

# ODEPS

Observatorio de desarrollo y política social

- 1 *El reto demográfico: el envejecimiento de la población*
- 2 *El reto distributivo: microsimulación de un impuesto a las pensiones para aumentar la cobertura de Colombia Mayor.*
- 3 *Transparencia de la información financiera en los regímenes de pensiones en Colombia: ¿mito o realidad?*
- 4 *El oligopolio de las AFP y su efecto en los costos de administración*
- 5 *El reto de los regímenes especiales de pensiones en Colombia*

Descripción  
del observatorio



## *Los retos del sistema pensional colombiano: elementos para una reforma*

El Boletín n.º 2 del Observatorio de Desarrollo y Política Social (ODEPS) dedica su análisis a los retos que enfrenta el sistema pensional colombiano. Además de hacer una serie de diagnósticos, propone cambios de política y discute elementos para tener en cuenta en una eventual reforma. Estas transformaciones representan un enorme desafío político en tanto podrían afectar a varios grupos de interés, en medio de un ambiente en el que las discusiones siempre se encuentran lideradas por los fondos de pensiones. Así, el país requiere de más elementos para entender la dimensión del problema y los retos a los que se enfrenta el sistema.

El primer reto, y principio fundamental de la discusión, es el demográfico, toda vez que el envejecimiento de la población pone en evidencia la necesidad de un sistema de protección social para

los futuros adultos mayores en el que prime la solidaridad intergeneracional y entre hogares de distintos niveles de ingreso. Al respecto, se presenta una microsimulación de un impuesto a las pensiones cuyo recaudo se destinaría en su totalidad a aumentar la cobertura del programa Colombia Mayor. Se discute también a profundidad la necesidad de transparencia en la información pensional tanto desde el punto de vista jurídico como económico, la cual es necesaria para una rendición de cuentas efectiva sobre los usos de los recursos ahorrados. Adicionalmente, se analiza el oligopolio formado por las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) y los costos de administración que estas cobran a sus ahorradores. Finalmente, se discute la presencia de regímenes especiales como una fuente de distorsiones que socava la potencial solidaridad intergeneracional del sistema

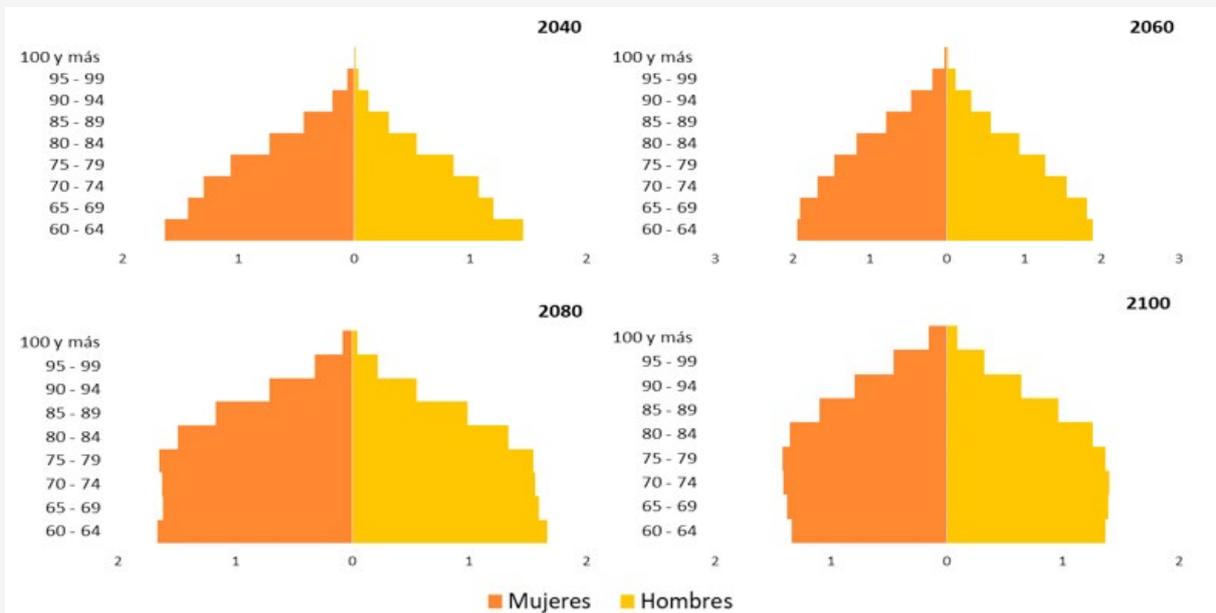
# 1. El reto demográfico: el envejecimiento de la población.

*Santiago Plata - Paula Martínez*



El envejecimiento poblacional requiere discutir las políticas de atención a las necesidades de ingreso no solo de la población que ya ha alcanzado su edad de retiro sino también de la población que actualmente está en edad productiva (15-60 años) cuyo envejecimiento se proyecta como uno de los grandes desafíos que el sistema pensional tendrá que afrontar en el largo plazo. En el gráfico 1 se muestra la participación proyectada de la población mayor (60 años o más) durante los próximos ochenta años. Los datos evidencian el crecimiento significativo de este grupo. Mientras en el 2020 la población mayor representa el 12% de todos los habitantes, para el año 2040 será del 19%, para el 2060 será del 24% y para el 2080 se proyecta en 32% de la población. Esto implica que, en tan solo 60 años, un tercio de la población colombiana estará por encima de la edad de retiro o será un adulto mayor.

Gráfico 1. Evolución de la población mayor (60 años o más) en los próximos 80 años (millones).

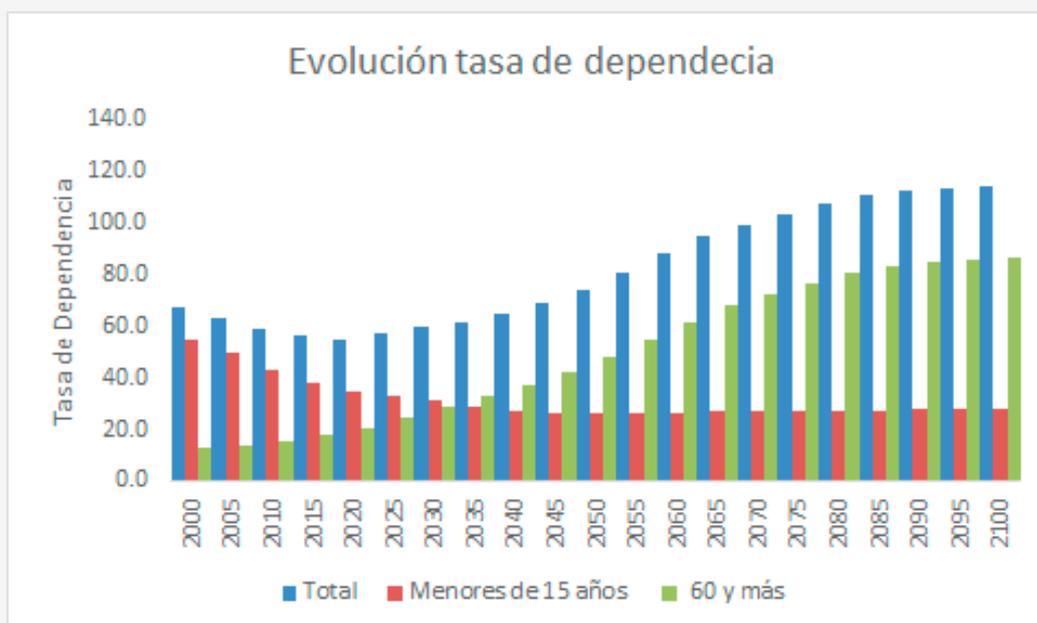


Fuentes: elaboración propia a partir de DANE-CELADE.

\* Datos en millones de personas

El envejecimiento de la población colombiana representa mecánicamente un aumento de la tasa de dependencia de la población, pero el crecimiento de la tasa será inverso entre la población dependiente entre los 0 a 15 años y la mayor de 60 años, siendo la última la que jalonará el aumento de la tasa dependencia. Como se detalla en el gráfico 2 este incremento ha sido sostenido y se espera que para el 2035 la tasa de dependencia de la población mayor sobrepase la tasa de dependencia de la población menor de 15 años.

Gráfico 2.  
Tasa de dependencia



Datos: elaboración propia a partir de DANE-CELADE.

Este crecimiento puede tener dos implicaciones importantes para el mercado laboral y, a su vez, afectar el sistema pensional. La primera es que cada vez habrá menos población en edad de trabajar (PET) (16-59 años) y soportar la carga pensional de los adultos mayores y su propio sostenimiento. En segundo lugar, de mantenerse la edad de retiro actual el envejecimiento aumentará las presiones fiscales, pues una población más envejecida sumada a una expectativa de vida más alta implicaría aumentos considerables del pasivo pensional.

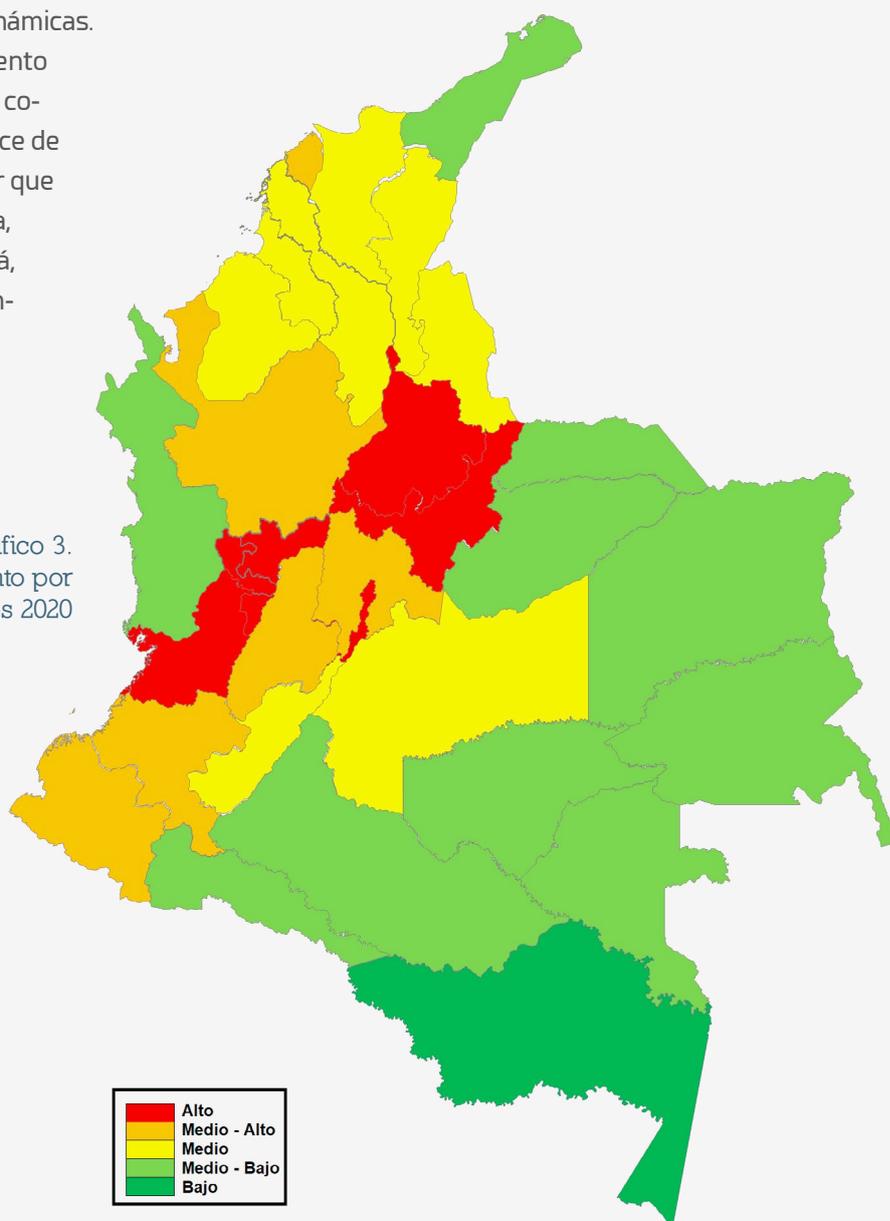
Tal y como se ilustra en los gráficos 1 y 2, un primer acercamiento a las estimaciones demográficas y las proyecciones poblacionales sugieren

que habrá menos jóvenes ingresando al mercado laboral. Este comportamiento demográfico pone sobre la mesa la necesidad de crear políticas que promuevan la contratación de personas mayores, y así mismo, que modifiquen el límite impuesto por la edad de retiro, pues personas que tienen mayor expectativa de vida necesitan permanecer mayor tiempo en el mercado laboral, de lo contrario, la carga pensional aumentará al tener población que vive más pero que tiene un periodo de aporte al sistema bajo, lo cual provocaría que el mismo perdiera aún más proporcionalidad.

Ahora bien, es necesario resaltar que la presión del aumento de la tasa de dependencia no es homogénea en todo el país. A nivel departa-

mental se presentan diferentes dinámicas. El gráfico 3 muestra el envejecimiento poblacional de los departamentos colombianos a 2020, medido por índice de envejecimiento. Se puede observar que Boyacá, Santander, Valle del Cauca, Caldas, Risaralda, Quindío y Bogotá, D. C., son las áreas donde el aumento de la población mayor respecto al de los menores de 15 años es superior al resto del país.

Gráfico 3.  
Índice de envejecimiento por departamentos 2020



Datos: elaboración propia a partir de DANE-CELADE.

- \* Se excluye San Andrés, Providencia y Santa Catalina, debido a la significancia de las proyecciones para este departamento en el periodo 1985-2020.
- \* Los rangos son: alto (40-50], medio-alto (30-40], medio (20-30], medio-bajo (10-20], bajo [0-10].
- \* El índice de envejecimiento para el rango alto implica que por cada 100 personas menores de 15 años hay entre 40-50 personas de 65 años y más.

Discutir la estructura poblacional departamental y el fortalecimiento de los mercados laborales regionales abre la posibilidad de plantear un sistema pensional diferente, que considere el

impacto social que tiene la desigualdad de ingresos en la población mayor. Pero, para abordar esta discusión es necesario profundizar en una problemática que Colombia continúa presen-

tando: la insuficiente cobertura pensional para los adultos mayores. Según el Consejo Privado de Competitividad, solo el 25% de la población adulta mayor en Colombia recibe una pensión contributiva, por lo cual el 75% de esta población recibe un ingreso inferior a 1 smmlv, o, incluso, está completamente desprotegida. Esto resulta ser incluso más complejo si analizamos a nivel regional la población mayor que efectivamente está recibiendo una pensión. Mientras que en las áreas urbanas del país el 29% de la población en edad de jubilación tiene acceso a una pensión contributiva, en las zonas rurales, tan solo el 8% recibe efectivamente una pensión.

Para responder a esta realidad, el Gobierno ha trabajado en dos programas de protección de asistencia social al adulto mayor en condiciones de vulnerabilidad. El principal programa gubernamental de asistencia social al adulto mayor es el programa Colombia Mayor y surge en el 2012 bajo el marco del Plan Nacional de Desarrollo de la primera administración del expresidente Juan Manuel Santos. El principal interés de esta nueva política era ampliar la cobertura lograda con el anterior programa de asistencia conocido como Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM). Ahora bien, existe otro instrumento estatal para dar respuesta a esta necesidad, y son los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), un mecanismo de ahorro subsidiado, mediante el cual aquellas personas que no logran acceder a pensión, o que no alcanzan las semanas/montos de cotización a la edad de pensión, pero tienen saldos con la administradora, pueden ahorrar la cantidad que quieren y cuando puedan. Adicional-

mente, el Gobierno Nacional otorga un subsidio del 20% sobre lo que se haya ahorrado. Corresponde, entonces, cuestionar si efectivamente se ha logrado mejorar en la atención a esta población, alcanzando mejores resultados en términos de cobertura del sistema pensional.

Al respecto, los programas Colombia Mayor y BEPS han sido insuficientes para resolver esta problemática. El primero logra aportar un subsidio a aproximadamente 1,5 millones de personas (Parra et al, 2020), mientras los BEPS –junto con la devolución de saldos y la indemnización sustitutiva– cubren al 40% de la población adulta. Más específicamente, en el 2019 se vincularon aproximadamente 144 mil nuevas personas, para un total de 1.411.589 afiliados. Aunque esto representa avances para mejorar esta situación, es necesario pensar en disponer de más recursos que permitan ampliar la cobertura de las pensiones no contributivas en el país (CPC, 2019). Por otro lado, es necesario destacar los montos de estos programas estatales. Avanzar en cobertura pensional escatimando esfuerzos en aumentar el monto de los programas de beneficios al adulto mayor puede ser también contraproducente en miras a mejorar la calidad de vida de esa población.

De este modo, el reto distributivo es evidente. La protección de la vejez de todos los colombianos depende de un sistema fiscal que fomente un proceso de repartición del ingreso en el cual los hogares que se ubican en la parte superior de la distribución aporten para que los hogares de la parte inferior tengan acceso a esta protección.

---

#### Referencias

**Consejo Privado de Competitividad (2019).** Informe Nacional de Competitividad 2019-2020. Pensiones. Recuperado de: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2019-2020/pensiones/>

**Parra, J. (coordinador); Arias, F.; Bejarano, J.; López, M.; Ospina, J.; Romero, J.; Sarmiento, E. (2020).** Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. Ensayos sobre Política Económica (ESPE), núm. 96, septiembre, DOI: <https://doi.org/10.32468/espe.96>



## *2. El reto distributivo: microsimulación de un impuesto a las pensiones para aumentar la cobertura de Colombia Mayor*

*David Rodríguez y Federico Corredor*

En la discusión de la siempre postergada reforma pensional los fondos privados de pensiones resaltan los “exorbitantes” subsidios que entrega el Estado en el Régimen de Prima Media. Más recientemente, tras la experiencia chilena, y en especial después del desplome de los rendimientos en los fondos privados de pensiones con la pandemia del Covid-19, los analistas han empezado a resaltar las mesadas exiguas que recibirían los pensionados en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad en ausencia del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). En la práctica, la existencia del FGPM podría convertirse en otro subsidio si sus recursos actuales se agotan y el Estado debe entrar a respaldar la promesa de una pensión de salario mínimo a los que cumplen su periodo de cotización.

En la práctica, los cambios que eventualmente se concreten solo afectarán a los pocos colombianos que cumplan los cada vez más exigentes requisitos para obtener una pensión. Una reforma que de verdad mejore la protección en la vejez debe pasar por considerar las personas que no lograron trabajos formales durante su vida productiva, o lo que es lo mismo, debe mejorar

la cobertura de las pensiones subsidiadas (léase Colombia Mayor) que entrega el Estado a los adultos mayores más vulnerables. Una literatura previa ha mostrado que el efecto de programas de transferencias monetarias como Familias en Acción y Colombia Mayor tienen un impacto significativo en reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso (Lustig, N., Pessino, C., & Scott, J. 2014; Rodríguez y Corredor, 2019, Rodríguez, Corredor & Ríos, 2020).

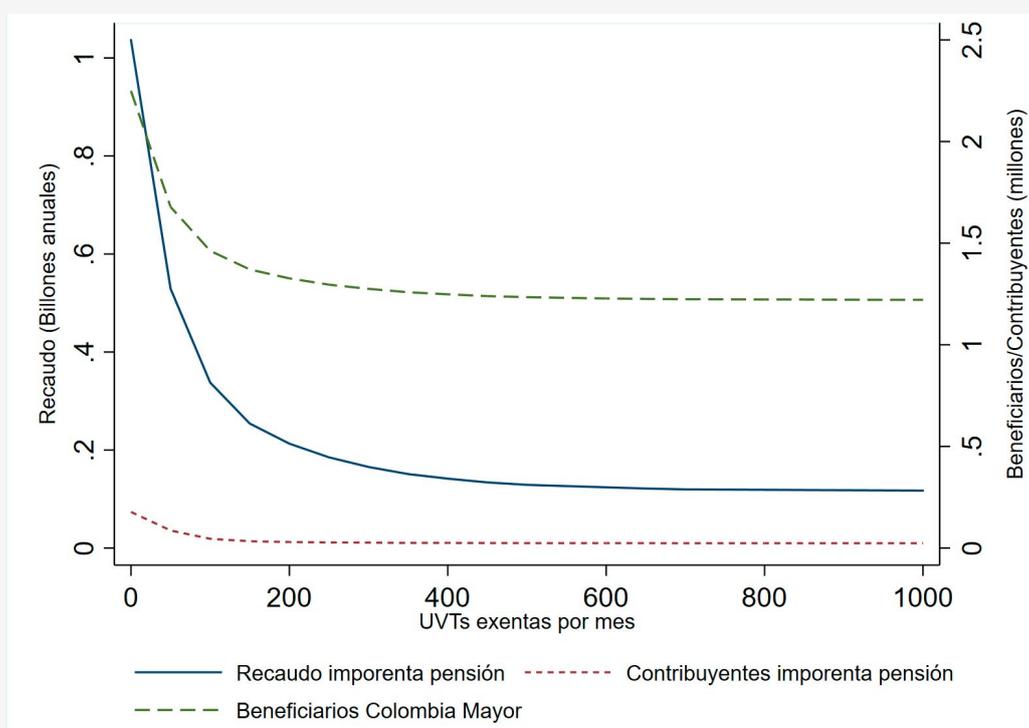
En ese sentido, el presente documento busca estudiar los efectos de una reforma de presupuesto neutro que financia una expansión del programa Colombia Mayor. Consideramos que si el debate pensional implica que el Estado está subsidiando las altas pensiones, el impuesto a la renta puede entrar a corregir el efecto negativo sobre la distribución del ingreso de los “derechos adquiridos exorbitantes” de ciertos pensionados. A la vez el recaudo adicional puede incrementar el ingreso disponible de los adultos mayores en pobreza y pobreza extrema.

Para estudiar nuestra propuesta de política hacemos un ejercicio de microsimulación con base en

los datos de la GEIH para 2019 y en el modelo de simulación COLMOD. En nuestro ejercicio variamos el nivel de renta pensional exenta desde su muy elevada cifra actual de 1000 UVT mensuales (equivalentes a \$34.270.000 mensuales exentos en 2019) hasta cero UVT. Se asume que el ingreso adicional recaudado es empleado enteramente en ampliar la cobertura del programa Colombia Mayor. En especial, para esta última parte, creamos un índice de bienestar proxy del SISBEN

IV y organizamos de menor a mayor índice los adultos mayores elegibles para recibir Colombia Mayor, pero que aún no reciben la transferencia. Para cada nivel de renta pensional exenta añadimos tantos nuevos beneficiarios con puntajes bajos como es posible con los nuevos recursos recaudados. Asumimos que el monto mensual de la transferencia de Colombia Mayor es aquel correspondiente al departamento en que se encuentra el adulto mayor<sup>1-2</sup>.

Gráfico 1 Recaudo, pensionados contribuyentes al impuesto a la renta y beneficiarios de Colombia Mayor para distintos niveles de las UVT de renta pensional exenta



Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2019 y COLMOD

Como se puede observar en el gráfico 1, la completa eliminación de las exenciones al impuesto de renta para las pensiones lograría un recaudo de más de un billón de pesos, lo que llevaría los beneficiarios de Colombia Mayor a casi 2.3 millo-

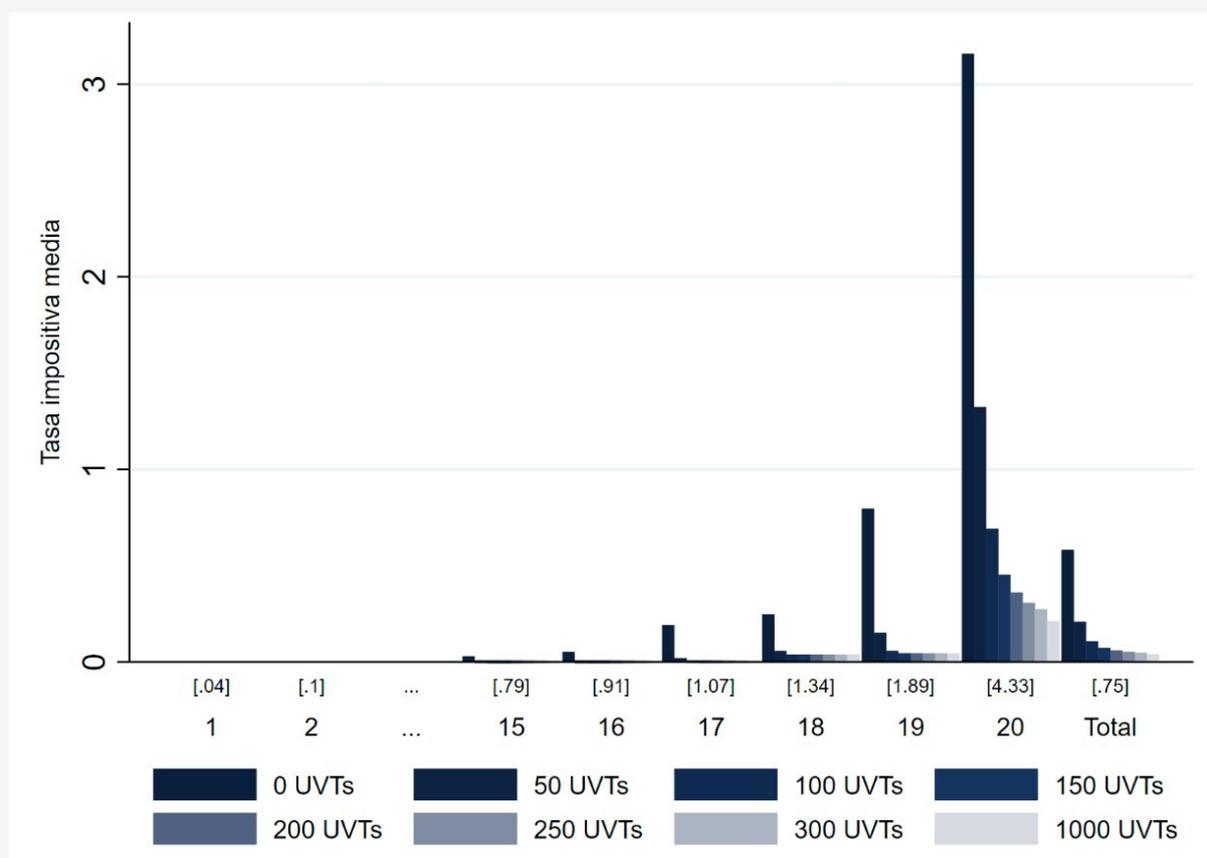
nes de personas y los contribuyentes, a 178.000. El segundo hecho que se puede visualizar es que el aumento en el recaudo y en el número de beneficiados es considerable solo cuando las exenciones están por debajo de las 100 UVT. La

- 1 En la práctica el monto de Colombia Mayor es fijo a nivel de municipio; sin embargo, dado que la GEIH no permite una desagregación a nivel de municipio, el modelo aplica el monto más representativo entre los municipios de cada departamento tal cual es reportado por el Ministerio del Trabajo.
- 2 En el caso de Bogotá, asumimos por simplicidad que el aporte adicional que usualmente hace el distrito a sus beneficiarios de Colombia Mayor es asumido enteramente por el Gobierno Nacional.

razón subyacente es que el número de personas que reciben pensión en Colombia es muy reducido. Adicionalmente, el tramo exento (1090 UVT) en la cédula de pensiones de la declaración de impuesto a la renta implica que ingresos pensionales mensuales de menos de 3.1 millones aun no pagarían impuesto.

Esto se hace más evidente en el gráfico 2 en el que se observa la tasa media del impuesto a la renta para pensionados<sup>3</sup>. Se observa cómo esta nueva tributación solo afectaría hogares de la parte superior de la distribución del ingreso. Solo a partir del vigintil 15, es decir, los hogares con un ingreso per cápita de 790 mil pesos mensuales, los pensionados comenzarían a contribuir, aunque a una tasa cercana a cero. Por ejemplo, en el escenario en el que no existiera renta pensional exenta (0 UVT), para el vigintil 20, esto es, hogares con un ingreso per cápita de 4 millones 300 mil pesos en promedio, la tasa impositiva promedio sería baja, ligeramente superior al 3%.

Gráfico 2.  
Tasa media del impuesto a la renta para los pensionados: Por vigintiles de ingreso disponible del hogar. Varios escenarios de UVT de renta pensional exenta

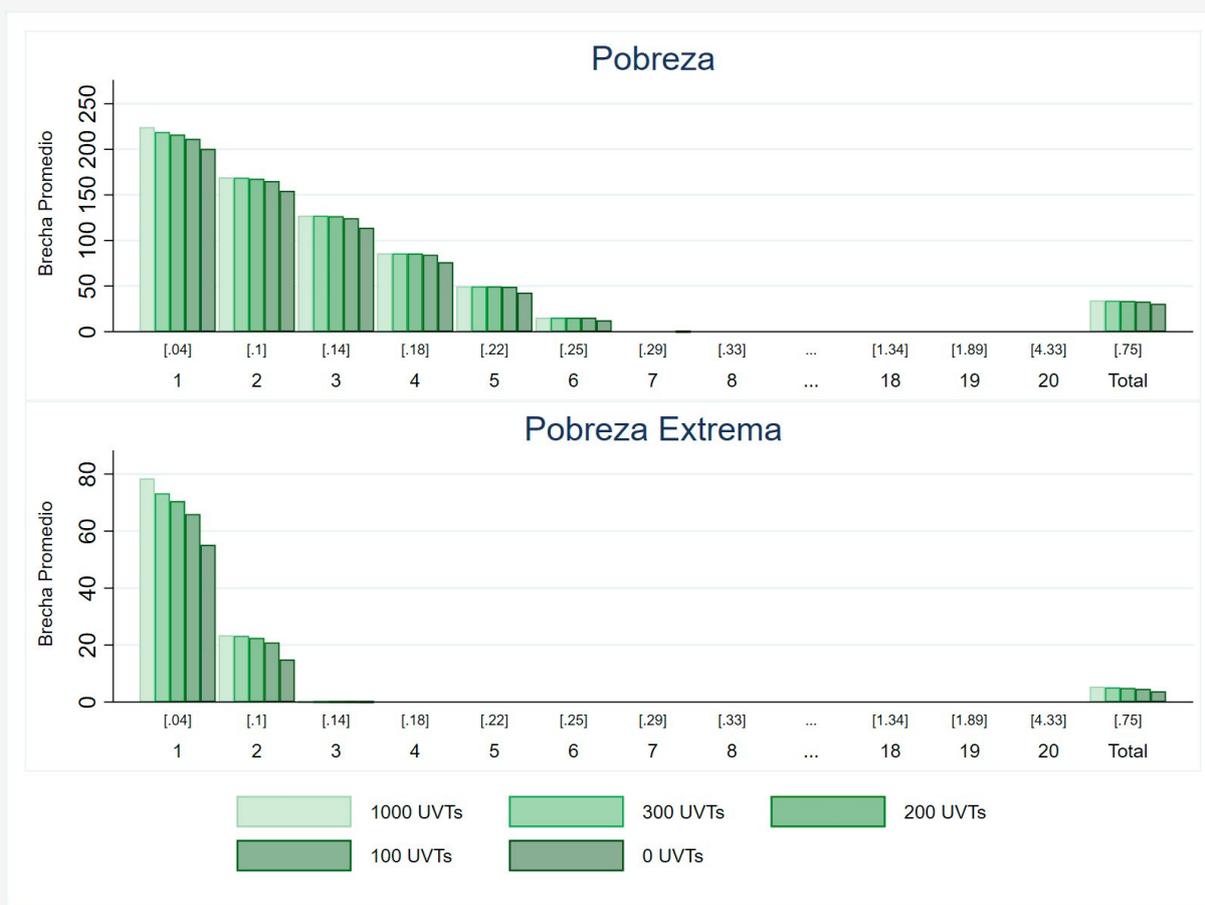


Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2019 y COLMOD. Vigintiles de ingreso disponible del hogar antes del choque, ingreso per-cápita del hogar en paréntesis cuadrados.

3 Esta tasa resulta de dividir el monto pagado de impuesto a la renta entre los ingresos laborales y no laborales (i.e. rentas de capital y pensiones). El promedio en la gráfica solo se construye para perceptores de ingreso pensional.

Para ver el efecto redistributivo de eliminar la renta pensional exenta y ampliar Colombia Mayor, el gráfico 3 muestra las brechas de pobreza y pobreza extrema de la población de 60 años o más en distintos puntos de la distribución. En términos de la brecha de pobreza para el vigintil 1 –hogares con un ingreso per cápita de \$40.000– esta pasaría de \$222.000 con una exención de 1.000 UVT, a \$198.000 con una exención de 0 UVT. En el caso de la brecha de pobreza extrema, para este mismo vigintil de la parte inferior de la distribución, la brecha pasaría de \$78.000 a \$54.500. Conforme se va subiendo en la distribución del ingreso o se incrementa el número de UVT exentas, el efecto de la redistribución se va haciendo dramáticamente menor.

Gráfico 3. Brecha de pobreza y pobreza extrema para personas de 60 años o más: por vigintiles de ingreso disponible del hogar. Varios escenarios de UVT de renta pensional exenta.



Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2019 y COLMOD. Vigintiles de ingreso disponible del hogar antes del choque, ingreso per-cápita del hogar en paréntesis cuadrados.



En este sentido, una reforma en esta dirección beneficiaría de manera importante a los adultos mayores más pobres dentro de los pobres, así mismo, reduciría mínimamente el ingreso disponible de la minoría de personas que reciben pensión en Colombia, en especial encontramos que los costos de la ampliación de Colombia Mayor propuesta recaerían sobre los hogares que actualmente están recibiendo las pensiones más altas. Una renta pensional exenta de 34 millones de pesos mensuales es una cifra que merece ser debatida, en especial si con su eliminación se puede compensar a los colombianos a los que como sociedad fallamos en su edad productiva y que actualmente se encuentran sin protección económica en la vejez.

---

#### Referencias

**Lustig, N., Pessino, C., & Scott, J. (2014).** The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Perú, and Uruguay: Introduction to the special issue. *Public Finance Review*, 42(3), 287-303.

**Rodríguez, D. & Corredor, F (2019)** en Observatorio de Desarrollo y Política Social-ODEPS, Boletín n.º 1. Universidad Externado de Colombia.

**Rodríguez, D., Corredor, F. & Ríos, P. (2020).** The effect of COVID-19 and the emergency policies on Colombian households' income. *EUROMOD working paper series*. Forthcoming.

### 3. *Transparencia de la información financiera en los regímenes de pensiones en Colombia: ¿mito o realidad?*

María Camila Medina García

Hablar de transparencia es fundamental en cualquier sistema democrático, pues “buena parte de la actividad económica y del ejercicio del poder se fundan en el recurso inmaterial de la información”<sup>4</sup>. El acceso a la información financiera no escapa de esta premisa, y menos en el contexto de la materialización de la solidaridad como un fin del Estado, que se concreta en la existencia de un Sistema General de Seguridad Social, en el que el régimen de pensiones tiene un papel trascendental para garantizar buenas condiciones de vida a los ahorradores que contribuyen al sistema a lo largo de su vida laboral.

Así pues, aquí se presentan algunas consideraciones sobre la importancia del acceso a la información pública como derecho en sí mismo, y como requisito esencial para mantener una democracia real, mediante información de calidad en favor de los ahorradores del sistema de pensiones.

#### **La transparencia como garante del Estado social de derecho: democracia y ciudadanía activa**

Colombia es un Estado social de derecho, entre cuyos fines se encuentra “(...) promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la



Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (art. 2.º CP).

Uno de los medios para materializar estos fines es la información pública<sup>5</sup>. En efecto, desde una dimensión objetiva, en palabras de la Corte Constitucional, la información pública es un “instrumento para el control del poder público, el manejo de los recursos públicos y para el fortalecimiento de la democracia”<sup>6</sup>.

Desde esta perspectiva, las instituciones del Estado y los particulares estarían obligados a garantizar el acceso a la información pública<sup>7</sup>, guiados por principios<sup>8</sup> como la buena fe, la facilitación, la no discriminación, la calidad de la información, la eficacia, la celeridad y, sobre todo, la transparencia.

En ese sentido, las empresas públicas y privadas encargadas de prestar servicios públicos están obligadas a permitir el acceso a la información a todos los sujetos interesados, en los términos de la Ley 1712 de 2014. Toda vez que el Sistema General de Pensiones hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral<sup>9</sup>, y este es un servicio público<sup>10</sup> que permite la garantía de fines y derechos cons-

4 Sentencia C-274 de 2013; Sentencia T-473 de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

5 *Ibid.*

6 República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 2013. Magistrada Ponente: María Victoria Calle.

7 Ley 1712 de 2014, art. 5.

8 Ley 1712 de 2014, art. 3.

9 Cfr. Ley 100 de 1993; Ley 797 de 2003.

10 De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Política, la seguridad social es un servicio público.

titucionales, existiría un deber especial de transparencia en dos vías –activa y pasiva– por parte de las entidades que administran ahorros fruto de las cotizaciones de los ahorradores al sistema.

En aras de fortalecer el Estado de derecho y lograr la consecución de sus fines, resultaría relevante la transparencia activa –o publicidad–, entendida no solo como el deber de publicar de manera proactiva unos mínimos de información como aquellos contenidos en el artículo 9.º de la ley en mención, sino toda la información que sea de interés para los ciudadanos<sup>11</sup>, que en este caso concreto serían los ahorradores de los fondos, ya que esta les genera un valor que trasciende lo personal, en la medida que promueve y facilita el control ciudadano.

En este orden de ideas, las administradoras de fondos de pensiones deben poner a disposición de sus usuarios información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada<sup>12</sup> sobre sus ahorros –lo que incluiría cómo se invierten, cuáles son sus rendimientos, entre otros–, con un lenguaje claro y comprensible, pues solo así estos ciudadanos podrían ejercer una ciudadanía activa que permita hacer control sobre sus actuaciones.

Esto no solo permite cumplir obligaciones constitucionales, sino que demostraría la buena fe del Estado colombiano para cumplir sus obligaciones internacionales<sup>13</sup>, puesto que el acceso a la información hace parte de derechos y obligaciones contemplados en tratados internacionales ratificados por Colombia, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles<sup>14</sup> y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como la libertad de expresión e información y la progresividad en la garantía de los derechos sociales.

¿Cómo podría cumplir el Estado colombiano estas obligaciones de respeto y garantía en el contexto de las pensiones y el sistema financiero? Si bien las AFP no son sujetos obligados por el derecho internacional, el Estado sí tiene un deber de “establecer mecanismos adecuados para supervisar y fiscalizar ciertas actividades, a efecto de garantizar los derechos humanos, protegiéndolos de las acciones de entidades públicas, así como de personas privadas”<sup>15</sup>. Así las cosas, debería verificarse de manera adecuada el cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública y velar por la protección de los usuarios financieros.

### **El derecho de acceso a la información: implicaciones de la transparencia para el asegurado**

El derecho a la información es además de un medio para consolidar la democracia, un derecho fundamental, subjetivo, que permite la realización de otros derechos constitucionales “porque permite conocer las condiciones necesarias para su realización”<sup>16</sup>, como serían, en este caso, la seguridad social –entendida también como un derecho constitucional– y la igualdad, teniendo en cuenta la existencia de una situación desigual entre las AFP y el ahorrador en el acceso, manejo y comprensión de información compleja. En este orden de ideas, la transparencia en el acceso a la información financiera que manejan las AFP permite el respeto y garantía de los derechos constitucionales de los ahorradores.

A pesar de estar sujeto a algunas limitaciones, el derecho que ocupa esta reflexión hace plausible la transparencia pasiva, entendida como una for-

11 Cfr. Procuraduría General de la Nación. ABC de la divulgación de la información pública, p. 3. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20ABC%20Transparencia%20activa%20Procuradur%C3%ADa\(3\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20ABC%20Transparencia%20activa%20Procuradur%C3%ADa(3).pdf)

12 Este es un deber correlativo de los sujetos obligados en el contexto del derecho a la información, de acuerdo con la sentencia C-274 de 2013.

13 Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969, art. 26.

14 Cfr. art. 19.

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala. Sentencia de Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C n.º 351, párr. 335.

16 Sentencia C-491 de 2007, reiterada en la sentencia C-274 de 2013.

17 Este deber tendría fundamento en la Ley 1712 de 2014 y en el Decreto 103 de 2015, art. 19.

18 Ver, por ejemplo, la información del sector Pensiones y Cesantías en el portal web de la Superintendencia Financiera, disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/61153>.

ma de ejercicio del derecho de petición –también fundamental– que demandaría de las AFP dar a los usuarios información objetiva, veraz, completa, motivada y actualizada<sup>17</sup> cuando soliciten información sobre la gestión de los ahorros.

Podría decirse que corregir asimetrías de información entre las AFP y los ahorradores – teniendo en cuenta que se trata de evaluar opciones de mercado– es un efectivo mecanismo de respeto y garantía de sus derechos fundamentales, sin importar si la naturaleza del fondo es pública o privada. Este punto es importante porque dichas asimetrías generan vicios en las decisiones de los ahorradores en asuntos concretos como el cambio de fondo, especialmente cuando se hace del régimen de prima media (RPM) al régimen de ahorro con solidaridad (RAIS).

A modo de ejemplo, ¿sería clara y completa la información que se encuentra disponible en los portales de las diferentes AFP o de la Superintendencia Financiera<sup>18</sup>, o la que otorgan por medio de otros canales o asesorías, para que un ahorrador dimensione riesgos y consecuencias de su permanencia en un régimen?

Todo indicaría que no. En efecto, la Corte Suprema de Justicia ha declarado la ineficacia de traslados de régimen (RPM a RAIS), cuyo motivo sea el plano de desigualdad que se genera entre una AFP profesional y un afiliado inexperto<sup>19</sup>, donde la primera no cumplió con su deber de brindar información “clara, cierta, comprensible y oportuna de las características, condiciones, beneficios, diferencias, riesgos y consecuencias del cambio de régimen pensional”<sup>20</sup>, así como los servicios que ofrece cada uno de ellos.

Sobre esta base, ha reiterado que opera la inversión de la carga de la prueba, que se traduce en un

deber estricto de las AFP que va más allá de acreditar el proceso de toma de decisiones de los cotizantes con formatos preimpresos: implica dar una información real, que corresponda con la realidad, mediante un lenguaje claro y simple, con el fin de adoptar una decisión verdaderamente libre<sup>21</sup>.

## Conclusiones y recomendaciones

Para cumplir con el principio de transparencia y los demás que deben guiar el acceso a la información pública, es necesario actuar en dos frentes: por un lado, las AFP y la Superintendencia Financiera deben publicar información clara, veraz, actualizada y objetiva, en un lenguaje comprensible para todo el universo de ahorradores y por medio de vías y mecanismos idóneos, en aras de corregir las asimetrías de información que impiden la garantía del derecho a la seguridad social, y, en últimas, la consolidación del Estado social de derecho mediante el cumplimiento de sus fines.

Por otra parte, es deseable que se fortalezca la educación financiera de los colombianos, particularmente en temas que atañen a la operación de los fondos de pensiones, en el marco del sistema financiero. De esta forma, se puede reducir la brecha de información –ampliada por algunas condiciones sociales y culturales–, y fortalecer su proceso de toma de decisiones.

En últimas, los ciudadanos deberían conocer cómo se están gestionando los recursos de interés nacional, como los ahorros que los cotizantes hacen al Sistema General de Pensiones, un conocimiento que vaya más allá de un consentimiento libre, pero no informado, o de información publicada, pero no verdaderamente pública en términos de simplicidad, claridad y pertinencia.

19 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia SL 1452-2019. Radicación 68852. Magistrada Ponente: Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

20 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia STL 3202-2020. Radicación 57444. Magistrada Ponente: Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

21 *Ibíd.*

## 4. El oligopolio de las AFP y su efecto en los costos de administración

*Luis Carlos Calixto Rodríguez  
 Helen Orjuela Tacha  
 Federico Corredor*



Desde el momento en el que en Colombia se viabiliza la participación de privados en la administración de los fondos pensiones y hasta la fecha se ha evidenciado una tendencia a la reducción del número de actores que administran estos fondos y, en consecuencia, el aumento en la concentración de este mercado. Entre 1994 y 2000 existían ocho AFP, para el periodo de 2001 a 2012 el número se redujo a seis y ha llegado a tan solo cuatro en 2020. Se hace evidente entonces la consolidación de un oligopolio en las AFP privadas, situación que incide desfavorablemente en los costos de administración que pagan los cotizantes. En este artículo se evalúa la concentración del mercado de las AFP y se expone la relación de la poca competencia con la evolución de los costos de administración que pagan los cotizantes.

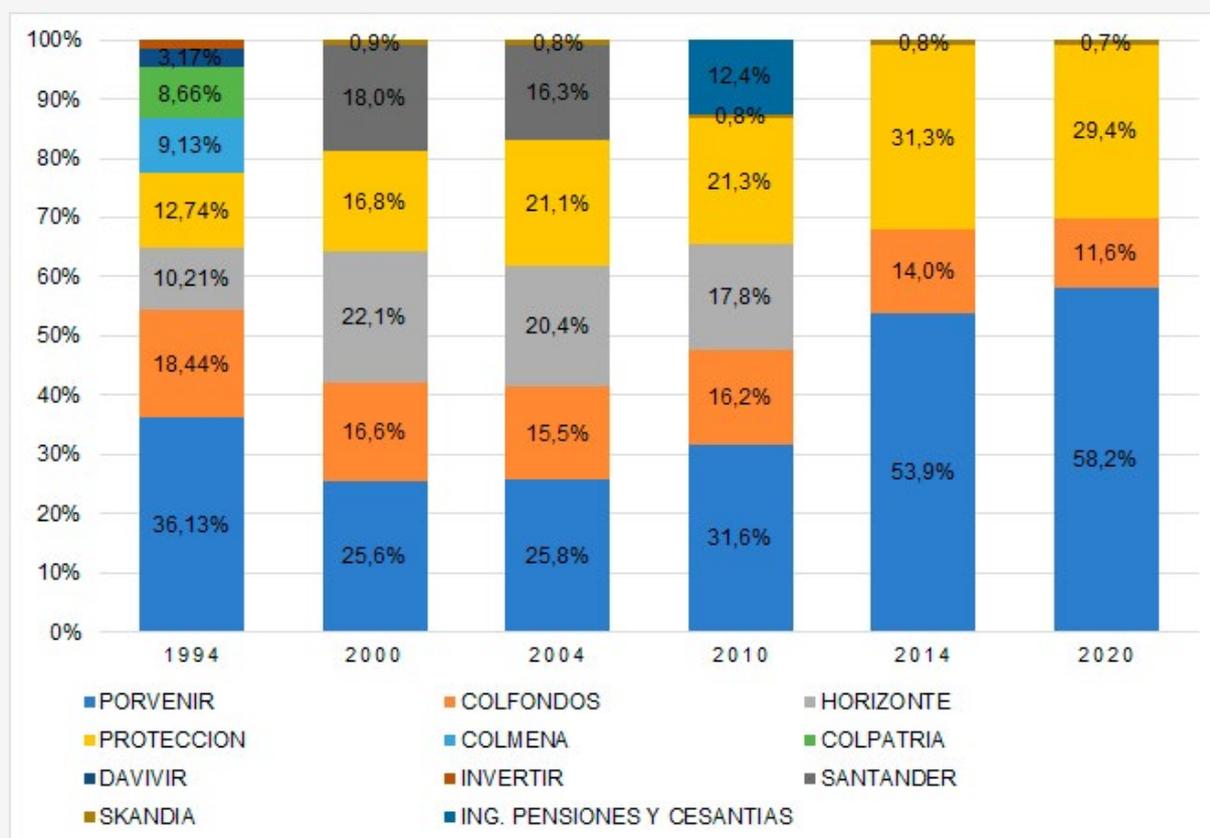
La Ley 100 de 1993 permitió la entrada de nuevos actores al Sistema General de Pensiones (SGP) y provocó un cambio estructural en el mismo, pues modificó el rol protagónico del Instituto de Seguros Sociales y las cerca de 35 cajas de previsión que administraban el Régimen de

Prima Media (RPM), a un sistema con dos esquemas posibles, a saber: el RPM (pago definido) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) o de capitalización individual (pago incierto), este último opera con participación de privados bajo la figura de AFP. Estos tienen como función principal gestionar las cuentas individuales que respaldan el ahorro pensional de los afiliados, y en retorno de dicha actividad reciben un pago proveniente de los aportes de los cotizantes (Calixto, 2019).

En los últimos años, el RAIS ha presentado un crecimiento considerable, muestra de ello es que, en el 2004, según los reportes mensuales de la Superintendencia Financiera, los fondos privados contaban con 5.7 millones de afiliados, para mayo de 2020 la cantidad de afiliados asciende a 16,7 millones, situación que contrasta con los 6.9 millones de afiliados al RPM en Colpensiones para el 2020. Lo anterior explica la participación mayoritaria de las AFP privadas en la gestión del ahorro pensional de los colombianos, que ascienden a \$262 billones de pesos a mayo del 2020.

El ritmo de crecimiento contrasta con la reducción en la cantidad de AFP del RAIS. Para el año 1994 existían ocho fondos con una participación relativamente similar sobre el total de afiliados del esquema, pero para el año 2020 solo permanecen cuatro fondos, a saber: Porvenir (Grupo Aval), Protección (Grupo Empresarial Antioqueño), Colfondos (Scotiabank Colpatria) y Skandia (CMIG International). En el caso del primero, tiene una posición dominante frente al resto, al captar el 58,2% del total de afiliados, mientras que el último no representa ni el 1% del total (gráfico 1).

Gráfico 1.  
Participación porcentual de las AFP sobre el total de afiliados al RAIS 1994-2020



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, información a mayo de 2020

Al analizar el comportamiento histórico acumulado de las tres administradoras mencionadas, se observa que para 1994 tenían una participación agregada del 64.7%, y para el 2020 controlan el 99.3% del total de afiliados. Se trata entonces de una situación de una fuerte concentración del mercado, y en este caso del ahorro pensional de los colombianos, en solo tres agentes, quienes a marzo del 2020 contaron con un ahorro aproximado de \$261.79 billones de pesos.

Gráfico 2  
Comportamiento histórico de la participación de las AFP sobre el total de ahorro

Fuente: Cálculos propios con base en la información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

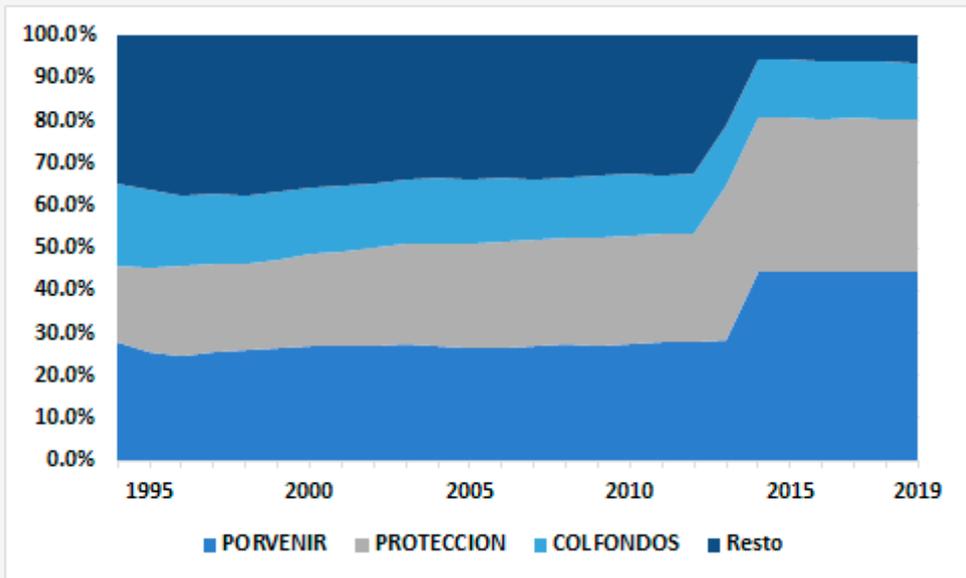
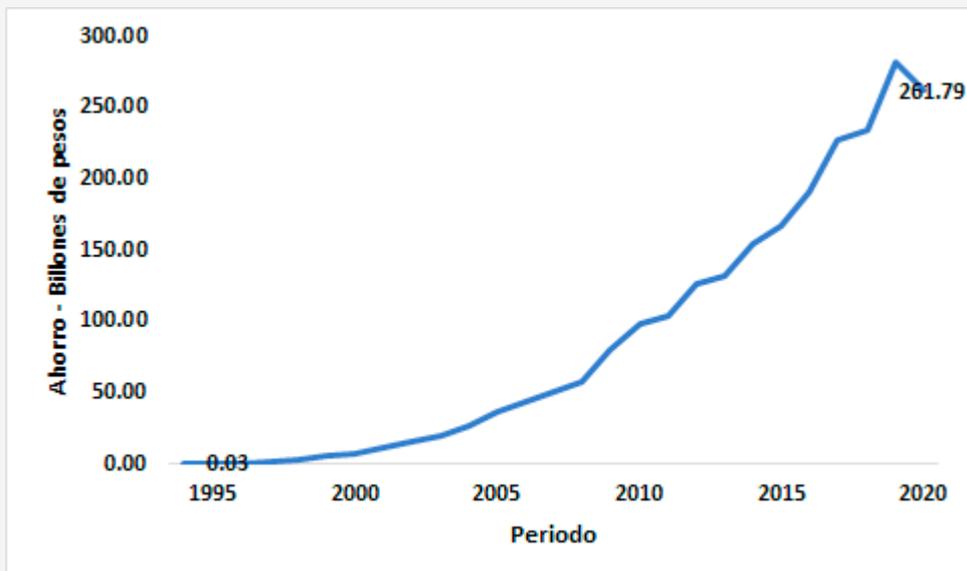


Gráfico 3.  
Comportamiento histórico del ahorro en las AFP

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

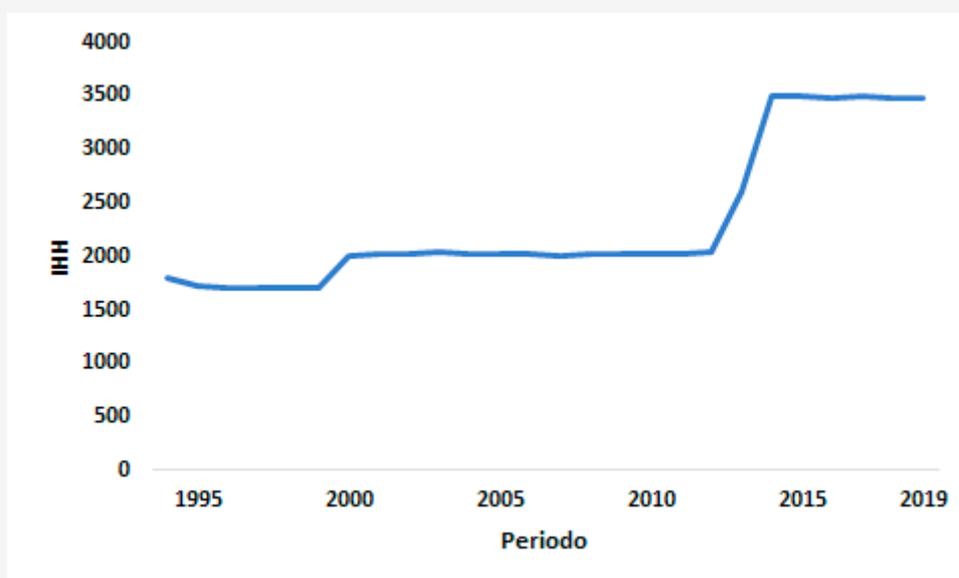


Los indicadores de número de afiliados y participación sobre el total de ahorros parecerían mostrar un proceso de concentración del mercado en el esquema pensional de capitalización individual, para corroborar esto se propone el cálculo del Índice Herfindahl - Hirschman -IHH, el cual se utiliza para medir la concentración del mercado. Este índice cuenta tanto el número de competidores como su participación relativa en el mismo. El indicador varía entre cero y diez mil ( $0 < IHH < 10,000$ ), cuando el indicador IHH es cercano a cero indica que hay un bajo nivel de concentración, mientras que un indicador de 10.000 muestra que el mercado se comporta como un monopolio. Por otro lado, en las diferentes interpretaciones del indicador se sugiere que un valor mayor o igual a los 1.800, da muestra de un

nivel alto de concentración (Gutiérrez y Zamudio, 2008)

Al realizar el cálculo de IHH para el mercado de las pensiones del esquema RAIS se encuentra que presenta una tendencia creciente escalonada dividida en tres periodos: el primero con un nivel moderado de concentración entre 1994 a 1999, en el que el IHH promedio es de 1.726, a partir del año 2000 y hasta el 2012 el IHH promedio fue 2.022, finalmente, a partir del año 2013 el IHH promedio se ubica en 3.364, equivalente a un incremento del 66.36% en la concentración de las AFP en el esquema de Capitalización Individual. Es decir, que actualmente se trata de un mercado altamente concentrado, lo que se corresponde con las características de un oligopolio.

Gráfico 4.  
Comportamiento  
histórico de Índice  
Herfindahl-Hirschman



Fuente: Cálculos propios con base en la información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Ahora bien, en términos prácticos, ¿qué significa que las AFP sean un oligopolio? En principio, esto implica que el precio que se paga por este servicio (costo de administración) es mayor, comparado con un mercado con mayor compe-

tencia, adicionalmente es uno en el que el consumidor (ahorrador) no puede sustituir fácilmente las decisiones de ahorro, es decir, no encuentra mejores alternativas donde ubicar sus ahorros. Si las AFP no fueran un oligopolio, esto es, si

se enfrentaran a condiciones similares a una competencia perfecta, se podrían esperar variaciones considerables en los costos de administración, en los rendimientos de las inversiones y en el riesgo asociado a las mismas; información que el consumidor tendría que procesar para elegir la opción que mayor beneficio le represente. De este modo, un gran número de AFP competirían por el mercado y el precio que pagaría el ahorrador se acercaría a los costos que asumen las AFP por administrar estos recursos.

Sin embargo, la administración de los ahorros para la vejez de los colombianos es de interés público y no puede ser tratada como un servicio privado convencional, en la que los resultados de las transacciones afectan exclusivamente al comprador y al vendedor, no solo por el alto grado de sensibilidad social que produce el tema, como lo demuestran las experiencias de 2019 de Chile con protestas derivadas de la gestión pensional, sino también porque una mala gestión de los ahorros de los colombianos podría derivar en una crisis financiera. En consecuencia, resulta esencial que las AFP sean entidades sólidas financieramente y que cuenten con experiencia y respaldo en el sector. Así, parece que un cierto nivel de concentración en este mercado podría ser necesario. No obstante, esta circunstancia significa también una concentración importante de poder que desequilibra la relación entre las partes. En ausencia de información, transparencia y regulación, la relación entre las AFP y los ahorradores puede redundar en abuso de posición dominante y en el deterioro de las condiciones de estos últimos.

Estas tendencias ponen en evidencia la necesidad de un acceso efectivo y oportuno a la información como condición necesaria para la toma de decisiones por parte de los trabajadores, donde, si bien hay una serie de avances gracias al trabajo de la Superintendencia Financiera, aún es necesario que el ahorrador tenga acceso a más indicadores e información sobre los

distintos tipos de costos, la rentabilidad para el ahorrador y los riesgos asociados, así como las ganancias del administrador, los efectos de corto, mediano y largo plazo en la caída de los rendimientos, los beneficios o perjuicios al realizar cambio de esquema o de AFP, entre otros, esto es un requisito indispensable para una buena administración de los ahorros de los colombianos. De allí la necesidad de entender la importancia de tener información clara y de público conocimiento como mecanismo para frenar desde la demanda las consecuencias negativas de la estructura de oligopolio de este mercado.

### Los costos de administración de las AFP

Como se mencionó anteriormente, una de las consecuencias de una estructura de oligopolio es que, en términos generales, los consumidores pagarán un precio mayor frente a un mercado con mayor competencia. En el caso de los ahorros pensionales, los consumidores asumen los costos de administración; es decir, los pagos que realizan a las AFP por la gestión del fondo pensional, los cuales se descuentan del ahorro individual. Esto teniendo en cuenta que en el RAIS cada trabajador es titular de una cuenta personal en la cual cotiza una proporción del salario junto con un aporte realizado por el empleador. La finalidad del esquema es obtener un fondo suficiente que permita al cotizante tener una pensión desde el momento en que se retira de trabajar.

Vale la pena mencionar que, adicional al costo de administración, los cotizantes del SGP que tengan un salario mensual igual o superior a cuatro salarios mínimos deben realizar un aporte adicional al sistema de pensiones con destino al fondo de solidaridad pensional, el cual opera bajo una lógica redistributiva y tiene la finalidad de subsidiar a las personas que no alcanzan a tener una pensión mínima. Los costos de admi-

nistración y los aportes al fondo de solidaridad están contemplados en la Ley 100 de 1993 e inciden sobre la capitalización de los afiliados. Según información de la Superintendencia Financiera de Colombia, en la Carta Circular 50 de 2020, las participaciones de la cotización se distribuyen en comisión de administración por aportes obligatorios (en promedio 1.23%), seguros provisionales (en promedio 1.78%), Fondo de Garantía de Pensión Mínima (1.50%) y el abono en la cuenta individual (11.5%).

Tabla 1. Distribución de la cotización

| Fondo      | Comisión de administración por aportes obligatorios | Seguros provisionales | Fondo de garantía de pensión mínima | Porcentaje abonado en la cuenta individual | Total cotización |
|------------|---|-----------------------|-------------------------------------|--|------------------|
| SKANDIA    | 2.10%   | 0.90%                 | 1.50%                               | 11.50%                                     | 16.00%           |
| COLFONDOS  | 0.80%   | 2.20%                 | 1.50%                               | 11.50%                                     | 16.00%           |
| PORVENIR   | 1.03%   | 1.97%                 | 1.50%                               | 11.50%                                     | 16.00%           |
| PROTECCIÓN | 0.97%   | 2.03%                 | 1.50%                               | 11.50%                                     | 16.00%           |
| PROMEDIO   | 1.23%   | 1.78%                 | 1.50%                               | 11.50%                                     | 16.00%           |

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, 2020.

En el contexto nacional en que parece inevitable una nueva reforma pensional, adquiere gran relevancia evaluar diferentes aspectos en torno a los costos de administración, que permitan tener algunos indicadores sobre la eficiencia del esquema privado y la incidencia sobre el bienestar de los cotizantes y afiliados. Lo anterior, puesto que se han identificado por lo menos tres dimensiones susceptibles de intervención, como lo son: i) la estimación de los costos de administración, ii) la distribución de los costos sobre el

universo de cotizantes iii) la necesidad de corregir el establecimiento de una actividad económica rentista y con característica de oligopolio por parte de los actores del RAIS.

Tal y como se indicó anteriormente, el número de afiliados ha crecido de forma considerable. Ahora bien, es importante indicar que en el grupo de afiliados es el subgrupo de cotizantes el que hace referencia a las personas que aportan a las cuentas personales del ahorro pensional.

Históricamente los afiliados activos representan un 52,1% del total, mientras se evidencia que de 100 afiliados a las AFP, en promedio, solo 42 afiliados realizan cotizaciones a las cuentas de ahorro personal. Este fenómeno puede estar explicado por los altos niveles de informalidad del mercado laboral colombiano, pero también refuta los resultados reales sobre la cobertura del sistema pensional, en donde la afiliación a un fondo no implica que aporte y, por lo tanto, que más adelante pueda aspirar a una pensión.

Al realizar la clasificación de los afiliados en función del nivel salarial base para la cotización año por año se identifican tres grupos relevantes: el primero, en el que se encuentra la mayor proporción de afiliados, personas que devengan hasta 4 smmlv, los cuales históricamente presentan una participación igual a 92.4%; el segundo grupo, personas con asignaciones mensuales entre 4 y 16 smmlv, con una participación promedio del 6.35%, y el tercer grupo, personas con asignaciones superiores a 16 smmlv, con una participación promedio igual a 1.26%. Salta a la vista una primera conclusión respecto al funcionamiento de las AFP, y es que los costos de administración recaen principalmente sobre los cotizantes de menores ingresos, pero que representan un 92.4% del total de afiliados. De igual forma, da muestra de la composición real del SGP, es decir, personas con ahorros pensionales sobre ingresos bajos.

### **Estimación del costo de administración, 1994-2020 marzo**

El artículo 39 del Decreto 656 de 1994 establece que las AFP pueden cobrar comisiones de administración por conceptos como: a). comisión de administración sobre los aportes obligatorios; b). comisión de administración sobre aportes voluntarios; c). Comisión por administración de

ahorros de personas que se encuentren cesantes y no se encuentren efectuando cotizaciones. Se presumirá que los afiliados que posean la calidad de trabajadores independientes se encuentran cesantes cuando presenten una mora igual o superior a tres (3) meses en el pago de sus cotizaciones; d). Comisión por la administración de pensiones bajo la modalidad de retiro programado; e). Comisión de traslado, aplicable no sólo cuando estos se produzcan entre regímenes o administradoras, sino, inclusive, hacia o desde planes alternativos de pensiones.

A continuación, se plantea un ejercicio para la estimación de los costos reales de administración que pagan los afiliados a las AFP, a partir de los datos disponibles en la Superfinanciera sobre afiliados y rangos para la cotización. Si bien la información disponible no es completa para la variable de cotizantes, se plantea el siguiente procedimiento para completarla, esto al tener en cuenta que dichos afiliados son los que realmente aportan a las cuentas de ahorro personales y, por lo tanto, son aquellas cuentas a las cuales se les cobra el costo de administración.

La proporción de los cotizantes sobre los afiliados entre febrero del 2004 a marzo del 2020 permite estimar la estacionalidad y la tendencia para los datos faltantes para el periodo de septiembre de 1994 a enero de 2004. Con esta proporción estimada se obtienen los cotizantes totales para el periodo analizado. El siguiente paso es estimar los cotizantes por rango salarial, lo cual se hace mediante la homologación de los rangos salariales de los afiliados. Lo anterior debido a que los grupos cambian entre periodo de septiembre de 1994 a febrero de 2011 y de marzo de 2011 hasta marzo del 2020.

Como la información de los cotizantes se realiza por rangos salariales, se debe hacer la ponderación del costo de administración teniendo en cuenta los límites de cada uno de estos rangos.

Por ejemplo, esto implica que para un rango salarial entre 2 y 4 smmlv se hace la siguiente ponderación,

$$CAER = (A * li * C + A * ls * C) / 2 \quad (1)$$

Donde

CAER = costo de administración estimado por rango

A = número de cotizantes

li = límite inferior

ls = límite superior

C = costo de administración

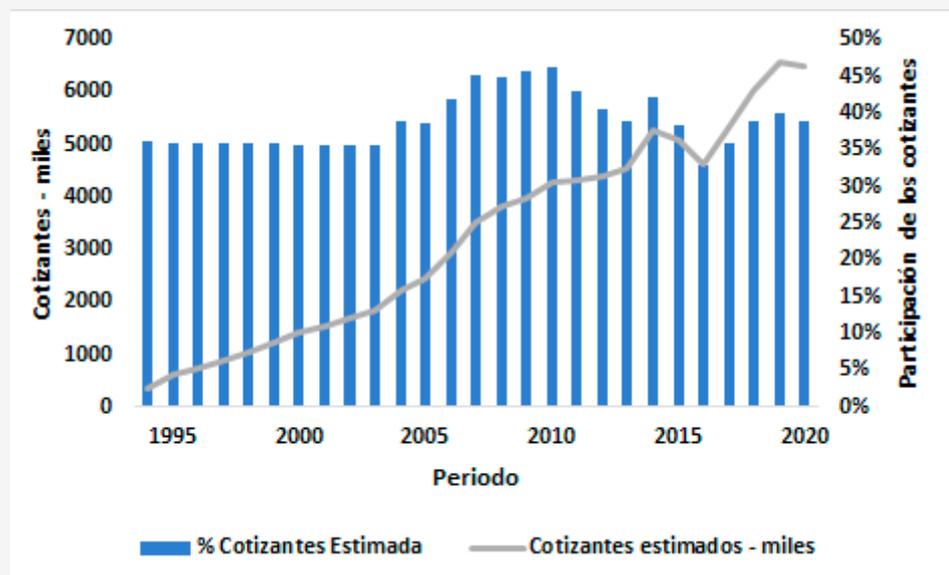
Este procedimiento se hace con cada uno de los rangos salariales teniendo presente el cambio de 2011.

Finalmente, con la información sobre inflación, los costos de administración mensuales se traen a valor presente de marzo del 2020, esto permite establecer la tendencia real desde septiembre de 1994 hasta marzo de 2020 y la consolidación de los costos de administración desde la implementación de la Ley 100 de 1993.

Teniendo en cuenta el procedimiento descrito, se estiman los cotizantes para el periodo septiembre de 1994 a enero de 2004 y se completan con los datos reales de febrero de 2004 hasta marzo de 2020. Los datos estimados son cercanos a una tasa promedio de 36%, pero evidencia el comportamiento bajo de los cotizantes en los primeros años de la implementación de las AFP. El gráfico 5 evidencia el comportamiento histórico de los cotizantes y la participación sobre el total de afiliados.

Gráfico 5.  
Estimación de los cotizantes por participación y nivel, 1994-2020 marzo

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. \* Dato a marzo del 2020. Cálculo de los autores.

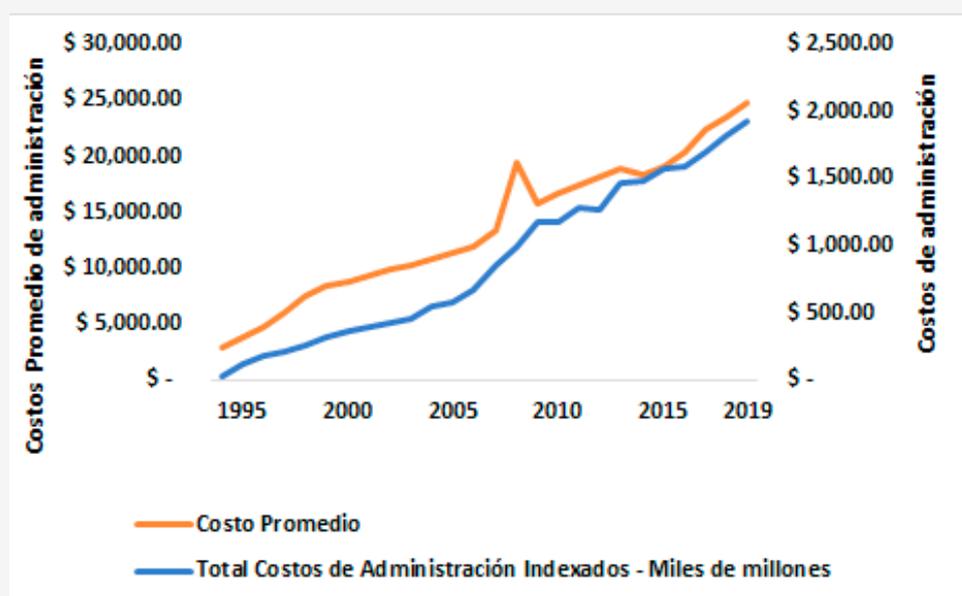


Con los resultados obtenidos se elabora la segunda estimación para calcular los cotizantes por rangos salariales y con esto se valoran los costos de administración por rangos. Para este ejercicio se utilizan los porcentajes de participación por rangos y la ponderación descrita en el procedimiento econométrico. El gráfico 6 indica que para 1994 se presentaron unos costos de administración totales de \$3.9 mil millones, a pesar de que solo se cuenta con información de septiembre a diciembre del respectivo año; para el 2019 los costos de administración fueron de \$1.88 billones y para marzo del 2020 han sido \$0.49 billones. La tasa de crecimiento de los costos de administración promedio para la década del 2010 es igual a 9%.

Tras llevar los datos sobre costos de administración a precios de marzo del 2020, indexados con el Índice de Precios al Consumidor, se obtiene el resultado del gráfico 6. En este se muestra que para 1994 los costos de administración indexados fueron de \$23.12 mil millones de pesos, que para el 2019 los costos fueron de \$1.93 billones y que si se suman los costos de administración desde septiembre de 1994 hasta marzo del 2020 da un total de \$23.4 billones, el 12% del presupuesto general de la Nación para el 2020.

Gráfico 6.  
 Estimación costos de promedios a corte de cada año al mes de diciembre y estimación costos de administración indexados, 1994-2019.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculo de los autores.



El ejercicio realizado permite plantear algunas reflexiones sobre los costos de administración. La primera, respecto al comportamiento exponencial de los costos, puesto que se evidencia que estos no disminuyen a medida que se presentan más afiliados cotizantes, aun cuando los costos de la administración de los fondos se supondrían, cuando menos, constantes.

Adicionalmente, es necesario indicar que los costos de administración se calculan sobre el capital aportado por el trabajador; así mismo, en aquellos periodos en los que las rentabilidades son mayores a las establecidas, se cobra un costo adicional; sin embargo, en este documento no fue trabajado. Queda como interrogante si los costos de administración solo se deberían estimar sobre los rendimientos alcanzados por las AFP y cuál debería ser la posición de las AFP ante los escenarios de rentabilida-

des negativas, ya que esto disminuye el fondo de ahorro de los afiliados.

Por otro lado, valdría la pena indagar sobre las razones que llevan al Estado a mantener un esquema oligopólico en las AFP privadas, lo que les permite obtener pagos por \$1.9 billones derivados del ahorro pensional; esto teniendo en cuenta el contexto de crisis y déficit pensional en el sistema público.

Por último, surge una reflexión técnica con respecto a la información presentada por la Superintendencia Financiera de Colombia. A pesar de que se presenta información detallada mes por mes de los afiliados, activos y cotizantes, los datos en los primeros años son incompletos, ya que no hace esta división y en algunos casos no existe información para algunos meses, por ejemplo, para el 1994 y 1995.

---

## Referencias

**Calixto Rodríguez, L. (2019).** ¿Cuál es el costo fiscal de la dualidad en el sistema pensional colombiano? *Revista de Economía del Rosario*, 22(2), 231-311. doi:<http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.8145>

**Gutiérrez, Javier y Zamudio, Nancy (2008)** Medidas de Concentración y Competencia. Reporte de estabilidad financiera. Recuperado en: [https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/medidas.pdf](https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/medidas.pdf) consultado el 31 de agosto de 2020.

## 5. El reto de los regímenes especiales de pensiones en Colombia<sup>22</sup>

Helen Orjuela Tacha  
 Luis Carlos Calixto Rodríguez



Colombia cuenta con un número considerable de regímenes especiales de pensiones en el sector público, hoy agrupados en cinco fondos. Según cálculos de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (en adelante CGIP), en el 2016 cerca de dos terceras partes del déficit pensional del país correspondían a estos. Resulta entonces prioritario, en el debate público sobre una reforma pensional, entender su naturaleza y composición, pues se trata de una pieza clave en la sostenibilidad del sistema. Con este objetivo, el presente artículo presenta un diagnóstico actualizado del estado de los fondos pensionales de regímenes especiales, para finalmente revisar la vigencia de las recomendaciones de intervención realizadas por la CGIP.

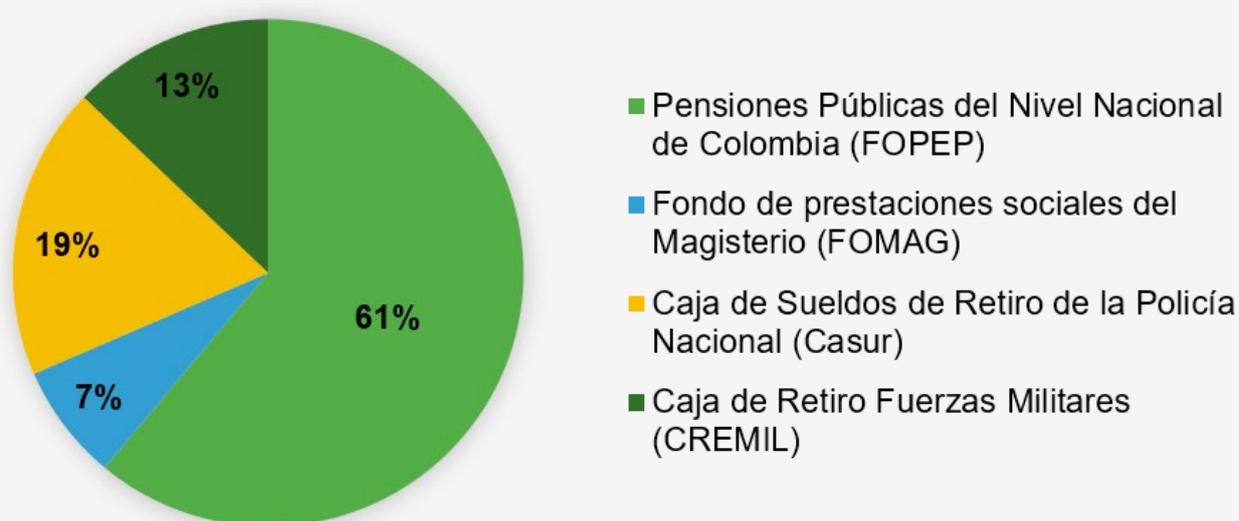
Se entiende por *régimen especial* todo aquel que opera bajo parámetros distintos a los establecidos en la normatividad vigente en materia de pensiones, en este caso la Ley 100 de 1993. Su existencia se justifica en el reconocimiento de mayores riesgos asociados al cumplimiento de las actividades laborales, como es el caso de la fuerza pública o por la necesidad de mantener compromisos adquiridos en negociaciones con trabajadores de entidades públicas, previas a la expedición de la Ley 100 (Bonilla, 2001). Algunos de ellos son las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, Ecopetrol, el Magisterio (docentes), las Universidades Públicas y otras entidades del orden nacional<sup>23</sup>; dentro de los mencionados existe un grupo que se encuentra en fase de marchitamiento; es decir, que no reciben a nuevos cotizantes por lo que se espera una extinción del pasivo pensional.

22 Los autores agradecen a Jesús Antonio Bejarano y a Fernando Dueñas de la Dirección de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

23 Entidades como la Caja Nacional de Previsión Social o de los fondos insolventes del sector público del orden nacional, los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, y las demás entidades oficiales que el Gobierno Nacional determine que tengan a su cargo el pago directo de pensiones con aportes de la Nación.

Cada uno de estos regímenes opera mediante fondos especiales adscritos a diferentes ministerios y administrados con encargo fiduciario, los cuales tienen como función principal la gestión de los recursos y los afiliados. Al cierre de 2019, un total de 513.820 personas estaban vinculadas como cotizantes o pensionados a estos, es decir, el equivalente al 7,6% del total de afiliados a Colpensiones. No obstante, llama la atención que estos acapararon el 76,9% de los recursos asignados por el gobierno nacional para el rubro de pensiones.

Gráfico 1.  
Distribución de afiliados a fondos de regímenes especiales en 2019.



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información disponible en los informes de gestión de cada fondo con corte a diciembre de 2019. No incluye Ecopetrol.

Una de las principales características de estos regímenes es una mayor flexibilidad en los requisitos de pensión, frente a los exigidos al grueso de la población; por ejemplo, menos semanas de cotización o la no existencia de una edad mínima de retiro. Según Bonilla (2001), estos sistemas han generado, cuando menos, cinco elementos de inequidad, a saber: la creación de un trato especial para algunos, lo cual implica una discriminación al resto de los cotizantes y pensionados; diferencias en las condiciones o requisitos de acceso a la pensión; el carácter y tamaño de las contribuciones; la base de liquidación de los

beneficios y el consecuente monto de la mesada pensional, así como el efecto sobre el presupuesto nacional.

Para el 2019 fueron destinados 36 mil millones para atender los sistemas pensionales del sector público, de los cuales el 76,9% fue asignado a los regímenes especiales. De esto destaca la participación creciente del FOPEP, mientras que otros como la Fuerza Pública se han mantenido constantes en un 18% de participación en los últimos años, tal y como se evidencia en la tabla 1.

Tabla 1.  
Componentes del gasto  
fiscal por regímenes  
pensionales.

|   |              |
|---|--------------|
| <b>Participación en el total</b>                  | <b>2019</b>  |
| <b>FOPEP</b>                                      | <b>29,8%</b> |
| <b>Colpensiones</b>                               | <b>23,1%</b> |
| <b>Fuerza Pública</b>                             | <b>18,6%</b> |
| <b>Fondo del Magisterio</b>                       | <b>14,8%</b> |
| <b>Otros</b>                                      | <b>12,7%</b> |
| <b>Fondo Pasivo de Ferrocarriles + Colpuertos</b> | <b>0,9%</b>  |
| <b>Total pensiones</b>                            | <b>100%</b>  |
| <b>Total regímenes especiales</b>                 | <b>76,9%</b> |

Fuente: MHCP – Dirección de Política Macroeconómica, abril de 2020.

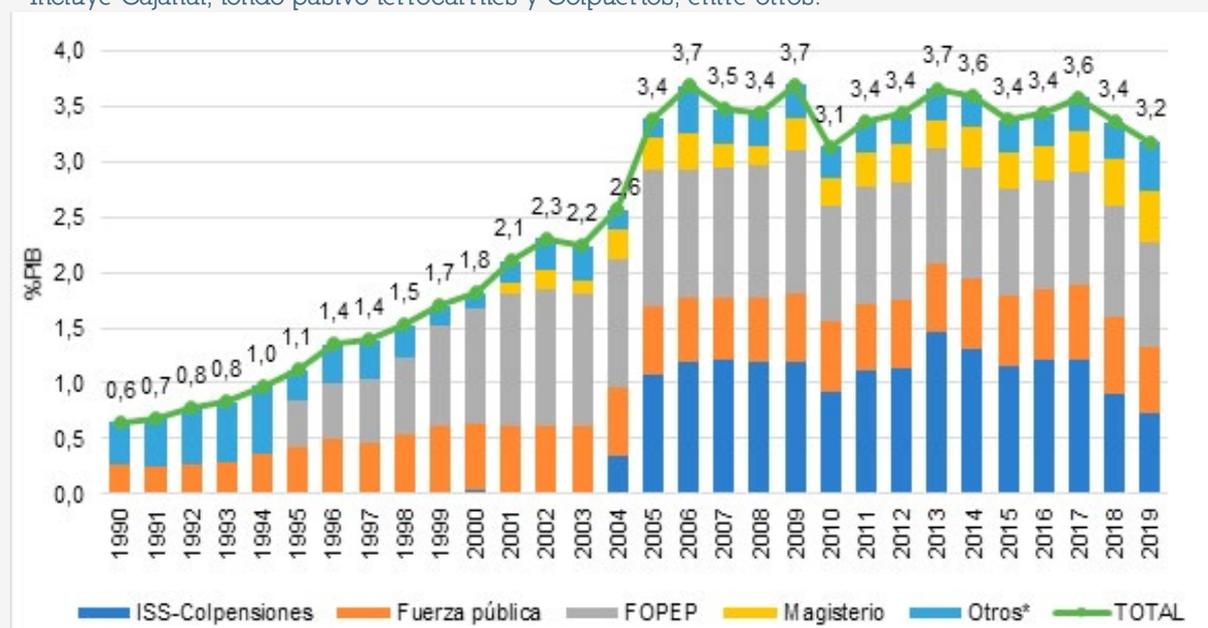
Esa distribución muestra que las condiciones del sistema siguen siendo las observadas, y caracterizadas por la CGIP en 2016 y permiten reafirmar la necesidad de ampliar el foco del análisis sobre el déficit pensional, más allá de las consideraciones tradicionales sobre Colpensiones, el cual ha iniciado una senda de reducción del déficit y una menor dependencia de los recursos de

la Nación. Ahora bien, durante los últimos años se han realizado algunos esfuerzos para limitar el crecimiento de algunos de estos regímenes, siendo este el caso del magisterio, otros como la Fuerza Pública y el FOPEP siguen sin tener un horizonte claro de intervención. El gráfico 2 muestra la evolución del gasto en materia de pensiones públicas hasta 2019.

Gráfico 2.

Evolución del GNC en pensiones 1990-2019.

\* Incluye Cajanal, fondo pasivo ferrocarriles y Colpuertos, entre otros.



Fuente: MHCP - Dirección de Política Macroeconómica, abril de 2020.

Al contrastar el número de personas afiliadas y la cantidad de recursos destinados para su atención, es posible reafirmar la tesis de Bonilla (2001) sobre la inequidad subyacente a los regímenes especiales, adicionalmente plantea fuertes interrogantes sobre la regresividad del sistema público de pensiones, pues un porcentaje mayoritario del presupuesto de la Nación se destina a mantener las condiciones favorables para menos de 500.000 personas, es decir, el 2,4% del total de 20,7 millones de personas afiliadas al SGP. Teniendo en cuenta que esta situación se presenta desde hace varios años y a la fecha no se han implementado reformas que cambien las tendencias presentadas, vale la pena recordar y verificar la vigencia de algunas de las recomendaciones realizadas por la CGIP sobre estos regímenes.

La primera de ellas relacionada con el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), actualmente adscrito al Ministerio de Hacienda. Frente a este la Comisión del Gasto y la Inversión Pública consideró prioritario intervenir en dos vías, a saber: i) eliminar las diferencias en la edad de mínima de pensión, la cual es actualmente cinco años inferior a la establecida en el SGP, para el caso de los hombres; ii) que la administración de los pasivos pensionales de los maestros sea entregada a Colpensiones, de esta forma se centraliza de manera eficiente la gestión administrativa. De implementarse lo sugerido podrían eliminarse los problemas de inequidad y mayores costos de administración para este grupo, adicionalmente podría fortalecer al RPM.

Respecto a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR), desde la Comisión fue identificado un problema estructural frente al monto de cotizaciones, debido a que, por un lado, el Gobierno Nacional no cotiza como empleador y aunque los miembros de las Fuerzas Armadas realizan aportes superiores a los de los empleados en el SGP, esto no supera el 7% de los desembolsos de las mesadas que se realizan anualmente; esta situación se traduce en un déficit permanente en las cuentas fiscales. Finalmente, para la Comisión, si bien las particularidades del sector pueden justificar las diferencias frente al régimen general, es claro que existe un margen considerable para racionalizar los beneficios especiales y ajustar cotizaciones para reflejar de manera más transparente los gastos futuros en que se incurre con esos beneficios.

A pesar de los análisis y propuestas realizadas por la Comisión, persiste un gran problema respecto al FOPEP, el cual representa el 65% del total de afiliados en regímenes especiales, y desde su creación, como entidad que agrupa las obligaciones pensionales de más de 39 entidades del orden nacional liquidadas o en liquidación, no cuenta con los recursos suficientes para cubrir sus obligaciones, razón por la cual depende exclusivamente de los recursos destinados por el Estado. Si bien se ha reconocido que agrupar los fondos dispersos fue un acierto en términos administrativos, el panorama para el país es que deberá cargar con este pasivo por varios años más, salvo que se tomen acciones

encaminadas a depurar a fondo los pasivos del Fondo (López, 2018). Es en este punto en el que el gobierno podría tener un mayor margen de acción si se asumiera una posición activa que buscará renegociar condiciones, limitar derechos de herencias de pensiones, así como revisar los montos y características de las mesadas asignadas.

Por último, según el informe de la Comisión, si las condiciones de alta informalidad en el mercado laboral y los actuales parámetros del sistema de pensiones se mantienen, su cobertura se reduciría en el mediano plazo. Es decir, que para el 2050 solo el 17% de los adultos mayores de 60 años tendría una pensión contributiva, lo que dejaría alrededor de 12 millones de colombianos adultos mayores sin pensión. Frente a este panorama vale la pena reflexionar sobre la imperiosa necesidad de intervenir los fondos de regímenes especiales, a fin de asignar de una mejor manera los recursos, pues en el escenario actual el Estado refuerza un esquema de alta concentración del gasto a un minoritario grupo de la población.

Ante la ausencia de acciones concretas o propuestas para atender los retos de los regímenes especiales, resultaría conveniente iniciar a operativizar las propuestas realizadas por la CGIP, pues sin duda serán fundamentales en el debate futuro sobre la reforma pensional inaplazable para el país. En cualquier caso, todo intento de reforma deberá en esencia promover una mayor equidad en las condiciones de acceso a pensión, transparencia en la administración de los recursos y racionalizar los recursos destinados por la Nación.

---

### Referencias

**Bonilla, R. (2001).** Pensiones: en busca de la equidad. Cuad. Econ. vol.20 n.º 34, Bogotá Jan./June 2001.

**López, C (2018)** Regímenes especiales en pensiones, un análisis necesario. Presentación en el Seminario internacional sobre alternativas de reforma pensional en Colombia. Recuperado en: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2018-laboral-cecilia-lopez.pdf> Consulta: mayo de 2020.

## Eventos

• **XXI Jornadas de Derecho Constitucional "Constitucionalismo en transformación: Prospectiva a 2030". Plenaria, eje pobreza y desigualdad extremas.**

A partir de la creencia según la cual el derecho puede constituir un arma de transformación social, y de la convicción ética de que los abogados tienen la responsabilidad social de defender la democracia y el Estado social de derecho, en el mes de octubre del año 2020 el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia celebró las XXI Jornadas de Derecho Constitucional "Constitucionalismo en transformación: prospectiva 2030", cuyo objetivo principal era reflexionar sobre las soluciones que desde el derecho constitucional, el derecho internacional y la sociología del derecho se pueden proponer para superar algunos de los problemas sociales, políticos, económicos, ambientales, entre otros, que afectan, en especial, a Colombia. Encuentre **AQUÍ** la grabación.

• **XXI Jornadas de Derecho Constitucional "Constitucionalismo en transformación: prospectiva a 2030". Mesas de trabajo relativas al eje de "Pobreza y Desigualdad Extrema".**

Algunas de las mesas realizadas se denominaron:

- Nuevas tecnologías y sociedad inclusiva.
- Derecho internacional de las inversiones y contratos, laudos y tratados internacionales.
- Constitucionalismo y derechos sociales.
- Sostenibilidad fiscal y derecho constitucional.
- Globalización, modelo económico y constitucionalismo.
- Acceso a la justicia y políticas de inclusión.
- Justicia feminista: ciberescraches.
- Desigualdad y grupos vulnerables.

Encuentre **AQUÍ** las grabaciones de las mesas.

## Publicaciones

**Objetivo 2030: la lucha contra la pobreza y la desigualdad extrema**

Editores: Magdalena Correa Henao, Daniela Amaya Castro y Federico Suárez Ricaurte.

**Efectos del COVID-19 y las políticas de emergencia en el ingreso de los hogares colombianos**

David Rodríguez, Federico Corredor y Paola Ríos

### ODEPS Equipo (participaron en el boletín)

- **Santiago Plata.** Economista, estudiante de maestría en Economía y Gerencia para el Desarrollo - [santiago.plata@uexternado.edu.co](mailto:santiago.plata@uexternado.edu.co)
- **Paula Martínez.** Economista, estudiante de maestría en Economía. Joven Investigadora Facultad de Economía Universidad Externado de Colombia - [paula.martinez@uexternado.edu.co](mailto:paula.martinez@uexternado.edu.co)
- **David Rodríguez.** Docente Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia. ISER, Universidad de Essex - [david.rodriguez@uexternado.edu.co](mailto:david.rodriguez@uexternado.edu.co)
- **Federico Corredor.** Estudiante doctoral del Andrew Young School of Policy Studies - Georgia State University. Economista y Magíster en Economía de la Universidad Externado de Colombia - [federico.corredor@uexternado.edu.co](mailto:federico.corredor@uexternado.edu.co)
- **María Camila Medina García.** Docente-investigadora. Departamento de Derecho Constitucional - [maria.medina@uexternado.edu.co](mailto:maria.medina@uexternado.edu.co)
- **Luis Carlos Calixto Rodríguez.** Docente Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia. Economista y Magíster en Economía de la Universidad Externado de Colombia - [luis.calixto@uexternado.edu.co](mailto:luis.calixto@uexternado.edu.co)
- **Helen Orjuela Tacha.** Docente Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia. Economista de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Estudios interdisciplinarios sobre desarrollo de la Universidad de los Andes - [helen.orjuela@uexternado.edu.co](mailto:helen.orjuela@uexternado.edu.co)