

# COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA

Septiembre 1 de 2023

Página  
1

## ¿Cómo lograr la mejor Reforma Pensional? Lo que el Congreso y los colombianos deben saber

El pasado jueves 24 de agosto se llevó a cabo el Seminario ANIF-FEDESARROLLO con la pregunta central “¿Cómo lograr la mejor Reforma Pensional?”. Lo anterior con el propósito de comprender los vacíos estructurales que tiene hoy el sistema de protección a la vejez, evaluar el contenido de la reforma y analizar si el proyecto efectivamente aporta en ampliar la cobertura, reducir la inequidad y avanzar en sostenibilidad financiera.

El seminario se dividió en dos partes. La primera, de presentaciones magistrales, contó con la participación de Ricardo Bonilla, Ministro de Hacienda y Crédito Público; Mauricio Santa María, Presidente de ANIF; Santiago Montenegro, Presidente de Asofondos; Luis Fernando Mejía, Director Ejecutivo de Fedesarrollo; Rodrigo Suescún, Ex Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Consultor Independiente; y Hugo Palacios, Consejero Senior de Palacios Lleras. Durante sus exposiciones, abordaron los tres principales problemas del Sistema General de Pensiones (SGP): (1) Baja Cobertura, (2) Inequidad y (3) Insostenibilidad Financiera. Así mismo, exploraron la relación de estos problemas con la nueva propuesta de reforma, ofreciendo recomendaciones y propuestas en relación con la pregunta central del seminario.

En la segunda parte, se llevó a cabo un panel y conversatorio con la participación de los Honorables Senadores de la República, moderado por María Camila Orozco, Directora de Zona Franca de Red+ e Integrante de Mañanas Blu de Blu Radio. Participaron en este panel Paloma Valencia y Ciro Alejandro Ramírez, Senadores del Centro Democrático, así como Alejandro Chacón, del Partido Liberal. Los tres aportaron sus perspectivas sobre la reforma actual y el proceso de elaboración, discusión y trámite. Lamentablemente, no se pudo contar con la presencia de Iván Leónidas Name, Presidente del Senado; Martha Isabel Peralta, Senadora del Partido Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS); y Mauricio Gómez Amín, Senador del Partido Liberal.

Es claro que el sistema actual cuenta con problemas que deben ser abordados y discutidos. No obstante, la reforma no plantea una solución estructural a dichos problemas, y, por el contrario, el sistema de pilares como está propuesto los agravaría. Mauricio Santa María ha sido enfático en que eliminar la posibilidad de elección de régimen de afiliación de la población, bajo un sistema de pilares, sólo generalizaría los efectos negativos de las condiciones actuales poco favorables.

En este *Comentario Económico del Día*, presentamos un resumen del seminario dada la importancia del tema en la coyuntura actual. Además, abordamos los problemas del Sistema General de Pensiones (SGP) y su relación con la actual reforma pensional, junto con las recomendaciones más relevantes para mejorar la reforma y lograr una exitosa reestructuración del sistema de protección social en la vejez.

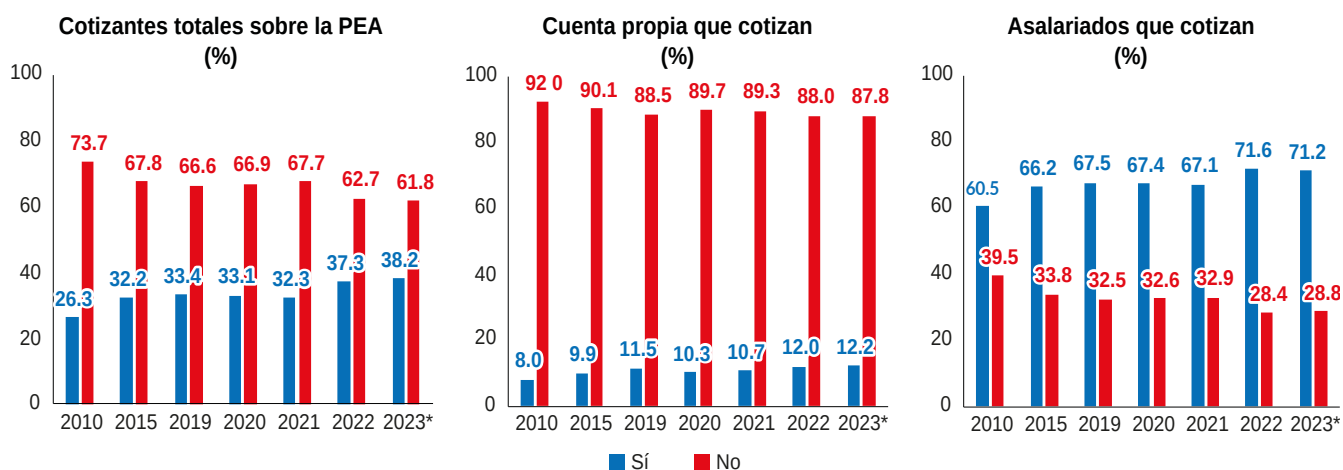
## Baja Cobertura

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ricardo Bonilla, ofreció una detallada explicación sobre el funcionamiento y la estructura vigente del sistema pensional. Durante su exposición mencionó la problemática de cobertura en el sistema actual y destacó la disparidad entre las personas afiliadas al sistema y aquellas que cotizan, donde solo el 40% de la población económicamente activa y afiliada realiza cotizaciones. Además, solo la mitad de los aproximadamente 4 millones de colombianos que se encuentran en los últimos 10 años de trabajo cumplen con los requisitos necesarios para recibir una pensión. Eso quiere decir que hay 2 millones de personas que, al no alcanzar una pensión, se ven obligadas a solicitar una devolución de sus sal-

dos. Esta alternativa termina siendo un ahorro que se agota rápidamente, dejando sin recursos al segmento no cubierto de la población y aumentando su vulnerabilidad en la vejez.

Ante esta problemática de cobertura, Mauricio Santa María reiteró que su origen se encuentra en falencias estructurales del mercado laboral. Los datos sobre la cantidad de personas que cotizan a pensión según la modalidad de ocupación refuerzan la realidad innegable del sistema colombiano (ver Gráfico 1). Podemos observar que, de la población económicamente activa, sólo el 38.2% cotizó a pensión en lo corrido del 2023, con una concentración en el segmento de asalariados (71.2% del total) y un notable rezago en los trabajadores por cuenta propia (12.2% del total). Además, la legislación promueve barreras innecesarias que excluyen a las personas de menores ingresos del sistema pensional. Una de estas, es la obligación a cotizar al menos sobre un salario mínimo, lo cual no sólo disminuye el recaudo del Estado vía contribuciones potenciales, sino que le quita la posibilidad de cotizar a aquellos con ingresos más bajos, distorsionando el concepto de equidad. Vale la pena resaltar que más del 50% de la población ocupada en Colombia no se gana un salario mínimo.

**Gráfico 1. Cotizantes a pensiones por modalidad de ocupación (% , 2005 - 2023)**



\*Datos hasta junio de 2023.  
Fuente: ANIF, GEIH 2010 - 2023.

Adicionalmente, la propuesta del Pilar Solidario busca proteger al segmento de la población no cubierto mediante la implementación de una renta básica equivalente a la línea de pobreza extrema para los adultos mayores en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. Una medida con la que estamos absolutamente de acuerdo en ANIF. Sin embargo, aunque a primera vista, esta medida podría interpretarse como un medio para aumentar la cobertura, vale la pena señalar que ese segmento de la población no está recibiendo una pensión sino un subsidio.

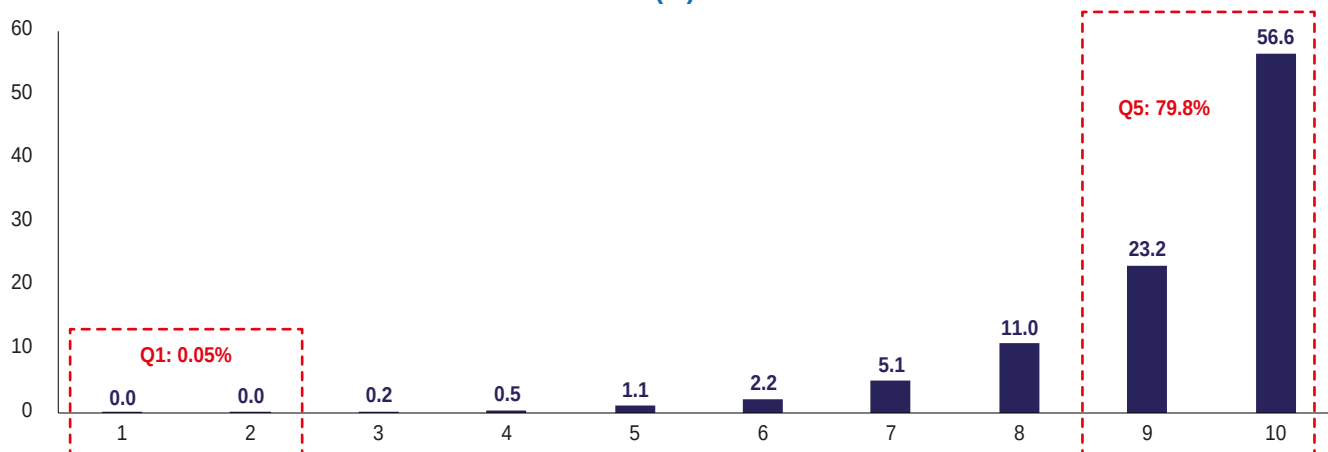
## Inequidad

A partir de lo anterior, podemos concluir que el Pilar Solidario no tiene un impacto significativo en cobertura, pero sí puede ser un medio para disminuir la inequidad en el sistema y complementar subsidios como Colombia Mayor. No obstante, el proyecto de reforma no resuelve por completo el componente regresivo del Sistema General de Pensiones (SGP) actual. Santa María explicó cómo, en esencia, el SGP presenta una construcción

problemática con su Régimen de Prima Media (RPM), el cual otorga subsidios a todas las pensiones ya que los parámetros vigentes y las cotizaciones realizadas a lo largo de sus vidas no logran cubrir completamente los costos de estas. La inequidad en este sistema es evidente, ya que un gasto significativo se destina a la población de ingresos medios y altos, en contraste con las personas de bajos ingresos que no pueden acceder a una pensión. De hecho, los subsidios se concentran en el decil más alto de ingreso, donde el 50.4% de las personas alcanzan una pensión, en contraste al 0.2% del decil más bajo.

Bajo el actual SGP, la brecha de acceso se transfiere a la regresividad de los subsidios: el 20% más pobre de la población recibe solo el 0.05% del total de los subsidios, mientras que el 20% más rico acapara cerca del 80% de ellos (ver Gráfico 2). Además, aunque el RPM subsidia las pensiones con un alto beneficio, las personas que no logran pensionarse reciben una devolución muy baja de sus aportes, lo que no crea incentivos para el ahorro. Esta situación desincentiva la previsión financiera y perpetúa la inequidad al favorecer a quienes tienen la capacidad de acceder a una pensión.

**Gráfico 2. Porcentaje del subsidio pensional por grupos de 10% de la población en función del ingreso per cápita del hogar (%)**

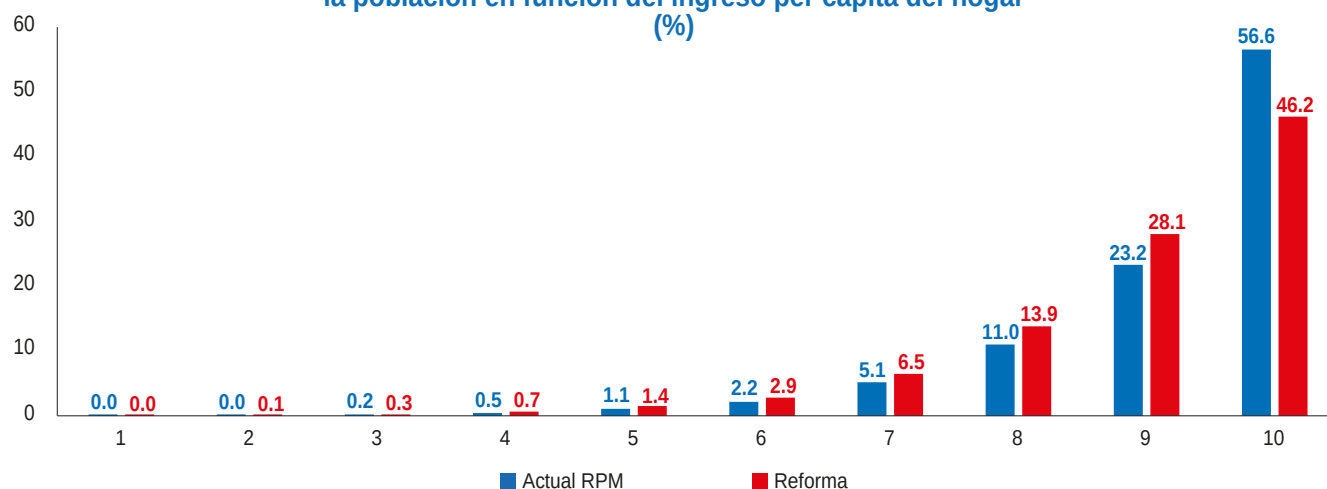


Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2021 y Cuentas Nacionales).

Dentro de la propuesta de reforma, se introduce la implementación de un pilar contributivo que corresponde a un traspaso efectivo de los primeros 3 SMLV de todos los cotizantes a pensión al régimen público. De esta forma, vemos que la implementación de pilares no reduce los problemas de inequidad que tiene el sistema pensional, dado que, si bien el pilar contributivo le pone un tope al subsidio de las pensiones en 3 SMLV, sigue sin focalizar los

recursos de manera eficiente. Esto, dado que le sigue otorgando un subsidio a todos los pensionados por el monto equivalente a los primeros 3 SMLV y no lo acota a las personas de menores ingresos. De acuerdo con cálculos que hemos realizado en ANIF, con la reforma se puede ver que el problema de regresividad está lejos de corregirse, pues el 20% de la población de mayores ingresos recibiría el 74.3% del subsidio pensional, ver Gráfico 3.

**Gráfico 3. Porcentaje del subsidio pensional por grupos de 10% de la población en función del ingreso per cápita del hogar (%)**



Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2021 y Cuentas Nacionales).

## Insostenibilidad Fiscal

El SGP en este momento cuenta con una problemática de insostenibilidad financiera frente a la cual el ministro ofreció datos contundentes. Por su parte, expuso que el total del recaudado en cotizaciones el año pasado ascendió a 36 billones de pesos, cifra que se equipara al costo de la nómina de Colpensiones. Es decir, el recaudo alcanza para respaldar las pensio-

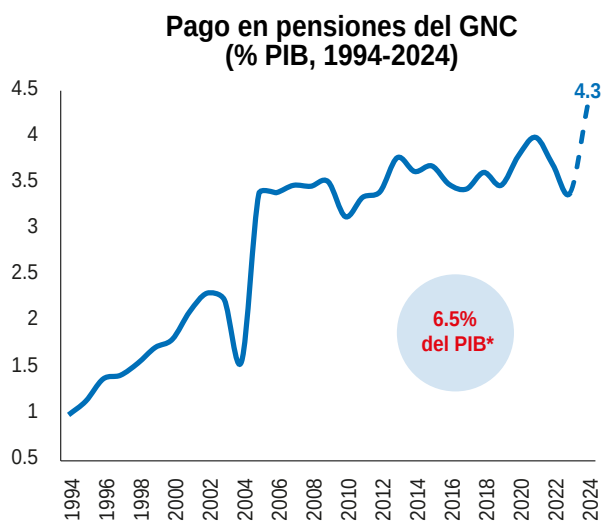
nes de solo 1 de los 4 sistemas, mientras que el resto se obtiene del Presupuesto General de la Nación (PGN). Adicionalmente, Santa María destacó que el problema de insostenibilidad financiera no se puede separar de la inequidad que genera el sistema. Como bien explicó, la asignación de 25 billones de pesos del PGN para otorgar subsidios a quienes cuentan con mayores ingresos subraya una disparidad notable en la distribución de recursos.

Además, se proyecta que el próximo año se destinarán alrededor de 100 billones de pesos para el pago de pensiones, financiando únicamente a una fracción limitada de la población, aproximadamente de 2.4 millones de personas. Un análisis histórico pone en perspectiva la situación. En 1994, los montos asignados por el PGN representaron cerca de 1 punto del PIB, en contraste con las previsiones de asignación para el 2024 que ascienden a 4.3 puntos del PIB. Como lo anotó el presidente de ANIF, si este nivel de asignación no estuviese destinado a solventar la insuficiencia de ingresos de las personas de mayores ingresos, sería suficiente para financiar la atención en salud de los colombianos, ver Gráfico 4.

El impacto del pilar contributivo sobre la sostenibilidad fiscal se agrava al contemplar el umbral en 3 SMLV. El consenso general entre los participantes del seminario fue que este es un umbral muy alto,

dado que correspondería a un traslado efectivo del 92.8% de la población ocupada hacia Colpensiones y un 83% de los cotizantes a pensión. Aquí es importante tener en cuenta que para el 90% de los afiliados al régimen privado este umbral significaría el traspaso total de su ahorro a Colpensiones. Acá se generan problemas en términos de sostenibilidad financiera, equidad y ahorro de la economía. En términos de sostenibilidad financiera, el pilar contributivo con umbral en 3 SMLV aumentaría el pasivo pensional y a futuro generaría una carga insostenible que los colombianos de las nuevas generaciones tendrían que pagar vía impuestos. Una de las razones por la que desde ANIF no estamos de acuerdo con la implementación de un sistema de pilares, es porque, si se toman en cuenta todos los aspectos de la reforma desde el escenario con los ajustes del primer debate, el pasivo pensional estaría llegando a 218% del PIB en VPN para el año 2100.

**Gráfico 4.**



Fuente: elaboración ANIF con datos del Ministerio de Hacienda, 2023.

**Con esos recursos del PGN  
se podría:**



Salud

Financiar la salud de los más de **51 millones de colombianos**



Educación

Financiar la educación de más de **8 millones de niños**.



Pobreza

Una transferencia mensual de \$267 mil pesos durante un año a los **19.6 millones de individuos en pobreza monetaria**.

Por otro lado, el hacer un traspaso de las cotizaciones del RAIS a Colpensiones implicaría un traslado del 90.1% del flujo de ahorro de las AFP, con lo que el ahorro bruto nacional caería entre 0.6% y 1.0% del PIB. La alta participación de las AFP en la tenencia de deuda soberana vía TES (participación mayoritaria de 27.8%) llevaría a que su debilitamiento ponga en riesgo a la economía y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este golpe al ahorro nacional se traduce en menos recursos para financiar inversiones y en una eventual necesidad de financiarse con recursos del extranjero, lo cual a su vez afectaría las tasas de interés y el dólar y generaría un efecto de bola de nieve sobre todos los actores de la economía.

El impacto de la reforma sobre el recaudo no sólo se hace evidente a nivel nacional, sino en los saldos recibidos por los cotizantes. En la propuesta de pilar semi-contributivo se proponen alternativas de ahorro a las personas con ingresos inferiores a 1 SMLV y/o que no cumplen los requisitos básicos de pensión. La principal inconformidad respecto a este pilar recae en que, bajo el esquema actual, las personas que no se pensionan reciben una devolución de saldos, la cual es mayor en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) que en el RPM. Además, es importante tener en cuenta que los escenarios de ahorro presentados anteriormente son contemplados para los hombres mayores de 65 años y para las mujeres mayores de 60 años. La edad actual de pensión es 3 años menor para ambos casos, lo que postergaría la recepción de beneficios mensuales para los afiliados. Así mismo, las personas que no logren su pensión no recibirán una prestación actuarialmente justa bajo este nuevo esquema de ahorro alternativo.

Por otro lado, en este pilar también se incluye el artículo de Prestación anticipada. Este propone la entrega de una mesada anticipada proporcional a las semanas cotizadas sobre las que se descuentan las semanas necesarias para cumplir con la pensión, enfocado en las personas de 65 años que no tienen las semanas mínimas requeridas para el

pilar contributivo, pero cuentan con más de 1000 semanas cotizadas. La ejecución de esta propuesta aumentaría el pasivo pensional en 13.4% del PIB. Otro componente de la propuesta incluye una disminución en las semanas de cotización para las mujeres de 1.300 a 1.000 semanas. Este rubro aumentaría el pasivo pensional en 10% del PIB. Además, tendría efectos negativos sobre la equidad por nivel de ingreso, pues las mujeres que se logran pensionar o acumular un alto número de semanas son las de mayores ingresos.

## Cómo está el ambiente para la reforma

La participación de los Honorables Senadores de la República en el panel dio luz sobre el ambiente alrededor del debate de la reforma pensional. Dada la necesidad de una reforma, los invitados coincidieron en un primer aspecto positivo de la reforma, pues dio paso a la discusión en torno a los cambios que necesita el actual sistema de protección para la vejez. No obstante, más allá de permitir este espacio de debate, manifestaron una preocupación general por la falta de diálogo entre los diferentes actores políticos frente a la propuesta de reforma. Además, se generaron cuestionamientos sobre el análisis técnico involucrado en su elaboración y la capacidad del sistema público de administrar los recursos que se trasladarían de manera eficiente y transparente.

Los senadores invitados reconocieron la necesidad de ampliar la cobertura, pero mostraron preocupación por la sostenibilidad financiera de la propuesta en el largo plazo. Frente a esto, cuestionaron la posible imposición del umbral de 3 SMLV y su potencial impacto negativo en los fondos privados de pensiones. Además, destacaron la falta de coordinación entre la reforma pensional y la reforma laboral propuesta, particularmente en relación con la informalidad y las barreras de entrada para la generación de empleo.



Otro de los temas centrales en el panel que suscitó preocupaciones compartidas en los senadores fue la cuestión de si Colpensiones debería administrar los recursos pensionales. Más allá de la capacidad de inversión de Colpensiones, la inquietud principal radica en que el gobierno influiría en las decisiones de inversión de los fondos, lo que podría llevar a una estatización implícita. En consecuencia, se teme que el proceso de decisión conjunto del gobierno y el sector privado en la inversión podría conllevar a una pérdida de autonomía en las decisiones financieras del sistema. Adicionalmente, frente al manejo de los recursos por parte de Colpensiones, la preocupación fue aún más grande una vez el senador Chacón compartió la respuesta que le dio el gobierno (bajo sus derechos de petición) a la siguiente pregunta: ¿se hizo un estudio de la viabilidad de la implementación de la reforma pensional en términos operativos y tecnológicos sustentado financieramente para todos los actores involucrados? La respuesta fue la siguiente:

*“No se hizo un estudio al respecto a la viabilidad de la implementación de la reforma pensional en términos operativos y tecnológicos”.*

Con esta declaración, los senadores recalcaron la preocupación del desarrollo no solo de esta reforma, sino de la reforma de salud y la reforma laboral, dado que es evidente que constan de muchos vacíos e ignoran la agravación de los problemas estructurales, económicos y sociales que generarían de aplicarse tal y como se han planteado. Frente a esto, es fundamental que se fomente el diálogo con los honorables miembros del Congreso, y es responsabilidad del gobierno hablar y estar abiertos a las perspectivas que estos tienen para ofrecer para poder generar una reforma consensuada. Esto es importante porque es entre todos estos actores que se va a determinar qué pasa con la reforma, y con el seguro de vejez de todos los colombianos.

## ¿Cuál sería la mejor reforma para ANIF?

En ANIF, llegamos a la conclusión de que un sistema de pilares sólo agravaría las ineficiencias e inequidades del sistema al generalizar, en el pilar contributivo, un régimen de reparto que sabemos no es sostenible. Por lo tanto, consideramos como mejor alternativa una reforma en la que se dirijan los subsidios a la población de menores ingresos, estableciendo un nivel de ingreso máximo para su recepción, y donde, de superar el tope impuesto, los ingresos pensionales corresponderían al ahorro del individuo durante su vida. Hoy en día la tasa de reemplazo tiene una estructura plana en 64%, con nuestra propuesta esta tasa iría cayendo a medida que aumente el ingreso hasta dejar de subsidiar a los ingresos más altos de la población. Adicionalmente, se podría complementar esta propuesta con un cambio al cálculo del Ingreso Base de Liquidación, pasar de los últimos 10 años a que tome en cuenta toda la vida laboral. Por otra parte, también se propone incrementar en 1% la cotización efectiva mensual a pensiones. En el RAIS esto significaría un aumento de 8.7% en la mesada pensional.

No obstante, ante la insistencia del gobierno por la implementación de pilares, queremos reiterar la necesidad de reducir el umbral del pilar contributivo de 3 a 1 SMLV. Al cambiar este umbral, se reduciría el efecto sobre el pasivo pensional en 67 puntos porcentuales del PIB. Además, el cambio en el umbral no generaría un desincentivo tan grande en el ahorro y protegería el mercado de capitales y de deuda pública. Por otro lado, consideramos importante eliminar totalmente los subsidios a las pensiones altas y focalizarlos adecuadamente hacia los pensionados de menores ingresos. De otra forma, es importante mantener el número de semanas cotizadas para las mujeres como estaba concebido en el proyecto de ley original, pues, la situación actual presenta un costo fiscal alto y un

beneficio únicamente para las mujeres de altos ingresos. Por último, consideramos importante no reducir el número de semanas en el régimen de transición, cosa que aumentaría el universo de personas elegibles a este régimen, pero nuevamente se centraría mayoritariamente en las personas de ingresos altos, para quienes aumentaría la profundización del subsidio.

En ANIF, reconocemos la importancia de abrir un diálogo que busque soluciones para un sistema que en este momento es ineficiente, insuficiente e inequi-

tativo. No obstante, consideramos que las soluciones planteadas en la reforma no responden a las necesidades del sistema, por lo que debe seguir abierto el diálogo hacia mejores alternativas y de esa manera lograr la mejor reforma posible.

Queremos poner a disposición el vínculo del seminario para su consulta: <https://www.anif.com.co/eventos/%c2%b7-seminario-anif-fedesarrollo-%c2%b7-como-lograr-la-mejor-reforma-pensional-lo-que-el-congreso-y-los-colombianos-deben-saber/>.

#### Equipo de Investigaciones de ANIF

**Presidente de ANIF**  
Mauricio Santa María S.

**Vicepresidente de ANIF**  
Anwar Rodríguez C.

**Investigador Jefe de ANIF**  
Camila Ciurlo A.

#### Investigadores

José Antonio Hernández R.  
Laura Llano C.  
Norberto Rojas D.  
Daniel Franco L.  
Fabián Suárez N.  
María Camila Carvajal P.  
Sarah Garcés A.  
Ana María Castiblanco L.

#### Asistente de Investigación

María Camila Oliveros M.  
Pablo Montealegre M.  
Laura Castaño O.  
Elissa Gallego M.

#### Pasante de Investigación

Sofía Vega A.