

**EL PILAR NO CONTRIBUTIVO  
Y SU ROL EN EL SISTEMA DE  
PROTECCIÓN A LA VEJEZ:  
COLOMBIA MAYOR**

**Leonardo Villar**  
**Alejandro Becerra**  
**David Forero**  
**María Adelaida Ortega**

**Fedesarrollo**  
Calle 78 # 9 – 91  
Teléfono: (571) 3259777  
Fax: (571) 3259780

*Los trabajos en curso de Fedesarrollo son publicados para difusión y discusión. Estos trabajos no han sido evaluados por pares, y de ninguna manera reflejan ni comprometen al Consejo Directivo de Fedesarrollo ni a sus directivos.*



## **EL PILAR NO CONTRIBUTIVO Y SU ROL EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ: COLOMBIA MAYOR<sup>1</sup>**

Leonardo Villar  
Alejandro Becerra  
David Forero  
María Adelaida Ortega

### **RESUMEN**

La transición demográfica y el acelerado proceso de envejecimiento de la población en los países latinoamericanos implicará un crecimiento continuo del número de adultos mayores en situación de vulnerabilidad. El sistema pensional contributivo afronta una barrera estructural para ofrecer acceso a los trabajadores más allá del sector formal, lo cual es particularmente grave en países como Colombia, con una alta participación de la informalidad en su mercado laboral. En estos contextos, los mecanismos no contributivos y semi-contributivos son vehículos de política pública que están en la capacidad de ofrecer protección económica a la vejez y aumentar la cobertura de la población mayor. En este documento se analizan las características que debe tener un beneficio no contributivo bien diseñado, que aumente la cobertura pero no desincentive la cotización al sistema contributivo de seguridad social, a través de tres aspectos: el valor del subsidio, su cobertura o focalización, y su interacción con los demás pilares. A partir de las mejores prácticas y la experiencia internacional de Chile, Brasil, Bolivia y Nueva Zelanda, se hace una propuesta de reforma al programa Colombia Mayor resaltando la forma en que éste puede complementarse con el pilar semi-contributivo de los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS.

### **ABSTRACT**

The demographic transition and the rapid process of population ageing in Latin American countries will cause a continuous increase in the number of old-age persons in vulnerable conditions over the next decades. The contributive pension systems face a structural barrier to offer access to workers beyond the formal sector, which is specially problematic in countries like Colombia, with large shares of informality in their labor markets. In these contexts, the role of expanding coverage falls on the non-contributive and semi-contributive pillars. This document analyzes three characteristics that a well-designed non-contributive subsidy should have: the amount of the subsidy, its focalization, and its interactions with other pillars. Considering the best practices and the experiences of Chile, Brasil, Bolivia and New Zealand, we make a proposal of reform of the Colombian non-contributive program, Colombia Mayor, with emphasis in the interaction of the direct subsidy with the semi-contributive pillar (BEPS).

---

<sup>1</sup> El presente documento de trabajo constituye una versión revisada y actualizada del informe realizado para Colpensiones en 2017 por parte de Leonardo Villar, David Forero y Alejandro Becerra, “Propuesta y estimación de los costos económicos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano,” Informe de Investigación. Fedesarrollo. Marzo (Villar, Forero y Becerra, 2017a).

## EL PILAR NO CONTRIBUTIVO Y SU ROL EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ: COLOMBIA MAYOR<sup>2</sup>

Leonardo Villar  
Alejandro Becerra  
David Forero  
María Adelaida Ortega

Para una gran parte de la población global la vejez se relaciona directamente con la pobreza, dado que representa una pérdida progresiva de la habilidad física o intelectual, lo que tiene consecuencias sobre la capacidad de generar ingresos. A pesar de ser previsible, un número significativo de personas no toman las medidas requeridas para mitigar y enfrentar este riesgo, tanto por desconocimiento de la necesidad de hacerlo como por la insuficiencia de recursos para dirigir al ahorro de largo plazo, lo que los pone en situaciones de vulnerabilidad desde donde fácilmente se puede caer en la pobreza. Como una medida para apoyar a los ciudadanos a enfrentar este riesgo, los Estados han diseñado e implementado sistemas de protección económica para la vejez que ofrecen herramientas de distinto tipo para asegurar un ingreso estable durante la etapa pasiva.

Los sistemas de protección económica persiguen dos grandes objetivos: sustitución de ingreso y alivio de la pobreza. La primera función se puede enmarcar en los principios del modelo de protección alemán o *bismarckiano*, diseñado con el propósito de redistribuir inter-generacionalmente el ingreso de los trabajadores formales. La segunda contempla una visión más amplia de la protección para la vejez, en línea con el espíritu del modelo danés, según el cual el Estado debe garantizarle a todos sus ciudadanos mayores, y no sólo a los trabajadores, un alivio de la pobreza y unos estándares de vida mínimos. El primer modelo tiene un diseño contributivo ya que funciona gracias a las contribuciones de los trabajadores, mientras el segundo se financia con recursos generales del presupuesto, por lo que se considera como no contributivo. Si bien cada modelo desarrolló e impulsó ideales diferentes de protección, la tendencia reciente ha favorecido la integración de ambas concepciones en sistemas multipilares que ofrecen protección integral a la población mayor (Villar, Forero y Becerra, 2017b).

En el contexto colombiano la función de alivio de la pobreza es particularmente relevante, dada la pobre cobertura del pilar contributivo del sistema pensional. El modelo contributivo implementado en el país, de corte *bismarckiano*, ha fallado en ofrecer una cobertura efectiva a la población mayor por su incompatibilidad estructural y normativa con el mercado laboral. Cerca del 60% de la población económicamente activa (incluyendo el sector rural) trabaja en la informalidad, lo que típicamente se asocia con un nivel de ingreso menor y más volátil, que no da un margen de ahorro y por ello no permite una distribución intertemporal del ingreso. Por otra parte, una buena proporción de los empleados fluctúan continuamente entre la formalidad y la informalidad, lo que les impide ahorrar y acumular lo suficiente para cumplir los requisitos mínimos de tiempo de cotización y

---

<sup>2</sup> El presente documento de trabajo constituye una versión revisada y actualizada del informe realizado para Colpensiones en 2017 por parte de Leonardo Villar, David Forero y Alejandro Becerra, “Propuesta y estimación de los costos económicos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano,” Informe de Investigación. Fedesarrollo. Marzo (Villar, Forero y Becerra, 2017a).

hacerse acreedores de una pensión contributiva. De aquí que en Colombia solo una de cada cuatro personas cumple las condiciones para jubilarse en los regímenes contributivos. Tres cuartas partes de la población mayor de 65 años carecen de una fuente estable de ingresos en la vejez y son, por ello, más vulnerables y propensos a caer en la pobreza.

La función asistencial en el país era prácticamente inexistente hasta finales del siglo XX. En la segunda mitad de los años noventa se creó un programa de apoyo a ancianos indigentes pero sin una fuente estable de recursos. Para institucionalizar su fondeo se creó en 2003 el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), que se transformaría en 2012 en el programa Colombia Mayor, como un conjunto de transferencias, monetarias y en especie, para aliviar la pobreza en la población mayor, financiadas con aportes del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) al cual contribuyen todos los cotizantes del sistema pensional colombiano con ingresos base de cotización superiores a cuatro salarios mínimos, y los pensionados con pensiones mayores a 10 salarios mínimos. El problema principal del actual diseño del programa es que su rápida expansión, en particular entre 2013 y 2014, que ha permitido ofrecer cobertura a cerca de 1,5 millones de personas (de los 2,4 millones identificados como potenciales beneficiarios, que corresponden al total de población mayor focalizada en SISBEN I y II), no se acompañó por un incremento proporcional del presupuesto, por lo que básicamente se logró a costas de la reducción del subsidio monetario entregado. Para 2019, la transferencia promedio que hace el Gobierno a los beneficiarios, de \$68.476 mensuales, equivale sólo al 56% de la Línea de Indigencia y al 8% de un salario mínimo mensual. Esto se pretende corregir parcialmente para 2020 a través de un aumento del beneficio individual como se explica en la sección 3.2 de este documento.

La transición demográfica que el país observará en los próximos años implica que la población potencialmente beneficiaria aumentará más rápidamente que los recursos del FSP destinados a financiar este programa. Esto supone un inmenso reto de política y una gran presión fiscal para el Estado colombiano, pues según las proyecciones demográficas de la CELADE se proyecta que debido al envejecimiento el número de adultos vulnerables mayores se multiplique por 2,5 veces en los próximos 30 años. De aquí que sea relevante evaluar el funcionamiento del sistema asistencial y no contributivo como está diseñado en la actualidad, así como considerar reformas que amplíen su cobertura a través de la integración con otros mecanismos de ahorro no convencionales, como es el caso de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Por esto el objetivo del presente documento es hacer un diagnóstico del sistema no contributivo colombiano y ofrecer una base teórica y empírica, basada en las buenas prácticas y la experiencia internacional, que fundamente una propuesta de reforma. El capítulo cuenta con seis secciones, sin incluir esta introducción. En la primera se hace una breve revisión de experiencias internacionales relevantes en la constitución de un Pilar Cero no contributivo, entre las que destacamos las de Chile, Brasil, Bolivia y Nueva Zelanda. En la segunda parte se hace una descripción teórica de los principios y los conceptos básicos que deben motivar el diseño de los sistemas no contributivos. En la tercera se hace un diagnóstico del programa no contributivo en el país, Colombia Mayor, de sus fortalezas y sus problemas de diseño, así como una proyección de la población mayor colombiana en el largo plazo, de mantenerse el actual *status quo*. La cuarta sección explica la propuesta de reforma que planteamos, la cual está encaminada a la universalización de la cobertura. El documento culmina en la quinta parte con las conclusiones y principales recomendaciones de todo el ejercicio.

## 1. Experiencia Internacional

La existencia de un sistema no contributivo de protección económica para la vejez puede generar incentivos negativos, que distorsionen la percepción del costo-beneficio de cotizar en el esquema pensional o de participar en el mercado laboral a los potenciales beneficiarios. Por esto, el diseño del programa en términos de la cobertura, el monto del subsidio, y la integración con el sistema contributivo debe evaluar cómo estos cambian el bienestar de las personas y cómo pueden dar lugar a incentivos perversos que sean contraproducentes al esfuerzo del Estado, y reduzcan el ahorro en el sistema contributivo. Un factor adicional de vital importancia es el mecanismo de financiamiento de este esquema, una variable que determina el alcance, tanto en términos de monto como de cobertura, y su sostenibilidad en el tiempo.

A continuación se presentará la experiencia de cuatro países con respecto a la implementación de sistemas no contributivos, tres latinoamericanos, Chile, Brasil y Bolivia, y uno fuera de la región, Nueva Zelanda. Estos casos fueron escogidos dado que tienen alguna particularidad que los hace sobresalir en el panorama regional o internacional: Chile ha logrado una integración exitosa y poco distorsionante de sus sistemas contributivos y no contributivos, Brasil tiene el programa no contributivo más grande de la región, pero también el más distorsionante, Bolivia tiene uno de los pocos sistemas totalmente universales del continente, y Nueva Zelanda es un referente internacional en esta materia.

### 1.1 Chile

Los programas y las políticas públicas para la protección económica para la vejez se establecieron por primera vez en Chile entre los años 1924 y 1925, con la creación de la Caja de Seguro Obligatorio, la Caja de Previsión de Empleados Particulares y la Caja Nacional de Empleados Públicos. Inicialmente, estas instituciones fueron las encargadas de manejar el régimen general de pensiones en Chile a través de esquemas de reparto y beneficios definidos que se financiaban con las contribuciones de los empleados y los empleadores, tal como sucedía en la gran mayoría de los países de América Latina. Según Fajnzylber (2005) el complicado diseño del sistema pensional chileno, donde los beneficios y la elegibilidad cambiaban según el sector económico al que pertenecía el trabajador (en 1980 existían más de 100 regímenes diferentes) impidió la provisión de seguridad social para los adultos mayores. Este arreglo institucional fue uno de los factores que generó una alta fragmentación y grandes inequidades desde los inicios del sistema.

Entre 1980 y 1982 el régimen militar reformó el sistema pensional, lo cual implicó la unificación de todos los regímenes en uno solo, ya no de reparto sino de capitalización individual. Chile fue pionero en la adopción de un régimen de ahorro puro e inspiró una ola de reformas estructurales en la región en los ochentas y noventas. En ese momento se estableció que la tasa de cotización sería el 10% del ingreso gravable para trabajadores públicos y privados, y los beneficios pensionales, como en cualquier sistema de ahorro puro, dependerían del monto ahorrado al final de la vida laboral y de los rendimientos financieros logrados. Aunque este esquema de capitalización individual resolvió las asimetrías prestacionales del antiguo régimen, no logró aumentar la cobertura del sistema general de pensiones ni generar mesadas con tasas de reemplazo suficientemente altas.

Esto obedeció en parte a la baja tasa de cotización, al hecho que sólo el empleado cotiza -ni el Estado ni el empleador hacen aportes- y a una baja densidad de contribuciones de los trabajadores chilenos.

Por esta razón, en 2008 el primer gobierno de Michelle Bachelet implementó una Reforma Previsional, la cual introdujo un nuevo pilar no contributivo conocido como el Sistema de Pensiones Solidario. Este pilar reemplazó dos programas no contributivos: el esquema de Pensiones Asistenciales de Vejez (PASIS), de función asistencial, que otorgaba subsidios monetarios a personas en situación de pobreza, y el programa de Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE), el cual cumplía el rol de solidaridad al interior del sistema y aseguraba una mesada pensional mínima a todos los trabajadores que hubieran cotizado 20 años o más. Para el caso del PASIS, su cobertura era muy baja, el monto de los beneficios estaba sujeto al presupuesto anual que se le asignara y el subsidio no constituía un derecho de los beneficiarios, por lo que el alcance real del programa estaba muy limitado. El PMGE tenía también grandes problemas de cobertura debido a que pocas personas, en especial las de bajos ingresos, lograban llegar a los 20 años de cotizaciones requeridos para acceder a este beneficio, una situación similar a la experimentada actualmente en Colombia por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, FGPM.

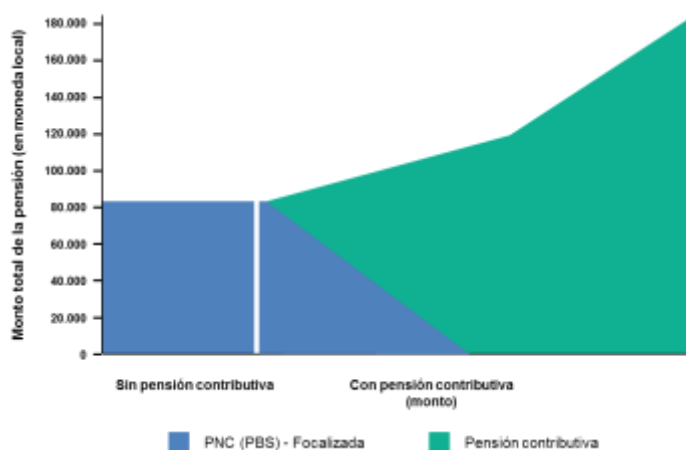
El Sistema de Pensiones Solidario o Nuevo Pilar Solidario, fue diseñado por la Comisión Marcel<sup>3</sup>, y se introdujo en el sistema de pensiones chileno como el mecanismo asistencial de prevención de pobreza<sup>4</sup>. Este beneficio está focalizado en la población mayor de 65 años y perteneciente al 60% más pobre de la población, y ofrece dos tipos de ayudas económicas para la vejez: Pensiones Básicas Solidarias (PBS) y Aportes Previsionales Solidarios (APS). La PBS garantiza un ingreso a los ciudadanos cuyos ahorros no son suficientes para acceder a una pensión contributiva, con una transferencia que en 2019 fue igual a USD 165 (\$110.201 pesos chilenos) (Gráfico 1). La APS en cambio, busca complementar la pensión de quienes cumplen los requisitos del sistema contributivo, pero cuyas mesadas son inferiores a un límite definido, llamado Pensión Máxima con Aporte Solidario (USD 488.5 para 2019). La novedad del APS está en que contempla un mecanismo de integración entre los beneficios privados y públicos, de manera que el subsidio es una función inversa del ahorro pensional, pero en conjunto el ingreso total siempre es creciente. Con esto se busca, simultáneamente aumentar el valor de la pensión y la tasa de reemplazo, y fomentar el ahorro privado durante la etapa activa.

---

<sup>3</sup> La Comisión Marcel fue convocada en 2006 por la presidenta Bachelet con el fin de diseñar una reforma pensional.

<sup>4</sup> El sistema pensional chileno está compuesto por tres pilares: el Pilar Cero o Pilar Solidario, el Pilar contributivo obligatorio que funciona como un esquema de ahorro puro y el Pilar contributivo voluntario.

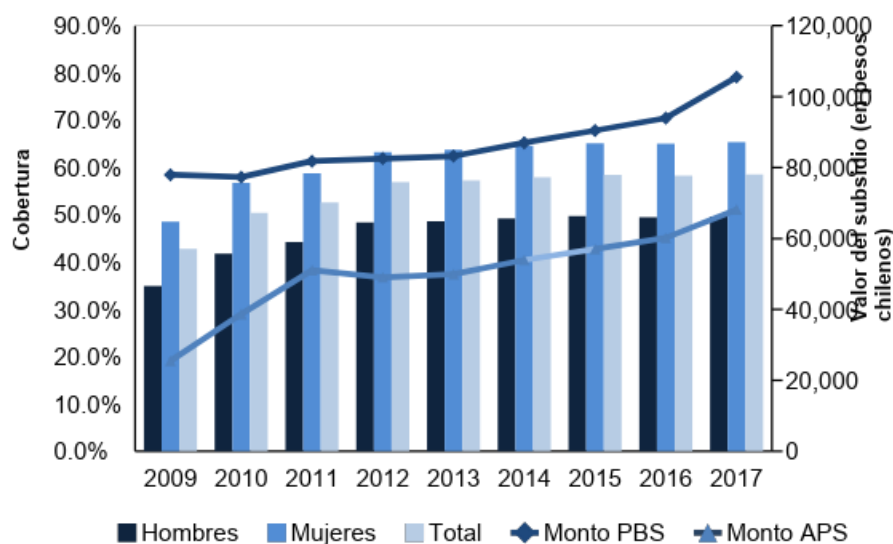
Gráfico 1. Sistema de pensiones solidario de Chile, por nivel de ingreso.



Fuente: Elaboración propia con base en Bosch, Melguizo y Pagés (2013)

La introducción del nuevo pilar solidario tuvo un efecto positivo sobre el ingreso de la población mayor y sobre la cobertura del sistema de protección para la vejez. Por un lado, tanto el PBS como el APS produjeron un efecto inmediato sobre los ingresos de las personas que antes recibían una pensión asistencial del antiguo esquema (Gráfico 2). Por otro lado, esta reforma logró aumentar la cobertura, en particular para las mujeres chilenas, quienes por sus características demográficas tienen una desventaja en los regímenes de ahorro individual<sup>5</sup>. La cobertura de PBS y APS para las mujeres pasó del 48% en 2009 al 65% en 2017.

Gráfico 2. Cobertura y subsidio del pilar solidario en Chile (PBS+APS), 2009-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en Superintendencia de Pensiones e Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

<sup>5</sup> La naturaleza actuarial del régimen de capitalización individual, tanto en Chile como en otros sistemas, incluido el colombiano, hacen que los beneficios otorgados por el sistema hacia las mujeres sean menores debido a que en promedio tienen menores ingresos, y menor densidad de aportes.

El modelo chileno es considerado un referente dentro de la región por la integración exitosa que logró entre sus sistemas contributivo y no contributivo. A pesar de esto, se han identificado algunos retos que este diseño enfrenta hacia el futuro. Por un lado, Valdés (2002) sugiere que aunque el actual diseño del pilar no contributivo ofrezca mejores incentivos al ahorro individual y al empleo formal que los programas anteriores (PASIS y PMGE), no puede descartarse la existencia del *efecto ingreso*, según el cual los individuos anticipan una mayor renta futura (por los subsidios que entrega el pilar solidario) y esto desincentiva el trabajo formal y la cotización a los pilares contributivos. Por otro lado, Acuña et al. (2015) señalan que la focalización del pilar no contributivo, donde solo el 60% más pobre de la población puede recibir sus beneficios, puede también generar desincentivos a la cotización pues los individuos pueden adulterar la información entregada para medir el ingreso. No obstante, estos efectos perversos deberían tener un impacto menor sobre los niveles de formalidad agregado, pues el incentivo positivo de vincular el monto de la pensión al subsidio entregado por el Estado prima para fomentar el ahorro individual.

A manera de resumen, hay que resaltar que en el caso chileno, a pesar de que los cambios introducidos en la reforma del 2008 implicaron un esfuerzo fiscal considerable (aumentando el gasto anual en 0.84% del PIB), la integración de los pilares contributivo y no contributivo representa un gran avance, y puede servir como marco de referencia para varios países de Latinoamérica que carecen de esta complementariedad. Los cambios de la década pasada se han materializado en mayores tasas de cobertura, en particular de la población femenina y mayores tasas de reemplazo por el subsidio no contributivo. Se espera que cualquier cambio propuesto en una nueva reforma pensional esté enfocado a complementar los logros de la reforma del 2008 y pueda aumentar la tasa de reemplazo de los jubilados de los grupos de población de ingresos medios y altos.

Tras la ola de protestas sociales que iniciaron en octubre de 2019, el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera aprobó en Diciembre de ese año la Ley 21.190 que modifica los beneficios del sistema de pensiones solidario. La reforma establece que el monto de la PBS y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) aumentará en 50%, 30% y 25% frente a los valores vigentes para los beneficiarios mayores de 80 años, entre 75 y 79 años y menores a 75 años, respectivamente. Los últimos dos grupos de edad observarán incrementos adicionales el 1 de enero del 2021 y 2022, hasta completar el 50%. Adicionalmente, contempla que las pensiones bajo la modalidad de retiro programado podrán beneficiarse de APS cuando el valor final de esta sea inferior a la PMAS, incluso si el valor base de la pensión es superior a la PMAS. Con esto, se pretende fortalecer los beneficios que otorga el componente asistencial del régimen chileno, lo que resalta la importancia y el impacto social que genera esta herramienta.

## **1.2 Brasil**

El sistema de protección económica para la vejez brasilero ha sido históricamente uno de los sistemas más generosos de la región. El Régimen General de Previsión Social (RGPS) tiene sus orígenes en la Ley Elói de 1923 la cual fundó las cajas de Jubilación y Pensiones inicialmente para los empleados de las empresas ferroviarias, aunque la cobertura se expandió a todo tipo de oficios en los sectores público y privado. En 1960, con la Ley Orgánica de Previsión Social, se unificó la



legislación para la jubilación bajo un reglamento único. Desde la Ley Elói hasta el presente el sistema ha funcionado como un régimen de reparto al estilo corporativista alemán, es decir, enfocado a los trabajadores del sector formal (Ministerio de Previsión Social, 2008). En general es un sistema generoso caracterizado por tener altas tasas de reemplazo, incluso después de las reformas que se hicieron en 1999, donde se ajustaron los beneficios al 80% de los mejores ingresos de toda la historia laboral. A pesar de esta generosidad, o precisamente como su consecuencia, el RGPS tiene grandes problemas de cobertura asociados a la informalidad del mercado laboral brasileiro y las altas tasas de desempleo.

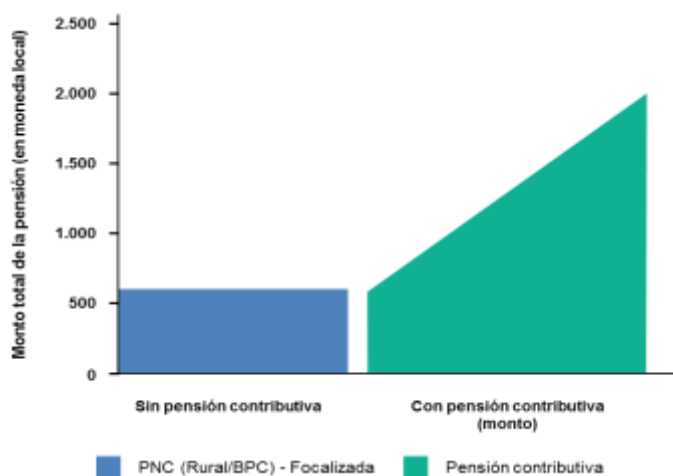
En respuesta a la creciente presión fiscal, en octubre de 2019 el nuevo gobierno brasileiro logró que el Senado aprobara una enmienda constitucional que modificó de manera sustancial el sistema pensional. Por primera vez se fijó una edad mínima de retiro en 65 años para los hombres y 62 para las mujeres, y se estableció el tiempo de cotización en 20 y 15 años respectivamente. Esto balanceó los requisitos para obtener la cotización, ya que antes de la reforma el tiempo de cotización era de 30 años.

Los orígenes del sistema no contributivo se remontan a 1974, cuando se institucionalizó un subsidio asistencial para las personas mayores de 70 años conocido como Renta Mensual Vitalicia. Sin embargo, no fue sino hasta el fin del régimen militar que gobernó Brasil por más de veinte años (1964-1985), y con la redacción de la Constitución Federal o Constitución Ciudadana en 1988, que Brasil se definió como un Estado de Bienestar Social, lo que vino acompañado de un replanteamiento del concepto de seguridad social. La Constitución precisó que se debían poner en marcha políticas que aseguraran el derecho a la salud, a la previsión social y a la asistencia social, y se incluyó para dar cumplida a este último el derecho a un salario mínimo para las personas mayores o con alguna discapacidad (Stopa, 2016). Lo anterior se formalizó en 1993 con la creación del programa de Beneficio de Prestación Continua (*Benefício de Prestação Continuada* - BPC), que se implementó finalmente en 1995 como uno de los primeros esquemas no contributivos y asistenciales para alivio de pobreza de la región (la mayoría de programas de este estilo se implementaron en la región durante la primera década del presente siglo). El Beneficio de Prestación Continua (BPC) es un programa focalizado pero con una gran cobertura. Para 2019 garantizaba un ingreso de 1 salario mínimo, es decir, USD 263 o 998 Reales, a 85% de la población mayor en Brasil, y por esto es uno de los programas sociales más costosos de la región, llegando a representar un costo cercano al 1% del PIB (Bosch, Pagés, & Melguizo, Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe, 2013). Para acceder al beneficio las personas deben ser mayores de 65 años en la zona urbana (55 años para las mujeres y 60 años los hombres en la zona rural (Barrientos, 2003)), demostrar que su grupo familiar tiene ingresos inferiores a un cuarto de un salario mínimo (USD 81) y no recibir una pensión contributiva. El criterio de ingreso ha sido polémico por la ambigüedad y cambios frecuentes en la normatividad que define el concepto de grupo familiar. El impacto de este programa sobre la distribución del ingreso y los niveles de pobreza en este grupo etario es mayúsculo: Barrientos (2003) estima que si se eliminara el subsidio del BPC, la pobreza total se incrementaría en 7 puntos porcentuales, y la brecha de pobreza en los adultos mayores se elevaría en un 35%. La enmienda constitucional de 2019 incluía en su versión original una reforma al BPC que terminó siendo retirada del texto que se aprobó. La propuesta consistía en reducir el subsidio entregado por el BPC a 400 Reales (aproximadamente 100 dólares) a los beneficiarios hasta que cumplieren 70 años, momento en el que empezarían a recibir una transferencia por un salario

mínimo. Las condiciones de acceso y beneficio de BPC no cambiaron con la reforma y mantienen los parámetros ya descritos.

A pesar de su gran impacto en bienestar, el Beneficio de Prestación Continua también ha traído una serie de efectos no deseados sobre el mercado laboral y las cotizaciones, materializando lo que en la literatura se conoce como el *efecto ingreso*. Según éste, los trabajadores en su etapa activa, independientemente de su ocupación, sentirán que tienen garantizado un ingreso suficiente en la etapa pasiva, lo que afecta la tasa de ahorro de los hogares y la participación laboral de las personas que están llegando al final de su etapa activa. El subsidio entregado por el BPC no sólo es igual al salario mínimo, sino que es también igual a la pensión mínima (Gráfico 3), lo que crea un desincentivo muy fuerte a cotizar debido al efecto ingreso. Evaluaciones de impacto de esta política han encontrado resultados de este estilo. Por ejemplo, Filho (2008) estimó que 40% de los beneficiarios rurales del BPC se retiran completamente del trabajo, y el resto disminuye significativamente las horas laborales semanales.

Gráfico 3. Sistema de pensiones solidario de Brasil, por nivel de ingreso.



Fuente: (Bosch, Pagés, & Melguizo, 2013)

El caso brasileño muestra las consecuencias de llevar un programa no contributivo al extremo. Por un lado, los beneficios de ahorrar para una pensión no reportan ningún beneficio adicional, pues el valor del subsidio es igual a la pensión mínima, lo que desincentiva la cotización entre la población que es beneficiaria potencial. Por otro lado, el hecho que la pensión mínima se considere un derecho de los ciudadanos hace que estos se hayan empoderado de los subsidios otorgados, y cualquier reforma que intente hacer más razonable el costo y/o funcionamiento del programa es muy costosa políticamente, como quedó en evidencia tras la enmienda constitucional de 2019. Un tercer reto que deberá enfrentar a futuro este programa se relaciona con su sostenibilidad fiscal, pues es un programa que se financia con impuestos generales, y aunque hoy representa alrededor del 0.8% del PIB según datos del Banco Central, las proyecciones del Banco Interamericano de Desarrollo estiman que este costo podría llegar al 4% del PIB en 2050 (Bosch, Pagés, & Melguizo, 2013; World Bank, 2017). El altísimo costo del sistema de protección económica a la vejez en Brasil, generado a partir del alto grado de generosidad de las prestaciones y los subsidios asistenciales, generó que las proyecciones de su costo futuro previo a la reforma fueran inviables, llevando las estimaciones de deuda pública a

una senda explosiva que superaría el 140% del PIB en 2030. Este ejemplo muestra claramente el *trade-off* entre mejoras sustanciales de la calidad de vida de la población mayor y el alto costo que tiene esta política, que debe ser cubierto a través de impuestos por las generaciones que se encuentran en etapa laboral, una generosidad que no es sostenible en un contexto de envejecimiento acelerado. . A pesar de esto, el PBC ha demostrado ser muy eficiente como mecanismo redistributivo y de alivio de la pobreza entre la población adulta.

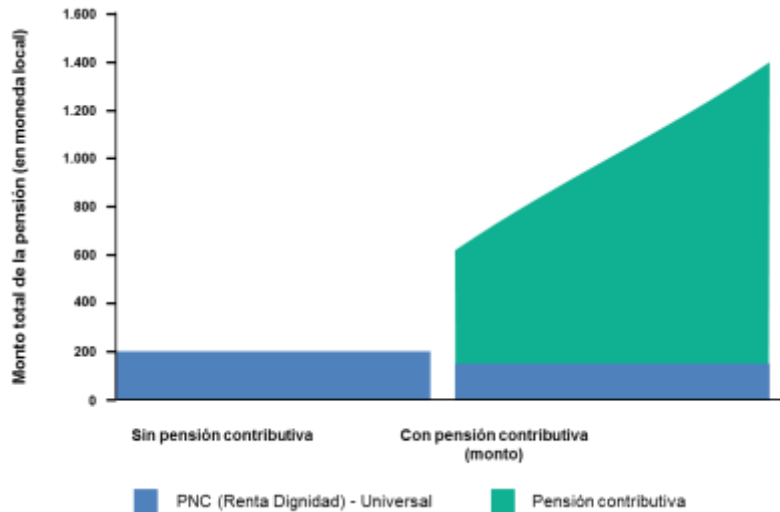
### 1.3 Bolivia

El Banco Interamericano de Desarrollo (Bosch, Pagés, & Melguizo, 2013) afirma que Bolivia, a pesar de tener una cobertura pensional del 20%, es el país de la región con la más alta cobertura del sistema de protección económica para la vejez, que se eleva hasta el 97% gracias al alcance del programa Renta Dignidad, principal componente no contributivo del Sistema Integral de Pensiones.

Históricamente, el sistema pensional boliviano ha sufrido de problemas de insostenibilidad financiera, que lo han obligado a reformarse estructuralmente en varias ocasiones en los últimos cincuenta años. En 1956, con la redacción del Código de Seguridad Social, se creó el Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD), el cual funcionó como un régimen público de prima media aunque nunca contó con los recursos para cumplir sus obligaciones, lo que lo llevó a una quiebra relativamente rápida (Bonadona Cossío, 2003). En 1996 se estableció un nuevo régimen de pensiones, esta vez de ahorro puro al estilo chileno, con un arreglo particular pues incluyó un Fondo de Capitalización Individual, al cual iban una parte de los ahorros de los cotizantes para ser invertidos por las AFP en Bonos de Tesoro, como una medida para pagar la deuda existente. Finalmente, en 2010 con la Ley de Pensiones se creó un sistema integral, que opera en la actualidad, y que está compuesto por un nivel no contributivo, uno semi-contributivo y un tercero contributivo (Morales, 2015). El primero corresponde a un beneficio subsidiado, sobre el que se profundizará a continuación, mientras que el segundo busca complementar los aportes de las personas que han cotizado pero que no cumplen los requisitos de acceso, garantizándoles así una pensión mínima.

Como ya se dijo, la cobertura que logra el nivel contributivo nunca ha superado el 20%, por lo que el rol del pilar no contributivo ha sido fundamental para asegurar los ingresos de la población mayor boliviana. El programa Renta Dignidad, que se creó en 1996 bajo el nombre inicial de Bono Solidario (BonoSol) y se reformó en el 2008 para tomar su actual nombre, adopta la forma de un beneficio no contributivo que se otorga a todos los ciudadanos, independientemente de su historia laboral. Este es un beneficio universal que garantiza un ingreso mínimo y se entrega a todas las mujeres y hombres mayores de 65 y 60 años, respectivamente, incluso si reciben una pensión contributiva, en cuyo caso se reduce el subsidio en un 25% del monto original (Gráfico 4).

Gráfico 4. Sistema de pensiones solidario de Bolivia, por nivel de ingreso.



Fuente: (Bosch, Pagés, & Melguizo, 2013)

A pesar de que la idea central de un beneficio universal es ser financiado por el Presupuesto General, sin tener atada ninguna fuente específica de recaudo, el sistema contributivo boliviano se ha financiado con recursos de diferente naturaleza. Cuando se implementó el Bono Solidario, se creó paralelamente, con el fin de proveer los recursos que lo sostendrían, el Fondo de Capitalización Colectiva, una bolsa de recursos públicos compuesta por acciones de empresas estatales en proceso de privatización. Posteriormente, con las reformas de 2008, se definió que la Renta Dignidad se financiaría con recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos. Los impuestos a los recursos naturales representan cerca del 50% de los ingresos del fisco boliviano, y por constitución estos deben distribuirse entre los municipios y departamentos productores y programas nacionales con gran alcance social, entre estos Renta Dignidad, el cual se financia con el 27% del Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH) (Chavez, 2013).

El sistema no contributivo boliviano, a pesar de ser un programa universal, genera un efecto ingreso menor en la población trabajadora que el observado en Brasil, por ejemplo. Por un lado, el valor de la Renta Dignidad fue en 2017 USD 43 (o USD 32 para quienes alcanzaron una pensión contributiva), correspondiente a un poco más de la mitad de la pensión mínima del régimen contributivo (USD 80), por lo que no constituye un sustituto a las mesadas pensionales. En segundo lugar, participar en el régimen contributivo conlleva una reducción relativamente pequeña del subsidio universal, por lo que el desincentivo que genera Renta Dignidad a la cotización estaría compensado por un aumento de la tasa de reemplazo y de la pensión contributiva. Por esto, este esquema no genera desincentivos al ahorro para las personas que desean obtener una pensión contributiva, aunque sí puede llegar a tener un impacto importante sobre la disposición a trabajar en la población cercana a la edad de jubilación.

## 1.4 Nueva Zelanda

El sistema no contributivo neozelandés es un referente internacional por la exitosa implementación del modelo danés de cobertura universal a la población mayor. Desde su creación en 1898, el sistema pensional fue concebido bajo un paradigma diferente al que inspiró el diseño de los sistemas latinoamericanos, pues su objetivo principal fue ofrecer programas asistenciales a la población en situación de pobreza, más que actuar como un mecanismo de redistribución intertemporal del ingreso. Inicialmente fue un programa focalizado, pues los beneficios se ofrecían únicamente a la población mayor de 65 años que demostrara que sus ingresos estaban por debajo de un umbral, y era financiado con recursos provenientes del presupuesto general. Sin embargo, con la reforma de 1977 se universalizó la cobertura a todos los ciudadanos mayores de 60 años (Brash, 1996).

Dos décadas después de la universalización, en 1997, se conformó la Comisión Pensional, cuyo objetivo era revisar el funcionamiento del sistema. Entre los problemas críticos que se identificaron en ese momento, la caída de los beneficios entregados a la ciudadanía fue una prioridad de la Comisión, pues como consecuencia de la reforma de 1977, estos habían pasado de representar el 80% al 62% del ingreso medio, una caída de 18 puntos porcentuales. Este hecho, sumado al aumento de la expectativa de vida, generó preocupaciones entre la ciudadanía sobre la viabilidad del sistema y sobre los mecanismos que se deberían incorporar para fomentar el ahorro privado para la vejez.

Hasta ese momento el sistema no contributivo neozelandés había desatado un *efecto ingreso* generalizado entre la población, lo que significaba un reto adicional a tener en cuenta a la hora de proponer cualquier reforma. Según datos de Preston (1997) y St. John y Willmore (2001), el porcentaje de personas que ahorran para su vejez en Nueva Zelanda era bastante bajo, y sólo llegaba al 19% de la fuerza laboral. Por esta razón, la Comisión propuso cambiar el esquema de solidaridad por un esquema de capitalización individual, que fue ampliamente rechazado en un referendo en 1997 (el 92% del electorado votó en contra), argumentando que aunque los beneficios pensionales habían caído en los veinte años anteriores, el esquema pensional era justo y equitativo. Ante el fracaso de este esfuerzo, en el 2001 el gobierno de Helen Clark introdujo, con muy poco éxito, un pilar contributivo de ahorro voluntario, que ofrecía beneficios tributarios a quienes participaran en él.

Esta serie de esfuerzos de reforma fallidos motivaron en el 2007 un replanteamiento estructural del esquema pensional, lo que dio origen al actual esquema de pensiones, conocido como *Kiwisaver*. El *Kiwisaver* está compuesto por dos pilares, tiene una cobertura universal para todas las personas mayores de 65 años y se financia conjuntamente a través de impuestos generales y de un sistema de ahorro voluntario. El primer pilar del sistema general de pensiones sigue todavía el espíritu del modelo danés bajo el cual fue fundado, y entregó en 2017 una pensión anual de NZD\$24.080 (USD\$16.904) para las personas solteras o de NZD\$18.240 (USD\$12.800) para los jubilados casados<sup>6</sup>.

El segundo pilar complementa los beneficios ofrecidos por el primer pilar a través de un régimen contributivo semi-voluntario. Este funciona con un modelo de cuentas de ahorro individual

---

<sup>6</sup> El valor de la línea de pobreza en Nueva Zelanda es calculado como el 60% del valor de la mediana del ingreso disponible después de deducir los costos de la vivienda, y en 2017 fue de NZD\$17.620.

que se abren para cada ciudadano cuando éste cumple 18 años y que reciben en este momento un subsidio único de NZD\$1000 pagado por el Estado. A partir de ese momento los ciudadanos económicamente activos escogen voluntariamente un porcentaje de cotización a pensiones que debe ubicarse entre el 3% y el 8% de los ingresos. Los empleadores pagan una tasa única del 2% y pueden deducir estas cotizaciones de sus obligaciones tributarias. Adicionalmente, el Estado asume los costos de administración y las comisiones de las Administradoras, por lo que los aportes realizados por los trabajadores, y cuando sea el caso por sus empleadores, son ahorrados en su totalidad, sin ninguna distorsión.

El *Kiwisaver* es un referente internacional pues logró aumentar las bajísimas tasas de ahorro que se veían en Nueva Zelanda a principios del milenio y, a pesar de su generosidad, es un sistema sostenible a futuro. Entre las razones que explican esto, la OECD (2011) sugiere que parte del éxito se debe a la sencillez del diseño de este sistema, lo que facilita que las personas entiendan la oferta institucional, los medios de acceso y los programas de ahorro para su vejez disponibles. Por otro lado, el sistema ha logrado conservar su filosofía de solidaridad y equidad intergeneracional sin comprometer la estabilidad del fisco, gracias a que, a diferencia del sistema pensional brasileño y otros casos latinoamericanos, los beneficios no contributivos, aunque universales, cubren solamente las necesidades básicas de los ciudadanos, y cualquier mejora en el monto de la pensión responde a la iniciativa privada de los individuos de ahorrar en el pilar contributivo.

Vale la pena resaltar que las bondades del *Kiwisaver* y la estabilidad del gasto proyectado no significa que no sea un rubro de gasto significativo para el Gobierno neozelandés. Los cálculos de Guest (2013) sugieren que mantener el régimen solidario, además de los subsidios del *Kiwisaver*, han generado un aumento del gasto público que hoy en día llega al 4% del PIB de Nueva Zelanda. Este gasto es muy similar al promedio de la OECD, pero con la particularidad que financia un sistema mucho más eficiente, equitativo y con un mayor alcance de cobertura que otros modelos pensionales cuyo gasto como porcentaje del PIB es similar al de Nueva Zelanda, como es el caso del sistema colombiano.

## **2. Principios para el diseño de un Pilar No Contributivo**

Un sistema no contributivo de protección contra la vejez es un componente muy importante dentro de los esfuerzos estatales de proveer protección social a sus ciudadanos, y en especial a los mayores, y como se ha visto puede ser una herramienta efectiva de alivio de la pobreza y de redistribución del ingreso. Sin embargo, este tipo de subsidios pueden ser también un arma de doble filo. De no diseñarse correctamente pueden incentivar comportamientos no deseables y desequilibrantes para el propósito social y las finanzas del Estado. El llamado *efecto ingreso*, es uno de los ejemplos más notados de estas respuestas no deseadas, según el cual la población que es futura beneficiaria tiende a disminuir su oferta laboral y su ahorro previendo un ingreso en su etapa pasiva desvinculado de ese ahorro.

Por esto, hay cuatro parámetros que, además de definir el carácter y alcance de un programa no contributivo, en gran parte pueden ser también determinantes de su éxito y sostenibilidad en el tiempo: i) la cobertura del programa, ii) el monto del subsidio, iii) el mecanismo de financiamiento, y iv) la integración con el sistema contributivo.

## 2.1 Cobertura

Un primer elemento en el diseño de cualquier programa social, y en especial aquellos que entregan subsidios monetarios, es la focalización del programa, esto es, la definición de la población que se pretende beneficiar y los criterios que determinarán si una persona hace parte o está excluida de esta población. Para el caso del diseño de pilares no contributivos de protección social, dos grandes líneas se han consolidado como referentes de diseño: por un lado, existen los programas focalizados que entregan el subsidio a un subconjunto de la población mayor que cumple una serie de características; por el otro, están los subsidios universales, que cubren a toda la población mayor. La definición de la cobertura puede tener un gran incidencia en indicadores socioeconómicos, como los indicadores de pobreza y desigualdad, pero también puede representar una presión insostenible en términos fiscales.

La cobertura focalizada tiene el propósito de cubrir a la población particularmente vulnerable y de más bajos ingresos. El objetivo esencial de estos programas es aliviar los índices de pobreza en la población mayor, y cubrir aquellas personas que por su condición laboral no tuvieron posibilidad de generar contribuciones regulares al sistema pensional. Este diseño puede verse como el complemento directo del modelo *bismarckiano*, pues típicamente cubre a la población que estuvo excluida durante su etapa activa del mercado laboral, y por ello, no tiene acceso en su vejez a una pensión dentro del marco normativo que este impone. La cuestión es que alternativamente también puede verse como un impuesto a las personas mayores con suficientes ahorros pensionales, entendido como el costo de oportunidad de no recibir el beneficio no contributivo.

La focalización puede tomar diferentes formas según las características sociales, laborales y económicas de un país. El criterio de focalización más usado para estos programas es el no acceso a una pensión o a cualquier otro programa contributivo. Después de esto, la focalización por nivel de ingresos es la segunda medida más común en la región, según la cual una persona puede ser beneficiaria del subsidio si sus ingresos, o incluso los de su grupo familiar, no superan un límite preestablecido. Un buen ejemplo de esto se ve en Chile, donde para que un adulto mayor pueda recibir la Pensión Básica Solidaria debe pertenecer al 60% de la población con más bajos ingresos. Otros esquemas de focalización pueden explotar diferencias regionales u ocupacionales, como se hace en Brasil, por ejemplo, donde los trabajadores del campo, sólo por su condición de habitantes rurales, tienen acceso al Beneficio de Prestación Continua.

De acuerdo con Fajnzylber (2005), un esquema basado en un subsidio no contributivo focalizado representa la forma más económica de garantizar un ingreso mínimo para la población mayor, si se combina con un mecanismo solidario de garantía de pensión mínima para los cotizantes que están cerca de cumplir los requisitos de pensión. Sin embargo, un esquema de este tipo acarrea todos los problemas inherentes a la focalización de las políticas públicas:

- Abre la compuerta al oportunismo político y al clientelismo;
- Aumenta los costos administrativos del otorgamiento del programa;
- Desincentiva el ahorro y la participación laboral en la población cercana al umbral de selección;
- Genera un comportamiento estratégico para manipular la información que alimenta el mecanismo de selección;
- Tiende a cubrir a la población más informada y no necesariamente la más necesitada.

El otro tipo de diseño en términos de cobertura, en línea con el espíritu del modelo danés, es la cobertura universal, con la que se busca garantizar un ingreso a toda la población en edad de jubilación, sin ningún otro requisito de acceso. Estos programas exigen un mayor esfuerzo fiscal, pero también son los más efectivos a la hora de reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso en este grupo etario. En la región existe un número considerable de programas de carácter universal, siendo la Renta Dignidad de Bolivia uno de los más representativos pues logra ofrecer una cobertura efectiva al 97% de la población mayor de este país.

La ventaja de los programas de subsidio universal es que eliminan los incentivos perversos inherentes a las políticas focalizadas. En primer lugar, mejoran la efectividad del subsidio, al simplificar la administración del programa y garantizar el impacto tanto sobre la clase media como sobre grupos poblacionales que muchas veces no son capturados mediante los mecanismos de focalización. En términos de incentivos, al ser un programa aplicado a toda la población no distorsiona de forma diferencial las decisiones laborales de los individuos, y elimina el efecto sustitución entre ahorrar para pensiones contributivas y la probabilidad de ser elegido para un beneficio asistencial, dado que ambas alternativas se comportarían de manera independiente. Finalmente, en términos de economía política, un beneficio universal minimiza las oportunidades de corrupción y clientelismo, problemas que son muy comunes en mecanismos de focalización en países emergentes.

## 2.2 Monto del Beneficio

El mayor reto que enfrenta el diseño de cualquier sistema no contributivo es definir las características del beneficio que entregará. En primer lugar el sistema debe definir qué se propone lograr, y qué medida usará para guiarse en este propósito y medir su éxito. Para esto, el sistema enfrenta un *trade-off* fundamental entre cumplir su objetivo de prevenir la pobreza y desigualdad en la población mayor, y no crear incentivos perversos para el ahorro y el mercado laboral, ni presiones fiscales que sean insostenibles en el largo plazo.

En este sentido, un primer aspecto a analizar a la hora de diseñar un programa no contributivo se relaciona con el valor óptimo del monto del subsidio. Por una parte, un subsidio muy generoso puede redundar en un impacto social y redistributivo muy fuerte, al reducir significativamente la pobreza en la población mayor o, en el caso de subsidios focalizados, mejorar los indicadores de



desigualdad. La experiencia en Latinoamérica muestra que los programas no contributivos más grandes de la región han llegado a representar dos terceras partes del total del ingreso de los beneficiarios en el quintil más pobre (Cerutti, et al., 2014), e incluso se ha encontrado, para el caso específico de Brasil, que en ausencia del BPC la tasa de pobreza entre los hogares más pobres con algún adulto mayor sería siete puntos porcentuales más alta (Barrientos, 2005). Según Bosch *et al.* (2013) idealmente el monto del beneficio otorgado por un programa no contributivo debería ser considerado como un beneficio antipobreza, lo cual sugiere que éste debería ser igual a la línea de pobreza o al menos a la de indigencia.

Sin embargo, un elevado beneficio puede generar problemas a nivel macroeconómico, al afectar la sostenibilidad fiscal del programa, o a nivel microeconómico, al generar un *efecto ingreso* en la población. Por el lado macro, al ser éste un subsidio unilateral no atado a contribuciones ni pago de impuestos, la financiación del programa recae exclusivamente en recursos públicos cuyo origen puede ser de diversas fuentes, pero típicamente corresponde a impuestos generales. Por esto, el diseño del beneficio está fuertemente limitado por la restricción presupuestal en el corto plazo, y debe prever que crea una presión fiscal en el largo plazo, no sólo por las expectativas presentes entre los ciudadanos y los altos costos políticos de cambiarlas, sino porque los cambios demográficos suponen un crecimiento de la población potencialmente beneficiaria.

A nivel micro, una alta prestación no contributiva da lugar al ya mencionado *efecto ingreso*. Formalmente, el *efecto ingreso* se refiere a cambios en los patrones de ahorro y de oferta laboral durante la etapa activa entre la población objetivo, en respuesta a unos ingresos esperados cuantiosos y constantes entregados por un programa no contributivo durante la etapa pasiva. Este efecto puede operar por niveles de subsidio muy altos, por una diferencia nula o muy chica entre el beneficio contributivo y no contributivo, o por una integración ineficiente entre los componentes del sistema. Esto tiene repercusiones no sólo en el sistema pensional contributivo, sino también en el mercado laboral y en las finanzas del Estado.

Como se vio al inicio de esta sección, no existe un modelo único que haya guiado el diseño de los programas no contributivos en América Latina, por lo que existe una gran varianza en cuanto a los beneficios que estos otorgan. Por un lado, un grupo de países implementó pilares asistenciales que se enfocaron en atenuar parcialmente la pobreza extrema, y por ello ofrecen subsidios relativamente bajos (entre el 5% y el 7% del ingreso per cápita), en cuyo grupo podemos encontrar a México, Colombia y Perú (Gráfico 5). Por otro lado, una segunda línea agrupó a países que ofrecen un ingreso asistencial a los adultos mayores cercano a la línea de pobreza, con beneficios que se encuentran alrededor del 30% del ingreso per cápita, como es el caso de Uruguay, Paraguay, y Venezuela, o iguales al salario mínimo, como sucede en Brasil (Cavallo & Serebrinsky, 2016).

Gráfico 5. Beneficio no contributivo como porcentaje del PIB per capita. .



Fuente: (Bosch, Pagés, & Melguizo, 2013)

En suma, a la hora de definir el monto de la transferencia pública, se debe tener en cuenta cómo se relaciona este subsidio dentro del sistema general de protección económica para la vejez, qué incentivos ofrece, y cómo podría estimular cambios en el comportamiento de la población durante su etapa laboral. Las restricciones presupuestales de corto plazo y las consideraciones fiscales a largo plazo deben imponer los límites que garantizan la sostenibilidad del programa a futuro. De aquí que sea claro que el monto del subsidio debe ser pensado a partir del objetivo que se quiere alcanzar con el programa, con miras a tener un impacto decisivo sobre los niveles de pobreza y desigualdad de la población beneficiaria, pues de lo contrario el sistema no estaría cumpliendo su propósito.

### 2.3 Financiación

El pilar no contributivo, como su nombre indica, ofrece beneficios completamente subsidiados a la población mayor beneficiaria. Uno de los principios rectores de cualquier sistema de protección económica para la vejez es la equidad intergeneracional, según la cual ninguna generación puede asumir desproporcionadamente los costos ni debe beneficiarse asimétricamente del sistema. Por esto es fundamental diseñar mecanismos de financiación que sean estables y que garanticen la sostenibilidad del programa y de los beneficios en el tiempo. De la experiencia internacional se pueden identificar cuatro modelos de financiación: i) impuestos generales, ii) impuestos a la explotación de recursos naturales, iii) contribuciones solidarias y iv) préstamos de la Banca multilateral.

El primero, al que pertenecen la mayor parte de programas de la región, tiene como fuente principal de financiación los impuestos generales, que se desembolsan directamente del presupuesto nacional. Este es el caso del BPC de Brasil y de la mayor parte de los países de la OCDE. La ventaja de este esquema es que le brinda al Estado una mayor flexibilidad de manejo del gasto, dado que el pago de la seguridad social se vuelve un rubro adicional del plan del presupuesto. No obstante, por esto mismo, el sistema no está atado a una fuente fija de ingresos, por lo que su monto y/o cobertura

son función de las decisiones presupuestales anuales, de la coyuntura económica y de las prioridades de cada Gobierno.

El segundo tipo es el financiamiento a través de rentas e impuestos provenientes de la explotación de recursos naturales. Este modelo fue implementado en Bolivia para el programa Renta Dignidad, el cual como vimos ha sido financiado con impuestos de la explotación petrolera. El gran problema de un esquema de este estilo es su alta volatilidad, resultante de los ciclos propios de la explotación y de las condiciones del mercado externo de *commodities*, y el límite natural que supone la explotación de recursos no renovables.

En tercer lugar, están las contribuciones solidarias como modelo de financiación del pilar no contributivo. Este diseño consiste en un impuesto puro a los trabajadores de mayores ingresos, que se recoge junto a las cotizaciones pensionales y se recauda en un fondo de solidaridad intergeneracional. Así funciona y se financia el programa Colombia Mayor, sobre el que se profundizará más adelante. Las contribuciones solidarias tienen un componente progresivo implícito, por lo que pueden ser un mecanismo de redistribución del ingreso muy importante dentro del sistema fiscal. Sin embargo, dado que se considera como un impuesto puro, puede incentivar la subdeclaración de ingresos entre los trabajadores, con el fin de evadir la tasa solidaria. Igualmente, al estar atado a las cotizaciones individuales, puede ser muy volátil o eventualmente resultar insuficiente para financiar los compromisos de un programa, por lo que en el caso colombiano, el Fondo Solidario recibe recursos complementarios del Presupuesto General.

Finalmente, países con limitados recursos han financiado sus esquemas no contributivos con préstamos de la banca multilateral o bancos de desarrollo. Éste ha sido el caso de países centroamericanos como Honduras o Nicaragua. Aunque los préstamos pueden ser decisivos en coyunturas o crisis específicas, estos deberán representar siempre montos marginales en la perspectiva del gasto público global, primero por la obligaciones futuras que el pago de estos representan y segundo porque un sistema por definición no es sostenible si depende de recursos de terceros.

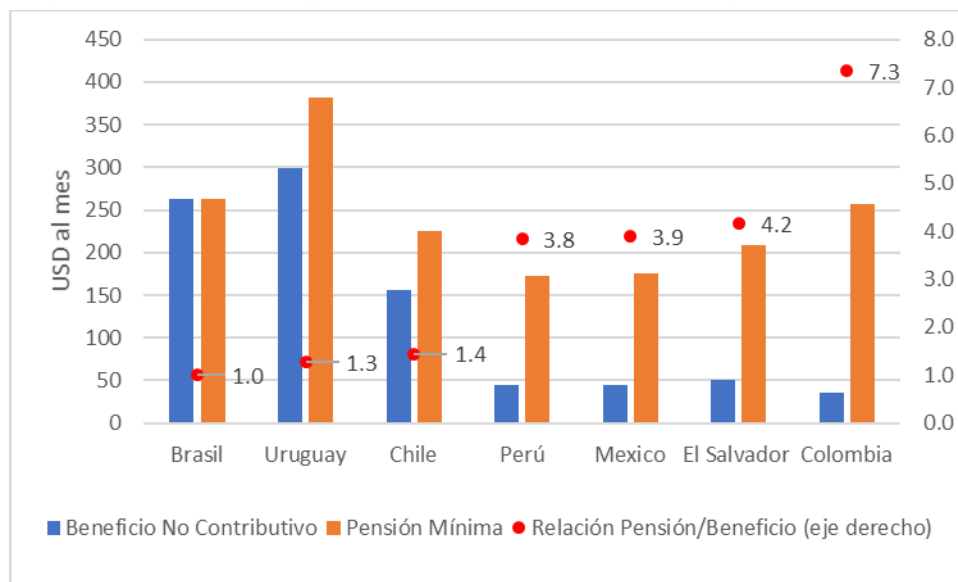
## **2.4 Integración con el pilar contributivo**

Como ya se dijo, uno de los retos más importantes a los que se enfrenta un sistema no contributivo es cómo escoger coberturas y subsidios óptimos que no creen incentivos perversos ni comportamientos indeseados que resulten contraproducentes para los esfuerzos del Estado. Además de escoger cada uno de estos parámetros por separado, la integración entre las partes contributivas y no contributivas del sistema puede ayudar a mitigar cualquier ineficiencia o distorsión que exista. Los mecanismos de integración parten de la idea que la historia laboral de una persona, su ahorro y por ello sus ingresos en la vejez, no deben regirse por una barrera estática y predeterminada que crea una clasificación dual y excluyente entre un régimen u otro; al contrario, supone que los beneficios pensionales siempre deben tener en cuenta y premiar cualquier esfuerzo de ahorro, sin que esto signifique perder los beneficios públicos.

Los programas contributivos y no contributivos dentro de un sistema pueden competir y ser sustitutos, o pueden estar integrados y ser complementarios. Por criterios de focalización o de restricción presupuestal, muchos sistemas terminan implementando esquemas excluyentes de protección para la vejez. Este es el caso, por ejemplo, del PBC brasilero, que excluye del beneficio no contributivo a las personas que reciben una pensión, con el agravante que el subsidio público es igual a la pensión mínima, lo que significa que las mesadas, para quienes están en la frontera, son sustitutos perfectos y esto crea desincentivos mayúsculos al ahorro. Algo similar sucede en Colombia y en México, donde el subsidio asistencial se entrega condicional a la ausencia de una pensión, con la diferencia que estos subsidios son una pequeña fracción de la pensión mínima.

Teóricamente, el parámetro más importante en la articulación entre pilares es la magnitud del subsidio que brinda el Estado. Este beneficio puede verse como un costo de oportunidad que pagan los trabajadores que aportan y se pensionan en el régimen contributivo, y que es proporcionalmente decreciente con el valor de la pensión. La relación entre la pensión contributiva y no contributiva da una medida de la dimensión del conflicto de incentivos, de manera que entre menor sea este indicador más fuerte es el estímulo a no cotizar, y viceversa (Gráfico 6). Los sistemas uruguayo y chileno son los que en la región ofrecen los mayores incentivos a no cotizar, pues la pensión mínima es solo 1,3 y 1,4 veces el subsidio contributivo, respectivamente. Los casos de El Salvador, México y Perú muestran sistemas donde no hay incentivos tan fuertes a no cotizar en el sistema contributivo, y finalmente, el caso de Colombia representa la diferencia más extrema entre la pensión contributiva y el beneficio no contributivo dentro de la región, lo que se debe al bajo monto del subsidio de Colombia Mayor y al elevado valor de la pensión mínima.

Gráfico 6. Relación entre pensión mínima contributiva y beneficio no contributivo.



Fuente: Elaboración propia con datos de Acuña (2015).

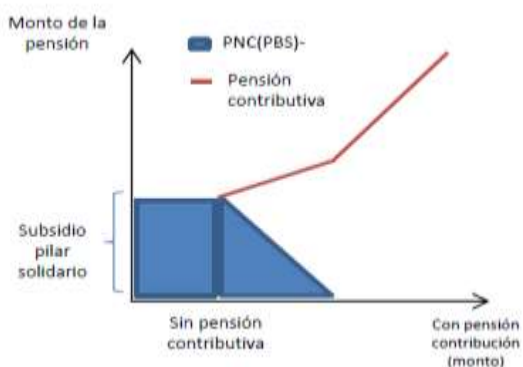
Para mitigar este efecto, los sistemas alrededor del mundo han diseñado mecanismos de integración entre el pilar contributivo y no contributivo. Con esto se busca garantizar los ingresos y prevenir la pobreza entre la población mayor, sin comprometer el nivel de la vida de este grupo etario,

pues la complementariedad garantiza que cualquier ahorro que se haga en el sistema se traduzca en una mayor tasa de reemplazo y un mayor ingreso durante la etapa pasiva. En otras palabras, se busca garantizar los ingresos de la población mayor sin desincentivar el ahorro.

En la región latinoamericana, Chile ha implementado un esquema de integración eficiente en este sentido. Todos los trabajadores que están por debajo de un límite preestablecido de ahorro en el sistema contributivo reciben una pensión mínima subsidiada que es decreciente con el nivel de ahorro. El aspecto crucial es que la pensión conseguida en el sistema contributivo compensa más que proporcionalmente la caída de la mesada no contributiva, por lo que en el agregado la pensión siempre es creciente con el ahorro individual (Gráfico 7).

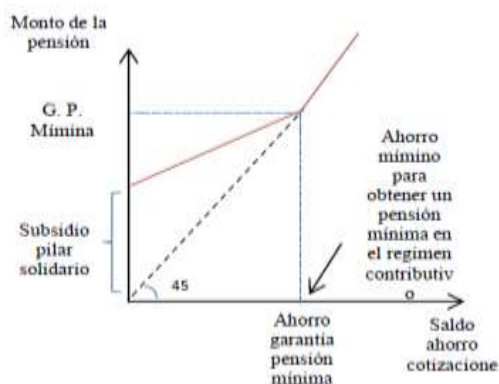
*Gráfico 7. Esquema de integración de pilares contributivos y no contributivos Chile.*

a) Integración de pilares



b) Comportamiento del subsidio

(pilar no contributivo)



Fuente: Elaboración propia con base en Bosch, Pagés, & Melguizo, 2013.

La literatura ha reconocido que la integración de los sistemas contributivos y no contributivos y la migración del dualismo impuesto por los modelos alemán y danés a diseños multipilar, son la estrategia integral más eficiente de proveer protección social a la población mayor. En este contexto los mecanismos de integración y complementariedad, como el implementado en Chile, son un elemento fundamental para alinear objetivos públicos e individuales, y ofrecer incentivos que maximicen los ingresos de las personas durante su etapa activa.

### 3. El programa Colombia Mayor

El sistema pensional colombiano, a pesar de las reformas emprendidas en los últimos 25 años, tiene grandes problemas de cobertura asociados a barreras estructurales y normativas que impiden el acceso de gran parte de la población mayor. Se estima que la cobertura efectiva del sistema, medida como la proporción de adultos mayores de 65 que cuentan con una pensión, es cercana al 24,5% (Villar, Becerra, & Forero, 2017). Esto significa que los ingresos de tres de cada cuatro personas mayores dependen en gran parte de esquemas no contributivos de carácter asistencialista.

Dos restricciones explican el bajo alcance de los mecanismos contributivos de protección social. Por un lado, el sistema pensional fue concebido desde sus orígenes como un esquema de protección para la vejez al estilo alemán, corporativista y basado en relaciones formales de trabajo. En un contexto como el colombiano, en el que predomina un mercado de trabajo informal, este diseño resulta fundamentalmente incompatible. De aquí que más del 50% de la población esté excluida de plano del sistema contributivo, pues éste no es capaz de adaptarse a relaciones laborales flexibles. En segundo lugar, la normatividad creada para regir el sistema definió que la pensión y, por ello la cotización mínima, no podría ser inferior a un salario mínimo. Esto lleva a que los requisitos mínimos para poder acceder a una pensión (22 a 25 años de cotizaciones, dependiendo del régimen) sean demasiado altos para un gran porcentaje de la población colombiana, que fluctúa a lo largo de su vida entre los sectores formal e informal, por lo que terminan también excluidos del sistema contributivo.

Las dos restricciones anteriores hacen evidente que para Colombia es fundamental contar con un esquema no contributivo de protección económica para la vejez, dadas las fallas estructurales y de diseño del sistema pensional. En la actualidad esta función está delegada en Colombia Mayor, un programa asistencial de alivio de la pobreza que entrega un subsidio no contributivo, el cual como se mencionó anteriormente fue de \$68.476 pesos en promedio para cada beneficiario y llegó a 1'675.462 personas, lo que representa cerca del 70% de la población mayor identificada como vulnerable. Es un programa no contributivo financiado conjuntamente con recursos de contribuciones solidarias y del Presupuesto General de la Nación. A pesar de la rápida expansión del programa en los últimos años, éste todavía enfrenta problemas en cobertura, en monto y en su integración con el sistema contributivo.

#### 3.1 Historia

A mediados de los años noventa del siglo XX se crearon en Colombia los primeros mecanismos no contributivos de apoyo económico al adulto mayor, pero sin que se les asignaran fuentes estables de recursos. La Ley 797 de 2003, con la cual se implementó una segunda ola de reformas al sistema pensional, creó el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) que sentó las bases sobre las que se construyó el Pilar Cero en Colombia. Este programa nació con la idea de aumentar la cobertura del sistema pensional y llegar a cubrir con subsidios a cerca de 911.000 personas de la tercera edad que no contaban con una pensión del régimen contributivo y que, además, vivían en condiciones de pobreza e incluso indigencia. Adicionalmente, se diseñó un esquema de financiación mixto en el que los recursos del Presupuesto General se complementarían de manera *pari passu* con

contribuciones solidarias, definidas como un aporte adicional realizado por los trabajadores afiliados con salarios superiores a 4 SMMLV. El PPSAM llegó a tener más de 600.000 beneficiarios a los que les entregaba un subsidio cercano a \$110.000 pesos mensuales.

A finales del 2012, el Ministerio del Trabajo reformó el PPSAM e introdujo el programa Colombia Mayor, como parte de un esfuerzo del Gobierno por expandir el alcance del sistema y lograr una cobertura semi-universal. Además de la rápida expansión que se dio a partir de ese momento, no existen grandes diferencias de forma entre los dos programas. Colombia Mayor es un programa focalizado para la población mayor de 60 años que pertenecen a los niveles 1 y 2 del SISBEN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales), y según estimaciones incluidas en el Conpes 156 de 2012 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, partiendo de este criterio tiene 2,4 millones de potenciales beneficiarios. La única gran diferencia es que la rápida expansión que se observó desde 2012 en el número de beneficiarios se llevó a cabo básicamente con el mismo presupuesto del programa PPSAM, por lo que los cambios en cobertura se lograron a costa de un detrimento del subsidio entregado a cada beneficiario.

### **3.2 Características del programa Colombia Mayor**

Colombia Mayor es el programa que representa el esfuerzo del Estado colombiano por ofrecer un sistema no contributivo de protección económica para la vejez. Como se expuso en la sección anterior, el diseño de un pilar no contributivo contempla cuatro principios fundamentales que determinan el alcance del subsidio asistencial: cobertura, monto, financiación e integración con el pilar contributivo. En esta sección se analiza el diseño de Colombia Mayor a la luz de estos principios.

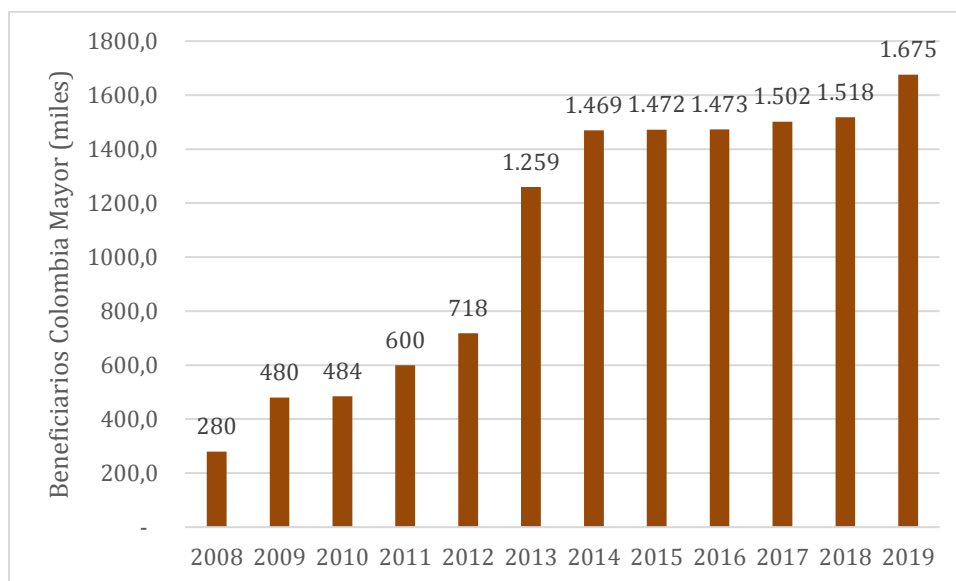
#### *i) Cobertura*

La reestructuración al sistema no contributivo tras la reforma a Colombia Mayor estuvo motivada por un ambicioso propósito de expansión de cobertura. Desde este momento se definió que Colombia Mayor sería un programa focalizado, con los siguientes criterios de acceso dados por la edad y el nivel de ingresos de las personas.

- i. Ciudadanos colombianos que hayan residido al menos 10 años en el territorio nacional.
- ii. Personas que tengan mínimo tres años menos que la edad de pensión del sistema contributivo, es decir 54 años para la mujeres y 59 años para los hombres.
- iii. Las personas mayores deben estar clasificadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN y demostrar que carecen de otros ingresos o rentas suficientes para sobrevivir.

Desde que se introdujo Colombia Mayor en 2012 hasta el presente, la cobertura se ha expandido en un 133%. En 2012, junto antes de la reforma, el PPSAM tenía 718.000 beneficiarios, y sólo un año después Colombia Mayor ya entregaba subsidios a 1'259.333 personas (Gráfico 8). Desde ese primer gran salto, si bien el crecimiento ha continuado éste se ha dado a un ritmo mucho más lento. El 2019 cerró con 1'675.000 beneficiarios, cerca del 70% del potencial total de beneficiarios identificados a través del SISBEN I y II.

Gráfico 8. Beneficiarios del Sistema No Contributivo, 2008-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de Misión Colombia Envejece- Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha y el Fondo de Solidaridad Pensional.

ii) *Monto*

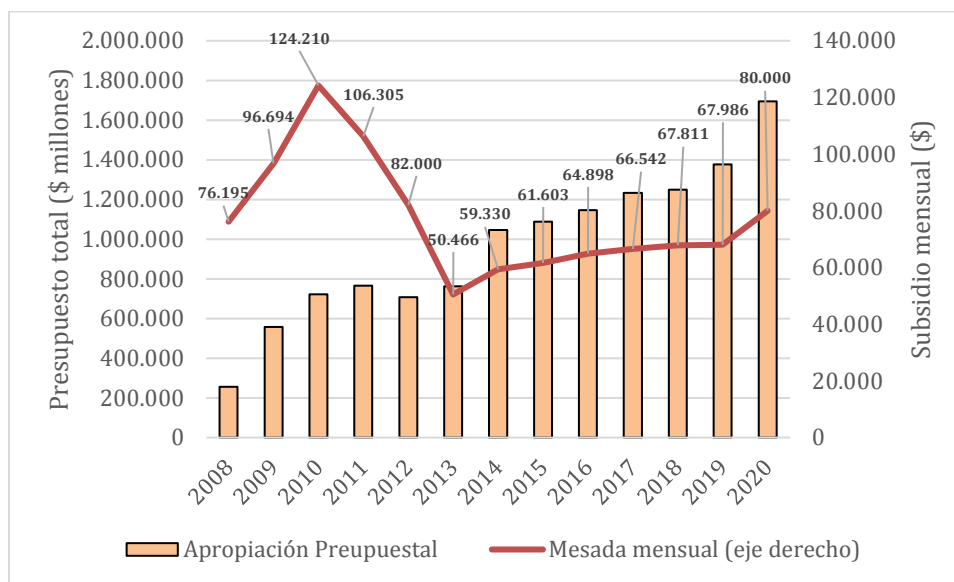
Como ya se expuso en la sección tres de este capítulo, los sistemas no contributivos deben enmarcarse en un contexto fiscal muy limitante pues en su mayoría son programas públicos financiados con recursos generales. Un buen ejemplo de esto es que la gran expansión de Colombia Mayor que se vio a partir del 2012 no estuvo acompañada de una ampliación en la asignación presupuestal correspondiente, lo que implicó que el mayor alcance se logró a costa de una reducción del subsidio per cápita. Así, el subsidio pasó de un máximo histórico en 2010 de \$124.210 mensuales, que equivalía al 66% de la línea de pobreza para ese año, a un mínimo de \$50.466 pesos, 24% de la línea de pobreza en 2013, justo tras la creación de Colombia Mayor (Gráfico 9).

Aunque nuestra atención se concentra en la transferencia pecuniaria, en la práctica Colombia Mayor ofrece un paquete de beneficios, compuesto tanto por subsidios económicos directos como indirectos. Los primeros se refieren a los recursos monetarios que son transferidos a través de una sucursal bancaria a los beneficiarios. En 2019 hubo varios cambios operativos en el programa. Por un lado, a partir de enero de ese año los beneficios dejaron de entregarse bimensualmente y se empezaron a pagar cada mes. Por otro lado, para 2020 se unificó en \$80.000 pesos el valor mínimo de la mesada, el cual anteriormente variaba entre municipios ya que al inicio del programa los gobiernos municipales debieron escoger entre ampliar el número de beneficiarios a costa de un beneficio menor o reducir la base y entregar una mesada más cuantiosa. Adicionalmente algunos municipios siguen modelos de cofinanciación, lo que significa que la administración local entrega un subsidio adicional con recursos propios. En Bogotá, por ejemplo, el distrito ofrece un subsidio adicional a cada beneficiario de \$45.000. Los subsidios indirectos reciben el nombre de Servicios Sociales Básicos, e incluyen servicios de alimentación, alojamiento, cuidado personal y servicios



médicos, entregados en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor (Ministerio de Trabajo, 2018); con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 estos servicios complementarios tendrán una fuente adicional de financiación, a través de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor (artículo 217 de la Ley 1955 de 2019).

*Gráfico 9. Presupuesto Fondo de Solidaridad Pensional y valor del subsidio mensual Colombia Mayor, 2008-2017.*



Fuente: Elaboración propia con datos de Misión Colombia Envejece- Fedesarrollo, Fundación Saldarriaga Concha, el Ministerio de Hacienda y el Fondo de Solidaridad Pensional.

### iii) Financiación

El sistema no contributivo colombiano tiene un arreglo de financiamiento relativamente particular en la región. La Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003 definieron que los programas asistenciales del sistema pensional colombiano debían financiarse por medio de un mecanismo de solidaridad intergeneracional, que es operado por el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Específicamente el Fondo de Solidaridad Pensional está compuesto por dos subcuentas: i) la subcuenta de solidaridad; y ii) la subcuenta de subsistencia. Los recursos de la subcuenta de solidaridad estaban originalmente destinados a subsidiar el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP), cuyo objetivo es complementar las cotizaciones al sistema contributivo de unos grupos de población específicos que por sus características y condiciones económicas se consideran vulnerables. En contraste, los recursos de la subcuenta de subsistencia son utilizados para financiar programas que de protección de adultos mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema, es decir, Colombia Mayor.

La Ley 100 de 1993 definió que la principal fuente de ingresos del Fondo de Solidaridad Pensional sería un impuesto ligado a la cotización del 1% sobre los ingresos de quienes devengan más de 4 Salarios Mínimos Legales (SML) y que sube hasta 2% para los que devengan entre 10 y 16

SML. Esos recursos se distribuían en partes iguales entre la subcuenta de solidaridad, destinada a subsidiar cotizaciones a través del PSAP, y la de subsistencia. Sin embargo, la Ley 797 de 2003 permitió que los fondos de la cuenta de solidaridad ya no sean utilizados exclusivamente para el PSAP, por lo que el gobierno transfiere al año siguiente los recursos de la subcuenta de Solidaridad a la subcuenta de Subsistencia. Por último, el Presupuesto General de la Nación debe aportar recursos directamente proporcionales al recaudo solidario.

*iv) Integración con el pilar contributivo*

Como se vio en la sección anterior, un principio fundamental en el diseño de los sistemas no contributivos es el grado y la forma en la que estos se integran con la contraparte contributiva. Muchas veces los criterios de focalización imponen restricciones a estos esfuerzos de complementariedad, como es el caso de Colombia Mayor, cuyo subsidio es excluyente del beneficio pensional. No sólo los sistemas contributivos y no contributivos no están articulados, sino que cubren únicamente a las colas extremas de la distribución de trabajadores, es decir, sólo ofrecen protección a los adultos más pobres a través de Colombia Mayor, o a los de mayores ingresos que alcanzan una pensión en el SGP. Cerca del 50% de la población mayor tiene devolución de saldos o no puede acceder a Colombia Mayor por los criterios de focalización, por lo que no tiene una fuente de ingresos estables en la vejez. Para esto es relevante el rol del Programa de Beneficios Económicos Periódicos al cual nos referimos en la sección 4<sup>7</sup>.

### **3.3 Caracterización de la población beneficiaria**

El objetivo del programa Colombia Mayor, como ya se ha dicho, es aliviar la pobreza entre una población mayor considerada vulnerable. Esta sección presenta, con base en el ejercicio que hicimos para la Misión Colombia Envejece (Fedesarrollo & Fundación Saldarriaga Concha, 2015), algunas características socioeconómicas de la población beneficiaria del sistema. Estas estadísticas son calculadas con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2013 y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) del 2010. Se presentan tres dimensiones: educación, vivienda y participación económica en el hogar.

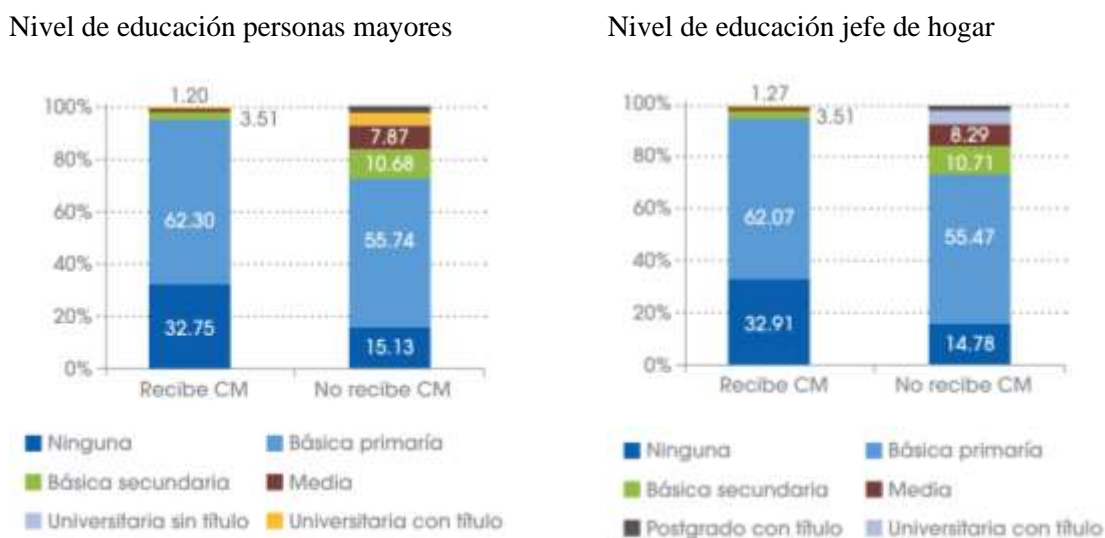
En cuanto a educación, existe una correlación fuerte entre ser beneficiario y pertenecer a un núcleo familiar con baja educación. El 95% de los adultos mayores que son beneficiarios de Colombia Mayor tienen un nivel de educación equivalente o menor a básica primaria, mientras este porcentaje es del 71% entre los que no reciben el subsidio (Gráfico 10). Al mirar el hogar en el que se encuentran los beneficiarios, usando el nivel educativo del jefe, se ve que esta distribución se mantiene prácticamente con las mismas proporciones. De aquí se puede ver que el programa está siendo asignado efectivamente a una población con un capital humano que probablemente le impide generar grandes ingresos durante su etapa activa, lo que a su vez limita su propensión a ahorrar para el futuro. En este sentido, el programa está bien enfocado. No obstante, en la población no beneficiaria también

---

<sup>7</sup> Para un análisis más detallado del programa BEPS y su potencialidad en el contexto colombiano, revisar Villar, Becerra y Forero (2017b) “Características de un Sistema Pensional Multipilar aplicado en el contexto colombiano”.

tienen alta participación las personas con un bajo logro educativo, por lo que puede ser un grupo igual e incluso más vulnerable por no contar con este subsidio.

Gráfico 10. Nivel de educación para hogares beneficiarios y no beneficiarios.

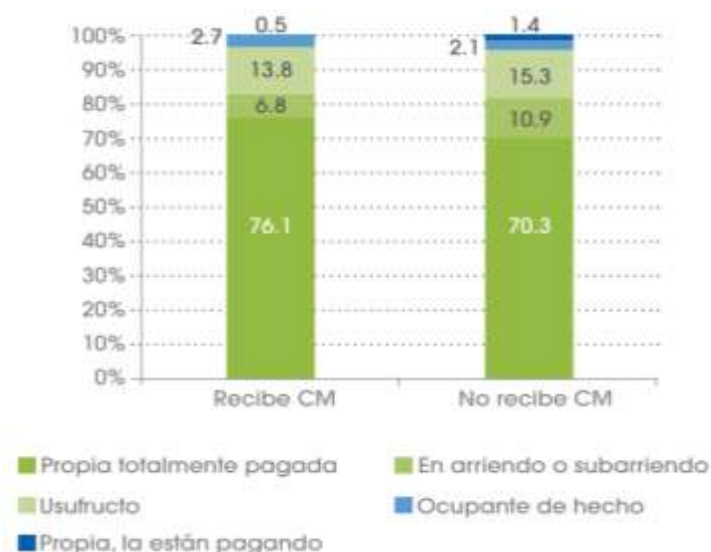


Fuente: Misión Colombia Envejece con datos de la ECV (2013).

En cuanto a las condiciones de vivienda, ellas son un indicador muy dicente de la calidad de vida en la vejez, ya que en el contexto colombiano, la tenencia de vivienda es un mecanismo de ahorro, y culturalmente es visto como un seguro en la vejez. De aquí que no sea particularmente sorprendente que entre los hogares donde algún miembro recibe el subsidio tengan un porcentaje de propiedad del 76%, incluso superior al de aquellas que no reciben subsidio (Gráfico 11). Cabe resaltar que aquí se detecta la percepción de propiedad aunque no esté respaldada por escrituras formales, Adicionalmente, según la Misión Colombia Envejece, los hogares aquí descritos, caracterizados por jefes con un bajo logro educativo, pueden ser hogares que se ven obligados a autoconstruir su vivienda ante la incapacidad de pagar un arriendo o acceder al sistema financiero. Para ellos la vivienda autoconstruida es su medio de ahorro para la vejez.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> En el informe de la Misión Colombia Envejece esto se ratifica también con las condiciones de la vivienda de los beneficiarios de Colombia Mayor.

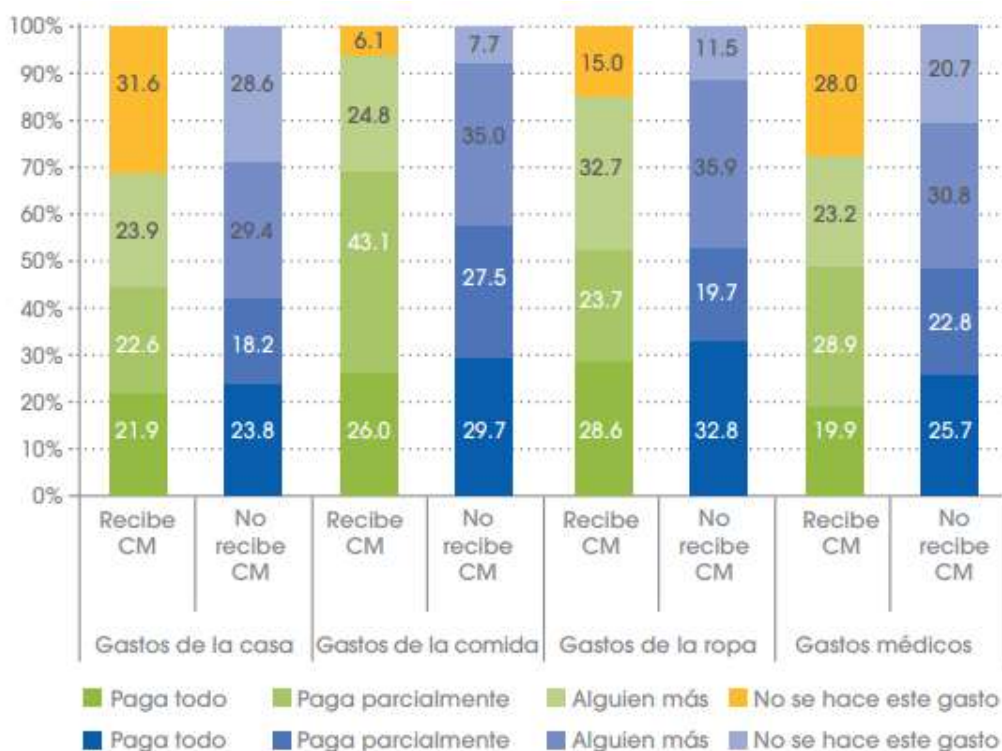
Gráfico 11. Situación de tenencia de vivienda para los hogares cuyo jefe tiene básica primaria o menos.



Fuente: Misión Colombia Envejece con datos de la ECV (2013).

Finalmente, en lo que se refiere a la distribución del gasto entre los hogares, dos diferencias parecen existir entre los grupos que son beneficiarios y los que no lo son. Por un lado, entre los hogares con jefes de hogar de bajo nivel educativo (primaria o menos), existe una diferencia positiva y significativa para la participación de los adultos mayores beneficiarios en el gasto en alimentos de los hogares: 70% de los tratados reportan contribuir a la compra de comida en el hogar, frente al 57% del grupo de control (Gráfico 12). Igualmente, se ve una diferencia de 6 puntos porcentuales en el porcentaje de adultos que reportan pagar la totalidad de los gastos médicos, lo que puede asociarse a los servicios que ofrecen los Centros de Bienestar del Adulto Mayor. Los otros rubros de gasto, ropa y casa, parecen no cambiar en presencia de la transferencia de Colombia Mayor.

Gráfico 12. Participación en los gastos en hogares con jefe del hogar de bajo nivel educativo (primaria o menos: beneficiarios frente a no beneficiarios de Colombia Mayor)



Fuente: Misión Colombia Envejece con datos de la ECV (2013).

En suma, de acuerdo a los datos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2013, la población beneficiaria de Colombia Mayor parece efectivamente tener características que la hacen más vulnerable y propensa a la pobreza. En particular, parece atacar una población cuyo nivel educativo y el de su núcleo familiar es muy bajo. Todo es indicativo que la focalización está bien dirigida, aunque se podría estar desprotegiendo a personas igualmente vulnerables pero que por hechos específicos está excluida del programa. Finalmente, las estadísticas de gasto sugieren que no sólo la transferencia monetaria, sino también la red de servicios complementarios, tienen incidencia positiva sobre el bienestar de los adultos mayores.

### 3.4 Problemas del diseño actual

Colombia Mayor enfrenta grandes retos en su propósito de lograr un alivio efectivo de la pobreza entre la población mayor vulnerable. Estos retos no son sólo presentes, sino que se espera continúen agravándose a medida que el país entre en una transición demográfica que altere la estructura etaria y la tasa de dependencia económica. Hay que tener muy en cuenta que la transición demográfica en Colombia se está llevando a cabo de una manera muy acelerada: mientras que el lapso de tiempo que tomó duplicar el peso de la población mayor en el total de 10% a 20% fue de 75 años en Francia y de 50 años en España, en los países latinoamericanos este proceso será significativamente más rápido, tomando 25 años en los casos de Colombia y Brasil, e incluso menos en Chile, Costa

Rica y México. Esto implica un gran riesgo para la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social de las economías de la región, en particular en aquellos países como Brasil y Colombia donde el sistema pensional ya representa un gran costo fiscal, aún con la población mayor siendo un porcentaje menor del total.

El primer gran reto se refiere a aliviar la pobreza entre la población mayor. La rápida expansión lograda a costas de una reducción en el subsidio ha hecho que el beneficio que el programa entrega sea muy bajo y no alcance para garantizar un nivel de consumo mínimo. En segundo lugar, se proyecta que a futuro la financiación del programa se contraiga mientras las obligaciones aumenten, en respuesta de los cambios demográficos esperados en los próximos años.

En términos de diseño del programa Colombia Mayor, aunque el esfuerzo hecho por el país ha sido importante, hay que resaltar dos problemas específicos. El primero es la edad de los potenciales beneficiarios: dado que es un subsidio directo no contributivo, lo ideal es que la edad mínima para recibirlo sea mayor, y no menor, a la edad de pensión. Como para Colombia Mayor la edad es tres años menor que la edad de pensión, esto llega a representar un desincentivo muy importante para la población cercana a este umbral, que ya de por sí es bajo en estándares internacionales, y contradice los principios de un buen Pilar no contributivo. Lo segundo se refiere a la financiación, donde hay que recordar que su principal fuente de ingresos es el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), el cual a su vez se nutre de las contribuciones solidarias que, a su vez, determinan el aporte que hace el Estado. Las proyecciones demográficas para Colombia muestran que en los próximos cincuenta años la pirámide poblacional se invertirá, por lo que la tasa de dependencia, entendida como la relación entre la población mayor y la población económicamente activa, aumentará. Si se continúa con un mecanismo de financiamiento a través de contribuciones solidarias, esto implicará que en el largo plazo el ingreso desde los cotizantes será cada vez más pequeño respecto al gasto hacia los adultos mayores. Igualmente debatible es el hecho de que los subsidios en Colombia Mayor sean financiados en alto grado por contribuciones que desestimulan los aportes pensionales de las personas de mayores ingresos. Sería por ello aconsejable que el financiamiento fuera basado en impuestos generales y no exclusivamente impuestos al trabajo formal.

Con respecto al valor del subsidio, como se vio en la sección anterior, la rápida expansión de Colombia Mayor tras su reforma en el 2012 se logró a costas de una reducción significativa del subsidio. A pesar de que el programa se diseñó buscando entregar a los beneficiarios los recursos equivalentes a la línea de indigencia, y así garantizar un consumo básico, el subsidio promedio que se entregó en 2019 (\$68.476) sólo equivale al 56% de este indicador, el nivel mínimo de ingreso para garantizar la subsistencia, y al 8,3% del salario mínimo mensual. Aun cuando estas líneas de ingreso y los subsidios que entrega Colombia Mayor se ajusten a diferentes tipos de municipios, existe igual un gran número de beneficiarios que reciben una transferencia muy por debajo del valor de la canasta más básica de alimentos.

Pero antes de llegar a la conclusión que el paso más urgente es el ajuste del valor del subsidio, es necesario preguntarse si este beneficio está llegando a la población que lo tiene que recibir. En primer lugar, a pesar del fuerte incremento en cobertura experimentado en 2013, Colombia aún no logra alcanzar la cobertura que se propuso, la de la población adulta mayor con un nivel de Sisben I y II; de hecho, los cerca de 1'600.000 beneficiarios solo suponen las dos terceras partes de la población susceptible de recibir el subsidio, de 2'500.000 personas, por lo que aquellos que pretenden

acceder al programa sólo lo pueden hacer cuando uno de los actuales receptores fallezca o salga de la lista de beneficiarios. Ahora bien, paralelo a lo anterior, el proceso de envejecimiento generará un incremento del tamaño de la población mayor, por lo que incluso dejando constante la meta (niveles Sisben I y II), ésta representará en nivel absoluto una población cada vez más grande.

Más allá de esta falencia, vale la pena preguntarse si al lograr la cobertura total propuesta de SISBEN 1 y 2 se estaría realmente cumpliendo la función del mecanismo asistencialista para la población mayor en Colombia. La clasificación del Sisbén se basa en una medición multidimensional de las condiciones de vida y la pobreza, con factores como el acceso a servicios públicos o los materiales con los que está hecha la vivienda. Es decir, es un mecanismo de focalización relativamente bien diseñado, pero no cuenta con ningún indicador que esté asociado a las condiciones específicas de la población adulta mayor, o al hecho de si ésta cuenta con acceso a mecanismo de protección económica alguno. Esto lleva a que, aunque Colombia Mayor se encuentre correctamente focalizado en la población vulnerable, en realidad deja fuera de su alcance a una porción muy importante de adultos mayores colombianos que, aunque no son identificados en los niveles de Sisbén I y II, tampoco cuentan con ningún ingreso, dependen enteramente de otros miembros del hogar, y por ende se encuentran completamente desprotegidos en su etapa pasiva.

Entonces, la pregunta que queda en el aire es: ¿conviene más incrementar el subsidio de aquellos que ya actualmente se encuentran recibiendo el beneficio asistencial, o es más estratégico avanzar primero en cobertura, para lograr expandir el acceso a toda esa población adulta mayor que en la actualidad no cuentan con ningún mecanismo de protección económica a la vejez?

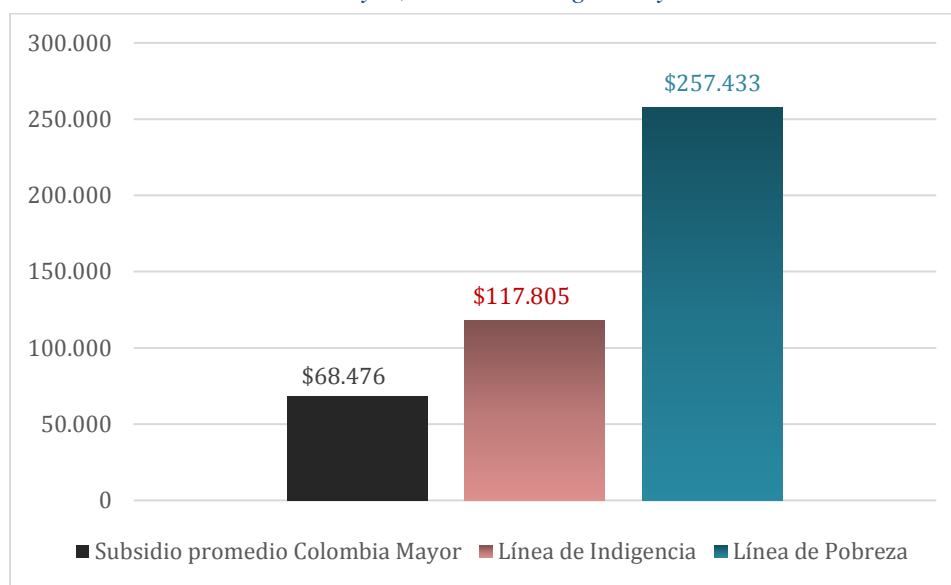
### **3.5 Proyección del Status Quo de Colombia Mayor**

Los análisis de los sistemas de seguridad social forzosamente tienen que hacerse para el largo plazo. Las tendencias demográficas, laborales y fiscales son las que determinan la evolución del sistema y permiten resaltar los problemas que se generan si no se hacen las modificaciones necesarias para que se ajuste a la realidad y evolución económica del país. En esta sección se presentarán brevemente las tendencias que afectarán el bienestar de la población mayor colombiana, y se proyectarán las cifras del sistema y el esfuerzo fiscal que representará la población mayor en el futuro.

Las proyecciones que han hecho sobre el sistema pensional diversos analistas (Bosch, Solange, Castellani, Oliveri, & Villa, 2015; Fedesarrollo & Fundación Saldarriaga Concha, 2015; Vaca, 2012) permiten deducir que, de seguir el sistema pensional con su actual estructura, la cobertura de los regímenes contributivos se reducirá en el largo plazo desde el actual 25% de la población mayor a niveles cercanos al 17% en el 2050, lo que implicará que para ese año entre 10 y 12 millones de adultos mayores no tendrán ingresos de parte del sistema pensional. Además del previsible incremento de los niveles de pobreza en esta población etaria, esto resalta las presiones al sistema de protección social que tendrá Colombia debido a su acelerado proceso de envejecimiento y a que el sistema pensional contributivo depende de las contribuciones que hace una porción menor de la población en edad de trabajar, lo que hace difícil que la protección social en Colombia sea efectiva si no se toman medidas para cubrir a aquellos que no pertenecen a la economía formal ni a los regímenes contributivos.

Para evaluar qué pasará con la cobertura a la población mayor en Colombia, y definir así las necesidades de programas asistencialistas como Colombia Mayor, se utilizará acá la metodología desarrollada por RAND y complementada con la metodología de Bosch y Sala (2016). De esta forma, el ejercicio que se presentará a continuación se lleva a cabo en cuatro etapas. La primera consiste en la proyección demográfica de la población mayor en Colombia, para la cual se utilizan datos de la CELADE. En el segundo paso se pronostica el número de personas que, dados los parámetros actuales, alcanzarían a lograr una pensión en el régimen contributivo, con lo que se obtiene el tamaño de la población que no estará cubierta por el sistema de seguridad social<sup>9</sup>. Para el tercer paso se pronostican los valores del subsidio que se le será otorgado, los cuales parten del valor del subsidio promedio de Colombia Mayor en 2019 y las líneas monetarias de indigencia y pobreza consideradas vigentes por el DANE para el año 2019 (Gráfico 13). El último paso fue introducido por Bosch y Sala (2016), y consiste en definir el porcentaje de la población mayor que recibirá el subsidio, de acuerdo con criterios que tienen en cuenta el nivel de ingreso.

*Gráfico 13. Subsidio de Colombia Mayor, Línea de Indigencia y Línea de Pobreza. 2019.*



Fuente: DANE, cálculos propios.

De acuerdo con lo anterior, la estimación del costo para el país de brindar una pensión no contributiva a través del programa Colombia Mayor a los adultos mayores sin protección económica en la vejez, se hace con base en la siguiente fórmula:

<sup>9</sup> Para proyectar la proporción de personas mayores que se encuentran por debajo de las líneas de indigencia y de pobreza, se asume que permanece constante el nivel de pobreza por ingresos propios observado en la GEIH 2017, esto es, 44% de pobreza y 34% de indigencia en los adultos mayores. Esto porque las tendencias de mejores ingresos y niveles de educación que probablemente alcanzará la economía colombiana posiblemente no se reflejen de manera directa sobre la población mayor, que depende enteramente del sistema de seguridad social, y pueden contrarrestarse con la tendencia a la reducción del tamaño de los hogares, lo que afecta el rol de la familia como atenuador de la vulnerabilidad económica de los adultos mayores.

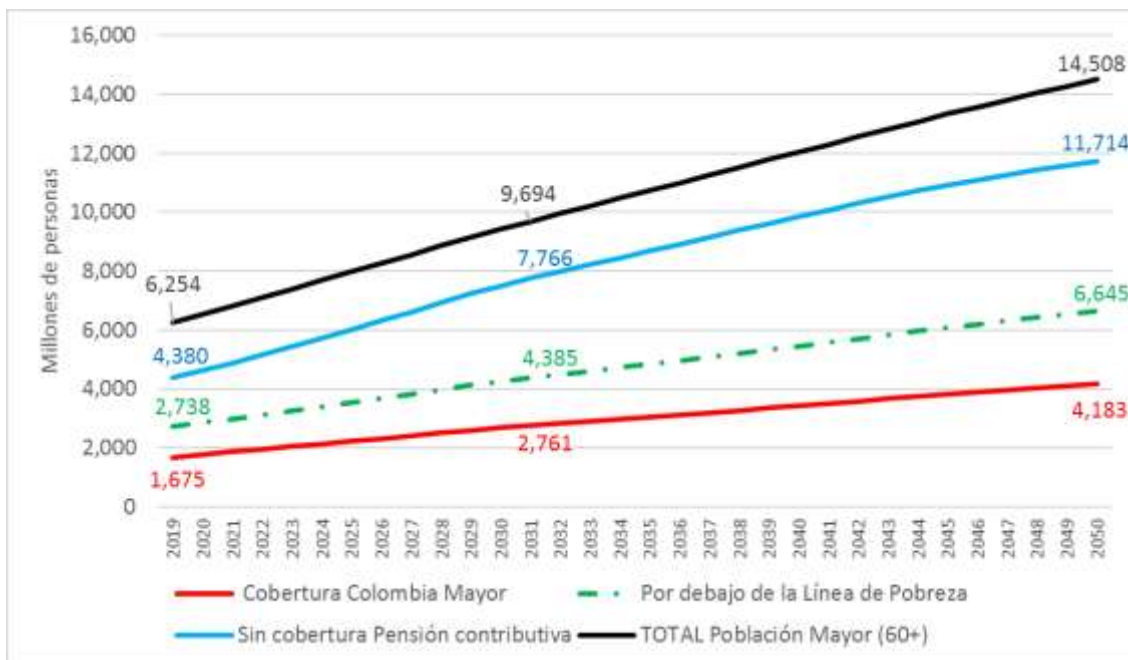


$$\frac{G.Colombia Mayor_t}{PIB_t} = \frac{p_t^m * f_t * lp_t * b_t^{CM}}{PIB_t} \quad (1)$$

Donde  $p_t^m$  es el número total de personas mayores en el momento  $t$  (para los fines de este trabajo se toman personas mayores de 65 años),  $f_t$  es el porcentaje de personas sin cobertura pensional en el régimen contributivo en el año  $t$ ,  $lp_t$  es el porcentaje de personas sin pensión que en ausencia de un beneficio no contributivo vivirían debajo de la línea de indigencia o pobreza en el momento  $t$ , y por último  $b_t^{CM}$  es el valor del subsidio anual que recibirá cada beneficiario del programa Colombia Mayor en el año  $t$ .

Con esta metodología y estos supuestos, que concuerdan con las cifras proyectadas a partir del modelo pensional, es posible tener una idea de la cantidad de adultos mayores que habrá en el país, y cuántos presentarán una cobertura del régimen contributivo. El remanente serán personas que no contarán con mecanismos de protección económica, y que por lo tanto o serán atendidos mediante subsidios asistenciales, o pasarán a engrosar la proporción de la población pobre. En el Gráfico 14 se presentan las primeras proyecciones, correspondientes a la evolución de los adultos mayores en Colombia, divididos entre los que recibirían Colombia Mayor, los que se encontrarían por debajo de la línea de pobreza (de mantener la cobertura y la distribución del ingreso constantes), los que no recibirían pensión contributiva, y el total de la población mayor. Se puede observar cómo, dado el proceso de envejecimiento de la sociedad colombiana, la cantidad de adultos mayores en cada grupo se iría expandiendo de forma constante a lo largo del tiempo, y los adultos mayores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza pasarían de 2,6 millones en la actualidad, a 4,2 millones en 2030 y a 6,6 millones en 2050. Esta gráfica resalta entonces la diferencia que existe al considerar porcentajes y números absolutos en las proyecciones de una sociedad que va a experimentar un acelerado proceso de envejecimiento en las próximas décadas.

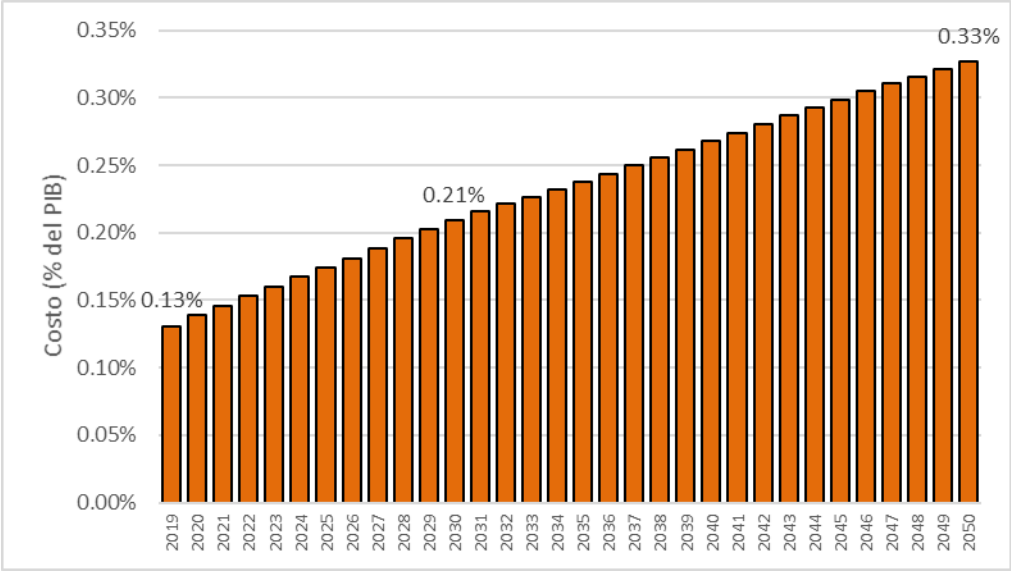
Gráfico 14. Evolución de la población mayor por condición y rango de ingreso.



Fuente: Elaboración propia con datos de GEIH (2018) y CELADE (2016).

A partir de estas proyecciones en términos de personas, será posible dimensionar cuál sería el gasto que el Gobierno tendría que asumir para financiar una estrategia de alivio de la pobreza ante la creciente población mayor en Colombia. En el Gráfico 15 se muestra la proyección directa del costo del programa Colombia Mayor hasta 2050, en el caso de mantenerse tanto la cobertura como el monto del subsidio constantes. Como se observa, el aumento de la población mayor colombiana en las próximas décadas generará un incremento natural del costo del programa, desde el 0,13% del PIB actual hasta niveles del 0,35% del PIB en el 2050. ante cambios en el monto del subsidio y en el criterio de focalización, lo cual se mostrará en las secciones 4.1 y 4.2.

*Gráfico 15. Costo del programa Colombia Mayor manteniendo monto y cobertura.*



Fuente: Elaboración propia.

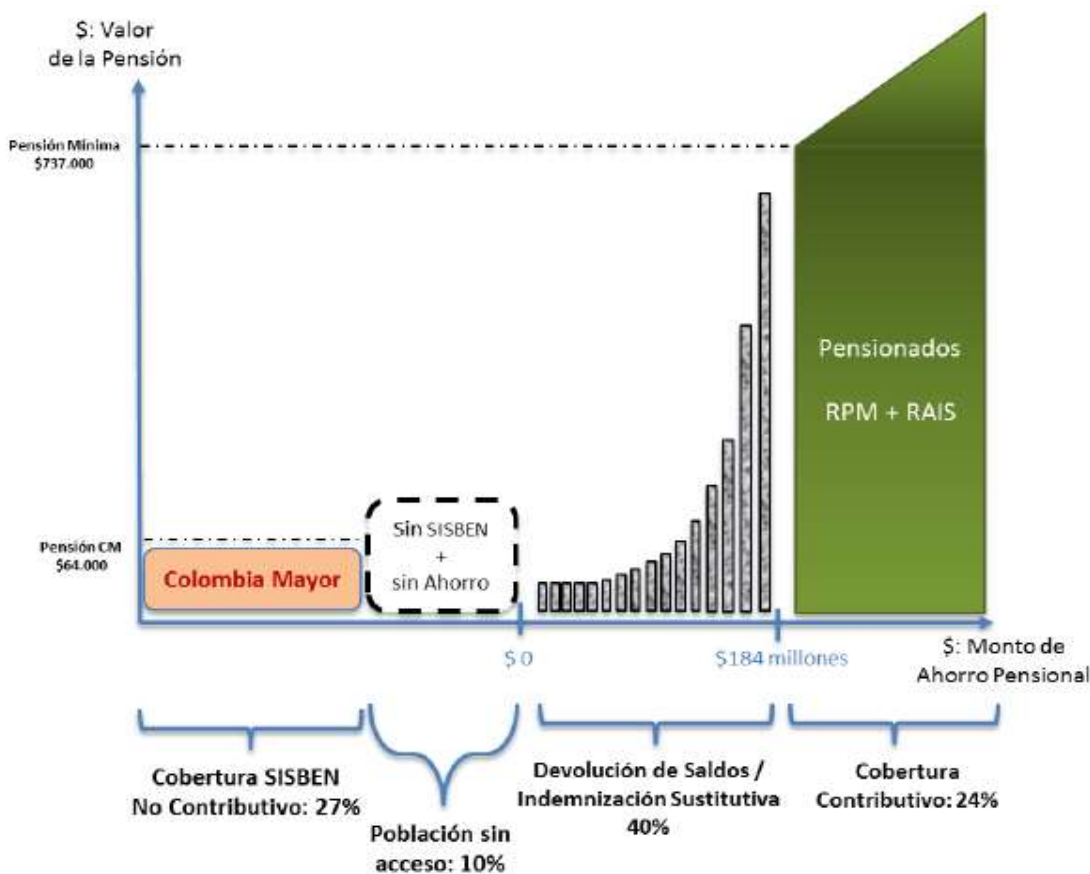
**4. Propuesta de reforma al sistema no contributivo**

Colombia Mayor se ha definido como un programa de alivio de la pobreza focalizado, independiente del sistema contributivo y financiado con un esquema mixto de cotizaciones solidarias y compartidas con el Estado. Con esto en mente y teniendo en cuenta los problemas presentes y futuros que se han detallado en las secciones anteriores, vale la pena preguntarse cómo una reforma al subsidio o a la focalización afectarían el alcance y la sostenibilidad del programa, y que cambios son pertinentes con respecto a su financiación y a los incentivos que se generan de acuerdo a posibles esquemas de integración con el pilar contributivo. A continuación se presentan opciones de reforma en términos de los cuatro principios de diseño: cobertura, monto, financiación e integración.

#### 4.1 Propuesta para la Cobertura del Pilar Cero

El sistema de protección para la vejez, como está diseñado actualmente, ofrece protección a la población en los extremos de la distribución de ingresos. Esta cobertura segmentada implica que los trabajadores de mayores ingresos cotizan y cumplen las condiciones de jubilación del SGP y los más pobres se benefician de Colombia Mayor. No obstante, como se ve en el Gráfico 16, estos dos esquemas cubren a poco más del 50% de la población mayor, dejando sin ningún otro mecanismo de protección a la mitad restante. Esta población sin cobertura se puede dividir en dos grupos: la mayoría está compuesto por aquellos trabajadores que en algún momento de su vida laboral tuvieron un empleo formal, por lo que ahorraron en el régimen contributivo durante algunos periodos, pero no alcanzaron los 22 a 25 años de cotizaciones necesarias para obtener una pensión, por lo que sus ahorros le son devueltos en un solo pago, ya sea mediante la devolución de saldos del RAIS (que reconoce intereses pero no devuelve los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, FGPM) o la indemnización sustitutiva del RPM (que no reconoce intereses reales y solo ajusta los aportes por inflación). La población restante, aproximadamente un 10% de la población mayor colombiana, ni tiene ahorro alguno en el sistema pensional, ni es cubierta por Colombia Mayor al no ser identificada por el SISBEN como población vulnerable. Acá se encuentra buena parte de la población rural, así como la llamada población flotante (desplazados, habitantes de calle, etc.).

Gráfico 16. Sistema de pensiones solidario de Colombia, por nivel de ingreso.



Fuente: elaboración propia

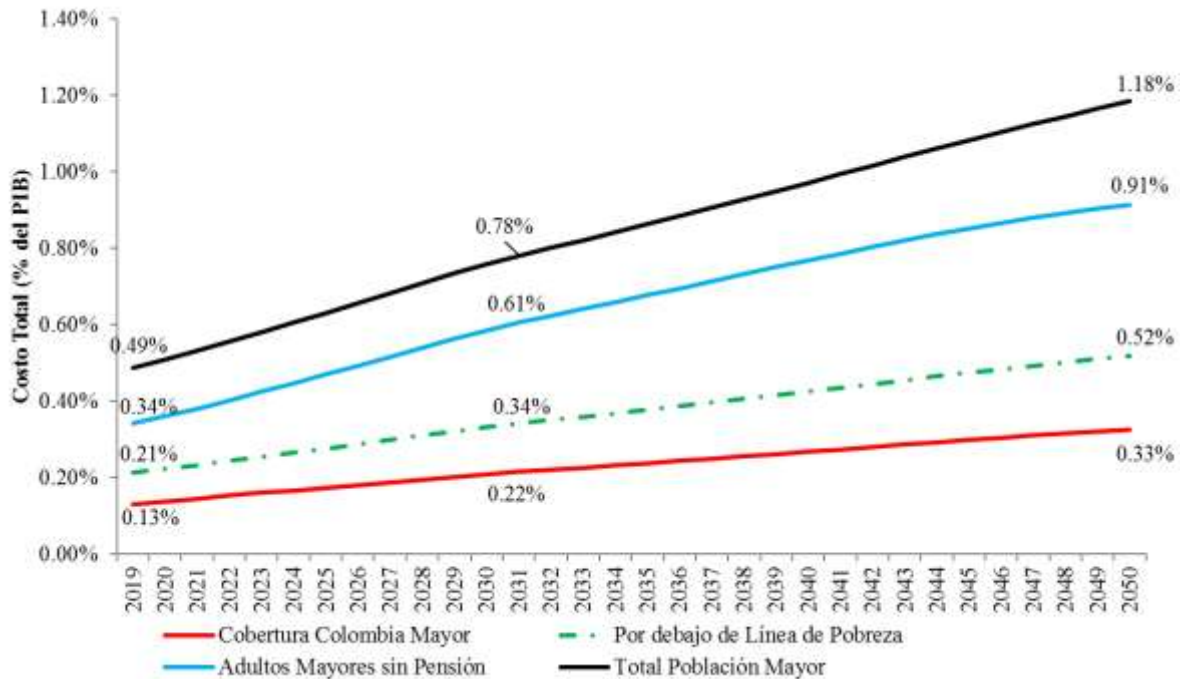
De aquí se hace evidente que es necesario repensar el criterio de focalización de Colombia Mayor buscando maximizar el alcance y la cobertura del programa, teniendo en cuenta las restricciones presupuestales existentes. Dado que la focalización del programa se hace a través del mecanismo del SISBEN, el cual no fue diseñado para capturar específicamente la condición de vulnerabilidad y/o protección económica del adulto mayor, se hace pertinente la pregunta de si la mejor opción sería mantener el SISBEN como la base del programa, o pensar en abandonar este mecanismo en pos de una ampliación de cobertura. Dados los altísimos niveles de incidencia de la pobreza en la población mayor, lo más conveniente para el país es un programa que maximice la cobertura. En este orden de ideas, la mejor alternativa sería ampliar el pilar No Contributivo para cubrir a toda la población mayor que no cumple los requisitos para una pensión mínima de alguno de los regímenes contributivos. Para evitar que personas con un nivel alto de patrimonio reciban este subsidio estatal, se pondría como condición adicional el no contar con un nivel de activos superior a cierto umbral, lo cual podría verificarse por medio de la declaración de renta. Adicionalmente, para las personas que cotizaron en el sistema contributivo pero no alcanzaron a cumplir con las condiciones para una pensión se propone que se les devuelva íntegramente su ahorro con los intereses reales correspondientes (e incluyendo los aportes al FGPM) mediante su traslado a cuentas BEPs que deben ser obligatoriamente convertidas en renta vitalicia, tal como explicamos en Villar y Forero (2018).

Una universalización de este estilo tiene la ventaja de garantizar la protección económica de gran parte de la población, incluso con el potencial de alcanzar la cobertura universal del sistema de protección económica a la vejez. El riesgo de este tipo de esquema es generar externalidades negativas que puedan desincentivar la cotización y el ahorro. Ello sucedería si el subsidio asistencial es percibido como un sustituto de la pensión contributiva, lo que haría que no cotizar fuera una estrategia racional para el objetivo de hacerse acreedores de este beneficio. Estos incentivos perversos se mitigarían en nuestro diseño a través de la integración de Colombia Mayor con el programa de ahorro BEPS que vuelve gradual la gran diferencia existente actualmente entre el subsidio no contributivo y la pensión mínima. Ese diseño, al que nos referimos más adelante en mayor detalle, permite que todo ahorro hecho por los trabajadores en su etapa activa aumente el monto del beneficio recibido en su etapa pasiva.

En el Gráfico 17 se muestra el costo de expandir la cobertura del programa Colombia Mayor a partir de criterios de focalización más amplios, en este caso manteniendo constante en términos reales el valor del subsidio promedio, que para 2019 se acerca a \$68.000 mensuales, con base en las proyecciones poblacionales del Gráfico 14. En primer lugar, se observa cómo, en cada escenario, el costo de otorgar el subsidio no contributivo va creciendo en el mediano y largo plazo: si se mantiene la actual cobertura, el costo del programa aumentará del actual 0,13% del PIB en 2019, a 0,35% del PIB en 2050. Pero lo más importante acá no es la tendencia creciente, sino la valoración de cuánto se incrementa el costo del programa al intentar aumentar la cobertura. Así, se observa que al expandir la cobertura del programa más allá de la observada hoy en día, basada en los niveles I y II del SISBEN, con el fin de alcanzar a todos los adultos mayores por debajo de la línea de pobreza, se incrementa el costo total del programa en 2019 de 0,13% a 0,23% del PIB, mientras que cubrir a todo adulto mayor que no tiene acceso a una pensión contributiva subiría el costo actual del programa a 0,36% del PIB. Vale la pena resaltar que estos incrementos siguen representando un rubro de gasto pequeño para el

gobierno nacional en comparación con lo que se gasta actualmente en cubrir el déficit del sistema pensional. Incluso, los valores finales, para 2050, de una protección universal del programa Colombia Mayor<sup>10</sup> (1,26% del PIB) siguen encontrándose sustancialmente por debajo de los cerca de 4 puntos del PIB que se asignan hoy en día al sistema pensional contributivo colombiano.

*Gráfico 17. Proyección del costo de expandir la cobertura de Colombia Mayor según criterio de focalización, manteniendo el monto actual del subsidio. 2019-2050.*



Fuente: Elaboración propia con datos de GEIH (2015), CELADE (2016).

#### 4.2 Propuesta para el Monto del beneficio del Pilar Cero

Como ya se dijo, la expansión de Colombia Mayor implementada desde 2012 se logró a costas de una reducción del monto del subsidio, lo que ha limitado la efectividad de su impacto. Teóricamente el monto de un beneficio asistencial debe ofrecer una ayuda económica que permita, al menos, adquirir la canasta básica de subsistencia. En la práctica, para el caso de Colombia, esto significa que la transferencia debe ser igual a un valor que se encuentre entre la línea de indigencia (canasta básica alimentaria) y la línea de pobreza (canasta básica integral). No obstante, el subsidio actual está muy por debajo de estos límites y sólo representa una fracción, cercana a la mitad, de la

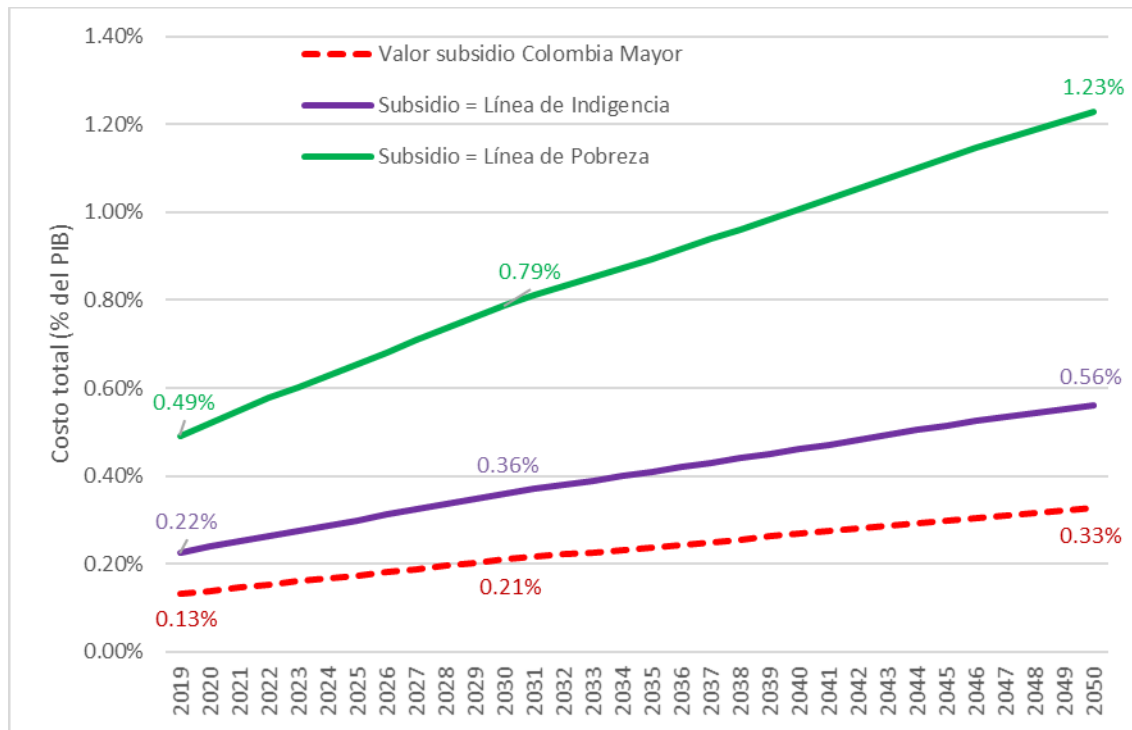
<sup>10</sup> En este caso, se cubriría a absolutamente toda la población mayor colombiana con el programa, lo cual no es un escenario recomendable pues se le otorgarían subsidios a personas que no los necesitan por estar recibiendo una pensión. Aún así, se ilustra a manera de referencia.

línea de indigencia, y aumenta solo a dos terceras partes de este ingreso mínimo de referencia cuando se toma en cuenta el aumento previsto para el 2020.

Ante esta situación, hay que tener en cuenta en este punto que aumentar el subsidio otorgado a quienes ya se encuentran recibiendo el beneficio haría más difícil aumentar la cobertura. En este sentido, lo que se lograría con un incremento del subsidio del programa, manteniendo la cobertura constante, sería una mayor segmentación de la población de adultos mayores, entre aquellos que reciben pensión contributiva y los que reciben un subsidio no contributivo ahora más significativo, y los adultos mayores que no reciben nada del Estado.

El Gráfico 18 muestra las proyecciones del costo del programa Colombia Mayor, si se mantiene la cobertura constante (en términos de proporción de la población mayor, en 27,7%), pero se plantea un aumento del subsidio recibido por cada beneficiario. A manera de referencia se tomarán dos valores objetivo: la línea de indigencia, a partir de la cual se puede adquirir una canasta básica alimentaria, y la línea de pobreza, que en teoría permite adquirir una canasta básica integral. Dado que el subsidio actual de Colombia Mayor, de \$68.000 pesos, es un poco más de la mitad de la línea monetaria de indigencia, aumentar el subsidio hasta este valor implica casi duplicar el valor total del programa, desde el actual 0,13% del PIB a niveles cercanos al 0,22% del PIB. Así mismo, en vista que el subsidio de Colombia Mayor representa cerca de la cuarta parte de la línea monetaria de pobreza, el aumento del subsidio para los actuales beneficiarios hasta este valor de referencia implica cuadruplicar el costo actual, hasta 0,48% del PIB. Aunque siguen siendo cifras manejables, cuando se proyectan al largo plazo se comienzan a ver costos ya significativos, como es el 1,31% del PIB que costaría el programa Colombia Mayor en el 2050 si se cubre la línea de pobreza, un costo alto para estar cubriendo sólo cerca de la cuarta parte de la población mayor colombiana.

Gráfico 18. Proyección del costo de expandir la cobertura bajo tres escenarios del monto del subsidio, 2019-2050.



Fuente: Elaboración propia con datos de GEIH (2015), CELADE (2016).

A partir de los dos ejercicios anteriores, es posible comparar las dos estrategias, de aumentar la cobertura y de aumentar el monto, a partir de su costo fiscal. Como se mostró en el Gráfico 17, el aumento de la cobertura del actual subsidio, para cubrir a todos los adultos mayores por debajo de la línea de pobreza (44% de la población total), el costo actual del programa aumentaría desde 0,13% del PIB a 0,22% del PIB, un incremento casi idéntico al que generaría aumentar el monto del subsidio hasta la línea de indigencia pero manteniendo la actual cobertura (0,21% del PIB). Así mismo, una política de universalización del programa, hasta cubrir a todos los adultos mayores que no reciben pensión, incrementaría el costo actual hasta 0,34% del PIB, un aumento sustancialmente menor al de actualizar el monto del subsidio hasta la línea de pobreza, que llevaría el costo actual de Colombia Mayor hasta un nivel significativo, de 0,49% del PIB.

### 4.3 Financiamiento de un Pilar Cero universal

Como ya se describió, el modelo de financiación implementado por la Ley 797 de 2003 contempla una cofinanciación del programa no contributivo a través de cotizaciones solidarias e impuestos a las pensiones altas, el cual en teoría se complementa con un aporte del Estado, proporcional a los primeros dos. El gran problema que enfrenta este arreglo es que los cambios demográficos que verá el país en el futuro transformarán la relación de dependencia económica entre la población activa y la población pasiva, lo que significa que la proporción que aporta al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) caerá, al tiempo que la demanda por beneficios aumentará. Esto significa

que en ausencia de una reforma a la fuente del financiamiento, el déficit corriente del FSP se agrandará con el paso del tiempo. Adicional a esto, las cotizaciones solidarias son un impuesto directo al empleo, que crea distorsiones en el mercado laboral y puede dar incentivos a sub-reportar los ingresos.

Colombia Mayor es un programa progresivo y relativamente económico, en especial si se compara con el gasto asociado al pago de las prestaciones del sistema contributivo, completamente financiado por el Estado. En este sentido, el sistema no contributivo colombiano debería ser financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación y debería ser un rubro de gasto fijo. En realidad, las proyecciones de los costos asociados al programa no superan, ni en las propuestas de reformas paramétricas más ambiciosas, el 0,5% del PIB anual, lo que representa una octava parte del presupuesto anual girado al régimen contributivo. Adicional a esto, es conveniente regular y fortalecer las cofinanciaciones municipales en las que entes territoriales regionales complementan desde su propio presupuesto el subsidio entregado por el Gobierno Nacional, para aumentar la tasa de reemplazo que ofrece el programa en esa localidad. Por último, consideramos que las pensiones más altas, en especial las financiadas por el régimen público, deben seguir siendo gravadas como se hace en la actualidad, dado que este impuesto constituye un componente solidario puro del sistema, donde los individuos más beneficiados por subsidios estatales pagan parte de los beneficios asistenciales a la población más vulnerable.

#### **4.4 Propuesta de Integración de Colombia Mayor con los BEPs y el sistema contributivo**

El sistema de protección económica a la vejez colombiano está completamente desarticulado y los mecanismos existentes son mutuamente excluyentes. A pesar de que las instituciones creadas para cumplir con las dos funciones, la redistribución inter-temporal del ingreso y el alivio de la pobreza, responden a dos modelos independientes de protección la baja cobertura agregada del sistema (50% de la población), se hace evidente que bajo el arreglo actual, en el que ambas funcionan por separado y de hecho son excluyentes, ha fallado en cumplir su objetivo. Por esto, cualquier intento de reforma debe darse como una reestructuración integral del sistema de protección económica a la vejez, y debe contemplar mecanismos explícitos de integración entre sus pilares.

La institucionalidad actual del Sistema General de Pensiones colombiano cuenta con el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), como un pilar al que hemos denominado Intermedio y que ofrece una alternativa realista de ahorro para gran parte de la población desprotegida (ver Villar, Becerra y Forero, 2018). El esquema del Gráfico 19 muestra cuál podría ser la dirección de una eventual reforma, limitada por ahora a los pilares No Contributivo (Colombia Mayor) y Semi-contributivo (BEPS)<sup>11</sup>, hacia un sistema integrado de protección económica a las personas mayores en Colombia. En primer lugar, la única forma de ofrecer una cobertura a la población que no cuenta con ahorros pensionales ni capacidad de hacerlos sería a través del subsidio del pilar No Contributivo, cuyo criterio de selección debería ampliarse para cubrir al total de la población que no sea beneficiaria, directa o indirectamente (cónyuges), de ahorros pensionales y excluyendo las personas

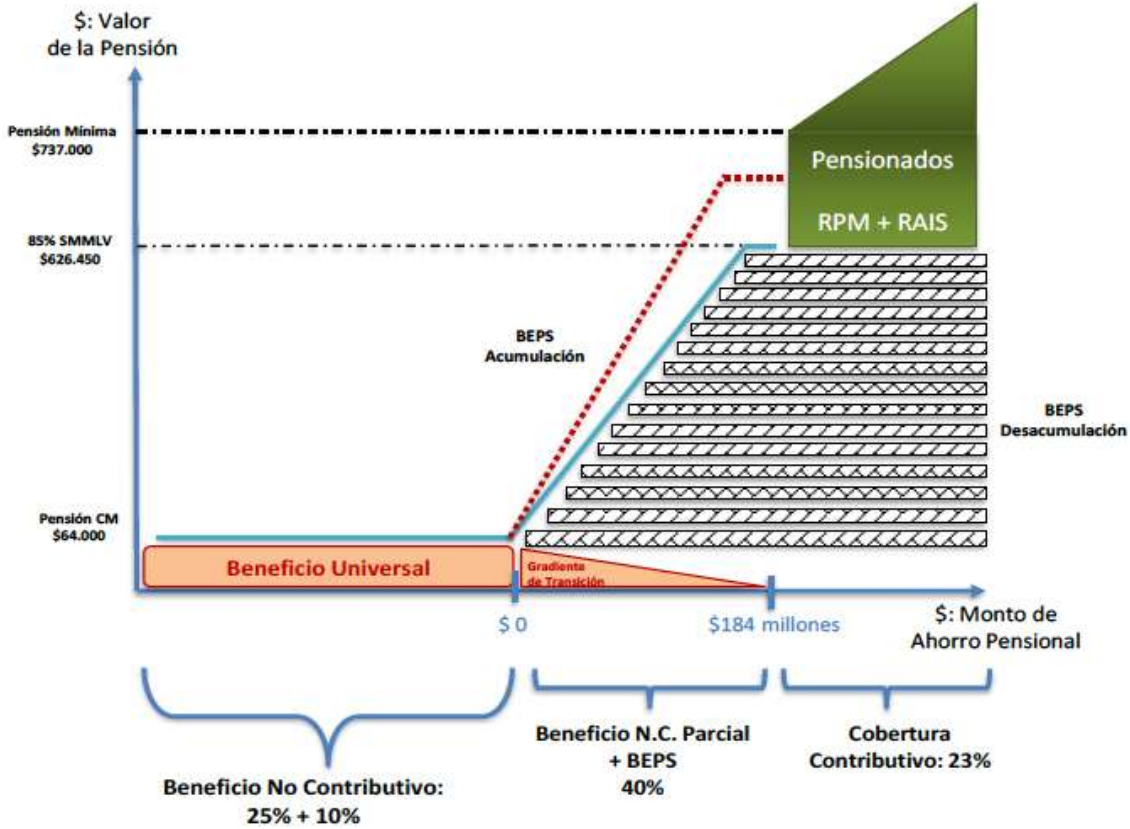
---

<sup>11</sup> La reforma al régimen contributivo se tratará en los Capítulos 5 y 8.



con patrimonios relativamente altos (superiores por ejemplo a 100 millones de pesos). Para que este incremento en el tamaño y la cobertura del subsidio asistencial no genere incentivos perversos a reducir el ahorro, es necesario que cada peso que se ahorra en el sistema pensional esté atado a un aumento de la prestación que recibirá en el futuro; precisamente éste es el papel de los BEPS. A partir del primer ahorro que tenga el trabajador, ya sea en el sistema pensional o en el esquema de ahorro del programa BEPS, estaría en la capacidad de convertir ese ahorro en un componente de una renta vitalicia, que se sumaría al subsidio No Contributivo. Sin embargo, aquellos que sean elegibles para una renta vitalicia de los BEPS no recibirían el total del subsidio no contributivo, sino un monto menor ajustado por un gradiente de transición, que dependería de manera no proporcional de los ahorros individuales, como se muestra a continuación.

Gráfico 19. Propuesta de esquema integrado de Protección Económica a la vejez.



Este esquema permitiría cumplir dos objetivos: en primer lugar, al extender el subsidio No Contributivo y complementarlo con los ahorros parciales de los trabajadores, se le estarían brindando las herramientas al sistema para lograr cubrir la población informal que por definición se encuentra por fuera del sistema contributivo; segundo, al transformar los ahorros pensionales parciales y/o los ahorros voluntarios en el sistema BEPS en un incremento de la tasa de reemplazo, que incluya un subsidio estatal, se establecería para la población un vínculo directo y sencillo de entender sobre la disyuntiva entre consumo presente y consumo futuro.

De esta forma, el Beneficio Económico Total (BET) que recibe cada individuo que no logra obtener una pensión contributiva tiene dos componentes. Por un lado se encuentra el subsidio No

Contributivo ajustado por el gradiente de transición, y por el otro la renta vitalicia que recibiría por sus ahorros a través del programa BEPS. El primer componente se irá reduciendo a medida que los ahorros individuales se incrementan, y se otorgaría hasta el punto en el que el nivel de ahorro permita adquirir una renta vitalicia del 85% del salario mínimo, punto en el cual se elimina el subsidio no contributivo y los trabajadores reciben únicamente la renta vitalicia correspondiente a sus ahorros. Este límite se eligió por dos motivos: en primer lugar, la normatividad vigente (Decreto 0604 de 2013) especifica que el programa está focalizado en los trabajadores con cotizaciones inferiores a un 85% del salario mínimo; segundo, cuando el ahorro del trabajador lo ubica muy cerca de la frontera para obtener una pensión mínima, es necesario que el sistema genere incentivos para que estos trabajadores coticen lo que hace falta y reciban los beneficios inherentes a una pensión mínima, otorgada por los regímenes contributivos. En este caso, los beneficios otorgados por BEPS (20% del ahorro) son muy inferiores a los que se otorgarían a una pensión mínima contributiva (que en teoría podrían superar el 150% del ahorro realizado).

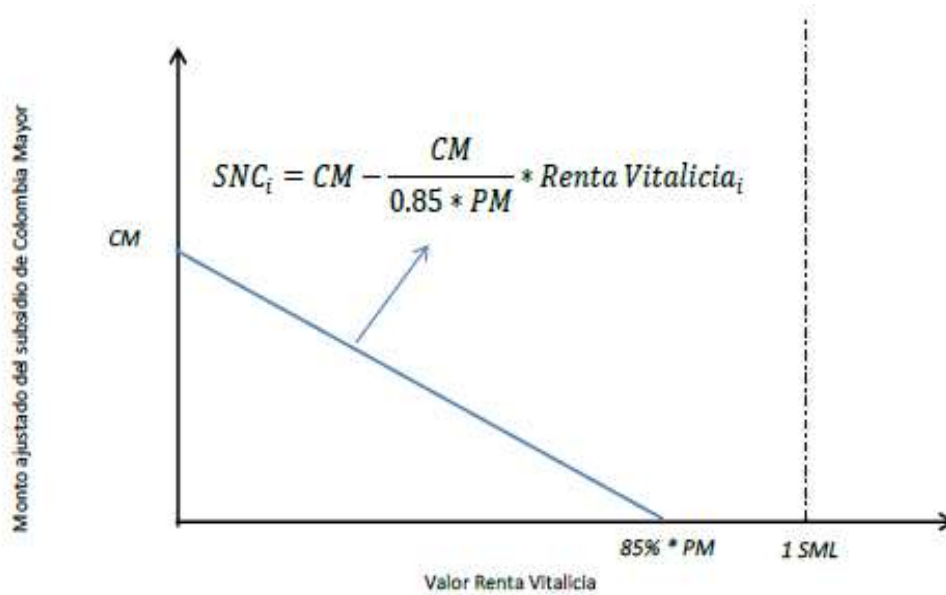
Al igual que el caso chileno, este esquema para el caso colombiano enlazaría los beneficios otorgados por el programa Colombia Mayor y la pensión mínima garantizada por los esquemas contributivos tradicionales. Esta alternativa está contemplada dentro de las recomendaciones sugeridas por la OCDE y el BID para fortalecer el papel de los BEPS, y debería ser un componente básico de una reforma pensional en Colombia.

El monto del subsidio No Contributivo que recibe cada individuo estaría ajustado por un gradiente de transición, que considera como parámetro el valor de la renta vitalicia que obtendría la persona con sus ahorros en BEPS. A mayor monto de la renta vitalicia, menor es el beneficio que ofrece Colombia Mayor. Esta relación se puede definir a través de la siguiente expresión:

$$SNC_i = CM - \frac{CM}{0.85 * PM} * Renta Vitalicia_i \quad (1)$$

Donde  $SNC_i$  es el monto del subsidio del pilar no contributivo que recibe el individuo  $i$  al alcanzar 65 años de edad;  $CM$  es el monto básico o inicial de Colombia Mayor;  $Renta Vitalicia_i$  es el monto mensual de la renta vitalicia que recibiría por sus ahorros en BEPS, y  $PM$  es el valor de la pensión mínima garantizada (1 SML), multiplicada por una constante, 0.85 ó 85% del salario mínimo. A partir de la ecuación (2), una persona que no ha realizado nunca un aporte al pilar contributivo, y cuyo valor de la renta vitalicia es igual a cero, va a recibir como prestación el monto básico o inicial de Colombia Mayor; así mismo, para un individuo cuya renta vitalicia sea igual (o superior) al 85% del salario mínimo, el ajuste del segundo término será igual (o superior) al valor de Colombia Mayor, por lo que no recibirá nada en forma del componente no Contributivo, y su tasa de reemplazo estará definida únicamente por los ahorros hechos a BEPS (Gráfico 20).

Gráfico 20. Gradiente de transición del subsidio no contributivo.



## 5. Conclusiones y Recomendaciones finales

A lo largo del presente documento se ha analizado el rol que tienen dentro del sistema de protección económica a la vejez los subsidios no contributivos que ofrece el programa Colombia Mayor. Este programa correspondería al Pilar Cero de un esquema Multipilar, el cual ofrece beneficios de carácter asistencialista a la población vulnerable, que al no pertenecer al sector formal durante su etapa activa no tuvo posibilidades de aportar a los regímenes contributivos y por tanto llega a la edad de jubilación sin ahorro pensional. El rol del Pilar Cero en una economía con una alta incidencia de la informalidad es absolutamente esencial: sea cual sea la reforma que se plantee para el sistema pensional, su cobertura quedará circunscrita a la población formal, que es la que puede contribuir al ahorro obligatorio durante su etapa activa. A esto se le añaden las consecuencias del proceso de envejecimiento de la población colombiana, lo cual aumentará en el largo plazo tanto la proporción como la cantidad de adultos mayores, y representará un incremento de la presión social por acciones por parte del Estado para brindar herramientas de protección económica efectiva a esta población etaria.

En América Latina, un país tras otro ha recurrido a reformas a su pilar no contributivo para incrementar la cobertura del sistema de protección económica a la vejez, como única forma viable de aumentar la cobertura de la población mayor en una economía informal. Entre las experiencias internacionales analizadas en este libro, se destaca la cobertura casi universal del programa Renta Dignidad de Bolivia, la integración y complementariedad entre los programas PBS y APS en Chile, y la sencillez del programa KiwiSaver de Nueva Zelanda, que facilita las decisiones de ahorro de la población trabajadora.

Para el país, el programa Colombia Mayor ha significado un avance importante, al crearse una herramienta que permite ofrecer una protección económica para la población mayor de menores

ingresos, y se ha demostrado que sí ha estado focalizado en la población más vulnerable. No obstante, presenta algunos problemas de diseño, entre los que se encuentra el no estar integrado con otros esquemas, como el pensional y en menor medida el programa BEPS, y el reducido monto del subsidio, dado que la expansión de cobertura no se acompañó de un aumento proporcional de los recursos fiscales. Sin embargo, se resalta que la cobertura actual del programa, de cerca de 1,5 millones de personas, ni siquiera ha alcanzado la meta de cobertura planteada, de toda la población mayor SISBEN I y II, pero más allá de esto, incluso al alcanzar la meta planteada se estaría dejando por fuera una proporción sustancial de la población mayor, que no cuenta con pensión y tampoco está registrada en el SISBEN.

Por esto, se plantean dos estrategias diferenciales para la expansión del programa Colombia Mayor. La primera es la de aumentar el monto del subsidio que se otorga a los actuales beneficiarios, con el fin de elevarlo ya sea hasta la línea monetaria de indigencia o de pobreza. La segunda consiste en expandir primero la cobertura del programa, para alcanzar ya sea a todos los adultos mayores por debajo de la línea de pobreza, o incluso plantear su universalización. En las simulaciones mostradas a lo largo del documento, la segunda opción es significativamente más costo-efectiva: el incremento de cobertura hasta toda la población por debajo de la línea de pobreza elevaría el costo del programa desde el actual 0,13% del PIB hasta 0,23% del PIB, un incremento similar al de aumentar el monto del subsidio para los actuales beneficiarios hasta la línea de indigencia (0,22% del PIB). Incluso, la universalización del programa a todos los adultos mayores que no cuentan con una pensión contributiva llevaría el costo actual del programa hasta 0,36% del PIB, un costo sustancialmente menor al 0,48% del PIB que implicaría aumentar el subsidio para los actuales beneficiarios hasta la línea de pobreza.

Por esta razón, planteamos como la política más conveniente para Colombia la de universalizar los subsidios de Colombia Mayor a toda la población mayor de 65 años que no se encuentre cubierta por el sistema pensional. Esta alternativa es la única forma de llegar a todos los adultos mayores, cualquier planteamiento de focalización dejará automáticamente por fuera del alcance del Estado a una proporción de la población. Ya cuando se alcance la universalización, será posible pensar en incrementos del monto del subsidio para ciertos segmentos, los más vulnerables, de la población mayor.

El problema que plantea esta estrategia es el potencial desincentivo el ahorro contributivo de la población, al crear un sustituto en el subsidio no contributivo; esto es precisamente lo que sucede con el programa del Beneficio de Prestación Continuada de Brasil, que es tan generoso con los beneficiarios que crea un sustituto al sistema pensional y ha generado una reducción de la participación laboral, además de ser tan costoso que pone en riesgo la sostenibilidad fiscal del país. Para solucionarlo, se plantea en este documento una estrategia de interacción y complementariedad entre el subsidio directo del programa Colombia Mayor, y el ahorro del programa semi-contributivo de *matching contributions*, conocido como Beneficios Económicos Periódicos -BEPS.

## Referencias

- Acuña, R., Palomino, M., Villar, L., Villagómez, A., & Valero, D. (2015). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos*. Estudio internacional de SURA Asset Management.
- Barrientos, A. (2003). Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa. *Development Economics and Public Policy Working Papers*, 30556.
- Bosch, M., Pagés, C., & Melguizo, Á. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, M., Popova, A., & Sánchez, F. (2013). *The Labor Supply Effects of Rural Pensions in Brazil*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, M., Solange, B., Castellani, F., Oliveri, M., & Villa, J. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cavallo, E., & Serebrinsky, T. (2016). *Ahorrar para desarrollarse*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cerutti, P., Fruttero, A., Grosh, M., Kostenbaum, S., Oliveri, M. L., Rodriguez-Alas, C., & Strokova, V. (2014). *Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de trabajo No. 88769.
- Chavez, G. (2013). Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos en Bolivia. *Banco Interamericano de Desarrollo Resumen de Políticas # IDB-PB-199*.
- Cuevas, A., Karpowicz, I., Mulas Granados, C., & Soto, M. (2017). Fiscal Challenges of Population Aging in Brazil. *IMF Working Paper*, WP/17/99.
- Fajnzylber, E. (2005). Pensiones para todos: Análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema previsional chileno. .
- Fedesarrollo & Fundación Saldarriaga Concha. (2015). *Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones*. Bogotá D.C.: Editorial Fundación Saldarriaga Concha.
- Filho, I. (2008). Old-Age Benefits and Retirement Decisions of Rural Elderly in Brazil. *Journal of Development Economics*, 86. 129-146. .
- Guest, R. (2013). *Population Ageing, Productivity and Policies: A survey with implications for New Zealand*. Wellington: New Zealand Treasury.

- International Monetary Fund. (2016). *Country Report No. 16/349. Brazil. Selected Issues*. Washington D.C. : International Monetary Fund.
- Izquierdo, A., Altamirando, Á., Alaimo, V., & Dorkin, D. (2018). *Non-contributory Public Spending in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OECD. (2011). Pensions at a Glance 2011. Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries . *OECD Publishing: 348*.
- Preston, D. (1997). The compulsory retirement savings scheme referendum of 1997. *Social Policy Journal of New Zealand No. 09*.
- St John, S., & Willmore, L. (2001). Two legs are better than three: New Zealand as a model. *World Development*, 1291-1305.
- Stopa, R. (2016). Seguridad Social brasileña y Trabajo Social: consideraciones sobre el Beneficio de Prestación Continua. *Cuadernos de Trabajo Social Vol. 29-2*, 323-333.
- Vaca, J. (2012). *El sistema pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad?* Bogotá D.C.: Tesis de Maestría en Economía. Universidad de los Andes.
- Valdés, S. (2002). *Políticas y Mercados de Pensiones*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Villar, L., Becerra, A., & Forero, D. (2017a). *Alternativas para extender la cobertura del sistema de protección económica a la vejez en Colombia*. Bogotá D.C. : Fedesarrollo.
- Villar, L., Becerra, A., & Forero, D. (2017b). *Características de un Sistema Pensional Multipilar aplicado en el contexto colombiano*. Bogotá D.C. : Fedesarrollo.
- Villar, L., Becerra, A., & Forero, D. (2018). *Características de un Sistema Pensional Multipilar aplicado en el contexto colombiano*. Bogotá.
- Villar, L., Forero, D., Florez, C., Puerta, N., Enriquez, E., Natalia, V., & Alzate, J. (2015). *Misión Colombia Envejece*. Bogotá D.C.: Editorial Fundación Saldarriaga Concha.
- World Bank. (2017). *A Fair Adjustment: Efficiency and Equity of Public Spending in Brazil*. . Washington D.C.: The World Bank.
- .....

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y definir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

**Fedesarrollo**

Calle 78 # 9 – 91 Bogotá, Colombia

Teléfono: (571) 3259777

Fax: (571) 3259780

