

## La Reforma Pensional de Colombia: La inacción no es una opción

David Fernando Forero, Iván Leonardo Urrea-Ríos

### Naturaleza del problema pensional

El problema del sistema pensional y la discusión sobre su reforma ha ganado relevancia política en los últimos meses, y ha sido enarbolado como una de las razones del Paro Nacional. El problema de este debate radica en la complejidad del sistema, que lo hace difícil de entender para el ciudadano, pero también en el hecho de que cualquier propuesta de reforma genera rechazo por parte de la población, pues se tiende a pensar que cualquier cambio del actual sistema redundaría en menores beneficios para sus usuarios. Aquí demostraremos que es el actual sistema el que representa la peor opción para los jóvenes trabajadores, y defenderlo o no hacer nada sería un craso error en términos de su bienestar futuro.

Todos los seres humanos tenemos un ciclo de vida laboral finito. A pesar de que contamos con una etapa en la que podemos trabajar y generar ingresos para nuestro sustento, en algún momento de la vida llegamos a una segunda etapa en la que la incapacidad de trabajar demanda un respaldo financiero que permita asegurar un ingreso para la vejez. Por esto las sociedades necesitan un sistema de protección social. El diseño de estos sistemas influencia la dinámica del ahorro público y privado de los países, el cual es la fuente principal de financiamiento de la inversión<sup>1</sup>, que a su vez es un determinante del crecimiento y la estabilidad macroeconómica de mediano plazo. Al mismo tiempo, el buen o mal diseño de estos sistemas tiene un rol preponderante en la calidad de vida de la población mayor, con efectos directos sobre la pobreza y la desigualdad.

La naturaleza de este problema económico en la sociedad colombiana se agrava por el proceso de envejecimiento poblacional, el cual está presente también en América Latina<sup>2</sup>. Aunque sea un proceso de largo plazo, la reversión del bono demográfico (el momento en el cual la población trabajadora comenzará a decrecer relativamente con respecto a la población dependiente, niños y ancianos) ocurrirá en Colombia en algún momento entre 2020 y 2025. Esto llevará a que la próxima generación se enfrentará a un dilema demográfico de proporciones mayúsculas, y la única forma de evitar que se vuelva un problema irresoluble es tomar acciones aquí y ahora, para mejorar la sostenibilidad, equidad y cobertura de nuestro sistema pensional. Ésta es la motivación del presente escrito, hacer un llamado a la opinión pública a tomar en serio el problema más grave que tiene nuestro sistema de protección social, y también un llamado a la sensatez a los actores competentes de las recientes movilizaciones para que se priorice de una vez por todas la necesidad urgente e inaplazable de una reforma pensional.

---

<sup>1</sup> Junto con las utilidades retenidas de las empresas.

<sup>2</sup> Se estima que en 2050 el número de adultos mayores llegarán a 140 millones, el 19,8%. La región pasará de tener 9,6 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor en 2010 a sólo 3,2 en 2050 (Bosch et. al, 2013)

## Diagnóstico de la situación pensional en Colombia: Un consenso técnico

En Colombia, el régimen pensional puede considerarse un sistema fracasado. No ha logrado cumplir a cabalidad ninguna de las cuatro funciones básicas de cualquier sistema de protección social: cobertura, equidad, solidaridad y sostenibilidad. Como consecuencia, tenemos a una población mayor con los mayores niveles de pobreza en América Latina, donde la mayoría de los adultos mayores no cuentan con mecanismos de protección económica, y en el que los subsidios estatales se concentran en la población de más altos ingresos. De hecho, se podría decir que la sociedad colombiana sería más equitativa si no existiera el sistema pensional, un resultado desastroso para un sistema que debería tener un énfasis social. Veamos brevemente cada una de estas características.

### a) *Baja Cobertura.*

Comencemos por el alcance que tiene el sistema dentro de la población colombiana. El análisis de la cobertura se puede dividir en dos grandes dimensiones. Una primera se refiere a cuántos de los actuales trabajadores cotizan al sistema (y esperan pensionarse en un futuro), a lo que denominamos cobertura en la fase activa o de acumulación. En este aspecto, el sistema pensional es fiel reflejo de los problemas existentes en el mercado laboral colombiano. En particular, los altos índices de informalidad impiden que una porción considerable de los trabajadores pueda cotizar al régimen pensional contributivo<sup>3</sup>. Para 2018, solo 36% de la Población Económicamente Activa (PEA) era cotizante al régimen pensional, de los cuales tres cuartas partes se encuentran afiliados al régimen privado<sup>4</sup>.

La segunda dimensión de la cobertura se concentra en medir la proporción de la población mayor que cuenta hoy con protección económica para la vejez, a lo que llamamos cobertura en la fase pasiva o de desacumulación. De acuerdo con estimaciones hechas a partir de las encuestas de hogares, el sistema pensional solo cubre a 25% de la población mayor, en total unas 1'300.000 personas. Esto implica que tres cuartas partes de los adultos mayores colombianos no reciben protección económica a la vejez por parte del sistema pensional.

---

<sup>3</sup> Vale la pena detenerse en la definición de “informalidad laboral”. Gasparini y Tornarolli (2007) clasifican las dos definiciones de informalidad como la ‘productiva’ y la ‘legalista’. La concepción productiva, usada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), intenta capturar aquellos individuos que trabajan en sectores marginales, poco productivos y que demandan poca habilidad. En este sentido, también abarca lo que se conoce como informalidad empresarial, que se refiere a la carencia de un registro legal para el funcionamiento de las firmas, tanto desde el punto de vista productivo como comercial. Por su parte, la definición legalista, que es la que usa el Ministerio de Trabajo y con la que se calcula el indicador en Colombia, se refiere a los empleos que no le ofrecen al trabajador los beneficios del trabajo formal, tales como la protección laboral y la afiliación a la Seguridad Social.

<sup>4</sup> Ser cotizante no implica necesariamente que se obtenga una pensión contributiva. Esto porque se requiere un número mínimo de semanas cotizadas (equivalentes a 22 años en el privado y 25 años en el público). La cifra de trabajadores que realmente lograrán pensionarse se reduciría de 36% a un 20% en el mediano plazo.

b) *Inequidad*

Quizás la característica más alarmante del sistema pensional es su altísimo nivel de inequidad, la cual se refleja no solo en quién accede al sistema, sino en los montos que otorga como prestación pensional. En términos de acceso, del total de adultos mayores pensionados el 44% pertenece a los dos deciles superiores del ingreso, mientras que los primeros cinco deciles de ingreso (la mitad más pobre de la población) solo componen el 23% del total de pensionados. Pero lo realmente catastrófico se encuentra al examinar el monto de las pensiones: mientras el régimen público subsidia fuertemente las pensiones de los más ricos de la sociedad y otorga un subsidio positivo, aunque mucho menor, a los pensionados de menores ingresos, termina financiándose a partir de las contribuciones de aquellos trabajadores más vulnerables, que fluctúan entre la formalidad y la informalidad y por ende no logran pensionarse al llegar a la edad de jubilación<sup>5</sup>. Esto resalta de manera descarnada cómo el sistema pensional público cuenta con un diseño que cubre las necesidades de los trabajadores mejor acomodados de la sociedad, y denota la urgente necesidad de focalizar los subsidios que otorga el Estado hacia la población de menores recursos.

A esta desigualdad entre ciudadanos de distintos niveles de ingreso, que llamamos inequidad vertical, hay que sumarle otro tipo de desigualdad, denominada inequidad horizontal. Este concepto se refiere al hecho de que dos trabajadores con exactamente las mismas características pueden terminar recibiendo tratamientos muy diferentes, dados los beneficios diferenciales que existen hoy entre el régimen público y el régimen privado, lo cual a su vez es un problema para la eficiencia del sistema.

c) *Alto costo fiscal*

Ante el precario nivel de efectividad, cobertura y equidad que presenta el régimen pensional, sería de esperar que al menos fuera un sistema que no representara un costo significativo para el Estado, lo que implicaría simplemente que es un sistema poco desarrollado. Pero este es lejos de ser el caso colombiano: el cubrimiento del déficit en el sistema pensional representa al Estado anualmente alrededor del 3,9% del PIB, uno de los más costosos de América Latina. Veamos esto en otras palabras: uno de cada cuatro pesos que pagan en impuestos todos los colombianos, se van a cubrir las pensiones (del régimen público) de solo la cuarta parte de los adultos mayores, entre los cuales no están los que más lo necesitan. Aunque no se proyecta que este gasto aumentará en el futuro, es inadmisibles un gasto tan oneroso en un mecanismo social tan mal diseñado. Este sistema tan costoso e inefectivo se refleja en las mediciones de ineffectividad del gasto: mientras los vecinos destinan 0,14% en promedio del PIB por cada punto de cobertura, Colombia asigna 0,34% del PIB (MHCP, 2013). Claramente, hay que resaltar que el problema del alto costo no se concentra sólo en el régimen general

---

<sup>5</sup> Las estimaciones de los subsidios asociados a los pagos pensionales del régimen público se dirigen en un 74,2% a los dos quintiles más altos de ingresos, mientras que los dos quintiles de menores ingresos sólo reciben solamente el 12,5% de los mismos (Fedesarrollo, 2019)

(Colpensiones), sino en los regímenes especiales, como lo son las Fuerzas Armadas, el Magisterio, Presidencia y otros subsectores<sup>6</sup>.

### *Consecuencia: pobreza y desigualdad en un contexto de envejecimiento*

Para un sistema pensional en mal funcionamiento como el colombiano, es inevitable obtener malos resultados a la hora de evaluar la situación de bienestar de la población mayor. Así, se ha demostrado que los niveles de pobreza en la población mayor colombiana, de 44,7%, son más del doble que aquellos registrados en el total nacional, de 19,5% (Misión Colombia Envejece, 2015). Un resultado similar se observa en los indicadores de desigualdad, que muestran que el índice Gini aumenta desproporcionadamente al ser medido en la población con edad superior a la de pensión, pasando de 0,47 en el rango 45-50 años, a superar 0,60 en el rango 65-70 años (Zamora, 2016).

Pero más allá de la situación actual de la población mayor, es importante resaltar que Colombia se enfrenta a un proceso de envejecimiento acelerado, en el que la población mayor, que actualmente representa cerca del 8% de la población total, para 2050 se triplicará y aportará más del 20% de la población. En términos absolutos, esto implica que la población mayor de 60 años pasará de los 6,2 millones en 2019, a superar los 14,5 millones en 2050. La presión social y demográfica que esto generará es incalculable, y destaca aún más la necesidad de buscar una reforma pensional que mejore el impacto social del sistema, y que logre generar en la población colombiana el hábito del ahorro para la vejez.

## **Por qué funciona tan mal el sistema pensional colombiano**

En 1993 se hizo una reforma estructural al esquema existente, que era exclusivamente público y presentaba problemas como la multiplicidad de regímenes, alto costo, corrupción<sup>7</sup> y baja cobertura. El nuevo sistema fue plasmado en la Ley 100 de 1993, e introducía un nuevo régimen de ahorro individual y administración privada, con el que se pretendía corregir los problemas que arrastraba el régimen público de reparto. Veamos brevemente en qué consiste cada régimen y por qué son tan ineficaces al cumplir su función social.

El primero, de reparto (o Régimen de Prima Media, RPM), de carácter público y manejado por Colpensiones, funciona como una gran bolsa en la que contribuyen anualmente los trabajadores, y de la cual el Estado saca para pagar anualmente a los pensionados. En este sistema no hay ahorro, por lo que su sostenibilidad depende de la relación entre la cantidad de

---

<sup>6</sup> Del 3,9% del PIB que gasta el Estado en pensiones, solo 1,2% del PIB se dirige al régimen general. Hay que tener en cuenta que desde 2010 los regímenes especiales se encuentran en marchitamiento (no reciben ningún nuevo beneficiario) y solo quedan en pie las Fuerzas Armadas y Presidencia; no obstante, este proceso de marchitamiento puede llegar a durar décadas.

<sup>7</sup> Parte de la desconfianza de los colombianos ante el ahorro para la vejez, conjeturamos, se le puede atribuir al mal manejo que se les dio a los recursos del Instituto de Seguro Social durante el siglo XX.

trabajadores que hay en la economía que aportan al sistema, y la cantidad de adultos mayores pensionados que se benefician de éste. El principal problema de este régimen es la sostenibilidad, puesto que requiere continuamente de recursos estatales adicionales, provenientes del presupuesto general (principalmente impuestos) para funcionar. Como se puede deducir de forma inmediata, un esquema sin ahorro no puede funcionar de forma indefinida en una sociedad que está envejeciendo, puesto que la continua reducción de la relación mencionada hará que el sistema necesite de recursos estatales adicionales de manera creciente.

El segundo es el régimen de ahorro individual (RAIS, la S viene de solidaridad), de carácter privado y administrado por los fondos de pensiones. Este esquema funciona en la forma de alcancías individuales, en las que cada persona ahorra mientras dura su etapa laboral y, con lo que ahorre más sus intereses, se paga su ingreso en la vejez. De la misma forma, así como en el primero el parámetro más importante es la pirámide poblacional, en el segundo es la tasa de interés. El principal problema de este régimen es la suficiencia de las pensiones, dado que como no cuenta con recursos estatales adicionales, cada persona depende de sí misma para financiar totalmente su pensión, lo que termina reduciendo el monto final de la misma que está inexorablemente afectada por la incertidumbre de las tasas de rentabilidad de las inversiones<sup>8</sup>.

Entonces, ¿por qué este sistema se ha vuelto tan inequitativo? La desigualdad vertical proviene de la forma en la que se piensan los subsidios estatales en el régimen público (el régimen privado no tiene este problema, pues entrega lo que la persona ahorró<sup>9</sup>). Como la pensión se calcula a partir de una fórmula fija que siempre incluye subsidios estatales y cuyo monto depende del ingreso del individuo<sup>10</sup>, para salarios mayores, y manteniendo constante el porcentaje de subsidio, el monto subsidiado va a crecer conforme aumenta el salario, exactamente lo contrario de lo que se espera de un esquema progresivo. Esto demuestra, a los que defienden un único sistema de reparto, que esta opción sería la más regresiva y, de hecho, la peor entre todas las alternativas.

La otra pregunta que se puede hacer en este punto es la razón por la que un sistema dual tiene tan baja cobertura. La reforma pensional estructural plasmada en la Ley 100 de 1993 no quedó bien hecha, principalmente porque generó un esquema en donde dos regímenes que funcionan de manera radicalmente distinta terminaron compitiendo por la misma población, esto es, aquellos trabajadores formales que pueden cotizar a pensiones. En otras palabras, es un sistema que no reconoce la informalidad, y en donde los pocos trabajadores que sí son cubiertos

---

<sup>8</sup> Adicionalmente hay un problema técnico sobre el pago de los costos de administración que son de suma fija y no están atados a la rentabilidad que el fondo genere con los recursos respectivos.

<sup>9</sup> Esto con la excepción del mecanismo de solidaridad del RAIS, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), que es inequitativo al financiarse con aportes de todos los trabajadores, pero no devolverse a los trabajadores informales que no alcanzan a pensionarse, volviéndose un impuesto para los informales.

<sup>10</sup> La fórmula fija del Régimen de Prima Media de Colpensiones (por eso se le conoce como sistema de beneficio definido) establece la pensión como el 65,5% del salario devengado en los últimos 10 años, incrementando este porcentaje a medida que aumentan las semanas de cotización, y reduciéndolo para salarios mayores, por lo que la tasa de reemplazo final (la relación pensión / salario de los últimos 10 años) oscila entre 55% y 80%. Hay que tener en cuenta que la diferencia entre esta tasa de reemplazo y la otorgada por el régimen privado, que se concentra en el rango 35-40%, constituye el subsidio que otorga el Estado a las pensiones públicas.

tienen dos opciones muy diferentes, lo cual hace posible apostar contra el Estado para recibir jugosos beneficios pagados a partir de impuestos<sup>11</sup>.

## Propuestas para una Reforma Pensional

Lo primero que hay que tener en cuenta a la hora de hablar de una reforma pensional es que, a pesar de la patente urgencia y necesidad de llevarla a cabo, pareciera ser que es un tema muy impopular políticamente. El consenso técnico existente sobre la absoluta impertinencia y el fracaso del sistema pensional actual no se traduce en un consenso de opinión pública, lo cual dificulta los avances en búsqueda de soluciones. Éste es un callejón sin salida que sólo se puede solucionar con ilustración y sensatez política. Veamos entonces las posibles alternativas de reforma pensional.

Como primer paso, veamos los dos extremos. En un lado tenemos la propuesta de transformar todo el sistema en un régimen público, dejando a las AFPs sólo como administradoras de fondos voluntarios. Esta propuesta ha sido avanzada por algunos sindicatos, y hace parte de las propuestas más sofisticadas del Comité del Paro (entre las propuestas más básicas se tiene la de no hacer reforma pensional, lo cual no es justificado a raíz de nuestras consideraciones anteriores). Si siguiéramos este tipo de reforma, tendríamos una mejora neta de la posición actual del sistema, pues todas las cotizaciones entrarían a Colpensiones y se reduciría el déficit fiscal en el corto plazo, lo que abre la puerta para aumentar el gasto en otros sectores. Hasta ahí muy bien, pero resulta que estos recursos no son *impuestos* de los que podemos disponer, sino que corresponden a un *ahorro* de los cotizantes, el cual Colpensiones tiene que devolver. Como no se ahorra en el sistema financiero, esto no permite generar rendimientos y tasa de interés compuesta en el largo plazo, sino por el contrario se dirige en cada vigencia fiscal a cerrar el déficit del actual sistema. Así, cuando llegue la hora de pensionarse para los trabajadores actuales, no va a haber ahorro previo que cubra el déficit fiscal, que será creciente en el largo plazo por el envejecimiento poblacional. La sociedad tendrá que pagar un costo creciente para pagar nuestras pensiones, a través de los impuestos<sup>12</sup>. En otras palabras, en este extremo de la reforma consumimos el ahorro hoy, para que mañana nuestros hijos nos paguen las pensiones con impuestos a sus ingresos. Este sistema completamente público es insostenible en el largo plazo, en particular dada la acelerada dinámica de envejecimiento poblacional que presentará

---

<sup>11</sup> Para los que se preguntan cuál de los dos regímenes es mejor para cotizar, hay en esencia tres grandes diferencias entre las dos alternativas. La primera son los requisitos mínimos para pensión: mientras que en el régimen público se necesitan 25 años, correspondientes a 1.300 semanas, para hacerse acreedor de una pensión, este tiempo se reduce a 22 años (1.150 semanas) en el régimen privado. La segunda diferencia es que, en caso de no pensionarse, la “devolución de saldos” del régimen privado es muy superior a la “indemnización sustitutiva” de Colpensiones, por lo que, si no alcanza a pensionarse, para una persona es mejor estar en los fondos privados. La tercera y última diferencia es que, para el que obtiene una pensión, el monto de la pensión será mayor en el régimen público; todo esto con la excepción de los que reciben 1 salario mínimo (de hecho, hasta 1,6 salarios mínimos), porque perciben los mismos recursos en el régimen privado que en el público, pero se pensionan con menor tiempo de cotización.

<sup>12</sup> El costo fiscal es creciente dado que cada vez habrá menos población trabajadora cotizante por adulto mayor.

Colombia en las próximas décadas, de modo que eliminar las AFP no corregiría el desequilibrio existente.

En contraste, al otro extremo del espectro tenemos la reforma hacia el ahorro individual, en la que se convierte todo el sistema acumulación del ahorro en cuentas individuales, tal como lo proponen ANIF y Asofondos. En este escenario Colpensiones pasaría a ser una AFP pública y ahorraría todos sus ingresos por cotizaciones. En esta reforma, solucionaríamos el problema del ahorro intertemporal, y retiraríamos la carga de la siguiente generación para el pago de nuestras pensiones, lo que liberaría recursos fiscales en el largo plazo<sup>13</sup>. ¿Pero cuál es el costo? Para cerrar el actual déficit fiscal asociado a pensiones -que ha rondado el 4% del PIB en los últimos años, o la cuarta parte del recaudo tributario-, la actual generación tendría que sacrificarse por el bien futuro, lo que implica cerrar la llave de la solidaridad intergeneracional, un contrato social a través del cual nosotros estamos pagando la pensión de nuestros padres. Una reforma así llevaría a que los actuales trabajadores tengamos que pagar dos pasivos pensionales: el de nuestros padres a través de los impuestos, por un lado, y nuestras propias pensiones a través del ahorro, por el otro.

Mientras en la primera propuesta se gasta todo en el presente y se desfinancia el futuro, en la segunda se financia el futuro a través de sacrificar nuestro bienestar presente. Tengamos algo claro: ninguna de las dos es una buena opción, puesto que implica sacrificar una generación, ya sea la presente o la futura.

¿Hay alguna solución intermedia? Sí, la reforma para llevar a un sistema Multipilar, propuesta por Fedesarrollo (Villar & Forero, 2018). En esta reforma se dividen las funciones del sistema entre los dos regímenes, asignando al Estado la función de garantizar una pensión mínima y absorber el componente solidario, y al sector privado la de otorgar mejores pensiones ante mayor capacidad del ahorro. Para esto, sería necesario unificar el sistema pensional -eliminar la división entre afiliados a uno u otro régimen- y particionar las cotizaciones de todos los trabajadores en dos tramos: hasta un salario mínimo iría a Colpensiones, y cotizaciones por encima de este umbral irían a las cuentas individuales de ahorro<sup>14</sup>. Aquí lo interesante es que, lo que a primera vista sería un debilitamiento de Colpensiones pues recibe unas cotizaciones pequeñas, pero de todos los trabajadores, en realidad termina fortaleciendo de forma

---

<sup>13</sup> De esta reforma hay dos 'sabores'. Si Colpensiones se convierte en una AFP 'pura', ahorraría todos los ingresos actuales por cotizaciones, lo que termina aumentando el déficit fiscal en las primeras tres décadas de la reforma; fiscalmente esta opción es insostenible. La segunda es la de convertir a Colpensiones en una AFP 'nocial', en el que los ingresos por cotizaciones no se ahorran, sino que se siguen usando para cerrar la brecha fiscal, pero para la contabilidad del dinero se simulan cuentas de ahorro, a las que el Estado reconoce un rendimiento al momento de pensionarse, sin haberlo propiamente generado en el sistema financiero. Esta segunda reforma en realidad es trivial, consiste simplemente en cambiar la fórmula con la que se reconocen las pensiones en el RPM, pero manteniendo y exacerbando la competencia entre un régimen privado financiero, y un régimen público noocial, en donde no queda claro cuál sería el plus que podría generar el Estado sobre el sistema financiero, para que realmente se de competencia entre Estado y AFPs.

<sup>14</sup> Es importante subrayar que esta propuesta se presta para confusiones, al interpretarla como que Colpensiones cubriría solo trabajadores de un salario mínimo, y los privados a los trabajadores de mayores ingresos. Esto es falso. Colpensiones recibiría un primer tramo de la cotización de los trabajadores de todo nivel de ingreso, y les otorgaría un primer tramo de la pensión, mientras que las AFPs se encargarían de la pensión superior a un salario mínimo, también para los trabajadores de todo nivel de ingreso.

sustancial la posición financiera del régimen público, dado el perfil salarial de los trabajadores colombianos, donde más de la mitad ganan 1 salario mínimo, y cerca de 84% ganan hasta 2 salarios mínimos. Esta reducción del déficit financiero de Colpensiones abre espacio fiscal para aumentar la cobertura a través de otros mecanismos de protección social, o para reducir el déficit fiscal.

Como por construcción para estos regímenes contributivos no es posible superar la barrera de la informalidad laboral que es la más profunda raíz de los problemas pensionales<sup>15</sup>, la única forma de alcanzar una cobertura universal de protección económica a la vejez es a través de dos instrumentos: en primer lugar el pilar no contributivo -subsidiados directos del Estado a la población mayor más vulnerable- representado en el programa Colombia Mayor, junto con el pilar semicontributivo -cuentas de ahorro flexibles que cuentan con un subsidio proporcional al ahorro realizado-, implementado en Colombia desde 2015 a través del programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS<sup>16</sup>. Aunque no ahondaremos en estos temas, sí resaltamos que la única manera de alcanzar cobertura universal es precisamente universalizando el subsidio de Colombia Mayor para todo adulto mayor de 65 años, con la única condición que no reciba pensión contributiva, y universalizando BEPS, como el único mecanismo que permite canalizar el ahorro de la población informal (una explicación completa de la propuesta se encuentra en Villar, Becerra, Forero y Ortega, 2020). Esto implica abandonar todos los criterios de focalización que se han convertido en una barrera burocrática para estos dos programas<sup>17</sup>.

La solución de los problemas del sistema de pensiones colombiano pasa tanto por incrementar la eficiencia del gasto público, como por mitigar las vulnerabilidades fiscales de largo plazo que surgirían de la inacción por parte de la sociedad en general y fomentar la consciencia del ahorro privado a nivel familiar y personal. Es claro que una solución integral de largo plazo del problema pensional requiere de reformas laborales, educativas y financieras. En este sentido, se siente que las peticiones del comité representativo de las recientes movilizaciones en el sentido de no apoyar una reforma pensional no han considerado las consecuencias de la inacción. Este documento es un llamado para que la coyuntura política de corto plazo no nuble

---

<sup>15</sup> Vale la pena resaltar que ninguna de las reformas mencionadas, ya sea la pública de reparto, la privada de ahorro individual, o incluso la Multipilar en su componente contributivo, tiene un impacto significativo sobre la cobertura, pues se sigue limitando al sector formal de la economía. Hay un efecto pequeño por la unificación del requisito de semanas cotizadas desde 1.300 a 1.150, pero es poco más lo que se puede lograr, ante lo cual es absolutamente necesaria una reforma laboral que ataque la informalidad.

<sup>16</sup> El programa de Beneficios Económicos Periódicos -BEPS- fue ideado en 2005 como una forma de superar la rigidez del sistema pensional, que solo permite cotizar por salarios superiores al mínimo y no permite otorgar pensiones menores a un salario mínimo. Los BEPS, que se pueden considerar como un esquema semi-contributivo, comenzaron a funcionar en 2015, como un sistema que es sustancialmente más flexible que el régimen pensional, al aceptar cualquier ahorro superior a \$5.000, y estar en la capacidad de otorgar prestaciones por debajo de la pensión mínima.

<sup>17</sup> El gran problema tanto de Colombia Mayor como de los BEPS es que han sido diseñados con un criterio de focalización. Así, Colombia Mayor sólo se otorga a los adultos mayores pertenecientes a los niveles I y II de Sisbén, mientras que para poder ahorrar en BEPS hay que tener ingresos menores al salario mínimo, y pertenecer al régimen subsidiado de salud. Si bien tienen una intención positiva, estas formas de exclusión de potenciales usuarios se han convertido en una barrera burocrática que impide realizar el potencial de estos mecanismos de protección económica a la vejez para una capa más amplia de la población informal.

la lucidez política de largo plazo que necesita el país para realmente solucionar sus problemas profundos, que inevitablemente pasan por una reforma pensional bien diseñada.