede requerir de subsidios estatales. Los BEPS, como un esquema de ahorro para las personas con ingresos bajos, deberían hacer parte de un sistema integrado de ahorro voluntario y obligatorio (los formales que ganan muy poco) para la vejez que cubra a la mayoría de la población.

Aparte del sistema de ahorro voluntario, una gran porción del ahorro y de la acumulación de riqueza para la vejez, por parte de los hogares, se hace por fuera de los mecanismos tradicionales de ahorro pensional obligatorio o voluntario. En Colombia los activos físicos representan la gran mayoría del ahorro de los hogares, en especial de la población de menores ingresos. Específicamente, el principal activo patrimonial en la vejez suele ser la vivienda de habitación. Por tanto, trabajar en programas de formalización de títulos de propiedad sería de gran utilidad para mejorar el nivel de vida de las personas mayores.

Sin perjuicio de los ajustes que necesariamente deben hacerse al sistema pensional, los altos niveles de informalidad que caracterizan a Colombia, con las consiguientemente bajas densidades de cotización pensional, hacen urgente fortalecer los esquemas de pensiones no contributivas y asistenciales a personas mayores de bajos recursos económicos. En este frente el fortalecimiento de programas como Colombia Mayor constituye claramente una prioridad, en la que debe considerarse no solamente una mayor cobertura sino unos mayores montos por persona, que ayuden a sacar a muchos más adultos mayores de la pobreza y la indigencia. Aprovechando la apropiada focalización que ya tiene el subsidio hacia la población mayor más vulnerable, sería conveniente aprovechar y aumentar los recursos destinados actualmente a este programa del 0,14%

del PIB, hacia niveles más acordes con los estándares latinoamericanos, del orden de 0,4% del PIB.

Aunque el evidente fracaso del régimen pensional contributivo es parcialmente compensado por la existencia del programa no contributivo Colombia Mayor y de otros sistemas complementarios de ahorro voluntario como los BEPS, los diferentes componentes de la política pública hacia el adulto mayor no actúan de forma complementaria ni son integrados como parte de un mismo sistema, lo que ha impedido pensar en una estrategia integrada de protección económica para la vejez en Colombia.

Por otra parte, si bien las políticas planteadas hasta ahora son fundamentales para mejorar la cobertura del sistema previsional y mejorar las perspectivas de los adultos mayores para las próximas décadas, ello sólo será viable y sostenible en la medida en que simultáneamente se avance en dos frentes cruciales de política pública:

- Primero, adelantar con urgencia una reforma estructural de envergadura, no sólo del sistema pensional, sino también del mercado laboral, que disminuya efectivamente los altos niveles de informalidad: las mejoras en cobertura y calidad de la educación, sobre todo en las zonas rurales, con un énfasis en las capacidades técnicas de la fuerza laboral, constituyen un elemento necesario para la preparación adecuada

de los trabajadores actuales para que tengan en el futuro una vejez con mejores condiciones.

- El segundo, mejorar los niveles de educación financiera de la población colombiana. Es crucial que el Estado promueva el alfabetismo

financiero, especialmente en los programas de educación básica y secundaria. Personas más educadas financieramente actúan de manera más racional dentro de sistema, lo que conlleva a un funcionamiento más eficiente de la protección y los sistemas de ahorro.

## Bibliografía

- Acuña, R. (2015). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas. Tomo I*. Santiago de Chile: SURA Asset Management.
- Arias, M., & Mendoza, J. C. (2009). "Un modelo de simulación del Régimen Pensional de Ahorro Individual con Solidaridad en Colombia". *Reporte de Estabilidad Financiera, Banco de la República*. Septiembre de 2009, pp 1-51.
- Barr, N. & Diamond, P. (2010). *Pension Reform: A Short Guide*. New York, Oxford University Press.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2014). Sistema de Seguimiento Proyectos.
- Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha (2015). *Misión Colombia Envejece: Cifras, Retos y Recomendaciones*, sep. <http://hdl.handle.net/11445/2724>.
- Filgueira, F., & Espíndola, E. (2015). "Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina". *Series de la CEPAL. LC/L.3934*, pp 1-103.
- Flórez, C; Villar, L; Puerta, N & Berrocal, L. (2015). "El Proceso de Envejecimiento de la Población en Colombia: 1985-2050". *Misión: Colombia envejece*. Bogotá, Fundación Saldarriaga Concha, pp 18-77.
- Holzman, R. (2013). "Sistemas de pensiones en el mundo y sus reformas: factores, tendencias y desafíos mundiales". *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 66 No2. pp 1-34.
- Ley 1251 de 2008. Diario Oficial No 47.186 del Congreso de la República. Colombia, 27 de noviembre de 2008.
- Martínez-Restrepo, S; Enríquez, E; Pertuz, M y Alzate-Mesa, J. (2015). El mercado laboral y las personas mayores. Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogota, D.C. Colombia. 79p.
- Ministerio de la Protección Social. (2007). *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019*. Bogotá.
- Ministerio de Trabajo (2014). "Informe de Actividades al Congreso 2013-2014".
- OECD (2015). *OECD Economic surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing. Paris. DOI: [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-col-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en)
- Pachón, A. (2012). Proyecciones demográficas para el sistema de ciudades en Colombia. Consultoría. Informe al Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá, Colombia
- Ramírez, J. C., Acosta, O. L., Pardo, R. 2015. *Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia: Una nueva generación de Políticas Sociales*. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- Riaño, G., López, E., Borrero, L., Varela, M., Barrios, J., Lemus, E., Lambuley y S., Medina, M. (2013). "El sistema pensional colombiano: Muchas reformas, pocas soluciones". *Economía Colombiana* No. 338, pp 19-169.

- Robles-Farías, C. (2013), Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Chile. *One pager* (Cepal) No 279, 1-2.
- Villar, L., Forero, D., y Becerra, A. (2015). "Colombia: una mirada desde la visión multipilar". En R. Acuña, *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas. Tomo II*. Santiago de Chile: SURA Asset Management. Pp 177-240.
- Villar, L., Becerra, A. y Forero, D. (2017), Alternativas para extender la cobertura del sistema de protección económica a la vejez en Colombia. Fedesarrollo, estudio financiado por Colpensiones, Marzo, <http://hdl.handle.net/11445/3447>
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. A World Bank policy research report. Washington D.C.

