



5

Capítulo:
Protección
económica
a la vejez

5

Capítulo:
Protección
económica
a la vejez

Autores >>>

- > David Fernando Forero
- > Luis Fernando Mejía
- > Juan Pablo Alzate
- > Silvia Botello
- > Mariana Vázquez Ponce
- > Camila Andrea Castellanos Roncancio
- > Daniel Fernando Poveda
- > Erika Johanna Jején Gil
- > Lina María González Ballesteros

ISBN (ONLINE)

978-628-95980-0-1



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial Compartirlgual 3.0 Unported.

Publicación de la Fundación Saldarriaga Concha. Todas las publicaciones FSC están disponibles en el sitio web www.saldarriagaconcha.org

El contenido y las posiciones de la presente publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Fundación Saldarriaga Concha, Fedesarrollo, PROESA y DANE.

Cítese como:

Fundación Saldarriaga Concha, Fedesarrollo, PROESA y DANE. (2023). Misión Colombia Envejece - Una Investigación Viva. Bogotá, D.C. Colombia. 597 páginas

Contenido

5.1.	Introducción.....	350
5.2.	Marco teórico.....	353
5.2.1.	Visión macro: Trayectoria de ingreso, gasto y ahorro a lo largo de la vida.....	353
5.2.1.1.	Ciclo de vida económico y la hipótesis del ingreso permanente	353
5.2.2.	Las Cuentas Nacionales de Transferencia.....	354
5.2.2.1.	Resultados de las CNT para Colombia. 2017	355
5.3.	Hallazgos.....	359
5.3.1.	El rol activo de las personas mayores.....	359
5.3.1.1.	Ingresos activos: el mercado laboral.....	363
5.3.1.2.	Participación de las personas mayores en el mercado laboral colombiano....	367
5.3.1.3.	Emprendimiento	378
5.3.1.4.	Efectos de la pandemia en la situación económica de las personas mayores	388
5.3.2.	La protección social y los ingresos pasivos de las personas mayores	392
5.3.2.1.	El sistema de protección económica para la vejez y los regímenes contributivo, semi-contributivo y no contributivo.....	392
5.3.2.2.	Componente contributivo y sus dos regímenes: El RPM y el RAIS.....	395
5.3.3.	Componente no contributivo: los subsidios de Colombia Mayor	405
5.3.4.	Componente semi contributivo: los beneficios económicos periódicos - BEPS	410
5.3.5.	Las propuestas de reforma al sistema de protección económica a la vejez	412
5.3.6.	Ahorro.....	416
5.3.6.1.	Instrumentos formales.....	417

5.3.6.2.	Instrumentos no formales.....	418
5.3.6.3.	Promoción del ahorro para el retiro en América Latina.....	420
54.	Conclusiones.....	432
55.	Recomendaciones.....	433
56.	Referencias.....	443
57.	Lista de figuras.....	446
58.	Lista de tablas.....	448
59.	Lista de mapas.....	449



5.1. Introducción



Una de las dimensiones más importantes dentro de la búsqueda de un mayor bienestar en la vejez es la garantía de un nivel básico de seguridad económica para las personas mayores. La estabilidad económica está fuertemente relacionada con otros aspectos del bienestar en la vejez como es el caso del acceso a servicios de salud de calidad, la posibili-

dad de pagar servicios de cuidado, una mayor inclusión y participación social y un mejor estado de salud mental, entre otros.

La CEPAL define la seguridad económica como: “la capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos regulares y en montos suficientes para asegurar una buena calidad de vida” (Huenchuan & Guzmán, 2006, p. 3). La estabilidad económica se puede lograr bien sea generando mecanismos de seguridad social para aquellos que salen de la fase activa

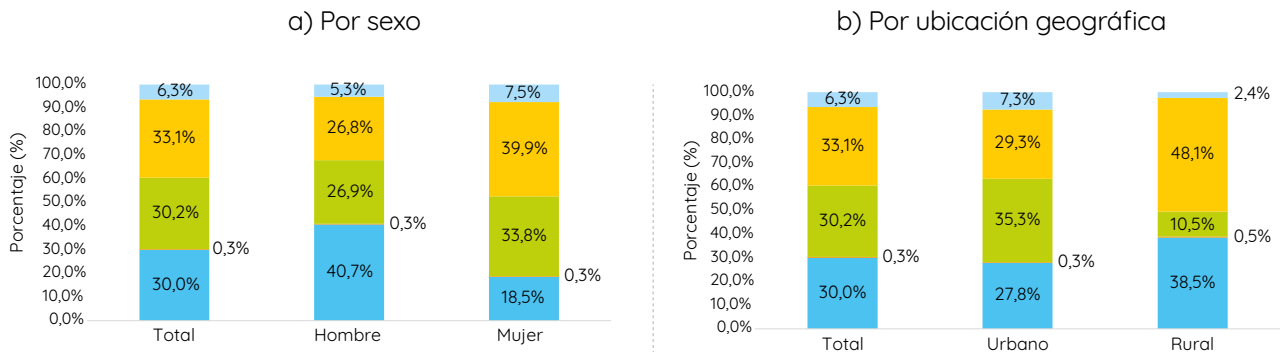
del ciclo laboral y entran en la etapa de desacumulación, o garantizando condiciones dignas de trabajo para las personas mayores que quieran seguir activos en el mercado laboral. Con este objetivo en mente, y para preparar al país con herramientas económicas pertinentes para hacer frente al proceso de envejecimiento poblacional, es necesario entender esta dimensión de la protección social desde dos perspectivas diferentes: la necesidad o el deseo de seguir generando ingresos como trabajadores o emprendedores (rol activo), o generar los mecanismos necesarios para ofrecer un sistema de protección económica a la vejez que permita generar una sustitución de ingresos para los trabajadores que alcanzan a ahorrar para una pensión, o garantizar un nivel mínimo de ingresos para cubrir a la población vulnerable que no lo logra (rol pasivo).

Como introducción a la importancia relativa de las diferentes fuentes de ingresos económicos de la población mayor en Colombia, se muestra una estimación de la distribución del ingreso de la población mayor en Colombia obtenida a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DANE) para 2021. Al clasificar el total de ingresos de las personas mayores por fuente, se encontró que el 33,1% del total de los ingresos proviene de la ayuda de hoga-

res e instituciones, seguido de ingresos por pensiones/ jubilaciones con 30,2% e ingresos laborales con 30,0%. Esto resalta la importancia de contar con una red de políticas sociales que ofrezcan fuentes de ingreso pasivo de manera eficaz, pero también la importancia de generar condiciones dignas para la participación laboral y el emprendimiento, que generan una tercera parte de los ingresos de la población mayor en Colombia.

En este capítulo se va a estudiar cada una de las fuentes de ingresos de las personas mayores en el país, así como las brechas que se generan entre los diferentes subgrupos de esta población. Un ejemplo de esto son las diferencias de género, donde las mujeres presentan una participación laboral considerablemente menor que los hombres y una proporción más alta proveniente de ayudas de hogares e instituciones; al mismo tiempo, la participación laboral es mayor en las personas mayores rurales que en los urbanos, mientras que el acceso a pensiones contributivas es significativamente menor. Estas brechas terminan reproduciendo las altas desigualdades sociales y económicas del mercado laboral y de la distribución del ingreso, por lo que es necesario adoptar políticas públicas encaminadas a asegurar estabilidad económica de manera más equitativa para las diferentes poblaciones y tipos de vejeces.

Figura 1. Fuente de ingresos de la población mayor, según sexo y ubicación geográfica



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, (DANE 2021).

Adicionalmente, en el presente capítulo se explora con detalle las condiciones económicas de las personas mayores en Colombia, teniendo en cuenta no solo su rol pasivo como receptoras de las ayudas del Estado, sino su rol activo como trabajadores y emprendedores en el mercado laboral. El capítulo está compuesto por cuatro secciones, sin tener en cuenta esta introducción. En la primera parte se hace un recuento de la teoría de ingreso permanente, para verificar lo que está pasando en Colombia a partir de las innovadoras Cuentas Nacionales de Transferencia (CNT) del DANE, un ejercicio reciente culminado en 2022. La segunda sección estudia el componente activo de la protección económica, analizando en primer lugar la participación laboral de las personas mayores, los sectores en los

que está concentrada la demanda laboral y el potencial de esta población como fuerza laboral. En segunda instancia, se aborda el emprendimiento como fuente de ingresos, ya sea éste de oportunidad o de subsistencia, y los sectores con mayor número de micro negocios dirigidos por personas mayores, según la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) del DANE. En la tercera sección se pasa a analizar las fuentes de ingreso pasivo, primero desde la perspectiva de protección social, describiendo el funcionamiento de los regímenes contributivos de pensiones, luego del programa no contributivo Colombia Mayor, y finalmente desde el sistema semi-contributivo de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Se concluye analizando las alternativas de reforma al sistema de protección económica para la

vejez, para pasar al análisis del ahorro en activos como fuente de ingresos. La cuarta y última sección cierra con recomendaciones de política.

5.2. Marco teórico



5.2.1. Visión macro: Trayectoria de ingreso, gasto y ahorro a lo largo de la vida

5.2.1.1. Ciclo de vida económico y la hipótesis del ingreso permanente

La hipótesis del ingreso permanente establece que tanto el consumo como el ingreso pueden separarse en dos componentes: el permanente, que afecta la trayectoria de las variables sistemáticamente, y el transitorio, que recoge el efecto de lo aleatorio en las decisiones económicas de los individuos. De acuerdo con Milton Friedman (1957), la razón entre el consumo y el ingreso permanentes depende de factores estructurales como la tasa de interés, la importancia relativa entre los tipos de riqueza (monetaria y no monetaria) y los gustos y preferencias de los individuos.

La hipótesis del ingreso permanente tiene varias implicaciones: (1) en una economía sujeta a choques inesperados,

un incremento del ingreso no se traduce necesariamente en un incremento en el consumo, pues, dependiendo del tipo de choque, los individuos pueden ahorrar el incremento del ingreso para cubrir los efectos del choque o para protegerse ante futuros choques; (2) hay circunstancias en las que un incremento transitorio del ingreso sólo produce incrementos transitorios del consumo, o incluso dejarlo inmóvil.

Basados en el trabajo de Friedman, Modigliani y Brumberg (1954) desarrollaron una teoría del gasto del consumidor cuyo propósito fue, en sus propias palabras, entender las implicaciones de la hipótesis del ingreso permanente a lo largo del ciclo de vida económico de los individuos y de los hogares. El resultado de este desarrollo teórico –complementado posteriormente por Ando y Modigliani (1960)– fue la hipótesis del ciclo de vida, según la cual el consumo de una persona en cada momento de su vida será proporcional al valor presente del flujo futuro –desde ese momento hasta su muerte– de todos los ingresos disponibles.

La conjunción de las hipótesis del ingreso permanente y del ciclo de vida implican que (1) los individuos desean suavizar su senda de consumo a lo largo de la vida, y (2) los individuos ahorran en su etapa productiva para poder usar esos recursos en la época de su retiro laboral

(Ando & Modigliani, 1963). En una economía en la que se cumplen estas dos hipótesis, el consumo depende de la tasa de crecimiento del ingreso, no de sus niveles absolutos, y el ahorro total es proporcional a la longitud del período de retiro de sus individuos. No obstante, la teoría de ingreso permanente asume que los individuos son perfectamente racionales y pueden predecir su flujo futuro de ingresos. Ahora, veamos el comportamiento del ingreso, el ahorro y el consumo en Colombia a partir de las Cuentas Nacionales de Transferencia.

5.2.2. Las Cuentas Nacionales de Transferencia

Las Cuentas Nacionales de Transferencia (CNT) son un marco metodológico creado para entender las consecuencias económicas de los cambios demográficos en una sociedad a través de la desagregación por grupos etarios de los flujos de ingreso y consumo de los individuos, así como de la medición de las transferencias intergeneracionales y la reasignación de activos, sean estas para financiar el consumo o el ahorro en la economía. Las CNT también permiten comprender mejor las consecuencias económicas del envejecimiento poblacional, ya que los flujos económicos están contruidos con base en la estructura etaria de la población, sobre la cual influyen factores demográficos

como los cambios en las tasas de natalidad y mortalidad y en la esperanza de vida de las personas (DANE, 2022).

Aunque las CNT están contruidas en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), las CNT amplían el alcance de estas y su capacidad de orientar las políticas públicas, pues la medición a lo largo del ciclo de vida económico permite entender y cuantificar coherente y sistemáticamente cómo los individuos utilizan sus excedentes cuando se encuentran en la etapa superavitaria de su vida económica y cómo financian su consumo cuando sus ingresos son insuficientes. También permiten analizar cómo cambios en la estructura tributaria o en la focalización del gasto inciden sobre el ingreso disponible y el tipo de consumo de los hogares, la forma como la transición demográfica afecta la participación laboral, y si las pensiones cubren o no las necesidades de las personas mayores, entre otras preguntas de interés para la toma de decisiones de política social (United Nations, 2013).

Las primeras discusiones sobre cómo formalizar la medición de la economía generacional ocurrieron entre 2002 y 2004, por la iniciativa de investigadores de Estados Unidos, Taiwán, Japón, Indonesia, Brasil, Chile y Francia, que comenzaron a discutir cómo estructurar un sistema de medición para la economía generacional.

Sin embargo, fue en 2013 cuando, a partir de las investigaciones de Andrew Mason, Ronald Lee, Gretchen Donehower y An-Chi Tung, entre otros, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas promulgó oficialmente el manual para la construcción de las CNT, mediante el cual se unificaron las metodologías para medir, analizar e interpretar las variables macroeconómicas relacionadas con la economía generacional (Comisión Económica para América Latina - CEPAL, 2011). Desde entonces, más de 60 países han conformado equipos de investigadores para implementar la metodología de las CNT. Los países latinoamericanos que participan en la red de las CNT son Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay.

Las primeras estimaciones de las CNT para Colombia fueron realizadas por Piedad Urdinola y Jorge Tovar, quienes publicaron en 2018 y 2020 los perfiles económicos etarios a partir del SCN del DANE, los registros administrativos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las cifras de inversión del Departamento Nacional de Planeación para 2008 y 2014 respectivamente (Tovar & Urdinola, 2018). Posteriormente, en diciembre de 2021, el DANE publicó la primera estimación oficial del ciclo de vida económico para Colombia en 2017, teniendo

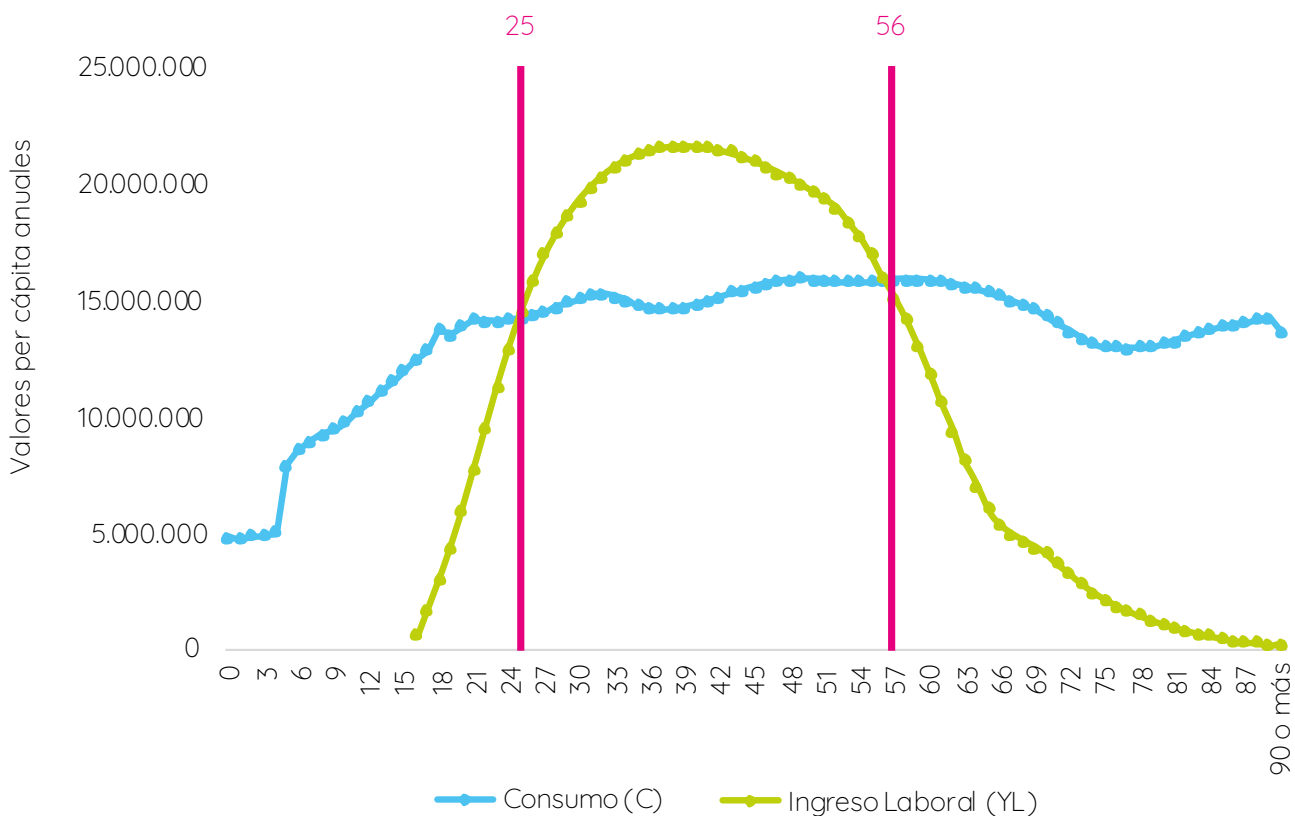
en cuenta los resultados de las Cuentas Económicas Integradas (CEI) y de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH) 2016-2017. Esta estimación fue realizada con el apoyo técnico de las Naciones Unidas, la Comisión Económica Para América Latina y la Red de CNT (DANE, 2021).

5.2.2.1. Resultados de las CNT para Colombia. 2017

En las CNT, el ciclo de vida tiene tres momentos: la etapa deficitaria de edades tempranas, que va desde el nacimiento hasta la adultez temprana del individuo y en la que es el hogar principalmente el que se hace cargo de financiar su consumo; la superavitaria, en la que el individuo genera excedentes económicos por cuenta de su trabajo, y la deficitaria de edades avanzadas, en la que el ingreso laboral es insuficiente para financiar el consumo, pero puede usar los ahorros creados en la etapa superavitaria y los recursos que el gobierno y su hogar le transfiere.

De acuerdo con los resultados oficiales publicados por el DANE para Colombia en 2017, la etapa superavitaria del individuo en Colombia comienza a los 25 años, siete años después de la mayoría de edad, y la etapa deficitaria de edades avanzadas comienza a los 56 años, cuatro años antes de cuando una persona es considerada mayor.

Figura 2. Ciclo de vida económico per cápita (en pesos)

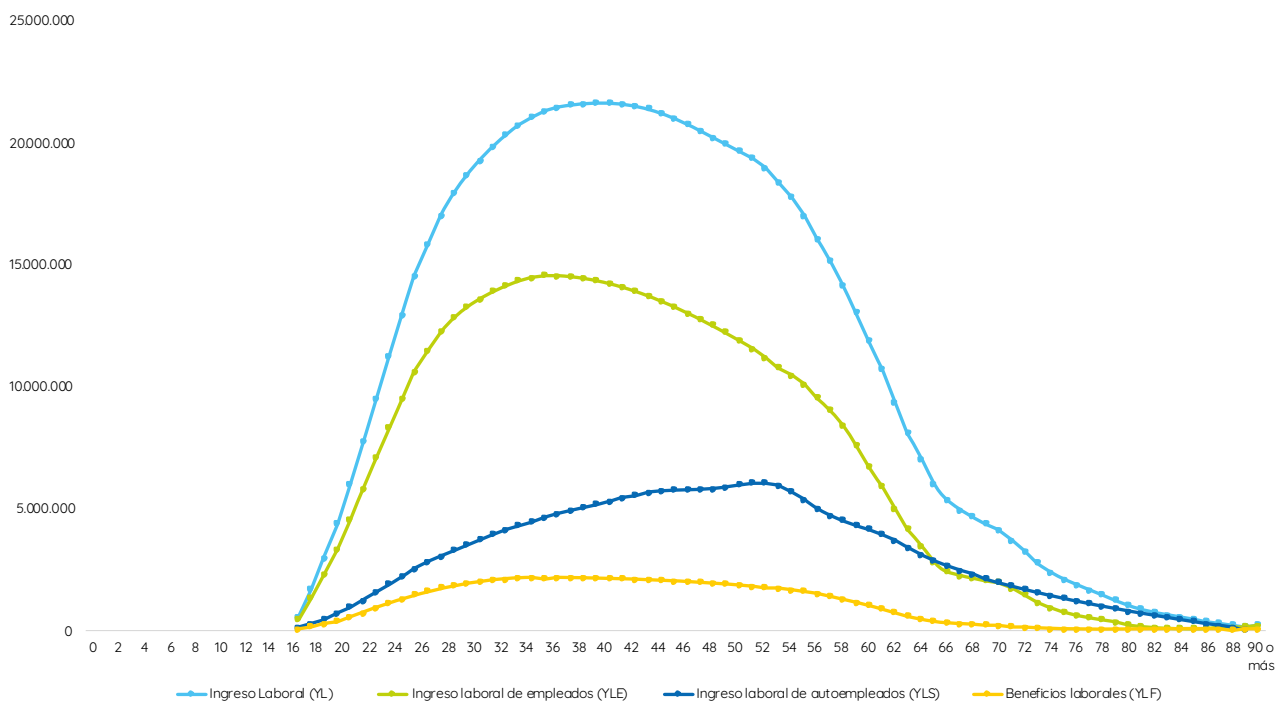


Fuente: DANE, 2022.

Asimismo, respecto a los ingresos laborales, los patrones difieren por la edad del individuo y por ocupación. Para los empleados, los mayores ingresos se obtienen entre los 30 y los 40 años, mientras que los autoempleados alcanzan el ingreso promedio más alto cerca de los 52 años (DANE, 2022). Después de los 65

años, cuando el ingreso laboral decrece y los beneficios laborales complementarios son casi nulos, los individuos obtienen la mayoría de sus ingresos laborales del autoempleo, que en las CNT comprende tanto los emprendimientos individuales como el trabajo no remunerado al interior de los hogares.

Figura 3. Ingresos laborales anuales per cápita (en pesos)

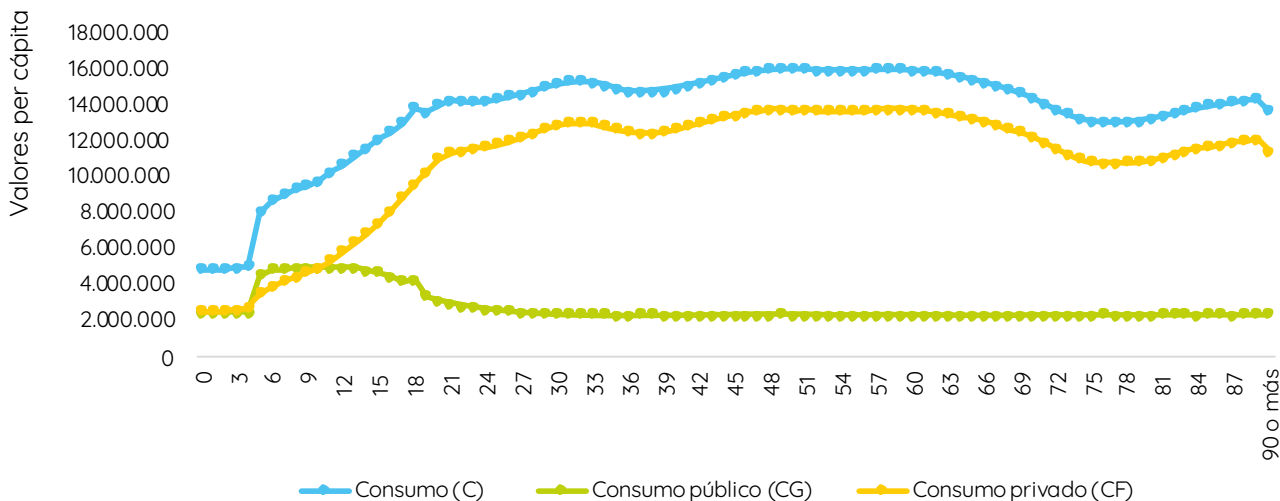


Fuente: DANE, 2022.

Por su parte, el consumo per cápita crece significativamente hasta los 18 años, y luego se mantiene en un rango entre los 14 y los 16 millones por año, con algunas variaciones leves hasta los 62 años. El

consumo de bienes y servicios privados sigue de cerca las trayectorias del consumo total, pero el de bienes y servicios públicos decrece significativamente después de los 24 años.

Figura 4. Consumo per cápita (en pesos)

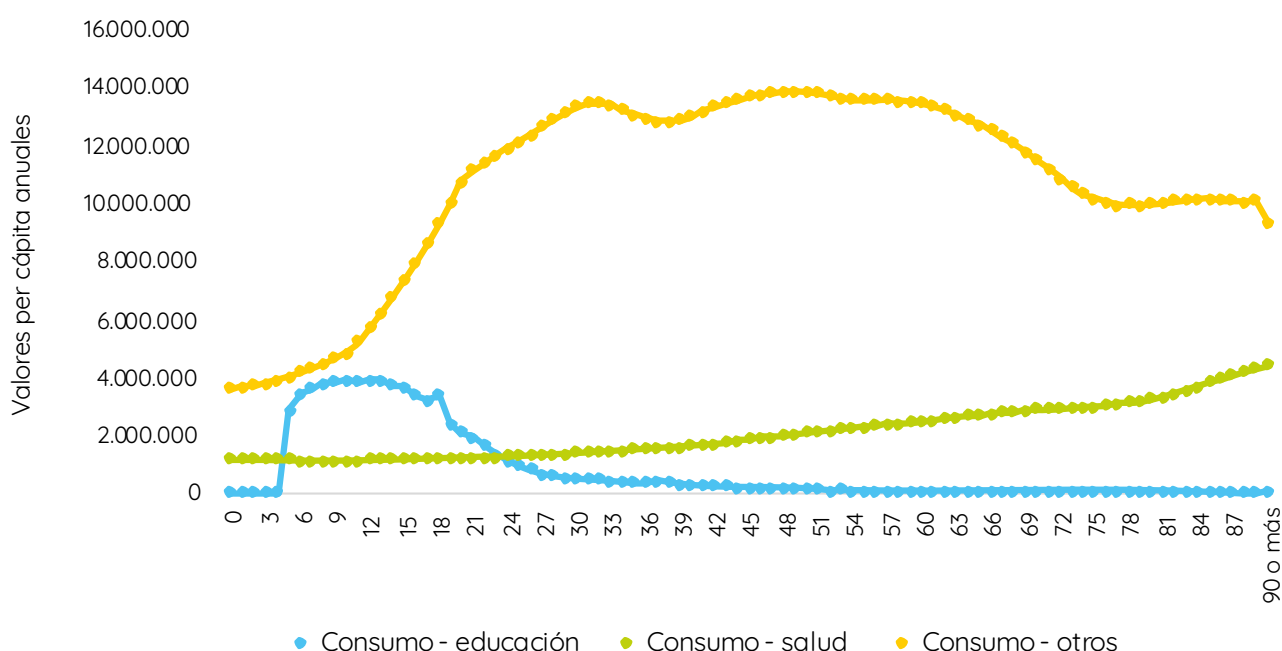


Fuente: DANE, 2022.

Entre los 56 y los 65 años, el consumo se reduce levemente, pero se mantiene en niveles cercanos a los de la etapa superavitaria. Cuando el individuo comienza a depender más de sus activos y las transferencias, el consumo total, y en particular el de otros bienes y servicios, decrece significativamente, tanto que como proporción del promedio del ingreso se ubica en

niveles cercanos al consumo de un joven de 20 años. Al mismo tiempo, el consumo de bienes y servicios de salud es más alto cuanto mayor sea la edad del individuo, y a partir de los 76 años crece rápidamente. El consumo de bienes y servicios educativos es significativo entre los 5 y los 26 años, casi nulo entre los 32 y 49 años, y es nulo, en promedio, a partir de los 50 años.

Figura 5. Consumo per cápita por tipo de bien o servicio (en pesos)



Fuente: DANE, 2022.

5.3. Hallazgos



5.3.1. El rol activo de las personas mayores

El proceso de envejecimiento demográfico acelerado que viene afrontando Colombia generará grandes retos para financiar el incremento en el gasto público en áreas como la salud, el cuidado o las

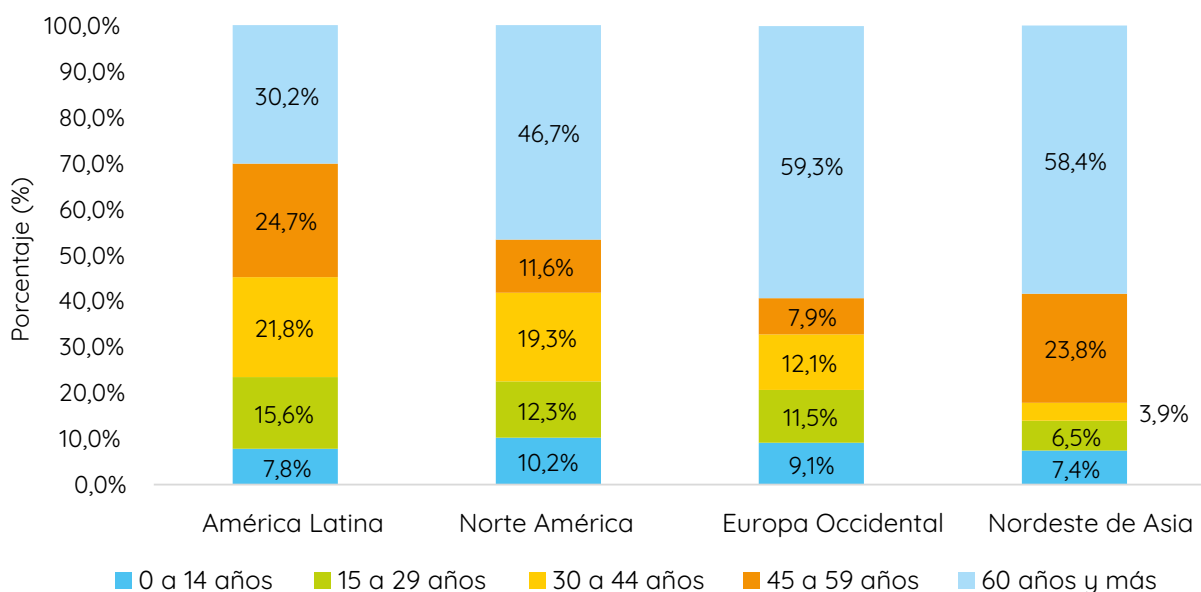
pensiones. La visión tradicional del envejecimiento destaca estos retos de las políticas públicas para garantizar el acceso a servicios públicos y sociales a esta población. Sin embargo, el envejecimiento poblacional también abre un abanico inmenso de oportunidades en el ámbito económico desde diferentes perspectivas. En términos de oportunidades de mercado, la expansión de la población mayor da paso a lo que se conoce como Silver Economy o Economía Plateada. Ésta se define como aquella parte de la economía vincu-

lada al cambio demográfico, y cuyo enfoque se centra en las necesidades y demandas de las personas mayores (Okumura et al., 2020).

Para entender su dimensión, se estima que en 2019 tan sólo en Estados Unidos el valor de la cohorte de edad de los mayores de 50 años aportaba \$8,3 trillones de dólares a la economía cada año, lo que representaba el 40% de su Producto Interno Bruto (PIB) (Accius & Suh 2019). En el caso de Europa, la economía plateada tiene una valoración de \$3,7 trillones de dólares (European Commission, 2019). A nivel global se estima que su valor puede ser de \$15 trillones de dólares (Pai, 2018).

Pero si el tamaño de la economía plateada ya es un segmento estratégico para el desarrollo de la economía mundial, su potencial de crecimiento en el futuro la hace mucho más llamativa. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, se estima que del total del crecimiento del consumo en las ciudades del Noreste de Asia y en Europa Occidental entre 2015 y 2030, casi el 60% provendrá de las personas mayores. En el caso de América Latina esta cifra será superior al 30%, lo que muestra la importancia de las personas mayores desde la perspectiva de la demanda y el consumo, lo que tiene implicaciones en su rol potencial en la oferta laboral (BID, 2020).

Figura 6. Porcentaje en el crecimiento del consumo entre 2015 y 2030, por grupo de edad



Fuente: BID, 2020.

El crecimiento acelerado de la economía plateada se dará en muchos sectores productivos, que se estima generarán miles de empleos y fomentarán el crecimiento de nuevos emprendimientos. De acuerdo con Klimczuk (2015) estos son 14 de los posibles segmentos de mercado que mayor potencial tienen a partir de un proceso de envejecimiento de la población: 1) las TIC utilizadas en la atención hospitalaria y ambulatoria; 2) vivienda inteligente y servicios de vida asistida, cada vez más basados en el uso de las TIC; (3) promoción de la vida independiente, también basada cada vez más en el uso de las TIC; (4) la economía de la salud, incluida la telemedicina y la salud electrónica, la tecnología de audición y visión, prótesis dentales y la ortopedia; (5) bienes y servicios educativos y culturales, cuyo consumo es posible debido a la mayor cantidad de tiempo libre; (6) las TIC y los medios de comunicación, combinados con la salud, la promoción de la independencia y la seguridad; (7) la robótica social y de servicios, combinada con el desarrollo de la vida independiente; (8) la movilidad segura; (9) el ocio, los viajes, la cultura, la comunicación y el entretenimiento; (10) la forma física y el bienestar, combinados con la mayor conciencia de la salud, especialmente entre los grupos de los “jóvenes- viejos”; (11) la ropa y la moda; (12) los servicios que facilitan la vida cotidiana

y otros servicios para el hogar; (13) la cobertura de seguros, específicamente la relacionada con “riesgos” específicos de la edad; y (14) servicios financieros relacionados con la protección del capital, el mantenimiento del patrimonio y el asesoramiento en materia de ahorro. Sin embargo, el autor reconoce que estos son segmentos de mercados asociados a países de altos ingresos, dado que cada contexto tiene unas necesidades diferentes, y quizás algunos sectores pueden desarrollarse en mayor medida que otros en el contexto de economías emergentes.

Para tener una estrategia que responda más a las necesidades de cada región o país, Naegele y Leve (2008) proponen algunas acciones que facilitan el desarrollo de la economía plateada, la inclusión social, seguridad, independencia y la calidad de vida de las personas mayores, entre las que están:

- › Aumentar la gama de productos y servicios orientados a las necesidades de la persona mayor y al desarrollo de un mercado diverso.
- › Sensibilizar y coordinar las acciones de los diferentes organismos públicos.
- › Desarrollar aún más el marketing para las personas mayores.
- › Satisfacer las necesidades de las personas mayores pobres.

- › Potenciar y reforzar la representación de los intereses de los consumidores mayores.
- › Desarrollar productos y servicios basados en el diálogo con los clientes.
- › Mejorar y desarrollar los bienes y servicios existentes.
- › Desarrollar productos de fácil uso, basados en un diseño universal.
- › Promover los derechos de los consumidores entre las personas mayores.

Ahora bien, concentrar la discusión de las oportunidades que se derivan del proceso de envejecimiento exclusivamente en la visión de mercado que ofrece la economía plateada, puede llegar a ser una visión reducida de su gran potencial. Autores como Scott (2021) sugieren que el abordaje debe ir más allá: si bien es muy importante enfocarse en los productos y servicios que demandan las personas mayores (silver economy) los productos y servicios más valiosos serán los que contribuyan a tener una vida más larga, más sana y productiva. Concluye afirmando que el éxito de la nueva longevidad consiste en que los seres humanos no solo podamos vivir más, sino que se promuevan tres aspectos fundamentales: a) impulsar el empleo de las personas mayores, b) aumentar la educación y la

formación en las edades más avanzadas, y c) abordar las desigualdades en materia de salud de manera que se pueda aprovechar toda la diversidad y versatilidad del envejecimiento.

A nivel regional, los efectos económicos del envejecimiento son un área de investigación reciente y que aún no cuenta con mucha información. Desde el Banco Interamericano de Desarrollo se han adelantado varias iniciativas y documentos que buscan desarrollar este importante sector en América Latina. En Colombia, hay algunas iniciativas privadas, lideradas principalmente por las fundaciones Saldarriaga Concha, Arturo y Enrica Sesana y Nelly Ramírez Moreno a través de una iniciativa denominada Plan Mayor. También hay algunas experiencias lideradas desde el sector público, cuyo principal impulsor ha sido Colpensiones y su programa Silver Expo.

El hecho que en Colombia hoy en día los ciudadanos tengan vidas en promedio más largas que antes puede llegar a ser muy positivo para la economía. Un país que ve oportunidades y no problemas en el envejecimiento, verá un cambio en sus dinámicas económicas, con un mayor crecimiento de áreas como el turismo, el cuidado, la educación y la aparición de nuevos productos financieros pensados para esta nueva estructura poblacional. El envejecimiento visto como una oportunidad tiene el potencial de contribuir al

desarrollo económico del país mediante la generación de miles de empleos y la creación de emprendimientos que atiendan las necesidades de este grupo poblacional. Esta nueva perspectiva económica necesita un cambio de visión, que transite de las políticas públicas pensadas exclusivamente en subsidiar a las personas mayores como sujetos pasivos, hacia programas y políticas pensadas en cómo aprovechar su potencial, tanto como agentes activos de la economía, siendo un segmento de consumidores de bienes y servicios que crecerá de manera acelerada en los próximos años.

Puntualmente, esta edición de la **Misión Colombia Envejece - Una Investigación Viva** tiene como uno de sus objetivos posicionar una nueva visión de la vejez como un sector estratégico para el país. Como se mencionó anteriormente, son muchos los sectores de la economía relacionados con el envejecimiento de la población, por lo que en la presente sección se hará especial énfasis en las contribuciones que hacen las personas mayores a la economía a través de su participación en el mercado laboral y su creación de iniciativas de emprendimiento.

5.3.1.1. Ingresos activos: el mercado laboral

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económi-

cos (OCDE), el proceso de envejecimiento poblacional ha ido acompañado en el agregado de una mayor participación laboral de las personas mayores: mientras que la tasa de participación para los mayores de 55 años fue 52% en promedio durante la primera década de este siglo, hacia finales de la segunda década fue cercana al 64% (Working Better With Age, 2019).

Sin embargo, como lo destaca Martin (2018), la participación no sólo difiere entre países –en Francia, Grecia, Hungría, Polonia y Turquía la participación ha tendido a reducirse–, sino además, según sean las características socioeconómicas de las personas mayores, entre las cuales se destaca la educación: quienes tienen menor escolaridad tienden a tener menores tasas de empleo en la vejez y a retirarse del mercado laboral antes que aquellos con mayor escolaridad. Esto se cumple tanto para los países desarrollados como para Colombia.

De acuerdo con Martin (2018), la mayor participación laboral de las personas mayores se explica por cinco tendencias:

- i. La sostenibilidad del sistema pensional ha hecho que este sea un objetivo de política para los gobiernos, que en su mayoría han desmontado los programas que estimulaban el retiro laboral temprano y han elevado y nive-

lado tanto para hombres como para mujeres la edad de jubilación (algo de lo que Colombia aún no se han registrado avances).

- ii. La escolaridad de las generaciones mayores se ha incrementado con el paso del tiempo.
- iii. La mayor participación laboral de las mujeres ha permitido que sus esposos trabajen más.
- iv. La mejor condición de salud, el incremento de la expectativa de vida y la compresión de la morbilidad.
- v. La desigualdad del ingreso y la tendencia decreciente en el crecimiento de la productividad ha obligado a las personas a trabajar durante más tiempo para completar los requerimientos de capital ahorrado necesario para el retiro (efecto riqueza). Aísa et al. (2012) destacan que el crecimiento de la productividad induce la mayor participación laboral, dado que reduce la utilidad relativa del ocio.

En un escenario en el que confluyen estas cinco tendencias y en las que la decisión de retiro es endógena, los trabajadores con menor escolaridad o que estén ubicados en sectores menos intensivos en capital humano tenderían a retirarse más pronto del mercado laboral mientras que los más capacitados tenderían a retirar-

se después, a menos que las necesidades económicas de los primeros los obliguen a mantenerse en el mercado laboral (como parece ser más el caso colombiano).

Asimismo, a pesar de las mejoras generales en las condiciones de salud, las personas mayores buscarán retirarse de los trabajos que demanden un mayor esfuerzo físico, aunque esta tendencia puede verse frenada ante la dificultad de la población mayor de transitar hacia sectores en los que no se tiene experiencia previa. En este escenario, fijar la edad de retiro para toda la economía sería contraproducente, pues excluiría a los trabajadores más productivos del mercado laboral, mientras que los menos productivos tenderían a permanecer laborando más tiempo del que desean (Aísa et al., 2012). Así, una de las recomendaciones de política que se formularán en este frente es el de establecer una edad de retiro flexible, con incentivos a que las personas mayores sigan participando del mercado laboral por un tiempo mayor, una conclusión que recogemos en las recomendaciones.

Pero lo dicho hasta ahora aplica para quienes están trabajando, por lo que surge la pregunta de aquellos que buscan emplearse. Heyma et al. (2014) estudian cómo cambia la probabilidad de conseguir empleo con la edad. De acuerdo con los autores, las personas mayores tienen

menos probabilidades de ser contratadas que las personas más jóvenes, debido a tres mecanismos que influyen en la decisión de contratación:

- i. La incertidumbre sobre la productividad de las personas mayores.
- ii. La relación desfavorable entre los costos de contratación y la productividad decreciente de las personas mayores.
- iii. La edad de quien toma la decisión: cuanta más edad tenga, más probable es que contrate una persona mayor.

En una sociedad en proceso de envejecimiento, los tres mecanismos podrían interactuar favorablemente para incrementar la contratación de personas mayores incluso sin otras medidas de política, solamente por el efecto de la transición demográfica (Heyma et al., 2014). Para favorecer de manera más activa la vinculación laboral, Lee et al. (2022) destacan, a partir del caso de Corea del Sur, el rol de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) para ayudar a que las personas mayores se mantengan productivas. Los autores encuentran que las TIC tienen un efecto positivo en la productividad para aquellos que tienen mayor escolaridad, que tienen mayores habilidades cognitivas y que tienen entre 50 y 65 años (Lee et al., 2022). Los autores enfatizan que las TIC y la educación

digital ofrecen la posibilidad de aprovechar el conocimiento y la experiencia de las personas mayores y, por ende, mitigar la reducción natural de la productividad por cuenta del envejecimiento. Este tema se trata con mayor profundidad en el capítulo de Educación.

Autores como Bosch & ter Weel (2013) encuentran que la participación laboral de las personas mayores es más alta en sectores económicos para los cuales los requerimientos de habilidades no son muy exigentes. Asimismo, los empleos y las oportunidades laborales disponibles para las personas mayores suelen corresponder a labores rutinarias y sujetas a subcontratación, lo que de hecho las hace menos atractivas y sostenibles para esta población. En un escenario de cambio tecnológico acelerado, el autor menciona que la falta de oportunidades laborales de calidad puede inducir a los trabajadores a un retiro temprano y puede hacer de la participación laboral extendida una opción no deseada para las personas, independientemente de los cambios en las políticas laborales y pensionales.

Scott (2021) plantea que el abordaje del empleo en las personas mayores debe ir más allá de la simple parametrización de la edad de pensión y sobre todo de la secuencia social y culturalmente definida como aprendo, trabajo, me pensiono. Al respecto, Gratton y Scott (2021) invitan a

tener una nueva visión de la vida laboral que contemple otras etapas que van desde posponer el inicio de la vida laboral, tener la facilidad de hacer transiciones profesionales y formación en la adultez, y poder tener tiempo para el cuidado de los niños y de los padres mayores.

Algunas de las críticas que automáticamente surgen con la promoción del empleo en las personas mayores es su efecto en las tasas de ocupación de generaciones más jóvenes. Frente a este riesgo, Scott hace una comparación con el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral en el Reino Unido. En este caso, su participación pasó de 7 a 16 millones de mujeres entre 1951 y 2019, sin estar asociada a ninguna caída del empleo masculino. Con este ejemplo el autor afirma que tampoco un aumento de los trabajadores de más edad debería provocar una caída del número de puestos de trabajo disponibles para los trabajadores más jóvenes. En efecto, la evidencia muestra una visión diferente. Gómez y Benert (2019) han demostrado que los trabajadores de más edad tienen una combinación de habilidades diferente a la de los más jóvenes, y que cuando hacen parte de equipos diversos rinden más y pueden aumentar la productividad de sus colegas. En esa misma línea, Coughlin (2017) indica que en los sectores de la Silver Economy, en los que la base de

clientes está compuesta mayoritariamente por personas mayores, y que de hecho se expandirán a partir del envejecimiento, los trabajadores de más edad podrían ser los más capacitados para crear las innovaciones más valiosas.

Higo (2013), a partir de los casos de Japón y Estados Unidos, resalta la importancia de tener en cuenta los contextos nacionales para analizar la participación laboral de las personas mayores. Por ejemplo, aunque ambos países tienen una población madura, hay cuatro factores que el autor destaca y que explican por qué la participación laboral de las personas mayores es más alta en Japón que en Estados Unidos: (1) la presión demográfica, pues Japón, además de tener una expectativa de vida alta, ha visto como su tasa de fertilidad se ha reducido, lo que en el mediano plazo reducirá la población y, en particular, la fuerza de trabajo; (2) el rol de las instituciones laborales: la fuerza laboral japonesa ha gozado de una mayor protección laboral en la vejez, además de que los contratos laborales japoneses han tenido una perspectiva de estabilidad y de largo plazo, mientras que en Estados Unidos el mercado laboral es más flexible y los empleados gozan de una menor seguridad de empleo estable; (3) el rol del gobierno: la inclusión laboral de las personas mayores en Japón se ha convertido en una necesidad, por lo que

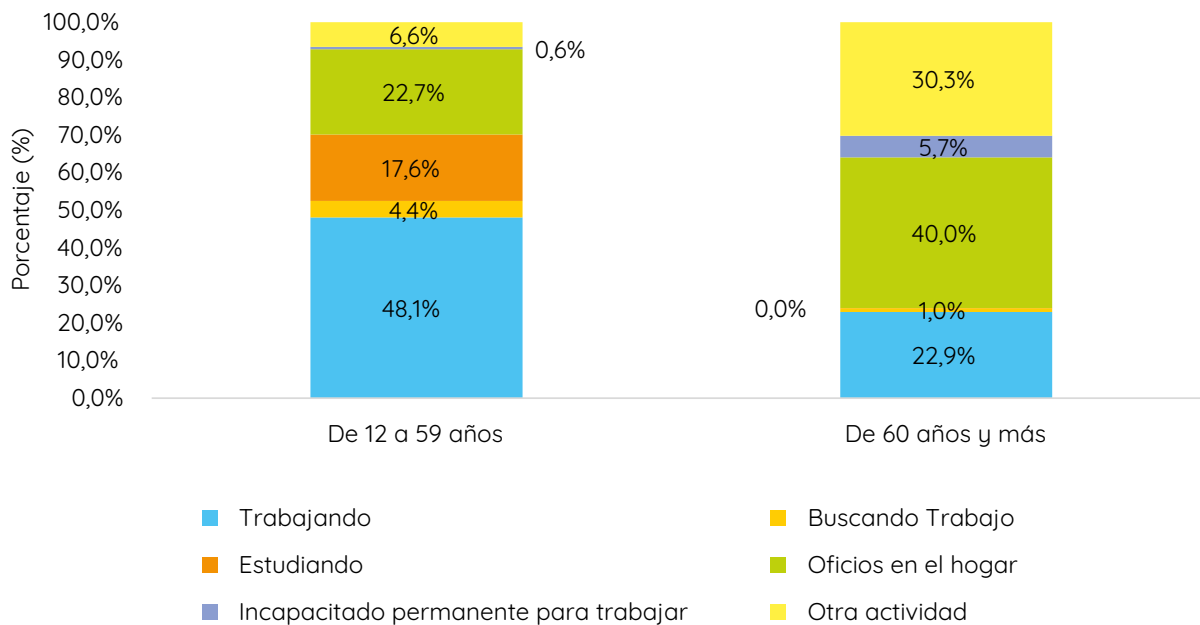
el gobierno ha intervenido directamente en el mercado laboral para promover la contratación de personas mayores, sea acompañando el proceso de búsqueda de empleo o proveyendo incentivos fiscales para la contratación laboral, y (4) el autoempleo, al que las personas mayores pueden acudir por el incentivo de obtener una asignación de retiro mayor (si la persona se jubila después de la edad de pensión, de 65 años, puede cobrar una bonificación anual sobre su asignación de retiro). En este sentido, el autor recomienda tener en cuenta el contexto demográfico, institucional y administrativo de cada país a la hora de estudiar y proponer intervenciones de política relacionadas con la participación laboral de las personas mayores.

5.3.1.2. Participación de las personas mayores en el mercado laboral colombiano

Para analizar el mercado laboral de las personas mayores en Colombia, recurrimos a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE. El primer indicador a analizar es la actividad principal a la que se dedican las personas mayores, comparada con el grupo de referencia de las personas en edad de trabajar. La Figura 7 muestra la actividad principal por grupo de edad. Por una parte, en la población en edad de trabajar (entre 12

y 59 años) la principal actividad es la del trabajo, con 48,1%, seguida de oficios en el hogar con 22,7%, estudios con 17,6% y otra actividad con 6,6%. En contraste, para la población de 60 años y más, la actividad predominante es realizando oficios del hogar con 40%, seguida de la opción “Otra actividad” con 30,3%, que incluye en su mayoría respuestas como descansando, pensionado o retirado, mientras que la opción de trabajar ocupa el tercer lugar, con 22,9%.

Figura 7. Actividad principal en la semana de referencia por grupo de edad

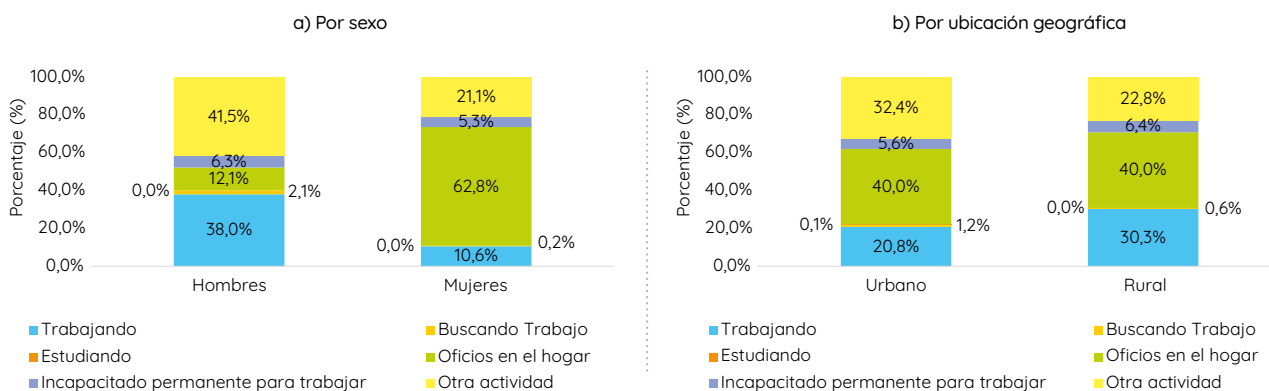


Fuente: GEIH 2021, factores de expansión Censo Nacional 2018.

Es posible desagregar las respuestas de las personas mayores por área de residencia y sexo. En primer lugar, comparando por dominio geográfico (urbano/rural) se encuentra que en la población mayor residente en las áreas rurales hay una mayor dedicación al trabajo (30,3%) respecto a la población urbana (20,8%), con una diferencia de 9,5 puntos porcentuales, porcentaje que es absorbido por la opción de “Otra actividad”. Por su parte, los resultados por sexo muestran que en el caso de las mujeres predomina la actividad “Oficios en el hogar” con 62,8 %, seguida por “Otras actividades” con 21,1%, mientras que la opción de trabajar baja

hasta el 10,6%; en el caso de los hombres esta participación del trabajo es de 38%, cerca de cuatro veces superior a la de las mujeres. En contraste, “Otras actividades”, que incluye actividades de descanso, enfermedad, o la realización de actividades recreativas, es el doble que la de las mujeres (41,5%), mientras que la opción de “Oficios del hogar” es considerablemente inferior, de 12,1%. Esto resalta la importancia de la economía del cuidado y otras actividades del hogar no remuneradas en las mujeres, y la necesidad de reconocer este hecho estilizado dentro del diseño de una política laboral para las personas mayores en Colombia.

Figura 8. Actividad principal en la semana de referencia para mayores de 60 años, por sexo y ubicación geográfica

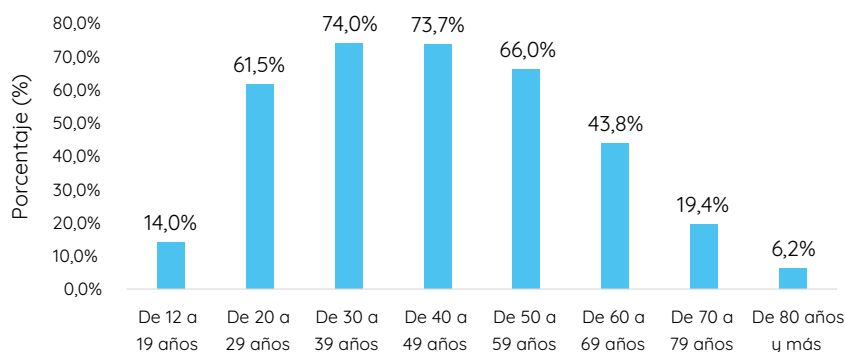


Fuente: GEIH 2021, factores de expansión Censo Nacional 2018.

Los indicadores de actividad principal de las personas mayores pueden complementarse con una medida más objetiva, como lo es la tasa de ocupación y su evolución en diferentes grupos poblacionales, para ver mejor cómo va cambiando este indicador en la población mayor. La siguiente figura muestra la tasa de ocupación por grupo de edad, que se ob-

serva como una U invertida, lo que significa que la tasa de ocupación crece hasta alcanzar su punto máximo (74%) entre los 30 y 49 años, para luego comenzar a descender. Para las personas mayores, esta tasa obtiene valores de 43,8% para las personas entre 60 y 69 años, de 19,4% para las personas entre 70 y 79 años y de 6,2% para el grupo de 80 años y más.

Figura 9. Tasa de ocupación por grupo de edad

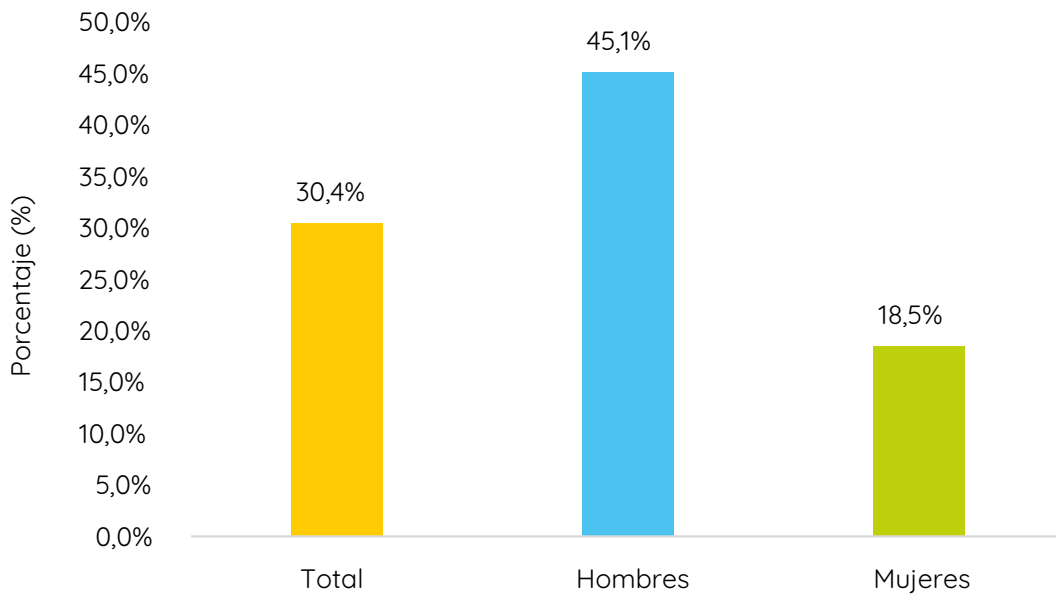


Fuente: GEIH 2021, factores de expansión Censo Nacional 2018.

La tasa de ocupación para el grupo total de personas mayores (60 años y más) asciende a 30,4 %. Desagregando este indicador, a nivel urbano la ocupación de la población mayor se ubica en 27,6 %, mientras que para las zonas rurales se eleva

hasta 40,4 %, lo que evidencia la ausencia de mecanismos de protección social en el segundo caso. Por sexo, este indicador se ubica en 45,1% para los hombres, y baja hasta 18,5% para las mujeres, en línea con lo encontrado en los indicadores subjetivos.

Figura 10. Tasa de ocupación de las personas mayores (60 años y más) por dominio geográfico y sexo



Fuente: GEIH 2021, factores de expansión Censo Nacional 2018.

La menor participación de las personas en el mercado laboral a medida que van envejeciendo se puede explicar por diversas razones, desde un menor interés o deseo de seguir trabajando, hasta el hallazgo de barreras estructurales para acceder al mercado laboral. En los grupos focales, sin

importar el grupo etario, estrato o lugar de residencia, los participantes identifican que una de las grandes barreras es la edad, la salud de la persona mayor que de alguna forma está ligado a los estereotipos que se tienen frente al viejo de qué tan funcional puede ser. De igual forma, fue posible

evidenciar que algunas personas mayores manifestaron su interés de ingresar al mercado laboral, pero se encontraron con di-

versas barreras y tienen dificultades para obtener un ingreso acorde a sus expectativas, como se muestra a continuación.

“Por el tema de la edad ya no somos personas productivas para nada. Es todo lo contrario, es algo mal hecho, porque por las condiciones ya de edad, digamos que, por los medicamentos y otras cosas, hay más problemas de enfermedades y de salud. Entonces digamos que en cierta forma el tema que sumercé nos trajo es muy visible por lo mismo, porque digamos que la tercera edad ya no es tan...esa parte ya es muy vulnerada para ellos, por su edad, entonces se sienten a veces reprimidos, e incluso el tema emocional, (...)”.

(Grupo Focal -GF-, intergeneracional, estratos 1 y 2, población LGBTQ+).

“Nos tiene abandonados ya cuando uno cumple cincuenta años ya nadie le quiere dar trabajo a uno y uno se siente bien y puede desempeñar bien su trabajo. Nada. no hay apoyo alguno, nos rechazan, lo rechazan a uno por viejo”.

(GF, hombres mayores de 60 años, estratos 1 y 2, Barranquilla).

“Usted sabe que en la vejez toda la gente se le niega y ya nadie lo lleva a trabajar, así de pronto pueda trabajar ya no lo llevan por la edad porque de pronto entre los compañeros pasa cualquier problema y dice no, usted ya tiene tantos años, a usted de pronto le puede pasar lo que le sucedió a fulano de tal, entonces para usted no hay trabajo. De pronto uno vive de los bancos, se endeuda por adquirir alguna cosa más, tampoco ya no hacen crédito por motivo de la edad, por eso es que dice el refrán así”.

(GF, mayores de 60 años, Ipiales).

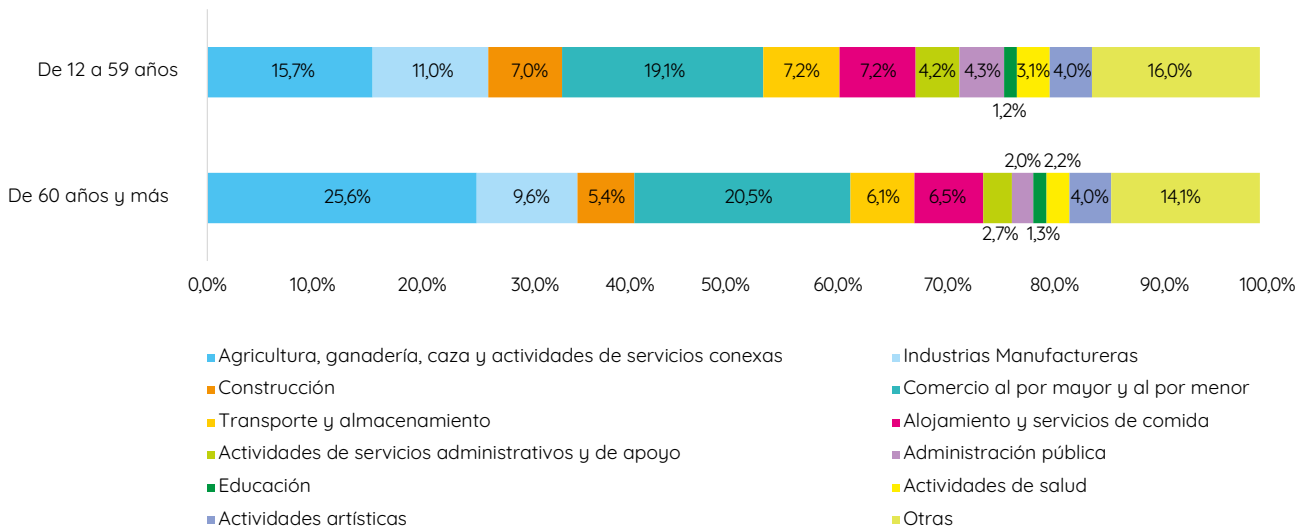
“Pagamos arriendo. A veces no nos alcanza, ahí en el apretón sin qué hacer, imagínese, yo tengo 75 años, voy a completar 60 años de ser chófer, el carro que usted me preste, menos mula. Pero ya no se consiguen, ya dicen no, usted ya trabajó su tiempo, no hay trabajo para usted. Además, yo tengo una enfermedad que se llama párkinson. Ahí quedé, por eso estamos trabajando aquí con el grupo del persona mayor”.

(GF, mayores de 60 años, estratos 1 y 2, Pasto).

Para tener un mejor entendimiento de la participación laboral de las personas mayores en Colombia, es necesario profundizar en las principales ramas de actividad donde se concentra la demanda laboral de las personas mayores en comparación con el grupo de referencia. Los resultados de la Figura 11 indican que el 20,5% de las personas mayores que trabajan lo hace en comercio al por mayor y detal, le sigue en importancia la industria manufacturera con 9,6%, y transporte y almacenamiento con 6,1%. Es importante mencionar que, tanto para las personas de 12 a 59 años como para las personas mayores, la distribución por rama de actividad económica es muy similar; se destaca la diferencia existente

entre los dos grupos para la agricultura, donde el grupo de 12 a 59 años registra una participación de 15,7 % mientras que para el grupo de las personas mayores representa la actividad principal, contribuyendo con la cuarta parte del total (25,6%). Esta participación diferencial de la agricultura se puede explicar en parte por las diferencias regionales en términos de migración: al buscar la población joven migrar a buscar oportunidades laborales en la ciudad, la población mayor se queda en el campo y se dedica en mayor proporción a actividades agropecuarias. Este hecho se debe tener en cuenta en el diseño de la política pública para la protección económica a la vejez en la ruralidad.

Figura 11. Porcentaje de ocupación por rama de actividad económica según grupo de edad



Fuente: GEIH 2021, factores de expansión Censo Nacional 2018.

Otras actividades incluyen minas y canteras, actividades profesionales y científicas, y actividades financieras e inmobiliarias, entre otras.

Desagregando por sexo la rama de actividad de las personas mayores (Figura 12), se encuentra que las actividades en las que los hombres son ocupados están más concentradas en cuatro sectores, el principal siendo agricultura (33,7%), seguido de comercio (17,3%), transporte y almacenamiento (8,9%), industria (8,5%) y construcción (8%). Las mujeres mayores, en contraste, se emplean de manera más uniforme entre diferentes sectores, siendo el principal la rama de comercio (27,0%), seguida de alojamiento y servicios de comida (13,7%) e industria (11,8%),

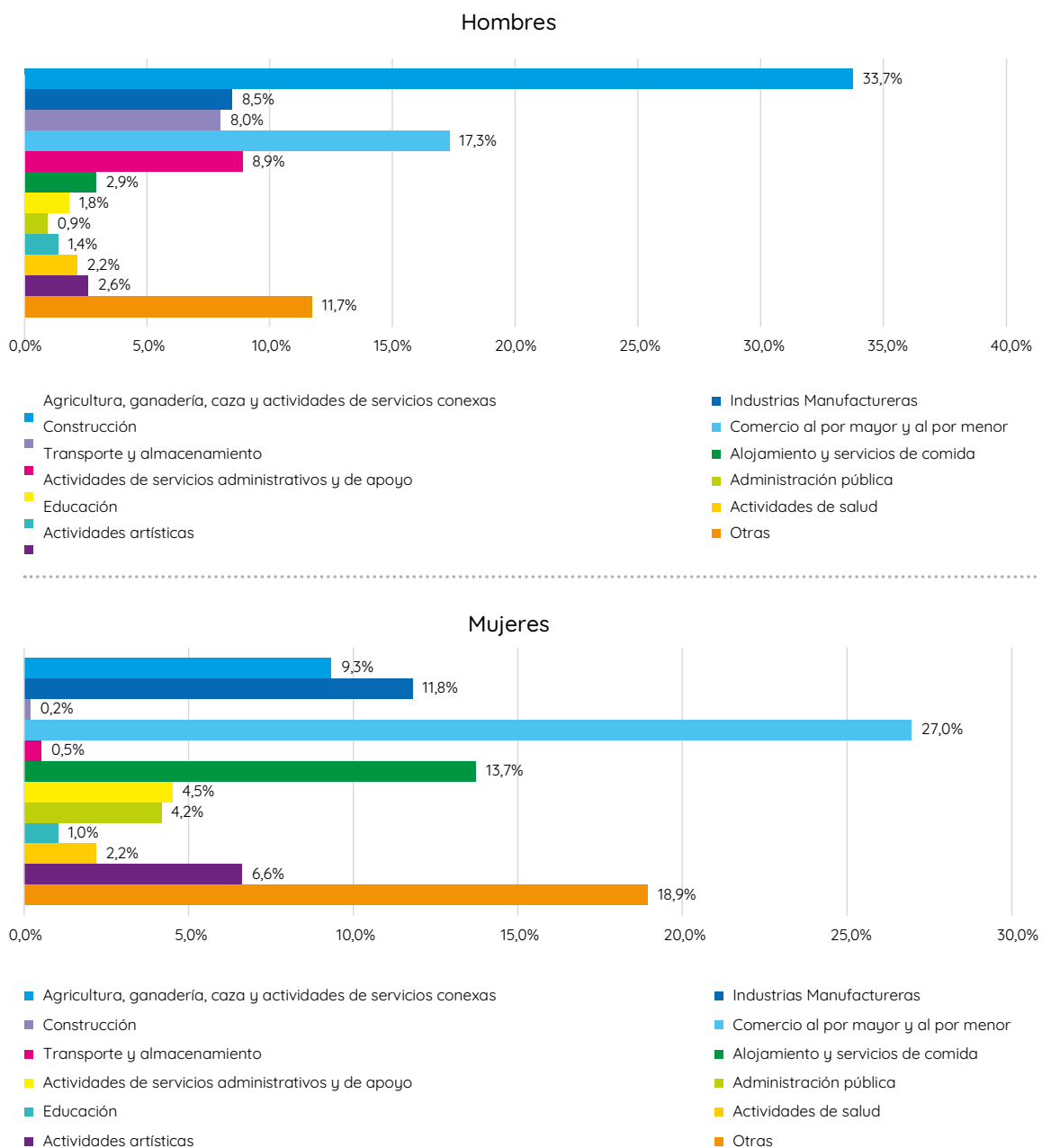
con una participación relativamente menor de la agricultura (9,3%). En términos de la ubicación geográfica también se presentan diferencias: el empleo en la zona rural está asociado en un 70,1 % a la agricultura, mientras que en la zona urbana es más diversificado, con el sector de comercio contribuyendo con el mayor porcentaje (25,0%), seguido de industria (11,3%) y construcción (6,8 %).

Esta distribución permite concluir que son los sectores de agricultura y comercio en donde se presenta una demanda laboral más dinámica de las personas mayores, aunque como se menciona en el capítulo 3: Educación a lo Largo de la Vida, hay un gran potencial de aprovechar las ventajas relativas de la fuerza laboral mayor en

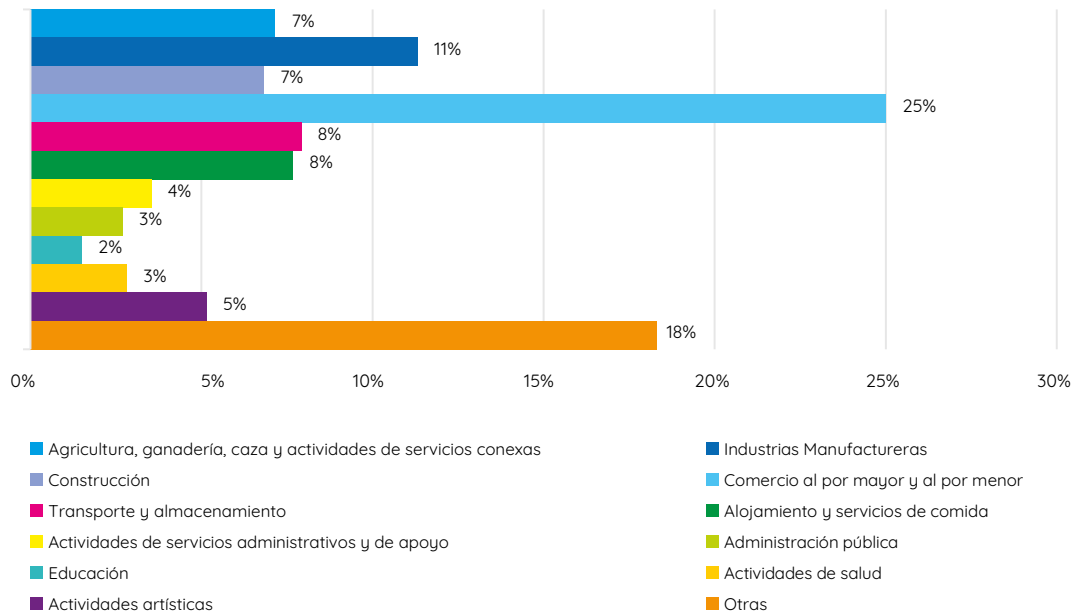
otros sectores que actualmente tienen una demanda menor, como es el caso de la salud, la educación y el cuidado, y que valdría la pena potenciar desde la política pública. Esto es particularmente cierto cuando la

mayor demanda actual la hacen sectores que pueden pasar por un proceso de automatización, en donde ocupaciones repetitivas pueden ser reemplazadas y la demanda laboral puede reducirse con el tiempo.

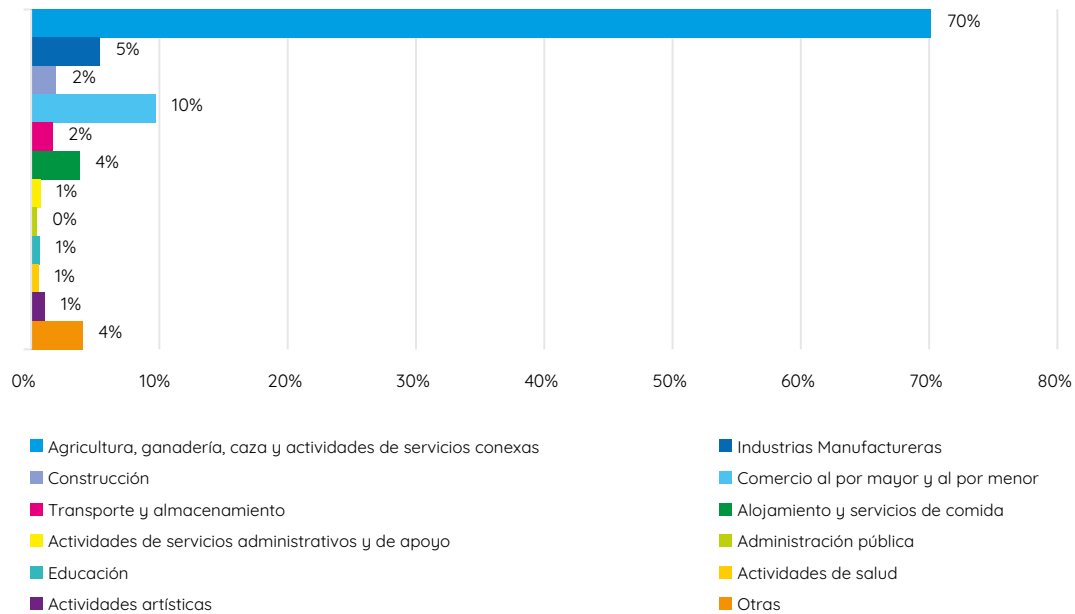
Figura 12. Ocupación de adultos mayores por rama de actividad económica según sexo y dominio geográfico



Urbano



Rural



Fuente: GEIH 2021, factores de expansión Censo Nacional 2018.

Por último, es importante resaltar acá la significativa contribución del cuidado como una de las principales actividades que realizan las personas mayores, y en particular las mujeres, en Colombia. Ésta fue una de las principales conclusiones que se obtuvieron con la información capturada en los grupos focales realizados en diferentes municipios del país, donde se identificó que el cuidado de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) y de personas mayores, es una actividad de gran importancia en la que principalmente participan las mujeres mayores. El realizar actividades de cuidado tiene un alto costo de oportunidad tanto en términos de participación laboral y de emprendimiento, como con respecto a la posibilidad de generar ahorro de largo plazo. Esto dado que el principal problema del cuidado es que termina siendo una actividad que, estando presente tanto en las zonas urbanas como rurales, en su inmensa mayoría es no remunerada, y cuando sí lo es se maneja predominantemente de manera informal. En este sentido, Cecilia López, experta en temas de cuidado y entrevistada en el marco de la **Misión Colombia Envejece - Una Investigación Viva**, insiste en la importancia de que en el país el cuidado no remunerado ya no sea visto como un tema de género sino como un sector productivo que aporta al desarrollo económico del país, lo que requeriría

que se reconocieran los mismos derechos laborales a los cuidadores que se consideran para los trabajadores del resto de actividades.

En un contexto demográfico en el que aumenta la población dependiente mayor, en la que el número de hogares unipersonales viene aumentando (siendo 18% del total de hogares en el Censo 2018), y en donde los hogares con mujeres cabeza de hogar se están expandiendo, el cuidado comienza a tener una importancia capital dentro de la dinámica económica del país. En este sentido, Cecilia López resalta la importancia de diferenciar un sistema de cuidado, entendido como la red de prestación de servicios de cuidado ofrecida por el Estado y que necesariamente tiene que tener un alcance focalizado y menor, de la economía del cuidado como tal, que reconoce la demanda privada de actividades de cuidado y busca otorgarle un valor económico, donde el Estado solo tiene un rol parcial de facilitación de las condiciones de mercado y de oferente de servicios asistenciales de cuidado para la población mayor vulnerable. Si se lograra impulsar el mercado privado de la actividad de cuidado, sería posible compaginar el alto dinamismo de esta actividad con una remuneración justa para cuidadoras y cuidadores, lo que llevaría a una expansión de la demanda agregada de las cuidadoras y en últimas incidiría posi-

tivamente sobre el crecimiento económico del país.

Si bien el tema de la economía del cuidado se aborda a mayor nivel de detalle en el capítulo IV: El cuidado y los cuidadores de las personas mayores, mostramos acá una breve caracterización de las actividades de cuidado basadas en la GEIH 2021 (Nuevo Marco 2018). De acuerdo con esta encuesta (Tabla 1), el trabajo de cuidado no remunerado dentro del grupo de personas mayores está concentrado en tres actividades: a) cocinar, lavar los platos, poner la mesa en su hogar con 63,8%, b) limpiar o arreglar la casa, tender las camas, barrer trapear, sacar la basura en su hogar con 63%, y c) lavar, colgar, planchar la ropa, reparar ropa en su hogar con 54,6%. El resto de actividades tiene

porcentajes inferiores al 5%.

Entre las principales actividades mencionadas, se destaca la significativamente mayor participación de mujeres con respecto a los hombres, donde la participación de las mujeres mayores más que duplica la de los hombres mayores en todas las actividades; la mayor participación de hombres mayores se da en la actividad de limpiar o arreglar la casa, tender las camas, barrer trapear, sacar la basura en su hogar con 46,6%. Con respecto al grupo de personas entre 18 y 59 años las tasas de participación en las actividades descritas resultan ser similares, aunque sorpresivamente la participación de las personas mayores termina siendo menor a la del grupo de referencia en la mayor parte de actividades.

Tabla 1. Participación en actividades de cuidado, según edad y sexo, 2021

Tipo de actividad de cuidado	60 años y más			18 a 59 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Cocinar, lavar los platos, poner la mesa	63,8%	40,0%	83,3%	66,5%	41,4%	90,0%
Lavar, colgar, planchar la ropa, reparar ropa	54,6%	30,3%	74,6%	60,7%	33,5%	86,0%
Limpiar o arreglar la casa, tender las camas, barrer trapear, sacar la basura	63,0%	47,1%	76,0%	70,1%	50,9%	88,0%
Cuidar niñas o niños menores de 5 años que no estén enfermos ni en condición de discapacidad	3,4%	1,6%	4,9%	14,8%	8,1%	21,1%

Tipo de actividad de cuidado	60 años y más			18 a 59 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Cuidar personas enfermas, en condición de discapacidad o adultos mayores	4,7%	2,5%	6,5%	3,3%	1,9%	4,5%
Ayudar a personas con tareas o trabajos escolares	1,4%	1,1%	1,7%	11,4%	5,9%	16,6%

Fuente: GEIH, 2021.

5.3.1.3. Emprendimiento

Conforme avanza el proceso de envejecimiento de la población mundial, cada vez será más frecuente que muchas de las nuevas empresas que se generan sean lideradas por personas mayores. De acuerdo con el reporte especial sobre emprendedores senior realizado por

el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Senior 2017, el número de personas mayores que trabajan en sus propias empresas supera al de los jóvenes de entre 18 y 29 años. Para el primer grupo, el porcentaje de personas mayores que trabaja por cuenta propia es del 18% comparado con el 11% que reportaron los jóvenes.

Tabla 2. Principal ocupación por grupos de edad, GEM 2016

Ocupación	Jóvenes (18-29)	Adultos (30-49)	Senior (50-64)	Mayores (65-80)
Retirados	0%	1%	16%	60%
Auto empleados	11%	18%	18%	13%
Empleados de tiempo completo	40%	54%	39%	12%
Empleados de tiempo parcial	12%	9%	8%	5%
Desempleados	16%	9%	7%	3%
Estudiantes	16%	1%	0%	0%
Con discapacidad	0%	1%	3%	1%
Labores del hogar	5%	8%	10%	6%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Reporte GEM Senior 2017.

El informe GEM Senior 2017 también muestra cuáles son las principales motivaciones de las personas mayores para iniciar un emprendimiento. Entre las personas mayores las tres categorías que relacionan mayores índices de intención empresarial son el desempleo, el trabajo por cuenta propia y los estudios. Los desempleados son el grupo más proclive a expresar intenciones de emprender con un 35% y una quinta parte de los desempleados mayores también tiene la intención de crear una empresa en los próximos tres años.

Los trabajadores mayores que son despedidos son conscientes de que es probable que no tengan suficientes perspectivas para ingresar al mercado laboral. Por ello se inclinan más por crear una empresa porque es su mejor oportunidad de trabajar y superar la discriminación por edad en las prácticas de contratación. Un factor adicional que motiva a los desempleados mayores a emprender es la necesidad de complementar sus ahorros para la jubilación, porque una vez están pensionados su mesada puede no ser suficiente para satisfacer sus necesidades y mantener un nivel de vida apropiado.

De igual forma, en los grupos focales al identificar que las personas tienen barreras para acceder al mercado laboral la mayoría consideran que el emprendimiento es la mejor alternativa que tie-

nen no solo para generar ingresos sino también como un mecanismo que tienen para emplear aquellas personas que no son incluidas por la edad, falta de experiencia laboral, falta de estudios universitarios o tiene alguna discapacidad, falta de ofertas laborales. Además, los participantes prefieren emprender porque tienen la posibilidad de manejar sus horarios laborales, sobre todo para aquellas personas que son cuidadoras de NNA y/o personas mayores.

“Ahorita en este momento nuestra vida, queremos enfocarnos es en tener negocio propio. A nivel personal, por tiempo, venimos de una situación de salud con nuestras hijas, donde no ha sido fácil, donde necesitan ellas no un 100% pero sí que “vamos a la cita”, “vamos al especialista”, y esas citas pues son, o en cualquier momento o en cualquier hora, y pues obviamente en un trabajo a ti no te van a dar todo el tiempo permiso. Por una parte eso, y por otra parte porque realmente queremos como lucharla y poner ese granito, queremos incluir, la realidad de un negocio propio en nuestro caso es incluir, es incluir a mi mamá, que ella ya es pensionada, pero desafortunadamente pues su pensión acá en Colombia no es que uno diga “¡no pues!, va a súper vivir con esto”, incluir a mi suegra, que es una persona activa pero que desafortunadamente no ha tenido, no ha encontrado eso como en qué ocuparse, y eso la ha afectado a ella también de manera emocional, a nuestros hijos que no han podido de pronto emplearse, entonces en mi caso, sería más eso, como por tiempo y por generar empleo, me gustaría ayudar más a la gente”.

(GF, 41 a 59 años, estratos 1 y 2, Bogotá).

“El tener mi propio negocio porque así se abrirían más espacios para dar a conocer más personas, y no solamente eso sino que ayuda a otras personas porque usted va para un trabajo, se gradúa. Yo me gradué de docente, yo para que te dijeran que tienes que tener 5 o 10 años para poder trabajar, un bachiller que se gradúe a los 16 o 17 años y vaya a estudiar ingeniería, 5 años graduándose, a qué hora va a tener experiencia”.

(GF, intergeneracional, estratos 1 y 2, población LGBTQ+).

“Porque somos persona mayor, de los 60 en adelante, ya somos personas mayores ¿cierto? Entonces yo pienso que para nosotros ya sería como formar una microempresa que podamos compartir todas las compañeras, por ejemplo, haciendo nuestras cosas que podamos hacer cada quien, hay muchas manualidades, hay otras que tejen, hay otras que podemos organizar, las que no podemos tener mucho. Entonces a mí me parecería lo más importante una microempresa persona mayor (...) Obtener un ingreso, porque nosotros en esta edad ya no nos van a dar trabajo ¿sí?”.

(GF mayores de 60 años, estratos 1 y 2, Pasto).

En términos de acceso a recursos de financiación, las principales fuentes para las iniciativas empresariales son muy similares en todas las categorías de edad, siendo los miembros de la familia y los bancos u otras instituciones financieras las más utilizadas, independientemente de la edad del empresario. En el caso de los emprendedores entre 65-80 años, la principal fuente de apoyo financiero son las familias (35%), seguido de los bancos y otras instituciones financieras (28%), mientras que la herramienta que menos utilizan es el crowdfunding (5%), aunque no se presentan diferencias importantes frente a los demás grupos etarios (Reporte GEM Senior 2017). Resalta el hecho que el grupo de emprendedores mayores de 65 años son quienes mayor apoyo reciben por parte del gobierno o de

donaciones de entidades sin ánimo de lucro, en comparación con el resto de grupos de edades. En el caso de Colombia, de acuerdo con la encuesta de micronegocios del DANE, EMICRON, 2020, las principales fuentes de recursos para la creación o constitución del negocio en las personas mayores de 60 años es el ahorro personal (68.5%) los préstamos bancarios (9.0%) y los préstamos familiares (6.7%).

A nivel internacional el reporte también ilustra las principales diferencias entre los continentes. El emprendimiento en personas mayores, medido como la intención de emprender, es más elevada en África (31%) o América Latina y el Caribe (12%) que en Europa (2%). Estos números son consistentes con las conclusiones de GEM, que indican que los

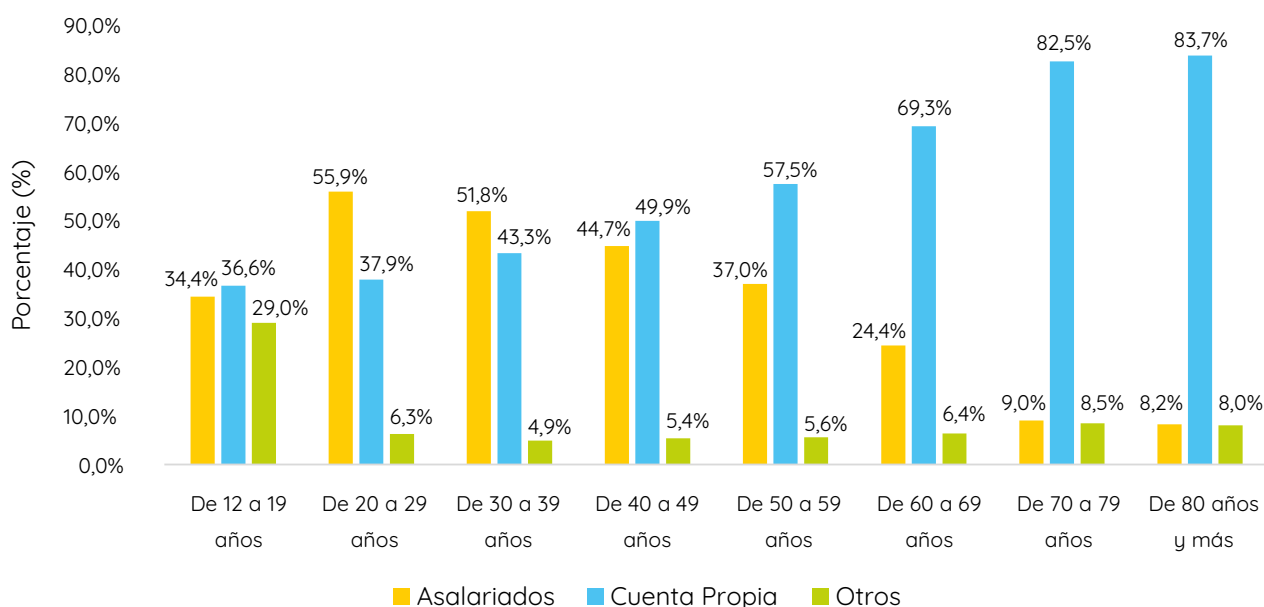
niveles de actividad emprendedora son normalmente más altos en las economías impulsadas por el trabajo, donde los emprendimientos requieren habilidades más bajas y menos dinero para crecer, que, en las economías impulsadas por tecnología, capital o innovación, como la europea.

Finalmente, el reporte GEM Senior también indaga sobre las principales diferencias entre hombres y mujeres mayores emprendedoras. De acuerdo con el reporte, existe suficiente evidencia que sostiene que las mujeres tienen más dificultades para convertirse en empresarias. Estos obstáculos incluyen entre otras: mayores niveles de responsabilidad doméstica, niveles más bajos de educación (especialmente en los países en desarrollo), falta de modelos femeninos en el sector empresarial, ausencia de capital y activos, menor estatus en la sociedad y una falta de asertividad y de confianza en su capacidad para triunfar en los negocios. Este fenómeno es similar independientemente de la edad de las personas. En todos los rangos de edad analizados por GEM, los hombres son más propensos a expresar intenciones de emprender, así como de crear una empresa, en comparación con las mujeres. Lo que sí es interesante, es que esta diferencia tiende a disminuir con el paso de los años. Mientras que en el grupo

etario de 18 a 29 años el 28% de las mujeres expresaba su intención emprendedora, en los hombres este porcentaje era del 34%. En el grupo de 65-80 años, la diferencia entre hombres y mujeres fue de solo dos puntos: la intención emprendedora (entendida como el deseo de crear un emprendimiento en los próximos tres años) de las mujeres fue del 6% mientras que la de los hombres fue de 8%.

En el caso colombiano, una primera aproximación del emprendimiento como fuente de ingresos activos en las personas mayores se puede obtener a partir de las categorías ocupacionales de las personas mayores que se encuentran en el mercado laboral. Para hacerlo, se generaron tres grandes categorías: i) asalariados, que considera obreros, empleados de empresa privada o gobierno y empleados domésticos; ii) cuenta propia, con los empleados independientes, patronos o empleadores, y iii) otros, que incluyen jornaleros y trabajadores familiares sin remuneración. Los resultados indican que en la medida en que aumenta la edad disminuye el empleo como asalariados, siendo sustituido por el de cuenta propia. Así, mientras para las personas de 50 a 59 años el empleo por cuenta propia es de 57,5%, para el siguiente grupo (60 a 69 años) este porcentaje pasa a 69,3%, y para los mayores de 70 años supera el 82%.

Figura 13. Porcentaje de ocupados por posición ocupacional por grupo de edad



Fuente: GEIH 2021, factores de expansión Censo Nacional 2018.

Desagregando este indicador por tipos de población, se encuentra por un lado que el trabajo asalariado es menor en hombres que en mujeres (18,7% vs. 25,1%). Asimismo, como es de esperarse, el trabajo asalariado es mayor en zonas urbanas (25,7%) que en zonas rurales (9,1%), lo que podría evidenciar una mayor vulnerabilidad de las personas mayores en contextos rurales en términos de estabilidad económica y prestaciones sociales.

El mayor nivel de cuentapropismo en los trabajadores mayores puede estar in-

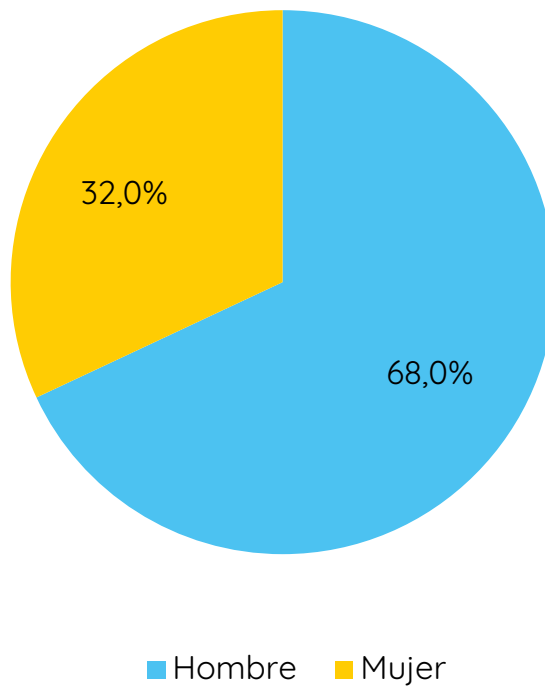
dicando o bien una mayor incidencia del emprendimiento y la búsqueda de mayor libertad laboral y financiera, o una mayor vulnerabilidad económica y condiciones laborales más inestables a medida que asciende la edad de la población. Para obtener una caracterización más apropiada de las iniciativas independientes llevadas a cabo por las personas mayores, se recurrió a la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) realizada por el DANE para el año 2020.

En primer lugar, se identificaron los micronegocios que pertenecen a personas

mayores, para lo cual se clasificaron según el representante legal registrado. De esta forma, se encontró que el 82,0% de los negocios registrados son de personas menores de 60 años, y el 18,0% de propiedad de personas con 60 años y más. Teniendo en cuenta que la representación de esta franja etaria en la población total es cercana a la mitad de esta cifra, es

posible concluir que su participación en la creación de micronegocios es más que proporcional con respecto a la población de referencia. Al clasificar los propietarios de los micronegocios de 60 años y más por sexo, se encuentra que el 32 % pertenece mujeres y el 68 % a hombres, una proporción similar a las diferencias observadas en la participación laboral.

Figura 14. Distribución por sexo de propietarios de negocios de 60 años y más



Fuente: Encuesta de Micronegocios 2020.

Es posible caracterizar la rama de actividad a la que pertenecen los micronegocios, comparando aquellos cuyo propietario es una persona mayor con

respecto al grupo de referencia. Similar a lo observado en la demanda laboral, para los microestablecimientos se encuentra una mayor concentración para

personas mayores en tres sectores: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con 31,4%, comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas con 26,0%, e industria manufacturera con 11,8%. En contraste, para personas meno-

res de 60 años se encuentran más distribuidos entre los demás sectores, con una participación considerablemente menor de la agricultura, que contribuye solo con la quinta parte del total de microestablecimientos.

Tabla 3. Distribución por rama de actividad del micronegocio según grupo de edad del propietario

Rama	Menores de 60 años	60 años y más	Total
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	19,5%	31,4%	21,6%
Minería	0,9%	0,4%	0,8%
Industria manufacturera	9,7%	11,8%	10,1%
Construcción	6,2%	4,5%	5,9%
Comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas	27,2%	26,0%	27,0%
Transporte y almacenamiento	9,3%	4,9%	8,5%
Alojamiento y servicios de comida	10,3%	8,6%	10,0%
Información y comunicaciones	1,0%	0,3%	0,8%
Actividades inmobiliarias, profesionales y servicios administrativos	4,2%	4,0%	4,1%
Educación	0,9%	0,3%	0,8%
Actividades de atención a la salud humana y de asistencia social	0,7%	0,5%	0,7%
Actividades artísticas, de entretenimiento, de recreación y otras actividades de servicios	10,1%	7,4%	9,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta de Micronegocios 2020.

Por último, con respecto a los empleos generados por los negocios de personas de 60 años y más, estos ascendieron en 2020 a un total de 351.933 empleos. De estos, el 48% (169.053) correspondieron a trabajadores pagos, el 15,4 % (53.980) a socios y el restante 36,6% (128.900) se registraron como trabajadores familiares sin remuneración.

Tabla 4. Número de empleos generados según grupo de edad del propietario

	Trabajadores pagos	Socios	Trabajadores Familiares sin remuneración	Total
Menores de 60 años	795.622	308.363	411.929	1.515.914
60 años y más	169.053	53.980	128.900	351.933
Total	964.675	362.343	540.829	1.867.847

Fuente: Encuesta de Micronegocios 2020.

A nivel cualitativo, en los grupos focales se observó que para muchos sujetos de diferentes edades emprender no es una tarea fácil, ya que los contextos en los cuales habitan y su situación económica actual les imposibilita lucrarse de su propio negocio o no tienen los recursos para comprar la materia prima para emprender.

“Uno va a querer o va a desear siempre como decir: quiero trabajar para mí, para mi negocio, para mi propio ingreso, porque pues uno espera no estar como todo el tiempo siendo allá empleado, pero pues eso depende de la situación que tú te encuentres; entonces creo que en estos momentos no tengo la posibilidad, no hay con qué emprender”.

(GF, personas de 40 a 59 años, estratos 1 y 2, Bogotá).

“He tenido varios emprendimientos, por decirlo así, que vendía chicharrones, pero siempre con la responsabilidad en la tierra, porque digamos, no era suficiente”.

(GF, personas de 18 a 40 años, estratos 3 y 4, Manizales).

“En el caso de mi mamá ella le entiende a coser, a mí sí me gustaría un proyecto donde les dieran una máquina, los implementos de coser, la máquina y la fileteadora y con eso ella se podría sostener en algo porque ella le entiende a la costura”.

(GF, intergeneracional, estratos 1 y 2, Tunja).

No obstante, en los grupos focales realizados en Quibdó la mayoría de los participantes afirman que les gustaría emprender, pero les da miedo porque además de no tener el capital (un factor muy notorio en la mayoría de los grupos focales realizados para la **Misión Colombia Envejece - Una Investigación Viva**) a los empresarios los extorsionan pidiendo “vacuna” (extorsión). Las no garantías en temas de seguridad en el territorio no da iniciativas para el emprendimiento.

“Yo vivo aquí en el centro de Quibdó, dónde están todos los negocios y en estos momentos tener un negocio, por ejemplo, sería que fuera algo que fuera virtual y que no requerirá de un local, mucha gente está dejando los negocios que tiene y se están yendo a vivir fuera de aquí. (...) Eso es una realidad, pero el miedo mío... bueno a todos les gustaría tener un negocio, pero pasa algo, es que existe la extorsión”.

(GF, 41 a 59 años, grupo 2, Quibdó).

“En mi barrio no piden, eso no es en todos los barrios (...) Por ejemplo, (...), los altos mandos dicen a los bajos mandos que tienen prohibido pedir vacuna a las tiendas, porque esas personas están tratando de salir adelante, de progresar, ellos sí piden vacuna, pero a los grandes comerciantes, a esos negociantes que tienen ese aparato económico, pero si hay otros que la vacuna la piden hasta por el saludo”.

(GF, mujeres mayores de 60 años y más, Quibdó).

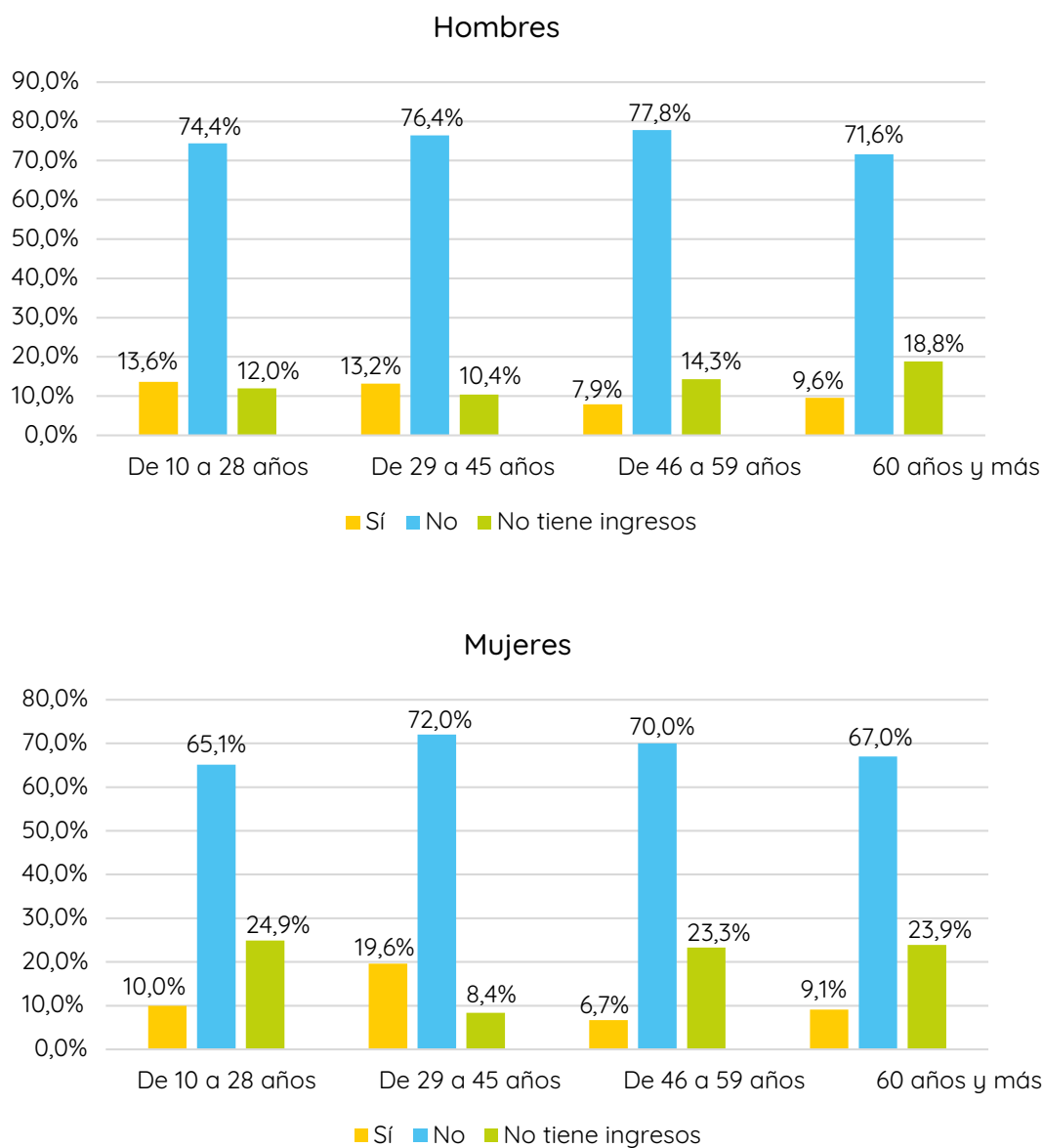
Como evidencian las referencias anteriores, dificultades de seguridad como las extorsiones, la falta de dinero y la poca rentabilidad de los negocios son algunas de las barreras que impiden el desarrollo del emprendimiento en las personas mayores.

5.3.1.4. Efectos de la pandemia en la situación económica de las personas mayores

La pandemia por COVID-19, por su parte, fue una experiencia que afectó de manera significativa los ingresos de las personas mayores, así como sus oportunidades económicas. De acuerdo con el DANE, entre julio 2020 y junio 2021, el 63,9% de las personas de 60 años o más jefas de hogar

o cónyuges reportó que la situación económica de su hogar era peor o mucho peor comparada con la de hace 12 meses. Esta situación afectó en mayor medida a los hombres (66,1%) que a las mujeres (62,5%) (DANE, 2021). De igual forma, con la pandemia también se evidenció la difícil situación económica que enfrenta un porcentaje importante de personas mayores, y en particular las mujeres. Como se muestra en la siguiente gráfica, el 23,9% de las mujeres y el 18,8% de los hombres mayores de 60 años, reportó no tener ingresos. En cuanto a la capacidad de ahorro, el 71,6% de los hombres y el 67,0% de las mujeres manifestaron que, a pesar de recibir algún ingreso, no tuvieron la capacidad de ahorrar.

Figura 15. Porcentaje de personas jefas de hogar y cónyuges, según grupo de edad y posibilidad de ahorrar alguna parte de sus ingresos, Julio 2020- junio 2021



Fuente: DANE, Encuesta de Pulso Social (EPS) 2021.

A partir de los hallazgos cualitativos encontramos que la pandemia no solo afectó la estabilidad económica: pérdida de empleos, incremento

en la canasta familiar y los egresos; sino también la estabilidad emocional, como lo afirma uno de los expertos entrevistados.

“Considero que ha sido muy afectado, muy impactado por el tema de pandemia, ha sido el tema laboral, el teletrabajo con sus ventajas y sus desventajas, pero también que ha sido un... pues como un proceso también de intromisión del trabajo en la vida familiar (...) es decir, después de pandemia, continuamos usando mucho esos espacios laborales en casa y eso pues obviamente afecta también las relaciones familiares (...) Colombia es un país que no tiene unas altas tasas de personas pensionadas y eso implica que las personas adultas mayores estén en un riesgo aún más alto, que muchos hayan o tengan que salir a trabajar o a “rebuscarse” porque no tienen un ingreso para su pensión, para su vida; pues ya siendo personas mayores y eso en pandemia pues se agudizó muchísimo porque no podía salir a trabajar, porque de pronto esos trabajos informales que hacen no los podían hacer porque tenían unas restricciones para salida, afectaciones obviamente en toda su vida en general, en la alimentación, incluso la vivienda, en el pago de servicios es un tema... Fue un tiempo largo de pandemia, entonces las afectaciones a nivel económico para las personas adultas mayores son grandes, digamos que a pesar de estar pensionadas”.

(Entrevista a Profundidad -EP-, experto en Bienestar y participación social).

Asimismo, en los grupos focales sin importar sexo y edad, expresaron que la pandemia afectó la estabilidad económica, tanto de los egresos como los ingresos de muchos hogares. Para aquellos que no tienen un empleo formal que viven del diario, les fue difícil salir a trabajar por las restricciones obligatorias estipuladas a nivel nacional. Para otros, la pandemia significó la pérdida de su em-

pleo formal y/o el cierre de su negocio. En cambio, algunas personas tuvieron la oportunidad de seguir trabajando en la pandemia, pero para muchos fue difícil porque las cargas laborales aumentaron y los ingresos disminuyeron en algunos casos. Además, la mayoría identifican un alza de precios en la canasta familiar como se muestra en las siguientes experiencias.

“Pues a mí me afectó de todas las formas porque perdí el trabajo, ya llevaba hartos años ahí y bueno pues a raíz de la pandemia perdí el trabajo, eso influye en que yo trabajaba y pagaba mi salud y sin trabajo obviamente me quedé sin salud, bueno sin eso de salud, no enfermamos nos dio COVID-19 en repetidas ocasiones”.

(GF intergeneracional, afrodescendientes, estratos 1 y 2, Bogotá).

“A mí me afectó mucho la pandemia, porque perdí mi sala de belleza, me tocó entregar el local, porque el señor no acepta si no completo, si no desocupe. Me tocó vender muebles, porque no tenía dónde llevarlos a mi hogar”.

(GF intergeneracional, estratos 1 y 2, población LGBTQ+).

“Estamos en un país donde vamos a mirar a ver qué va a pasar, pues igual esto está muy duro, porque como ustedes saben todo ha subido, todo pues está muy costoso, a mí me dan por ejemplo pal’ diario y a mí no me alcanza, literal no alcanza, antes uno daba la porcioncita de carne al almuerzo y a la comida, ya pa’ la comida no alcanza, pues todo sube y sube, pues obviamente no alcanza”.

(GF, intergeneracional, estratos 3 y 4, Manizales).

“El precio de la canasta familiar aumentó en pandemia, demasiado (...) yo creo que se dobló, porque yo antes hacía mercado de 400 y me alcanzaba un mes, pero ahora me toca invertirle 800, entonces ahí se va un mínimo prácticamente en un mercado”.

(GF, intergeneracional, Mitú).

“En esta pandemia, los costos de los alimentos sumamente altos y tuvimos la necesidad de buscar médicos particulares para que nos atendieran, entonces eso genera muchos gastos, porque la pandemia trajo mucha necesidad en los hogares, porque hubo gente que tuvo que salir de sus empresas, no tenían para pagar arriendo, para pagar los servicios, esto fue muy duro, un desastre económico bastante duro para el país y para todo”.

(GF, hombres mayores de 60 años, estratos 3 y 4, Barranquilla).

5.3.2. La protección social y los ingresos pasivos de las personas mayores

La segunda vía para garantizar una fuente de ingresos para las personas mayores es a través de los ingresos pasivos, que abarcan aquellas fuentes de ingreso que generan beneficios económicos sin necesidad de hacer algún tipo de trabajo en particular ni requerir de un compromiso activo de la persona para generarlos. Los ingresos pasivos pueden provenir de diferentes fuentes, que se pueden clasificar en dos grandes categorías. Por una parte, aquellos ingresos que se generan a partir de las políticas sociales de protección económica para la vejez. Por la otra, los ingresos pasivos generados a partir del ahorro propio de las familias y la acumulación de activos.

En esta sección se describen estas dos categorías de ingresos pasivos para la ve-

jez. En primer lugar, se hace un repaso de la política de protección social en Colombia, que incluye ambos regímenes contributivos (público y privado) de pensiones, el régimen no contributivo de subsidios asistenciales (en este caso Colombia Mayor), y medidas complementarias como los regímenes semi-contributivos (como el programa de Beneficios Económicos Periódicos, BEPS). De aquí se pasa a la descripción de los diferentes canales de ahorro que tienen a su disposición las familias colombianas, caracterizando las decisiones de preparación para la vejez que toman las familias y los tipos de activos con los que acumulan su capital físico, económico y financiero.

5.3.2.1. El sistema de protección económica para la vejez y los regímenes contributivo, semi-contributivo y no contributivo

La primera fuente de ingresos pasivos para la población mayor en Colombia

proviene de la red de protección económica a la vejez provista por el sistema de protección social. Se puede decir de manera general que los sistemas previsionales cumplen dos funciones principales. La primera, de aseguramiento, es suavizar el cambio en el nivel de vida de los trabajadores al momento del retiro, siguiendo la teoría de ingreso permanente descrita en la primera sección del capítulo, partiendo del ahorro de cada individuo para ofrecer un ingreso estable que sea proporcional al nivel salarial alcanzado durante la vida activa. La segunda función, de carácter asistencial, consiste en atenuar la pobreza en la población mayor más vulnerable a partir del otorgamiento de subsidios no contributivos (no atados al ahorro del trabajador), que le permitan acceder a una canasta mínima ya sea integral o de alimentos.

Desde esta lógica, es importante comenzar por una distinción entre el concepto de sistema pensional, que se limita a los regímenes contributivos de ahorro, y el sistema de protección económica a la vejez, que reúne los regímenes pensionales junto con los demás mecanismos que buscan garantizar una seguridad económica a la población mayor, sean estos subsidios no contributivos o herramientas de ahorro semicontributivas, como se verá más adelante. En este sentido, como lo afirman Becerra et al. (2022), es posible

buscar la cobertura previsional de toda la población a partir de la combinación de dos estrategias: o incrementar el ahorro pensional de los trabajadores en su etapa activa para que tengan acceso a pensión, o expandir los programas de subsidios monetarios a la población mayor vulnerable que no tuvo la oportunidad de ahorrar en su etapa laboral.

Los beneficios de contar con un sistema pensional funcional y financieramente sostenible van más allá del bienestar económico de la población mayor. De acuerdo con Villar et al. (2013), los sistemas pensionales y el ahorro canalizado a través de estos se vuelven cruciales para la competitividad del país, al facilitar por un lado la focalización de recursos en poblaciones económicamente vulnerables y permitirles mayor nivel de consumo y una mejor calidad de vida, y por el otro generando efectos macroeconómicos positivos en materia de crecimiento económico, ahorro e inversión, y un mejor funcionamiento de los mercados laboral y de capitales. Esto resalta la importancia para el país de contar con un sistema que cumpla de manera satisfactoria con los cuatro principios de todo régimen de protección económica a la vejez: a) cobertura universal; b) equidad vertical; c) equidad horizontal, y d) sostenibilidad fiscal y financiera.

Desafortunadamente, el esquema de

protección económica a la vejez colombiano, que proviene de la Ley 100 de 1993 y fue reformado parcialmente en las siguientes dos décadas por una serie de reformas legislativas, es un sistema fragmentado, compuesto por programas aislados y con reglas que varían según la vinculación laboral y la afiliación, lo que ha llevado a que no pueda cumplir a cabalidad con ninguno de los cuatro principios (Becerra et al., 2022). En primer lugar, como se verá más adelante, los regímenes contributivos tienen una limitación estructural al estar enfocados en los trabajadores formales en un mercado laboral con alta incidencia de informalidad, lo que ha llevado a una baja cobertura tanto en fase de acumulación como en desacumulación, no superando la tercera parte del total. Segundo, el mal diseño del régimen público vuelve los subsidios regresivos, concentrándolos en unos pocos que obtienen altas pensiones y generando subsidios incluso negativos para aquellos trabajadores que no logran pensionarse; esto sucede de manera similar, aunque en menor grado, con los aportes solidarios del régimen privado, donde los informales con cotizaciones esporádicas terminan subsidiando a aquellos que sí logran pensionarse. Tercero, no existe equidad horizontal en el sistema, dados los beneficios diferenciales que se obtienen en un esquema competitivo con

dos regímenes que otorgan prestaciones pensionales con fórmulas distintas; esto lleva a que dos trabajadores con cotizaciones similares puedan recibir pensiones muy distintas. Cuarto, el muy alto costo fiscal del régimen pensional no se corresponde con su baja cobertura, y se estima que si tuviera una cobertura aceptable no sería financieramente sostenible (Villar y Forero, 2018).

Claramente, la raíz del problema no es sólo el diseño del sistema como tal, sino que refleja los problemas del mercado laboral que le subyace. Así, por ejemplo, la baja cobertura del sistema contributivo es una consecuencia directa de los altos niveles de informalidad laboral, mientras que la alta desigualdad en las prestaciones refleja la inequidad en los ingresos salariales de la población colombiana sumado a un mal diseño de los subsidios estatales. Por esto, el régimen pensional, contrario a lo que sucede en otros países, termina reforzando la desigualdad económica ya existente. Si a esto se suma un alto costo fiscal, equivalente al 3,5% del PIB que representa más de la cuarta parte de los ingresos tributarios del gobierno central, se puede concluir que es un sistema de protección costoso, ineficiente y regresivo.

Veamos ahora brevemente cada uno de los componentes del sistema de protección económica a la vejez en Colombia.

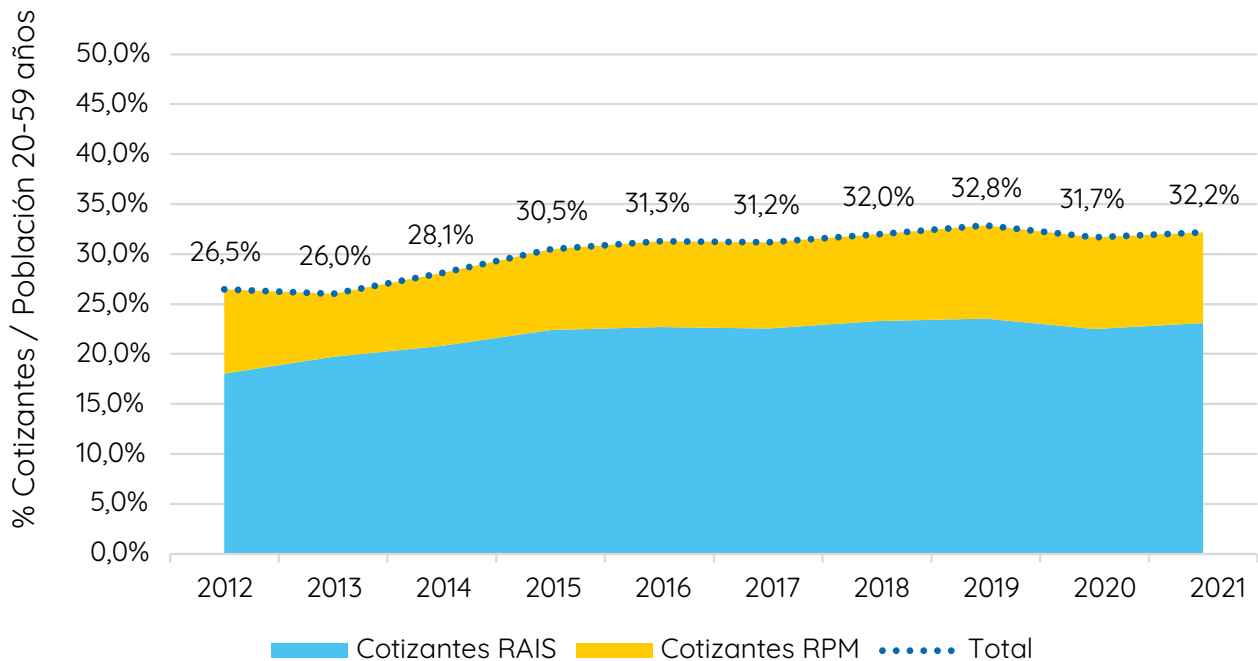
5.3.2.2. Componente contributivo y sus dos regímenes: El RPM y el RAIS

Como tal, el sistema pensional colombiano está constituido por dos regímenes generales. El primero, de beneficio definido y de carácter público administrado por Colpensiones, se denomina Régimen de Prima Media (RPM) y funciona como un esquema de reparto simple, en el que los aportes de los trabajadores llegan a una bolsa común de donde se pagan las prestaciones de los actuales pensionados; como no funciona bajo un esquema de ahorro, depende de la solidaridad intergeneracional que busca redistribuir ganancias de productividad entre una generación y la siguiente. El segundo, de contribución definida y de carácter privado bajo la tutela de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), se denomina Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y funciona como un modelo de capitalización individual, en el que cada afiliado ahorra en una cuenta individual y el pago de las pensiones salen de su propio ahorro más el rendimiento generado. A estos dos esquemas se les suman los regímenes especiales para presidencia, el magisterio y las fuerzas armadas.

En términos de la cobertura en la fase activa, ésta se ve afectada de manera significativa por los altos niveles de infor-

malidad del mercado laboral colombiano. Aunque según el DANE la informalidad laboral es de 47% en cabeceras municipales y de 62% para el total nacional, al estimar los datos de cotizantes activos a partir de los registros administrativos de la Superintendencia Financiera se encuentra que la cobertura en fase activa no supera el 32,2% de la población en edad de trabajar; los avances que se vieron en la primera mitad de la última década fueron reemplazados por un estancamiento en los últimos años (Figura 16). Además, esta baja cobertura promedio esconde en realidad grandes heterogeneidades según el tipo de población: aunque los trabajadores con educación terciaria y superior exhiben una cobertura de 77%, para los trabajadores con niveles más bajos de educación esta cifra se reduce a 20% (Becerra et al., 2022). Asimismo, mientras a nivel urbano los trabajadores cotizantes llegan al 44%, esta cifra se reduce al 13,9% en las zonas rurales (CPC, 2022).

Figura 16. Cobertura del sistema pensional en la etapa activa - cotizantes



Fuente: Intendencia Superfinanciera, DANE.

Estas bajas cifras de cotización en la fase activa llevan a que la cobertura en la fase pasiva sea inevitablemente baja. Esto porque los requisitos mínimos de acceso a pensión requieren una estabilidad en el mercado laboral formal que no es el común denominador en los trabajadores colombianos, que fluctúan constantemente entre la formalidad y la informalidad. Así, el RPM exige como mínimo 1.300 semanas cotizadas (25 años), mientras que para pensionarse del RAIS se deben tener 1.150 semanas cotizadas (22 años). Según Asofondos, un trabajador promedio logra co-

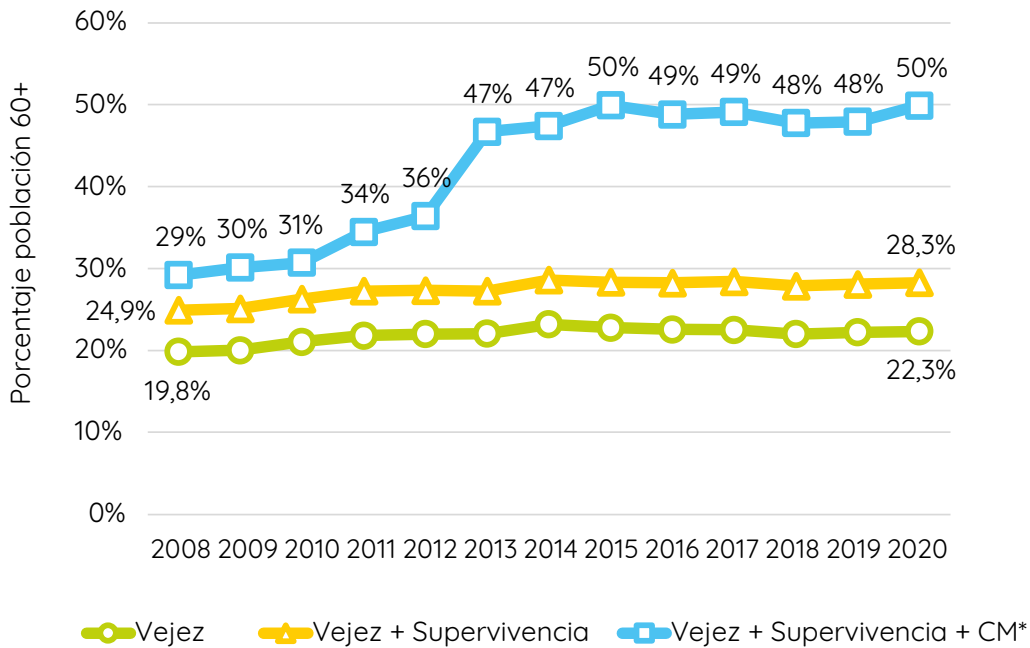
tizar 500 semanas durante su vida laboral, lo que lo deja a medio camino en su objetivo de obtener una pensión contributiva. Esto lleva a que la mayoría de los trabajadores no alcancen a cumplir las semanas mínimas de requisito para una pensión contributiva y reciban su ahorro en una única suma: de acuerdo con la Contraloría General (2018), el 69% de los afiliados al RAIS y el 56% de los afiliados al RPM entre 2013 y 2017 recibieron ya fuera una devolución de saldos o una indemnización sustitutiva al momento del retiro.

Las dificultades para alcanzar el pe-

riodo mínimo de trabajo formal necesario para una pensión llevan a que solo la cuarta parte de la población mayor en Colombia esté cubierta por una pensión contributiva (Figura 17). Lo más grave es que 44% de los pensionados se concentra en los dos deciles más altos de ingreso, mientras que la mitad de la población más pobre sólo aporta el 23% de los pensionados totales (Villar, Forero y Becerra, 2017). A esto se le suman las disparidades entre diferentes tipos de población. Por ejemplo, según el Consejo Privado de Competitividad (2022), mientras el 29% de

los hombres en edad de jubilación están cubiertos por el sistema, solo el 20% de las mujeres están pensionadas. Esto puede deberse parcialmente a que se exige el mismo requisito para hombres y mujeres en términos de semanas cotizadas, pero la edad de jubilación es menor (reducir las semanas de las mujeres no sería una opción viable, dado que su pensión termina siendo más costosa para el sistema por su mayor longevidad y una edad de pensión más baja, por lo que se les termina castigando en términos del monto final de la pensión).

Figura 17. Cobertura sistema pensional en la fase pasiva – pensionados



*CM=Colombia Mayor

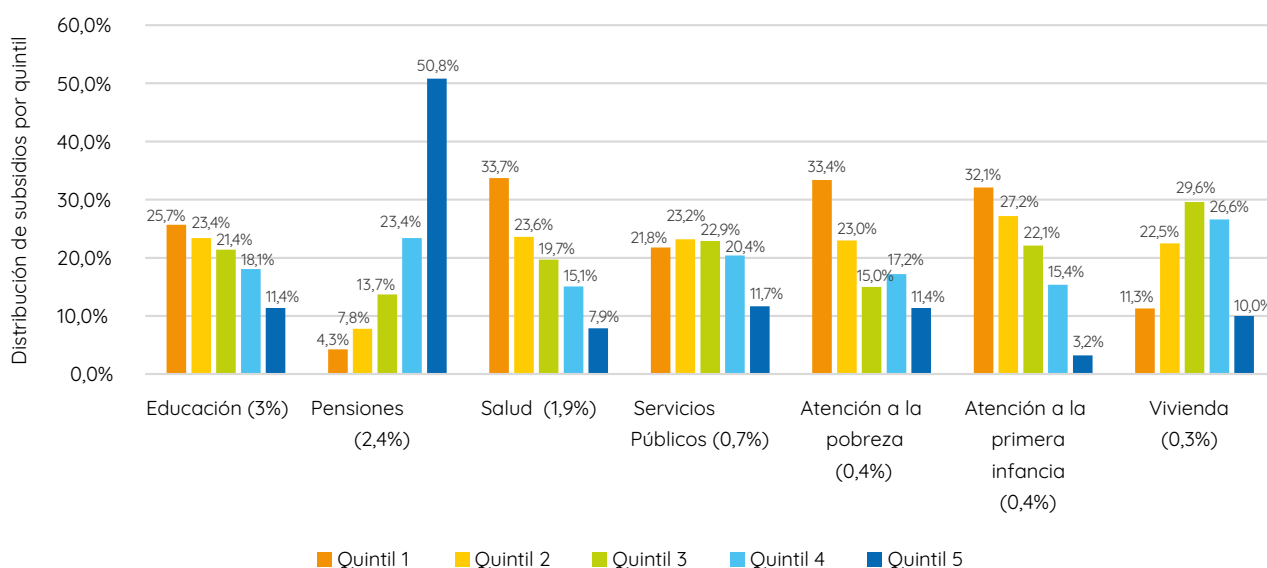
Fuente: Becerra et al. (2022).

Los problemas comienzan en realidad a partir de la misma lógica de funcionamiento del sistema, basado en la coexistencia de dos regímenes, el RPM y el RAIS, que actúan bajo la lógica de competencia. Dado que los beneficios se calculan de maneras muy distintas (en el público bajo una fórmula que se estima a partir del salario promedio de los últimos 10 años, en el privado a partir del ahorro individual más rendimientos), se terminan generando prestaciones pensionales muy diferentes para un mismo nivel de ahorro. En pocas palabras, para los que sí alcanzan a pensionarse el RPM brinda más subsidios que el RAIS, mientras que para los que no lo logran el RAIS otorga una devolución del ahorro mayor. Esto lleva a que los afiliados busquen trasladarse de un régimen a otro buscando hacer arbitraje y recibir los subsidios del Estado. El movimiento de afiliados del RAIS al RPM contribuye a la insostenibilidad del sistema: si bien estos recursos alivian el déficit de caja del gobierno central en el corto plazo, se terminan convirtiendo en una mayor carga fiscal en el largo plazo, donde se asume el pago de las mesadas pensionales de los trasladados (CPC, 2022).

Por un lado, el principal problema del RPM es la regresividad. La alta inequidad en la asignación de una pensión contributiva se ve reforzada por el mal diseño de

los subsidios, que terminan reforzando la regresividad del sistema en su conjunto. Dado que el RPM promete una tasa de reemplazo que depende de los últimos 10 años de cotización, el beneficio que otorga no está asociado con las cotizaciones que hizo el trabajador a lo largo de su vida laboral. Esto termina reflejándose en mayores subsidios para las pensiones más altas, y un subsidio negativo para las indemnizaciones sustitutivas de aquellos informales que no logran acceder a una pensión: se estima que mientras en el RPM un pensionado de 1 salario mínimo legal (SML) recibe un subsidio anual de \$6,6 millones y un pensionado entre 2 y 4 Salarios Mínimos Legales (SML) recibe un subsidio promedio de \$15 millones, un pensionado por más de 10 SML puede llegar a recibir un subsidio anual de \$56,8 millones (CPC, 2022). La Figura 18 muestra cómo la distribución de los subsidios en el sistema pensional genera el efecto más regresivo de las políticas sociales en Colombia.

Figura 18. Distribución de subsidios estatales por sectores y quintiles



Fuente: Lora y Mejía eds. (2021).

Por el otro lado, el RAIS tiene varios problemas en la etapa de desacumulación. El principal es la incapacidad del sistema de otorgar rentas vitalicias, el mecanismo en donde a través de un seguro se garantiza una pensión estable hasta el momento de la muerte del pensionado. El mercado de rentas vitalicias se ha visto frenado por riesgos financieros, jurídicos y de longevidad que debe asumir la aseguradora, lo que lleva al otorgamiento casi exclusivo de retiros programados (que participan históricamente con más del 90% del total de pensiones otorgadas), cuyo monto se va reduciendo en el tiempo (CPC, 2022). Si adicionalmente se consideran los efectos regresivos del Fondo de Garantía de Pen-

sión Mínima (que genera traslados desde los informales a los formales) y su proyección de descapitalización en un momento cercano al 2065, se tiene un escenario de desacumulación con numerosas barreras para su correcto funcionamiento. A esto se le suma el alto grado de concentración de las AFPs, que redujeron su número desde las nueve iniciales a las cuatro actuales. De acuerdo con Asofondos (2020), los recursos administrados por las AFPs ascendían a \$293 billones, de los cuales cerca del 60% se encuentran invertidos en proyectos de infraestructura, activos inmobiliarios, acciones y sector financiero. La alta concentración tiene efectos negativos sobre políticas como la rentabilidad

mínima, que depende de la rentabilidad promedio del mercado, y termina generando un efecto manada en el portafolio de inversiones.

En resumen, este diagnóstico arroja un panorama preocupante del sistema pensional en Colombia. Su alto costo fiscal y la regresividad en el otorgamiento de subsidios no se compadecen con su baja cobertura y limitado impacto en el bienestar de la población mayor del país. Dado que está limitado a cubrir a los trabajadores formales en etapa de acumulación, su cobertura se ve muy limitada en la fase de desacumulación, alcanzando sólo la cuarta parte de las personas mayores. De hecho, las proyecciones a mediano plazo estiman que esta cobertura se estabilizará en el largo plazo dadas las condiciones actuales, y que de aumentarse significativamente su alcance se vería comprometida su viabilidad fiscal y financiera. Por esto, el país ha optado, como la gran mayoría de economías de la región, por aumentar la cobertura a través de mecanismos no contributivos y semi-contributivos, que buscan aliviar la pobreza mediante subsidios no atados a pensiones y la creación de mecanismos de ahorro para los trabajadores informales, como se describe en la siguiente sección.

A partir de los resultados cualitativos, se identifica que la mayoría de las personas no tienen una buena percepción fren-

te al sistema pensional y los subsidios. En cuanto al sistema pensional algunos entrevistados afirman que existe una desigualdad porque no todas las personas mayores tienen el privilegio de recibir un monto acorde a lo que cotizó a lo largo de su vida. Asimismo, no todas las personas tuvieron o tienen un empleo estable, un ingreso fijo y/o la posibilidad de pagar de forma oportuna su pensión; por la misma desigualdad que existe en el sistema pensional no es considerado como un mecanismo de ahorro, al contrario, es necesario pensar en otros mecanismos que garanticen una estabilidad económica para la vejez.

“Aquí tenemos dos sistemas de pensión que ninguno de los dos funciona bien. Entonces, si yo tuviera un instrumento donde yo invirtiera mi patrimonio actual, que me asegurara que hasta que yo me muera tengo un ingreso predecible y que no me van a poner conejos dentro de 10 años, eso sería una dicha. Ese instrumento no existe en el mundo. Hay países donde uno, todavía en Alemania un señor se puede retirar no está casi seguro de que no le va a pasar nada (...) Yo que no hago sino sumar a lo que tengo, ahoritica estoy como que todavía puedo vivir 10 años más. Entonces me toca reducir mi nivel de gasto para poder llegar a 15, si acaso, siendo optimista. Pero esas son cosas que le producen a uno angustia, y no debería suceder”.

(EP, experto en Protección económica).

“En cuanto a las necesidades básicas de las personas mayores, entonces está todo el tema de la Seguridad Social para para la vejez, entonces eso implica el tema de pensiones, el tema de trabajo, porque sabemos que a pesar de que ya sean personas mayores, algunas no tienen los ingresos suficientes para vivir, lo que te decía ahorita, la tasa pensional en este país es muy baja, entonces eso ¿qué implica? que las personas mayores tengan que tener ingresos adicionales para poder solventar su vida en esa etapa del curso de vida”.

(EP, experto en Bienestar y participación social).

“En el caso de los fondos privados es una explotación increíble con el trabajador, es que un fondo cotizas tú lo que quieras cotizar y al final de las cuentas que ellos hacen te dan un salario mínimo o cien mil pesitos más, cuando tú has cotizado sobre dos o tres veces más del salario, entonces yo digo cómo puede una persona vivir si se ganaba 3 millones y medio que le digan que queda pensionado con un millón, ese es uno de los grandes huecos”.

(GF hombres mayores de 60 años, estratos 3 y 4, Bogotá).

“En Colombia la estabilidad laboral no es lo suficientemente buena y la seguridad pensional tampoco lo es, porque también hay inseguridad, siempre hay alguien que dice: vamos a subir la edad de pensión. Entonces, la verdad, no veo que, en un futuro, a veinte años, veinticinco años creo que más o menos, yo pueda pensionarme, pueda considerar que voy a vivir de eso, creo que incluso mucha gente tiene hijos, pensando en que son los hijos los que tengan que lidiar con ellos una vez estén viejos, y ese no es el deber ser, eso no debería de pasar así”.

(GF, 18 a 40 años, estratos 3 y 4, Barranquilla).

De igual forma, los hallazgos cualitativos muestran que las personas que son beneficiarias de un subsidio consideran que el monto recibido en ocasiones no les alcanza para cubrir sus gastos completos y también que no les entregan la ayuda económica de forma oportuna. De todos modos, las personas mayores afirman que no hay cobertura suficiente para subsidiar a las personas mayores de bajos recursos. Además, se evidenció que existe un desconocimiento por parte de las personas mayores sobre los requisitos y trámites legales para solicitar el subsidio de persona mayor.

“Fuera de eso los achaques de salud, yo tengo un cuñado que le quitaron una piernita, está con salud por mi hermana, pero él está muy mal, cada vendaje son dos o tres veces que viene el enfermero a la casa a hacerle la curación y cada vendaje vale 80.000 pesos, 50.000 y de dónde va a sacar mi hermana eso, y eso que ella lo tiene afiliado, pero el seguro no le cubre eso porque él es beneficiario, allá está tirado en la cama, eso no alcanza para nada”.

(GF, hombres y mujeres, mayores de 60 años, estratos 1 y 2, Tunja).

“No sé si es pronto vaya a afectar a alguien con lo que voy a decir, pero hay algo que como que no me parece porque hay jóvenes que están trabajando y reciben el ingreso solidario de 260,000 mil pesos y habemos personas mayores que no estamos trabajando, no porque no tengamos la fuerza, sino por enfermedad, por ejemplo, yo tengo un problema en la columna y la rodilla, yo tengo un desgaste de rodilla, de columna y de cadera, (...), un persona mayor que no puede trabajar y le llegan 80.000 mil pesos, eso es lo que yo veo como... No sé cómo lo vean las demás personas, pero yo lo veo como un poquito injusto para la persona mayor”.

(GF, mujeres mayores de 60 años, Quibdó).

“Pero sí sería bueno que ustedes que vienen nos aclaren un poco porque nosotros vamos a la oficina y dicen está en el puesto mil no sé cuánto, después uno va y está en el puesto más arriba, pero si pudiera, que fuera bueno que ustedes nos dieran una claridad con eso (...) porque eso le causa a uno en últimas decir, no tiene, si está sola, lucha con la vida, de todas maneras, uno siente que necesita sobre todo esa ayuda. Entonces yo no he tenido nunca ninguna clase de ayuda”.

(GF, mayores de 60 años, estratos 1 y 2, Pasto).

“Nos dan una ayuda de la persona mayor, pero hay mucha gente que no le llega, ya tienen de 60 años en adelante, y hay bastantes, bastantes. En las veredas hay bastante gente que ya son viejitos y necesitan de esa ayudita que les dan. Es poquito, son 80.000, pero para alguna cosita sirve. Pero por ejemplo nos piden a todas acá para las inscripciones para la persona mayor, pero llegan allá a Bogotá y llegan todos los requisitos que les piden, pero después queda que nadie los acoge o hace una fuerza por allá, porque hay bastantes mayorcitos acá y lo necesitan”.

(GF intergeneracional, Ipiales).

A través de la información cualitativa se indagó si las personas consideran que la pensión y/o el subsidio ayuda afrontar una situación difícil como fue la pandemia por COVID-19. Los resultados de las entrevistas muestran que los participantes que son beneficiarios de una pensión y tienen un poder adquisitivo alto (estratos del 4 al 6) fueron los que más se refirieron a la pensión como un medio que les permitió afrontar alguna situación difícil. Sin embargo, hubo grupos de personas, de estratos 1 y 2, para quienes la pensión no fue una posibilidad para afrontar a cabalidad las consecuencias que trajo la pandemia, debido a sus bajos ingresos.

Por su parte, las personas mayores que son beneficiarias de subsidios como Adulto Mayor, expresaron que el ingreso

recibido les ayudó a solventar algunos gastos de su diario vivir, pero no es suficiente el monto recibido para enfrentar de forma oportuna una situación adversa. Durante el confinamiento aumentó el ingreso del subsidio Adulto Mayor y por tanto la posibilidad de invertirlo en otros gastos no contemplados habitualmente; por esto, los entrevistados consideran que el subsidio no les permitió afrontar como se espera una pandemia.

En cuanto, a las personas que no son beneficiarias de subsidio o pensión (la mayoría de estratos 1 y 2) afirman que un ingreso adicional en pandemia les hubiera ayudado mucho, ya sea para pagar un recibo de un servicio público o la compra de algún alimento, porque muchos no pudieron trabajar a causa del confinamiento.

“Yo pienso que una pensión es como burlarse de la vejez, porque la pensión como tal, como dijo aquí la compañera, solo minimiza algunos gastos, pero la vejez trae muchas cosas, entonces, trae muchos riesgos, por así decirlo, que comprar las cosas, medicina, transporte”.

(GF intergeneracional, estratos 1 y 2, Barranquilla).

“Nosotros que no tenemos ayuda de nadie, ayuda de nada, nos sirve, es mucha ayuda la que nos da el gobierno en la pandemia. Cuando la pandemia el gobierno nos aumentó la ayuda de la tercera edad a 160 mensual, esa fue una ayuda muy buena porque eso nos servía mucho porque uno con 160 mil pesos puede comprar un arroz, puede comprar una libra de pollo, con los 80 mil pesos escasamente servía para comprar arroz, entonces le sirve a uno porque sí le sirve”.

(GF, mujeres mayores de 60 años, Quibdó).

“¿Una pensión o un subsidio sirve para solventar un poquito las necesidades? (...) Sí, yo lo digo por mí, porque yo no tengo pensión ni la ayuda de los 80 mil pesos esos, cada mes, y es duro, vivir en un lugar de estos, uno tiene el alimento y la dormida, pero uno necesita esto, algo diferente en la calle, eso le sirve a uno”.

(GF, intergeneracional, Mitú).

Todas las experiencias mostradas hasta el momento dan cuenta de lo insuficiente que resultan tanto los subsidios como las pensiones para la mayoría de personas. Por un lado, las personas pensionadas perciben una disminución en su poder adquisitivo, mientras que por el otro quienes reciben un subsidio no tienen ingresos insuficientes para poder satisfacer sus necesidades diarias. Éste último aspecto, de los subsidios directos no contributivos, se aborda a continuación.

5.3.3. Componente no contributivo: los subsidios de Colombia Mayor

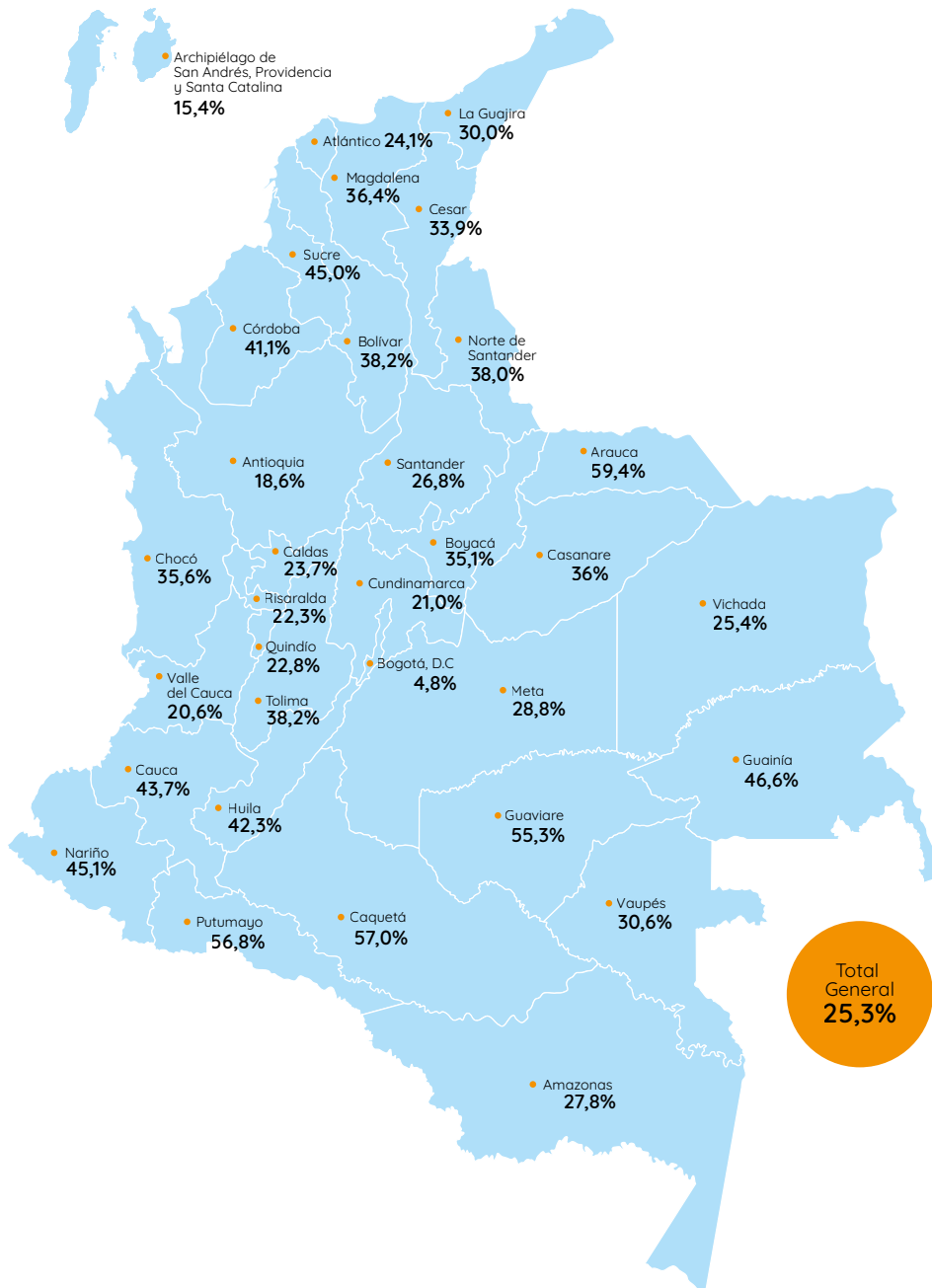
Dados los obstáculos estructurales a los que se enfrentan los regímenes contributivos, la cobertura del sistema de protección económica a la vejez en Colombia se ha venido expandiendo en la última década a través del mecanismo no contributivo, los subsidios del programa Colombia Mayor. Esta política fue re-

sultado de la institucionalización en 2012 del anterior Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), creado por la Ley 797 de 2003, que buscaba una expansión sustancial de su cobertura y lograr una cobertura semi-universal. De esta forma, se generó un programa de subsidios directos a la población mayor, que considera tres condiciones para ser beneficiario: ser ciudadano colombiano, tener al menos tres años menos que la edad de pensión (54 años para mujeres, 59 años para hombres), y pertenecer a los niveles 1 y 2 del Sisbén.

Este programa, que cubre actualmente al 27% de la población mayor en Colombia (Becerra et al., 2022), corresponde entonces a una política de beneficios monetarios focalizados que busca reducir los niveles de pobreza en esta franja etaria, complementados con servicios sociales prestados a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor (Villar et al., 2020). El programa se financia parcialmente con los ingresos del Fondo de Solidaridad Pensional, que se alimenta de una contribución adicional de los trabajadores formales por encima de 4 salarios mínimos y un impuesto a los pensionados por encima de 10 salarios mínimos, complementado con aportes directos del presupuesto general. Aquí se analizarán los dos aspectos principales del programa: el monto y la cobertura.

Con respecto al monto, un problema inicial fue que el aumento sustancial de la cobertura no vino acompañado de un incremento proporcional en los recursos de financiamiento, lo que terminó reflejándose en una reducción importante del subsidio por beneficiario, que pasó de un máximo en 2010 de \$124.210 mensuales (66% de la línea de pobreza), a un mínimo en 2013 de \$50.466 mensuales (24% de la línea de pobreza). Esto intentó corregirse en 2020, año en el que se modificó la forma de pago desde bimensual a mensual, y se estableció como el subsidio mínimo el monto de \$80.000 mensuales; durante la pandemia se entregó un pago adicional a los beneficiarios, que llevó el subsidio promedio a \$120.000 mensuales. Aun así, el bajo monto del subsidio, que no alcanzó ni siquiera en pandemia la línea de indigencia, ubica a Colombia entre los países que buscan a través de este subsidio atenuar parcialmente la pobreza extrema, con México y Perú (donde el subsidio representa entre el 5% y el 7% del ingreso per cápita), y lo aleja de aquellas economías que han hecho un esfuerzo por otorgar subsidios que permiten a los beneficiarios superar la línea de pobreza, como Uruguay, Paraguay, Venezuela o Brasil (donde el subsidio representa cerca del 30% del ingreso per cápita).

Mapa 1. Distribución de la proporción de beneficiarios de Colombia Mayor por departamento 2021



5

Fuente: Información de Inscripción SISBEN IV - Prosperidad Social - Colombia Mayor (Fecha de corte: 10/03/2022)

Vale la pena en este punto resaltar las ventajas y desventajas de contar con un beneficio no contributivo de un monto elevado para la población mayor. El diseño de un pilar universal genera un trade-off esencial, entre cumplir por un lado el objetivo de prevenir la pobreza y reducir la desigualdad, y por el otro crear incentivos perversos para el ahorro y la participación en el mercado laboral.

Para comenzar, el aumento del monto del subsidio genera efectos inmediatos en el bienestar de la población mayor, al permitirles asumir los gastos propios y tener un rol más activo en la economía del hogar. Sin embargo, un alto beneficio no contributivo puede degenerar en problemas macroeconómicos, al afectar de manera importante la sostenibilidad fiscal, y en incentivos perversos a nivel microeconómico. Estos últimos se pueden explicar a través del efecto ingreso, que genera cambios en los patrones de ahorro y participación laboral durante la etapa activa, como respuesta a la expectativa de un subsidio suficientemente alto en la etapa pasiva que no esté atado a las contribuciones y al ahorro individual del beneficiario.

Los costos y beneficios se reflejan en el impacto que tuvo el caso más emblemático, el Beneficio de Prestación Continua (Benefício de Prestação Continuada - BPC), que otorga un subsidio no contributivo de 1 salario mínimo al 85% de la población ma-

yor en Brasil con un impacto social sustancial: se estima que ha contribuido con una reducción de 7% en la tasa de pobreza total, y una disminución de 35% en la brecha de pobreza en la población mayor. No obstante, al mismo tiempo este programa frenó la capacidad de inversión del Estado en otros sectores al constituir uno de los principales rubros de gasto inflexibles (cerca del 1% del PIB, con una proyección de 4% del PIB a 2050), lo que forzó en 2019 a una reforma pensional para reducir su tamaño (Villar et al., 2020). Adicionalmente, este programa generó que 40% de los beneficiarios rurales del programa se retiraran por completo del mercado laboral, mientras que el resto disminuyó significativamente las horas trabajadas (Carvalho-Filho, 2008). Por estas razones, además de afectar la sostenibilidad fiscal, un subsidio no contributivo muy alto puede afectar los demás componentes del sistema, al reducir los incentivos a la participación productiva y al ahorro de los hogares, pilares fundamentales de un sistema de protección económica a la vejez sostenible.

En términos de cobertura, es posible dividir los esquemas no contributivos en dos grupos: focalizados o universales. Los primeros buscan otorgar el subsidio al subconjunto más vulnerable de la población mayor, que debe cumplir una serie de características para acceder, propendiendo por reducir los niveles de pobreza extrema. Los segundos establecen como único requi-

sito la edad (o en algunos casos el no contar con una pensión contributiva), y buscan alcanzar la universalidad en la cobertura. Claramente, el efecto positivo de los programas universales es superior al de los focalizados, que dejan por fuera del alcance de la protección social a aquellas personas mayores que por un lado no hacen parte de la población más vulnerable, pero por el otro tampoco lograron ahorrar lo suficiente para una pensión contributiva. La única ventaja es el menor costo fiscal de la focalización, sobre todo en los casos en los que se introduce un beneficio universal de un monto elevado.

Colombia Mayor pertenece a la categoría de los programas focalizados, dado que un requisito para ser beneficiario es no superar un puntaje máximo en el Sisbén. En la primera **Misión Colombia Envejece** se realizó un estudio detallado de las características de los beneficiarios de Colombia Mayor, encontrando que la población receptora del subsidio es estructuralmente más vulnerable que aquella que no lo recibe. Sin embargo, la adecuada focalización del programa no implica que se está cubriendo a toda la población mayor vulnerable; de hecho, según Villar et al. (2020), los cerca de 1.700.000 beneficiarios del programa en 2019 solo representaban dos terceras partes de la población susceptible del subsidio, de 2.500.000 personas. Aunque la cobertura se expandió durante la pandemia, es

poco probable que un programa focalizado ofrezca protección económica a toda la población mayor vulnerable del país.

Para finalizar, vale la pena resaltar los tres principales problemas del programa Colombia Mayor en la actualidad. El primero es el monto, que no alcanza a cubrir la canasta básica de alimentos estimada por la línea de pobreza extrema; un aumento del valor del subsidio es necesario, pero teniendo cuidado de no afectar la sostenibilidad fiscal ni los incentivos para el ahorro y la participación laboral en la etapa activa. El segundo es la edad mínima para recibir el subsidio: el hecho que sea menor (en 3 años) a la edad de pensión es atípico a nivel internacional y claramente un error de diseño, puesto que se deben priorizar los incentivos a ahorrar por encima de la recepción de un subsidio estatal no contributivo. Por último, el tercer problema es la cobertura: la focalización del subsidio, si bien reduce los costos fiscales, deja por fuera a cerca de la mitad de la población mayor, que no cuenta con protección económica a la vejez, ni por el sistema contributivo ni por los subsidios directos no contributivos. Por esta razón, una de las principales recomendaciones de política en materia de protección económica a la vejez es buscar la universalidad del programa Colombia Mayor, aumentando la edad mínima requerida, pero retirando todos los demás requisitos para acceder al subsidio.

5.3.4. Componente semi contributivo: los beneficios económicos periódicos – BEPS

Dado que los regímenes contributivos están por construcción diseñados para canalizar el ahorro de los trabajadores formales con ingresos mensuales superiores a un salario mínimo, y que los subsidios de Colombia Mayor están dirigidos a aquella población que no tuvo capacidad de ahorrar durante su vida laboral, era necesario crear un esquema de ahorro flexible para los trabajadores informales que no cotizaban a pensión o cuyos ingresos no eran suficientes para entrar en el esquema contributivo. Con este objetivo, en el Acto Legislativo 01 de 2005 se introdujo el concepto de beneficios económicos periódicos, a través de los cuales se podía otorgar un ingreso mensual inferior a un salario mínimo que no fuera considerado como pensión. El programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), fue reglamentado por la Ley 1328 de 2009 y comenzó su funcionamiento en 2015, administrado por Colpensiones.

De acuerdo con Becerra et al. (2022), el esquema de BEPS cumple dos funciones. La primera se refiere a la etapa activa, en la que permite ahorrar voluntariamente a los trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo, en un esquema flexible que no requiere regularidad en las cotizaciones (el ahorro mínimo es de \$5.000). La segunda,

en la fase de desacumulación, permite canalizar el ahorro de los afiliados a los dos regímenes contributivos que no cumplen con las semanas mínimas de cotización para recibir una pensión, y transforma el saldo del ahorro en una anualidad vitalicia inferior a un salario mínimo, donde se recibe un subsidio del Estado del 20% de los aportes iniciales del afiliado. De esta forma, se pretende dar solución a dos restricciones del régimen contributivo: hacer cotizaciones esporádicas por ingresos inferiores a un salario mínimo y otorgar ingresos vitalicios inferiores a un salario mínimo. Adicional a esto, los BEPS ofrecen una serie de incentivos al ahorro adicional a la contrapartida del Estado, como un seguro que se adquiere condicional al ahorro del individuo en el sistema.

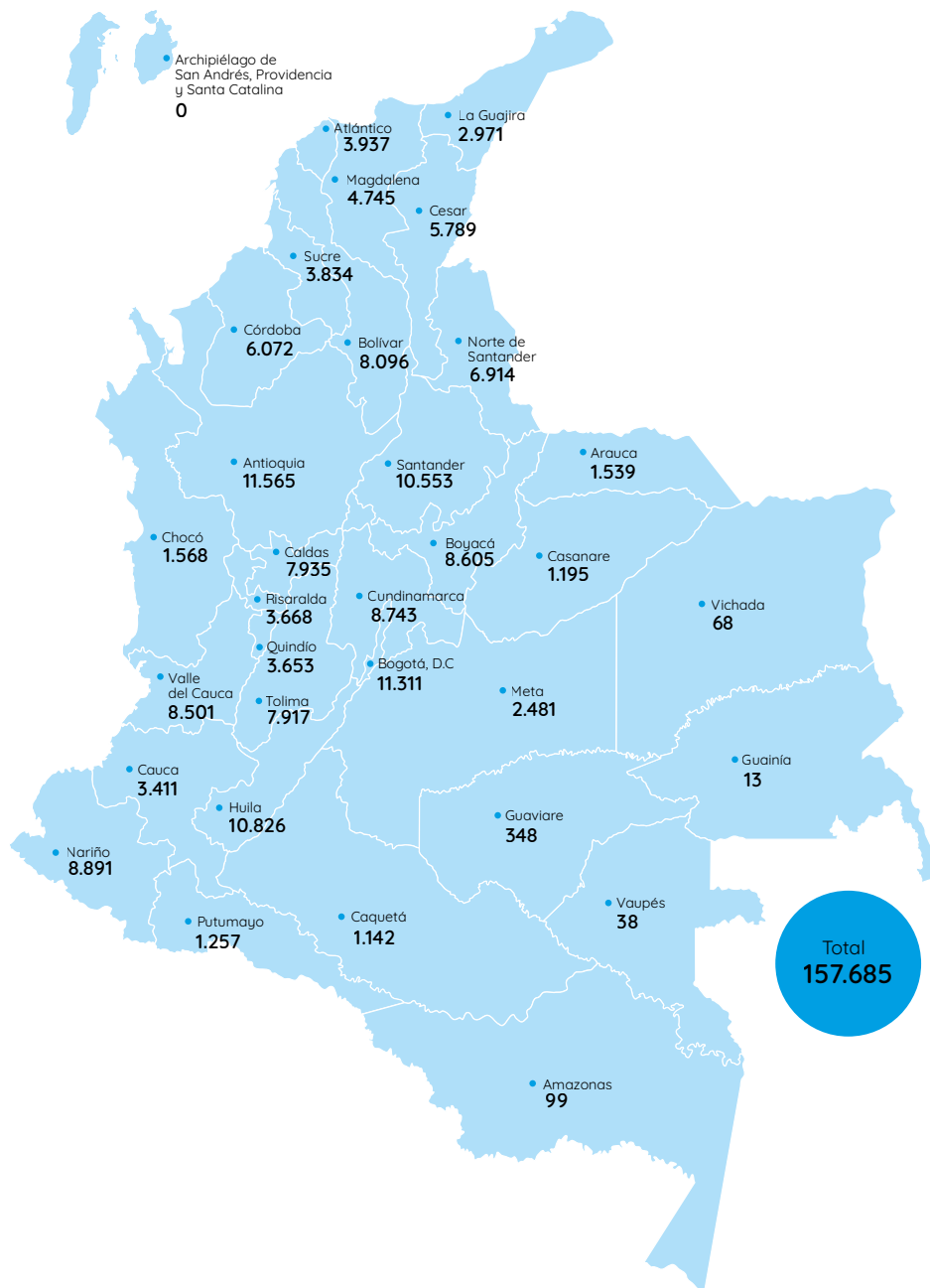
No obstante, a pesar de ser un mecanismo que abre oportunidades para la protección económica a la vejez en trabajadores vulnerables, su incidencia ha sido relativamente menor: entre 2015 y 2018 solo 1,4% de los afiliados a Colpensiones que alcanzaron la edad de jubilación optaron por convertir su indemnización sustitutiva en una anualidad vitalicia a través del programa. Los datos más recientes de ahorro en el programa BEPS, a corte diciembre 2021, muestran que de 1.645.663 vinculados, 824.675 habían ahorrado al menos una vez en el programa, de los cuales 157.685 hicieron algún ahorro en 2021. Sin embargo, el monto promedio de este

ahorro anual a nivel nacional, de \$136.795 pesos para 2021, no sería suficiente para proveer un ingreso vitalicio que garantice un nivel de consumo básico: según Villar y Forero (2018), para recibir un BEP equiva-

lente a la línea de indigencia es necesario ahorrar entre \$16 y \$20 millones de pesos.

El Mapa 2 muestra la distribución de los ahorradores activos al programa a nivel departamental en 2021.

Mapa 2. Distribución número de ahorradores activos en BEPS por departamento 2021



Fuente: Colpensiones (2021)

Hay que tener en cuenta que el programa BEPS es reciente, y que cuenta con un gran potencial para cerrar las brechas en la regulación de la protección económica en la población informal. De hecho, las opciones que otorga el programa en la etapa de desacumulación pueden ser atractivas para un número importante de afiliados: según Becerra et al. (2022), en 2019 había cerca de 23 millones de personas que habían contribuido al sistema pensional en algún momento de su vida laboral, y cuyos ahorros podrían convertirse en una anualidad vitalicia. La realización del potencial de BEPS como mecanismo de ahorro a largo plazo puede verse potenciada por el Decreto 1174 de 2020 (que reglamenta el artículo 193 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), a través del cual se reglamentó el ‘Piso Mínimo de Protección Social’, que generó un sistema de cotizaciones para la protección a la vejez para trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo.

En este esquema, los trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo están obligados a vincularse al esquema BEPS, donde sus empleadores deben hacer aportes obligatorios por un monto equivalente al 15% del salario devengado. Ésta es una regulación innovadora desde el punto de vista de protección social a los trabajadores informales, que genera un mecanismo de ahorro de largo plazo a

trabajadores de bajos ingresos, cubriendo un hueco en la legislación existente. Aunque puede tener el riesgo de generar incentivos a empleadores formales a reducir el salario de sus trabajadores para entrar en un esquema con obligaciones laborales menores (argumento que han canalizado las organizaciones sindicales en contra de esta regulación), termina siendo una respuesta válida a una realidad innegable, en la que la mitad de la economía colombiana es informal y se encuentra por fuera del alcance del sistema contributivo. Para su correcto funcionamiento, no obstante, es necesario que haga parte de un sistema unificado y no particionado como el actual, como se verá en la siguiente sección, de propuestas de reforma.

5.3.5. Las propuestas de reforma al sistema de protección económica a la vejez

En la literatura reciente sobre el esquema pensional colombiano se ha venido generando cierto consenso sobre los principales problemas de un sistema costoso, regresivo y de baja cobertura, y sobre la necesidad impostergable de que el Estado implemente una reforma estructural al sistema. No obstante, las alternativas de reforma pensional no generan tanto consenso, dado que se han planteado una se-

rie de propuestas que a partir del mismo diagnóstico llegan a conclusiones muy distintas. Las propuestas convergen en que el nuevo sistema debe contar con cuatro aspectos: el aumento de cobertura a través del fortalecimiento del pilar solidario de Colombia Mayor; una mayor equidad a través de la eliminación de los subsidios regresivos del actual régimen público; asegurar la sostenibilidad del sistema; y garantizar pensiones suficientes y vitalicias (Becerra et al.; 2022). El aumento en cobertura del componente contributivo, sin embargo, es solo posible a partir de una reducción de la informalidad en el mercado laboral, como principio subyacente a un sistema pensional basado en el ahorro de los hogares y no solo en subsidios otorgados por el Estado (aunque una reducción de las demandas requeridas puede aumentar la población susceptible de recibir una pensión contributiva).

Acá se explicarán las cuatro principales alternativas que se han planteado en los últimos años para implementar una reforma estructural al sistema de protección económica a la vejez en Colombia: la reciente propuesta de pilares de Fedesarrollo, la adopción de cuentas nacionales de Asofondos y la Universidad de los Andes, la reforma Multipilar de Villar y Forero (2018), y el marchitamiento de Colpensiones de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF).

a) Reforma de pilares de Fedesarrollo (2022). La propuesta más reciente de Fedesarrollo consiste en la sustitución del actual sistema fragmentado por un esquema más sencillo compuesto por tres pilares. El primero es un pilar gratuito de cobertura universal y beneficios definidos, que entregaría un subsidio correspondiente a medio salario mínimo (\$500.000) a todas las personas mayores de 65 años que no reciban una pensión contributiva. El segundo pilar, de carácter obligatorio, corresponde a los regímenes contributivos actuales, el público a cargo de Colpensiones y el privado administrado por las AFPs, manteniendo la tasa de contribución en 16 Puntos Porcentuales (p.p.) pero eliminando el aporte de 1,5 p.p. al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. La diferencia con el actual sistema es que Colpensiones migraría hacia un modelo de cuentas nacionales, en donde los ingresos y pagos funcionarían como un sistema de reparto, pero el cálculo de la pensión cambiaría a uno similar a las cuentas individuales de ahorro, reconociendo una tasa de interés nacional a los aportes hechos por cada individuo, lo que igualaría los beneficios entre pilares. Por último, un tercer pilar voluntario de ahorro individual que mantendría los incentivos tributarios del actual esquema volun-

tario. En esta propuesta se eliminarían los subsidios regresivos del actual RPM y se garantizaría cobertura universal a través del primer pilar, aunque aún se mantendría la competencia entre los pilares contributivos si bien con beneficios prestacionales equivalentes. Se estima que el costo del pilar no contributivo alcanzaría 2,18% del PIB, lo que implicaría la necesidad de una graduación para acomodar este gasto dentro del contexto del cumplimiento de la regla fiscal.

b) Reforma de Asofondos. El gremio de las Administradoras de Fondos de Pensiones plantea una reforma similar a la de Fedesarrollo (2022), donde los dos regímenes contributivos actúan bajo un esquema de competencia, pero otorgando prestaciones pensionales similares calculadas por la metodología de cuentas nocionales. En este sentido, Colpensiones se convertiría en una AFP pública que competiría con las AFPs privadas. Las diferencias radican en tres aspectos. El primero es en el pilar universal, el cual no se plantea con un monto de medio salario mínimo sino de una línea de pobreza extrema, lo cual puede otorgar menor nivel de bienestar, pero tiene un costo fiscal menor que puede facilitar su implementación en la práctica. El segundo aspecto es el

del régimen semi-contributivo, que no sería eliminado como en la propuesta de Fedesarrollo, sino que sería potenciado como un mecanismo de ahorro y desacumulación para los trabajadores que transitan frecuentemente entre la formalidad, la informalidad y el desempleo. De esta forma, la anualidad vitalicia de los BEPS se complementarían con el primer pilar solidario para otorgar un ingreso básico a la población mayor sin pensión. El tercer punto es el énfasis en una actualización periódica de los parámetros del sistema, siguiendo tablas de mortalidad, tasas de interés técnico y buenas prácticas internacionales.

c) Reforma Multipilar de Villar y Forero (2018). Las anteriores propuestas de reforma pensional solucionan la asignación regresiva de subsidios del régimen público, haciéndolo migrar hacia un sistema de cuentas nocionales que replique el funcionamiento del régimen privado de ahorro individual. Sin embargo, se mantendría la lógica de competencia entre los dos regímenes públicos, un sistema atípico a nivel internacional, donde solo existe en Perú (que replicó el esquema colombiano). La competencia entre regímenes es perjudicial para un sistema pensional en un sentido general, dado que ambos regímenes cuentan con fortalezas

y debilidades diferentes, las cuales podrían aprovecharse mejor en un esquema de complementariedad. Bajo esta premisa, Villar y Forero (2018) proponen un esquema multipilar en el que cada componente del sistema interactúa con los demás buscando garantizar universalidad en la cobertura y, sobre todo, incentivar el ahorro de los hogares.

El sistema multipilar propuesto estaría compuesto entonces por cinco pilares. El primer pilar, similar a las dos reformas descritas, sería de carácter universal para todas las personas mayores que no reciben una pensión contributiva, con un monto similar a la propuesta de Asofondos, de una línea de pobreza extrema, para reducir el impacto fiscal. Este ingreso básico otorgado por el Estado sería complementado con el ahorro logrado por los trabajadores en un pilar intermedio, correspondiente al esquema semi-contributivo de BEPS, en donde los trabajadores informales podrían ahorrar si quieren aumentar su ingreso en la vejez, y que actuaría de manera complementaria al pilar básico universal.

Después de estos dos pilares, dirigidos a la población informal, se encuentran los dos regímenes contributivos, que actuarían de manera complementaria. Para esto, se propone unificar ambos

regímenes contributivos en un solo sistema, que particionaría el ingreso de todos los trabajadores en dos tramos, el primero para el régimen de reparto y el remanente para las cuentas de ahorro individual. De esta forma, el régimen público (Pilar Dos) recibiría las cotizaciones de todos los trabajadores hasta cierto umbral (se propuso 1 salario mínimo, un umbral más alto desequilibraría las cuentas fiscales en el largo plazo), y otorgaría una prestación equivalente máximo hasta ese umbral; la propuesta innovó con respecto a anteriores versiones en que el subsidio otorgado por el Estado se reduciría a medida que aumenta el ingreso del afiliado a través de un gradiente del subsidio que depende del nivel del ingreso del afiliado, para evitar otorgar subsidios estatales a los trabajadores de altos ingresos.

Por su parte, el régimen privado de ahorro individual (Pilar Tres), recibiría el excedente de las cotizaciones por encima del umbral para ingresarlo en una cuenta individual, lo que complementaría la pensión básica otorgada por el Estado; la ventaja acá es que en la fase de desacumulación el régimen privado no se enfrentaría a ningún riesgo macro ni individual, dado que la suficiencia de la pensión básica estaría garantizada por el Estado. Por últi-

mo, el pilar de ahorro voluntario (Pilar Cuatro) seguiría existiendo con los beneficios tributarios tal como funciona en la actualidad.

d) Reforma Estructural Pensional de

ANIF. La propuesta de reforma estructural pensional (REP) de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) 2018, va más allá de las dos primeras reformas, al plantear no un esquema de competencia con una AFP pública sino el marchitamiento del régimen de reparto y la unificación en un solo sistema de ahorro individual todas las cotizaciones, administradas por las AFPs. Aunque con esto se lograría por un lado acabar la competencia entre regímenes y unificar el sistema y, por el otro se lograría reducir el costo fiscal en el largo plazo, al parar las cotizaciones de trabajadores al régimen público se aumentaría el déficit fiscal de forma sustancial en el corto y mediano plazo.

Adicionalmente, ANIF considera que el esquema BEPS desincentiva el ahorro individual ante la promesa de subsidios otorgados por el Estado, por lo que propone reemplazarlo por un esquema de hipotecas inversas, en el que la vivienda propiedad de las personas mayores se habilitaría como un activo líquido que complementa los ahorros

pensionales, a cambio de la propiedad del inmueble cuando fallece el pensionado. ANIF plantea complementar esta reforma con un aumento progresivo de la edad de pensión hasta los 62 años para las mujeres y 67 años para los hombres, una reducción del valor de las pensiones sustitutivas de 100% a 75% (una medida acorde con los estándares internacionales), y una reforma laboral que propenda por la flexibilización mediante la reducción de los costos no salariales.

5.3.6. Ahorro

La protección a la vejez desde la perspectiva pasiva puede lograrse bien sea por el sistema de protección social a través de las cotizaciones pensionales y el sistema de subsidios no contributivos, o de forma individual a partir de la acumulación de activos y la generación de ingresos a partir de estos. La decisión de consumir menos en el presente para ahorrar esos recursos y consumir más en el futuro depende tanto de factores endógenos –la manera en que los individuos descuentan el futuro o la aversión al riesgo– como de factores exógenos –el rendimiento de los recursos ahorrados y los instrumentos existentes para ahorrar–. A continuación, se realizará un breve recuento de cuáles son los mecanismos formales e informales de que disponen las personas para aho-

rrar y los resultados de tres estudios que consideran este problema en Colombia.

Por las condiciones de plazos, montos y seguridad, el ahorro para el retiro laboral se relaciona más con los mecanismos formales que con los informales, y en particular con los fondos de ahorro voluntario y los fondos de pensiones voluntarias. No obstante, los datos de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes sugieren que las personas mayores, tanto las pensionadas como las que no cumplieron los requisitos para pensionarse, siguen ahorrando mediante otros mecanismos formales, como las cuentas de ahorro o los certificados de depósito, e informales, como los grupos de ahorro.

5.3.6.1. Instrumentos formales

Son aquellos que, por ser ofrecidos y operados por una institución financiera, ofrecen una garantía institucional sobre los recursos depositados. Asimismo, le ofrecen al titular de los recursos un rendimiento financiero en función del monto y del tiempo ahorrado, así como la posibilidad –para algunos de ellos– de realizar retiros sin agotar todos los recursos; a cambio, las instituciones financieras cobran un costo por su operación.

› **Cuentas de ahorro:** son instrumentos que le permiten al titular depositar en

una entidad financiera un monto de dinero, por el cual recibirá periódicamente unos rendimientos. A cambio de la alta liquidez y la facilidad para realizar transacciones que ofrecen, los rendimientos de las cuentas de ahorro suelen ser menores que otros mecanismos alternativos.

› **Cuentas de ahorro programado:** es un tipo de cuenta de ahorro en el que el titular se compromete voluntariamente a realizar unos aportes periódicos para cumplir con una meta de ahorro programada. Aunque estas cuentas suelen ser de libre inversión, la mayoría de los motivos de ahorro están relacionados con la adquisición de vivienda o de vehículo, la educación de los hijos y la realización de un viaje. En Colombia, las cuentas de ahorro programado cuyo propósito sea la adquisición de vivienda son elegibles para recibir subsidios del gobierno nacional.

› **Fondos de ahorro voluntario:** como uno de los componentes estructurales de un sistema pensional, los fondos de ahorro voluntario buscan complementar las cotizaciones obligatorias a pensiones a través del ahorro en mecanismos financieros cuya condición es no ser retirados hasta el momento de la jubilación. Para incentivar el aho-

rro en estos instrumentos, el gobierno ofrece beneficios tributarios que dependen del monto ahorrado. Sin embargo, dado que estos beneficios se materializan al momento de pagar los impuestos, son aprovechados en su mayoría por la población de altos ingresos que tiene que pagar el impuesto de renta. Como consecuencia, se han concentrado en la práctica en los trabajadores de altos ingresos, con una incidencia marginal en la población vulnerable.

- ▶ **Los BEPS:** explicados en la sección anterior, funcionan como un complemento a los regímenes pensionales para las personas que devengan menos ingresos; si en el momento del retiro el aportante no cumple con los requisitos para obtener una pensión, puede trasladar los recursos a una cuenta del programa BEPS para que sean ejecutados mediante anualidades vitalicias.
- ▶ **Certificados de depósito:** son instrumentos de bajo riesgo que ofrecen un interés sobre los recursos depositados una vez se haya cumplido el término fijo pactado, que suele estar entre uno y treinta y seis meses. Al ser un título valor, puede ser negociado en los mercados secundarios antes del vencimiento asumiendo los posibles costos

de sanción o de descuento. Por esta razón, los certificados de depósito son instrumentos de baja liquidez, aunque los rendimientos son más altos que los de una cuenta de ahorro.

- ▶ **Cesantías:** son un ahorro forzoso que paga anualmente el empleador a título del trabajador; su propósito es proteger al trabajador en caso de que se quede sin empleo. Las cesantías también pueden ser utilizadas como colateral para créditos de adquisición de vivienda. En Colombia, las cuentas de las cesantías deben garantizar al titular una rentabilidad mínima, que es fijada por la Superintendencia Financiera, en función del perfil de ahorro que escoja el titular: de corto o de largo plazo.
- ▶ **Fondos cooperativos:** el valor total de cada fondo es igual a la suma de todos los aportes de los miembros del fondo, y cada miembro posee una cuenta individual cuyo valor (1) se determina a partir de la participación en el total y (2) cambia en función de los aportes y retiros de los afiliados, así como de la valoración de las inversiones en las que estén invertidos los recursos del fondo.

5.3.6.2. Instrumentos no formales

Son aquellos cuya operación no está mediada por una entidad financiera, sino

que funcionan a partir del compromiso y la disciplina de los mismos individuos. Por esta razón, el funcionamiento de estos grupos prioriza elementos como la confianza entre sus miembros, la liquidez a corto plazo, la transparencia en la gestión de los recursos y las metas de ahorro fijadas.

› **Grupos de ahorro:** son esquemas colaborativos en los que varios individuos –usualmente miembros cercanos de una comunidad familiar, étnica o laboral– aportan una cuota para un fondo común de recursos durante un período determinado y reciben un dinero en contraprestación por sus aportes. Por sus características, estos grupos suelen clasificarse en dos tipos (Bouman, 1995):

› **Grupos de crédito y ahorro rotativo (ROSCA, por su nombre en inglés):** en este tipo de grupos, los recursos ahorrados se distribuyen por turnos entre los miembros del grupo hasta que se hayan cubierto todos los participantes, que suelen ser entre diez y veinte personas. En el funcionamiento de los ROSCA no suele haber intereses, pues lo que reciben en cada turno los miembros es igual a la suma de sus aportes durante el ciclo de ahorro, de manera que su principal atractivo es lograr la

meta de ahorro en un tiempo inferior al que se lograría con el ahorro individual (Martín, 2014). Los turnos suelen repartirse por sorteo. No obstante, el organizador del grupo suele escoger el primer turno, y puede haber alguna reasignación en función de las necesidades emergentes de los participantes, por lo cual, como lo destaca Martín (2014), los ROSCA también pueden actuar como un seguro ante emergencias. En Latinoamérica reciben distintos nombres: vaquita, en Argentina; natillera o cadena, en Colombia; tanda, en México; rueda de ahorro, en Paraguay, entre otros (Martín, 2014).

› **Grupos de crédito y ahorro acumulativo (ASCA, por su nombre en inglés):** al igual que los ROSCA, los fondos comunes se conforman a partir de los aportes periódicos de los integrantes; sin embargo, en los ASCA los recursos no se reparten rotativamente, sino que se acumulan para ser prestados entre sus miembros, de acuerdo con sus necesidades (Martín, 2014). Quienes usen los recursos deben pagar un interés, que es el que hace acumulativo el ahorro grupal. La complejidad inherente a la acumulación de recursos hace necesaria la existencia de una instancia que lleve la cuenta de los aportes de los miembros y de los recursos pres-

tados y retornados. El funcionamiento de los ASCA es muy parecido al de las cooperativas; tanto así que varias organizaciones formales de ahorro y crédito han nacido de grupos de ahorro acumulativo al interior de las empresas. También hay casos en los que los ASCA nacen por iniciativa de organizaciones externas a la comunidad, que ven en ellos una forma de promover la cultura del ahorro y de construir lazos sociales entre la comunidad:

- ▶ **Grupos de ahorro:** son grupos en los que sus miembros aportan periódicamente una cuota para lograr una meta común de ahorro con un horizonte de tiempo compartido. Cuando se cumple el tiempo, el fondo se divide entre sus miembros. Los clubes de ahorro no realizan operaciones de crédito, y los recursos recaudados son depositados en una entidad financiera o son puestos bajo custodia de un miembro. El motivo más común de los clubes de ahorro son las compras navideñas, aunque también hay casos de clubes organizados por agricultores para comprar al por mayor insumos y materias primas, cuyo precio suele ser menor en grandes cantidades, y también hay clubes de ahorro que se organizan entre la población escolar para fomentar la cultura del ahorro.

- ▶ **Grupos de ayuda mutua:** el propósito de estos grupos es ahorrar para situaciones adversas, como las enfermedades y la muerte. Los miembros aportan periódicamente una cuota al fondo común, del cual se ejecutan los recursos en función de las necesidades emergentes de los miembros.

Los mecanismos de ahorro informal se han convertido en una herramienta importante de promoción del ahorro en la población vulnerable, con la externalidad positiva de fortalecer el tejido social. Sin embargo, su gran debilidad está en el objetivo del ahorro, que por lo general es de corto plazo y cuyos recursos son gastados para la adquisición de bienes durables. La ausencia de un objetivo de largo plazo de protección a la vejez hace que su utilidad sea limitada en términos de mejorar la estabilidad económica en la población mayor.

5.3.6.3. Promoción del ahorro para el retiro en América Latina

En 2019, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó un estudio sobre el ahorro voluntario para el retiro en América Latina. De acuerdo con este, solo el 5,7% de las cuentas individuales pensionales en Colombia ahorran voluntariamente para el retiro, cifra menor que las observadas en Chile (7%) y México (6,8%), pero que

es coherente con una baja incidencia del ahorro voluntario para el retiro en América Latina.

Para explicar este hecho, los autores destacan la existencia de barreras de oferta y de demanda al acceso a los distintos mecanismos de ahorro voluntario. Las barreras de oferta están relacionadas con las características de estos mecanismos y del sistema financiero que hacen poco atractivos estos productos de ahorro para los trabajadores, que en su mayoría son informales y devengan bajos ingresos. Las barreras de demanda hacen referencia a los factores que explican por qué los individuos eligen no ahorrar a largo plazo. Entre las barreras de oferta se destacan los costos de manejo y las dificultades tecnológicas, particularmente en las áreas rurales; entre las barreras de demanda, los factores psicológicos, la educación financiera, la capacidad limitada para ahorrar y la casi inmediata liquidez que demanda la mayoría de población (Bosch et al., 2019).

Los autores destacan que varias de esas barreras pueden ser enfrentadas mediante reformas laborales, que promuevan la igualdad de oportunidades de acceso al mercado laboral y mejoren la calidad del empleo, y pensionales, que incrementen la cobertura del sistema pensional y estimulen los ahorros voluntarios a través de incentivos fiscales y de la reducción en las distorsiones entre los regímenes obligato-

rios y voluntarios (Bosch et al., 2019).

El estudio también propone algunas intervenciones de política de tipo conductual para fomentar el ahorro, como introducir la inscripción automática a fondos voluntarios de ahorro, simplificar las opciones de manejo del portafolio, utilizar recordatorios para que los individuos tengan presentes los beneficios de largo plazo del ahorro y ofrecer, cuando sea necesario, subsidios o incentivos para minimizar la sensación de pérdida por los recursos no consumidos (Bosch et al., 2019). Asimismo, los autores destacan la importancia de reducir los costos de transacción por medio de innovaciones tecnológicas y financieras.

Al respecto, la organización Innovations for Poverty Action (IPA) realizó entre 2016 y 2018, junto con la Unidad de Mercados Laborales del BID, Colpensiones y la Dirección de Monitoreo y Evaluación de las Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP), varias evaluaciones aleatorizadas para determinar el impacto que los mensajes de texto tenían en el ahorro para el retiro en Colombia, vía los aportes que las personas realizan a las cuentas BEPS (Karlán et al., 2019). Los mensajes de texto fueron personalizados en función del tipo de intervención que quería realizarse: conductual (hacer sentir el retiro como algo vívido y presente; hacer ver el retiro como algo visible y común, o reducir

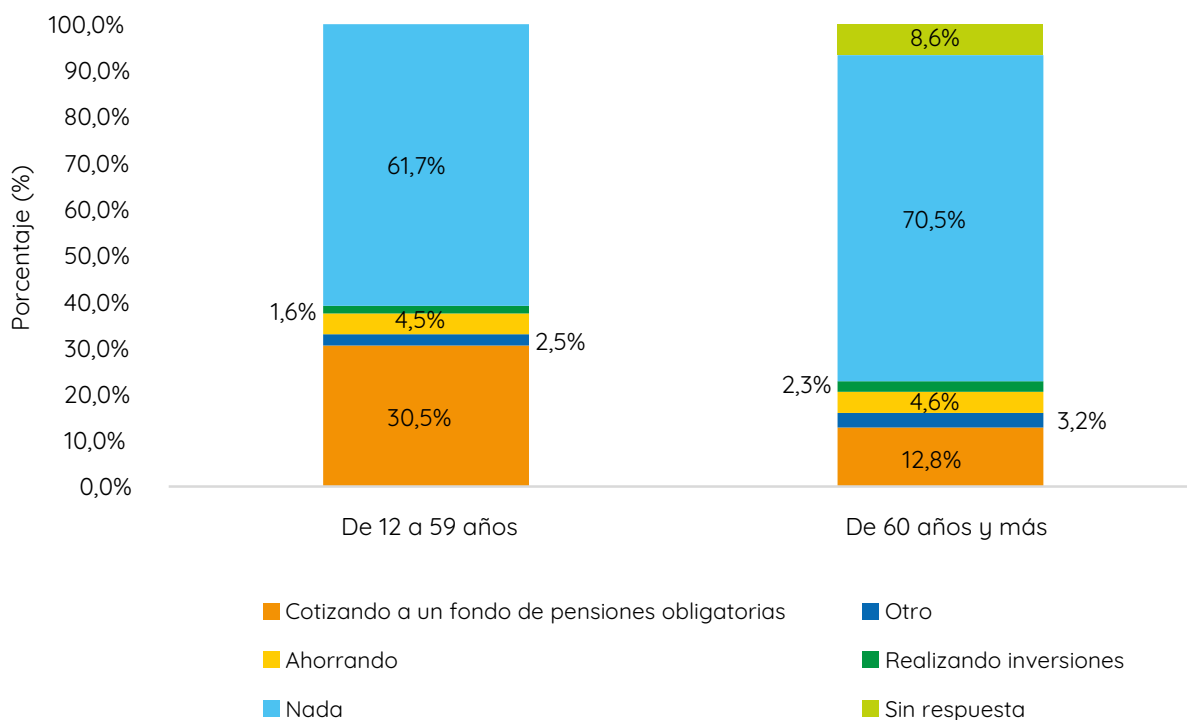
la sensación de pérdida que va aparejada al ahorro) o de cumplimiento (informar el cumplimiento mensual o anual de las metas de ahorro). La intervención conductual se realizó en la primera ola, la de cumplimiento en la segunda, y luego se realizó una tercera ola para verificar la persistencia de los efectos observados en las dos primeras olas. Estas intervenciones fueron complementadas con llamadas telefónicas a los afiliados al programa que no habían realizado ningún aporte a la fecha.

Los resultados indican que las intervenciones fueron efectivas para incrementar los aportes de quienes ya ahorraban, pero no para motivar el ahorro entre quienes no aportaban al programa. Asimismo, los impactos positivos fueron más significativos entre quienes tenían mayor edad y mayores ingresos y habían abierto su cuenta BEPS más recientemente respecto al momento de la intervención (Karlan et al., 2019). En cuanto al tipo de intervención, la más efectiva fue la de cumplimiento, y los autores encontraron que el reporte del cumplimiento en relación con las metas de ahorro más bajas fue más efectivo para incrementar el número de depósitos; que el reporte de las metas de ahorro más altas fue más efectivo para incrementar el monto depositado, y que las metas mensuales fueron más efectivas que las metas anuales como marco de referencia.

Además, los resultados que encontró la organización IPA son coherentes con los hallazgos de Iregui et al. (2018), quienes estudiaron los determinantes del ahorro formal e informal en Colombia. Las autoras encontraron, a partir del análisis de la segunda ola de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes, que la propensión a ahorrar, tanto en montos como mediante instrumentos formales, se incrementa con el ingreso, la escolaridad y la tenencia de una vivienda; también sugieren que las campañas de educación financiera que estén enfocadas a cambiar las actitudes respecto a cómo se gasta el ingreso disponible y que promuevan una comparación entre pares pueden mitigar los sesgos conductuales y ayudar a que los individuos tomen mejores decisiones financieras (Iregui et al., 2018).

Para caracterizar los mecanismos de ahorro que asumen las familias en Colombia, se comienza por el análisis de las acciones que se realizan para prepararse económicamente para la vejez. En la siguiente figura se presentan los resultados por grupo de edad. La respuesta más frecuente (mayor al 60%) es no estar realizando nada, el 30,5 % de las personas ocupadas o desocupadas entre 12 y 59 años cotiza a un fondo de pensiones obligatorio; en el caso de las personas de 60 años y más este valor asciende a 10,8 %.

Figura 19. Acciones para mantenerse económicamente en su vejez, por grupo de edad



Fuente: GEIH 2021, factores de expansión Censo Nacional 2018.

Con el fin de abordar las preferencias de las personas mayores en cuanto a ahorro en activos, se realizó una comparación de la tenencia de activos en hogares con y sin personas mayores, analizada a partir de las opciones disponibles en la GEIH 2021. Se encontró que para la gran mayoría de ítems la tenencia por parte de los hogares con personas mayores es superior a aquellos sin personas mayores. Los bienes en donde se observa una mayor diferencia en el porcentaje de tenencia a favor de los hogares con personas mayores son: servi-

cio de teléfono fijo con 30,9%, horno eléctrico o de gas con 22,9%, servicios de televisión por suscripción con 59,7%, lavadora con 63,7% y nevera con 85,6%. En contraste, los únicos bienes que se concentran más en los hogares que no tienen entre sus integrantes a personas mayores son: motocicleta, bicicletas, servicios de internet, computador, ventilador y DVD. Esto evidencia una mayor tendencia de las personas mayores a propender por la posesión de activos, lo cual puede considerarse como una forma de ahorro en bienes tangibles.

Tabla 5. Porcentaje de hogares con y sin personas mayores según posesión de activos, 2021

Activo	Hogares sin personas mayores	Hogares con personas mayores
Servicio de teléfono fijo	16.9%	30.9%
Servicio de televisión por suscripción cable o antena parabólica	55.0%	59.7%
Servicio de internet	52.1%	47.2%
Máquina lavadora de ropa	59.1%	63.7%
Nevera o refrigerador	81.1%	85.6%
Licuada	80.3%	84.1%
Estufa eléctrica o de gas	90.2%	90.5%
Horno eléctrico o de gas	17.4%	22.8%
Horno microondas	12.6%	15.8%
Calentador de agua eléctrico o de gas o ducha eléctrica	20.4%	24.5%
Televisor a color	89.2%	91.5%
Dvd	10.5%	9.7%
Equipo de sonido	30.1%	30.3%
Computador (para uso del hogar)	32.3%	28.2%
Aspiradora / brilladora	2.9%	4.5%
Aire acondicionado	3.5%	3.9%
Ventilador o abanico	35.7%	33.8%
Bicicleta	26.3%	19.2%
Motocicleta	28.5%	17.1%
Carro particular	11.8%	14.1%
Casa, apartamento o finca de recreo	1.8%	3.3%

Fuente: GEIH 2021, factores de expansión Censo Nacional 2018.

Esta diferencia en bienes muebles, relativamente menor, se vuelve significativa al observar la posesión de bienes inmuebles. Para 2021, se encontró que para los hogares con personas mayores el 56,1% propia totalmente pagada, comparado con solo 22% de los hogares sin personas mayores. En contraste, mientras el 21% de los primeros vive en arriendo o subarriendo, esta cifra salta hasta el 52,2% para los hogares

sin personas mayores. La contundencia de estas cifras muestra la importancia que representa la vivienda como un vehículo de ahorro de las personas mayores en Colombia, lo cual abre oportunidades importantes para canalizarla como un mecanismo de ingresos en la vejez. Lo anterior se puede lograr mediante la implementación de hipotecas inversas, como será descrito en la sección de recomendaciones.

Tabla 6. Porcentaje de hogares con y sin personas mayores según tipo de posesión de la vivienda, 2021

Posesión de la vivienda de vivienda	Porcentaje por columna		
	Hogares sin personas mayores	Hogares con personas mayores	Total
Propia, totalmente pagada	22%	56%	33%
Propia, lo están pagando	4%	2%	3%
En arriendo o subarriendo	51%	21%	41%
En usufructo	20%	18%	19%
Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva	3%	3%	3%
Otra	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: GEIH 2021, factores de expansión Censo Nacional 2018.

Otro canal para aprovechar la posesión de bienes inmuebles es a través del arriendo de estos para generar un ingreso periódico por el concepto de rentas de capital. Sin embargo, la incidencia de los ingresos por arriendo no es tan alta como podría esperarse: según la GEIH 2021, el número total de personas mayores que reciben ingresos por concepto de arriendos son 567.721, que corresponde al 8,4% de la población mayor y el 1,1% de la población total. Las personas mayores recibieron por concepto de arriendo un valor mensual promedio de \$911.466 pesos, lo que muestra el potencial de este mecanismo para garantizar la estabilidad económica de las personas mayores que cuentan con este ingreso.

Por otro lado, en los grupos focales encontramos que la mayoría de las personas no tienen la posibilidad de ahorrar y quienes lo hacen es a través de inversiones en finca raíz, cooperativas, cadenas (o natilleras), alcancías y la pensión. En cuanto a los mecanismos de ahorro en su mayoría las personas de estratos 1 y 2 enfocan sus ahorros a corto plazo ya sea para gastos por necesidad o por gustos porque sus recursos e ingresos no les permiten proyectarse a largo plazo. En cambio, las personas de estratos 4, 5 y 6 tienen más posibilidades de invertir sus ahorros a largo plazo. Por ejemplo, para su vejez. Como se puede ver en las siguientes experiencias.

“Nosotros siempre hemos pensado que un tema de ahorro es la pensión, ahí tiene uno un tema de ahorro, pero nosotros de un tiempo para acá venimos haciendo como una inversión siempre en bienes raíces, el tema inmobiliario. Entonces, lo que hacemos es que invertimos en proyectos de construcción y luego vendemos el apartamento con una valorización, y con esa valorización compramos otros, y así vamos ahorrando y ahorrando para el tema de que cuando se llegue ese día, ese día en que no podamos producir más, pues tengamos ese ahorro”.

(GF, 41 a 59 años, estratos 5 y 6, Bogotá).

“Por lo menos, en mi caso, me fascina hacer cadena. Entonces esa es la forma de yo ahorrar, ¿sí me entiende? O sea, termino una y empiezo la otra, esa es la forma mía de ahorrar, no más. Y cuando uno tiene la oportunidad, meter la plástica así en alcancía, pero de resto uno cómo va a poder ahorrar”.

(GF intergeneracional, estratos 1 y 2, Bogotá).

“Yo sí, yo todas las monedas de 500 y de 1.000 que me aparezca las voy metiendo... las monedas de 1.000 y de 500 que aparezcan en mi casa eso es sagrado, sí. Mis hijas cuando vienen con el vuelto sin decirme nada, ellas mismas van y si... a la alcancía de aquí a diciembre ya”.

(GF, 41 a 60 años, estratos 1 y 2, Barranquilla).

“Yo personalmente si ahorro, estoy en una cooperativa, tengo unos créditos y unas ideas de inversión en el mediano plazo, pero yo creería... y también es lo más tremendo a mí me descuentan una plástica mes a mes en el fondo de pensión, pero esa que me descuentan del fondo de pensión es la que menos yo espero, la que me da menos seguridad me da, de esa no espero nada”.

(GF de 18 años, estratos 3 y 4, Manizales).

De igual forma, en los hallazgos cualitativos encontramos que las personas identifican que una vivienda propia es otro mecanismo de ahorro a largo plazo. En los grupos focales de Quibdó y Pasto las personas afirman la necesidad de que en su territorio exista subsidio de vivienda para las personas mayores.

“Desafortunadamente (...) muchos vivimos en arriendo y en piezas pequeñas que tú dices “pero dónde le cabe esa cama, donde le cabe eso” (..) la idea es, tener una casa no es una riqueza, y eso es verdad, tener una casa también requieren impuestos, requiere pagar, pero no tenerla es una necesidad, porque yo en mi casa puedo si quiero meter a la vecina, al vecino, así sean de la misma comunidad, y sé que van a estar igual que yo, por lo menos nos vamos a acompañar los tres, pero cuando no tenemos esos apoyos, nada”.

(GF intergeneracional, estratos 1 y 2, población LGBTQ+).

“Tener casa propia es una forma de ahorro (...) porque como dicen, no hay cosa más bonita que tener dónde meter la cabeza para poder descansar. Que nadie le diga a usted por qué está aquí, váyase”.

(GF intergeneracional, estratos 1 y 2, Tunja).

“Tener una vivienda propia, es un mecanismo de ahorro (...) Sí, todo lo que se paga de arriendo, 200 no más. En un año cuánto es. Eso es una vaquita de leche de las personas que tienen plata

(GF, mayores de 60 años, estratos 1 y 2, Pasto).

Ahora bien, las personas no pueden ahorrar a causa de diferentes condiciones: no cuenta con un ingreso fijo, carecen de empleo, por el pago de deudas, porque son responsables del cuidado de niños, niñas, jóvenes y/o personas mayores, entre otras. Como lo evidencian en los siguientes testimonios.

“Como te digo, mi mamá y mi papá no tuvieron pensión, entonces prácticamente queda muy poquito para ahorrar, porque pues primero está el mantenimiento de mi papá y mi mamá con sus temas de salud y medicina prepagada y todo eso. Y siempre, pues el mantenimiento de una persona mayor con pañales, oxígeno, enfermera, eso es una renta que no da como para ahorrar, sí. Mi ahorro está en cuidarme”.

(GF, 41 a 59 años, estratos 5 y 6, Bogotá).

“Ahorita para el nacimiento de la nena dijimos: vamos a ahorrar y empezamos a ahorrar para comprar las cosas de la nena, pero luego de que sacamos la plata, ya no hemos vuelto ahorrar, se aumentaron los gastos, que la leche, que los pañales, que los pañitos, la comida los más grandes, la medicina de los más grandes; entonces no le da uno para ahorrar. Mi familia es de 2 personas y 4 niños, pero es más duro, porque solo hay una persona que genera el ingreso, y más cuando solo se cuenta con un salario mínimo”.

(GF, intergeneracional, Quibdó).

“Nuestros papás nos enseñaban a ahorrar en un puerquito, en una cosecha, pero ya cuando uno llega a la realidad de la vida que tiene su marido, que tiene sus hijos, no se puede ahorrar porque la economía no lo permite, porque si uno tiene un peso más mejora la comida, ese día come pollo. Y si no tiene, pues compra, lo que le alcanza y la economía en la casa es dura, teniendo hijos hay que economizar, es no malgastar. En ese está el ahorro, en no malgastar porque no se tiene para guardar en ningún tiempo”.

(GF, mayores de 60 años, estratos 1 y 2, Pasto).

Por último, la mayoría de las personas identifican la función que cumplen los ahorros no solo para cubrir gastos a corto, medio o largo plazo, sino también para afrontar situaciones adversas, como fue la pandemia por COVID-19. En los grupos focales encontramos que la pandemia fue clave para reforzar y promover la cultura de ahorro en las personas.

“Por experiencias de la vida me obligó a ahorrar mucho antes de la pandemia y la pandemia como que me lo reafirmó tuve que cerrar una empresa durante ese periodo y los ahorros fueron los que me ayudaron a poder pasar la pandemia y de hecho a generar nuevos proyectos para después, para estos periodos para cuando ya estamos saliendo otra vez”.

(GF intergeneracional, estratos 5 y 6, Bogotá).

“La manera de ver el ahorro sí ha cambiado, o sea concientizarse uno de que, si uno no ahorra pues no va a tener ahí para un momento como la pandemia que llegó. Pero yo siento que las personas están lo mismo o peor que ahora. Las cosas están más caras. Pero entonces ya uno cambió esa idea, de que uno sí tiene que ahorrar ¿por qué? porque como está la situación hoy en día no se sabe qué pandemia o qué otra cosa vaya a llegar”.

(GF, mujeres mayores de 60 años y más, estratos 1 y 2, Barranquilla).

“Personalmente lo veo en mis papás, y trato de ser una persona consciente, la cultura del ahorro siempre la he tenido porque a mí me cuentan. Sin embargo, yo considero que es muy distinto el ahorro que uno tiene como adolescente que el que es responsable de una casa u hogar, y si llega a pasar algo pues tengo que tener algo, también hubo muchas empresas que se vieron afectadas, por ejemplo, Avianca, que apenas empezó la pandemia porque no tenía, ese respaldo económico en ahorros... También siento que esto ayudó a muchas personas a despertar, y quizás a esas personas que se gastan todo, sin imaginar que algo puede pasar, les obligó a aprender a ahorrar”.

(GF, 18 a 40 años, estratos 3 y 4, Manizales).

“Sin embargo, todo lo que teníamos ahorrado, se ha venido gastando durante la pandemia, y bueno yo creo que muchas personas del estrés, yo creo que sí están enloqueciendo porque una persona en medio una pandemia sin comida...”.

(GF intergeneracional, Quibdó).

5.4. Conclusiones



La sociedad colombiana se va a enfrentar en las próximas décadas a un proceso de envejecimiento demográfico acelerado, que llevará a la población mayor de 65 años a duplicar su peso en el total, de 10% a 20%, en un periodo menor a 25 años. Por un lado, se puede considerar que este fenómeno plantea un desafío grande en términos de política pública, al acabarse el bono demográfico y aumentar la relación de dependencia entre activos y no activos. Pero, por el otro lado, el envejecimiento también puede considerarse como una oportunidad, en virtud a que si se canalizan esfuerzos para aprovechar la expansión de la economía plateada (Silver Economy), se puede asumir a las personas mayores no como sujetos pasivos a los que se debe atender desde la política pública sino como sujetos activos que pueden aportar al desarrollo económico y social del país.

Con el objetivo de generar este círculo virtuoso entre envejecimiento, integración económica, productividad y crecimiento, un paso esencial es el de cambiar los parámetros culturales y la comprensión del envejecimiento, no como un problema sino como un proceso natural al que nos dirigimos todos. Desde esta perspectiva, la

política pública debe preocuparse no solo por buscar proteger sino integrar a las personas mayores a la actividad económica, lo que se hace generando condiciones propicias para la extensión de la vida laboral y la promoción de las labores de emprendimiento por las personas mayores. Esto tendrá consecuencias positivas no solo a nivel económico sino en otras dimensiones del bienestar de esta población, como una mayor participación social, mejores condiciones de salud mental, mayor capacidad de ahorro y un robustecimiento del tejido social en Colombia.

Esta nueva visión de las personas mayores desde su rol activo debe complementarse con un fortalecimiento del sistema de protección social, en el que se integren los regímenes contributivos de pensiones con los mecanismos de subsidios asistenciales y las herramientas alternativas de ahorro semicontributivo, voluntario e informal. La segmentación del sistema de protección económica a la vejez ha incidido en el aumento de la desconfianza de la población hacia el sistema, y en un menor peso del ahorro de largo plazo dentro de las prioridades económicas de los hogares. Un esquema integrado que haga visibles los beneficios del ahorro redundará en una mayor cobertura y sostenibilidad del sistema pensional, y permitirá generar una red de protección económica efectiva para una población mayor en rápida expansión.

5.5. Recomendaciones



A partir de los procesos de triangulación metodológica y temática realizados entre los capítulos de la **Misión Colombia Envejece - Una Investigación Viva**, se concluye que entre los ejes centrales de una nueva política de protección económica para la vejez se deben contemplar cinco ejes esenciales de política pública.

a) Mercado Laboral: generar las condiciones necesarias para una mayor participación de las personas mayores en el mercado laboral

La demanda laboral de personas mayores se concentra actualmente en el sector de agricultura, y es de esperar que esta fuente de demanda siga siendo dinámica en el futuro, debido a procesos como la migración de la población joven a las ciudades capitales. Por esto, la provisión de bienes públicos y la transferencia de tecnologías de producción para aumentar la productividad del sector agropecuario tendrían un impacto importante sobre los ingresos y el bienestar de la población mayor dedicada a estas actividades.

Más allá de la demanda actual, es estratégico pensar en sectores alternativos donde las personas mayores pueden tener una contribución importante. En el capítulo de Educación a lo Largo de la Vida, se identifican actividades como la atención a primera infancia, la demanda del sector salud y cuidado, y la expansión del comercio al por menor en las regiones como sectores que pueden aprovechar una mayor oferta laboral de personas mayores. Es claro que hay que tener en cuenta la especialización productiva de cada región para identificar de manera diferenciada las necesidades laborales y diseñar la política pública en consecuencia.

Para aprovechar estas nuevas oportunidades, es importante implementar políticas de reeducación y reconversión laboral, que actualicen las habilidades de esta población para mejorar su capacidad de adaptarse a contextos laborales cambiantes. Esto cobra mayor importancia en un contexto en el que las ocupaciones repetitivas y de bajo valor agregado pueden verse reemplazadas por la tecnificación productiva, llevando a un proceso de polarización en el que se reduce la remuneración de las actividades manuales más simples. Este tipo de políticas pueden aprovechar la capacidad

instalada de un sistema educativo que exhibe una demanda decreciente entre la población joven.

- › Dentro de estas políticas resaltan la educación digital y en TIC para brindar herramientas de capacitación para que las personas mayores puedan extender su vida laboral y reintegrarse al sistema productivo. En la ruralidad, políticas de reducción del analfabetismo en las personas mayores surgen como alternativas para la población más vulnerable.
- › Siguiendo el ejemplo de Japón, Colombia podría implementar políticas de alivios tributarios para fomentar la contratación de personas mayores en sectores estratégicos, así como se ha implementado en el pasado para la contratación de jóvenes.

Responsables

Se debe aprovechar la gran capacidad del SENA para capacitar la población en las regiones, a partir de cursos especiales con metodología flexible y adaptada a las necesidades de las personas mayores en términos tanto de educación digital y TICs como de alfabetización. Las Cajas de Compensación pueden complementar este rol del SENA a través de programas de capacitación exclusivamente dirigidos a esta población. El Ministerio de las

TIC puede generar lineamientos para la educación financiera teniendo en cuenta las condiciones especiales de aprendizaje. El gobierno nacional debe asumir la extensión de la vida laboral como un objetivo de política, a partir de la implementación de políticas de promoción de la empleabilidad en la población mayor.

b) Emprendimiento: una alternativa viable para generar ingresos económicos en la vejez

- › Ante las barreras para acceder al mercado laboral a las que se enfrentan las personas mayores, el emprendimiento surge como una alternativa viable para generar ingresos económicos en la vejez. Para facilitar este proceso, es necesario producir políticas públicas e incentivar el surgimiento de mecanismo privados para el apoyo financiero y la capacitación que potencien las actividades de emprendimiento en las personas mayores.
- › Es importante diferenciar entre el emprendimiento de subsistencia y el emprendimiento de oportunidad, los cuales requieren aproximaciones de política diferentes. El primero es al que se ven forzadas las personas mayores vulnerables que buscan un ingreso básico y se introducen a mercados competitivos donde las utilidades son

marginales. El segundo identifica mercados potenciales a los que se ingresa con un producto diferenciado, y por lo general requiere un capital inicial mayor para su surgimiento.

- › Los micronegocios de subsistencia se concentran en los sectores de agricultura y comercio. En estos dos sectores la provisión de infraestructura básica y la capacitación a futuros emprendedores pueden marcar la diferencia en términos del ingreso potencial del emprendimiento, para lo cual el diseño e implementación de políticas específicas a nivel local y regional puede tener un impacto sustancial en el bienestar de las personas mayores que acuden al cuentapropismo.
- › Para el emprendimiento de oportunidad el acceso al capital semilla es un requisito instrumental para poder ingresar al mercado con mayores posibilidades de éxito. Se recomienda la creación de líneas de crédito específicas para la población mayor en el sector bancario, acompañadas de campañas de capacitación financiera para el uso correcto de los recursos y la planificación de la empresa.
- › Las mujeres mayores muestran una menor propensión a emprender que los hombres porque tienen una mayor carga doméstica y de labores de cuidado. Más allá de la economía del

cuidado, las campañas de capacitación para el emprendimiento deben incluir un enfoque diferencial de género para superar las barreras mentales y económicas a las que se enfrentan las mujeres mayores que desean emprender.

- › Un posible nicho de mercado para estos emprendimientos es precisamente la economía plateada, que irá en expansión en los próximos años y puede requerir una comprensión específica de las necesidades y demandas de la población mayor en Colombia. En sectores como la movilidad segura, el ecoturismo, la forma física y el bienestar, los seguros de vida y los bienes y servicios educativos y culturales dirigido a las personas mayores pueden encontrar una demanda en expansión en una sociedad en proceso de envejecimiento.

Responsables

El sector bancario y financiero tiene una gran responsabilidad en la promoción del emprendimiento en las personas mayores, el cual pueden facilitar a través de la apertura de líneas de crédito específicas para esta población, en conjunto con campañas de capacitación para el uso correcto de los recursos. Las cajas de compensación también pueden apoyar la

capacitación de las personas mayores en el emprendimiento, creando líneas de trabajo exclusivas para esta población, un énfasis que brilla por su ausencia en la actualidad. Las agencias de emprendimiento del gobierno nacional como el SENA, Min Comercio, Innpulsa y las Cámaras de Comercio deben adaptar su oferta para ser más incluyentes con la población mayor. Por último, los gobiernos locales y regionales deben identificar la vocación productiva en la que los emprendimientos de personas mayores pueden tener mayor impacto positivo sobre la economía local, e implementar programas de apoyo en capacitación para las personas mayores, sobre todo mujeres, que deseen emprender.

c) Sistema de protección económica a la vejez

- ▶ Es claro que el sistema de protección a la vejez en Colombia requiere de manera urgente una reforma estructural, que genere complementariedades entre los regímenes contributivos, el subsidio no contributivo, y mecanismos de ahorro complementarios como los semi-contributivos.
- ▶ Tras la descripción hecha en el capítulo de las diferentes alternativas que se han propuesto en el país, es posible plantear unos principios básicos que

debe cumplir una reforma pensional: i) acabar los subsidios regresivos del régimen público, y buscar focalizarlos en los trabajadores vulnerables y la población de bajos ingresos; ii) mejorar la equidad horizontal, garantizando que dos trabajadores que hayan ahorrado el mismo monto en el sistema reciban pensiones equivalentes; iii) aumentar la cobertura tanto del régimen contributivo (lo que requeriría reformas complementarias en el ámbito laboral) como del no contributivo, para avanzar en la universalidad en la cobertura para todas las personas mayores de 65 años; iv) buscar un esquema sencillo en donde los ahorradores vean una relación directa entre el ahorro hecho en el presente y la prestación recibida en la vejez, dado que el núcleo de todo sistema de protección económica a la vejez es el ahorro de los hogares.

- ▶ La reforma al régimen contributivo debe tener en cuenta el espacio fiscal del país, dado que en la actualidad el gasto corriente en el sistema pensional es elevado, correspondiendo a más de 3,5% del PIB y a cerca de la tercera parte del ingreso tributario del gobierno central. Los aumentos del gasto deben concentrarse exclusivamente en incrementos de cobertura a través de mecanismos complementarios. Aumentar el rol del sistema públi-

co de manera desproporcionada tiene implícito el riesgo de insostenibilidad en el largo plazo, dado que la transición demográfica implicará un aumento de la relación de dependencia entre adultos mayores y la población trabajadora.

- » El subsidio no contributivo de Colombia Mayor tiene una cobertura limitada (< 30% de la población mayor) y un monto bajo (entre \$80.000 y \$120.000 mensuales). Dadas las barreras estructurales del régimen contributivo en un mercado predominantemente informal, la expansión de cobertura debe complementarse con el subsidio no contributivo, convirtiéndolo en un beneficio universal para todas las personas mayores que no reciben pensión contributiva, y aumentando su monto a la línea de pobreza o al menos la línea de pobreza extrema. El financiamiento de esta reforma puede provenir al menos en parte de la reforma al régimen contributivo.
- » En el sistema de ahorro semi-contributivo, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), pueden adquirir un rol preponderante en solucionar los problemas de la fase de desacumulación del régimen contributivo, al permitir otorgar prestaciones econó-

micas inferiores a la pensión mínima. Aunque hay menor consenso en su rol en la fase de acumulación, puede ser una herramienta importante para canalizar el ahorro de los trabajadores informales y de aquellos que ganan menos de un salario mínimo, aunque las cifras de ahorro por ahora muestran una baja propensión a ahorrar y unos montos relativamente pequeños, siendo un programa de desarrollo incipiente. Una reforma importante en este sentido sería la de eliminar los mecanismos de focalización de los BEPS en trabajadores con ingresos menores a un salario mínimo, abriendo el acceso a toda la población informal para un mecanismo de ahorro de largo plazo.

- » La reforma al sistema de protección económica a la vejez debe abordar de manera explícita la brecha de género, dado que las mujeres se encuentran en desventaja en términos del acceso y el monto de la pensión contributiva. La solución existente, de reducir la edad de pensión para las mujeres, ha terminado profundizando la brecha y actuando en contra de este grupo poblacional. Una solución alternativa es que el Estado garantice un periodo de cotización a pensiones por cada hijo que se tenga.

- › Los parámetros del sistema son un factor instrumental para asegurar su sostenibilidad intertemporal. La tasa de cotización podría limpiarse de cotizaciones solidarias que son percibidas como un impuesto, sobre todo si son pagadas por todos los cotizantes sin importar su ingreso y si logran pensionarse. La tasa de reemplazo debe calcularse en lo posible de manera actuarialmente justa, y los subsidios deben ser focalizados únicamente en la población de menores ingresos.
- › La edad de pensión merece una mención aparte. En primer lugar, deben establecerse mecanismos para que se actualice de manera periódica, a medida que aumenta la expectativa de vida de la población. Pero en vista que cualquier aumento de la edad conlleva un costo político considerable, proponemos que se establezca una edad de pensión voluntaria (manteniendo la edad mínima), en donde una jubilación más demorada venga acompañada de incentivos en términos de tasa de reemplazo. De esta manera, se incentiva la extensión de la vida laboral, pero se deja la opción de pensionarse con la edad mínima.

Responsables

El gobierno nacional debe asumir la implementación de una reforma pen-

sional estructural como una prioridad absoluta de la política pública. La regresividad, alto costo fiscal y baja cobertura de los regímenes contributivos resaltan la necesidad urgente de modificar el sistema, para lo cual es necesario complementar los criterios de equidad social y económica con la consideración de las finanzas fiscales y la solidaridad intergeneracional.

d) Ahorro: la promoción de la cultura del ahorro

- › La promoción de la cultura del ahorro no solo trae beneficios sobre el sistema de protección social, sino que constituye un mecanismo alternativo para asegurar la estabilidad económica en la vejez. El ahorro en activos que generen un retorno, como el arriendo de bienes inmuebles, puede complementar e incluso sustituir la necesidad de contar con pensión contributiva o generar ingresos laborales o por emprendimiento.
- › La educación financiera es uno de los determinantes más importantes de la propensión a ahorrar por parte de los hogares. La reducción de la tasa de descuento con el fin de valorar más el futuro que el presente, la comprensión de las ventajas del ahorro financiero y la necesidad de prepararse para la vejez deben hacer parte del proceso

educativo de los colombianos. Se recomienda introducir de manera explícita elementos de educación financiero en el currículo de la educación básica y en los programas de educación superior.

- » La población trabajadora debe entender lo infundado de la “ilusión de funcionalidad”, en el sentido de pensar que se mantendrán las capacidades laborales intactas durante toda la vida. El ahorro de largo plazo debe ser un objetivo conjunto de la política social, de la estabilidad macroeconómica y de la planificación presupuestal en los hogares, para lo cual hacen falta campañas de difusión a nivel nacional, regional y local que resalten la importancia del ahorro como mecanismo de cubrimiento en la vejez. El impacto de la pandemia en la economía de los hogares ayudó a resaltar la necesidad de ahorrar, pero este evento debe aprovecharse para cambiar los patrones de consumo de manera permanente.
- » Los mecanismos de ahorro formal deben adaptarse a las condiciones sociales y culturales de la población. Esto cobra aún más importancia en las regiones y las zonas rurales, donde el acceso a servicios financieros es considerablemente más limitado que en las grandes capitales. El alcance a nivel nacional del programa BEPS, junto con los bajos costos por transacción que se

han logrado, es una muestra de un programa que busca aumentar la cobertura en la población vulnerable, cuya propensión a ahorrar es más limitada.

- » Los mecanismos de ahorro informal generan externalidades positivas en la población, como la compra de bienes durables, la comprensión de las ventajas del ahorro y la construcción de tejido social. Sin embargo, el alcance de estas herramientas en términos de ahorro de largo plazo es muy limitado, y debe propenderse por modificar el objetivo del ahorro informal para lograr complementar los demás componentes del sistema de protección económica a la vejez.
- » Se ha demostrado que los hogares con personas mayores tienden a mostrar un mayor nivel de posesión de activos que aquellos que no cuentan con esta población. Este ahorro en activos debe canalizarse hacia aquellos que permitan generar un retorno económico, como es el caso de los bienes inmuebles.
- » Para volver la posesión de bienes inmuebles un mecanismo de protección a la vejez, una opción válida es la implementación de hipotecas inversas, en las que una entidad bancaria provee un ingreso mensual a la persona mayor a cambio de la propiedad del inmueble. No obstante, para que este mecanismo funcione de manera adecuada en la población vulnerable, se

debe abrir la puerta a que los herederos puedan asumir la deuda con el banco y recuperar la propiedad de la vivienda. Para esto se recomienda que los intereses financieros solo comiencen a contarse desde el momento de la muerte, ajustando los pagos hechos al beneficiario por inflación.

Responsables

El Ministerio de Educación debe incluir la educación financiera como un componente explícito de la formación ciudadana tanto en los niveles de educación básica como de educación superior. El gobierno nacional debe generar una regulación justa y transparente para la implementación de las hipotecas inversas, cuyo éxito depende de la confianza de la población en la institucionalidad de su implementación. Los gobiernos locales y regionales deben implementar programas de educación financiera e informar sobre la importancia del ahorro de largo plazo, con el fin de incidir en los objetivos explícitos de los mecanismos de ahorro informal que tienen un alcance considerable en las regiones.

e) La economía del cuidado y otros aspectos

En una sociedad en proceso de envejecimiento, uno de los pilares de un sis-

tema efectivo de protección a la vejez es el de abordar la economía del cuidado y garantizar a las cuidadoras y cuidadores un reconocimiento social y una remuneración justa.

Las actividades de cuidado son base fundamental para el bienestar de los hogares colombianos, incidiendo en la capacidad de las personas mayores para generar ingresos activos en el mercado ya sea a través del mercado laboral o del emprendimiento. Esto es especialmente cierto para las mujeres, que reciben una carga desproporcionada de las labores del hogar y de las necesidades de cuidado de la familia.

- ▶ La generación de una economía del cuidado va más allá de un sistema de cuidado estatal. La provisión de servicios públicos de cuidado debe ser focalizados por construcción, y concentrarse en la población vulnerable que acuda a los centros Día y centros Noche provistos por las autoridades locales y regionales. La economía del cuidado consiste en generar desde la regulación y la intervención estatal las condiciones necesarias para el surgimiento de un mercado del cuidado, en el que estas actividades sean remuneradas y reconocidas formalmente como una ocupación laboral.
- ▶ El diamante institucional del cuidado requiere que no solo el Estado busque

de manera activa la creación de una economía del cuidado, sino de la participación activa de familias, empresas y servicios sociales para reconocer esta actividad y buscar mecanismos que favorezcan un mercado de oferta y demanda remunerada de cuidado.

- › Como herramienta para impulsar la economía del cuidado, se recomienda que una parte del monto del subsidio universal que se lograría con la reforma a Colombia Mayor no se entregue en dinero, sino en la forma de cupones o vouchers a ser redimidos por las cuidadoras de las personas mayores, lo cual requeriría la creación de cierta institucionalidad que canalizara estas redenciones. Se podría pensar en cooperativas de cuidado municipal que registren a las cuidadoras y les permitan redimir los cupones como pago por sus servicios de cuidado.
- › Las actividades de cuidado a la población mayor pueden fomentar su participación activa en el mercado laboral y en emprendimientos, por lo que las recomendaciones sobre la extensión de la vida activa de las personas mayores deben ir de la mano de la generación de una economía del cuidado. Esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres mayores, que asumen las actividades de cuidado de los miembros del hogar y facilitan la

generación de ingresos, pero no son correctamente reconocidas por su aporte a la economía del hogar.

Responsables

El Departamento Nacional de Planeación debe incluir en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la búsqueda activa desde la política pública de la generación de una economía del cuidado, que se traduzca en la institucionalidad y los recursos necesarios para impulsarla en una primera instancia desde el gobierno. Las cajas de compensación pueden asumir un rol activo en este nuevo sector, canalizando las necesidades de demanda de sus afiliados con una oferta institucionalizada.

Claramente, un aspecto esencial a la hora del diseño e implementación de las recomendaciones ya descritas debe ser el reconocimiento de las heterogeneidades existentes en la población mayor en Colombia. Desde las diferencias regionales, donde los departamentos andinos como Antioquia, el Eje Cafetero y Boyacá exhiben un índice de envejecimiento mayor que la región Pacífica, el Caribe y los Llanos, y por tanto pueden convertirse en laboratorios para evaluar el impacto de programas en su versión piloto, que luego serían expandidos a todo el territorio nacional. A esto se suman las

diferencias entre la vejez urbana y la rural, las diferencias por condiciones socioeconómicas, y por supuesto la necesidad de adoptar un enfoque de género que reconozca las barreras a las que se enfrentan las mujeres, y en particular las mujeres mayores, para buscar una estabilidad económica y mayor bienestar.

5.6. Referencias



Accius, J., & Suh, J. Y. (2019). The Longevity Economy Outlook: How People Ages 50 and Older Are Fueling Economic Growth, Stimulating Jobs, and Creating Opportunities for All. Washington, DC: ARP Thought Leadership.

Ando, A. & Modigliani, F. (1963). The “Life Cycle” hypothesis of Saving: Aggregate implications and tests. *American Economic Review*, vol. 53, no. 1, part 1, pp 55-84.

ANIF (2018). Elementos para una Reforma Estructural Pensional REP. Clavijo, S. ed. Bogotá: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.

Becerra, O., García-Huitrón, M. & González-Velosa, C. (2022). Protección económica a la vejez en Colombia: Avenidas de Reforma. Nota técnica del BID, 2443.

Bosch, M., Altamirano, A., Cabrita, C. & García-Huitrón, M. (2020). 2019 Pension Indicators for Latin America and the Caribbean. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bosch, N., & Ter Wheel, B. (2013). Labour-Market Outcomes of Older Workers in the Netherlands: Measuring Job Prospects Using the Occupational Age Structure. *The Economist*, 199–218.

Bouman, F. (1995). Rotating and accumulating savings and credit associations: A development perspective. *World Development*. Vol. 23, Issue 3, pp 371-384.

Carvalho-Filho (2008). Old-age Benefits and Retirement Decisions of Rural Elderly in Brazil. *Journal of Development Economics*. Vol 86, pp 129-146.

Comisión Económica para América Latina - CEPAL. (2011). Boletín Cuentas nacionales de transferencia (Issue 1).

Consejo Privado de Competitividad (2022). Informe Nacional de Competitividad 2021-2022. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.

Coughlin, J. (2017). The Longevity Economy: Unlocking the World’s Fastest-Growing, Most Misunderstood Market. New York: PublicAffairs.

Enste, P., Naegele, G., & Leve, V. (2008). The Discovery and Development of the Silver Market in Germany.

European Commission. (2018). The Silver Economy – Executive Summary. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fedesarrollo (2002). Qué hacer en Políticas Públicas. Mejía, L.F. ed. Bogotá: Fedesarrollo.

Friedman, M. (1957). A theory of the Consumption Function. Princeton: Princeton University Press.

Gomez, L., & Benert, P. (2019). Diversity improves performance and outcomes. *J Natl Med Assoc*, 111: 383–92.

Gratton, L., & Scott, A. (2016). The 100 year life—living and working in an age of longevity. London: Bloomsbury Press.

Heyma, A., Werff, S., Nauta, A., & Sloten, G. (2014). What Makes Older Job-Seekers Attractive to Employers? *The Economist*, 162(4):397-414.

Higo, M. (2013). Older Worker in National Contexts: A Japan-US Comparison. *Journal of Population Ageing*, 6(4), 305-322.

Huenchuan, S. & Guzmán, J. (2007). Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas. *Notas de Población No. 83*. CEPAL, Chile.

Iregui, A., Melo-Becerra, L., Ramírez-Giraldo, M. & Tribin, A. (2018). Factores determinantes del Ahorro Formal e Informal en Colombia. *Decisiones Financieras de los Hogares e Inclusión Financiera: evidencia para América Latina y el Caribe*, pp 101-131. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, CEMLA.

Karlan, D., Zinman, J., Bosch, M., Kendall, J. Caballero, G., & Silva-Porto, M. (2019). the impact of Simplifying Pension statements in Colombia. *Innovation for Poverty Action*.

Klimczuk, A. (2015). *Economic Foundations for Creative Ageing Policy*. Palgrave Macmillan New York.

Lee, J.-W., Kwak, D., & Song, E. (2022). Can older workers stay productive? The

role of ICT skills and training. *Journal of Asian Economics*, 79, 101438.

Lee, R. & Donehower, G., 2011. Private transfers in comparative perspective. Ronald Lee & Andrew Mason (ed.), *Population Aging and the Generational Economy*, chapter 8. Bonn: IZA – Institute of Labor Economics.

Modigliani, F., & Brumberg, R. (1954). Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-section Data. In K. Kurihara (Ed.), *Post Keynesian Economics*.

OECD. (2019). *Working Better with Age, Ageing and Employment Policies*. Paris: OECD Publishing.

Okumura, M., Stampini, M., Buenadicha, C., Castillo, A., Vivanco, F., Sánchez, M. A., . . . Castillo, P. (2020). La economía plateada en América Latina y el Caribe. El envejecimiento como oportunidad para la innovación, el emprendimiento y la inclusión. Washington, D. C.: Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID, BID Invest y BID Lab).

Pai, S. (2018). The Rise of the Silver Economy. *Georgetown Business Magazine*.

Rosa, A., Pueyo, F., & Sanso, M. (2012). Life expectancy and labor supply of the elderly. *Journal of Population Economics*, 25(2), 545-568.

Schott, T., Rogoff, E., Herrington, M., & Kew, P. (2017). *GEM Special Report on Senior Entrepreneurship 2017*. Global Entrepreneurship Research Association.

Scott, A. (2021). The longevity economy. *Lancet Healthy Longev*, 828–35.

Tovar, J.A. & Urdinola B.P. (2018). National Transfer Accounts for Colombia. Documento CEDE # 18-16. Bogotá: Universidad de los Andes

United Nations. (2013). National Transfer Accounts Manual. Measuring and Analysing the Generational Economy.

Villar, L., Malagón, J., Vaca, J. & Ruiz, C. (2013) Reforma del sistema de Pensiones y Crecimiento Económico: Experiencia de Colombia. Bogotá: Fedesarrollo.

Villar, L., Forero, D., & Becerra, A.

(2017) Consultoría para la estimación de los costos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano. Colpensiones-Fedesarrollo. Bogotá.

Villar, L. & Forero, D. (2018). Elementos para una Propuesta de Reforma al Sistema de Protección Económica a la Vejez en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo No. 58. Bogotá: Fedesarrollo

Villar, L., Becerra, A., Forero, D. & Ortega, M.A. (2020). El pilar no contributivo y su rol en el sistema de protección social: el caso de Colombia Mayor. Fedesarrollo. Bogotá

5.7. Lista de figuras



- Figura 1.** Fuente de ingresos de la población mayor, según sexo y ubicación geográfica
- Figura 2.** Ciclo de vida económico per cápita (en pesos)
- Figura 3.** Ingresos laborales per cápita (en pesos)
- Figura 4.** Consumo per cápita (en pesos)
- Figura 5.** Consumo per cápita por tipo de bien o servicio (en pesos)
- Figura 6.** Porcentaje en el crecimiento del consumo entre 2015 y 2030, por grupo de edad
- Figura 7.** Actividad principal en la semana de referencia por grupo de edad
- Figura 8.** Actividad principal en la semana de referencia para mayores de 60 años, por sexo y ubicación geográfica
- Figura 9.** Tasa de ocupación por grupo de edad
- Figura 10.** Tasa de ocupación de adultos mayores (60 años y más) por dominio geográfico y sexo
- Figura 11.** Porcentaje de ocupación por rama de actividad económica según grupo de edad
- Figura 12.** Ocupación de adultos mayores por rama de actividad económica según sexo
- Figura 13.** Porcentaje de ocupados por posición ocupacional por grupo de edad

- Figura 14.** Distribución por sexo de propietarios de negocios de 60 años y más
- Figura 15.** Porcentaje de personas jefas de hogar y cónyuges, según grupo de edad y posibilidad de ahorrar alguna parte de sus ingresos, Julio 2020- junio 2021
- Figura 16.** Cobertura del sistema pensional en la etapa activa - cotizantes
- Figura 17.** Cobertura sistema pensional en la fase pasiva - pensionados
- Figura 18.** Distribución de subsidios estatales por sectores y quintiles
- Figura 19.** Acciones para mantenerse económicamente en su vejez, por grupo de edad

5.8. Lista de tablas



- Tabla 1.** Participación en actividades de cuidado, según edad y sexo, 2021
- Tabla 2.** Principal ocupación por grupos de edad, GEM 2016
- Tabla 3.** Distribución por rama de actividad del micronegocio según grupo de edad del propietario
- Tabla 4.** Número de empleos generados según grupo de edad del propietario
- Tabla 5.** Porcentaje de hogares con y sin personas mayores según posesión de activos, 2021
- Tabla 6.** Porcentaje de hogares con y sin personas mayores según tipo de posesión de la vivienda, 2021

5.9. Lista de mapas



- Mapa 1.** Distribución de la proporción de beneficiarios de Colombia Mayor por departamento 2021
- Mapa 2.** Distribución número de ahorradores activos en BEPS por departamento 2021