



Simposio Iberoamericano
Fuentes de Financiación de los
Sistemas de Seguridad Social

MEMORIAS

Centro de Formación de la Cooperación Española (CFCE)
Cartagena de Indias - Colombia
11 y 12 de diciembre de 2025



Contenido

Presentación
Nota conceptual
Apertura

Ponencia Marco

El financiamiento de los sistemas de seguridad social, más allá del cobro: sensibilizar para cuidar el sistema y proteger el futuro.

Luciano Grisales Londoño

Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de Colombia - UGPP

Panel I: Financiación de las pensiones

Sistema Pensional en Colombia

Andrés Velasco

Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías - ASOFONDOS – Colombia

Diversificación de las fuentes de financiación de la seguridad social: la experiencia portuguesa

Nuno Venes

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Portugal

Panel II: Financiación y Beneficios de la Seguridad Social . Experiencias

Sistema Contributivo de Seguridad Social de El Salvador

Nuria Zuleyma Hernández

Instituto Salvadoreño de Seguro Social - ISSS

Financiamiento de la Salud en la República Argentina

José Pedro Bustos

OISS - Argentina

Evolución y Retos del Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana

Félix Joel Almonte Inoa

Dirección General de Jubilaciones y Pensiones – DGJP República Dominicana

Panel III: Administración y financiación de los sistemas no contributivos. Complementariedad entre sistemas

Ley 2381 de 2024

CAMBIO POR LA VEJEZ

Sandra Liliana Camargo Bendeck

Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES - Colombia

Financiamiento de los sistemas pensionales

Alejandro Charme

Charme Consultores

Chile

Administración y financiación de los sistemas no contributivos. Complementariedad entre sistemas

Roberto Arturo Martínez Parada

Instituto Salvadoreño de Seguro Social – ISSS

El Salvador

Panel IV: Experiencias de financiación de la seguridad social

¿Quién debe cotizar? Relación entre cotizaciones y beneficios -Experiencia de Colombia-

Wilson Eduardo Pineda Galindo

Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES

Colombia

Seguridad Social en Guatemala

Edwin García

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – IGSS

Guatemala

Financiar la seguridad social en economías informales:

El verdadero reto estructural

Sergio Cortés Rincón

Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá- FONCEP

Colombia

Foro de discusión: El futuro de la financiación

Clausura

Conclusiones

Presentación

Simposio Iberoamericano

Fuentes de Financiación de los Sistemas de Seguridad Social



Cartagena de Indias - Colombia
11 y 12 de diciembre de 2025
Centro de Formación de la Cooperación Española -CFCE

El Simposio Iberoamericano Fuentes de Financiación de los Sistemas de Seguridad Social, realizado en el Centro de Formación de la Cooperación Española (CFCE) en Cartagena de Indias (Colombia), los días 11 y 12 de diciembre de 2025, fue convocado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) en colaboración con Colpensiones, y el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias.

El Simposio permitió reunir de forma presencial a cuarenta panelistas y asistentes, expertos en los sistemas de seguridad social de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, España, Guatemala, Portugal y República Dominicana. Participaron virtualmente más de 730 personas, entre directivos y funcionarios de las entidades afiliadas a la OISS, algunos de ellos, egresados de programas de la OISS de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Esta jornada de reflexión permitió compartir experiencias y propuestas frente a la realidad y los desafíos de la financiación de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica. Estos sistemas, que tienen características diferentes, comparten un objetivo común: alcanzar una cobertura universal con prestaciones suficientes y financieramente sostenibles. Por ello, se requiere seguir avanzando en mejorar los procesos de afiliación para incrementar las cotizaciones en los países de la región.

Los expositores señalaron la importancia de impulsar modelos de financiación mixtos, siempre con un componente contributivo significativo; explorar nuevas fuentes de financiación vinculadas a los cambios tecnológicos, y reforzar la coordinación institucional entre los sistemas contributivos y no contributivos. En este sentido, se destacó el papel estratégico de la inteligencia artificial en la lucha contra la evasión contributiva, al permitir una identificación más precisa de comportamientos irregulares y de colectivos con mayor riesgo.

Participantes

ENTIDADES ORGANIZADORAS

Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS

Gina Magnolia Riaño Barón - Secretaria General

Manuel Pedro Baganha - Asesor de la Secretaría General y Coordinador académico del Simposio.

José Pedro Bustos - Director del Centro Regional Cono Sur de la OISS

Gustavo Riveros Aponte - Director del Centro Regional Andino y conductor de las sesiones

María Margarita Mejía Barón - Coordinadora de Proyectos Especiales de la Regional Andina de la OISS y coordinadora logística del Simposio.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Carlos Pérez Ybarra - Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias

Colpensiones

Sandra Liliana Camargo Bendeck- Gerente de Planeación Institucional

Wilson Eduardo Pineda Galindo - Gerente de Financiamiento e Inversiones en Colpensiones

PARTICIPANTES Y PONENTES POR PAÍS

Argentina

José Pedro Bustos - OISS

Chile

Alejandro Charme - Charme Consultores

El Salvador

Nuria Zuleyma Hernández - Instituto Salvadoreño de Seguro Social - ISSS

Roberto Arturo Martínez Parada - Instituto Salvadoreño de Seguro Social - ISSS

Guatemala

Edwin García- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social - IGSS

Portugal

Nuno Venes- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Manuel Pedro Baganha - Asesor de la Secretaría General de la OISS en Madrid

República Dominicana

Félix Joel Almonte Inoa- Dirección General de Jubilaciones y Pensiones – DGJP

Colombia

Luciano Grisales Londoño -Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de Colombia - UGPP

Andrés Velasco - Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías - ASOFONDOS

Sergio Cortés Rincón

FONCEP Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá

PARTICIPACIÓN VIRTUAL

Nos acompañaron 736 personas. Entre ellas:

Ana Mohedano - Vicesecretaria General de la OISS

Francis Zúñiga - Director Regional Centro América y Caribe de la OISS

Hugo Cifuentes - Delegado de la OISS en Bolivia

Thiago Veseley - Delegado de la OISS en Brasil

Martín Bretón - Delegado de la OISS en República Dominicana

Holman Jiménez Ardila - Director de Programas Especiales de la OISS y Técnico Delegado de la Comisión Económica de la Organización

Tatiana Céspedes - Directora Adjunta Centro Regional Andino

Fernando Velásquez Velarde - Coordinador Nacional de la Delegación Permanente de la OISS en Bolivia, quien apoyó las comunicaciones desde La Paz

Dessislava Vanguelova Rachkova - Directora de Gestión Económica
Julián Monroy - Director de Comunicación y apoyo a Programas Especiales
Conrado Gómez - Coordinador del CIFOISS del Área Andina
Raquel Forca - Técnica de Programas de la Secretaría General
Guillermo Ávila - Técnico Superior de la Secretaría General
Nanci Belén Leonardo Galán - Técnica de Programas de la Secretaría General, quién además brindó soporte logístico permanente desde España
Miguel Ángel Carvajal, Ricardo Carreño, María Inés Maldonado y Germán Torres Reyes - Centro Regional Andino en Bogotá

También participaron virtualmente otros funcionarios de la Secretaría General de la OISS, de la Regional Cono Sur, de la Regional Centroamérica y Caribe y Regional Andina y de las Delegaciones Nacionales en Chile, Brasil, República Dominicana y Bolivia. Además, directivos y funcionarios de las entidades afiliadas a la OISS y un nutrido grupo de egresados de programas de la OISS de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Nota conceptual

La financiación de la seguridad social constituye uno de los pilares fundamentales de la cohesión social, el desarrollo sostenible y la justicia intergeneracional. En el siglo XX, los sistemas de seguridad social se estructuraron bajo el paradigma contributivo, basado en la relación laboral formal y en la cotización de trabajadores y empleadores como principal fuente de recursos. Además, los contratos de trabajo tenían un horizonte indefinido, eran para la vida, con una menor participación de las mujeres, con pocas interrupciones, lo que garantizaba un flujo constante de ingresos a los sistemas de seguridad social. El pago de pensiones era casi el único gasto del sistema, aunque los sistemas incluyan una amplia gama de prestaciones (salud, pensiones, maternidad, riesgos laborales, entre otros).

La estructura de la población se caracterizaba familias extensas, significando la posibilidad de más de una fuente de ingresos y, en consecuencia, valores más altos y un menor riesgo de que la familia se quedase completamente sin ingresos. También significaba que el apoyo a jóvenes y mayores se gestionaba a nivel familiar, especialmente por mujeres, lo que reducía la necesidad de estructuras de apoyo desarrolladas por los sistemas de protección social. Este modelo permitió grandes avances en cobertura y consolidó instituciones sólidas en varios países.

Los cambios demográficos, económicos y sociales de las últimas décadas han puesto en tensión este modelo, exigiendo una revisión profunda de sus mecanismos de financiación y sostenibilidad.

La automatización, el trabajo por plataformas y la precarización laboral han reducido la base contributiva, afectando el equilibrio financiero de los sistemas. Desequilibrio ampliado por el envejecimiento demográfico y el aumento del gasto de salud.

El envejecimiento de la población es uno de los desafíos más significativos para la sostenibilidad de la seguridad social. La región iberoamericana está experimentando un rápido aumento de la esperanza de vida y una reducción de las tasas de natalidad, lo que implica una disminución de la población en edad de trabajar y un aumento de la proporción de personas mayores.

Esto afecta directamente a los sistemas de pensiones contributivos, donde el número de cotizantes activos disminuye en relación con los pensionistas, y a los sistemas de salud, que enfrentan un incremento en los gastos sanitarios por enfermedades crónicas y dependencia fruto del desarrollo tecnológico en la medicina han generado un aumento estructural del gasto sanitario.

En algunos países iberoamericanos, el gasto en salud representa ya más del 8% del PIB, y su crecimiento supera el de los ingresos por cotizaciones sociales.

Tampoco podemos ignorar el cambio en las estructuras familiares. Las tasas de natalidad más bajas, las familias monoparentales y los hogares más pequeños han reducido la capacidad de las familias como redes de seguridad social y han desafiado la necesidad de un papel más intervencionista para el Estado. Aumentando así el gasto en protección social.

Para responder a estos problemas en las últimas décadas, numerosos países han desarrollado sistemas no contributivos o mixtos orientados a garantizar un piso mínimo de protección social. Si bien estas políticas han mejorado la equidad y reducido la pobreza, también han incrementado el gasto social sin generar ingresos contributivos equivalentes.

En Iberoamérica el problema es amplificado reducida recaudación tributaria, consecuencia del elevado nivel de informalidad. Los ingresos tributarios totales, no incluyendo contribuciones para la seguridad social, representan 17.2% del PIB en América Latina y el Caribe en comparación con 25.3% en los países de OCDE. En lo que respecta a las cotizaciones para la seguridad social los 4.1% del PIB en ALC compara con 8.7% en los países de OCDE.

Ante este escenario, varios países iberoamericanos y europeos han comenzado a explorar nuevos mecanismos de financiamiento, con el fin de diversificar las fuentes de ingreso y reducir la dependencia exclusiva de las cotizaciones sobre el trabajo formal.

Financiación directa desde el presupuesto público, complementando los ingresos contributivos. España ha incrementado las transferencias del Estado al sistema de pensiones, en Portugal todos los gastos con el sistema de no contributivo son suportados por el presupuesto del Estado y Costa Rica financia parcialmente la Caja Costarricense de Seguro Social con impuestos al consumo.

Creación de tributos destinados a la seguridad social, como impuestos sobre el consumo (IVA social en Uruguay), sobre transacciones financieras (Chile, Argentina) o sobre productos nocivos (México, Colombia).

Exploración de mecanismos para gravar la productividad del capital tecnológico y las plataformas digitales, buscando compensar la reducción de cotizaciones derivada de la automatización del trabajo. Francia y España han desarrollado tasas digitales cuyos recursos pueden destinarse parcialmente a la protección social.

Reformas que integran mecanismos contributivos y fiscales para equilibrar equidad y sostenibilidad. Uruguay y Portugal aplican modelos de financiación mixta en salud y pensiones; Chile incorpora un fondo solidario financiado parcialmente con impuestos generales.

Pero es necesaria una visión global y agregada. La sostenibilidad de la seguridad social en el siglo XXI exige un nuevo pacto financiero y social, que reconozca la transformación de los mercados laborales, los cambios demográficos y la ampliación del concepto de protección social.

El tránsito desde un sistema predominantemente contributivo hacia modelos mixtos, integrados y diversificados requiere fortalecer la eficiencia del gasto, ampliar la base contributiva, incorporar criterios de equidad y promover una cultura fiscal que reconozca la seguridad social como un bien público y un derecho humano.

Con el objetivo de contribuir para este debate, aportando evidencia comparada y experiencias nacionales que permitan avanzar hacia modelos de financiación sostenibles, inclusivos y adaptados a los desafíos del siglo XXI, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social organiza en diciembre de 2025, en Cartagena de las Indias, el primer Simposio sobre Fuentes de Financiación de los Sistemas de Seguridad Social.

La discusión de las fuentes de financiación de la seguridad social no debe limitarse únicamente a los sistemas contributivos, sino que debe considerar una visión amplia que, a partir de la financiación de las componentes contributivas de los sistemas de protección social, se extenderá a los componentes no contributivos.

El simposio está organizado en torno de 5 temas:

Financiación y Beneficios de los Sistemas Contributivos: ¿Quién cotiza a la seguridad social? ¿Trabajadores? ¿Empleadores? ¿Estado? ¿Qué beneficios cubre la seguridad social?

Diversificación de las fuentes de financiación: Si las contribuciones son insuficientes para pagar prestaciones, ¿cómo se financia? ¿Si el monto de las contribuciones es mayor que el monto de las prestaciones, ¿cuál el destino del excedente?

Administración y financiación de los sistemas no contributivos: ¿Cómo se financia el sistema no contributivo? ¿Utilizando excedentes del sistema contributivo? ¿Del presupuesto de Estado? ¿A través la asignación de la recaudación de determinados impuestos? ¿Quién hace la gestión administrativa del sistema no contributivo?

Complementariedad entre sistema contributivo y no contributivo: ¿Administración conjunta o separada? ¿Financiación única o separada?

Potencialidades de los fondos de reservas; ¿Hay contribuciones que son explícitamente para acumular reservas? ¿Qué financian los fondos de reserva?

Apertura

Simposio Iberoamericano

Fuentes de Financiación de los Sistemas de Seguridad Social



El Simposio Iberoamericano: Fuentes de Financiación de los Sistemas de Seguridad Social, fue abierto por la Dra. Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y el Dr. Carlos Pérez Ybarra, Director del Centro de Formación del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias. A continuación, una reseña de las intervenciones de apertura del Simposio.

Gina Magnolia Riaño Barón
Secretaria General de la Organización Iberoamericana
de Seguridad Social (OISS)

Gina Magnolia Riaño Barón es la Secretaria General de la OISS, máxima autoridad del órgano ejecutivo. Ha sido Ministra de Trabajo y Seguridad Social de Colombia, Ministra de Salud encargada. Presidenta del Consejo Directivo del Instituto de Seguro Social, Directora General de la Caja Nacional de Previsión Social, Directora y Secretaria General del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito (INTRA), Directora Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina. Se ha desempeñado también como Miembro de la Junta Nacional de Acreditación del Sistema Único de Garantía de Calidad en Salud y ha sido Conjuez del Consejo de Estado de Colombia. Es Licenciada en Derecho. Abogada y Especialista en Seguridad Social, Máster universitario en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social y en Dirección y Gestión de Bienestar y Servicios Sociales; Especialista en Derecho Administrativo. Diplomada del Programa de Alta Gerencia. Realizó estudios de Cooperativismo en Tel Aviv (Israel).

Excmo. Sr. Carlos Pérez Ybarra, director del Centro de Formación de la AECID-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Cartagena:

Es siempre un placer volver a esta casa. En el mes de noviembre estuvimos aquí para reflexionar sobre la humanización de los sistemas de salud; esta semana regresamos para debatir cómo financiar los sistemas de seguridad social y, por supuesto, los de salud.

Muchas gracias por permitirnos utilizar estas instalaciones y a la AECID por financiar, una vez más, un evento de intercambio de experiencias y de buenas prácticas entre las instituciones de seguridad social de Iberoamérica.

La semana pasada, del 1 al 3 de diciembre, celebramos en Asunción nuestro XVIII Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, con el que culminamos la conmemoración de los 70 años de la OISS, que se había iniciado en octubre de 2024 en la Casa de América, en Madrid.

Las personas participantes en el Congreso reconocieron los significativos aportes de la OISS al desarrollo de la seguridad social en la región, a través de la asistencia técnica, la cooperación internacional, la formación del funcionariado, la realización de estudios y la promoción del intercambio de experiencias entre las instituciones. Estas actividades derivan de la misión de la OISS, definida en 1954, de contribuir al bienestar económico y social de los países iberoamericanos.

Entre otros aspectos, el Congreso subrayó la necesidad de fortalecer los sistemas de pensiones, procurando mayores niveles de cobertura y sostenibilidad, así como el acceso a prestaciones suficientes; y de reforzar los sistemas de salud para que puedan garantizar efectivamente este derecho fundamental. Pero para poder avanzar en estos objetivos, se requieren recursos suficientes y sostenibles.

El problema de la sostenibilidad de la seguridad social suele asociarse principalmente a los cambios demográficos y al envejecimiento de la población. Sin embargo, no podemos ignorar la importancia de las transformaciones en las estructuras económicas y en los mercados laborales.

Los actuales sistemas de seguridad social, y en particular los sistemas de pensiones, se desarrollaron en un contexto de contratos de trabajo de larga duración, con escasos cambios de empleo y con flujos continuos de cotización. Asimismo, se apoyaban en una estructura económica basada en la calidad del empleo: cuanto más cualificados eran los trabajadores, mayor era su productividad, mayor la capacidad de las empresas para pagar mejores salarios y, en consecuencia, mayores las contribuciones a los sistemas de seguridad social.

Hoy, esta realidad ha cambiado de manera sustancial. Las industrias de mayor valor añadido, aunque con un alto potencial de crecimiento, generan bajos niveles de empleo y ya no son grandes contribuyentes a la seguridad social. Como resultado, los sistemas contributivos se enfrentan a un escenario caracterizado por un aumento del gasto y una reducción de los ingresos.

A esta evolución de los sistemas contributivos se suman los desarrollos de los sistemas no contributivos, que han adquirido un papel cada vez más relevante en la protección social y que también requieren mecanismos de financiación adecuados, suficientes y sostenibles para garantizar su continuidad y eficacia.

Ante este escenario, varios países iberoamericanos y europeos han comenzado a explorar nuevos mecanismos de financiamiento, con el fin de diversificar las fuentes de ingreso y reducir la dependencia exclusiva de las cotizaciones sobre el trabajo formal.

Financiación directa desde el presupuesto público, complementando los ingresos contributivos. España ha incrementado las transferencias del Estado al sistema de pensiones, en Portugal todos los gastos con el sistema de no contributivo son soportados por el presupuesto del Estado y Costa Rica financia parcialmente la Caja Costarricense de Seguro Social con impuestos al consumo.

Creación de tributos destinados a la seguridad social, como impuestos sobre el consumo (IVA social en Uruguay), sobre transacciones financieras (Chile, Argentina) o sobre productos nocivos (México, Colombia).

Exploración de mecanismos para gravar la productividad del capital tecnológico y las plataformas digitales, buscando compensar la reducción de cotizaciones derivada de la

automatización del trabajo. Francia y España han desarrollado tasas digitales cuyos recursos pueden destinarse parcialmente a la protección social.

Reformas que integran mecanismos contributivos y fiscales para equilibrar equidad y sostenibilidad. Uruguay y Portugal aplican modelos de financiación mixta en salud y pensiones; Chile incorpora un fondo solidario financiado parcialmente con impuestos generales.

Pero es necesaria una visión global y agregada. La sostenibilidad de la seguridad social en el siglo XXI exige un nuevo pacto financiero y social, que reconozca la transformación de los mercados laborales, los cambios demográficos y la ampliación del concepto de protección social.

El tránsito desde un sistema predominantemente contributivo hacia modelos mixtos, integrados y diversificados requiere fortalecer la eficiencia del gasto, ampliar la base contributiva, incorporar criterios de equidad y promover una cultura fiscal que reconozca la seguridad social como un bien público y un derecho humano.

Con el objetivo de contribuir para este debate, organizamos este simposio.

No esperamos salir de aquí mañana con la solución a todos los problemas. Aspiramos, en cambio, a contar con una hoja de ruta que nos permita orientar el trabajo en el desarrollo de nuevos enfoques y caminos para la financiación de la seguridad social.



Carlos Pérez Ybarra
Director del Centro de Formación de la Agencia Española
de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID

El Dr. Carlos Perez Ybarra es el Director del Centro de Formación de la AECID-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Experto en Planificación, monitoria y evaluación estrategias, programas y proyectos de Cooperación al Desarrollo en las áreas de: Desarrollo Rural - Territorial & Seguridad Alimentaria y Nutricional, Medio Ambiente & Cambio Climático y Agua & Saneamiento. Diálogo de Políticas y Estrategias con Gobiernos Nacionales e Instituciones Bilaterales y Multilaterales de Cooperación al Desarrollo. Participó en Asistencia Técnica para la realización de la Evaluación de la Estrategia (MAP) 2014 - 2018 de la Cooperación Española en Mozambique y diseño del MAP 2019 - 2022. Tiene formación en la Universidad del País Vasco - Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional (HEGOA) y Máster Universitario en Estrategias, Agentes y Políticas de Cooperación al Desarrollo.

Muchas gracias, Doctora Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). España y la Cooperación española tienen un compromiso con la comunidad iberoamericana, con la Secretaria Iberoamericana y con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Este centro de formación responde al mandato que nos da Madrid y estamos encantados de recibirlos, bienvenidos todas y todos aquí a este centro de formación de la cooperación española en Cartagena de Indias, os damos la bienvenida a este Simposio Iberoamericano Sobre Fuentes de Financiación de los Sistemas de Seguridad Social, organizado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), con el apoyo de la cooperación española y con la colaboración de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) de Colombia. Un saludo a todos los presentes a la Doctora Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Quiero recordarles que el plan director de la cooperación española, que se articula a través de tres enfoques de transición: social, ambiental y económica, por tanto la transición social, y todo lo que ello compete, en todas las líneas de trabajo, implica reconocer que los desafíos globales como el cambio climático, la pobreza o las desigualdades, requieren de respuestas conjuntas y acciones coordinadas que prioricen el bienestar de la población, garantizando sus derechos y donde los sistemas de seguridad social juegan un importante papel, por ese lado, el apoyo de cooperación española a este tipo de trabajos, a este tipo de procesos es fundamental.

En España mismo, estamos sufriendo una crisis de financiación o un cuestionamiento de cómo podemos financiar el enorme volumen de jubilados que vamos a ser dentro de 8 o 10 años, en el país, y que va a ser un porcentaje de población, elevadísimo. Por ello para este centro de formación, es especialmente relevante, acoger este espacio de diálogo técnico sobre un tema que constituye hoy en día uno de los principales retos de las políticas públicas, sociales y en la región, la sostenibilidad, la suficiencia y modernización de los sistemas de seguridad social en un contexto de profundas transformaciones y de transformaciones políticas que también tienen sus implicaciones, es importante, dichas transformaciones obligan a identificar, analizar y contrastar mecanismos adicionales de financiación como mencionaba la Doctora Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), incorporados ya en diversos países iberoamericanos y que actualmente está en debate, en otros tantos.

El simposio, como saben ustedes, buscan favorecer el intercambio de buenas prácticas, promover enfoques comparados y generar redes de colaboración entre instituciones responsables de la gestión económica y financiera de la seguridad social en Iberoamérica. Nuestra expectativa es que este ejercicio contribuya a fortalecer las capacidades técnicas, a apoyar el diseño de políticas más sostenibles, y en definitiva, avanzar hacia sistemas que garanticen mayor estabilidad y protección para las personas.

Les recuerdo también que en el marco de la distribución temática que los cuatro centros de formación, tienen en Iberoamérica, el centro de formación de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, es el responsable de lo que llamamos espacio regional de inteligencia de la cohesión social, que recientemente se hizo un primer laboratorio, contando con diferentes actores y que pueden trabajar directamente programaciones, financiación, pueden dirigirse directamente a este centro de formación, muchos trabajamos, sobre gobernanza democrática, igualdad de género y población afrodescendiente. Los centros nos especializamos en espacios que llamamos espacios de inteligencia colectiva regionales, que no voy a comentar aquí, es muy complejo. Santa Cruz sería otro actor clave para poder trabajar diferentes propuestas y programaciones.

Finalmente, agradecemos la participación del equipo organizador, de las instituciones presentes, de las personas expertas y todos los que estáis participando, tanto presencial como virtualmente en estas jornadas, en estos días de trabajo. Confiamos que estas sesiones sean fructíferas y que permitan construir una red informal de apoyo entre entidades económicas de la seguridad social, uno de los principales productos previstos en este encuentro, para eso, tanto el apoyo de este centro como el apoyo del centro de Santa Cruz puede ser importante. Muchas gracias de nuevo a todos y todas y sean bienvenidos a este centro.

Ponencia Marco

El financiamiento de los sistemas de seguridad social, más allá del cobro: sensibilizar para cuidar el sistema y proteger el futuro

Luciano Grisales Londoño

Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de Colombia -UGPP



Dirige desde julio de 2023 la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social — UGPP, entidad estratégica para la sostenibilidad del Sistema de Protección Social en Colombia.

Administrador de Empresas, Especialista en Gerencia Pública, Ingeniero Agroindustrial, es asimismo Magíster en Planeación Territorial y Dinámicas de Población.

Ha desempeñado importantes cargos en la administración pública en el departamento del Quindío, consolidando una sólida experiencia en gestión pública y trabajo articulado con las comunidades. Fue Representante a la Cámara durante dos periodos consecutivos (2014–2018), donde se destacó por su liderazgo en iniciativas de carácter social y en la promoción del desarrollo territorial.

Bajo su dirección, la UGPP fortalece la cultura de cumplimiento, impulsa la formalización laboral y administra la nómina de más de 300 mil pensionados, consolidándose como actor clave en la sostenibilidad del sistema de seguridad social colombiano.

El financiamiento de los sistemas de seguridad social, más allá del cobro: sensibilizar para cuidar el sistema y proteger el futuro

La intervención analiza los desafíos estructurales y financieros que enfrentan los sistemas de seguridad social en Iberoamérica, con especial énfasis en el contexto colombiano. Ante factores críticos como el envejecimiento acelerado de la población y la informalidad laboral, se plantea que las fuentes de financiamiento actuales resultan insuficientes. Ante este panorama, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales — UGPP propone un cambio de paradigma: transitar de un enfoque puramente coercitivo y fiscalizador hacia uno basado en la sensibilización y la pedagogía.

La estrategia de la Unidad se centra en promover el entendimiento de que las contribuciones no son impuestos, sino una inversión en el bienestar presente y futuro y una garantía de derechos fundamentales. Mediante el uso de herramientas tecnológicas avanzadas como la analítica de datos e inteligencia artificial, la UGPP busca identificar brechas de evasión (omisión e inexactitud) para intervenir de manera persuasiva. El documento concluye que el fortalecimiento del sistema depende de generar corresponsabilidad ciudadana, reducir la informalidad y optimizar el recaudo de los recursos existentes a través de un vínculo más cercano y transparente con los aportantes.¹

Empiezo por dar un saludo muy especial a la Doctora Gina Magnolia Riaño, Secretaria General de la OISS, al Doctor Carlos Pérez, Director del Centro de Formación de Cooperación Española, al Doctor Andrés Velasco, Presidente de ASOFONDOS, y al doctor Nuno Venes Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Gestión Financiera de Seguridad Social en Portugal. Un saludo también a los delegados de Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, que están participando de este espacio. A todos los funcionarios de las entidades públicas en Colombia, así como a los delegados de las asociaciones de Pensionados de Colombia que están aquí.

Quiero expresar mi agradecimiento muy especial al Doctor Gustavo Riveros, el Director del Centro Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina y a la Agencia Española Internacional de Cooperación para el Desarrollo — AECID, por la invitación a participar en este evento y en general a todas las personas que han hecho posible su realización con el propósito de reflexionar sobre nuestros sistemas de seguridad social.

Ese es, ni más ni menos, el tema sobre el que todos trabajamos y que nos convoca hoy. Se trata de un asunto de la mayor importancia para el futuro de nuestras sociedades. Resolver la pregunta sobre cómo vamos a financiar nuestros sistemas de protección social en general y el de seguridad social en particular, reviste el mayor interés y es un punto prioritario de discusión, al menos, en nuestros países.

El tema en Colombia ha estado en primer lugar en la agenda del Gobierno durante los últimos 3 años y medio. De hecho, el país está en ciernes de una modificación sustancial al sistema, marcado por un enfoque garantista, pero también intentando lograr la sostenibilidad financiera en medio de un cambio estructural. La Ley 2381 del 2024 que reforma el sistema pensional está hoy en revisión de la Corte Constitucional, que tendrá la responsabilidad de avalar su

¹ Palabras clave: Sistema de Protección Social/ Sistema de seguridad social/ Sostenibilidad Financiera/ Evasión y Elusión/ Formalización Laboral/ Sensibilización ciudadana/ Cultura de la contribución

exequibilidad. La Ley 2466 del 2025, que reforma el régimen laboral, aunque ya fue aprobada y entró en vigor con su sanción, ha tenido una implementación gradual y paulatina. Finalmente, la Reforma a la Salud que se encuentra hoy en discusión en el Congreso de la República y aún no es claro su futuro.

Lo que quiero resaltar con este recuento inicial es que el funcionamiento del sistema de seguridad social ha sido un tema de especial atención de este gobierno y una apuesta fundamental en la idea de generar bienestar para todas las personas en Colombia. Es precisamente sobre ese aspecto del bienestar desde donde quiero ubicar el punto de entrada a la discusión sobre estos temas.

Comienzo por señalar que, en el caso de nuestros países, las condiciones de la seguridad social reflejan el acumulado de déficits en la construcción de nuestros Estados-Nación. A diferencia de lo que ocurre en países denominados desarrollados, la provisión de servicios y bienes públicos en los países de la región, con algunas importantes excepciones, ha oscilado entre la precaria provisión y su inexistencia. De igual modo, ha sido muy variable tanto la importancia que los gobiernos han dado a la superación de brechas a través del gasto social del Estado, como la capacidad operativa para implementarlo en los territorios, en especial en países como Colombia, con marcadas diferencias regionales internas y crónicamente insolventes.

Debemos reconocer, en todo caso, que lo largo del siglo XX hubo un interés, en la mayoría de los países de la región, por superar esa condición deficitaria de bienestar, desde el fortalecimiento del Estado. Pese a ello, en el comparativo general, América Latina e Iberoamérica aún muestran unas diferencias sustanciales con la mayoría de los países europeos, Norteamérica e incluso algunos países asiáticos de desarrollo tardío. Así las cosas, hecha esa primera consideración, resulta importante señalar que hoy para la ciudadanía de nuestros países contar con un sistema de seguridad social es — o mejor, debería ser — vital para su día a día.

Esto nos obliga, además, a ampliar la mirada en un mundo que enfrenta múltiples cambios estructurales que generan, para los sistemas de seguridad social, importantes y variados desafíos. Muchos de estos cambios son experimentados de modo más dramático por el modelo de seguridad social actual. Hablo, por supuesto, del progresivo envejecimiento de la población que plantea, a mediano plazo, el fin del bono demográfico en muchas de nuestras sociedades.

La tasa de envejecimiento en Colombia, por ejemplo, se está acelerando. El índice de envejecimiento — que mide la relación entre el número de personas mayores y el número de jóvenes — aumentó de 38 en 2019 a 47 en 2024 y se proyecta que alcance a 60 para 2029. El índice de dependencia de mayores — que mide la relación entre personas de 65 años o más y la población en edad productiva — aumentó de 13,4 en 2019 a 15,25 en 2024, y se espera que alcance 17,9 en 2029. Esta circunstancia hace urgente replantear y encontrar formas novedosas de financiamiento de los sistemas de protección social, para atender a una población en países tan desiguales como los nuestros, que cargan con una brecha de inequidad histórica.

Hay que advertir acá que, en el caso colombiano, el sistema de protección social se financia principalmente con los aportes de los trabajadores independientes y los empleadores. A ello se suman los recursos fiscales aportados por el sistema general de participaciones y el presupuesto general de la nación, recursos de regalías y aportes de solidaridad. Completan las fuentes de financiamiento los recursos de las entidades territoriales, además de los ingresos por copagos y cuotas moderadoras.

A pesar de su variedad, esta cantidad de fuentes se nos aparecen hoy como insuficientes. Al envejecimiento, se suma la existencia de formas cada vez más complejas de trabajo y, en algunos casos, el aumento de la informalidad laboral, el desencanto generalizado de la ciudadanía con la política y lo político, así como la alta movilidad espacial; valga decir, la

migración que se vive en nuestra región y el mundo, en un planeta cada vez más interdependiente. Todas estas cuestiones están o deben estar en la cabeza de los tomadores de decisión en todos nuestros países. Sin embargo, la reflexión ya no es temprana y más bien estamos en mora de encontrar respuestas a los retos que se nos imponen. De modo que el reto mayor que enfrentan los sistemas de protección del mundo es encontrar otras fuentes de financiación que logren disminuir la brecha entre ingresos y gastos; la realización de este simposio se mueve en esa vía.

Estoy aquí, frente a ustedes, en calidad de Director de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales — UGPP. Esta entidad nacional, se ha convertido, con el tiempo, en algo así como la guardiana del sistema de la protección social y, dentro de éste, del sistema de seguridad social en Colombia. Por esta razón, mal haría yo en señalar la necesidad de otras fuentes de financiación sabiendo que en las actualmente existentes aún existen oportunidades. La UGPP tiene como propósito proteger los recursos del sistema a partir de un conjunto de estrategias y por eso, más que plantear fuentes alternativas quiero que conozcan, al menos de modo general, lo que hacemos en la Unidad.

Desde el 2010, la UGPP ha estado construyendo un espacio para aportar al fortalecimiento del sistema de protección social, pero específicamente al sistema de la seguridad social. La UGPP es una unidad administrativa especial, una figura del ordenamiento del Estado colombiano que tiene como misión salvaguardar el sistema de la seguridad social. En ese sentido, se ha convertido en la entidad del Estado colombiano que tiene el panorama más completo del sistema y su condición; es la institución que, de modo más general, puede advertir sus características, dificultades y deficiencias.

Por esta razón y porque ese tema es hoy en el país un tema de discusión permanente, me es muy difícil conceptuar específicamente, sobre nuevas fuentes de financiación del sistema. Lo que me propongo hacer, en cambio, es presentar a ustedes la experiencia de la Unidad en su doble misión de, primero, “Promover el entendimiento de los deberes y derechos de los ciudadanos y las empresas, respecto al Sistema de la Seguridad Social Integral y velar por el correcto y oportuno aporte de las contribuciones parafiscales” y también de *“administrar con calidad y efectividad los derechos pensionales de las empresas liquidadas del Estado”*.

La última parte de la misión es, como si dijéramos, una parte adicional de nuestro cometido principal. Sin embargo, me parece bueno explicarla: el Estado colombiano a finales del siglo anterior fue liquidando algunas empresas con las que atendía temas importantes bajo su responsabilidad, en esa idea que planteaba al comienzo de cerrar la brecha de provisión de bienes públicos. Estas obligaciones pensionales adquiridas con los extrabajadores de empresas tan disímiles como la de telecomunicaciones, puertos, transportes, entre otros, fueron trasladadas a la UGPP en un esfuerzo por garantizar transparencia y blindar estas obligaciones contra una corrupción que había sido imperante. De este modo, a partir de la creación de la Unidad, todos los extrabajadores de esas entidades liquidadas del Estado tienen en la UGPP la oportunidad de recibir el reconocimiento de las obligaciones que esas empresas, ya liquidadas, tenían con ellos.

Sin embargo, la función principal y con vocación de permanencia de la UGPP es la de promover el entendimiento del sistema de la seguridad social. Pero entonces se nos aparece una pregunta obvia: ¿Qué significa promover el entendimiento del sistema de la seguridad social? Frente a esta cuestión planteo algo simple pero muy importante. Promover la comprensión del sistema comienza por socializar en la ciudadanía que las contribuciones al sistema son un aporte a la propia salud y la garantía de derechos laborales, así como una medida de aseguramiento para la vejez; no un impuesto ni un pago al fisco. Y es que existe en nuestro país, no sé si ocurre lo mismo en el de ustedes, un desconocimiento de lo que es el sistema y por ende de adónde va a parar el dinero que los colombianos y colombianas aportan a este.

Dentro de las intenciones que tenemos, nos hemos planteado, entonces, hacerle entender a la ciudadanía lo que significa el sistema. Y esta labor, permítanme decirlo, no es nada fácil, pues debemos iniciar explicando un sistema que es ya, en sí mismo, complejo. Nuestro sistema de protección social está dividido en dos conjuntos de subsistemas: por un lado, el sistema de seguridad social, y por otro, la parafiscalidad. El primero, es decir, el sistema de seguridad social está compuesto, a su vez, por tres subsistemas: 1.- El sistema de salud, 2.- El sistema de pensiones y 3.- El sistema de riesgos laborales. El segundo, el de la parafiscalidad lo componen los aportes al 1.- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar — ICBF, al 2.- Servicio Nacional de Aprendizaje — SENA y al 3.- Régimen del Subsidio Familiar, es decir, a las Cajas de Compensación Familiar.

Esto, en consecuencia, nos lleva a la pregunta: ¿Qué garantiza ese sistema de seguridad social? En primer lugar, el sistema logra que se aseguren los riesgos de los trabajadores, pues les brinda cobertura médica para los cotizantes y sus familias. Esto significa que provee medicamentos, procedimientos, servicios asistenciales definidos en los planes obligatorios de salud y cubre incapacidades médicas. Les sirve además como un seguro de cobertura para casos de invalidez, de vejez, de muerte — a través de un auxilio funerario — y amparo a los sobrevivientes. Adicionalmente asegura los trabajadores frente a los riesgos que se generen por enfermedades laborales o accidentes de trabajo, al tiempo que, mejora la calidad de vida de las familias, porque brinda la posibilidad de acceso a capacitación, da la oportunidad de recreación, cultura, turismo, deporte, vivienda y crédito a través de las Cajas de Compensación Familiar.

Pero el sistema también genera beneficios para el empleador cuando aporta correctamente. Lo hace porque protege a sus trabajadores y a sus familias, permite y asume el reconocimiento de licencias de maternidad y de paternidad, de pensión, de vejez, de sobrevivientes y auxilios funerarios. Asimismo, evita tener que asumir el pago de enfermedades laborales y profesionales o accidentes de trabajo que puedan terminar en una incapacidad parcial o permanente. Como se colige de lo anterior, se trata de un sistema garantista que por desconocimiento no es lo suficientemente valorado.

De este modo, la UGPP aparece como la entidad garante de la salud del sistema y de que sea reconocido, valorado y querido por los colombianos. Para ello, hemos planteado dos objetivos: Aumentar los niveles de formalización laboral y el correcto aporte al sistema de la protección social, a través de unas acciones de fiscalización y de cobro, y Expandir y fortalecer las relaciones con la ciudadanía y los demás grupos de interés. Lo primero, permite lograr la atención de ciertas personas desde el llamado de atención de la entidad y, lo segundo, propicia una cercanía, generando corresponsabilidad y mejor comprensión del sistema de la seguridad social, a través de acciones de sensibilización. A partir de los procesos de fiscalización y cobro, así como de persuasión y sensibilización, la UGPP contribuye a la estabilidad institucional y financiera del sistema de la protección social.

La labor de la UGPP se sintetiza, así, en un esfuerzo por proteger los recursos que alimentan el sistema. Ahora tenía la oportunidad de conversar con la secretaria general de la OISS y le explicaba que la UGPP no recauda recursos; simplemente hace una gestión para que los recursos vayan al sistema de seguridad social. Para eso nos hemos concentrado en promover la formalización laboral como uno de los pilares fundamentales para garantizar la protección de los y las trabajadoras y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la seguridad social. Nos mueve la idea de que formalizar no es solo cumplir con una obligación legal: es generar empleo digno, aportar a la reducción de brechas, fortalecer la economía y construir un país más equitativo.

En los últimos planes de desarrollo se nos ha asignado, es verdad, una responsabilidad adicional sobre la validación de requisitos y fiscalización de subsidios de programas de gobierno que surgieron durante la pandemia. Se trata de programas de apoyo al empleo formal,

de apoyo al pago de la nómina y programas para el estímulo del empleo joven. Sin embargo, la UGPP no ha hecho históricamente recaudo de recursos, a diferencia de lo que, naturalmente, hace la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales — DIAN.

En ese sentido, parte de nuestra labor tiene que ver con monitorear los aportes al sistema de seguridad social, a partir de cruces de información de diverso origen y, realizando cruces de esta información, establecer conductas contrarias a la buena salud del sistema. Ese proceso, que ha ido incorporando paulatinamente técnicas de minería de datos, uso de inteligencia artificial y analítica de datos, ha permitido optimizar el cumplimiento de nuestra misión.

Lo que hacemos entonces es, a través de esos cruces de información, detectar indicios de evasión para algunos trabajadores o empleadores en su pago de sus aportes al Sistema General de Seguridad Social. Nos mueve a ello, además de nuestra obligación legal, la convicción de que la formalización laboral es el camino fundamental hacia la dignidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas. Creemos que hacerle trampa al sistema es atentar contra el bienestar de miles de trabajadores y, en últimas, de las propias empresas. Sin embargo, lo que hemos descubierto a lo largo de estos años de trabajo es que la falta de información de la ciudadanía los lleva a eludir y evadir el pago correcto de sus aportes.

Sin embargo, quiero detenerme un poco en el conjunto de información y las fuentes que utilizamos para detectar estos posibles indicios de evasión. En la Unidad, para avanzar en nuestra misión relacionada con velar el correcto aporte de las contribuciones parafiscales, hacemos uso de información exógena y de información tributaria. En ambos casos se trata, en general, de información muy robusta que reportan las empresas ante la DIAN. En el caso de la información exógena se trata de información reportada a la DIAN que está relacionada con pagos de salarios, prestaciones sociales y otros pagos laborales. En el caso de la información tributaria, se trata de información que se reporta en calidad de independiente ante la DIAN y de esta información se presume de toda veracidad por ser una Autodeclaración.

Con esta información es posible para la Unidad establecer una metodología general de estimación de evasión para empleadores y otra para empleados. En el caso de la metodología general de empleadores se estima el ingreso de cada empleado al igual que su ingreso base de cotización — IBC y se estima, asimismo, la obligación. Esta obligación estimada se contrasta con el pago a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes — PILA que recauda el aporte al sistema de seguridad social. La diferencia entre esa obligación estimada y el pago efectivo es lo que se asume como una posible evasión.

Esto nos da indicios de una serie de tipologías en las que se materializa la evasión de los aportes al sistema. Estas agrupan comportamientos como la omisión, entendida como el no efectuar el pago de los aportes a su cargo a alguno, algunos o todos los subsistemas que integran el Sistema; las inexactitudes, es decir, el menor valor declarado y pagado, y el uso inadecuado de tipos o subtipos de cotizantes. Todas estas constituyen formas de evadir el pago de los aportes que realmente le corresponde a cada empleado.

Del mismo modo, para trabajadores independientes se establece una metodología que permite establecer algún tipo de indicio de evasión, que de manera análoga calcula, a partir de información tributaria y exógena, sus ingresos netos, presume su IBC y calcula la evasión del trabajador. Para el caso de los independientes, además de la omisión y la inexactitud, el modelo permite detectar presuntos errores en la cotización producto de la mala utilización de las herramientas de pago de los aportes o bien la cotización de parte de sus ingresos cuando se trata de pensionados, personas con asignación de retiro o regímenes especiales que omiten el pago sobre ingresos adicionales como independientes.

Este trabajo nos ha llevado en dos vías: por un lado, nos permite hacer un proceso de seguimiento determinación fiscalización e incluso cobro. En el caso de los indicios de evasión,

para los independientes, se seleccionan posibles evasores y se someten a programas de sensibilización primero, después tratamientos persuasivos y finalmente de fiscalización según sea el caso. Para los empleadores, de igual manera, se seleccionan posibles evasores, se tienen en cuenta los valores del indicio y el número de empleados afectados, así como la tasa de evasión. Sobre esto se empieza con un proceso de sensibilización, luego de persuasión y finalmente se llega a la fiscalización y el cobro.

En resumen, la UGPP, a partir de la detección de los indicios de evasión, genera una comunicación directa con la ciudadanía e inicia todo un proceso de acciones persuasivas y de sensibilización, las cuales son objeto de revisión respecto del posible cambio del comportamiento, tras lo cual, de evidenciarse que no han sido atendidas, derivan en acciones de fiscalización y de cobro.

La otra línea de trabajo es el desarrollo de una metodología de cálculo de la evasión general. En este ejercicio se identifica la obligación potencial a partir de la información de la Encuesta Integrada de Hogares — GEIH del Departamento Nacional de Estadística — DANE, determinando los obligados por tipo de cotizante. Esta información se contrasta con la identificación de los pagos efectivos a partir de la planilla integrada de aportes al sistema PILA, cuya diferencia permite calcular esa evasión. Se trata de una metodología que ha ido madurando en el lapso de estos años, y que continúa perfeccionándose a partir de minería y analítica de datos, utilización de inteligencia artificial, y que nos permite identificar algunos comportamientos que llaman la atención para generar relaciones directas con la ciudadanía con el propósito de entender sus yerros y realizar pedagogía sobre el correcto aporte al sistema.

En la Unidad tenemos una dirección especial que se encarga de estos asuntos: la Dirección de Estrategia y Evaluación. Esta área ha tenido entre sus responsabilidades la de construir, periódicamente, un estudio de evasión. A partir de sus estimaciones y cálculo, ha permitido construir una serie de tiempo que, al expresarse como una curva de evasión, permite observar su evolución en el tiempo. De esta forma, hemos evidenciado, empleando una metodología que hoy todavía utilizamos, su caída desde 35% en 2013, hasta alrededor del 12% en 2024. Este trabajo, que se ha venido desarrollando periódicamente en la Unidad, nos ha planteado nuevos retos que debemos enfrentar con mecanismos diferentes a los coercitivos, los cuales basan su eficacia en la percepción subjetiva del riesgo de ser fiscalizado.

Desde la UGPP hemos venido trabajando no solo desde la fiscalización, sino también desde la pedagogía, el acompañamiento y la sensibilización, para que cada vez más empleadores, trabajadores independientes y MiPyMEs avancen hacia la formalidad. Pero cabe la pregunta de ¿Por qué se llegó al énfasis de la Sensibilización? La respuesta es que el estudio evasión arrojó como resultado que hay que acercar y vincular a un mayor número de personas al Sistema de la Protección Social para disminuir la brecha entre obligados y cotizantes. Asimismo, dentro de sus conclusiones, señaló que las estrategias que convencionalmente utilizamos son insuficientes y, en la actualidad, poco costo-efectivas en ese propósito. El reto, entonces, estuvo en proponer acciones novedosas que cumplieran el objetivo a la vez que incentivaran a la formalización laboral.

Quiero detenerme un poco para contarles con mayor detalle lo que encontramos. En 2020, por efectos de la pandemia, los ingresos de los ciudadanos disminuyeron y, en consecuencia, el número de obligados también disminuyó. Debido a esta situación lo que se esperaba era que, tanto el monto de aportes como el número de aportantes se redujera. Para ese año, sin embargo, según el estudio de evasión que realizamos, por primera vez el valor de los aportes y el número de los aportantes superó al de los obligados. Este interesante fenómeno nos hizo preguntarnos por las posibles hipótesis que explicaran el fenómeno. Apareció así una hipótesis según la cual en momentos cuando la salud y la vida están en alto riesgo los agentes, es decir,

la ciudadanía, valora de forma especial el sistema de seguridad social integral. Eso nos llevó a plantear la necesidad de desarrollar un relacionamiento distinto con la ciudadanía.

Tras muchas discusiones y trabajo de equipo, llegamos a la conclusión de que es necesario que la ciudadanía conozca y sea consciente de la importancia del sistema en su día a día, en su experiencia cotidiana. Parte de nuestro propósito es, entonces, sensibilizar a las y los colombianos en temas que van desde las generalidades del Sistema de Seguridad Social Integral, pasando por la labor de la UGPP en sus diferentes funciones, hasta temas de enorme interés como la búsqueda del cierre de la brecha de género en el sistema. En el trabajo que realizamos, encontramos que el desconocimiento de la ciudadanía sobre las bondades del Sistema, es una de las principales barreras que impiden que las personas hagan parte de él; por ello se busca generar conocimiento, apropiación y confianza ciudadana en él.

A partir de allí, y sin dejar de hacer lo que hemos hecho históricamente, la UGPP ha impulsado una estrategia para que el sistema deje de ser visto como una “carga”, y se entienda como un derecho, una protección y una inversión en el bienestar presente y futuro. Esta estrategia, que venimos desarrollando, constituye una opción costo-eficiente que permite moderar el énfasis en la pregunta sobre la financiación del sistema y las nuevas fuentes para ello. En ella trabajamos en temas de comunicación, en procesos de pedagogía y, como ya señalé, estamos construyendo una propuesta que incorpore, en los procesos de la entidad, la analítica de datos que permita llegar al detalle de las personas con tendencia a la evasión y el desarrollo de herramientas que permitan sensibilizarlas y persuadirlas efectivamente.

Es pues, una apuesta no solo por las medidas coercitivas sino también por el desarrollo de habilidades blandas que permitan entender lo que la ciudadanía se juega si protege su sistema de seguridad social. La sensibilización, entonces, se nos aparece como una estrategia de esfuerzos para reducir la informalidad laboral para integrar de a la ciudadanía con el sistema de forma continua y avanzar en el propósito de generar conciencia y de incentivar su vinculación a él. Creemos que el contacto más directo con la ciudadanía, su permanente información y la progresiva concientización sobre sus derechos y deberes con un sistema altamente beneficioso para sus vidas, es una alternativa que debemos explorar en la búsqueda de recursos para su fortalecimiento.

A diferencia de la fiscalización, la sensibilización nos permite generar confianza, conectar, movilizar y acercar a la comunidad al sistema. Nosotros hemos diseñado el proceso de sensibilización, a partir de tres tácticas muy interesantes: la comunicación, en la que buscamos informar para conectar, la pedagogía, en la que queremos formar para transformar y, finalmente, el uso de analítica de datos e inteligencia artificial, intentando entender y prepararnos para decidir y responder mejor. Con esta estrategia y sus tácticas, nos queremos acercar a empresarios recién constituidos, para lo cual queremos hacer alianzas con las Cámaras de Comercio; queremos acercarnos a los estudiantes de los últimos semestres en especial, aunque no únicamente, en profesiones relacionadas con el tema laboral y en alianza con el sistema de universidades estatales.

Esperamos, como ya señalé, tener un relacionamiento distinto con las y los ciudadanos y con eso ir movilizando y motivando discusiones sobre oportunidades de mejora del sistema, retroalimentándonos con la misma ciudadanía sobre la forma como ellos lo perciben y encontrando qué expectativas tienen de él. Desde la UGPP tenemos plena conciencia que debemos avanzar en la optimización las herramientas que permitan al sistema aumentar el recaudo de los recursos existentes que hoy escapan a él y creemos que en esta apuesta existe una buena oportunidad para hacerlo.

Ese es el mensaje que queríamos compartir con ustedes desde esta parte de la organización del Estado colombiano, que día a día, se va perfeccionando en su acción y va madurando para encarar los retos y desafíos que se están presentando a la seguridad social en un mudo tan

complejo como el actual. Yo creo que por eso espacios tan importantes como éste de la OISS, permiten que, quienes participamos, desde la interacción podamos tener conocer experiencias que se han vivido en otras partes del mundo, en países con retos y desafíos semejantes. Nuevamente mi agradecimiento a los organizadores y a todos ustedes por escucharme. Ojalá tengamos un par de jornadas muy productivas.

Panel I

Financiación de las pensiones

Sistema Pensional en Colombia

Andrés Velasco

Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía -
ASOFONDOS –
Colombia

Diversificación de las fuentes de financiación de la seguridad social: la experiencia portuguesa

Nuno Venes

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Portugal

Sistema Pensional en Colombia

Andrés Velasco

Presidente de Asofondos



Economista de la Universidad Javeriana, con posgrados en Economía de las Universidades Javeriana y Oxford. Ha sido profesor-instructor de macroeconomía en las universidades Rosario, Los Andes, Javeriana, Oxford y Sabana. Fue director Técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal de Colombia (CARF) y viceministro Técnico y director general de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También fue subgerente de Sistemas de Pago y Operación Bancaria, economista experto de la Unidad de Investigación, Miembro del equipo de Inflación en el Banco de la República y fue investigador junior de Fedesarrollo. En la actualidad, se desempeña como presidente de Asofondos.

Sistema Pensional en Colombia

Colombia es un país privilegiado en materia institucional. A pesar de sus múltiples dificultades ha logrado construir, desde hace décadas, una arquitectura sólida en su sistema pensional. Hoy existen más de 500 billones de pesos (más de 130.000 millones de dólares) administrados en fondos privados de propiedad de los trabajadores colombianos. Para una economía del tamaño y nivel de desarrollo de Colombia, esto constituye un activo institucional significativo.

Regímenes pensionales de Colombia

Partimos, entonces, de una base que permite discutir reformas y transformaciones sobre una estructura existente. En Colombia coexisten dos regímenes pensionales: el Régimen de Prima Media (RPM), administrado por el sector público, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado por el sector público a través de fondos de pensiones. Formalmente compiten entre sí, pero no lo hacen en condiciones simétricas.

La competencia está inclinada hacia el régimen público. La razón es clara: el RPM otorga pensiones con un nivel de subsidio cercano al 100 %. Desde una perspectiva actuarial, la tasa de reemplazo sostenible, es decir, el porcentaje del último salario que debería recibirse como mesada estaría entre el 35 % y el 45 %. Sin embargo, la Ley 100 fijó una tasa inicial del 65 %, que puede incrementarse con más semanas cotizadas. Esa diferencia entre lo actuarialmente sostenible y lo legalmente establecido explica buena parte del problema estructural del sistema. Hoy el pasivo pensional de Colombia asciende aproximadamente al 100% del Producto Interno Bruto. En otras palabras, la deuda pensional equivale a todo lo que el país produce en un año.

Además, la mayoría de las pensiones en Colombia corresponde a pensiones mínimas. Y la pensión mínima está constitucionalmente atada al salario mínimo, cuyo ajuste se negocia cada año en la Mesa de Concertación Tripartita. Esto introduce una presión adicional sobre la sostenibilidad del sistema.

Desde el punto de vista demográfico, el desafío es evidente. Para financiar una pensión mínima se requieren 7,7 trabajadores cotizando. Hoy existen cerca de 5 cotizantes por pensionado, lo que apenas permite cubrir el esquema de reparto. Pero esta relación se deteriorará rápidamente: en 10 o 15 años habrá cuatro cotizantes por pensionado, y en tres décadas apenas dos. La tasa de natalidad viene disminuyendo de manera acelerada, lo que hace cada vez más complejo sostener esquemas de reparto puro. Cuando disminuye la base de cotizantes y aumenta la población pensionada, el desbalance se amplifica inevitablemente.

Las cifras fiscales de las pensiones

En términos fiscales, el gasto anual en pensiones públicas supera los 110 billones de pesos (alrededor de 6 puntos del PIB) mientras que los ingresos rondan los 40 billones. La diferencia, cerca de 3 puntos del PIB, debe ser cubierta cada año por el Gobierno Nacional.

Este es el núcleo del debate sobre sostenibilidad: un sistema de reparto con parámetros generosos, en un contexto demográfico adverso y con un mercado laboral frágil.

RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA				asofondos
Sostenibilidad				
El sistema debe pagar mucho más dinero del que le ingresa.				
Déficit pensional del Gobierno 2025				
CONCEPTO	EGRESOS (PENSIONADOS)	INGRESOS	INGRESOS POR TRASLADOS	DÉFICIT (NETO A CUBRIR CON PGN)
Colpensiones	66,1	26,3	13,4	26,4
Magisterio	13,1			13,1
Pensiones FOPEP	14,5			14,5
Asignaciones y pensiones defensa	17,3			17,3
Total	111,0	26,3	13,4	71,3

Fuente: PGN 2025 y Proyecto de Ley de PGN 2025, MHCP. Ejecución presupuestal Colpensiones octubre 2025. Cálculos propios.

Las cifras están expresadas en billones de pesos de 2025. En la parte superior se encuentra Colpensiones, que corresponde al sistema general del Régimen de Prima Media. Sin embargo, no es el único componente del sistema público.

Existen al menos tres subsistemas adicionales. El primero es el del magisterio, que cubre a los docentes del sector público. El segundo es el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), creado para atender las obligaciones pensionales previas a la Ley 100. A este se suma el FONPET, que administra los pasivos pensionales de las entidades territoriales, en coherencia con la estructura descentralizada del Estado colombiano. Finalmente, está el régimen del sector defensa, que constituye otro rubro significativo dentro del gasto pensional.

De estos cuatro grandes componentes, el único que cuenta con ingresos propios relevantes es el sistema general administrado por Colpensiones. Los demás operan bajo esquemas especiales en los que la Nación asume directamente la financiación de las mesadas.

Ahora bien, es importante entender que Colpensiones no funciona como un fondo acumulado. No es una “tina” en la que entra agua, se almacena y luego se distribuye. Se parece más a un conducto con varias entradas y una salida permanente: el pago de pensiones.

Tiene tres fuentes principales de ingreso: la primera son las cotizaciones, que ascienden aproximadamente a 26,3 billones de pesos anuales, algo más de un punto del PIB. La segunda corresponde a los recursos provenientes de traslados desde el Régimen de Ahorro Individual, es decir, personas que cotizaron durante años en el sistema privado y, antes de cumplir los diez años previos a la edad de pensión, se trasladan al régimen público buscando una mesada mayor, financiada en buena medida con recursos fiscales. La tercera fuente es la transferencia directa del Gobierno Nacional que cubre el déficit estructural del régimen.

En Colombia, el sistema de seguridad social no registra formalmente déficit porque el faltante lo asume el Gobierno Nacional Central. Cuando se analiza el déficit del gobierno general, el problema se concentra precisamente en el nivel central. Salud y pensiones se cierran con recursos del presupuesto nacional, mientras que las entidades territoriales, sujetas desde hace más de dos décadas a reglas fiscales estrictas, suelen registrar superávit.

En consecuencia, el desbalance pensional se refleja directamente en las cuentas del Gobierno Nacional. Cada año, esta gira cerca de 71 billones de pesos —casi cuatro puntos del PIB— para garantizar el pago de las mesadas del sistema público.

Es importante subrayar que el régimen que compite con los fondos privados es únicamente el sistema general administrado por Colpensiones. Los demás subsistemas —magisterio, FOPEP, FONPET y defensa— operan bajo regímenes especiales cuya financiación recae esencialmente sobre la Nación.

Régimen de ahorro individual con solidaridad

Ahora bien, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) es administrado actualmente por cuatro entidades: Colfondos, Porvenir, Protección y Skandia, aunque no siempre fueron cuatro. En los primeros años del sistema existieron más de veinte administradoras. Sin embargo, las exigencias regulatorias, las necesidades de capital y la reserva de estabilización —que obliga a los accionistas a respaldar con un peso propio cada cien pesos administrados— condujeron a un proceso de consolidación.

Hoy operan cuatro administradoras que compiten en un entorno exigente. Esa competencia se refleja incluso en la rentabilidad del negocio: el retorno sobre el patrimonio (ROE) de la industria en Colombia está por debajo del 10 % nominal, mientras que en otros mercados oscila entre el 15 % y el 25 %. Es un sector altamente regulado con presión competitiva real.

Aunque el tamaño del mercado pensional está determinado por la realidad del mercado laboral colombiano, es ahí donde radica uno de los mayores desafíos.

El mercado laboral presenta cuatro características estructurales:

- Primera, brechas de participación laboral de dos dígitos, especialmente en mujeres, jóvenes y población rural.
- Segunda, desempleo estructural entre el 10 % y el 14 %.
- Tercera, informalidad cercana al 55 %. Aunque venía disminuyendo desde finales de los años noventa, solo en 2018, en las principales 13 áreas metropolitanas se registró, por primera vez, más empleo formal que informal.
- Cuarta, inestabilidad en la trayectoria laboral: incluso quienes ingresan a la formalidad suelen hacerlo de manera intermitente, entrando y saliendo del empleo formal a lo largo de su vida productiva.

El resultado es contundente: apenas el 25% de los colombianos logra completar las semanas necesarias para pensionarse, es decir, 1.300 en el régimen público o 1.150 en el privado. El 75 % restante no alcanza ese umbral.

En esas condiciones compiten las administradoras privadas dentro de un sistema dual en el que el régimen público ofrece beneficios altamente subsidiados.

Las administradoras garantizan la gestión del ahorro y su rentabilidad. Cuando el capital acumulado no es suficiente para financiar una pensión mínima, interviene el Fondo de Garantía de Pensión Mínima Solidario. Este fondo no es una transferencia estatal: es un mecanismo de ahorro mutual financiado con aportes de los propios afiliados al RAIS.

Surge entonces una pregunta natural: si el régimen público ofrece tasas de reemplazo tan generosas, ¿por qué cerca de dos tercios de los afiliados permanecen en el régimen privado? La respuesta está en la estructura del mercado laboral. Como el 75 % de los trabajadores no alcanzará a completar semanas suficientes, el RAIS resulta más conveniente para ellos. Al finalizar su vida laboral reciben el saldo total de su cuenta individual con su rentabilidad acumulada —históricamente cercana al 7 % real anual—

En el régimen público, en cambio, quien no cumple los requisitos recibe únicamente la devolución de aportes ajustada por inflación.

¿Y qué ocurre con el 25 % que sí completa semanas? Cerca del 80 % de ese grupo se pensionará con hasta un salario y medio mínimo. En el RAIS puede acceder a una pensión mínima con 1.150 semanas, tres años menos que en el régimen público.

Al sumar ambos grupos, para aproximadamente el 95 % de la población el régimen privado resulta financieramente más favorable. Sin embargo, el diseño institucional permite que, faltando menos de diez años para la edad de pensión, las personas puedan trasladarse al régimen público cuando advierten que cumplirán los requisitos y buscan una mesada mayor. Esa es, en esencia, la radiografía del sistema colombiano.

Las pensiones en el régimen privado

Entonces, ¿de qué depende la pensión del régimen privado? Es una pensión propia de cotizaciones más rentabilidad, en algunos casos financiada, una parte de esa pensión, por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, que es ahorrado por la población que eligió el régimen privado.



El gráfico presenta la evolución entre 1994 y octubre de 2025 de las cotizaciones y la rentabilidad de un afiliado que aporta sobre dos salarios mínimos. Hoy, eso equivale aproximadamente a 2.800.000 pesos mensuales, cerca de 700 dólares.

En una trayectoria de 30 años de cotización, el resultado es elocuente: el 78 % del valor acumulado en la cuenta individual proviene de la rentabilidad generada por los fondos de pensiones. Solo el 22% corresponde a los aportes: 4% del trabajador y 12% del empleador, para completar el 16% obligatorio.

Este dato resume el principio fundamental de cualquier sistema pensional contributivo sostenible: el ahorro. No hemos inventado un mecanismo más sólido que la capitalización a lo largo del tiempo. Es ese componente —la rentabilidad acumulada— el que permite financiar tasas de reemplazo sostenibles, entre el 35% y el 45%, dependiendo del nivel de ingreso. Lo demás corresponde al ámbito de la política social.

Esto conduce a una pregunta más amplia: ¿cuáles son las herramientas idóneas para hacer política social? Las transferencias focalizadas y los impuestos progresivos lo son. El salario mínimo, en cambio, genera distorsiones, especialmente para quienes están fuera del mercado laboral formal. Ese ha sido uno de los mensajes enviados recientemente a la mesa de concertación laboral.

El segundo mensaje que deja este gráfico es cómo se logra, durante más de dos décadas, una rentabilidad real cercana al 7% anual y un desempeño destacado en comparaciones internacionales. La respuesta se sustenta en tres elementos: reglas claras de juego, gestión profesional de portafolio y diversificación.

La diversificación no es un concepto abstracto. Es la aplicación de un principio básico: no concentrar el riesgo. Invertir en activos locales e internacionales, en renta fija y renta variable, en distintos sectores y geografías. Limitar esa capacidad reduce la posibilidad de generar la riqueza necesaria para financiar los 20 o 30 años posteriores a la vida laboral. Restringir la diversificación del ahorro pensional implica debilitar la sostenibilidad futura del sistema.

Los dos mensajes centrales son claros: primero, el ahorro es la base de un sistema contributivo sostenible; segundo, la diversificación es condición necesaria para proteger y hacer crecer ese ahorro.

En cuanto a la estructura de la cotización en el RAIS, de los 16 puntos porcentuales obligatorios, 11,5 se destinan a la cuenta individual del afiliado. Tres puntos cubren el seguro previsional (invalidez y sobrevivencia), de los cuales hoy cerca de 2,5 se destinan efectivamente a esa cobertura y 0,5 a la comisión de administración. El 1,5 % restante se dirige al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Este fondo solidario acumula actualmente cerca de 50 billones de pesos, aproximadamente 2,7 puntos del PIB, adicionales a los recursos administrados en las cuentas individuales. Su función es complementar el capital de quienes no alcanzan a financiar una pensión mínima con su propio ahorro.

Las proyecciones indican que el fondo continuará creciendo hasta alrededor de 2045 o 2047. A partir de entonces, las salidas comenzarán a superar los aportes debido al envejecimiento poblacional y su horizonte estimado se extiende hacia 2070.

Estamos, por tanto, ante un problema estructural de carácter demográfico. Si la causa es demográfica la solución también debe serlo. Colombia mantiene edades de pensión de 62 años para hombres y 57 para mujeres, así como una tasa de reemplazo pública que parte del 65 % y puede llegar al 80 % con mayores semanas cotizadas.

Sin actualización de estos parámetros, de edad y tasa de reemplazo, será cada vez más difícil garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

Funcionamiento de los multifondos

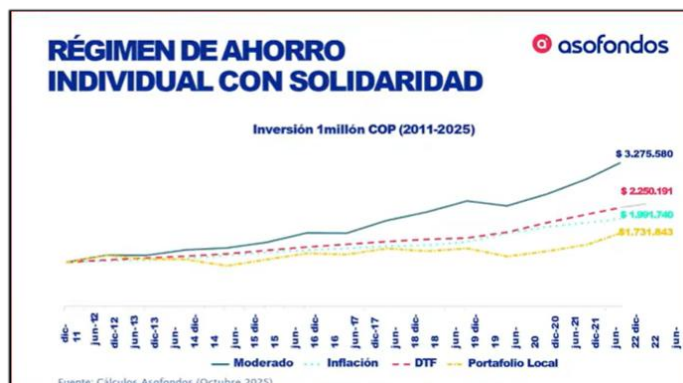
El esquema de multifondos en Colombia se compone de tres tipologías que cada administradora debe ofrecer: un fondo conservador, uno moderado y uno de mayor riesgo.



Por regla general, los afiliados ingresan inicialmente al fondo de mayor riesgo. La lógica es sencilla: cuando la persona es joven y tiene un horizonte largo antes de pensionarse puede asumir mayor volatilidad a cambio de una mayor rentabilidad esperada.

A medida que se acerca la edad de retiro el perfil cambia. Diez años antes de la edad de pensión, los afiliados, si así lo desean, comienzan a trasladarse al fondo moderado. Posteriormente, 5 años antes de la edad de pensión, el traslado se realiza hacia el fondo conservador, priorizando la protección del capital acumulado sobre la búsqueda de mayores retornos.

Se trata de una estrategia de ciclo de vida: más riesgo cuando el horizonte es largo y menos riesgo cuando el retiro está próximo. Esta lógica no es arbitraria, sino que está definida en la reglamentación colombiana. Es un esquema que combina gestión técnica del riesgo con reglas claras para proteger el ahorro pensional en cada etapa de la vida laboral.



En este gráfico se puede ver cómo la composición de los activos administrados en Colombia. En títulos de deuda del Gobierno Nacional la participación se ha mantenido, con pocas excepciones, alrededor del 36 % o 37 %, aunque en algunos años superó el 40 %.

En la práctica, los fondos de pensiones adquieren, en algunos casos, cerca del 80 % de las emisiones de la Tesorería Nacional. Esto tiene lógica financiera: se trata de activos locales, sin riesgo cambiario y respaldados por el propio Estado. En la medida en que el pasivo pensional está denominado en pesos y depende del desempeño de la economía colombiana, mantener una porción relevante en deuda pública es consistente desde el punto de vista del manejo de riesgos.

Sin embargo, esa exposición se ha mantenido dentro de límites prudentes. No solo por razones de diversificación, sino también por consideraciones de liquidez y gestión integral del portafolio.

El mensaje central es claro: la rentabilidad sostenida no ha provenido de la concentración en un solo tipo de activo sino de procesos continuos de diversificación, tanto dentro como fuera del país, que han permitido equilibrar riesgo y retorno a lo largo del tiempo.

Elementos esenciales del sistema pensional colombiano

LO QUE DEBES SABER!		asofondos	
RPM		RAIS	
Requisitos para pensión	Única opción: Cumplir 1.300 semanas cotizadas (aprox. 25 años). Edad: 62 años los hombres - 57 años las mujeres	Op. 1: Cumplir 1.150 semanas cotizadas (aprox. 22 años). ¡No importa cuánto tengas en tu cuenta! Edad: 62 años los hombres - 57 años las mujeres Op. 2: Tener el capital suficiente para una pensión de salario mínimo. ¡No importa la edad!	
Monto de la pensión	Se calcula como un % del promedio del ingreso base de cotización de los últimos 10 años. La tasa de reemplazo es de aproximadamente el 65%, ¡no del 100%!	Se calcula basado en el dinero ahorrado, el núcleo familiar, la esperanza de vida, etc. La pensión no será inferior al SMLV, ni se acabará.	
Si no cumple requisitos	Recibirá una devolución de sus aportes ajustados a inflación (indemnización sustitutiva).	Recibirá una devolución de saldos hasta veces más grande (aportes + inflación + rendimientos).	

Recordemos que en Colombia existen dos regímenes pensionales. El primero es el Régimen de Prima Media (RPM). Allí los requisitos son únicos: 1.300 semanas cotizadas y edad de 62 años para hombres y 57 para mujeres. La pensión se calcula con base en una tasa de reemplazo que parte del 65 % del ingreso base de liquidación y puede aumentar según el número de semanas adicionales cotizadas.

El segundo es el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). En este esquema existen dos vías para acceder a una pensión:

- Cumplir 1.150 semanas y alcanzar la edad legal (62 años hombres, 57 mujeres). Si el capital acumulado no es suficiente para financiar una pensión superior, el afiliado tiene derecho a una pensión mínima. El faltante es cubierto con recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima.
- Acumular el capital necesario para financiar la pensión deseada, independientemente del número de semanas. En términos actuales, un capital cercano a 350 millones de pesos permite financiar aproximadamente una pensión mínima mediante la compra de una renta vitalicia con una aseguradora.

El funcionamiento de este mercado de rentas vitalicias ha estado estrechamente ligado a la evolución del salario mínimo. En Colombia, su incremento anual incorpora tres componentes: inflación, productividad y un factor político derivado de la negociación.

Durante más de una década, el Gobierno ha compensado a las aseguradoras por el componente del aumento que excede la inflación, permitiendo mantener el equilibrio financiero de las rentas vitalicias atadas al salario mínimo.

Antes de este esquema de compensación, en un periodo de casi 20 años se habían emitido cerca de 3.000 rentas vitalicias, principalmente de ingresos altos. Entre 2015 y 2025, con la regulación vigente, se han emitido cerca de 100.000. Esto evidencia la consolidación de un mercado que amplió el acceso a esta modalidad pensional.

La eventual restricción de estas compensaciones, como se propone en un proyecto de decreto reciente, encarecería las rentas vitalicias y podría revertir los avances logrados en cobertura y profundidad del mercado. Por ello, se ha planteado la necesidad de un diálogo técnico que evalúe con rigor sus efectos sobre la protección de la seguridad social.

Finalmente, existen diferencias relevantes en caso de no cumplir los requisitos de pensión. En el RPM, el afiliado recibe una devolución de aportes ajustada por inflación. En el RAIS, se devuelve la totalidad del saldo acumulado en la cuenta individual, incluyendo la rentabilidad generada durante toda la vida laboral.

Estructura de la reforma pensional



La reforma introduce un sistema de pilares que reemplaza la lógica de competencia entre el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) por un esquema de complementariedad.

Así, en el diseño actual pueden distinguirse varios niveles. En la base se encuentran los programas asistenciales. Allí están las devoluciones de aportes en el RAIS y las indemnizaciones sustitutivas en el RPM, así como el programa Colombia Mayor, que otorga transferencias monetarias a hogares en condición de vulnerabilidad. Actualmente cubre cerca de un millón de personas, con giros aproximados de 80.000 pesos mensuales, una cifra claramente limitada en términos de protección.

La reforma consolida y amplía este componente a través del Pilar Solidario. Este prevé transferencias cercanas a 230.000–240.000 pesos mensuales (alrededor de dos dólares diarios) para entre 2,5 y 3 millones de personas. Sin embargo, se trata de un programa completamente financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Aunque quedó incorporado en la ley pensional, su sostenibilidad depende de apropiaciones anuales.

El costo estimado asciende a cerca de 7 billones de pesos anuales (alrededor de 1.275 millones de dólares). Para 2026, el Departamento de la Prosperidad Social cuenta con un presupuesto cercano a 10 billones de pesos, de los cuales aproximadamente 7 se destinarían a este pilar. Esto plantea interrogantes sobre su financiación estructural en el mediano plazo.

El segundo nivel es el Pilar Semiccontributivo, también de naturaleza presupuestal. Está dirigido a personas que no alcanzan a cumplir los requisitos para una pensión completa, otorgando beneficios proporcionales a sus aportes y semanas cotizadas.

El cambio estructural más relevante se da en el Pilar Contributivo. Bajo la nueva arquitectura, todos los trabajadores cotizarán obligatoriamente a Colpensiones por ingresos hasta 2,3 salarios mínimos. Sobre el excedente de ese umbral, las cotizaciones se dirigirán a las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual (ACCAI), que estarán conformadas por los actuales fondos de pensiones (Colfondos, Porvenir, Protección y Skandia) y una entidad estatal adicional (Positiva).

Al momento del retiro, el afiliado recibirá una pensión básica financiada por el componente público hasta el límite de 2,3 salarios mínimos, complementada con el ahorro acumulado en las ACCAI.

En el último nivel se mantiene el ahorro voluntario, que no sufre modificaciones sustanciales con la reforma.

Régimen contributivo de la reforma

CAMBIOS DESTACADOS DE LA REFORMA asofondos

- Se pasa de dos regímenes que competían, **a un pilar contributivo complementario**.
- Todos cotizaremos en Colpensiones hasta 2,3 SMMLV. Quienes pueden cotizar por encima, lo harán **Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual - ACCAI**.
- **Solo Colpensiones pagará la pensión:** sumará lo que el afiliado cotizó a Colpensiones y al complemento de ahorro individual.
- Los **recursos ahorrados en tu fondo de pensiones hasta el 1de julio de 2025 permanecerán ahí y seguirán ganado rendimientos** hasta que te pensiones.

La infografía incluye dos fotografías: un hombre con gafas y una mujer con un collar, ambos sonriendo.

Esta diapositiva describe cómo queda estructurado el régimen contributivo con la reforma. Una de las preguntas centrales es: ¿con qué nivel de ingreso se pensionarán los colombianos bajo el nuevo esquema?

En el régimen público vigente, la pensión mínima es equivalente a un salario mínimo. Cuando el afiliado ha cotizado por encima de ese nivel la tasa de reemplazo parte del 65% del ingreso base de liquidación y puede aumentar según las semanas adicionales cotizadas.

Con la reforma, el esquema introduce mayor progresividad en el cálculo de las mesadas especialmente en los niveles más altos de ingreso. En términos de equidad distributiva, este es probablemente el cambio más relevante del nuevo modelo ya que reduce subsidios implícitos que antes favorecían de manera desproporcionada a ciertos grupos.

Sin embargo, en los tres objetivos que se plantearon como ejes de la reforma (cobertura, sostenibilidad y equidad) los resultados son diferenciados.

En cobertura, el impacto proyectado es limitado: las estimaciones indican un aumento aproximado del 26% al 29% en el largo plazo.

En sostenibilidad, el panorama es más exigente. La mayor generosidad en beneficios para algunos grupos implica un aumento significativo del pasivo pensional que podría pasar de niveles cercanos al 100% del PIB a cifras alrededor del 160% del PIB en el largo plazo.

Es en equidad donde se observa el principal avance: el nuevo diseño introduce mayor progresividad en el pago de mesadas y reduce subsidios regresivos. No obstante, esto implica que los trabajadores de mayores ingresos deberán complementar con mayor ahorro voluntario si desean mantener tasas de reemplazo elevadas.



En términos prácticos, el resultado final es una estructura en la que la pensión pública cubre una base hasta cierto umbral mientras que los niveles superiores de ingreso dependerán cada vez más del ahorro complementario. Así, quienes aspiran a mesadas equivalentes a varios salarios mínimos, por ejemplo, ingresos de 1.500, 2.500 o 10.000 dólares mensuales, deberán planificar un esfuerzo de ahorro adicional a lo largo de su vida laboral.

Diversificación de las fuentes de financiación de la seguridad social: la experiencia portuguesa

Nuno Venes

**Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Portugal**



Nuno Venes es presidente del Instituto de Gestión Financiera de la Seguridad Social de Portugal (IGFSS). Es doctor en Economía, máster en Economía Monetaria y Financiera por la Universidad Técnica de Lisboa y licenciado en Economía por la Universidade Lusíada de Lisboa. Profesor universitario desde 1999, especializado en macroeconomía, finanzas públicas y análisis de datos. Ha ocupado cargos de dirección en el Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social y fue vicepresidente del IGFSS entre 2012 y 2019. Participó en misiones internacionales, incluyendo cooperación con Timor-Leste y el acompañamiento técnico de las evaluaciones de la Troika en Portugal, y es autor de diversos trabajos científicos

Diversificación de las fuentes de financiación de la seguridad social: la experiencia portuguesa

Excelentísima señora Secretaria-General de la OISS, Gina Magnolia Riaño,
Distinguidos representantes de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social,
Colegas y participantes,

Excelentísimos señores y señoras, Es para mí un honor dirigirles unas palabras en este simposio dedicado a la diversificación de las fuentes de financiación de los sistemas de seguridad social. Agradezco profundamente la invitación en nombre del Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social de Portugal y celebro la oportunidad de compartir nuestra experiencia, nuestros avances y los desafíos que aún enfrentamos. Mi intervención se centrará en cuatro puntos:

- El funcionamiento y la estructura del sistema público portugués de solidaridad y seguridad social.
- Las fuentes alternativas de financiación del subsistema previsional introducidas en los últimos años.
- El papel del Fondo de Estabilización Financiera de la Seguridad Social como pilar de capitalización pública.
- Los desafíos actuales y la creación, en 2025, de un grupo de trabajo para estudiar la sostenibilidad del sistema.

1. El sistema portugués de solidaridad y seguridad social

Portugal cuenta con un sistema de seguridad social inspirado en el principio constitucional de Estado Social, garantizando la protección de los ciudadanos a lo largo de todo el ciclo de vida. La Ley de Bases de la Seguridad Social establece con claridad dos grandes componentes:

a) El sistema de protección social de ciudadanía, que constituye la vertiente no contributiva. Su objetivo es asegurar un nivel mínimo de protección y combatir situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad. Se financia fundamentalmente por impuestos generales.

b) El sistema previsional, que es la vertiente contributiva. Está diseñado para proteger a las personas que participan en el mercado laboral, garantizando prestaciones como las pensiones de vejez, invalidez o supervivencia. Se basa en un principio de solidaridad intergeneracional y funciona principalmente en régimen de reparto.

En el sistema contributivo, las prestaciones se financian a través de las cotizaciones sociales: Una parte es pagada por los trabajadores (11% del salario).

La otra corresponde a las entidades empleadoras (23,75% del salario bruto del trabajador).

Estas contribuciones constituyen la base de financiación del régimen de reparto. Paralelamente, la Ley de Bases también prevé una componente de capitalización, que permite acumular recursos en cuentas colectivas o individuales, ofreciendo prestaciones complementarias y reforzando la sostenibilidad futura del sistema. Esta articulación entre reparto y capitalización refuerza la resiliencia del modelo y permite distribuir mejor los riesgos.

Como podemos observar, tanto las contribuciones como el gasto en pensiones han aumentado de forma significativa entre 2022 y 2026. Las contribuciones crecen en torno al 44%, reflejando la buena evolución del empleo y de los salarios. Por su parte, las pensiones aumentan cerca del 40%, impulsadas por las actualizaciones vinculadas a la inflación y por el envejecimiento de la población.

Aunque el ritmo de crecimiento se va moderando, las contribuciones siguen situándose por mucho encima del gasto, lo que contribuye a la estabilidad del sistema en el corto plazo. Sin embargo, la convergencia de las tasas de crecimiento nos recuerda que es fundamental avanzar en la diversificación de las fuentes de financiación, reforzando así la sostenibilidad a largo plazo.

2. Diversificación de fuentes de financiación del sistema previsional

Cuando analizamos las limitaciones del sistema contributivo, hay tres factores que destacan de forma clara. En primer lugar, el envejecimiento demográfico, que significa que cada vez hay menos trabajadores por cada pensionista, poniendo presión directa sobre el equilibrio financiero. En segundo lugar, la fuerte dependencia del empleo, ya que el sistema se financia principalmente a través de cotizaciones; por eso, cualquier desaceleración del mercado laboral tiene un impacto inmediato en los ingresos. Y, en tercer lugar, enfrentamos presiones estructurales, derivadas de cambios económicos, sociales y tecnológicos que afectan la dinámica salarial, las carreras contributivas y la sostenibilidad futura del sistema. Todo ello evidencia la necesidad de reforzar el modelo con fuentes de financiación más diversificadas y estables.

En Portugal, la necesidad de reforzar la sostenibilidad del sistema ha llevado, en la última década, a diversificar las fuentes de ingresos complementarias a las contribuciones laborales. Además de las cotizaciones sociales, la legislación portuguesa contempla otras fuentes que alimentan la financiación del subsistema contributivo, en especial el Fondo de Estabilización Financiera de la Seguridad Social.

Entre estas fuentes destacan:

- Una parte de las contribuciones sociales destinada explícitamente a capitalización (2% a 4% de las cotizaciones de los trabajadores).
- Los excedentes anuales del sistema previsional, cuando los hay.
- Ingresos derivados de la venta o gestión de patrimonio perteneciente a la seguridad social.
- Rendimientos financieros generados por las inversiones del fondo de capitalización.

A partir de 2017, Portugal introdujo un paso decisivo: la consignación de ingresos fiscales específicos para complementar y diversificar las fuentes de financiación de la seguridad social, particularmente del sistema de pensiones. Entre estos instrumentos fiscales destacan:

- El Adicional al Impuesto Municipal sobre Inmuebles (AIMI), cuya recaudación se transfirió al Fondo de Estabilización Financiera a partir de 2017.
- El AIMI (Adicional al Impuesto Municipal sobre Inmuebles) es un tributo portugués creado en 2017 que complementa el impuesto municipal sobre bienes inmuebles (IMI). Su finalidad es gravar el patrimonio inmobiliario de mayor valor, aportando ingresos adicionales tanto al Estado como —en parte— a la Seguridad Social portuguesa.
- El AIMI se aplica sobre el valor patrimonial tributario (VPT) de los bienes inmuebles urbanos situados en Portugal, en particular:
 - Terrenos para construcción
 - Viviendas
- El impuesto se aplica a Personas físicas, Personas jurídicas (empresas) y Herencias indivisas
- Para individuos, el impuesto incide sobre la suma del valor de todos los inmuebles urbanos del contribuyente, pero con deducciones importantes:

Se deducen 600 000 € del valor total tributado por persona. Para parejas casadas o unidas de hecho que optan por tributación conjunta, la deducción es de 1,2 millones de euros.

Las tasas aplicadas a personas físicas son de:

- 0,7% sobre la base imponible hasta 1 millón de euros (después de la deducción).
- 1% sobre la parte entre 1 y 2 millones de euros.
- 1,5% sobre el valor que exceda los 2 millones de euros. (Tasa agravada para grandes patrimonios).
- Las empresas no tienen derecho a deducción y tributan así:
- 0,4% sobre el valor total de los inmuebles urbanos.

- 7,5% si el inmueble está afecto a actividades de “promoción inmobiliaria”, cuando se considere que la empresa posee inmuebles exclusivamente para uso personal de los socios (medida antiabuso).

La base del impuesto se determina con el valor total tributado vigente el 1 de enero del año correspondiente, y el pago se realiza generalmente en septiembre.

Esencialmente, el AIMI busca gravar grandes patrimonios inmobiliarios, no a la vivienda habitual de valor medio.

Desde 2017, una parte relevante de su recaudación está consignada al Fondo de Estabilización Financiera de la Seguridad Social, contribuyendo a reforzar la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Una parte de la recaudación del Impuesto sobre el Rendimiento de las Personas Colectivas (IRC), consignada al mismo fondo a partir de 2018

Además del AIMI, otra fuente importante de diversificación financiera es la consignación de una parte de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas (IRC) a la Seguridad Social. Desde 2018, una fracción de este impuesto —que refleja la actividad y los beneficios de las empresas— se transfiere directamente al Fondo de Estabilización Financiera. Esta medida permite que el sistema de pensiones no dependa exclusivamente de las cotizaciones laborales y que pueda beneficiarse también del dinamismo económico y del tejido empresarial. En consecuencia, el IRC se convierte en un instrumento adicional de estabilidad, contribuyendo a reforzar la sostenibilidad del sistema en el medio y largo plazo.

Con estas decisiones, Portugal avanzó en un proceso claro de diversificación: el sistema dejó de depender exclusivamente de las cotizaciones vinculadas al mercado laboral y pasó a contar también con ingresos fiscales estables, estructurales y menos sensibles a crisis económicas o demográficas.

Si analizamos la evolución de las diferentes fuentes de financiación entre 2017 y 2026, todas expresadas en millones de euros, observamos un patrón muy claro. Dentro de las recetas no contributivas, los rendimientos financieros del Fondo son, con mucha diferencia, la componente más significativa. Incluso en los años en que fluctúan —como en 2023— siguen representando valores muy superiores a los del AIMI o del IRC.

En comparación, las transferencias procedentes del AIMI y del IRC muestran importes mucho más reducidos y variables a lo largo del período. Aunque desempeñan un papel importante como instrumentos de diversificación, su peso es claramente residual frente al volumen generado por los rendimientos.

3. El Fondo de Estabilización Financiera de la Seguridad Social (FEFSS)

El FEFSS, creado en 1989, es el principal instrumento de capitalización pública del sistema previsional portugués. Su misión es reforzar la sostenibilidad del régimen de pensiones y asegurar una reserva financiera capaz de garantizar, en caso de choques, el pago de prestaciones durante un período significativo.

El fondo posee autonomía administrativa y financiera y gestiona un patrimonio cuyo valor ha alcanzado niveles históricamente elevados. Este patrimonio se alimenta tanto de fuentes contributivas como de las nuevas fuentes fiscales consignadas.

La política de inversión del fondo combina prudencia, diversificación y transparencia, priorizando activos de bajo riesgo y elevada liquidez. El objetivo es proteger el valor del patrimonio a largo plazo, evitando volatilidades excesivas y contribuyendo de manera gradual y consistente a la estabilidad financiera del sistema de pensiones.

Una curiosidad - El FEFSS estuvo presidido durante varios años por el profesor Manuel Baganha, actual asesor de la OISS.

El FEFSS se ha consolidado, así como un verdadero pilar estructural del sistema: funciona como un mecanismo de ahorro colectivo intergeneracional que complementa el régimen de reparto y refuerza la seguridad financiera futura.

En octubre, el Fondo de Estabilización Financiera de la Seguridad Social alcanzó un valor de 41.574 millones de euros, una dimensión que refleja el papel cada vez más relevante del Fondo dentro del sistema. Este volumen equivale aproximadamente al 14% del PIB, lo que demuestra su importancia macroeconómica y su capacidad para actuar como un verdadero instrumento de estabilidad.

En términos operativos, el Fondo representa actualmente el equivalente a 25,31 meses de pago de pensiones, una reserva que ofrece una protección significativa frente a contextos de volatilidad económica o tensiones demográficas.

En cuanto al desempeño financiero, el Fondo presenta una rentabilidad acumulada en el año del +4,10%, resultado que confirma la eficacia de una gestión prudente, diversificada y orientada al largo plazo. Este rendimiento contribuye de forma directa a reforzar la sostenibilidad del sistema de pensiones y a aumentar la resiliencia de la seguridad social portuguesa.

El modelo de gobernanza del Fondo de Estabilización Financiera se basa en tres pilares fundamentales. En primer lugar, una gestión prudente y diversificada, que combina distintos tipos de activos y mercados con el objetivo de reducir riesgos y garantizar la solidez del Fondo en diferentes contextos económicos. Esta prudencia no significa inmovilismo, sino una estrategia equilibrada que busca proteger el patrimonio y, al mismo tiempo, generar un rendimiento sostenible.

En segundo lugar, el Fondo opera con un claro enfoque de largo plazo. Las decisiones de inversión no se orientan por la volatilidad del corto plazo, sino por la necesidad de garantizar estabilidad financiera a lo largo de muchos años. Esta visión estratégica permite que el Fondo actúe como un verdadero instrumento de reserva, capaz de absorber choques económicos y asegurar continuidad en las prestaciones.

Y, finalmente, todo este modelo contribuye de forma decisiva a la estabilidad intergeneracional. El FEFSS no está pensado únicamente para responder a las necesidades actuales, sino para proteger a las generaciones futuras, reforzando la sostenibilidad del sistema de pensiones y promoviendo un reparto equitativo de responsabilidades entre generaciones.

4. Desafíos y creación del grupo de trabajo para la sostenibilidad (2025)

A pesar de los avances, el sistema afronta desafíos bien conocidos en toda la región iberoamericana: el envejecimiento de la población, la disminución de la población activa, la transformación del mercado de trabajo, la volatilidad económica global y la presión sobre el gasto en pensiones.

Recientemente, el Tribunal de Cuentas de Portugal ha señalado importantes deficiencias en este ámbito.

En primer lugar, se destaca la inexistencia de una evaluación global e integrada de los activos y pasivos financieros presentes y futuros de nuestros sistemas de protección social públicos. Esta ausencia limita el conocimiento sobre las posibles necesidades de financiación para cubrir déficits de autofinanciamiento y sus impactos sobre las finanzas públicas, así como sobre la distribución de costos y beneficios entre generaciones.

El Tribunal también subraya que la tasa contributiva global debería revisarse quinquenalmente con base en estudios actuariales, lo que aún no ha ocurrido. La falta de estos estudios impide una evaluación rigurosa del costo efectivo de la cobertura de cada riesgo social, reduce la transparencia en la gestión financiera y dificulta la estimación del impacto de cambios legislativos en las prestaciones sociales.

Finalmente, se observa que la tasa contributiva global no considera el régimen de equivalencias ni las responsabilidades contingentes que éste genera, ni ha sido revisada tras la retirada de ciertas prestaciones del sistema previsional, como las pensiones anticipadas del régimen de flexibilización de edad, integradas ahora en el sistema de protección social no contributivo.

En conclusión, estas deficiencias evidencian la necesidad urgente de implementar estudios actuariales completos y evaluaciones integradas de sostenibilidad, para asegurar la transparencia, la equidad intergeneracional y la solvencia de los sistemas de protección social.

Consciente de este escenario, en 2025 el Gobierno portugués creó un grupo de trabajo especializado para estudiar de forma integral la sostenibilidad de la seguridad social. Este grupo tiene la responsabilidad de analizar proyecciones demográficas, evolución del mercado laboral, dinámica de ingresos contributivos, rentabilidad de la capitalización y sostenibilidad a largo plazo del régimen de pensiones.

El objetivo es garantizar una visión estratégica, integradora y transparente que permita reforzar la planificación intergeneracional y anticipar las necesidades futuras del sistema.

Conclusión

La experiencia portuguesa demuestra que un sistema basado en la solidaridad y la contributividad puede fortalecerse significativamente cuando se adoptan estrategias de diversificación de fuentes de financiación y se construyen reservas de capitalización robustas, gestionadas con rigor y visión de futuro.

El fortalecimiento del Fondo de Estabilización Financiera, la introducción de ingresos fiscales consignados y la creación de un grupo de trabajo sobre sostenibilidad reflejan un compromiso claro con la responsabilidad intergeneracional y la estabilidad del sistema.

Espero que la experiencia de Portugal pueda servir como referencia útil para los países aquí presentes y contribuir al debate sobre modelos de financiación más equitativos, resilientes y sostenibles. Muchas gracias por su atención.

Panel II

Financiación y Beneficios de la Seguridad Social II. Experiencias

Sistema Contributivo de Seguridad Social de El Salvador

Nuria Zuleyma Hernández

Instituto Salvadoreño de Seguro Social - ISSS

Financiamiento de la Salud en la República Argentina

José Pedro Bustos

OISS- Argentina

Evolución y Retos del Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana

Félix Joel Almonte Inoa

Dirección General de Jubilaciones y Pensiones – DGJP República Dominicana

Sistema Contributivo de Seguridad Social de El Salvador Financiación · Cobertura · Beneficios · Propuestas de mejora y desafíos

**Nuria Zuleyma Hernández
Instituto Salvadoreño de Seguro Social - ISSS**



Profesional con sólida trayectoria en administración pública y gestión organizacional, con más de 30 años de experiencia. Ha ocupado cargos directivos en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y en el Ministerio de Hacienda, incluyendo Subgerente de Aseguramiento, Recaudación y Beneficios Económicos y directora de Recursos Humanos. Posee amplia experiencia en remuneraciones, selección de personal, desarrollo organizacional, análisis técnico y gestión recaudatoria y pago de beneficios en el Régimen de Salud del ISSS. Licenciada en Administración de Empresas, complementada con formación gerencial y especialización en servicio público.

Sistema Contributivo de Seguridad Social de El Salvador

Financiación • Cobertura • Beneficios • Propuestas de mejora y desafíos

En primer lugar, agradezco a los funcionarios, organismos e instituciones que realizaron esfuerzos conjuntos para llevar a cabo este evento. El Simposio Iberoamericano sobre Fuentes de Financiación de los Sistemas de Seguridad Social nos abre un espacio valioso para exponer y difundir las experiencias de cada país participante en materia de seguridad social.

Es importante destacar que cada uno de los aportes que se compartan en este foro viene a fortalecer nuestros sistemas. El reto no es solo exponer, sino retomar los aspectos relevantes para nuestros países y formular propuestas de mejora concretas que puedan trasladarse al quehacer institucional.

Como representantes de El Salvador, expresamos nuestras altas expectativas y nuestro profundo interés tanto en el rol de expositores como en el de audiencia. A continuación, presentamos el Sistema Contributivo de la Seguridad Social de El Salvador, organizado en cuatro ejes: financiación, cobertura, beneficios, y propuestas de mejora y desafíos.

1. ¿Cómo está constituido el modelo contributivo de la Seguridad Social en El Salvador?

Para otorgar los beneficios de la seguridad social en El Salvador —relacionados con el componente de salud (atención preventiva, curativa, salud mental, entre otros) y con las prestaciones económicas—, el modelo contributivo descansa sobre tres vertientes:

- **Aportes de los afiliados:** comprende a los trabajadores insertados en el mercado laboral, ya sea en una empresa —persona natural o jurídica— o de forma independiente.
- **Contribución de los empleadores** de los diferentes sectores económicos del país.
- **Participación presupuestaria del Estado.**

Estas tres vertientes constituyen los actores financistas del sistema, lo que hace que el modelo contributivo salvadoreño sea de carácter tripartito.

Variables que regulan la cotización

Tres variables condicionan la aplicación del sistema:

- **Techo máximo cotizable:** \$1,000.00. Esto significa que, aunque un trabajador devengue un salario mensual de \$3,000.00, la cotización se calcula únicamente sobre \$1,000.00.
- **Porcentaje de aporte:** 10.5% del salario, desglosado en 7.5% a cargo del empleador y 3% a cargo del trabajador.
- **Aporte del Estado:** \$571,428.57.

Cobertura de la Población Económicamente Activa (PEA)

La cobertura actual de la PEA es del 36%. La población total de El Salvador es de 6.1 millones de habitantes, de los cuales 2.1 millones conforman la población económicamente activa. De ese total, únicamente el 36% —aproximadamente 985,000 trabajadores— se encuentra cubierto por el sistema.

2. Marco legal

El marco regulatorio de la seguridad social en El Salvador establece las directrices que orientan el accionar institucional. El principio fundamental es actuar conforme a bases legales y en armonía con las exigencias del campo de la seguridad social. Las normas más relevantes son:

- **Constitución de la República:** como ley primaria, manda al Estado a garantizar a la población el goce de la libertad, la justicia, la equidad y la salud.

- **Ley del Seguro Social:** ordena diseñar, formular y estructurar un sistema de salud que garantice equidad y calidad, y que asegure la satisfacción de las necesidades de la población.
- **Normas Técnicas de Control Interno:** miden el rendimiento de cada una de las acciones, políticas, planes, programas y lineamientos ejecutados por quienes están al frente del desarrollo de la seguridad social. Sin evaluación de resultados, difícilmente se alcanza el objetivo para el cual fueron diseñados esos instrumentos.
- **Ley de Mejora Regulatoria:** orientada a reducir el número de trámites y requisitos para que empleadores y trabajadores puedan incorporarse con mayor facilidad al sistema.
- **Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas:** facilita todo tipo de trámite, promoviendo la digitalización y la simplificación de procesos.
- **Ley de Ética Gubernamental:** diseñada para garantizar transparencia en el accionar institucional.
- **Ley Nacer con Cariño:** orientada a garantizar un parto respetado y una atención cariñosa desde la concepción. Esta ley refleja una visión de largo plazo: el niño que nace hoy, con el respeto y la protección debidos, será mañana el asegurado y cotizante del sistema.
- **Ley de Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores:** contempla con prioridades a esta población para no violentar los derechos que pudieron haberse vulnerado en el pasado. Con estas dos últimas leyes, el sistema traza una línea de atención que abarca todo el curso de vida: desde la concepción hasta la adultez mayor.

3. Beneficios por regímenes de cobertura

El Salvador cuenta con cinco regímenes de cobertura:

Régimen General

Este régimen data de 1954, lo que equivale a 71 años de vigencia. La cotización es del 10.5% (7.5% empleador, 3% trabajador), y cubre a todo trabajador sujeto a un empleador, sea persona natural o jurídica.

Régimen de Trabajador Independiente

Nació en 2018, con 7 años de vigencia. El aporte no es porcentual, sino mediante cuota fija:

- **\$40.00** para el trabajador individual (calculado sobre un salario base de \$380.00).
- **\$56.00** cuando el trabajador tiene grupo familiar (calculado sobre un salario base de \$533.33).

Estas cuotas fueron definidas mediante estudios actuariales basados en la Encuesta de Hogares, tomando como referencia la distribución de masas salariales en el país.

Régimen Especial del Sector Doméstico

Inició en 2010, con 15 años de vigencia. La cotización se aplica sobre el monto del salario mínimo vigente (\$42.93 actualmente), con el 10.5% de ese valor: 7.5% a cargo del empleador y 3% a cargo del trabajador. A medida que cambia el salario mínimo, la cuota se ajusta de forma correspondiente.

Las personas cubiertas son quienes se dedican a labores del hogar de manera recurrente: amas de llaves, motoristas, jardineros y similares.

Régimen Especial Salvadoreño Seguro

Nació en 2017, con 8 años de vigencia. No está dirigido al segmento de trabajadores formales. Está diseñado para personas que residen en el exterior, siendo los principales beneficiarios los familiares que permanecen en El Salvador. La cuota es de \$76.20, calculada también sobre el salario mínimo vigente.

Régimen de Cotizante Voluntario

Nació en 2017, con 8 años de vigencia. La cuota es de \$23.73. Este régimen está orientado a trabajadores que, por una u otra razón, no lograron pensionarse, ya sea por la variable de edad o porque no alcanzaron las 25 semanas de cotización requeridas por la legislación salvadoreña.

Régimen de Marino Mercante

Brinda cobertura a trabajadores salvadoreños que laboran en buques extranjeros y navieras que operan en el país, en ocupaciones como servicio de bar, ayudantes de cocina, tripulación y otras especialidades a bordo. La cuota es de \$35.00.

Al nacer este régimen, se caracterizó por estar conformado principalmente por población joven, algunos de los cuales ya tenían grupo familiar. Dado que estos trabajadores podían estar en alta mar por seis meses o más, sus familias quedaban desprotegidas a pesar de que ellos contaban con seguros internos. Este régimen les garantiza cobertura también a los familiares que permanecen en el país.

4. Número de cotizantes por régimen

Régimen	Empleadores	Trabajadores
General	~37,000	993,894
Sector Doméstico	1,481	1,764
Trabajador Independiente	—	9,754
Salvadoreño Seguro	—	164
Marino Mercante	—	34
Cotizante Voluntario	—	5,902
Pensionados cotizantes (7.8% – solo salud)	—	21,656
TOTAL TRABAJADORES	—	1,011,512

El Régimen de Trabajador Independiente es el que muestra mayor dinamismo y crecimiento. El Régimen de Sector Doméstico, por su parte, es uno de los que recibe mayor énfasis en divulgación con el fin de ampliar su cobertura.

Cabe señalar que los pensionados que cotizan el 7.8% a la seguridad social tienen derecho únicamente a los servicios de salud.

Perfil etario de la población asegurada

El mayor rango de edad de la población inscrita se concentra entre los 27 y 37 años, lo cual es favorable, dado que las probabilidades de enfermedades crónicas son bajas en ese rango. Sin embargo, llama la atención que 71,008 asegurados se encuentran entre los 57 y 67 años, grupo que presenta mayor índice de enfermedades crónicas y, por tanto, representa un costo más elevado para el sistema.

5. Beneficios en materia de salud

Para el Régimen General, el Régimen de Trabajador Independiente y el Régimen del Sector Doméstico, el portafolio de salud incluye, entre otros:

- Intervenciones quirúrgicas de diversa complejidad.
- Medicamentos y exámenes de laboratorio.
- Atención de parto.
- Programas de salud mental.

- Consultas médicas preventivas y curativas.

Adicionalmente, se ofrecen prestaciones económicas: pago de subsidio por incapacidad temporal, pensiones por riesgo profesional y auxilio de sepelio.

En los Regímenes Especiales —Salvadoreño Seguro, Marino Mercante y Cotizante Voluntario—, los asegurados tienen derecho a servicios de salud. Los dos primeros extienden ese beneficio también a sus beneficiarios.

6. Beneficios económicos

El Salvador reconoce pensiones únicamente por riesgos profesionales (riesgos laborales). Los rubros son:

- **Pensión por invalidez:** la Comisión Calificadora de Invalidez evalúa al trabajador; para acceder a la prestación, debe acreditarse un menoscabo mínimo del 21% que le impida continuar desempeñando su trabajo. El ISSS realiza el cálculo conforme a la reglamentación vigente. Las pensiones oscilan entre un mínimo de \$119.70 y un máximo de \$700.00. Los porcentajes de asignación son del 30%, 40%, 36%, 60% y 67%, según el salario, la siniestralidad y las condiciones del trabajador. En el último trimestre se registró un monto de pago de \$230,604.
- **Pensión por asignación:** para aquellos casos en que el menoscabo ya no requiere evaluación periódica porque ha sido dictaminado como total; equivale siempre al 20% de la pensión mínima.
- **Pensión por orfandad:** destinada a los hijos que quedan sin sustento económico. Monto pagado a la fecha: \$151,000.
- **Pensión para progenitores:** se asigna previa verificación de la dependencia económica de los padres del trabajador fallecido. Monto pagado a la fecha: \$27,342.
- **Pensión por viudez:** monto pagado a la fecha: \$482,946.

Prestaciones económicas globales

Las prestaciones económicas se pagan bajo tres rubros:

- **Subsidios:** es el rubro de mayor preponderancia, con un pago aproximado de \$54,000,000. Se incluyen el subsidio por maternidad (\$22,000,000, pagado al 100%) y el subsidio por accidente de trabajo (\$700,000). Estas erogaciones se financian con la cotización del 10.5% del Régimen General y las cuotas de los regímenes especiales.
- **Pensiones por riesgo profesional.**
- **Auxilios de sepelio:** hasta el año pasado se cancelaban para toda la población cotizante fallecida. Actualmente, esta prestación para trabajadores activos y pensionados comunes fue absorbida por el Instituto Salvadoreño de Pensiones (ISP). El ISSS conserva únicamente el pago para los regímenes especiales y los casos de riesgos profesionales, con un monto actual de \$136,000, lo que representa una disminución considerable respecto a períodos anteriores.

7. Desafíos

Sostenibilidad financiera

La sostenibilidad financiera es un desafío transversal a todos los sistemas de seguridad social. En El Salvador existen planes estratégicos gubernamentales orientados a definir las acciones necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema, considerando el envejecimiento progresivo de la población y otras variables que inciden en los costos. Una premisa fundamental es que las medidas adoptadas no perjudiquen a ningún sector de la población.

Cultura de cumplimiento

La ausencia de una cultura de cumplimiento es uno de los puntos neurálgicos del sistema: la seguridad social no se percibe como una inversión, sino como una obligación. Para revertir esta visión, se tiene previsto realizar foros y eventos con la empresa privada y pública, orientados

a generar conciencia sobre las responsabilidades, los retos y los beneficios que conlleva el cumplimiento en el pago de cotizaciones.

7.3 Equilibrio generacional

Este desafío consiste en garantizar que las acciones y proyectos del presente no afecten negativamente a las generaciones cotizantes futuras. En el marco del quinquenio 2020-2025, se han ejecutado acciones estratégicas como la apertura de un nuevo centro de atención de salud, la incorporación de equipos de oncología, de tratamiento de insuficiencia renal, y el fortalecimiento de la atención en psiquiatría y psicología —incluyendo un programa 24/7 de asistencia virtual—. Todos estos proyectos deben dimensionarse de forma tal que no comprometan el equilibrio financiero del sistema a futuro.

Mora patronal

Se cuenta con una política de prevención y recuperación de mora, orientada no solo a recuperar los recursos de manera reactiva, sino también a prevenir que los niveles de morosidad continúen creciendo.

Incremento de asegurados

Este reto se considera alcanzable dado el conjunto de proyectos impulsados por el Gobierno para la generación de empleo formal. Para la inserción de jóvenes graduados de bachillerato y universidades al mercado laboral, se cuenta con el Instituto de Formación INCAF, que capacita en diferentes áreas de la economía y en los segmentos de micro, pequeña, mediana y gran empresa. El objetivo es ampliar la población económicamente activa cubierta por el sistema.

Elusión y evasión

La elusión se detecta a través de los programas de inspección, mediante la identificación de empleadores que reportan salarios inferiores a los realmente devengados. La evasión consiste en el ocultamiento deliberado de trabajadores al sistema. Ambas prácticas generan un detrimento en las finanzas institucionales y dejan a los trabajadores desprotegidos.

Ampliación de cobertura a sectores vulnerables

Se han identificado sectores que permanecen invisibilizados para el sistema: personas con discapacidad, adultos mayores, trabajadores del sector agrícola y pesquero. Asimismo, se ha identificado el creciente segmento de los trabajadores remotos —quienes trabajan desde casa con sus propios recursos— como un grupo que aún no se encuentra cubierto por la seguridad social.

En el caso de los trabajadores de delivery, se ha identificado una población de 45,170 personas en esta ocupación, de las cuales entre el 67% y el 80% son jóvenes con alta siniestralidad por el tipo de actividad que realizan y que actualmente no cuentan con cobertura.

Propuestas de fortalecimiento

Incremento de la tasa de cotización

La tasa actual del 10.5% no armoniza con las exigencias actuales del sistema, considerando que lleva 32 años sin modificarse. Se manejan dos escenarios preliminares:

- **Opción 1:** incremento del 1%, pasando al 11.5%.
- **Opción 2:** incremento del 2%, pasando al 12.5%.

Ambas opciones están en etapa de análisis y no constituyen una decisión definitiva.

Eliminación del techo máximo cotizable

El techo de \$1,000.00 lleva 10 años sin modificarse. Se evalúa su eliminación con el fin de ampliar la base de cotización.

Tercerización de la mora

Se plantea trasladar a terceros la gestión de cobro de la mora acumulada para incrementar la efectividad en su recuperación.

Plan de identificación y captación de empleadores

El proyecto contempla la formalización de empleadores que desarrollan actividad económica y cuentan con trabajadores, pero que nunca se han registrado ante el seguro social. También incluye a empleadores inscritos que no han reportado cotizaciones. Como incentivo, no se impondría recargo por el tiempo no afiliado, aunque las cotizaciones ya registradas no son eliminables. Por razones de protección a los trabajadores, este proyecto aplicaría únicamente desde 1998 en adelante.

Revisión de los regímenes especiales

Se iniciará una revisión de los regímenes especiales, incluyendo sus beneficios y sus cuotas, para evaluar su pertinencia y sostenibilidad.

Simplificación y digitalización de trámites

Se están digitalizando 27 trámites para que la población pueda realizarlos desde casa. Esta iniciativa se desarrolla en coordinación con diversos organismos y ya cuenta con acciones en marcha.

Separación de tasas de cotización

Se está desarrollando un estudio —con participación de la OIT— para analizar la separación de las tasas de cotización de salud y del régimen de riesgos profesionales. Con el 10.5% actual se cubren simultáneamente enfermedad común, riesgos laborales y maternidad.

Campañas de inspección focalizadas

Se implementarán campañas de inspección con mayor énfasis en los sectores económicos con mayor vulnerabilidad a la evasión.

Incorporación de nuevos sectores laborales

La legislación vigente faculta al instituto para incorporar gradualmente nuevos sectores laborales mediante estudios actuariales, siempre que no se afecte el equilibrio financiero del instituto. Se realizarán los estudios correspondientes.

Reforma legal

La ley vigente cuenta con componentes que requieren actualizarse para armonizar con las exigencias actuales. Este proceso de reforma legal está en curso.

Transformación del modelo de atención en salud

Se busca transitar hacia un modelo integral que aborde el curso completo de la vida: etapa gestacional, primera infancia, adolescencia, adultez y vejez. El enfoque incluye diagnóstico preventivo, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos.

Entre las acciones en ejecución se encuentran: servicios de atención domiciliaria para pacientes crónicos, entrega de medicamentos a domicilio para personas con cáncer e insuficiencia renal, mejora en la cadena de suministro y la implementación de soluciones tecnológicas como el expediente electrónico e incapacidades electrónicas —que permiten gestionar el subsidio sin desplazamiento físico del trabajador ni del empleador—.

Resumen

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), como entidad responsable de ejecutar los programas, políticas, leyes, reglamentos y lineamientos en materia de seguridad social —en armonía con la Constitución de la República y la Ley del Seguro Social—, se encuentra en un proceso de mejora continua orientado a fortalecer, transformar, modernizar y sistematizar la

gestión de la seguridad social, tanto para la población ya cubierta como para los sectores aún desprotegidos.

En ese marco, el Gobierno de El Salvador, a través del ISSS, impulsa acciones estratégicas para abordar los desafíos identificados y, en paralelo, diseña y ejecuta propuestas de fortalecimiento que forman parte de una modernización institucional destinada a mejorar el sistema de salud y el sistema contributivo, los cuales están íntimamente ligados.

Este Simposio ha sido una oportunidad enriquecedora: nos ha permitido capitalizar las experiencias de los delegados de los países participantes y, al mismo tiempo, exponer nuestras propias experiencias y proyecciones estratégicas.

El eje central de nuestra exposición son los desafíos que se han convertido en oportunidades de mejora, traducidos en acciones concretas orientadas a fortalecer la seguridad social en tres dimensiones fundamentales: la financiación —punto medular para disponer de los recursos que requiere la población afiliada—, la ampliación de cobertura hacia los sectores excluidos, y la modernización tecnológica de los procesos administrativos.

Financiamiento de la Salud en la República Argentina

José Pedro Bustos

**Director de Acción Regional para el Cono Sur de la OISS.
Argentina**



Abogado y Procurador (UBA) con un Máster en Dirección y Gestión de Sistemas de Seguridad Social (OISS/Universidad de Alcalá). Posee una trayectoria de más de 30 años liderando organismos estratégicos de salud y seguridad social en Argentina y el ámbito internacional. Actualmente se desempeña como director de Acción Regional para el Cono Sur de la OISS. Especialista en alta gerencia pública, ha ocupado roles críticos como Gerente General y Gerente de Gestión Estratégica en la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación. Su experiencia técnica destaca en la regulación del sistema de obras sociales, la gestión de acuerdos multilaterales (MERCOSUR) y la promoción de la igualdad de trato en el ámbito laboral.

Reconocido académico y autor, es director y docente de posgrado en instituciones de prestigio como la UBA, UCA e ISALUD. Coautor de obras fundamentales sobre derecho laboral y sistemas de salud, aportando una visión experta en la evolución normativa y políticas de cobertura social inclusivas.

Financiamiento de la Salud en la República Argentina

Buenas tardes a todos los presentes y buenas tardes a todos lo que nos están viendo de un modo virtual. Antes de hablar del financiamiento tengo que dar una breve explicación de cómo funciona el sistema de salud, porque si no, sería incomprensible abordar directamente lo que es el financiamiento.

Me parecen interesantes estos encuentros y este simposio, como dijo la doctora Nuria Hernández (El Salvador), recién, no solamente por tratarse de un simposio, sino por compartir experiencias internacionales que nos nutren a todos en cada uno de nuestros países para ir fortaleciendo y mejorando la seguridad social en todos sus aspectos.

En la República Argentina hay 3 subsectores del sistema de salud, uno eminentemente público, es decir, hospitales públicos que están a cargo de la Nación, de las provincias o de los municipios. Otro subsistema que nosotros llamamos de la seguridad social, pero que en realidad es de obras sociales, porque, en realidad, todos los subsectores de la salud constituyen la seguridad social; y un último de empresas de medicina prepaga.

Las obras nacionales son entidades prestadoras de salud, básicamente administradas por asociaciones sindicales, 3/4 partes de estas obras sociales están en manos de las asociaciones sindicales.

Después, hay algunas otras obras sociales que están vinculadas con personal de dirección de empresas. Además, hay otras obras sociales de empresas privadas y algunas obras sociales de empresas del Estado nacional. A su vez, hay obras sociales de los empleados públicos de las provincias de la República Argentina.

En la Argentina tenemos 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires, que no es jurídicamente una provincia, pero está constituida como tal, tiene las mismas obligaciones y los mismos derechos que todas las provincias. Así que tenemos 24 obras de empleados públicos de provincia.

Por su parte, está el Instituto Nacional de Servicios Sociales para jubilados y pensionados, conocido como PAMI, que como bien dice su nombre le brinda servicios a los pensionados de la República Argentina que tiene algo más de 5.000.000 de beneficiarios. Además, hay una obra social de las Fuerzas Armadas. Hasta hace pocos años existía una obra social de cada una de las 3 Fuerzas Armadas -Ejército, Armada y Aérea- Hace pocos años se unificaron en una sola obra social las 3 fuerzas. A su vez, cada universidad nacional tiene derecho a tener su propia obra social. Hoy en Argentina hay 57 universidades nacionales y hay 27 obras sociales de dichas universidades. Finalmente, el Poder Judicial y el Poder Legislativo tienen una obra social propia, cada uno de ellos.

Como ven, el sistema de salud es muy fragmentado y segmentado, cada subsector no se interrelaciona con los otros. Esta situación torna, por un lado, más cara la prestación; y por otro, hace que el sistema sea inequitativo, pues no toda la población tiene acceso a la misma cobertura de salud.

La explicación de por qué las obras sociales están subdivididas en tantos sub regímenes es, muy brevemente, la siguiente. Las obras sociales del Poder Judicial y la del Legislativo sostienen que, como la autoridad de Contralor de las Obras Sociales es un organismo dependiente del Poder Ejecutivo, no pueden depender de otro poder, es decir, de una autoridad distinta al Legislativo o al Poder Judicial. Rápidamente creo que esta observación se revertiría con el argumento de que en realidad se trata de prestación de salud, no de la facultad de los jueces de dictar sentencias o de los congresales de dictar leyes.

Por su parte, las obras sociales de las universidades nacionales justifican su existencia en el hecho de respetar la autonomía universitaria. Sin embargo, este argumento es falaz. En efecto, la autonomía universitaria está vinculada con la autonomía de cátedra; no tiene ninguna relación con la prestación de salud.

Finalmente, la existencia de una obra social de las Fuerzas Armadas, excluida del sistema nacional de salud, está justificada en cuestiones de seguridad nacional. A mi entender esta no es una explicación plausible, porque cuestiones de seguridad tampoco tienen relación con la prestación de salud.

Por otra parte, el sistema privado es un sistema voluntario para la gente de mejores ingresos, que puede acceder a una cobertura distinta de lo que brinda el Estado, pero como veremos a continuación, tiene una relevancia mucho más importante de lo que suele tener en otras partes del mundo y de Iberoamérica.

Me parece importante destacar la relación que tiene el hecho que Argentina sea un país federal, con el sistema de salud que –entre otras cuestiones– explica también por qué hay 24 obras sociales de empleados públicos de provincias.

El artículo 121 de la Constitución Nacional de Argentina establece que toda atribución no delegada en el poder federal, es decir, en el gobierno federal, queda reservada a cada una de las provincias. La salud no fue delegada al Estado federal, con lo cual cada una de las provincias tiene derecho a establecer un régimen de salud propio. La fragmentación, por eso, es cada vez mayor y es más difícil de universalizar la cobertura y aplicar su financiamiento de modo más razonable.

Esta última cuestión, que la salud no sea un tema federal, se está poniendo en crisis en los últimos años con opiniones de juristas destacados de la República Argentina, sobre la base de estos 2 fundamentos: en primer término, la Constitución Argentina se discutió en el año 1853. En ese año la salud pública no existía como tal. No había un concepto de salud pública.

Entonces lo que sostiene nuestros juristas es que, en realidad, no es que no estuvo delegada la salud en el Gobierno federal, sino que directamente no se trató el tema porque no existía. Doy un ejemplo burdo: es como pensar que en 1853 hubiéramos hablado de energía nuclear, no se hablaba de lo que no existía.

El segundo argumento es que en la Argentina la doctrina de la Corte Suprema de Justicia indica que todas las materias que Argentina internaliza en su derecho interno por vía de suscripción de tratados se federalizan. Aun cuando no lo hubieran sido antes. En síntesis, deberíamos revisar, a criterio de destacados juristas, esta concepción de que la salud no sea un tema federal.

Por otra parte, en Argentina tenemos 759 empresas de medicina prepaga, muchas de ellas con muy pocos beneficiarios. A su vez, hay 291 obras sociales nacionales, 24 obras sociales de empleados públicos de provincias, 27 obras sociales universitarias y las de las Fuerzas Armadas, la del Poder Legislativo y la del Poder Judicial.

Ahora veremos algunos datos vinculados con el gasto de Argentina en materia de salud.

El 11.25 del PBI es lo que gasta Argentina en salud. Este indicador, no implica que ese porcentaje sea adecuado o no, a veces con menos recursos se aplican mejor y a veces resultan insuficientes.

Como vimos, el sistema de salud está absolutamente fragmentado y segmentado. De este modo la atribución del Ministerio de Salud de la Nación es menor porque, como dije, la administración de la salud está a cargo de cada una de las provincias.

Además, en el año 1992, en una época de gran descentralización de la economía de la Argentina, ante una situación de déficits crónicos muy abultados y con el fin de tratar de solventar esos déficits -o directamente de sacárselos de encima-, se fue delegando obligaciones que tenía la Nación en las provincias.

En este sentido, tanto las escuelas públicas como los hospitales públicos fueron trasladados a la administración de las provincias, con el fin de sacarse de su ámbito el costo que ello tenía. Esto es lo que produjo que, al no administrar el Ministerio de Salud los hospitales públicos, comenzara a perder poder de rectoría y gobernanza. En la actualidad, hoy hay unos pocos hospitales que continúan bajo administración del Estado Nacional. Prácticamente todos están en el ámbito de cada una de las provincias.

¿Qué hace de hecho entonces el Ministerio de Salud?

Coordina algunos programas, por ejemplo, el Programa Remediar, que tiene por objeto el otorgamiento de medicamentos a la población de toda la República Argentina.

Este programa es fundamental para el suministro de medicamentos a la población argentina.

Hace algunos años se suspendió la ejecución de este programa por algunas sospechas de corrupción, por el término aproximado de 6 meses, hasta tanto se dilucidaran estos hechos de eventual corrupción. Esta situación produjo que muchas de las provincias tuvieran que modificar sus partidas presupuestarias que estaban dirigidas a brindar otros servicios a su población para la compra de medicamentos que en ese momento no suministraba el Programa Remediar.

Por otra parte, el 33 % del presupuesto que tiene el PAMI se aplica a medicamentos en farmacia. A su vez, las obras sociales de empleados públicos de provincia están solventadas por el presupuesto que le asigna el gobierno provincial a cada una de ellas. Lógicamente, cada una de las provincias tiene un gobierno distinto, un presupuesto distinto de acuerdo; y, consecuentemente, la calidad de las prestaciones también es desigual.

La obra social de empleados públicos de provincia más grande, es la de la provincia de Buenos Aires, que tiene alrededor de 2.300.000 afiliados, sobre aproximadamente 18.000.000 de habitantes.

Una de las características de la Argentina es que cada uno de los subsectores de la seguridad social no tiene posibilidad de tener otra obra social que la que su trabajo le indica, es decir, si uno es empleado público de la provincia de Tucumán, tendrá la obra social de la provincia de Tucumán y no puede elegir ninguna otra.

Si trabaja en cualquiera de las 3 Fuerzas Armadas, tendrá esa obra social.

Ahora, en lo que se denomina el Sistema Nacional del Seguro de Salud (obras sociales sindicales básicamente), de las 291 obras sociales que existen, cada beneficiario puede elegir cualquiera de ellas. Puede hacer una opción de cambio anual, es decir, una vez que elige al año puede pasarse a cualquier otra obra social.

Y ahora veremos cómo se financia el sistema de salud.

Las obras sociales nacionales se financian con un 3% del aporte del trabajador y un 6% de la contribución de los empleadores, sobre sus remuneraciones.

Una dificultad que observamos en el mundo, no solamente en Iberoamérica, es la gran cantidad de trabajadores independientes, cuya cobertura no estaba prevista ni del punto de vista previsional ni de la salud, problema que también se presenta en la Argentina.

En la Argentina se estableció en el año 2001 un sistema que se llama monotributo. Acceden al monotributo aquellos trabajadores independientes de ingresos no muy altos.

Los trabajadores independientes de ingresos más altos son responsables inscriptos, no están incluidos en el régimen del monotributo.

El monotributo tiene un triple componente: uno tributario, uno previsional y uno de salud.

El componente de salud es de 19.239 pesos argentinos, aproximadamente 12 dólares.

Imagínense que con esa suma es casi imposible poder brindar prestaciones adecuadas de salud.

A título de ejemplo, vale destacar que una consulta médica ambulatoria en Argentina, en promedio, cuesta unos 25.000 pesos argentinos -17 dólares más o menos-, es decir, el componente de salud del monotributo es inferior a lo que cuesta una consulta de 15 minutos que hace un médico de cartilla Prestacional.

En este momento se está discutiendo en la Argentina una reforma laboral en donde, entre otras cuestiones, lo que impondría -espero que no ocurra- es una baja de la contribución patronal del 6 al 5%.

De este modo se desfinanciaría el sistema de salud, que ya está bastante exhausto, en un 10% de lo que recauda actualmente.

Y acá me detendré un poco, porque me parece que es un problema que atraviesa la realidad de todos nuestros países. Falta, me parece, en Argentina claramente y en muchos países de Iberoamérica también, tomar conciencia de lo que significa la seguridad social.

En el mundo uno puede hablar de Políticas de Estado, con las cuales puede coincidir un poco más o un poco menos. Ahora, la seguridad social claramente mejora la vida de la gente, tener un buen sistema de salud, un buen sistema de pensiones y riesgos de trabajos adecuados, mejora la vida de la población. Hay que tener conciencia de cómo se va generando el financiamiento de la seguridad social.

La secretaria general hablaba en la inauguración de este simposio de generación de cultura previsional. Yo creo que esto es fundamental para todos aquellos que no están directamente vinculados con la seguridad social. Esto que para nosotros a lo mejor es una verdad elemental es difícil a veces hacerlo entender no solamente a personas comunes, sino a aquellas que tienen a su cargo decisiones políticas. El impacto que tienen sus decisiones sobre la seguridad social en general.

Se ha mencionado también la sensibilización, confianza, palabras que son esenciales como para poder entender las consecuencias de las políticas públicas sobre la seguridad social.

La disminución de la contribución patronal al sistema de salud que prevé el proyecto de ley de reforma laboral que estoy comentando, no explica cuáles son las causas que justificarían esa medida.

En el año 1994 tuvimos una experiencia en Argentina de una baja del 6 al 5 % de la contribución patronal, con el fundamento de que esa medida generaría mayor empleo. Sin embargo, todos los indicadores mensuales posteriores a la adopción de esa medida, reflejaron un aumento constante de la desocupación. En otras palabras, se demostró que esa baja del punto de la contribución patronal no impactó en una mejora en el empleo, ni una baja en la desocupación. En síntesis, debemos ser muy prudentes y cuidadosos con la aplicación de este tipo de medidas.

Después de ese fracaso, se volvió a aumentar la contribución al 6% que actualmente continúa vigente. Por otro lado, en Argentina se está discutiendo también una reforma previsional. Además, está en la agenda política, una reforma tributaria y una laboral ya comentada.

En las conversaciones que tuvimos con las autoridades del Gobierno sugerimos que se trataran las 3 reformas de modo integral, porque no son parcelas estancas dentro de un Estado; sino que cada una de estas reformas va a impactar en la otra, es decir, si se hace una reforma previsional tiene consecuencias tributarias y laborales.

Explicaré ahora, con respecto al financiamiento del Sistema Nacional del Seguro de Salud, qué es el Fondo Solidario de Redistribución. Es un dinero que administra la Superintendencia de Servicios de Salud en la República Argentina y tiene por objeto el reintegro de gastos de coberturas prestacionales de alto costo y baja incidencia.

Actualmente, tiene un grave problema de sustentabilidad. Casi todo el Fondo hoy está destinado al pago de prácticas de prestaciones por discapacidad. Consecuentemente, no queda dinero para el reintegro del costo de otro tipo de prestaciones. Por ello, más temprano que tarde Argentina tendrá que revisar su sistema de financiamiento del Sistema de Salud.

Por su parte, existe el denominado Sistema de Integración. Dicho sistema fue creado por decreto presidencial en el año 2016, y tiene por objeto el financiamiento, por vía del Fondo Solidario de Redistribución, de todas las prestaciones de discapacidad, incluidas en el Nomenclador Nacional.

El primer año que el fondo tuvo que financiar prácticas de discapacidad este ítem no superaba el 3% del total de recursos con que contaba del Fondo.

En el año 2023, que es el último registro oficial que tenemos, el pago de la discapacidad representó el 61% de ese total y yo estimo que actualmente debe estar en el 82%, es decir, queda solamente un 18% para el pago de otras prácticas prestacionales.

Entiendo que se deberían implementarse mecanismos alternativos de financiamiento, como por ejemplo crear un fondo especial de financiamiento de medicamentos de alto precio, parecido a lo que hizo Uruguay en el 2008.

Además, se nos presenta el problema que también compartimos lamentablemente en muchos países de Iberoamérica, que cuando recurrimos a autoridades nacionales para hacer este tipo de propuestas, también el Tesoro Nacional tiene arcas exhaustas y con otro tipo de prioridades. De ese modo entramos en una discusión diabólica en donde la fuente contributiva de financiamiento a la seguridad social es insuficiente y los recursos de rentas generales, ante otras prioridades, no pueden ser destinados a ello.

En la actualidad se están analizando fuentes alternativas de financiamiento. Por ejemplo, el Gobierno de provincia de La Pampa está destinando a la seguridad social fondos provenientes de inversiones “verdes”, es decir, ecológicas.

Otra fuente de financiamiento de las obras sociales son subsidios que otorga la Superintendencia de Servicios de Salud.

Los subsidios son los siguientes:

1º) SANO: sistema automático nominativo de obras sociales. Este subsidio abona la diferencia existente entre el ingreso per cápita del grupo familiar y el valor de la prestación.

2º) SUMA: es un subsidio único de mitigación de asimetrías. Es decir, aquellas obras sociales que tienen un promedio de cápita menor que el promedio, son compensadas con esa diferencia. Si bien ese fue el concepto original, actualmente este subsidio se distribuye en forma directamente proporcional al número de afiliados de cada obra social.

3º) SUMARTE: es un subsidio que consiste en el pago de una cápita por monotributista que tenga la obra social.

4º) SUMA 65: es un subsidio que consiste en el pago de una cápita por cada beneficiario mayor de 65 años que tenga la obra social.

Otro problema vinculado con el financiamiento de la seguridad social lo constituye el hecho que está disminuyendo la recaudación –por aumento del trabajo informal e independiente–; y, a su vez, sube el costo de brindar cobertura de salud.

Actualmente, el costo per cápita de la prestación de salud estaría rondaría los 50 dólares.

Finalmente, deberíamos preguntarnos ¿es viable el financiamiento de la salud basado en una fuente de financiamiento contributiva exclusiva? Claramente no.

Estuvimos hace un mes también aquí en esta misma casa, discutiendo exactamente sobre este tema y creo que todas las personas que estuvimos compartiendo tanto aquel como este encuentro nos llevamos varias cosas útiles como para poder desarrollar e ir a aplicarlas en cada uno de nuestros países. Muchas gracias a todos.

Evolución y Retos del Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana

Félix Joel Almonte Inoa

**Dirección General de Jubilaciones y Pensiones - DGJP
República Dominicana**



Es Licenciado en Mercadeo, egresado Magna Cum Laude de la Universidad Tecnológica del Sur (UTESUR). Cuenta con un Posgrado en Dirección Pública (PDP) de Barna Management School, posee un Máster en Administración y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones, impartido por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) en coordinación con la Universidad de Alcalá, España. una Maestría en Marketing Estratégico de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Y Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad Católica de Murcia (UCAM), España. Actualmente es subdirector de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado Dominicano.

Evolución y Retos del Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana

Introducción y agradecimientos

En primer lugar, expresamos nuestro agradecimiento a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) por la invitación a participar en este Simposio Iberoamericano sobre Fuentes de Financiación.

La presente exposición ofrece una panorámica general del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), con énfasis particular en el Sistema de Pensiones. Este se estructura en dos modalidades: el régimen de Capitalización Individual (CI) y el Sistema de Reparto (SR), este último administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, en representación del Estado dominicano.

El análisis aborda diferentes aspectos, desde su evolución, resaltando dos períodos clave; la situación financiera actual; los principales retos para adecuar el sistema a las demandas sociales contemporáneas; y, finalmente, un conjunto de recomendaciones orientadas a su fortalecimiento.

Marco normativo y principios

El sistema de seguridad social tiene su fundamento jurídico en la Constitución de la República Dominicana (2024), la cual consagra la seguridad social como un derecho fundamental de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Este marco se complementa con el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, instrumento que garantiza la portabilidad de derechos y la movilidad laboral entre los Estados parte. En virtud de este acuerdo, los trabajadores pueden conservar y totalizar los períodos de cotización acumulados, independientemente de que pertenezcan al sistema de reparto o al de capitalización individual. Asimismo, se reconoce la posibilidad de homologar los años de servicio prestados en la República Dominicana por ciudadanos de otros países suscribientes.

Evolución histórica

El sistema vigente se rige por la Ley 87-01, que dio origen al Sistema Dominicano de Seguridad Social y creó las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

En perspectiva comparada con la antigua Ley 1896-48, pueden identificarse diferencias estructurales significativas:

- Ley 1896-48: configuraba un modelo tradicional, de estructura normativa rígida y limitada capacidad de actualización.
- Ley 87-01: establece un sistema moderno, flexible y susceptible de mejoras continuas mediante reformas normativas y resoluciones administrativas.

A través del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), órgano de composición tripartita integrado por representantes del Estado, los empleadores y los trabajadores, se emiten resoluciones destinadas a ajustar y perfeccionar el sistema en los ámbitos de pensiones, salud y riesgos laborales.

Actualmente, el modelo dominicano de seguridad social se sustenta en tres pilares fundamentales:

Régimen Contributivo.

Régimen Subsidiado.

Régimen Semi-contributivo.

Esta estructura permite articular mecanismos diferenciados de protección social según la capacidad contributiva de la población, favoreciendo la inclusión y la sostenibilidad del sistema.

Análisis de Indicadores (2022 - 2025)

El subsistema de Capitalización Individual ha mostrado un crecimiento robusto en los últimos tres años:

Tabla No. 1. Comparación de resultados al cierre año 2022 vs proyecciones de cierre año 2025.

Indicador	2022	2025	Crecimiento
Afiliados	4.7 millones	5.5 millones	17%
Cotizantes	2.0 millones	2.4 millones	20%
Patrimonio AFP	RD\$ 1,075 billones (USD \$ 17,063 millones).	RD\$ 1,529 billones (USD \$ 24,270 millones).	42.23%
Participación en el PIB	19.4%	20%	0.60%
Recaudación Mensual	RD\$ 6,535 millones USD \$ 103 millones).	RD\$ 9,162 millones (USD \$ 145 millones).	40.20%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Boletín Estadístico noviembre 2025 SIPEN

Los resultados comparativos entre el cierre de 2022 y el cierre proyectado del 2025 evidencian una evolución positiva en los principales indicadores del sistema.

En cuanto a la **cantidad total de afiliados**, al cierre de 2022 se registraron 4.7 millones de afiliados, mientras que al cierre de 2025 la cifra ascendió a 5.5 millones. Esto representa un incremento absoluto de 0.8 millones de afiliados y un crecimiento relativo de 17 % en el período analizado.

Respecto a los **cotizantes activos**, en 2022 se contabilizaron 2.0 millones, cifra que aumentó a 2.4 millones en 2025. Este comportamiento implica un incremento absoluto de 0.4 millones de cotizantes y una variación relativa de 20 %, reflejando una expansión en la base contributiva del sistema.

En relación con el **patrimonio de los fondos de pensiones (FP)**, en 2022 el monto administrado ascendía a RD\$ 1.075 billones (aproximadamente USD 17,063 millones). Para 2025, el patrimonio alcanzó RD\$ 1.529 billones (aproximadamente USD 24,270 millones). Esto supone un incremento nominal de RD\$ 454 mil millones y una tasa de crecimiento de 42.23%, evidenciando una acumulación sostenida de recursos previsionales.

En cuanto a la **participación de los fondos de pensiones en el Producto Interno Bruto (PIB)**, en 2022 representaban el 19.4%, mientras que en 2025 alcanzaron el 20.0%. Este resultado implica un aumento de 0.6 puntos porcentuales en su peso relativo dentro de la economía nacional. En lo relativo a las **recaudaciones mensuales promedio**, en 2022 se registró un promedio de RD\$ 6,535 millones (aproximadamente USD 103 millones), mientras que en 2025 el promedio mensual ascendió a RD\$ 9,162 millones (aproximadamente USD 145 millones). Esto representa un incremento de RD\$ 2,627 millones mensuales y un crecimiento relativo de 40.20% en los montos recaudados.

En conjunto, los indicadores muestran un crecimiento sostenido tanto en cobertura como en acumulación patrimonial y capacidad recaudatoria del sistema durante el período 2022–2025.

Rentabilidad y Diversificación

Es notable la mejora en los rendimientos financieros:

Rentabilidad Real Histórica: Pasó de 4.76% en 2022 a 5.31% en 2025.

Rentabilidad Nominal (últimos 12 meses): Se incrementó del 6.10% al 9.56%.

Anteriormente, la inversión estaba concentrada en un 80% en el sector público. Para 2025, se ha logrado una cartera más diversificada, lo que impacta directamente en el beneficio de los afiliados.

Beneficios y Simplificación de Trámites

Si bien el sistema es joven (operativo desde 2003), ya se han otorgado:

Pensiones por vejez y sobrevivencia.

Pagos por ingreso tardío: Devolución de aportes más rendimientos en un solo pago para quienes no alcanzan las cuotas necesarias.

Simplificación administrativa: En el mismo orden de las observaciones de la Secretaría General de la OISS, el Consejo ha emitido normativas para eliminar trabas burocráticas y agilizar el acceso a los beneficios.

Retos y Perspectivas Futuras

A pesar de los avances, se identifican desafíos críticos:

Baja densidad de cotización: Es imperativo mejorar el porcentaje de aportaciones para evitar tasas de reemplazo desiguales frente a los últimos salarios.

Internacionalización de inversiones: Seguir ejemplos como el de Colombia para colocar fondos en portafolios internacionales.

Inclusión de independientes: Activar efectivamente el pilar Semi-contributivo, donde el Estado facilite la entrada de profesionales independientes a la formalidad.

Cultura Previsional: Destacamos la labor de la DIDA en la concienciación ciudadana para ampliar la base cotizante.

Conclusión en lo que respecta al subsistema de cuentas de capitalización individual (CCI).

Se cuenta con un sistema financieramente sólido donde el 50% del patrimonio corresponde a rentabilidad acumulada. Sin embargo, el futuro depende de nuestra capacidad para integrar las nuevas modalidades de empleo y los cambios demográficos mediante instrumentos normativos innovadores.

Sistema de Reparto a cargo del Estado Dominicano, situación y evolución

Tabla No. 2. Situación Actual y Evolución de Sistema de Reparto a cargo del Estado Dominicano

Indicador	2020	2025	Incremento
Nuevas pensiones otorgadas	11,556	25,946	125%
Solicitudes atendidas	No datos	98,909	N/A
Llamadas gestionadas	No datos	134,051	N/A
Ejecución presupuestaria institucional	97.2%	99.7%	2.57%
Pensiones	154,838	262,000	69.00%
Presupuesto ejecutado	RD\$ 23,139 M	RD\$ 51,616 M	123.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de las memorias institucionales DGJP 2020 y 2025.

La situación del **Sistema de Reparto (SR)** administrado por el Estado en la República Dominicana, proyectada a diciembre de 2025 y comparada con los resultados observados a diciembre de 2019, evidencia una evolución significativa en sus principales indicadores operativos y financieros.

En cuanto a la **cantidad de pensiones otorgadas anualmente**, en 2019 se registraron 11,556 nuevas pensiones, mientras que para 2025 la cifra ascendió a 25,946 pensiones en sus distintas modalidades. Esto representa un incremento absoluto de 14,390 pensiones y un crecimiento relativo de 125 % en el período analizado.

Respecto a la **ejecución presupuestaria**, en 2019 se alcanzó un nivel de ejecución de 97.20 %, mientras que para 2025 se proyecta una ejecución de 99.7 %, lo que refleja un aumento en la eficiencia del gasto público y una mejora en la capacidad de gestión financiera.

En relación con la **nómina total de pensionados**, en 2019 se contabilizaron 143,470 beneficiarios, cifra que para 2025 se proyecta en 262,000 pensionados en sus diferentes modalidades. Esto implica un incremento absoluto de 118,530 pensiones y un crecimiento relativo de 69 %, evidenciando una expansión sostenida en la cobertura del sistema y en el reconocimiento de derechos previsionales de servidores públicos, miembros de cuerpos especializados y personas en condición de vulnerabilidad.

En términos presupuestarios, en 2019 se ejecutaron RD\$23,139 millones (equivalentes aproximadamente a US\$367.3 millones a la tasa de cambio actual). Para 2025 se proyecta una ejecución de RD\$51,616 millones (aproximadamente US\$819 millones). Este comportamiento refleja un aumento nominal de RD\$28,477 millones, equivalente a un crecimiento relativo superior al 120 % en el período de referencia.

En materia de **prestación de servicios**, durante el año 2025 se registraron 98,909 atenciones presenciales y 134,051 servicios canalizados vía telefónica. Estas métricas no eran objeto de registro sistemático en 2019, lo que indica un avance en los sistemas de monitoreo y medición de la gestión institucional.

En conjunto, los indicadores descritos muestran una expansión cuantitativa del sistema, acompañada de mejoras en eficiencia presupuestaria y fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento estadístico.

Composición de la población afiliada a los Sistemas de Reparto

(Cotizantes y no cotizantes)

1. Régimen Civil

El sistema de reparto para funcionarios y servidores públicos civiles, creado mediante la Ley 379-81 y administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP), adscrita al Ministerio de Hacienda y Economía (MHE), registra actualmente una población total de 93,468 afiliados.

Desde el punto de vista de la distribución por sexo:

47 % corresponde al sexo masculino.

53 % corresponde al sexo femenino.

En cuanto a la condición de cotización:

23,896 afiliados (26 %) son cotizantes activos.

69,572 afiliados (74 %) son no cotizantes.

Dentro del grupo de cotizantes activos:

45 % son hombres.

55 % son mujeres.

En el segmento de no cotizantes:

47 % corresponde al sexo masculino.

53 % al sexo femenino.

En términos descriptivos, el régimen civil presenta una mayor proporción de afiliados no cotizantes (74 %) respecto a los cotizantes activos (26 %), con una ligera predominancia femenina en ambas categorías.

2. Régimen de la Policía Nacional

El sistema de reparto establecido mediante la Ley 590-16, que crea el Fondo Especial para Pensiones de los miembros de la Policía Nacional (PN), también es administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP) del Ministerio de Hacienda y Economía (MHE).

Actualmente, este régimen cuenta con una población total de 65,016 afiliados.

La distribución por sexo es la siguiente:

81 % corresponde al sexo masculino.

19 % al sexo femenino.

Esta composición refleja una predominancia masculina en la estructura institucional de la Policía Nacional.

En relación con la condición de cotización:

45,621 afiliados (70 %) son cotizantes activos.

19,396 afiliados (30 %) son no cotizantes.

Dentro del grupo de cotizantes:

79 % son hombres.

21 % son mujeres.

En el grupo de no cotizantes:

47 % corresponde al sexo masculino.

53 % al sexo femenino.

Desde una perspectiva descriptiva, el régimen policial presenta una mayor proporción de cotizantes activos (70 %) en comparación con el régimen civil, así como una marcada concentración masculina en su composición general.

Síntesis comparativa

En términos agregados:

El régimen civil muestra mayor volumen total de afiliados, pero menor proporción de cotizantes activos.

El régimen policial presenta menor población total, pero mayor proporción relativa de cotizantes.

Existe predominancia femenina en el régimen civil y predominancia masculina en el régimen policial.

La estructura de cotización difiere significativamente entre ambos sistemas, lo que tiene implicaciones actuariales y financieras para el sostenimiento del sistema de reparto.

Resumen de Ingresos Según Sistema

Los aportes e ingresos del sistema de reparto (SR) creado por la citada ley 379-81 que crea el régimen de pensiones para funcionario y servidores y del sistema de reparto especial (SR-PN) de la ley 590-16 que crea el nuevo régimen de pensiones para miembros de la policía nacional, son recibidos por el ministerio de hacienda y economía y administrado por la dirección general de jubilaciones y pensiones a cargo del estado (DGJP).

Los aportes al sistema para este año 2025 en los que respecta al (SR-PN) dígame cantidad de veces que cotizaron los afiliados activos a dicho sistema fueron 876,694 lo que represento el 73% de los aportes recibidos por ambos sistemas; el (SR-civil) recibió para el mismo periodo 320,150 aportes, dígame cantidad de veces que cotizaron los afiliados activos a dicho sistema de reparto civil, constituyendo esto el 27% de las cotizaciones recibidas.

Traduciendo esto a la parte económica (dispersiones) recibidas de la tesorería de la seguridad social (TSS), en 2025 el (SR-civil) recibió RD\$ 3,425 millones aprox. USD\$ 54.3 millones de dólares, lo que represento el 58% de los ingresos de los dos sistemas de reparto. Con respecto al (SR-PN) se recibieron dispersiones durante el año 2025 de RD\$ 2,476 millones de pesos aprox. USD\$ 39.3 millones de dólares, para un 42% de los ingresos recibidos de ambos sistemas.

En la República Dominicana el sistema dominicano de seguridad social (SDSS) creado por la ley 87-01 establece el derecho de traspaso de afiliados entre sistemas, dígame sistema de reparto civil y sistema de capitalización individual, para aquellos cotizantes que albergan derechos adquiridos en un sistema y a la entrada en función del (SDSS) quedaron en el otro. Por ejemplo, teniendo derechos adquiridos en el (SR-civil) quedaron afiliados al sistema de capitalización individual y personas que no habían laborado al sector público quedaron en el (SR-civil).

En ese sentido, en el 2025 se trasladaron desde el sistema de capitalización individual a reparto 2,178 afiliados, estos movimientos generaron ingresos extraordinarios al (SR-civil) de RD\$ 2,381 millones pesos, aproximadamente USD\$ 37.8 millones de dólares. De reparto a capitalización individual se trasladaron 49 afiliado sin generar movilización económica, ya que es bien sabido que los sistemas de reparto no devuelven aportaciones.

Desafíos de los Sistemas de Reparto en República Dominicana

Sostenibilidad financiera: Mejorar la capacidad del sistema de reparto para cubrir las obligaciones de pensiones presentes y futuras sin comprometer la estabilidad fiscal. Problemas clave: envejecimiento poblacional, relaciones cotizantes/beneficiarios en descenso, déficit actuarial, evasión y cotizaciones insuficientes, presión sobre presupuesto público.

Reformas normativas: actualización y ajuste del marco legal y reglamentario que rige aportes, beneficios, condiciones de acceso y gobernanza del sistema. Problemas clave: leyes obsoletas e inconsistentes, vacíos sobre equidad y solidaridad, falta de mecanismos de ajuste automático, procedimientos complejos para modificaciones y conflictos entre normas civiles y policiales.

Fortalecimiento de la transparencia y eficiencia administrativa: disponibilidad y accesibilidad de información clara, completa y verificable sobre financiamiento, prestaciones y decisiones administrativas.

Gestión oportuna y efectiva de procesos administrativos: recaudación, cálculo y pago de pensiones, atención al usuario y administración de fondos.

Simplificando los trámites burocráticos, sistemas informáticos obsoletos o inexistentes, duplicidad de funciones entre entidades y demora en reconocimiento de derechos

Conclusiones

Con relación al sistema de reparto para pensiones civiles y policiales en la República Dominicana, administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, los desafíos hacia el presente y el futuro deben analizarse de forma coherente con los cinco ejes estratégicos planteados:

RD avanza hacia la sostenibilidad previsional

La sostenibilidad previsional implica garantizar que el sistema de reparto pueda cumplir oportunamente con el pago de las pensiones actuales y futuras, asegurando fuentes de financiamiento estables y suficientes.

Desafíos presentes y futuro

El envejecimiento poblacional y el aumento del número de pensionados presionan el sistema. Se requiere ampliar la base de cotizantes activos.

Es necesario diversificar y fortalecer las fuentes de financiamiento estatal.

Mantener equilibrio entre ingresos y egresos para evitar déficits estructurales.

Aunque la Ley 87-01 creó el sistema de capitalización individual mediante las AFPs, el sistema de reparto no desapareció, sino que mantiene obligaciones importantes, especialmente en pensiones solidarias y regímenes heredados.

Retos exigen pacto social y financiero

El sistema previsional requiere un consenso nacional entre Estado, trabajadores, empleadores y sociedad civil para garantizar su sostenibilidad y legitimidad.

Construir un pacto social que defina responsabilidades compartidas.

Impulsar educación previsional desde sistema educativo bajo la responsabilidad del ministerio de educación.

Fomentar cultura contributiva y formalización laboral.

Lograr acuerdos financieros que respalden reformas estructurales.

Sin educación y conciencia ciudadana, cualquier reforma carecerá de sostenibilidad en el tiempo.

Reformas deben equilibrar equidad y eficiencia

Actualizar el marco normativo para que el sistema corresponda a la sociedad dominicana de manera más justa, inclusivo y financieramente viable.

Desafíos presentes y futuro:

Modernizar leyes con más de 40 años de vigencia.

Garantizar trato equitativo entre generaciones.

Mejorar eficiencia administrativa sin afectar derechos adquiridos.

Reducir inequidades históricas en regímenes especiales.

La equidad implica justicia social; la eficiencia garantiza que los recursos se utilicen de manera óptima.

Incorporación de la digitalización y el uso de la inteligencia artificial

Integrar tecnologías digitales y herramientas de inteligencia artificial para mejorar procesos, transparencia y capacidad predictiva.

Automatizar trámites y reducir tiempos de respuesta.

Implementar analítica predictiva para proyectar necesidades futuras.

Fortalecer la interoperabilidad institucional.

Incrementar transparencia y trazabilidad en pagos.

Experiencias internacionales, como las de España y Colombia, muestran que la transformación digital mejora la eficiencia y la planificación actuarial.

Adaptabilidad y personalización de los servicios

El sistema debe evolucionar hacia servicios diferenciados y adaptados a las particularidades de los distintos grupos sociales.

Desafíos presentes y futuro:

Diseñar servicios no genéricos, sino segmentados.

Atender particularidades de pensionados civiles y policiales.

Incorporar criterios de inclusión sin limitarse a discapacidad.

Garantizar atención digna y centrada en el usuario.

La seguridad social moderna debe reconocer la diversidad social y responder con flexibilidad. Aspiramos a ofrecer servicios dinámicos y adaptables, que respondan de manera efectiva a las necesidades reales de la población. Esta diferenciación no debe entenderse únicamente desde la perspectiva de la inclusión asociada a la discapacidad, sino desde el reconocimiento de que los distintos grupos que integran la sociedad presentan características y condiciones particulares que deben ser atendidas en su justa dimensión.

La seguridad social moderna exige un enfoque centrado en las personas, capaz de ajustar sus prestaciones y mecanismos de atención a la diversidad social, económica y demográfica de sus beneficiarios.

¿Cuáles son los grandes desafíos hacia el presente y el futuro?

El sistema de reparto en la República Dominicana enfrenta cinco desafíos estructurales:

Garantizar sostenibilidad financiera a largo plazo.

Construir un pacto social acompañado de educación previsional.

Actualizar el marco legal equilibrando equidad y eficiencia.

Impulsar transformación digital con inteligencia artificial.
Desarrollar servicios adaptables y centrados en las personas.
El sistema no está destinado a desaparecer, sino a transformarse. Su permanencia dependerá de su capacidad para modernizarse, mantener transparencia y asegurar justicia intergeneracional en un contexto demográfico y económico cambiante.

Finalmente, les agradezco por su atención y espero que esta ponencia haya contribuido positivamente al análisis y comprensión del sistema, y que haya resultado una experiencia enriquecedora para todos.

Panel III

Administración y financiación de los sistemas no contributivos. Complementariedad entre sistemas

Ley 2381 de 2024

CAMBIO POR LA VEJEZ

Sandra Liliana Camargo Bendeck

Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES

Colombia

Financiamiento de los sistemas pensionales

Alejandro Charme

Charme Consultores

Chile

Administración y financiación de los sistemas no contributivos. Complementariedad entre sistemas

Roberto Arturo Martínez Parada

Instituto Salvadoreño de Seguro Social – ISSS

El Salvador

Ley 2381 de 2024: CAMBIO POR LA VEJEZ
Sandra Liliana Camargo Bendeck
Gerente de Planeación Institucional - COLPENSIONES
Colombia



Economista de la Universidad del Rosario de Bogotá (Colombia) con más de 20 años de trayectoria en el sector público, especializada en Gobierno y Políticas Públicas. Candidata a Magíster en Dirección en la Gestión Pública y a Especialista en Gerencia Estratégica de la Innovación. Actualmente se desempeña como Gerente de Planeación Institucional en Colpensiones, liderando la planeación estratégica y la articulación técnica para la implementación de la Ley 2381 de 2024, que crea el nuevo Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte para Colombia. Ha dirigido procesos de planeación, presupuesto, inversión pública y fortalecimiento institucional, con enfoque en eficiencia fiscal, sostenibilidad e impacto social

Ley 2381 de 2024: CAMBIO POR LA VEJEZ

En nombre del presidente de Colpensiones, doctor Jaime Dussán Calderón, reciban un cordial saludo. Para nuestra entidad es un honor participar en este espacio de reflexión iberoamericana sobre la sostenibilidad y la equidad en los sistemas de protección social. Intervengo en representación de Colpensiones, entidad pública encargada de la administración del Régimen de Prima Media (RPM) y del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) en Colombia. El propósito de esta intervención es presentar, desde la experiencia colombiana, cómo se están integrando los principios de financiación, solidaridad y sostenibilidad, particularmente para poblaciones históricamente excluidas. Para comenzar esta exposición, quisiera entonces presentar a ustedes un panorama general. Ese panorama general es el que nos va a marcar los desafíos del sistema de pensiones en Colombia.

1. Contexto del sistema pensional colombiano

Colombia cuenta con aproximadamente 52 millones de habitantes. De estos, cerca del 76,9% se encuentra en edad de trabajar, lo que equivale a alrededor de 25 millones de personas en la fuerza laboral. Sin embargo, aunque cerca de 23 millones están ocupados, únicamente el 44% corresponde a empleo formal, es decir, con capacidad efectiva de cotización al sistema pensional.

Actualmente, el sistema pensional colombiano, estructurado bajo la Ley 100 de 1993, está conformado por dos regímenes que operaban en competencia:

- Régimen de Prima Media (RPM), administrado por Colpensiones
- Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado por fondos privados

En términos de afiliación, el RAIS concentra aproximadamente 7 millones de afiliados, mientras que el RPM cuenta con cerca de 3 millones. Sin embargo, al analizar el reconocimiento de pensiones, el comportamiento es inverso: el RPM reconoce una proporción significativamente mayor de prestaciones. Actualmente, Colpensiones administra alrededor de 1,3 millones de pensiones de vejez y cerca de 480 mil de invalidez y sobrevivencia, mientras que en el RAIS el número de pensionados es considerablemente menor.

En total, el país alcanza cerca de 3 millones de pensionados, lo que refleja una baja cobertura frente al total de la población ocupada y en edad de retiro.

2. Brechas de cobertura

De los aproximadamente 23 millones de ocupados, cerca de 10 millones cotizan activamente al sistema. Sin embargo, solo alrededor de 3,3 millones de personas acceden efectivamente a una pensión. Adicionalmente más de 1 millón de personas participan en el programa BEPS. Cerca de 1,6 millones reciben subsidios a través de Colombia Mayor. A pesar de estos mecanismos, el sistema presenta una brecha estructural significativa. De aproximadamente 8,2 millones de personas en edad de pensión, solo el 36% recibe una pensión. Un 43% —alrededor de 3,6 millones de personas— no cuenta con ningún tipo de protección económica en la vejez.

3. Retos estructurales

El sistema enfrenta tres desafíos principales:

a. Envejecimiento poblacional, La esperanza de vida ha pasado de 57 años en 1960 a más de 77 años en la actualidad, con proyecciones cercanas a 82 años en 2050. Esto incrementa la presión financiera sobre el sistema.

b. Caída de la fecundidad, Colombia registra niveles históricamente bajos de natalidad, con tasas cercanas a 1,1 hijos por mujer. Esto implica una reducción futura en la base de cotizantes.

c. Alta informalidad laboral, Aproximadamente el 55% de la población ocupada es informal, lo que limita la capacidad contributiva del sistema.

Así las cosas, este constituye el marco de referencia para la intervención del sistema; sin embargo, es indispensable analizar de manera integral el contexto laboral y demográfico. En este sentido, uno de los principales desafíos es el envejecimiento acelerado de la población. La esperanza aumentando significativamente, con proyecciones cercanas a 82 años hacia 2050. Este fenómeno implica una mayor presión sobre el sistema pensional, particularmente en términos de sostenibilidad financiera y duración de las prestaciones.

Colombia será uno de los países de la OCDE con mayor velocidad de envejecimiento en los próximos años, lo que incrementará la presión sobre el pilar contributivo, debido a una mayor proporción de pensionados frente a un menor número de cotizantes.

A esto se suma una caída histórica de la fecundidad. Actualmente, la tasa se ubica alrededor de 1,1 hijos por mujer, muy por debajo del nivel de reemplazo. En 2024 se registraron cerca de 450.000 nacimientos, la cifra más baja observada en el país. Este comportamiento refleja un cambio estructural en las dinámicas demográficas y en las decisiones reproductivas.

Lo anterior implica un aumento en la tasa de dependencia y, en consecuencia, mayores presiones sobre el financiamiento del sistema. Esta situación se agrava al considerar los altos niveles de informalidad laboral, que alcanzan aproximadamente el 55% de la población ocupada, limitando la base de cotizantes. En este contexto estructural surge la necesidad de una reforma pensional orientada a ampliar la cobertura y fortalecer la sostenibilidad del sistema

4. Reforma pensional – Ley 2381

En este contexto, la Ley 2381 introduce una reforma estructural al sistema pensional colombiano, cuyo propósito central es garantizar la protección frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

El enfoque deja de centrarse exclusivamente en el número de pensionados y se orienta hacia la ampliación de mecanismos de cobertura, con el fin de asegurar algún nivel de protección económica para la población en estas etapas de la vida.

Para ello, se establece un sistema de pilares, basado en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

En términos estructurales, la reforma introduce cuatro cambios fundamentales:

En primer lugar, se transita de un esquema de competencia entre el régimen público y el privado hacia un modelo complementario, en el cual ambos componentes se articulan dentro del pilar contributivo.

En segundo lugar, se redefine el flujo de cotizaciones: los aportes correspondientes hasta 2,3 salarios mínimos legales vigentes se canalizan hacia Colpensiones, mientras que los ingresos que superen este umbral se destinan al componente complementario de ahorro individual, administrado por las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual (ACCAI). Los ingresos que superen este umbral se canalizan al componente de ahorro individual, donde la prestación depende del capital acumulado y sus rendimientos, garantizando una rentabilidad mínima. Los afiliados podrán trasladarse entre administradoras de este componente con una periodicidad definida.

En tercer lugar, se centraliza en Colpensiones la función de reconocimiento y pago de las pensiones. Esto implica que, una vez cumplidos los requisitos, la prestación será reconocida de manera integral por esta entidad, independientemente de la composición de los aportes.

Y, en cuarto lugar, se fortalece el pilar solidario, ampliando la cobertura y los beneficios del programa Colombia Mayor, como mecanismo de protección para la población en condición de vulnerabilidad.

Adicionalmente, la reforma incorpora un pilar semi contributivo, orientado a las personas que no alcanzan los requisitos para una pensión, pero que han realizado aportes entre 300 y 1.000 semanas. En estos casos, se establece el acceso a una renta vitalicia, con el objetivo de garantizar un ingreso periódico en la vejez, en lugar de una devolución única de recursos.

El sistema se complementa con un pilar voluntario, que permite fortalecer el ahorro individual, y con un pilar solidario financiado con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y del Presupuesto General de la Nación, bajo la coordinación del Departamento de Prosperidad Social.

Finalmente, la ley establece un régimen de transición, mediante el cual determinados grupos poblacionales —hombres y mujeres que cumplen condiciones específicas de semanas cotizadas— continuarán bajo las reglas de la Ley 100 de 1993, mientras que el resto de la población se registrará por el nuevo esquema definido en la Ley 2381.

Otro elemento relevante de la Ley 2381 es la ampliación de la oportunidad de traslado entre regímenes. Bajo la Ley 100 de 1993, los afiliados podían trasladarse entre el régimen de prima media y el de ahorro individual hasta diez años antes de la edad de pensión (57 años para mujeres y 62 para hombres).

La nueva ley habilita, de manera excepcional, una ventana de traslado para aquellas personas que ya se encuentran dentro de ese límite de los diez años, permitiéndoles cambiar de régimen sin esta restricción. Esta opción estará disponible por un periodo de dos años contados a partir de la expedición de la ley, es decir, hasta junio de 2026.

En síntesis, se trata de un cambio estructural que reorganiza el sistema pensional, pasando de un modelo fragmentado y competitivo a uno integrado, con mayor énfasis en cobertura, equidad y sostenibilidad.

Adicionalmente, un elemento innovador en la Ley 2381 es la creación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, administrado por el Banco de la República, que incorpora un enfoque intergeneracional. Este fondo tiene como propósito fortalecer la sostenibilidad financiera del sistema, acumulando recursos que contribuyan al pago de pensiones futuras.

El valor de la pensión integral resulta de la combinación de ambos componentes: el beneficio definido del RPM y el ahorro acumulado en el componente individual.

5. Elementos de equidad y flexibilidad

Adicionalmente, la Ley 2381 incorpora medidas de equidad y justicia social. Entre ellas se destacan:

- Beneficios para madres o padres con hijos en condición de discapacidad, reconociendo las limitaciones para su vinculación laboral y estableciendo condiciones especiales de acceso.
- Prestación anticipada de vejez, dirigida a personas que, sin cumplir las semanas requeridas para pensión, han cotizado al menos 1.000 semanas, permitiéndoles acceder a un ingreso mediante mecanismos de financiación del sistema.
- Pensión familiar, que permite a cónyuges o compañeros permanentes (con al menos cinco años de convivencia) sumar sus semanas cotizadas para alcanzar el mínimo requerido de 1.300 semanas. En este punto, es importante precisar que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el requisito de semanas no se reduce, independientemente de la composición del hogar; el mínimo exigido continúa siendo de 1.300 semanas.

Asimismo, se incorpora un beneficio de reducción de semanas para mujeres con hijos, que permite descontar hasta 50 semanas por hijo, con un máximo de 150 semanas, como medida de reconocimiento a las cargas de cuidado.

Finalmente, se establece un sistema de equivalencias, mediante el cual los ahorros acumulados en BEPS u otros mecanismos de ahorro voluntario pueden ser convertidos, previa autorización del afiliado, en semanas equivalentes para efectos del cumplimiento de requisitos en el Régimen de Prima Media.

En conjunto, estas disposiciones buscan no solo mejorar la sostenibilidad del sistema, sino también hacerlo más equitativo, flexible e incluyente frente a las trayectorias laborales reales de la población.

6. Financiamiento del sistema

En cuanto al financiamiento del sistema bajo la Ley 2381, este se mantiene basado en un esquema contributivo complementado con mecanismos solidarios y de ahorro.

La cotización obligatoria continúa siendo del 16% del ingreso base de cotización, distribuida en un 75% a cargo del empleador y un 25% a cargo del trabajador.

Adicionalmente, se fortalecen los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional, los cuales operan en dos vías: contribuciones de trabajadores y de pensionados. Estos aportes son progresivos, es decir, aumentan en función del nivel de ingresos, reforzando el principio de solidaridad dentro del sistema.

Uno de los elementos más relevantes de la reforma es la creación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, cuyo objetivo es garantizar la sostenibilidad financiera e intergeneracional del sistema pensional.

El carácter intergeneracional de este fondo se materializa a través de la implementación de fondos generacionales, que agrupan a la población según cohortes, permitiendo una gestión más eficiente de los recursos y una adecuada distribución de riesgos en el tiempo. Este esquema está sujeto a la reglamentación que adelante la Unidad de Regulación Financiera.

El fondo se alimenta de diversas fuentes, entre las que se destacan:

Un porcentaje asociado a los ingresos del sistema, derivado de diferencias entre cotizaciones y obligaciones, que se canaliza hacia el fondo como mecanismo de ahorro.

La contribución solidaria adicional sobre los ingresos superiores a 3 salarios mínimos, dentro del esquema de cotización.

Los recursos provenientes de traslados entre regímenes, en particular aquellos del Régimen de Ahorro Individual hacia el nuevo esquema, los cuales no se destinan al gasto inmediato, sino a la capitalización del fondo. Otros aportes definidos en la estructura financiera del sistema, incluyendo fuentes asociadas al desempeño macroeconómico.

El diseño de este fondo implica un cambio estructural en la lógica de financiamiento, ya que permite acumular recursos en el tiempo, generar rendimientos financieros y utilizarlos para cubrir obligaciones futuras.

En este sentido, el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, junto con los fondos generacionales, constituye un avance significativo en términos de política pública, al introducir un mecanismo explícito de ahorro que contribuye a estabilizar el sistema frente a los cambios demográficos y a garantizar la financiación de las pensiones en el largo plazo.

7. Reflexiones finales

Con este contexto y la explicación de la Ley 2381, resulta claro por qué esta reforma constituye una apuesta estructural para el país.

Desde Colpensiones reconocemos que el envejecimiento poblacional, la baja natalidad y la alta informalidad laboral son retos estructurales que limitan la capacidad del sistema para financiar, exclusivamente a partir de cotizaciones, el total de las pensiones. En ese sentido, la reforma responde a estas restricciones mediante un enfoque integral.

El objetivo central es avanzar en mecanismos de progresividad, equidad de género y flexibilidad, pero, sobre todo, en la ampliación de la cobertura de la protección pensional. Como se mencionó, el foco ya no está únicamente en el número de pensionados, sino en la capacidad del sistema para garantizar algún nivel de protección frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

Asimismo, se diversifican las fuentes de financiamiento, combinando aportes contributivos, componentes solidarios y mecanismos de ahorro, tanto obligatorios como voluntarios. En este marco, el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo juega un papel fundamental al fortalecer la sostenibilidad futura del sistema.

En términos estratégicos, el reto principal es ampliar los mecanismos de protección a la vejez, particularmente para poblaciones con trayectorias laborales discontinuas o en condiciones de informalidad.

Finalmente, más allá de los aspectos financieros y normativos, es importante resaltar un efecto relevante que ha generado este proceso de reforma: un cambio en la percepción ciudadana frente al sistema pensional. Hoy se observa una mayor conciencia, especialmente en población joven, sobre la importancia del ahorro y la planeación pensional, lo cual contrasta con el comportamiento tradicional, en el que el interés por estos temas surgía únicamente en etapas cercanas al retiro.

Este cambio cultural, acompañado de un mayor acercamiento institucional, constituye un avance significativo en la construcción de un sistema pensional más incluyente, sostenible y orientado a la protección integral de la población.

Muchas gracias

Financiamiento de los sistemas pensionales

Alejandro Charme
Charme Consultores- Chile



Alejandro Charme, Abogado, Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master of Laws & Certificate in Business Administration de Northwestern University Pritzker School of Law & Kellogg School of Management, Diplomados de post grado en Tributación y en Política y Derecho de Competencia de la Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios y Facultad de Derecho, respectivamente. Ex Fiscal de la Superintendencia de Pensiones (2005-2014), Presidente y Vicepresidente de la Comisión Clasificadora de Riesgos (2008-2014). Actualmente Socio Principal de Charme Consultores Ltda., Asesor Legal de la Presidencia y Directorio de la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (Chile); Académico de cursos de post grado en políticas públicas con foco en temas de la seguridad social (actualmente en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en años anteriores en la Universidad Diego de Portales) y expositor y columnista de temas vinculados a la seguridad social en Chile y el extranjero.

Financiamiento de los sistemas pensionales

Buenos días a todos los presentes a los que están conectados por streaming. Quiero agradecer el nombre mío propio en el nombre de mi país la invitación. Gracias a la OISS y a la cooperación española y a todos los que están acá presentes y a las organizaciones que han servido de patrocinio a este evento.

Mi presentación va a hablar en términos genéricos sobre cómo se financian los sistemas de pensiones en el mundo. Me referiré al financiamiento de las pensiones en el sistema chileno, producto de la reforma que se aprobó este año en marzo, después de una larga discusión en el Congreso.

Para hacer más pedagógica la presentación, me basé en los sistemas de pensiones multi pilares establecidos por el Banco Mundial. El Banco Mundial propuso un sistema de pensiones con 5 pilares, el pilar 0 o no contributivo o solidario, financiado por el Estado con las rentas generales de la nación, esto es, recaudación tributaria, el pilar 1 originado por los sistemas de reparto o cuentas nocionales, administrado por el Estado y que otorga prestaciones que se suman a la pensión, el pilar 2 de capitalización individual obligatorio, administrado por privados, el pilar 3 administrado también por privados y es un pilar voluntario para complementar el ahorro y aumentar el. Monto de la pensión y finalmente el pilar 4 que es un pilar de prestaciones no financieras.

Como estamos viendo, el financiamiento de las pensiones, esto es, los recursos que concurren a financiar la pensión, me referiré a los pilares 0 al 3. ¿Quiénes financian los sistemas de pensiones? Los sistemas de pensiones se financian por diferentes agentes, el Estado participa principalmente en el Pilar no contributivo o solidario mediante el otorgamiento de pensiones asistenciales o solidarias para aquellas personas que no logran una pensión contributiva del sistema y que cumplen ciertos requisitos de condición social y económica y, generalmente, un requisito mínimo de años de residencia en el país. En los pilares contributivos obligatorio y voluntario el sistema se financia por empleadores y trabajadores.

El Estado financia sus prestaciones con impuestos generales, algunos tributos especiales, con Fondos Soberanos y con deuda pública. Por parte, el empleador lo hace con aportes directos y el trabajador y un tercero cualquiera también realizan aportes directos y una modalidad nueva que es la pensión por consumo. Cuando me refiero a que terceros también aportan al sistema, estoy tomando aquellos países que permiten que el cónyuge, el conviviente civil, la pareja, los padres y/o los hijos puedan aportar por su cónyuge, conviviente civil, pareja hijos y/o padres.

Ejemplos concretos de financiamiento del Estado, tenemos el caso de Uruguay que, a través del impuesto al valor agregado, se reduce la tasa en un 1% y la persona puede elegir pagar la tasa original y no reducida, pero ese 1% se destina a cuenta de pensiones y no a las arcas fiscales. También están los fondos soberanos, por ejemplo, en Chile tenemos un fondo de reserva de pensiones que permite garantizar el cumplimiento del pilar solidario.

También el Estado puede recurrir a la deuda pública, mediante la emisión de instrumentos financieros que se transan y cuyos recursos se destinan al financiamiento de prestaciones de seguridad social.

Chile, en su reforma, optó por un camino poco tradicional, que consiste en que los trabajadores -vía cotizaciones- le prestan dinero al Estado para que financie las nuevas prestaciones creadas en la reforma. La figura consiste en que el empleador cotiza un 1,5% de la remuneración del trabajador, la cual se deposita en el FAPP para financiar el aumento de las prestaciones de los pensionados actuales. Dicha cotización se denomina en la ley cotización con rentabilidad garantizada, puesto que el trabajador recibirá una prestación que se adicionará a la pensión y se pagará en 240 cuota mensuales, iguales y sucesivas como una

prestación con una rentabilidad garantizada, o sea una tasa nocional que será la rentabilidad de los bonos de tesorería. Dicha suma será heredable si no existen beneficiarios de pensión de sobrevivencia. A los herederos también se les pagará la herencia en 240 cuota mensuales iguales y sucesivas. También el Estado en materia de seguridad social, contribuye mediante aportes directos, esto es, entrega de recursos para determinados fines, por ejemplo, el bono por hijo nacido vivo.

Por su parte, el trabajador financia la pensión mediante aportes directos, que se invierten y generan rentabilidad. Además, ha surgido una nueva fuente de financiamiento por aporte de los trabajadores y/o terceros que se ha denominado “Pensión por Consumo” que no debe confundirse con la forma de financiamiento de las pensiones vía del impuesto al valor agregado. Podemos decir que es una nueva forma de recaudar la cotización del trabajador haciendo uso del comercio establecido. Consiste en que la persona hace un aporte a su cuenta de pensión en el momento en que está pagando el precio de un producto que adquirió en el mercado. Las cadenas de farmacia, supermercados, gasolineras y *retailers* pueden transformarse en agentes recaudadores de cotizaciones provisionales, cobrando una comisión por tal función, pero este aporte por impulso, permite incrementar los dineros de la cuenta individual del trabajador y con ello el monto de la pensión que recibirá en el futuro.

España por ejemplo tiene un “*sandbox*” sobre pensión por consumo, que no es la misma pensión por consumo de Uruguay, digamos, es una forma bastante novedosa y muy buena porque en el fondo, si queremos financiar las pensiones, tenemos que dar la facilidad de la recaudación de las contribuciones o aportes. Mientras más fácil sea cotizar o mientras más fácil sea enterar las cotizaciones, más fácil va a ser financiar las pensiones.

En Chile ocurre, por ejemplo, en que, si se compra con dinero efectivo, la persona done su vuelto o cambio a una entidad o fundación sin fines de lucro que tenga un objeto social o caritativo, perfectamente podría enterarse ese vuelto o cambio a la cuenta individual de la persona. Como cada vez se usa menos el efectivo, se podría igual mandar cierta cantidad con cargo a la tarjeta de crédito. Es una manera fácil que resulta muy cómoda para los trabajadores informales, por ejemplo. ¿y los terceros como contribuyen? Acá nos referimos a aportes que puede hacer un tercero a la cuenta previsional de otra persona, generalmente, se piensa en el cónyuge, conviviente civil, pareja, hijos, padres, abuelos, nietos y hermanos.

En Chile existe el afiliado voluntario en que yo podría, por ejemplo, abrirle una cuenta a mi hijo cuando nace y empezar a cotizar para mi hijo a esa cuenta. Y cuando él empieza a trabajar, él empieza a incorporar a la cuenta sus cotizaciones obligatorias, pero ya tiene un fondo, no parte de cero. Hay que facilitar de alguna u otra forma estos aportes de terceros a otra persona. La gracia sería que tuvieran cierta franquicia tributaria o hasta un cierto monto quedarán exentos de impuesto, porque de lo contrario, se realizarían a menor escala. El Estado a través de su estructura tributaria debe incentivar aquellas colaboraciones que tienen un sentido social y, en este caso, contribuir a la pensión de una persona tiene un sentido social.

Ahora veamos cómo se financia cada pilar que conforma los sistemas multipilares de pensiones.

Tenemos el Pilar Cero o Pilar solidario o Pilar no contributivo que, para quienes pueden estar conectados y que no están familiarizados con los sistemas de pensiones, este pilar permite otorgar una pensión para aquellas personas que no han contribuido a un sistema de pensiones porque trabajan de forma no remunerada. Como puede ser, por ejemplo, trabajar en la empresa de algún familiar en donde no reciben ingresos o bien porque trabajan informalmente o porque efectivamente nunca han trabajado en alguna prestación de servicios que sea remunerada. Puede ser el caso de la dueña de casa, que trabaja efectivamente, pero por su función no es remunerada, entonces los Estados, tal como decían antes, se han preocupado de otorgar, de

garantizar el derecho a la seguridad social con alguna pensión básica que pueda al menos permitir la subsistencia a estas personas.

Estas pensiones, obviamente como son no contributivas, son de cargo del Estado. Y se financian con las rentas generales de la nación.

También estas pensiones forman parte de la pensión final de aquellos que, si cotizaron, pero que cumpliendo los requisitos legales se hacen merecedores de ella y en el fondo se transforman en un complemento de su pensión.

¿Cuál es el problema o los riesgos de estas pensiones? El riesgo político

Por una parte, los parlamentarios las usan para captar votos ofreciendo aumentos en el monto de la pensión o bien nuevos destinatarios o grupos que beneficiarios.

El otro riesgo también político es que los dineros no se destinan al pago de pensiones, sino que se destinan para cualquier otra cosa.

Uno de los problemas que se puede presentar que, es propio de los regímenes de reparto, pero aplicable al pilar solidario es la demografía, puesto que mientras la población va aumentando y aumenta el número de personas bajo estas circunstancias, los Estados necesitarán mayores ingresos para el pago de estas pensiones. La informalidad laboral también afecta este pilar, puesto que aquellas personas que trabajan informalmente y que nunca cotizan en el sistema, van a ser beneficiarias de este pilar no contributivo.

Lo mismo ocurre con los trabajadores formales, pero que no están obligados a cotizar. En Chile por ejemplo hay trabajadores independientes que perciben sus rentas de manera formal, la autoridad tributaria sabe el monto de sus ingresos. Sin embargo, la legislación previsional no los obliga a cotizar, como podrían ser pescadores artesanales o hacer todos comerciantes que emiten factura o que pagan patente.

Entonces, para que al Fisco no tenga una carga económica tan grande con este tipo de prestaciones, se debe buscar la fórmula para incorporar en la legislación previsional a todo tipo de trabajadores, ya sea a través de un monotributo, o a través de la declaración de impuesto, como ocurre en mi país con los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios y se les retiene la cotización.

Y el otro riesgo de este pilar son las finanzas públicas del Estado, efectivamente no tenga los dineros suficientes para pagar estas pensiones. Por eso es importante cuando se fije el monto de la pensión, proyectarse a futuro y que los fondos que se destinan a esto sean suficientes y permanentes en el tiempo.

Después tenemos el Pilar contributivo obligatorio. Acá junté por un lado el reparto y las cuentas nocionales, si bien son distintas ambas tienen componentes de reparto y por el otro, la capitalización ya sea individual o colectiva, pero principalmente focalizarse en la capitalización individual que refleja el esfuerzo de cada trabajador en aportar a su pensión.

Como ayer decía la representante de la Asociación de Fondos de Colombia en el reparto el dinero va por un tubo directo de un bolsillo a otro. En cambio, en las cuentas nocionales lo que ocurre es que la persona contribuye, se registra la contribución y se le paga una rentabilidad nocional. Obviamente la rentabilidad “nocional” siempre va a ser más baja que la rentabilidad de mercado, porque de esa forma me permite distribuir el delta de manera solidaria.

¿Y cuáles son los riesgos? El riesgo político también. La tasa de natalidad acá es importante. Hoy en día, en algunos países es muy baja y en Chile ha bajado considerablemente. En Chile la natalidad ha bajado significativamente. 1,1, si no me equivoco, hijos por cada persona. Tenemos una tasa de natalidad súper baja, entonces cuando los sistemas están bajo el esquema de

reparto van a haber siempre menos trabajadores activos de lo que se necesita para financiar al grupo beneficiario de las pensiones, entonces uno de los riesgos que se corre en los sistemas de reparto por los cuales muchos países están hoy en día integrando componentes de capitalización, ya sea individual o colectiva, es la falta de trabajadores activos para pagar las pensiones de aquellos en su fase laboral pasiva.

Las crisis económicas y la informalidad también afectan a este pilar, dado que los dineros se invierten y provienen del trabajo formal. Por tanto, es importante cuando se solventan estas pensiones, de lo contrario, se van a ver enfrentados a estas crisis financieras, o a promesas incumplidas y tener que bajar aquellas pensiones cuando son sistemas de reparto o son sistemas no contributivos.

En el caso de la capitalización individual nos encontramos con aportes que también pueden ser del Estado y que se depositan en la cuenta individual y la regla general que sean de los trabajadores y empleadores. Acá nos encontramos con los mismos riesgos que son las crisis económicas, puesto que los dineros rentan de acuerdo al mercado de capitales, las finanzas públicas y la informalidad laboral. Y, por último, en materia de financiamiento, pasamos al pilar voluntario. El pilar voluntario también contribuye el Estado, el empleador, el trabajador y terceros si se permite la cotización de un tercero a la cuenta de otro.

El pilar voluntario lo constituye todo aporte que se hace por sobre los que obligatoriamente la persona tiene que cotizar. Esto pilares, en general y en la mayoría de los casos van acompañados de franquicias tributarias o bonificaciones fiscales. Un incentivo que ofrece el Estado para que la persona pueda ahorrar. Ejemplos son que el aporte no sea constitutivo de renta, o bien que el aporte sea una baja o una deducción de la base imponible y para aquellos que no afectan el impuesto a la renta que reciban una bonificación fiscal por sus aportes, que podrá ser un % o la totalidad de lo depositado con un cierto límite, todo ello de acuerdo con las finanzas de cada Estado.

Cuando nos referimos a Chile les voy a explicar cómo funciona en mi país, pero en el fondo, en todos los países funciona de manera similar, o sea, se requieren incentivos para ahorrar para el futuro. Y los incentivos deben ser monetarios, por ello se usa el sistema tributario de cada país.

¿Cuáles son los riesgos?

Primero, la inexistencia del pilar voluntario, o sea, que un país no tenga pilar voluntario o que un país no tenga beneficios e incentivos para cotizar voluntariamente. Pero si no lo hay, no lo voy a hacer. Voy a cotizar en una cuenta de ahorro mía personal sin esta restricción de que son dineros para financiar mi pensión y, por ende, no los puedo retirar sino hasta cuando me jubile. Si no hay incentivos, la persona depositará el dinero en el mercado financiero con una disponibilidad mucho más flexible que el ahorro previsional.

Otro riesgo son las finanzas públicas, porque si el país no tiene muchas espaldas, expresión que se usa en Chile en alusión a tener una espalda que resista una mochila grande de dinero, obviamente no va a poder ofrecer muchos incentivos tributarios para poder cotizar voluntariamente.

La informalidad laboral siempre es un riesgo porque está íntimamente ligada a la seguridad social y, en particular al sistema de pensiones.

Acá yo le expuse cómo se financian los sistemas de pensiones en cada uno de los pilares.

Ahora podemos concluir que el AHORRO es el elemento más importante para financiar los sistemas de pensiones. La forma de financiar pensiones con ahorro, o sea, no hay otra forma que no sea ahorro más rentabilidad y más seguridad. ¿Por qué más seguridad? porque tengo

que invertir en aquellos instrumentos que realmente sean seguros y tengo que invertir de acuerdo al horizonte de inversión de un sistema de pensiones.

En ese sentido, lo que quiero decir es que la rentabilidad que debería preocuparle a los afiliados es la rentabilidad en el largo plazo, no de los últimos meses, de los 3 meses ni de los últimos 12 meses. La rentabilidad que debió preocupar es la rentabilidad a largo plazo, porque los dineros empiezan a ingresar cuando yo inicié mi vida laboral, que puede ocurrir a los 20 o 25 años, por ejemplo, y se van a girar en forma de pensión, al momento de la jubilación que será de acuerdo a la edad legal de pensión de cada país. 55, 60, 65 años y hasta 67 y 70 años en algunos países de Europa.

¿Entonces, cual es la rentabilidad que nos interesa?

La rentabilidad a largo plazo, porque los ahorros tienen una inversión de largo plazo.

Ahora bien, ¿Cómo un Estado asegura el cumplimiento de sus obligaciones?

Los Estados para cumplir con sus obligaciones provisionales tienden a establecer distintas formas, siendo muy común la existencia de fondos soberanos o fondos de reserva que es un único fondo que tiene una política de inversión que se va a ajustar a los requerimientos que tenga ese país para poder pagar las pensiones no contributivas o las obligaciones que asuma para con los trabajadores en el sistema de pensiones.

Decimos que lo más importante es el ahorro, entonces donde van las cotizaciones, obligatorias, donde efectuamos el ahorro. Para ello, los sistemas más modernos tienen dos alternativas más comunes. La primera son los multifondos y la segunda los fondos generacionales.

Por ejemplo, en Chile, tenemos un sistema de multifondos que va a mutar a un sistema de fondos generacionales con la reforma recientemente aprobada. El sistema de multifondos es un sistema en que se tiene un número de fondos que puede ir de 3 a 5, donde cada fondo tiene una distribución distinta de activos, esto es, un porcentaje de renta variable y otro porcentaje de renta fija.

Entendiendo que la renta variable es más riesgosa que la renta fija, entonces mientras más joven es la persona, va a estar en un multifondo que tenga más renta variable y menor renta fija y mientras más se acerca a la edad de pensión, va a estar en un fondo que tenga más renta fija.

En Chile hay 5 multi fondos individualizados con las letras A, B, C, D y E, donde el Fondo A tiene 80% RV y 20 RF, el B tiene 60% de RV y 40% de RF, el C tiene 40% de RV y 60% de RF, el D tiene 20% de RV y 80% de RF y el E tiene 5% de RV y 95% de RF.

Solo los multifondos B, C y D son obligatorios para los afiliados, o sea de acuerdo a la edad se está en ellos. Pero como existe libre elección de fondos, con ciertas restricciones, los afiliados pueden optar voluntariamente a los multifondos A y E. Como la población no tiene una educación previsional-financiera sólida, no siempre se elige la mejor opción y puede suceder que cambiándose de fondo mis resultados no sean mejores a haber seguido la trayectoria por edad. Por ello, algunos países, entre ellos, Chile, han aprobado reformas que mutan a Fondos Generacionales. Chile va por esta alternativa y deben establecerse al menos 10 Fondos Generacionales que ocupan cohortes de personas cada 5 años.

Los fondos generacionales son una muy buena medida cuando recién estableces el sistema, mutar a ellos trae sus riesgos. Para conceptualizarlos, es un único fondo para la persona que va cambiando su subyacente, o sea los instrumentos en que invierte a medida que ese grupo de personas se acerca a su edad legal de pensión. Acá no hay cambio de fondos, sino que el fondo va cambiando con la edad de sus ahorrantes.

Si tienes multi fondos y debes transitar a fondos generacionales si hay un riesgo, hay un riesgo que es operativo y hay que ser que ser muy cuidadoso. Tienes que tener muy atento a poder hacerlo bien porque tienes que pasar los activos de los multifondos a los fondos generacionales y no son siempre el mismo número y se pueden producir ciertas liquidaciones de instrumentos que tengan efectos relevantes en el mercado de capitales. Sobre todo, hay instrumentos de inversión como activos alternativos, derivados u otros que no son de fácil traspaso porque son inversiones de largo plazo.

En Chile el cambio obedece a un problema, que se tuvo por asesores financieros que motivaban a las personas a cambiar de fondos de extremo a extremo, esto es, del A al E y viceversa.

En los sistemas de reparto, el dinero pasa de un lado a otro, pueden descender por riesgo político, esto es, se destinan a otros fines.

En las cuentas nacionales tienes una rentabilidad nacional que siempre es más baja que la de mercado y estará dada por lo que fije la legislación.

En los sistemas de capitalización la rentabilidad es la de mercado, sube y baja pero siempre es ascendente y sus retornos son los mayores. Y, para terminar, quería mostrarle un poco cómo queda el sistema chileno con la última reforma aprobada

Nosotros tenemos un sistema no contributivo o solidario que otorga una pensión garantizada universal conocida como PGU que equivale a 274 USD mensuales para todas las personas pensionadas o no pensionadas que cumplan 65 años de edad son los pensionados que cumplan 65 años de edad. No es necesario que te pensiones para recibirlos, sino que cumpliendo los 65 años lo recibe. Si hay un tope. Que si ganas de ingresos sobre 1.100.000 CLP pueden ser un poquito más de 1000 y tantos dólares. No tienes derecho a la PGU porque se supone que por tus ingresos no es necesaria la ayuda del Estado.

Después tienes una pensión básica solidaria de invalidez que para aquellas personas que califican como inválidos, de acuerdo con el sistema que se califica a los trabajadores del sistema contributivo, recibes un monto igual al de la PGU. Si debe la persona formar parte de un grupo familiar que pertenezca al 80% de la población más pobre y cumplir con un cierto número de años residiendo en Chile.

Aparte, todas las mujeres tienen un bono por hijo nacido vivo, ya sea hijo biológico o sea hijo adoptado. Que le paga 1.041 USD, que va a su cuenta por cada uno de sus hijos, ya sea vivo o ya sea biológico o adoptado, y además hay una cotización para el trabajador joven que durante los 24 primeros meses que trabaja se le paga una cotización equivalente a lo que ganará un ingreso mínimo y medio, digamos o durante los primeros 24 meses que trabaja.

Esas serían las prestaciones que se otorgan a nivel no contributivo.

Después, tenemos el sistema contributivo obligatorio: Nosotros estábamos depositando el 10% en la cuenta individual más el pago del seguro de invalidez y sobrevivencia. Después de la reforma la cotización subió a 18,5%, la verdad que subió 7% porque el 1,5 ya se pagaba por el empleador para el seguro de invalidez y sobrevivencia.

El seguro de invalidez y sobrevivencia es aquel que me permite recibir un aporte adicional que me va a permitir autofinanciar la pensión de acuerdo al esquema de la capitalización individual, pero de un beneficio definido, esto es, un 50% o un 70% del promedio de mis remuneraciones de los últimos 10 años, dependiendo si la invalidez es parcial o total.

O sea, para que entiendan, si yo me invalido a los 35 años, mis fondos a los 35 años son bajos porque he cotizado muy poco. ¿Pero si me invalido, me van a pagar una pensión equivalente,

en general, a la remuneración promedio de los últimos 10 años, cuando se ha trabajado menos de 10 años la regla es otra, pero busca el mismo objetivo?

El aporte adicional es aquella suma de dinero que me permita autofinanciar esa pensión de beneficio definido. Entonces si yo tengo por ejemplo X cantidad de dinero en mis fondos y para autofinanciar mi pensión necesito 3X, el aporte adicional me entregara 2X que junto a la X que tengo completo las 3X que se necesitan para poder autofinanciar la pensión. La cotización adicional va a un seguro social previsional.

De la cotización de un 4% que va un seguro social. Se le pagará a cada pensionado que tenga un mínimo de cotizaciones en el sistema recibirá un complemento equivalente a 4,4 dólares por año que la persona haya cotizado con un tope de 110 USD mensuales.

Hay un beneficio de compensación por diferencia de expectativas de vida entre el hombre y la mujer, dado que en Chile las mujeres al momento de pensionarse tienen una expectativa de vida de 92 años versus los hombres de 87 años, o sea deben financiar una pensión durante 5 años más y se pensionan legalmente 5 años antes, o sea a los 60 años la mujer y a los 65 años los hombres.

Este es el único beneficio permanente que contiene la reforma porque el beneficio por año cotizado es un beneficio que se va a extinguir en el tiempo, está hecha la fórmula de tal forma que se extinga en el tiempo, puesto que tiene un descuento la fórmula.

La compensación por expectativa de vida es un beneficio de manera tal que las mujeres a la misma edad que se pensionan de un hombre, puedan recibir la misma pensión del hombre, entonces lo que persigue el beneficio es pagarte aquella diferencia de pensión para que la mujer reciba la misma suma de pensión que un hombre que se pensiona a la misma edad y con el mismo monto en la cuenta de capitalización individual. Tiene un tope aproximado límite de pensión que se debe equiparar a un monto aproximado de USD 800 mensuales, esto es, la cantidad sobre ese monto no recibe compensación.

Después tenemos la cotización de rentabilidad protegida y es una cotización de un 1,5% que tiene una rentabilidad nocial. Es lo que se llama el préstamo de los trabajadores al Estado para que este último pueda mejorar las pensiones actuales. El préstamo se devolverá con una rentabilidad determinada, que se va a devolver como una prestación mensual de sumas iguales por 240 cuotas mensuales. Si no hay beneficiarios de pensiones de sobrevivencia es heredable, pero pagadero también en 240 cuotas mensuales. Y tenemos el aporte adicional de seguro de invalidez y sobrevivencia que es el mismo que tenemos hasta el día de hoy, con la única diferencia que pasa a ser ahora un beneficio del seguro social.

El 10% que va a la cuenta individual se incrementa a 14,5%, de los cuales 4% son de cargo del empleador y 10,5% del trabajador. La transitoriedad del aumento del 4,5% tomará 9 años ¿Y si la reforma tributaria no da los frutos que se piensa que va a dar? Se va a demorar 11 años en incrementarse a 14,5%. Y todo lo que yo cotice por sobre el 18,5% va a ser producto de mi cotización voluntaria.

En Chile, para las rentas que pagan un impuesto global complementario o bien de segunda categoría de los trabajadores dependientes, los sujetos a tasas superiores a 15% gozan de una franquicia tributaria donde el monto ahorrado hasta un cierto tope baja la base imponible y los efectos a tasas de un 15% o menos o bienes exentos reciben una bonificación fiscal equivalente al 15% del ahorro también con un cierto tope anual. Por eso, para que haya cotizaciones o ahorro voluntario es necesario que el Estado incentive dicho ahorro y tal incentivo se hace vía impuestos, ya sea franquicias o bonos estatales.

En el caso de Chile, no se puede retirar ese ahorro voluntario porque se hizo para incrementar al monto de la pensión, pero si se retira se sobre brava con una tasa extra de impuesto, o sea se cobra el impuesto que no se cobró por la franquicia y además se grava con una tasa extra de impuesto. En el caso de los bonos fiscales, se debe hacer devolución del bono.

En Chile además hay otra modalidad llamada depósito convenido que es un acuerdo con el empleador que esa cotización voluntaria no constituye ingreso tributable hasta un cierto monto, pero no se puede retirar, sino que, en forma de pensión, nunca antes, porque se considera un ingreso no renta para la autoridad tributaria.

En resumen, si queremos financiar mejores pensiones necesitamos ahorro, más el retorno de ese ahorro y que tales inversiones sean seguras. Muchas gracias.

Administración y financiación de los sistemas no contributivos. Complementariedad entre sistemas

Roberto Arturo Martínez Parada
Instituto Salvadoreño de Seguro Social



Profesional con amplia trayectoria en la gestión de servicios con enfoque de Calidad a los usuarios de servicios previsionales en El Salvador. Actualmente se desempeña como Gerente General de la Unidad de Pensiones y jefe en Funciones de la Unidad de Planificación, Cooperación y Alianzas Estratégicas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Representa al ISSS como director Propietario ante el Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño de Pensiones. Cuenta con formación de posgrado en dirección y gestión de sistemas de seguridad social de la OISS y más de tres décadas de experiencia en áreas financieras, operativas y estratégicas.

Administración y financiación de los sistemas no contributivos. Complementariedad entre sistemas

1. Introducción

Muy buenos días. Agradezco a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y al Centro de Formación de la Cooperación Española por la invitación, y es un honor compartir este espacio con colegas de la región que trabajan día a día por fortalecer nuestros sistemas de protección social.

El mundo que dio origen a nuestros sistemas contributivos tradicionales ya no existe. La Nota Conceptual de este Simposio lo plantea con claridad: hoy enfrentamos transformaciones demográficas sin precedentes, informalidad persistente, mercados laborales fragmentados, y una demanda creciente por prestaciones sociales en salud, vejez y discapacidad. Esto ha puesto bajo presión a los sistemas basados únicamente en cotizaciones, y ha elevado la importancia de los sistemas no contributivos como componente fundamental del bienestar social.

Mi intervención se centra en tres ejes:

- ¿Qué son realmente los sistemas no contributivos y por qué se han vuelto indispensables?
- ¿Cómo deben administrarse y financiarse para asegurar eficacia y sostenibilidad?
- ¿Cómo lograr una complementariedad inteligente entre los sistemas contributivos y no contributivos?

Todo lo anterior condicionado por el siguiente contexto regional:

- Envejecimiento acelerado
- Alta informalidad laboral
- Presión sobre sistemas contributivos
- Expansión del gasto social
- Necesidad de diversificar fuentes de financiamiento

2. ¿Qué debemos entender por sistemas no contributivos?

Los sistemas no contributivos son aquellos que otorgan prestaciones sin requerir un historial previo de cotización. Están diseñados para garantizar un piso mínimo de protección social a quienes, por razones estructurales, históricas o económicas, no pueden acceder al seguro social contributivo.

Incluyen prestaciones como:

- pensiones básicas para adultos mayores sin cotización,
- apoyos económicos para personas con discapacidad,
- transferencias sociales para hogares en pobreza extrema,
- asistencia vinculada a condiciones de vulnerabilidad o reparación histórica.

Su razón de ser es clara: en países donde la informalidad supera el 50 %, y donde gran parte de la población no cuenta con trayectorias laborales formales, la protección social no puede depender únicamente de la capacidad de cotizar. Los no contributivos permiten corregir esa brecha estructural, garantizando dignidad básica y reduciendo desigualdades.

También cumplen otros roles fundamentales: sostienen el consumo de los hogares, amortiguan choques económicos, y generan cohesión social en momentos de incertidumbre.

3. Administración de los sistemas no contributivos: el desafío institucional

Administrar un sistema no contributivo requiere capacidades estatales complejas. Su eficacia depende de que existan instituciones sólidas capaces de gestionar:

- Registros únicos y actualizados de beneficiarios.
- Procesos rigurosos de verificación socioeconómica, especialmente cuando se aplican criterios de focalización.
- Gestión eficiente de pagos, evitando retrasos, filtraciones o exclusiones indebidas.
- Auditoría y control antifraude, indispensables para mantener legitimidad social.
- Coordinación interinstitucional con ministerios, municipalidades, organismos de protección social y sistemas contributivos.

La administración eficiente no es un aspecto técnico menor; es la base sobre la cual se sostiene la credibilidad de cualquier programa no contributivo. Un programa mal administrado se vuelve fiscalmente insostenible y políticamente vulnerable. Uno bien administrado genera confianza pública, permite ampliar la cobertura y facilita la complementariedad con los sistemas contributivos.

4. La financiación

A diferencia del seguro social contributivo, los sistemas no contributivos se financian principalmente con recursos del Estado. Entre las fuentes más comunes están:

- Impuestos generales (IVA, renta, patrimonio).
- Impuestos específicos a productos nocivos.
- Impuestos digitales o a plataformas, explorados en Europa.
- Transferencias del gobierno central a gobiernos locales.
- Cooperación internacional o fondos especiales.

El reto es evidente: la demanda por prestaciones no contributivas crece más rápido que los ingresos públicos disponibles. Envejecimiento, informalidad, mayor esperanza de vida y mayores costos sanitarios presionan cada vez más los presupuestos estatales.

Por ello, se vuelve imprescindible:

- Definir reglas fiscales claras y estables para financiar programas no contributivos.
- Diversificar fuentes tributarias con criterios de equidad.
- Aumentar la eficiencia del gasto social.
- Evitar solapamientos con los sistemas contributivos que generen duplicaciones o inequidades.

La sostenibilidad de los programas no contributivos no es solo un asunto financiero; es un asunto de justicia social y de confianza pública.

5. Complementariedad entre sistemas contributivos y no contributivos

La pregunta central de este panel no es si un país debe optar por sistemas contributivos o no contributivos. La verdadera pregunta es cómo articular ambos para lograr protección social universal, equitativa y sostenible.

La complementariedad se expresa en varios niveles:

- Cobertura universal efectiva: el contributivo protege a quienes cotizan; el no contributivo cubre a quienes no pueden hacerlo.
- Protección en transiciones laborales: empleos temporales, estacionales o informales requieren puentes entre regímenes.

- Reducción de desigualdades: los no contributivos previenen pobreza extrema y corrigen brechas previsionales de género y ciclo de vida.
- Mayor estabilidad social: permiten que toda la población tenga garantizado un nivel básico de ingresos y servicios esenciales.
- Coordinación administrativa: registros integrados, interoperabilidad, portabilidad de derechos.
- La complementariedad implica reconocer que ambas piezas—contributivo y no contributivo—forman un mismo sistema, no dos sistemas paralelos.

6. El caso de El Salvador: hacia una arquitectura integrada de protección social

Permítanme ilustrar estos elementos desde la experiencia salvadoreña.

a) La Pensión Básica Universal administrada por MINDEL

El Ministerio de Desarrollo Local gestiona la Pensión Básica Universal, un programa no contributivo que garantiza un ingreso mínimo a adultos mayores que no cuentan con pensión contributiva.

Este programa:

- reduce la pobreza en la vejez,
- corrige la desigualdad histórica derivada de la informalidad laboral,
- y constituye un paso hacia la universalización progresiva del derecho a la seguridad social.

Es un claro ejemplo de financiación estatal sostenible, acompañada de mecanismos de verificación y focalización.

b) Instituto Nacional de Veteranos y Excombatientes

El país también cuenta con un régimen no contributivo de carácter reparatorio e histórico, administrado por el Instituto Nacional de Veteranos y Excombatientes, que otorga prestaciones económicas, sociales y de salud a quienes participaron en el conflicto armado.

Este programa revela otra dimensión de los sistemas no contributivos:

no solo buscan aliviar pobreza, sino reconocer deudas históricas, contribuir a la cohesión social y brindar protección a grupos que, por su propio contexto, no lograron construir cotizaciones previsionales suficientes.

c) Desafíos para El Salvador

- Necesidad de integrar registros sociales y previsionales.
- Mejorar mecanismos de focalización y seguimiento.
- Alinear las decisiones fiscales con la expansión prevista de los no contributivos.
- Fortalecer la articulación entre MINDEL, el Instituto de Veteranos, el ISSS y el Instituto Salvadoreño de Pensiones.

Esta articulación es indispensable para evitar duplicidades, lagunas de cobertura y para ofrecer una ruta clara entre protección básica y protección contributiva.

7. Propuestas estratégicas para la región y para El Salvador

A partir de las experiencias analizadas y de la evidencia internacional, propongo cinco líneas estratégicas:

a) Registros sociales integrados y sistemas interoperables

Para evitar duplicidades, mejorar focalización y facilitar el diseño de políticas basadas en datos.

b) Reglas fiscales estables para financiar no contributivos

Incluyendo la diversificación de fuentes tributarias y la incorporación de impuestos modernos, como los digitales.

c) Coordinación administrativa entre regímenes

No fusionarlos, sino articularlos: portabilidad de derechos, seguimiento continuo, intercambios de información.

d) Profundizar la complementariedad contributivo–no contributivo

Verlos como dos componentes de un mismo sistema nacional de protección social.

e) Mejoras administrativas y evaluaciones de impacto

Modernización tecnológica, transparencia y auditoría permanente.

8. Cierre

Quisiera concluir con un mensaje sencillo, pero importante:

“La sostenibilidad de la seguridad social en el siglo XXI no dependerá de defender únicamente el modelo contributivo ni de expandir solo los programas no contributivos. Dependerá de nuestra capacidad de integrarlos armoniosamente, con visión fiscal responsable, solidez institucional y un profundo compromiso con la dignidad humana.”

Agradezco nuevamente este espacio de diálogo. Estoy seguro de que, como región iberoamericana, podemos avanzar hacia sistemas de protección social más inclusivos, más equitativos y más sostenibles para todas las generaciones presentes y futuras.

Muchísimas gracias.

Panel IV

Experiencias de financiación de la seguridad social

¿Quién debe cotizar? Relación entre cotizaciones y beneficios -Experiencia de Colombia-

Wilson Eduardo Pineda Galindo

Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES

Colombia

Seguridad Social en Guatemala

Edwin García

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – IGSS

Guatemala

Financiar la seguridad social en economías informales:

El verdadero reto estructural

Sergio Cortés Rincón

Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá – FONCEP - Colombia

¿Quién debe cotizar? Relación entre cotizaciones y beneficios - Experiencia de Colombia

Wilson Eduardo Pineda Galindo

**Gerente de Financiamiento e Inversiones en Colpensiones
Colombia**



Ejecutivo con más de 20 años de experiencia liderando estrategias financieras y corporativas en organizaciones del ámbito nacional y distrital. A lo largo de su trayectoria, ha impulsado transformaciones empresariales, promovido el crecimiento sostenible y maximizado la rentabilidad, articulando la visión estratégica con una gestión eficiente de recursos. Es profesional en Contaduría Pública, con especialización en Finanzas y en Gerencia Tributaria, y actualmente cursando Maestría en Finanzas. Se desempeña como Gerente de Financiamiento e Inversiones en Colpensiones, liderando políticas para la administración integral de recursos y optimización del portafolio.

¿Quién debe cotizar? Relación entre cotizaciones y beneficios -Experiencia de Colombia

Introducción

Este panel aborda un tema de interés general: el financiamiento del sistema pensional. El propósito no es tratarlo con excesiva tecnicidad, sino compartir algunas reflexiones y análisis desarrollados desde Colpensiones sobre la importancia de cotizar, quiénes lo hacen y qué ocurre con esos aportes.

1. ¿Por qué es importante cotizar?

Cotizar a pensión no es un trámite: es una inversión para tener tranquilidad a largo plazo. Desde Colpensiones se ha realizado un trabajo importante para humanizar el proceso de cotización, con el propósito de que las personas —especialmente los jóvenes— comprendan que cotizar y ahorrar es una decisión que garantiza dignidad en el futuro.

Cuando aportamos al sistema pensional, estamos asegurando tres tipos de protección:

Pensión de vejez: En la etapa de la vejez no dependemos de la caridad ni de la suerte, sino de un derecho que hemos construido y financiado con esfuerzo y dedicación.

Pensión de invalidez: Si nos enfermamos y perdemos la capacidad de seguir trabajando, contamos con los recursos para vivir dignamente.

Pensión de sobrevivientes: Si fallecemos, nuestros familiares más cercanos no quedarán desamparados; recibirán un ingreso permanente y digno que les permita mantener estabilidad y calidad de vida.

El sistema pensional no es una cuenta aislada: es un Pacto Social basado en la solidaridad. En la medida en que exista cotización activa, el sistema de Régimen de Prima Media (RPM), administrado por Colpensiones, puede cumplir su compromiso social: que los jóvenes que comienzan a cotizar contribuyan a financiar las pensiones de los adultos mayores.

2. ¿Quiénes cotizan hoy en Colombia?

En términos generales, la cotización al sistema pensional recae sobre tres actores:

- Empleado y empleador: el empleador aporta el 12% y el trabajador el 4%, para un total del 16% del salario.
- Trabajador independiente: asume la totalidad del aporte, es decir, el 16%.
- El Estado: comprometido con este reto, ha incorporado en su presupuesto anual los recursos necesarios para atender las prestaciones pensionales. Además, a través del Fondo de Solidaridad Pensional subsidia o cofinancia las cotizaciones de los más vulnerables, y mediante el programa BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) garantiza que los subsidios lleguen a quienes realmente los necesitan: la población históricamente excluida.

Colpensiones, como entidad administradora, ha trabajado para que la gestión eficiente de los recursos —carteras, cotizaciones y demás activos— reduzca el impacto en las finanzas públicas y aporte a la sostenibilidad del sistema.

3. La realidad de la cotización en Colombia

La mayoría de los trabajadores colombianos son informales y no aportan al sistema. Esta es una realidad que, como se ha señalado en distintos escenarios iberoamericanos, afecta directamente la sostenibilidad pensional.

De acuerdo con los datos disponibles:

De 26 millones de personas que conforman la población económicamente activa, solo cotizan alrededor de 11 millones: 3.045.937 en Colpensiones y 7.715.671 en los fondos privados.

Alrededor de 15 millones de trabajadores no están protegidos frente a la vejez, la invalidez y la muerte, lo que representa un reto social y financiero para el Estado y, sobre todo, un problema para su calidad de vida a mediano y largo plazo.

4. ¿Qué pasa con los aportes? Relación entre cotizaciones y beneficios

Es importante entender cómo se utilizan los aportes según el régimen al que pertenece el trabajador: En el RPM (Colpensiones): los aportes se convierten en semanas cotizadas, que acercan al trabajador a una pensión estable. Este modelo reconoce pensiones más equitativas, pues no depende del ahorro individual ni de los rendimientos del mercado.

En el RAIS (fondos privados): los aportes se acumulan en una cuenta personal que genera rendimientos. Sin embargo, está demostrado que en muchas ocasiones esto no repercute en el acceso a una pensión ni en un mejor monto.

Los datos son reveladores:

Colpensiones, con 7.082.216 afiliados, le paga la pensión a 1.833.099 personas.

Los fondos privados, a pesar de tener 19.274.567 afiliados, han reconocido pensión a solo 382.916 personas.

El sistema pensional se creó para reconocer pensiones dignas a los adultos mayores, no para que los fondos privados inviertan el ahorro de los trabajadores en el exterior y, después de muchos años, devuelvan los recursos con rendimientos que no garantizan pensión.

Financiamiento Colpensiones — 2025

Datos relevantes	Valor recaudado (\$ millones)	Ciudadanos
Devolución de aportes – Traslados RAIS	\$ 12.232.351	87.293 trasladados a Colpensiones
Aportes RPM	\$ 19.190.447	3.037.572 cotizantes
Nómina (pensiones)	\$ 58.787.905	1.802.069 pensionados

Fuente: Gerencia de Financiamiento e Inversiones – Circular 040 / Gerencia de Determinación de Derechos.

Densidad de cotización y principio de solidaridad

No basta con cotizar unos meses; se necesita constancia durante aproximadamente 25 años para garantizar una pensión. Hoy en día, muchos trabajadores cotizan de manera intermitente, lo que afecta directamente su posibilidad de pensionarse. En el RPM, quienes ganan más aportan más, y esto ayuda a financiar las pensiones mínimas. Sin embargo, persiste la inequidad en el sistema pensional: muchas pensiones altas reciben subsidios implícitos insostenibles, lo cual refuerza la necesidad de la Reforma Pensional, actualmente en estudio por parte de la Corte Constitucional.

5. Causas que generan retos para financiar el sistema pensional

Cobertura mínima: tras 30 años de la Ley 100, la cobertura pasó del 20% al 24%: un aumento marginal que evidencia que el sistema dual, competitivo y excluyente no ha funcionado.

Migración juvenil: la salida de miles de jóvenes hacia EE. UU. y Europa reduce la fuerza laboral y los aportes al sistema.

Envejecimiento acelerado: la expectativa de vida pasó de 57 años (1960) a 77 años (2025) y llegará a 80 en 2050. Colombia será el segundo país de la OCDE que más rápidamente envejezca.

Menos nacimientos: la tasa de fecundidad cayó de 6,7 hijos por mujer en 1960 a 1,1 en 2025, su nivel histórico más bajo. Menos jóvenes significa menos cotizantes y, por tanto, menos fuentes de financiación.

Alta informalidad laboral: 41% en áreas urbanas y 83% en áreas rurales. Millones de trabajadores no aportan y quedan desprotegidos.

Hueco fiscal creciente: en el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2024, Colombia destinó aproximadamente \$57,4 billones para financiar gastos pensionales, lo que representa 11 de

cada 100 pesos del presupuesto, es decir, cerca del 11% del PGN. El gasto en pensiones es uno de los rubros más altos del presupuesto nacional.

Baja protección en la vejez: de 7,5 millones de adultos mayores (14% de la población), solo alrededor de 2,4 millones tienen una pensión; 1,8 millones reciben subsidios insuficientes del Estado y 3,3 millones viven en pobreza extrema o indigencia. Aquí radica la importancia del pilar solidario de la Reforma Pensional.

6. ¿Cómo logramos que las personas coticen?

No basta con exigirlo por ley. Para ampliar la cobertura del sistema se requiere:

- Fuentes de empleo formal.
- Educación financiera desde la niñez.
- Incentivos y mecanismos flexibles que se adapten a la realidad de quienes trabajan por cuenta propia o en condiciones precarias.
- Un sistema robusto de control a la evasión.
- Una reforma rural integral que garantice mayor productividad.
- Una Reforma Pensional que garantice justicia social, sostenibilidad financiera y cobertura a la población más vulnerable.

7. Conclusión: cotizar es una inversión en dignidad

Cotizar a pensión no es un gasto: es una inversión en dignidad. Como sociedad y como Estado, debemos garantizar que cada aporte se traduzca en un beneficio real y que nadie quede atrás. Por eso la reforma pensional es tan necesaria: piensa en todos los colombianos. En quienes no tienen nada (pilar solidario); en quienes han cotizado pero no les alcanza para completar las 1.300 semanas (pilar semicontributivo); en quienes tienen un trabajo estable (pilar contributivo); y en quienes incluso quieren hacer un aporte voluntario adicional (pilar de ahorro voluntario).

El sistema pensional no es solo una fórmula financiera: es un pacto social.

Soluciones concretas de la reforma pensional para que las cotizaciones se traduzcan en beneficios

- Establece un Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, administrado por el Banco de la República, que acumula recursos para cubrir las pensiones futuras y evitar riesgos de desfinanciamiento.
- Introduce aportes adicionales al Fondo de Solidaridad Pensional para quienes tienen mayores ingresos y pensiones más altas, fortaleciendo la solidaridad y asegurando recursos para subsidiar a poblaciones vulnerables.
- Permite cotizar por días o semanas, facilitando la inclusión de trabajadores informales y rurales.
- Disminuye el requisito de semanas para mujeres, reconociendo el trabajo de cuidado.
- Garantiza una pensión integral: suma el componente de Prima Media y el ahorro individual.
- Las pensiones se actualizan año tras año para mantener el poder adquisitivo.
- Se consolidan los auxilios y protección: incluye auxilio funerario, subsidios de incapacidad a partir del día 180 y hasta el 360, pensión familiar, prestación anticipada de vejez, pensión por hijo inválido, pensión de alto riesgo y beneficios para madres y padres con hijos en condición de discapacidad.

En conclusión, esta reforma no solo asegura que el sistema tenga recursos suficientes a largo plazo, sino que convierte cada aporte en una oportunidad real de protección para la vejez, con mecanismos flexibles y solidarios que benefician tanto a quienes cotizan de manera constante como a quienes tienen trayectorias laborales intermitentes.

Nota final

Colpensiones trabaja de la mano con el Ministerio de Hacienda para garantizar permanentemente los recursos del sistema y para que los mecanismos de recaudo y administración de los mismos impacten positivamente las finanzas del Estado.

Seguridad social en Guatemala
Edwin García
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – IGSS



Jefe del Departamento Actuarial y Estadístico del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); vicepresidente de la Comisión Americana de Actuaría y Financiamiento (CAAF) para el periodo 2026-2028 de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y representante del IGSS en la Comisión Técnica Permanente de Planes y Fondos de Pensiones de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) en el año 2022. Es doctor, economista, egresado del posgrado de Actuaría para la Seguridad Social, de la Asociación Internacional de la Seguridad Social en la ciudad de Montevideo, Uruguay, y del programa académico “Actuaría con énfasis en la seguridad social”, del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS); asimismo, egresado de la tercera cohorte de Economía de la salud de la OISS.

Seguridad Social en Guatemala

La exposición que tenemos de ejemplo para este evento de Guatemala es el seguro social. Contrario a muchas visiones en el mundo, en Guatemala, la seguridad social se constituye como un monopolio con cobertura de pensiones y servicios de salud a nivel nacional.

Eso está establecido en la Constitución Política de la República, que en su artículo 100 señala que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación, su régimen se instituye como función pública en forma nacional, unitaria y obligatoria.

La legislación también señala que, para financiar el régimen de seguridad social, deben cotizar los empleadores con el 50% del financiamiento, los trabajadores con el 25% de la financiación y el Estado con el 25% correspondiente. Los aportes actuales están establecidos de esta forma:

- El aporte del trabajador es 4.83% del salario. Cotizado de forma mensual. Esto actualmente significa cotizar 144 quetzales mensuales (20 dólares aproximadamente cada mes).
- Los aportes del empleador. Desde el 50% que establece la Legislación, representan una cuota de 10.67% del salario mensual del trabajador. Esos aportes son 320 quetzales mensuales (42.7 dólares aproximadamente cada mes). Y con esto se financia actualmente el régimen de seguridad social; porque al igual que en otros países, los aportes del Estado no se han hecho efectivos.

Para el caso de Guatemala, el Estado no ha aportado su 25% en los 79 años que lleva funcionando el régimen de seguridad social, así que, como régimen hemos tenido que organizarnos con el financiamiento de 2 sectores únicamente para cubrir los beneficios que otorga la seguridad social.

La Ley Orgánica del Instituto, Decreto 295 del Congreso de la República, en el artículo 38, establece algunas condiciones de avance del régimen. Y señala que, mientras contemple solo a la clase trabajadora, se financiará con el método de triple contribución. Sin embargo, cuando vaya avanzando hacia la universalidad, ese método será sustituido por un impuesto general que se debe cobrar a toda la población para poder afiliar también a toda la población.

En este momento el régimen se encuentra en una etapa intermedia, en donde se busca alcanzar el 100% de la población trabajadora, que constituye la Población Económicamente Activa (PEA). Los beneficios están divididos en dos. Se financia el régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) y se financia el régimen de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA).

En el IVS se otorgan pensiones por invalidez, por vejez y por muerte, en este último caso, les corresponde la pensión a los sobrevivientes.

El régimen de enfermedad, maternidad y accidentes fue creado para otorgar atención médica durante la vida activa del trabajador, es decir, cuando se encuentre bajo la cobertura de la cuota patronal. Pero una reforma que se hizo a la Constitución Política de la República en 1985 amplió los beneficios de enfermedad, maternidad y accidentes, para continuar con los mismos en la tercera edad al pensionado. Como la ampliación es constitucional, no solo incluye a los pensionados del régimen de seguridad social, sino que también incluye a los jubilados de cualquier otro plan complementario que exista en el país.

Por lo expuesto, es posible observar que los beneficios del IVS se perciben en 2 momentos, uno antes de los 60 años de edad, para el propio trabajador cotizante en caso de invalidez y después de los 60 años de edad una parte para el pensionado, cuando esté vitaliciamente pensionado y si en determinado caso fallece, la pensión se traslada a la esposa, de forma vitalicia y a los hijos menores de 18 años hasta cumplir su mayoría de edad.

Este régimen es nuevo (a partir de 1977), el inicial del año 1948 sólo contemplaba pensiones para el caso de Invalidez o muerte accidental.

En el régimen de seguridad social de Guatemala, los beneficios están establecidos con carácter de beneficios mínimos a través de cotizaciones mínimas proporcionales al salario.

Eso es importante porque cuando se habla del 5.5% del financiamiento del IVS (5.5% del salario del trabajador) se observa que es un aporte bastante bajo, pero la ley establece en el artículo 72, inciso b), que, sobre el régimen general de seguridad social, es libre la organización de las entidades, instituciones u organismos que quieran crear planes complementarios. En la actualidad existen planes para la Universidad nacional, el Crédito Hipotecario Nacional, que es un banco; los colegios de profesionales de todas las profesiones, el Banco Central, y algunas entidades privadas, como por ejemplo el Banco Industrial. Todos ellos han creado fondos de pensiones, que son complementarios, es decir que, contribuyen al régimen de seguridad social y adicionalmente contribuyen a esos otros planes para tener complementos de pensión al momento de llegar a la edad de retiro.

Actualmente, en Guatemala el Gobierno de la República está pagando también, con fondos del presupuesto nacional, una pensión por derecho, al tener una edad mínima de 65 años de edad; se llama “el programa del adulto mayor”. Este programa otorga una pensión de 100 USD mensuales a toda persona que tenga 65 años de edad como mínimo y que no haya cotizado al régimen de seguridad social en su vida laboral.

¿Que otorga el régimen de seguridad social?

En concepto de pensiones del régimen, se otorga una pensión mensual asignada según la Resolución del IGSS, constituida por 12 pagos mensuales del 60% del salario de cotización. Un bono de 300 quetzales en el mes de junio, un bono de 500 quetzales en el mes de diciembre y un aguinaldo del mismo monto de la pensión para el mes de diciembre; esto representa 332.5 dólares mensuales en promedio.

¿Cómo es que se pueden dar todos estos beneficios?

El seguro social de Guatemala funciona con el financiamiento de prima escalonada.

Los grupos poblacionales están cotizando durante su edad activa, todos los ingresos pasan a constituir el fondo del régimen y luego los grupos que se están pensionando, reciben la pensión extrayendo los pagos de ese fondo, en los montos de pensión del financiamiento establecido a la fecha.

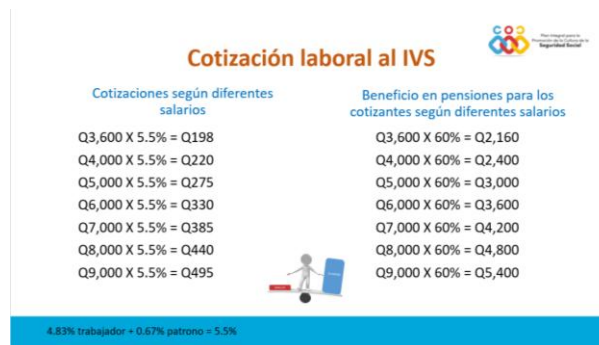
El fondo es denominado Reserva Financiera del Régimen del IVS. Esta reserva del IVS está actualmente, según la última valuación actuarial, calculada para 5 años sin ingresos; es decir, que 5 años después de que los ingresos de las cotizaciones sean insuficientes para pagar los montos de pensión, todavía es posible seguir pagando pensiones, eso en tanto se gestiona el incremento de la prima, porque el seguro social funciona bajo el régimen de prima escalonada.

Es bien fácil calcular las pensiones en el régimen de seguridad social de Guatemala.

Se tienen diferentes opciones de salario (3,600; 4,000; 5,000, etc.) que deben ser multiplicados por 5.5% de ese salario, estas son las cotizaciones que se reciben (198; 220; 275; etc.) Luego, el beneficio está definido como una tasa de reemplazo que se fija para el mínimo en 60%; es decir que, si el trabajador tiene 3600 quetzales mensuales de salario, contribuye con 198 quetzales y ya sabe que, si llega a la edad de pensión contribuyendo con ese salario, pues será su salario 3600 x 60% el monto de la pensión que le corresponde. La pensión actual, con las

cotizaciones del año 2025, está en 360 USD mensuales en el piso y, hay una pensión máxima de 930 USD en el tope. Obviamente, este 5.5% no es la cotización del trabajador, hay un 4.83% de la cotización del trabajador y un complemento de 0.67% que es la cotización del patrono para aportar a este tema de las pensiones. Ver (Figura 1)

Figura 1. Cotización laboral al IVS



Sin embargo, hay una sorpresa para los trabajadores, ya que se les exige un mínimo de 240 cotizaciones, pero por cada año adicional que coticen, su pensión se eleva 1%. Y eso está medido, porque, si empiezan a trabajar desde los 18 años de edad, cuando cumplen 42 años, ya han terminado sus 240 cotizaciones, pero pueden seguir cotizando hasta cumplir los 60 años de edad, lo que les permitiría llevar el máximo de pensión, que es un 80% del salario de cotización. Asimismo, la pensión es móvil, no tiene un monto fijo porque conforme el trabajador vaya incrementando su salario, la pensión se calcula sobre el salario de los últimos 5 años de cotización, lo que permite acercar la pensión hacia el nivel de vida de la edad de jubilación.

El otro régimen, el de enfermedad, maternidad y accidentes, funciona con un sistema de reparto. Este es un régimen de corto plazo, es decir, inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Para este régimen hay una cotización que hacen los empleadores, la cual servirá para dar beneficios de salud a sus trabajadores. Si el trabajador o la trabajadora se enferma o se accidenta, recibe servicios de atención médica, consulta externa, quirúrgica y hospitalaria, sin ningún límite de gasto y sin ningún tipo de copago. La asistencia médica también se da a la esposa del afiliado en el interior del país (21 de 22 departamentos geográficos). Asimismo, a la afiliada y a la esposa del afiliado, a nivel nacional, se le brindan servicios en temas de maternidad durante todo el periodo del embarazo, el parto y el posparto.

En el régimen de EMA también se proporciona asistencia médica en forma de servicios de rehabilitación y ortopedia al trabajador, para que se recupere de algún accidente. En todos los casos se subsidian en un 100% los medicamentos.

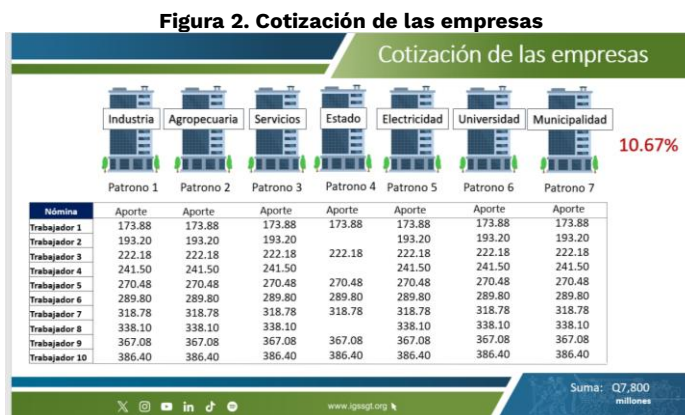
La asistencia médica al extrabajador, que ya no se encuentra contribuyendo al régimen, es decir, que se encuentra recibiendo una pensión, se constituye también como una pensión en especie, dichos servicios se dan en los centros de atención médica integral para pensionados (CAMIP) y el financiamiento, obviamente tiene que permitir dar esos beneficios.

Con la reforma constitucional de 1985 el régimen hizo una separación; del 4.83% de la cotización del trabajador se asigna un 3% para una reserva financiera de EMA para la atención en salud de los CAMIP. Y se queda el 1.83% para financiar específicamente las pensiones en dinero. Se complementa esto con el 0.67% de la cotización del empleador para poder hacer los pagos en dinero.

¿Cómo se convence a los empleadores de la cotización?

El empleador tiene que pagar el 10.67% para financiar la protección médica de sus trabajadores y también para hacer pagos en dinero, ya que la suspensión médica, por ejemplo, de la afiliada embarazada involucra el salario. Imaginemos que tiene un embarazo de alto riesgo y es

suspendida 9 meses. En ese caso, el seguro social cubre el salario en un 100% de esos 9 meses y el patrono deja de pagar ese salario durante el mismo tiempo, lo que le permite proteger su flujo de efectivo para que la empresa no sufra impactos. El empleador, para cotizar, toma la nómina de trabajadores completa y calcula el 10.67% para trasladar la cotización al régimen, uno de esos patronos es el Estado.



Quiere decir, que el Estado como empleador por supuesto que también tiene que cotizar, solo que no cotiza el 10.67%. Hay una negociación diferente que se hizo en 1964, en donde el Estado paga el 7% de sus trabajadores y el 3% lo deberá pagar el mismo trabajador para tener derecho a la atención médica de corto plazo, esto es en la vida activa.

El código de trabajo que nació al mismo tiempo que el régimen de seguridad social está concatenado, es decir, que el código de trabajo de Guatemala legisla obligaciones para el empresario, establece que: el patrón está obligado a pagar salarios por enfermedad profesional y accidentes de trabajo. Asimismo, el patrono debe pagar el 100% del salario por descanso pre y posnatal, por la enfermedad común y por la incapacidad temporal. El patrono debe pagar una indemnización por enfermedad, invalidez o vejez. Es obligación patronal el pago del salario según prescripción de descansos de maternidad y el patrono debe pagar por proveer asistencia médica y medicina obligatoria para los trabajadores de su empresa.

¿Qué ocurre con esto si el empresario no está afiliado al régimen de seguridad social? Estas son responsabilidades que debe cumplir la empresa, pero si está afiliado al régimen de seguridad social, entonces el seguro social se hace cargo de todas estas responsabilidades patronales y allí se encuentra la motivación para que el patrono cotice al seguro social.

El IGSS ha hecho una reforma, porque esta obligación estaba para patronos de 3 trabajadores en adelante y recientemente, en el año 2023, se ha abierto la puerta para que también el beneficio pueda ser dado a patronos con menos de 3 trabajadores, es decir, que como país estamos acercándonos a cubrir a los 2.5 millones de trabajadores que forman la Población Económicamente Activa formal de Guatemala.

¿Para qué debe cotizar el Estado como tal?

El Estado no ha hecho esa cotización durante 79 años, sin embargo, el esquema sí ha sido creado específicamente para darle una funcionalidad a esa cotización.

El seguro de enfermedad, maternidad y accidentes es un seguro de corto plazo. Y, no podemos obligar al patrono a que financie beneficios para personas que no son trabajadores de su empresa, es por eso que existe ese pilar de contribución del Estado, porque el Estado debe contribuir para la atención de los niños, ya que el seguro social brinda atención médica a los hijos de los trabajadores afiliados, también el estado debe financiar la atención médica de las esposas de los trabajadores, pues ellas no están cotizando, y el trabajador afiliado está cotizando únicamente para su propio beneficio.

También tenemos el compromiso de atender a cualquier persona que se accidente cerca de una unidad médica del instituto y el seguro social no está preguntando si cotiza o no cotiza, se le da toda la atención médica, pero eso también debe ser responsabilidad del Estado, no debe ser una carga financiera para el empresario.

Ese financiamiento que también se usa para brindar atención médica, de acuerdo con la Constitución Política de la República a cualquier jubilado de un plan de pensiones que no cotizan al régimen, también debería ser responsabilidad del Estado, porque los artículos 51, 52 y 94 de la constitución política de la República señalan que es responsabilidad del Estado la salud de la población guatemalteca, en sus diferentes ciclos de vida. En el caso del IVS, el estado debe refinanciar el régimen para poder ajustar aquellas pensiones muy bajas que se quedan sin indexación porque las personas exceden su esperanza de vida; se acaba de publicar en las redes sociales que un afiliado de un plan de pensiones del colegio de profesionales está celebrando 104 años de edad. Bueno, eso excede los cálculos actuariales y para eso también es necesaria la financiación del Estado.

¿Quién administra el financiamiento del régimen de seguridad social en Guatemala? Una entidad establecida en el Decreto 295, que es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. La norma dice que es una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es administrar los fondos del régimen de seguridad social nacional, unitario y obligatorio. Eso quiere decir que los ingresos del seguro no pasan por la superintendencia de administración tributaria, no es un ingreso fiscal, es ingreso directamente a las cajas del instituto; las inversiones las tiene que hacer el Instituto, también es responsable de la coordinación de las inversiones para la reserva financiera y del pago de pensiones a nivel nacional.

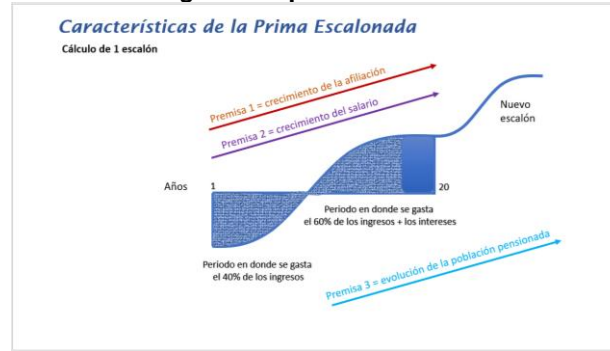
Como institución encargada de administrar el régimen el IGSS ha mejorado, porque los pagos antes podían tardar. Como estaba todo en papel, era bastante difícil encontrar la migración del trabajador entre patronos y se tardaba hasta 2.5 años para otorgar una pensión. Ahora las pensiones se están otorgando en un promedio de 7 meses, es decir, que la institución ha acercado el espacio del pago de pensión.

El sistema que el IGSS utiliza para el financiamiento del régimen, denominado “de prima media escalonada”, se caracteriza por una capitalización colectiva, qué puede funcionar de esta forma:

Para verlo más gráfico, tomemos un periodo en años, en donde todo empieza en el año uno y puede terminar en el año 20, periodo que se utiliza para el cálculo de la prima de cotización. En ese periodo se calculan cuáles son los pagos de pensión que se deben hacer. Esos son muy conocidos porque sabemos la edad de los afiliados y sabemos cuándo cumplirán 60 años de edad.

Entonces, se tienen los afiliados que van cumpliendo 60 años desde el año uno hasta los que cumplirán 60 años en el año 20. Y se calculan las necesidades de financiamiento de cada año. Se calculan las primas de cotización para cada año y luego se establece una prima que financia todo el periodo, es decir, en los primeros años, unos 10 años, se tendrá un superávit, las solicitudes de pensión serán menores al financiamiento y eso por supuesto, llegará a un momento en que estén equivalentes, es decir, que las cotizaciones servirán para financiar exactamente las pensiones y luego, se tendrá otro periodo en donde ya será necesario usar las rentas de la propiedad, o sea el resultado de las tasas de interés de la reserva que se ha acumulado con el superávit, y ese sistema todavía permitirá financiar un periodo adicional con la reserva.

Figura 3. La prima escalonada



Ese periodo debe servir para negociación, es decir, representa un tiempo de negociación para poder establecer una nueva prima de cotización para el siguiente periodo de 20 años.

Premisas que se utilizan para establecer la prima de cotización: el crecimiento de la afiliación, que tiene que ir al alza; el crecimiento del salario, que tiene que ir al alza, y por supuesto, por el otro lado, para el nuevo escalón es necesario ver la evolución de la población pensionada, basados en la edad de los cotizantes. Con eso, se establece una nueva propuesta de financiamiento para los siguientes 20 años. Así ha funcionado la seguridad social durante 79 años, sin modificaciones en el sistema de financiamiento.

¿Y qué pasa si las contribuciones son insuficientes?

Pues, la ley 295 señala, en el artículo 44, que el Instituto queda obligado a proceder con cuatro opciones. 1. Un reajuste inmediato de los beneficios para la gradual eliminación del déficit, o 2. Un reajuste de las cuotas o contribuciones o 3. Con las mismas cuotas y contribuciones, el mantenimiento de la escala de beneficios para ser pagados únicamente hasta donde alcance el financiamiento, o bien 4. Una aplicación conjunta de las medidas anteriores.

Es decir, que en este momento el seguro social se encuentra ya en la fase de negociación para poder lograr, con el pueblo guatemalteco, en coordinación con los empresarios, trabajadores y gobierno, para diseñar el financiamiento del siguiente escalón del régimen. Muchas gracias.

Financiar la seguridad social en economías informales: el verdadero reto estructural

Sergio Cortés Rincón

**Director del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y
Pensiones de Bogotá - FONCEP**



Economista de la Universidad Externado de Colombia con especializaciones en control fiscal y gerencia pública de la Universidad del Rosario, gobierno y políticas públicas y magíster en economía de la Universidad de los Andes y doctor en ciencia política de la Universidad Complutense de Madrid. Se ha desempeñado como director financiero en varias entidades públicas del nivel distrital y nacional (Personería de Bogotá, ESAP, Concejo de Bogotá), director territorial de la ESAP y asesor. Ha sido docente en pregrado y posgrado en las áreas de economía y ciencia política. En Bogotá ha laborado en el sector descentralizado, órganos de control y nivel central por más de 16 años.

Financiar la seguridad social en economías informales: el verdadero reto estructural

Desde el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá – FONCEP, recibimos con especial complacencia la invitación a participar en este espacio de reflexión regional sobre el financiamiento de los sistemas de seguridad social. Valoramos profundamente que Bogotá haya sido tenida en cuenta en este escenario, no solo como capital del país, sino como una entidad territorial que ha venido construyendo soluciones concretas y sostenibles frente a uno de los mayores desafíos fiscales y sociales de nuestro tiempo. Este tipo de encuentros permiten contrastar experiencias, enriquecer el debate y, sobre todo, reconocer que los retos que enfrentamos son compartidos en toda América Latina.

A continuación, realizaré una presentación que aborda el tema del evento dividido en varios puntos.

Introducción: más allá del financiamiento

En los debates sobre seguridad social en América Latina, suele hablarse del financiamiento de manera general, sin embargo, la verdadera discusión es más profunda: ¿cómo financiar la seguridad social en economías caracterizadas por la informalidad, la pobreza y la baja productividad? Este es el rasgo estructural de nuestros países, y cualquier reforma que ignore esta realidad está condenada a quedarse en ajustes marginales.

La paradoja del sistema: cargar siempre a los mismos.

Hoy enfrentamos una contradicción evidente: una pequeña población formal (plenamente identificable, con ingresos bancarizados y obligaciones tributarias) termina soportando la mayor parte del sistema. Sobre este grupo recaen propuestas como:

- Aumentar la edad de pensión.
- Incrementar las contribuciones.
- Modificar reglas de acceso.

Pero este enfoque es limitado. El problema no está en exigir más a quienes ya cumplen, sino en la enorme base que no está aportando al sistema. La misma lógica se observa en materia tributaria, en vista de que cada reforma termina afectando a los mismos contribuyentes formales, mientras una gran parte de la economía permanece por fuera.

Variables que explican la fragilidad del sistema:

1. Alta informalidad

En Colombia, la informalidad laboral ronda el 55%, y es preocupante teniendo en cuenta países de la región que incluso pueden estar por encima de este nivel. Esto implica millones de personas:

- Sin cotización a seguridad social.
- Sin estabilidad de ingresos.
- Sin protección en el largo plazo.

2. Baja cobertura pensional

Cada vez menos personas logran pensionarse y el sistema depende de una relación que se deteriora rápidamente: Antes siete trabajadores financiaban una pensión, hoy esa cifra tiende a reducirse de manera crítica y cálculos estiman que será de 2 en los próximos años.

3. Pobreza y trampa de la pobreza

La pobreza no solo limita la capacidad de contribuir, sino que puede generar incentivos perversos que, en muchos casos apoyados de los subsidios terminan siendo:

- Permanentes en lugar de temporales.
- Desincentivos al trabajo formal.
- Mecanismos que perpetúan la pobreza.

Esto configura la paradoja conocida como “trampa de la pobreza”, donde las políticas sociales y mal diseñadas terminan reforzando el problema que buscan resolver.

Nuevas formas de informalidad: el sistema se quedó atrás.

El mercado laboral cambió, pero la regulación no. Hoy existen millones de personas en esquemas como:

- Conductores de plataformas.
- Trabajadores freelance.
- Economía digital y gig economy.
- Alquileres informales de vivienda.

Estos trabajadores generan ingresos, pero no están integrados al sistema de seguridad social. Si tan solo una parte de ellos aportara de forma proporcional, el impacto fiscal sería significativo permitiendo dar solución al problema de financiamiento de la seguridad social que hoy nos convoca.

Un problema adicional: el uso ineficiente del gasto público.

El desafío no es únicamente recaudar más, sino gastar mejor. En Colombia el presupuesto se distribuye así:

- 62,7% se destina a funcionamiento.
- 21,5% al servicio de la deuda.
- Solo 15,8% a inversión.

Además, una proporción importante del gasto se dirige a transferencias pasivas, muchas de ellas poco focalizadas o que no generan impacto fehaciente para solucionar las problemáticas a las cuales va orientada. Estas situaciones implican:

- Rigidez presupuestal
- Baja capacidad de transformación estructural
- Alta presión sobre las finanzas públicas

Propuestas: una agenda en tres tiempos.

Buscando contribuir con soluciones a esta problemática estructural, es pertinente considerar tiempos para implementar diversidad acciones:

Corto plazo (0–3 años)

- Ampliar el pilar solidario para cubrir población no protegida.
- Regular de forma inmediata las plataformas digitales.
- Crear incentivos tributarios para la formalización de microempresas.

Mediano plazo (4–10 años)

- Reforma laboral integral que reduzca costos de formalización.
- Obligatoriedad de cotización para ingresos no laborales recurrentes.
- Diversificación de fuentes de financiamiento del sistema.

Largo plazo (10+ años)

- Reordenamiento del gasto social.
- Mayor inversión en educación.
- Integración entre política fiscal, laboral y pensional.

Una lección clave: la mejor reforma pensional es la laboral.

La evidencia es clara, no hay sistema pensional sostenible sin empleo formal suficiente. Por eso, más que reformas paramétricas, lo que se requiere es:

- Generación de empleo
- Formalización masiva
- Dinamización del mercado laboral

El caso de Bogotá: un ejemplo de disciplina y visión

Bogotá ha avanzado en el financiamiento de su pasivo pensional mediante dos instrumentos:

- Fondo propio distrital, con crecimiento sostenido gracias a ahorro y rentabilidad.
- FONPET, como mecanismo de apoyo que proviene del nivel nacional.

Esto ha permitido cubrir aproximadamente el 80% del pasivo pensional. Además, la estructura presupuestal de Bogotá se diferencia del gobierno nacional porque los recursos se distribuyen así:

- 13% se destinan a funcionamiento
- y más del 80% se focaliza en inversión

Estos reflejan una apuesta clara por combatir la pobreza desde la inversión social.

Conclusión: el verdadero debate.

El debate no puede limitarse a cómo financiar las pensiones futuras, la verdadera discusión radica en que no podemos pensar solo en las pensiones del futuro si descuidamos a los mayores pobres del presente. Ese es el reto estructural y su correspondiente responsabilidad en el Estado.

NOTA FINAL:

Me permito destacar que, con el apoyo de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), el FONCEP lanzará el libro “Pensiones, cambios demográficos y reformas: realidades en América Latina y Colombia”, una publicación que recoge y profundiza muchas de las reflexiones abordadas en este espacio debido a la revisión histórica de la gestión pensional y su referencia en el contexto latinoamericano. Esta obra constituye un valioso aporte para el análisis y la toma de decisiones en esta materia por lo que les invitamos a consultarlo en el siguiente enlace:

<https://www.foncep.gov.co/noticias/foncep-presenta-el-libro-pensiones-cambios-demograficos-y-reformas-realidades-en-america-0>

Foro de discusión El futuro de la financiación



Alejandro Charme -Charme Consultores-Chile, Nuno Venes-
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social- Portugal y Manuel Pedro Baganha -OISS SG -Madrid

Moderador



Gustavo Riveros Aponte
Director del Centro Regional para Colombia y el Área Andina de la Organización Iberoamericana
de Seguridad Social -OISS

Alejandro Charme. Chile

Alejandro Charme es Abogado, Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master of Laws & Certificate in Business Administration de Northwestern University Pritzker School of Law & Kellogg School of Management, Diplomados de post grado en Tributación y en Política y Derecho de Competencia de la Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios y Facultad de Derecho, respectivamente. Ex Fiscal de la Superintendencia de Pensiones (2005-2014), Presidente y Vicepresidente de la Comisión Clasificadora de Riesgos (2008-2014). Actualmente Socio Principal de Charme Consultores Ltda., Asesor Legal de la Presidencia y Directorio de la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (Chile);

Nuno Venes - Instituto de Gestión Financiera de la Seguridad Social. Portugal

Nuno S Venes es presidente del Instituto de Gestão Financeira de la Seguridad Social de Portugal (IGFSS). Es doctor en Economía, máster en Economía Monetaria y Financiera por la Universidad Técnica de Lisboa y licenciado en Economía por la Universidade Lusitana de Lisboa. Profesor universitario desde 1999, especializado en macroeconomía, finanzas públicas y análisis de datos. Ha ocupado cargos de dirección en el Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social y fue vicepresidente del IGFSS entre 2012 y 2019. Participó en misiones internacionales, incluyendo cooperación con Timor-Leste y el acompañamiento técnico de las evaluaciones de la Troika en Portugal, y es autor de diversos trabajos científicos en finanzas públicas y política fiscal.

Manuel Pedro Baganha. Asesor OISS Madrid

Manuel Pedro Baganha es Asesor de la Secretaría General de la OISS en Madrid. Es Licenciado en Economía de la Universidad de Porto, MBA en la Universidad Nova de Lisboa y Doctorado en Ciencias de Decisión en The Wharton School de la Universidad de Pennsylvania. Conferencista internacional y profesor universitario de la Nova School of Business and Economics de Portugal. En su natal Portugal fué presidente del Consejo de Administración del Instituto de Gestión de Fondos de Capitalización de la Seguridad Social; igualmente, ha ejercido como Secretario de Estado del Presupuesto, Secretario de Estado de Tesoro y Finanzas y Secretario de Estado de Asuntos Tributarios.

Gustavo Riveros Aponte

Economista con Maestría en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social de la Universidad de Alcalá (España) y formación avanzada en Economía del Desarrollo en la Universidad de París I (Francia). Especialista en relaciones y economía internacional.

Actualmente se desempeña como director del Centro Regional para Colombia y el Área Andina de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Su trayectoria incluye importantes cargos en el sector público, entre ellos director de Pensiones de la UGPP, jefe de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y director técnico de Seguridad Social en el Ministerio de Trabajo.

El foro de discusión sobre el futuro de la financiación de los sistemas de seguridad social en la región estuvo moderado por el Dr. Gustavo Riveros- *director del Centro Regional para Colombia y el Área Andina de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)*

PRIMERA PREGUNTA

¿Cuál debería ser el rol estructural del presupuesto público en la financiación futura de la seguridad social? ¿Y cómo compatibilizarlo con restricciones fiscales, especialmente en economías con baja presión tributaria?.

Nuno Venes – Portugal

Buenos días, muchas gracias. Dr. Gustavo. Voy a intentar responder utilizando, como referencia también, la situación del sistema portugués, que es lo que conozco mejor. Y ahí, yo puedo decir, que me parece a mí, que el rol del presupuesto público es absolutamente crucial. Ahí en Portugal, ya lo tiene, tiene un papel estructurante, absolutamente claro; y todos lo entienden que el presupuesto público, financia asistencia social. Las cotizaciones, por otro lado, financian el seguro social. Pues hay que distinguir muy bien, la parte en el seguro que son derechos laborales y que se pagan con nuestra cotización social y lo que es asistencia social, combate a la pobreza y eso se paga con el presupuesto general, con ingresos generales del Estado, con impuestos, eso está absolutamente claro y esta distinción trae ventajas innegables como claridad y transparencia a la población.

En contextos de restricciones fiscales, ahí, me parece a mí que una solución que utilizamos mucho en Europa y en Portugal, en particular, es utilizar el presupuesto plurianual; en bloques económicos que están sujetos a reglas claras de disciplina presupuestaria, esa es una ventaja, y es lo que hacemos en Portugal, y es que el presupuesto público es utilizado en la definición de las políticas sociales, mucho con base en estudios actuariales, eso es esencial. Para concluir, decir que, en ese contexto, la planificación plurianual, de acuerdo con reglas claras, es esencial para garantizar la sostenibilidad de la utilización del presupuesto público.

SEGUNDA PREGUNTA

¿Qué modelo de articulación entre los sistemas contributivos y no contributivos resulta más eficiente y justo: una administración integrada, una financiación común, o sistemas separados con mecanismos de coordinación claramente definidos?

Dr. Alejandro Charme — Chile

Buenas tardes nuevamente. Yo creo que la estructura multipilar de los sistemas de pensiones que propone el Banco Mundial soluciona un poco el problema, porque tienen un pilar no contributivo con el que cada país va a dar una pensión mínima a sus adultos mayores, para satisfacer de esa forma el derecho a la seguridad social en materia de pensiones de todo habitante de ese país. En general ese monto obedece a las arcas fiscales de cada país y, en principio, se recomienda que sea un monto que no desincentive la cotización al sistema de las personas de ingresos más bajos. Es una pensión mínima que permite cubrir gastos de subsistencia. Estas pensiones muchas veces exigen años de residencia en el país y aprobar un test de afluencia, o bien cumplir ciertos requisitos socioeconómicos que le permitan acceder a la pensión. En Chile, por ejemplo, se exigen 20 años de residencia desde que la persona cumplió los 20 años de edad, ya sean continuos o discontinuos, y al menos 4 años de residencia en los 5 años anteriores a la solicitud. Además, pertenecer a un grupo familiar que no forme parte del 10% más rico de la población.

Teniendo esa base, que sería la del pilar no contributivo —que da una respuesta al derecho a la seguridad social, garantía fundamental del ser humano—, pasamos al pilar contributivo obligatorio, donde se sitúan los regímenes de reparto, de cuentas nocionales o de capitalización individual o colectiva, según sea el caso. Creo que es importante que los sistemas tengan un pilar de capitalización, ya sea individual o colectivo, puesto que los

trabajadores se ven beneficiados de los retornos de mercado de capitales del fondo, a diferencia de las cuentas nocionales, cuyo retorno es nocional y, por ende, más bajo que el de mercado.

Mientras el pilar no contributivo es gasto público, el pilar contributivo, según sea el caso, por regla general recibe aportes tripartitos del trabajador, del empleador y del Estado.

También algunas legislaciones más modernas contemplan el aporte de terceros, como por ejemplo el cónyuge o el conviviente civil.

También tenemos el pilar contributivo voluntario, que sirve para incrementar el monto de la pensión o, en las legislaciones que lo permiten, acumular más recursos para una pensión de vejez anticipada. En general, este pilar está asociado a planes de las empresas donde aportan el empleador y el trabajador, y el Estado ofrece franquicias tributarias o bien bonificaciones fiscales. Muchos países tienen planes ocupacionales, los que pueden estar destinados a un grupo específico de trabajadores o a todos en general. Se dirige a grupos específicos cuando el empleador quiere retener a personas por sus conocimientos técnicos especiales, o bien porque su capacitación dentro de la organización demanda recursos y tiempo, y es necesario que permanezcan en la empresa, u otros motivos. Algunos países, como Chile, tienen muy poco desarrollados los planes voluntarios colectivos o de empresas. En la reforma recientemente aprobada se postergó el tema para limitar el proyecto de ley a los cambios más relevantes e inmediatos.

Los aportes y las prestaciones que se financian con los recursos de todos los pilares dan la pensión final que recibirán los pensionados. De esta forma, hasta el momento, se podría conseguir una pensión un poco más satisfactoria, siempre que estos pilares se coordinen adecuadamente.

Dr. Nuno Venes, Portugal

Muchas gracias, sólo para complementar un poquito y dar un poquito de contexto, ahí el sector público en Portugal tiene 3 grandes subsectores, la administración central, la seguridad social y la administración regional y local, los municipios y las regiones autónomas. Ésto queda por fuera del presupuesto del Estado, el presupuesto de Estado tiene solamente la administración central y la seguridad social, que es un subsector, es el único sectorial que tiene autonomía presupuestaria. Aunque haya una entidad coordinadora de todo el proceso presupuestario en Portugal, que se llama Dirección General de Presupuesto, ahora entidad presupuestaria, con nueva designación; hay un capítulo totalmente separado, que es el presupuesto de la seguridad social; y este presupuesto tiene las 2 componentes contributiva y no contributiva, ¿OK?

Esa es la estructura que tenemos, entonces hay una administración integrada, que me parece bien, contestando a la primera parte de la cuestión, o sea, todo el proceso es coordinado por el Ministerio de Hacienda, la entidad presupuestaria, pero hay total autonomía, de la seguridad social, en cuanto a su sector autonómico para gestionar su propio presupuesto, que tiene como una de las principales fuentes de ingresos las transferencias del presupuesto general del Estado para financiar el sistema de asistencia social. Ah, entonces me parece que esta es la opción más equilibrada, o sea, porque mantiene la claridad, los derechos contributivos totalmente separados de la política social única y universal en características universales, y el reto aquí me parece a mí que es coordinar sin fundir, y manteniendo reglas propias para cada uno de los pilares.

TERCERA PREGUNTA

¿Qué papel deberían desempeñar los fondos de reserva en el futuro de la financiación de la seguridad social? ¿Bajo qué criterios deberían acumularse, invertirse y utilizarse?

Dr. Alejandro Charme — Chile

Bueno, nosotros en Chile tenemos un fondo de reserva de pensiones que recibe del superávit fiscal hasta el 0,5% del producto interno bruto (PIB) cada año. Pero más allá de la situación en

Chile, yo creo que los fondos de reserva cumplen un rol fundamental para el pilar no contributivo. Los Estados se obligan a pagar una pensión no contributiva, y la finalidad del fondo de reserva es poder garantizar a la ciudadanía que esa pensión se va a poder pagar sin reducirse. Podríamos decir que permiten dar respuesta al principio de sustentabilidad del sistema de pensiones.

Entonces, de alguna forma, los compromisos que tienen que asumir los gobiernos de una pensión no contributiva son de un monto que efectivamente puedan pagar en el largo plazo y que pueda ser sostenible en el tiempo; y para eso es necesario que el fondo de reserva se utilice solo para los fines para los cuales fue creado. En Chile tenemos una ley especial de responsabilidad financiera que fija los objetivos del fondo de reserva, lo que significa que esos recursos solo se destinarán para las contingencias de pensiones. En este caso, para garantizar la Pensión Garantizada Universal, conocida como PGU, y la Pensión Básica Solidaria de Invalidez, también denominada PBSI, destinada a aquellas personas que son declaradas inválidas —esto es, con una pérdida de su capacidad de trabajo del 50% o más—, que tienen una edad entre los 18 y 64 años y que pertenecen al 80% más pobre de la población. También tiene exigencias de residencia, pero menores en número de años.

Por último, cabe mencionar que estos fondos son propios de los pilares no contributivos o de reparto, salvo que sea un Fondo de Capitalización Colectiva, puesto que el pilar contributivo basado en la capitalización individual —como refleja los aportes durante la vida laboral formal del trabajador— se abastece por sí solo; podemos decir que es sustentable per se. Los ahorros están en la cuenta individual del trabajador, que puede percibir una pensión autofinanciada, y en el fondo tienen su subsistencia per se, por la lógica del ahorro.

Como cualquier fondo de pensiones, el fondo de reserva tiene que ser administrado en forma profesional por personas expertas en inversiones, y por su propia naturaleza no debería tener inversión local, estando invertido principalmente en renta fija y variable extranjera.

Son, entonces, ciertas reglas básicas que tiene que seguir: que la finalidad del fondo esté definida, que las inversiones no obedezcan al mismo emisor que va a garantizar la pensión, que sean administradas por personas profesionales, y que se respete la finalidad del fondo.

Solo para aclarar un poco: yo resalté que su finalidad está dada por el pilar no contributivo porque en Chile persigue ese objetivo, ya que nosotros tenemos en el pilar contributivo un pilar de capitalización individual. Por tanto, la pensión es la que el trabajador capitaliza. Hoy en día tenemos además un seguro social que otorga prestaciones que —en el caso de Chile— serán temporales, salvo la de compensación de expectativa de vida de las mujeres. Yo espero que la inequidad que se da en el mundo laboral en la contratación de la mujer sea también algo temporal en Chile y no sea permanente, por lo que me produce un poco de pudor que el único beneficio permanente sea aquel que debería ser temporal.

Manuel Pedro Baganha — OISS, Secretaría General

Buenos días a todos los presentes en la sala; buenos días también a quienes nos siguen desde América Latina; y buenas tardes a quienes nos acompañan desde España y Portugal.

Creo que los fondos de reserva desempeñan un papel fundamental al introducir, en los sistemas de reparto, un componente de capitalización. Además, no puedo pensar de otro modo, ya que durante 15 años fui uno de los responsables del Fondo de Reserva de Portugal.

Creo que basta con un ejemplo para justificar esta afirmación.

Hace unos 65 años, en Portugal, se aprobó la primera ley general de la Seguridad Social. En aquel momento, el sistema no era único; existían muchas cajas de previsión social, aunque la ley era común para todas.

Esa ley decía algo importante: los excedentes de las cajas tenían que invertirse, básicamente en dos tipos de activos: deuda pública portuguesa y vivienda.

¿Qué pasó entonces? Que las cajas invirtieron mucho en vivienda, sobre todo en Lisboa, construyendo pisos para alquilar. En algunos casos, además, se utilizaron como instrumento de política social, con alquileres por debajo del mercado.

Pero el problema no fue ese. El problema vino después, cuando cambió la legislación y, en particular en Lisboa, se congelaron las rentas. Eso hizo que el valor de esos inmuebles cayera muchísimo.

Con el tiempo, muchos de esos pisos se vendieron a los propios inquilinos a precios muy bajos. ¿El resultado? Prácticamente se perdió todo el valor de esas inversiones de la Seguridad Social. No tengo cifras exactas, así que lo que voy a decir puede no ser totalmente preciso, e incluso alguien podría decirme que estoy equivocado. Pero creo sinceramente que, si esas inversiones se hubieran mantenido en el mercado inmobiliario y no se hubieran visto afectadas por cambios legislativos como la congelación de las rentas, hoy la Seguridad Social dispondría de unas reservas muy importantes.

De hecho —y esto lo digo con cautela, porque no puedo respaldarlo con datos concretos— estoy convencido de que el valor actual de esas inversiones podría ser suficiente, o casi suficiente, para cubrir el valor actuarial de todas las responsabilidades del sistema.

Creo que este ejemplo es suficientemente ilustrativo para subrayar una idea clave: la necesidad de comprender bien el papel de los fondos de reserva.

Pero hay también otro aspecto muy importante que resalta del ejemplo —y creo que mi colega lo va a mencionar—: el riesgo político. Es decir, el riesgo de que los poderes públicos o los gobiernos utilicen estos fondos con fines de promoción política. Y cuando eso ocurre, se desvirtúa completamente el objetivo para el que fueron creados.

CUARTA PREGUNTA

¿Cómo construir un nuevo pacto social y fiscal que reconozca la seguridad social como un derecho humano y un bien público, y garantice el compromiso de las generaciones presentes y futuras con su financiación?

Manuel Pedro Baganha — OISS, Secretaría General

Durante este día y medio hemos estado discutiendo, sobre todo, cuestiones técnicas relacionadas con la financiación de la Seguridad Social. Pero no debemos olvidar que, más allá de lo técnico, en última instancia estamos hablando de algo fundamental: la legitimidad social de las pensiones.

Hoy muchos jóvenes se muestran escépticos respecto a las pensiones del futuro. Yo mismo lo veo en casa: tengo un hijo con el que discuto a menudo porque me dice que, si fuera posible en Portugal, no querría pagar cotizaciones obligatorias. Prefiere ahorrar ese dinero e invertirlo por su cuenta para construirse su propio futuro.

Esto refleja una realidad que no podemos ignorar. Por eso, no basta con debatir únicamente cuestiones técnicas. También es necesario desarrollar una verdadera cultura fiscal, prestar atención a cómo se construye el futuro y, sobre todo, transmitir con claridad que las pensiones —y la Seguridad Social en general— son un derecho humano reconocido y fundamental.

Por tanto, es necesario mejorar la transparencia de los sistemas y reforzar la sensibilización social. El doctor Luciano Grisales hablaba de los mecanismos de la UGPP para concienciar a las personas, y creo que ese es el camino.

Tenemos que hacer un gran esfuerzo pedagógico para informar, incentivar y sensibilizar especialmente a los jóvenes sobre la importancia de la Seguridad Social y de cotizar. Porque en países con altos niveles de informalidad, cuando un joven entra en la informalidad en su primer empleo, es muy difícil que vuelva después a la formalidad.

Y hablando brevemente de la OISS: hemos organizado diversos foros sobre la informalidad, con un enfoque particular en la formalización de los jóvenes y en la necesidad de que se incorporen a la Seguridad Social y comiencen a cotizar.

Además, estamos desarrollando iniciativas innovadoras, como un juego de formalización. Incluso estamos trabajando —con un compañero muy aficionado al ajedrez— en la utilización del ajedrez como herramienta pedagógica para sensibilizar y enseñar conceptos relacionados con la Seguridad Social.

QUINTA PREGUNTA

¿Qué nuevas bases de financiación deberían incorporarse para reflejar estas transformaciones? [Al Dr. Charme se añade: ¿Podría la pensión por consumo ser una nueva fuente de financiación?]

Dr. Alejandro Charme — Chile

La pensión por consumo podríamos decir que es una fuente de financiamiento, ya que se abre un nuevo canal de recursos para financiar la pensión. En el fondo, debemos crear todas las formas que faciliten el enterar de cotizaciones a los trabajadores y el ahorro previsional, que es la principal fuente de financiamiento de las pensiones. Por ejemplo, no necesariamente se debe cotizar mensualmente; se puede permitir una cotización menos periódica que ayudaría al mundo independiente y, sobre todo, a los trabajadores informales. Incluso en el mundo de los trabajadores informales deberían crearse ciertos incentivos que los motiven a cotizar, para que vayan formando su pensión y con ello se reduzca el gasto público del pilar no contributivo.

En cuanto a la pensión por consumo, entendida como consumo y no como aquella relacionada con el impuesto al valor agregado o IVA, es abrir nuevas puertas para enterar cotizaciones, incluso por impulso, si consideramos que pueden recaudar tales cotizaciones las cadenas de farmacias, supermercados, tiendas de retail y otras. Basta que una persona tenga cierta liquidez o un cierto excedente y lo destine a su cuenta previsional. Otra alternativa viable es permitir a las personas de mayores ingresos hacer aportes a las cuentas de pensiones de su cónyuge, conviviente civil, pareja, hijos o padres; es decir, recursos de un tercero destinados a financiar la pensión de sus familiares o de alguna persona que tenga alguna relación con el aportante y, de esa forma, incrementar sus fondos de pensiones a través de la posibilidad de cotizar para un tercero. En la medida en que se vayan abriendo esas puertas, el ahorro se incrementará y habrá más recursos para financiar la vida pasiva de nuestros adultos mayores.

Para finalizar, debemos recordar que la fuente más relevante de financiamiento de las pensiones es el ahorro, su rentabilidad y que las inversiones que contengan dicho ahorro sean seguras. En tres palabras: ahorro, rentabilidad y seguridad.

Dr. Nuno Venes -Portugal

Respecto a nuevas fuentes de financiación de la seguridad social, hay que decir que, aunque nos basamos todavía en los sistemas contributivos o puramente contributivos, la verdad es que en la mayoría de los países ese paradigma ya no reflexiona correctamente la realidad. Por ahí, las plataformas como ha sido hablado aquí ya, las nuevas plataformas, las carreras fragmentadas, la informalidad y hay que pensar en modelos alternativos.

Desde mi punto de vista, la contribución de fuentes fiscales tiene de ser una realidad. Ahí en Portugal, lo hemos empezado a hacer, como he dicho ayer desde 2017, 2018 con dos nuevas fuentes de financiación, y ya teníamos una muy antigua de la que no he hablado, que es el IVA Social, ya lo tenemos también en Portugal, hace unos años. Y voy a dejar una idea que tenemos debatida ahí en Europa, algunas veces en los últimos tiempos, que es consignar una parte pequeña, mediana, grande, depende del IVA, sobre todas las compras que hacemos a una cuenta individual de ahorro para formar una fuente complementaria de pensiones en el futuro. Eso, estoy convencido de que podría poner las personas a pedir más frecuentemente las

facturas cuando van a hacer compras, porque saben que una parte de su gasto fiscal va a una cuenta individual para el futuro. Esas fuentes complementarias creo que son una parte de la solución para no alargarme más, eso es todo.

Manuel Pedro Baganha — OISS, Secretaría General

Antes de responder a la pregunta, permítanme hacer un breve comentario. Quiero aprovechar para agradecer sinceramente a todos los ponentes por haber aceptado el reto —de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social— de venir a Cartagena en pleno mes de diciembre, cuando el año está terminando y todos estamos con mucho trabajo, intentando cerrar pendientes para poder llegar a Navidad con tranquilidad. Muchísimas gracias a todos los ponentes.

Ahora, sobre la gestión de otras fuentes de financiación, voy a hacer dos sugerencias quizá un poco fuera de lo habitual. La primera es la siguiente: hablamos mucho del envejecimiento de la población y de la informalidad como principales explicaciones de las dificultades de la Seguridad Social, y es cierto. Pero, incluso si nos centramos solo en la población formal, no podemos olvidar algo muy importante.

Los sistemas de Seguridad Social —y, en general, el Estado del bienestar— se desarrollaron en un contexto de crecimiento económico sostenido: aumentaba la productividad, crecían los salarios y, por tanto, también las cotizaciones.

Sin embargo, hoy la situación está cambiando. Las economías siguen creciendo y la productividad también, pero una parte cada vez mayor del valor añadido ya no va a los salarios, sino al capital. Es decir, está disminuyendo la participación de los salarios en el total de la producción.

¿Qué implica esto? Que, incluso con altos niveles de formalidad, los ingresos por cotizaciones tienden a reducirse. Y eso nos obliga a repensar el sistema: a explorar nuevas bases de financiación que complementen o sustituyan parcialmente las cotizaciones tradicionales.

Estoy hablando, por ejemplo, de fórmulas innovadoras, como cotizaciones vinculadas al uso de tecnologías o al número de robots.

La segunda idea, también quizá un poco fuera de lo habitual, tiene que ver con el fuerte aumento de las migraciones y el volumen creciente de remesas que los migrantes envían a sus países de origen. Tal vez deberíamos plantearnos si una parte de esas transferencias no podría canalizarse —de forma voluntaria o incentivada— hacia mecanismos de cotización a la Seguridad Social.

Pensemos en un ejemplo concreto: un migrante que trabaja en España y envía dinero a sus padres en un país de América Latina. Esas transferencias ayudan a su sostenimiento, pero probablemente esos padres no están generando derechos a una pensión contributiva. Entonces, la pregunta es: ¿no debería existir algún mecanismo que permitiera que una parte de esas transferencias contribuyera también a financiar su protección social, por ejemplo, una pensión no contributiva? Esa es la cuestión.

Clausura

Carlos Pérez Ybarra

AECID

Buenas tardes a todas y todos voy a ser muy breve. Quiero darles las gracias por todo el trabajo que han estado realizando aquí. Y recordar que la apuesta que tiene ahora mismo la Agencia Española de Cooperación con la Secretaría Iberoamericana es muy potente y eso está haciendo que las unidades de cooperación al exterior, en este caso los centros de formación, están empezando a generar alianzas directamente con diferentes organismos de la Secretaría. Nos espera un año bastante productivo. Los centros de formación ahora tienen capacidades presupuestarias para generar alianzas directamente en terreno con los diferentes organismos de la Secretaría. Enhorabuena por el trabajo que habéis realizado y aquí estamos para lo que necesitéis.

Luciano Grisales Londoño

Director General de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)

Agradezco a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), el construir este espacio que, para nosotros, servidores públicos, es fundamental para encontrar y debatir sobre los temas tan importantes, que se han manifestado en este simposio. A todas las personas que nos acompañaron, desde diferentes partes de Iberoamérica, gracias también, por compartir todas sus experiencias y las inquietudes, y como lo ha descrito la Doctora Gina Magnolia Riaño Barón, secretaria general de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) el tema apenas empieza o ya ha empezado.

En estos espacios, los retos son monumentales, hablar de la forma en que vamos a darle sostenibilidad, a un aspecto tan importante, como la Seguridad Social, en toda su dimensión, en toda su amplitud, debe ser un esfuerzo permanente y continuo. En eso la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) realiza una tarea muy importante.

Para nosotros, en Colombia, es muy importante, hablar de todos estos temas. El Plan de Desarrollo que actualmente se está ejecutando y el Gobierno Colombiano, ha puesto en el centro del debate, el tema de la seguridad social. Nunca antes, en las últimas décadas, habíamos tenido interacción tan importante en nuestro país, con respecto al tema de la Seguridad Social ha puesto en el foco de cada colombiano, el tema de la seguridad social, y eso es un buen punto de partida.

Con todos estos retos e inquietudes, agradezco a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y también a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por apoyar estas iniciativas y por construir, con nosotros, estos espacios de debate y de concepción de propuestas y soluciones.

Gina Magnolia Riaño Barón

Secretaria General- Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS

Excelentísimos ponentes y participantes presenciales y virtuales:

Comienzo agradeciendo a todos los ponentes por haber aceptado nuestro desafío de, prácticamente al final del año —un momento de intenso trabajo—, haberse desplazado a Cartagena de Indias para participar en dos días de debate sobre la financiación de la seguridad social.

El conjunto de presentaciones reúne un abanico muy amplio de perspectivas, tipos de sistemas y países, poniendo de manifiesto la gran diversidad de Iberoamérica.

Hemos escuchado la descripción de los sistemas de siete países: Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Portugal y Colombia.

Se abordaron tanto los sistemas contributivos como los no contributivos. Se habló de la financiación de las pensiones y de los sistemas de salud. Se compararon sistemas de reparto y sistemas de capitalización, y se introdujeron los sistemas nocionales como opciones viables.

La capitalización colectiva, ya sea a través de un fondo soberano o no, fue defendida como un medio para introducir mecanismos de capitalización en los sistemas de reparto. Asimismo, se destacó la necesidad de implementar mecanismos eficientes para la recaudación de las cotizaciones.

Esta gran diversidad pone de manifiesto la riqueza que puede surgir de reunirnos para comparar experiencias, lo que durante 70 años ha sido una de las áreas de actuación de la OISS en el cumplimiento de su misión de contribuir al bienestar económico y social de los países iberoamericanos.

El primer punto que quisiera resaltar es que, a pesar de esta gran diversidad, el objetivo es el mismo: lograr una cobertura universal con prestaciones suficientes y financieramente sostenibles, en entornos con problemas estructurales similares —alta informalidad, elevados niveles de desigualdad, cambios demográficos y envejecimiento poblacional—, a los que añadiría los nuevos modelos de trabajo y el cambio climático.

Buscamos lo mismo en contextos y condiciones muy similares; hemos ensayado diferentes soluciones y no estamos plenamente satisfechos con los resultados. Pueden contar con la OISS para continuar promoviendo debates, estudios e intercambios de experiencias en la búsqueda de soluciones.

¿Qué hacer?

Todas las presentaciones, explícita o implícitamente, reconocerán que el modelo de financiación basado predominantemente en cotizaciones sobre el empleo formal resulta insuficiente para responder a los desafíos actuales y futuros de la seguridad social, sin perjuicio de la vigencia del principio contributivo como elemento central de equidad.

Así es necesario promover la transición hacia modelos de financiación mixtos, diversificados y sostenibles, que combinen cotizaciones sociales, recursos fiscales generales y fuentes tributarias específicas, de acuerdo con las realidades económicas y sociales de cada país.

En este contexto el Estado tiene un rol estructural en la financiación de la seguridad social, tanto en el sostenimiento de los sistemas no contributivos como en el apoyo complementario a los sistemas contributivos, impulsando reformas fiscales que fortalezcan la equidad, la eficiencia y la suficiencia de los recursos públicos.

Debemos explorar la incorporación de nuevas bases de financiación vinculadas a las transformaciones productivas y tecnológicas, tales como gravámenes a plataformas digitales, actividades altamente automatizadas, pero estos instrumentos no deben sustituir las cotizaciones, sino complementarlas, reconectando el crecimiento económico con la financiación de la protección social ni restringir la innovación.

Son necesarios modelos de gobernanza y financiación coordinados que garanticen trayectorias de protección continuas a lo largo del ciclo de vida de las personas impulsando una mayor articulación y complementariedad entre los sistemas contributivos y no contributivos.

Impulsar modelos de financiación mixtos, manteniendo siempre un componente contributivo significativo; explorar nuevas bases de financiación asociadas a los cambios tecnológicos; y reforzar la coordinación y la institucionalidad de los sistemas contributivos y no contributivos,

se perfilan como las tres principales áreas de trabajo para avanzar hacia una mayor sostenibilidad financiera de la seguridad social y, en consecuencia, hacia una mejor cobertura y prestaciones suficientes.

Señor director, una vez más le agradezco sinceramente toda su colaboración para la realización de este Simposio, agradecimiento que hago extensivo al valioso apoyo financiero brindado por la AECID a este proyecto.

Finalmente, quisiera expresar mi reconocimiento a Gustavo, Margalida, Nancy, Fernando y Manuel Pedro por todo el trabajo realizado para hacer posibles estos dos intensos y fructíferos días de trabajo.

Conclusiones

SIMPOSIO IBEROAMERICANO SOBRE FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Preparadas por Gustavo Riveros Aponte
Director del Centro Regional para Colombia y el Área Andina de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS y moderados del Simposio

Los expositores invitados hablaron del financiamiento de la protección social en general y concretamente del financiamiento de las pensiones y el financiamiento de la salud. A continuación, presentamos de manera un tanto sistemática, gran parte de los temas planteados en el evento, tanto por parte de los expositores como de las personas que participaron virtualmente.

I EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA

Introducción: Envejecimiento como eje de la sostenibilidad pensional.

El envejecimiento poblacional es un fenómeno demográfico que está remodelando las economías y sociedades de América Latina y el Caribe.

Representa un logro: se ha reducido la mortalidad infantil y el embarazo adolescente y se ha aumentado la esperanza de vida. Pero también plantea desafíos para el crecimiento económico, el mercado laboral y la sostenibilidad financiera, cobertura y suficiencia de las políticas sociales, especialmente pensiones, salud y cuidados.

1. América Latina se está volviendo “vieja” muy rápido

Antes, en 1950, una mujer en América Latina tenía en promedio 6 hijos y medio. Hoy tiene solo 2. Y para 2050 seguirá teniendo 2. Al mismo tiempo, vivimos mucho más tiempo. Una persona que hoy cumple 65 años va a vivir 9 años más de lo que vivía alguien de 65 años en 1950. Eso significa dos cosas simples: nacen menos niños y los adultos mayores viven más años. Por eso la población de la región está cambiando: hay menos jóvenes y muchos más viejos.

2. ¿Qué tan rápido está ocurriendo? Muy rápido. Más rápido que en Europa o en los países industrializados.

En 1965, solo 4 de cada 100 personas en América Latina tenían 65 años o más. Éramos 9 millones de adultos mayores en toda la región. En 2015 ya eran 7,5 de cada 100, y llegamos a 47 millones. Se multiplicaron por cinco en 50 años.

Pero lo que viene es más fuerte. Para 2065, 25 de cada 100 personas tendrán 65 años o más. Serán 196 millones de adultos mayores. O sea, en 50 años la población mayor se va a multiplicar por cuatro otra vez, mientras la población total solo crece un 28%.

La CEPAL lo resume así: hacia 2055 América Latina dejará de ser una región “joven” y pasará a ser una región “envejecida”. En 2022 el grupo más grande tenía entre 20 y 39 años. En 2045 el grupo más grande tendrá entre 40 y 59. Y en 2055, los mayores de 60 serán el grupo más numeroso.

3. ¿Por qué es un problema que este fenómeno se presente tan rápido?

Porque Europa se demoró 56 años en que sus adultos mayores pasaran de ser 8% a 16% de la población. América Latina lo va a hacer en solo 24 años, entre 2017 y 2041. En Brasil y Colombia es peor: solo 20 y 19 años.

Eso quiere decir que Europa tuvo más de medio siglo para construir hospitales geriátricos, ajustar las pensiones, capacitar cuidadores y cambiar las ciudades. Nosotros tenemos menos de una generación. Tenemos la mitad del tiempo para prepararnos.

Como dice la CEPAL: “En promedio, los países latinoamericanos envejecen más rápido de lo que los países desarrollados envejecieron en el pasado. Esto implicará que habrá menos tiempo para adaptarse”.

4. No solo hay más adultos mayores: los “viejos son más viejos”

Hay un detalle que hace que la situación sea más compleja. El grupo que más rápido crece es el de personas de 80 años y más. En 2024 son 12 millones de personas, el 1,9% de la población. Para 2050 van a ser 37 millones, el 5,1%. Se triplican en 30 años.

Este grupo es el que más riesgo tiene de vivir con alguna discapacidad y de necesitar ayuda para comer, bañarse o moverse. Por eso la CEPAL habla de un “envejecimiento del envejecimiento”. No solo tendremos más pensiones que pagar, sino que tendremos una demanda gigante de cuidados de largo plazo que hoy no existe.

5. ¿Cómo afecta esto a las pensiones y a la plata del Estado?

Hoy, en promedio, los países de América Latina gastan 5,3% de todo lo que producen en un año —el PIB— en pagar pensiones. Solo por el hecho de que habrá más viejos, para el año 2064 ese gasto va a subir a 8,4% del PIB. Es un aumento del 60% solo por el cambio demográfico.

Y eso sin contar que queremos que más gente tenga pensión y que las pensiones no sean tan bajas. Si sumamos eso, para 2030 ya necesitaríamos gastar 6,3% del PIB. Para que se tenga una referencia, los países ricos de la OCDE ya gastan 9,5%.

El problema es que en América Latina la mitad de la gente trabaja en la informalidad. O sea, no cotiza para pensión. Entonces se tienen cada vez más adultos mayores que necesitan una pensión, pero cada vez menos jóvenes cotizando para sostener el sistema. La relación de apoyo se cae: antes había muchos trabajadores por cada jubilado; en el futuro habrá muy pocos.

6. ¿Qué otros problemas se juntan con el envejecimiento?

El envejecimiento no viene solo. Pasa al mismo tiempo que tres cosas más:

Primero, el cambio tecnológico. Las plataformas digitales y la automatización hacen que haya más trabajos sin contrato fijo. Eso puede hacer que menos gente cotice, aunque también abre la posibilidad de que los independientes aporten por celular.

Segundo, la crisis climática. Los desastres naturales y los cambios en la economía pueden golpear los ahorros de los fondos de pensiones y quitarle plata al Estado para pagarlas.

Tercero, no tenemos reglas automáticas. Prácticamente ningún país de la región sube la edad de jubilación automáticamente cuando la gente vive más. Todo depende de que el Congreso apruebe una ley, y eso genera discusiones políticas y se posterga porque es una medida que no es popular.

7. ¿Qué puede pasar si no hacemos nada?

Las entidades internacionales han sido claras: “La inacción no es opción”. Cada año que pasa sin reformas, la cuenta que van a pagar los jóvenes y el Estado es más grande.

Si no se hace nada, pueden pasar tres cosas, y todas negativas: o las pensiones serán tan bajas que no alcanzan para vivir, o el Estado se endeuda tanto para pagarlas que entra en crisis, o se les cobra impuestos tan altos a los jóvenes que no les alcanza para nada.

Además, entidades multilaterales advierten un riesgo de injusticia: como habrá que dar subsidios para que la gente tenga una pensión mínima, puede pasar que trabajadores de altos

ingresos reciban esos subsidios porque sí cumplieron los años mínimos de cotización, y los de bajos ingresos paguen los impuestos para financiarlos. Subsidios mal focalizados.

8. ¿Hay algo positivo en todo esto?

Sí. Algunos dicen que el envejecimiento también trae oportunidades si se hacen las cosas bien. A eso le llaman “economía plateada”: más trabajo en salud, en cuidados, en tecnología adaptada para mayores, en turismo para adultos, en casas y ciudades pensadas para viejos.

Pero eso no pasa solo. Corea del Sur es un ejemplo: ya tiene 19% de población mayor de 65 y una fecundidad bajísima, pero lleva 20 años haciendo políticas fuertes para incluir a los mayores en el trabajo y en la sociedad. En América Latina esas políticas todavía están empezando.

9. En resumen

América Latina tuvo familias de 6 hijos y ahora tiene de 2. Vivimos 9 años más después de los 65. Eso es un logro, pero hace que en 30 años 1 de cada 4 personas sea adulto mayor.

Europa tuvo 56 años para adaptarse a esa situación. Nosotros tenemos 24. Y lo hacemos con la mitad de los trabajadores en la informalidad, sin reglas que ajusten las pensiones automáticamente, y adicionalmente con crisis climática.

Por eso todos los organismos internacionales dicen lo mismo: hay que hacer reformas ya. Fortalecer las pensiones no contributivas para los informales, subir la edad de retiro a medida que vivimos más, y usar la tecnología para que más gente cotice. Si no, la promesa de una vejez digna no se va a cumplir.

Como dice la CEPAL: envejecemos al doble de velocidad que Europa, con la mitad de la plata y sin tiempo que perder.

II ORIGEN DEL SISTEMA PENSIONAL DE PILARES

Documento: Envejecimiento sin crisis — Banco Mundial 1994 y cambios en 2005

1. Importancia del Libro “Envejecimiento sin crisis” del Banco Mundial - 1994

Propuso el Sistema de Pilares

El libro *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, conocido en español como *Envejecimiento sin crisis*, fue publicado por el Banco Mundial en 1994. Es el documento que puso en la agenda global la crisis de pensiones por envejecimiento y propuso el modelo de “3 pilares”. Aunque es de 1994, sigue siendo la base de muchas reformas en América Latina.

2. El diagnóstico que hizo el Banco Mundial en 1994: ¿Por qué había una crisis?

2.1 Tendencias demográficas irreversibles

En 1990 había 500 millones de personas mayores de 60 años, equivalente al 9% de la población mundial. Se estima que para 2030 serán 1.400 millones. Para 2025 habrá 1.200 millones y para 2050 casi 2.000 millones de personas mayores de 60 años. La proporción pasará de 10% a 21% global, y en países en desarrollo crecerá más rápido, hasta cuadruplicarse. En China, por ejemplo, en 2035 el 30% de la población, unos 400 millones, tendrá 60 años o más.

2.2 El problema financiero

Con más esperanza de vida y menor fecundidad, los sistemas de reparto entraron en crisis: menos trabajadores jóvenes financian a más jubilados. “Eso significa un mayor desembolso de recursos por parte de los estados, por cuanto deben financiar la pensión de los ancianos”. En América Latina, el impuesto sobre la nómina para pensiones se lleva aproximadamente el 25%

del salario mínimo, lo que reduce la inversión y el crecimiento. Además, hay una alta evasión de aportes a los sistemas de pensiones de los trabajadores formales y de los independientes.

3. La propuesta central del Banco Mundial en 1994: modelo de 3 pilares

Para evitar la crisis, el Banco Mundial propuso que los gobiernos redujeran los impuestos de nómina e impusieran un ahorro obligatorio, con fondos administrados por compañías privadas en competencia y con regulación pública. Ese sistema inicial de 3 pilares contemplaba:

i. Pilar Público obligatorio

Basado en “Reparto” y gestionado por el Estado. Financiado con impuestos generales. Objetivo final: Redistribuir y evitar pobreza en la vejez. Pensión mínima solidaria.

ii. Pilar Privado obligatorio

Basado en la Capitalización individual o Ahorro Individual. Financiado con ahorro obligatorio del trabajador y la empresa. Ahorro para la jubilación. Vínculo entre aporte y beneficio. Manejo privado competitivo.

iii. Pilar Privado voluntario

Basado en el ahorro voluntario. El ahorro de individuos. Objetivo: Complementar para quienes quieren mayor pensión.

4. Críticas al modelo de 1994

El libro de 1994 propuso un modelo rígido de 3 pilares y fue muy criticado porque se aplicó como receta única en muchos países sin considerar su contexto.

El pilar 2 privado obligatorio no funcionó bien en países con alta informalidad y mercados de capitales débiles, como lo son varios países de ALC.

El estudio de 1994 ignoró el pilar público solidario, dejó desprotegidos a informales y a las mujeres con historias laborales cortas.

Además, los costos de la transición fueron muy altos. Pasar de reparto a capitalización generó déficits fiscales enormes.

5. Cambios en la propuesta del Banco Mundial de 2005: Ser pasó de 3 a 5 pilares

En el año 2005 el Banco Mundial modificó y flexibilizó el planteamiento de los 3 pilares de 1994. En su estudio “Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform”, conocido en español como “Manteniendo la Promesa de Seguridad de Ingreso en la Vejez”, el Banco Mundial reconoció las críticas y pasó de 3 a 5 pilares, haciendo el esquema más flexible.

5.1 Principal cambio: creación de la pensión básica no contributiva

La propuesta de 2005 reconoce que el Estado debe evitar la pobreza en la vejez, aunque la persona no haya cotizado. Este pilar es clave para ALC con una informalidad superior al 50%.

El Banco Mundial señaló que sería “ideal” que los países en Latinoamérica abrieran la posibilidad de contribuir a través del sistema a aquellos que no forman parte de la economía formal y a los trabajadores “independientes” o autónomos. Esto implica un compromiso fiscal y llevaría tiempo, pero permitiría a todos tener “una vejez digna”.

6. Estructura de los 5 pilares propuestos por el Banco Mundial en 2005

Pilar 0. Básico. No contributivo

Provee un nivel mínimo de protección hacia trabajadores del sector formal e informal que llegan a la vejez con recursos insuficientes o no elegibles para pensión formal. Financiado por rentas generales. Busca reducir pobreza en vejez. Es el pilar que el informe “Manteniendo la Promesa” criticó que fue ignorado en las reformas de los 90.

Pilar 1. Público contributivo. Contributivo obligatorio

Típico esquema público de pensiones financiado con contribuciones de seguridad social y algunas reservas, bajo dirección pública. Objetivo de distribución social. Provee mínimo nivel de seguro contra la vejez, financiado por transferencias intergeneracionales – reparto. Sostiene la solidaridad.

Pilar 2. Capitalización obligatoria. Contributivo obligatorio

Sistema fondeado obligatorio en el que los activos son administrados de forma privada. Busca reemplazar parte del ingreso laboral al retiro. Es el pilar introducido en Chile 1981 y replicado posteriormente en varios países de ALC.

Pilar 3. Voluntario. Voluntario

Provisiones voluntarias y fondeadas de retiro que compensan cualquier brecha en el ingreso de jubilación. Ahorro individual complementario.

Pilar 4. Informal o familiar. No financiero e informal

Fuentes de apoyo informal intrafamiliar o intergeneracional, tanto financiero como no financiero. Incorpora acceso a salud y vivienda para adultos mayores. Incluye apoyo de hijos y redes comunitarias.

7. Recomendaciones de política (de seguridad social -pensiones) que plantea el libro Envejecimiento sin Crisis (1994)

El informe de 1994 y documentos posteriores del Banco Mundial sobre envejecimiento señalan cuatro líneas de trabajo con respecto al tema pensional:

Reformar pensiones: Aumentar tipos de cotización, reducir tasas de sustitución y retrasar edad de jubilación efectiva. Esto implica menores prestaciones relativas al salario.

Incrementar productividad y empleo: Para frenar la caída del crecimiento potencial por menos población en edad de trabajar. Estimular tasas de actividad de mujeres y trabajadores mayores. Sostenibilidad fiscal: Alcanzar situaciones presupuestarias saneadas antes de que la carga del envejecimiento sea más gravosa.

Reformar la protección social: Garantizar sostenibilidad a largo plazo de sistemas de pensiones.

8. Críticas y evolución posterior

El modelo de tres pilares generó debate en su momento, pero ya se habían hecho las reformas en Argentina, Colombia y Perú. CEPAL y otros organismos señalaron que en ALC el envejecimiento ocurre “en un contexto de precariedad económica y ausencia de servicios sociales sólidos”. El aumento de esperanza de vida y de población con edades superiores a 75 años, junto con la baja fecundidad y la mayor participación laboral femenina, eleva la demanda de cuidados y reduce la capacidad familiar de proveerlos.

9. Conclusión del documento del Banco Mundial de 1994

El libro “Envejecimiento sin crisis” argumenta que el envejecimiento poblacional quebrará los sistemas de pensiones de reparto si no se reforman. La solución no es solo gastar más, sino diversificar: un pilar público pequeño para evitar pobreza, un pilar privado obligatorio de ahorro individual para vincular aportes con beneficios y dar sostenibilidad, y un pilar voluntario. Esto reduce la carga sobre el Estado, aumenta el ahorro nacional y promueve crecimiento, pero exige regulación fuerte para que el sector privado no abuse.

En ALC, su aplicación fue parcial y hoy el debate es cómo combinarlo con solidaridad, cobertura para informales y sistemas de cuidados.

10. Modificaciones conceptuales importantes del documento de 2005

No hay un modelo único de pensiones: El Banco Mundial pasa de “prescribir” tres (3) pilares a un “menú de cinco (5) pilares”. Cada país combina según su demografía, mercado laboral e institucionalidad.

11. Actualización 2024: tres bases de la política de envejecimiento del Banco Mundial

En los últimos años el Banco Mundial ha actualizado su enfoque. En el año 2024 planteó tres bases de la política de envejecimiento:

Envejecimiento saludable: Invertir todo el ciclo de vida para que la gente llegue sana a la vejez, reduzca costos de salud y siga productiva. Meta: servicios de salud asequibles para 1.500 millones de personas a 2030.

Envejecimiento próspero: Permitir que adultos mayores trabajen si quieren, con capacitación adaptada, trabajo remoto y/o a tiempo parcial y licencias para cuidado. IFC —Corporación Financiera Internacional, BM— impulsa “bonos plateados” para financiar emprendedores mayores. Protección ante pobreza: Mantener el pilar público solidario.

III REFORMAS PENSIONALES EN AMÉRICA LATINA 1981 -2026 (CEPAL)

1. Clasificación de las reformas: estructurales vs. paramétricas

Reformar un sistema de pensiones supone un considerable entramado de acciones políticas, económicas, sociales, técnicas, institucionales y de gestión, con riesgo de abrir focos de conflicto con distintos actores sociales y grupos de poder. En ALC, las reformas se clasifican en:

a. Reformas estructurales

Conducen a la creación de un nuevo sistema de pensiones. Transforman el diseño institucional del sistema de reparto o de capitalización parcial colectiva. Mejorar cobertura, suficiencia de prestaciones y sostenibilidad financiera. Implican largo período de transición donde conviven al menos dos sistemas.

b. Reformas paramétricas

Modifican parámetros del sistema existente sin cambiar su estructura: edad de retiro, tasa de cotización, tasa de reemplazo, fórmula de cálculo. Ajustar el sistema a cambios demográficos y fiscales manteniendo el modelo base.

2. Reformas estructurales desde 1981: introducción de capitalización individual

Las reformas estructurales en ALC se han caracterizado por introducir la capitalización individual para transformar el sistema de reparto. No existe un modelo único para América Latina, como se afirmaba en la década de 1990 cuando se propuso la reforma chilena de 1981 como modelo para toda la región.

Diez países se sumaron al proceso de reforma estructural mediante la inclusión de un esquema de capitalización individual, ya sea como componente principal o como complemento del reparto.

3. Los seis modelos de sistemas de pensiones vigentes en ALC e implementados entre 1981-2026 son:

1. Modelo de Reparto o capitalización parcial colectiva.

Sistema público tradicional. Financiamiento por contribuciones y recursos de rentas generales. Cuando tienen reservas financieras se refieren a un modelo de capitalización parcial colectiva; si las reservas se agotan se trata de un régimen de reparto.

2. Modelo Sustitutivo: del reparto a la capitalización o ahorro individual.

Se reemplaza completamente el sistema público civil de reparto por capitalización individual administrada por sector privado. Ejemplo: Chile en 1981.

3. Paralelo: competencia entre reparto y capitalización individual.

Asegurados eligen entre sistema público de reparto o capitalización individual. La elección es definitiva. Casos: Perú 1993, Colombia 1994.

4. Paralelo integrado: competencia entre los dos regímenes con una base solidaria.

Similar al paralelo, pero incluye base solidaria universal para todos los asegurados. Pensión Básica Universal (PBU) para quienes cotizaron x número de años.

5. Mixto (Pilares): complementación reparto y capitalización individual.

No compiten sino que se complementan. También se le conoce como sistema de pilares y concuerdan con los planteamientos del Banco Mundial del año 1994. Afiliados pertenecen a ambos sistemas. Pensiones provienen principalmente del reparto público y se complementan con capitalización individual de administración múltiple.

6. Integrado: reparto público y capitalización individual complementaria y base solidaria.

Son los sistemas de pilares que se basan en el planteamiento del Banco Mundial del año 2005. Sistema de reparto público se complementa con capitalización individual, con presencia de pilar solidario que balancea protección básica y sustitución del ingreso.

4. Otro ciclo de reformas pensionales a ALC desde 2008: retorno del Estado

Este nuevo ciclo se caracteriza por un aumento de la participación del Estado.

Desde 2008 se inicia un nuevo ciclo de reformas caracterizado por: Mayor administración y financiamiento público de los sistemas.

5. Reglas claras y estudios actuariales

Será fundamental definir reglas claras y hacer estudios actuariales para respaldar modificación de parámetros previsionales frente a efectos demográficos. La estabilidad y gobernabilidad de los sistemas de reparto estarán vinculadas al equilibrio entre protección social efectiva —cobertura y suficiencia— y sostenibilidad financiera.

6. Conclusión

No existe un modelo único de pensiones para ALC. Entre 1981-2026 se han implementado seis modelos distintos. El ciclo iniciado en 2008 marca retorno del Estado y fortalecimiento de pilares solidarios tras las limitaciones de la capitalización individual pura: baja cobertura por informalidad superior al 50%, bajas tasas de reemplazo, y altos costos fiscales de transición.

El reto actual: equilibrar cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera en contexto de envejecimiento acelerado. Las reformas futuras combinarán ajustes paramétricos —edad de retiro, cotización— con diseños integrados que articulen reparto, capitalización individual y pilares no contributivos con financiamiento público.

IV SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS SISTEMAS PENSIONALES

1. Sostenibilidad de los sistemas pensionales: concepto integral con tres pilares

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones es un concepto integral que depende de la cobertura adecuada, del nivel de suficiencia de las prestaciones y de la sostenibilidad financiera. En consecuencia, alcanzar la sostenibilidad está estrechamente vinculado con la política fiscal.

2. Modelos de financiamiento previsional en ALC

El debate sobre la mejor manera de financiar la protección social sigue abierto. En América Latina coexisten tres modelos con diferentes formas de financiamiento:

A. Sistema de Reparto

Contribuciones de trabajadores/as y empresas. Pueden tener fondos de capitalización parcial y recursos de rentas generales.

B. Sistema de Capitalización o Ahorro individual

Fondos acumulados durante la vida laboral. Prestación: renta vitalicia calculada según aspectos actuariales.

C. Prestaciones no contributivas

Recursos provenientes de rentas generales. Contabilidad separada del esquema contributivo.

3. Envejecimiento como presión fiscal estructural

3.1 Bono demográfico y razón de sostenimiento

(¿En qué consiste el bono demográfico?: El bono demográfico es un período que viven los países cuando, por cambios en la población, hay proporcionalmente más personas en edad de trabajar que personas dependientes —niños y adultos mayores—).

ALC transita del bono demográfico hacia una relación de dependencia demográfica creciente. La razón de sostenimiento —relación entre productores efectivos y consumidores efectivos— caerá, reduciendo la capacidad de financiar sistemas de reparto.

3.2 Impacto del envejecimiento en el PIB per cápita

CEPAL estima el impacto del envejecimiento sobre el PIB per cápita: Sin aumento de productividad ni mayor participación laboral femenina, el envejecimiento reducirá el crecimiento.

3.3 Gasto en pensiones no contributivas

En ALC —15 países—, el gasto en pensiones no contributivas de vejez aumentó de 0,07% del PIB en 2000 a 0,27% en 2017. Con 65 millones de personas mayores de 65 años en 2024 que llegarán a 200 millones en 2070, el envejecimiento generará presiones en la política fiscal por mayores gastos en PNC, tanto por aumento del nivel de prestaciones como por creciente demanda de cobertura.

4. El envejecimiento como impulsor de sectores económicos

El envejecimiento también genera oportunidades en sectores impulsores (Economía plateada) como:

Sector salud y economía del cuidado

Sector financiero y asegurador: Fondos de pensiones, rentas vitalicias

Industria farmacéutica y biotecnología

Tecnología y servicios digitales adaptados a mayores

Turismo, educación y recreación

Vivienda y urbanismo adaptado

5. Desafíos post COVID-19 y reformas futuras

Lo más probable es que los tradicionales esquemas contributivos aumenten tanto su cobertura de pasivos como la suficiencia de sus prestaciones, incrementando presión fiscal. Por tanto, el gasto público en pensiones será aún mayor que el presentado en escenarios para 2030.

La CEPAL advierte: Las potenciales y nuevas reformas previsionales que se implementen en la región en la era post COVID-19 aumentarán la demanda por mejorar sistemas de protección social, generando mayores gastos públicos en sistemas de pensiones contributivos.

Casos específicos:

Argentina y Brasil: Debates por sostenibilidad financiera

Chile: Debates por suficiencia de prestaciones

México y Perú: Debates por cobertura contributiva y suficiencia

6. Recomendaciones de política: modelos actuariales y microdatos

Las proyecciones y potenciales reformas deberían motivar a los países —Ministerios de Hacienda— a invertir en modelos financieros-actuariales basados en microdatos para estimar gastos previsionales y apoyar políticas públicas. Estos modelos son fundamentales para:

Evaluar reformas paramétricas: tasa de cotización, edad de retiro, tasa de reemplazo.

Diseñar reformas estructurales y estimar efectos fiscales.

Evaluar impacto de transición demográfica y envejecimiento en gasto público.

Apoyar proceso presupuestario y estimación de gastos.

Avances regionales: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay presentan avances en creación de bases de datos administrativos previsionales, donde el uso de microdatos ha sido fundamental para proyectar gasto público en pensiones.

7. Conclusión: el vínculo envejecimiento-financiamiento

El envejecimiento en ALC dejará de ser “joven” hacia mediados de la década de 2050, convergiendo a bajas tasas de natalidad y creciente longevidad. Esto rompe el equilibrio de los sistemas de reparto y presiona al alza el gasto en todos los modelos.

La sostenibilidad financiera no puede analizarse aislada: depende de cobertura e informalidad que es superior al 50% de las población ocupada, suficiencia de prestaciones, y capacidad fiscal. Sin reformas, las pensiones podrían caer hasta la mitad de sus niveles actuales, ya insuficientes, o las tasas de contribución tendrían que aumentar a niveles que dificultarían la creación de empleo formal. La evidencia indica que reducir informalidad requiere más que cambiar financiamiento: necesita políticas amplias de productividad, formalización y educación.

El envejecimiento es logro y desafío: logro porque vivimos más; desafío porque los sistemas de pensiones fueron diseñados para otra demografía.

Financiar pensiones dignas exigirá más recursos —contributivos y de rentas generales—, mayor edad efectiva de retiro, y más productividad. La inacción implica trasladar la factura a generaciones futuras.

V FINANCIAMIENTO PRESENTE Y FUTURO DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A continuación haremos un resumen de los principales temas tratados durante el evento relacionados con los sistemas de salud en Iberoamérica, con énfasis en América Latina, tanto en las exposiciones, como en los comentarios de los participantes virtuales, como en las conversaciones informales durante el evento. Durante el simposio se tuvo la oportunidad de conocer la situación de Portugal y los comentarios sobre el sistema español, y la distancia enorme que separa los sistemas de estos países europeos con la América Latina y el Caribe (ALC), por lo tanto los comentarios siguientes se concentrarán en la situación de ALC.

PARTE 1: DIAGNÓSTICO DEL FINANCIAMIENTO ACTUAL EN SALUD EN ALC

1. Marco conceptual: funciones y objetivos del financiamiento en salud

El financiamiento es la función mediante la cual los sistemas de salud recaudan, mancomunan y asignan recursos para garantizar que toda la población acceda a servicios de calidad sin exponerse a dificultades financieras.

Según la OMS comprende tres funciones:

1) recaudación de ingresos, 2) mancomunación de fondos, 3) compra estratégica de servicios. Su objetivo es la Cobertura Sanitaria Universal (CSU), con dos dimensiones:

- Cobertura de servicios: acceso a intervenciones esenciales de calidad.
- Protección financiera: que el pago por servicios no exponga a los hogares a gasto catastrófico o empobrecimiento.

Umbral cuantitativos para Cobertura Sanitaria en Salud (CSU) según organismos internacionales:

Gasto público en salud mayor o igual 6% del PIB: nivel mínimo para ampliar cobertura y mejorar protección financiera.

Gasto de bolsillo inferior al 20% del gasto corriente en salud (GCS): límite para evitar riesgo financiero.

Señalan los especialistas que para reducir el gasto de bolsillo al 20% se requeriría como mínimo un 6,7% del PIB en gasto público. La protección financiera demanda mayor esfuerzo fiscal que la estrategia de solo ampliar servicios. En la región sólo países como Cuba y Uruguay cumplen ambos criterios en América Latina y el Caribe (ALC).

2. Estructura y magnitud del financiamiento actual en ALC

2.1 Datos 2023

El gasto total en salud en ALC promedió el 6,6% del PIB, equivalente a USD \$778 per cápita. La composición del gasto en Salud revela desequilibrios estructurales:

Componente	% del GCS	% del PIB	Estado frente a umbral	Problema central
Gasto público	55,6%	3,7%	Muy por debajo del 6%	Insuficiencia crónica. Estancado desde 2019
Gasto de bolsillo	32,4%	2,1%	Supera el 20%	Excesivo. Principal barrera de acceso y causa del empobrecimiento
Seguros sociales	19,8%	1,3%	Insuficiente	Segmentado. Excluye a más del 50% de personas ocupadas y que están en la informalidad
Seguros privados	8,6%	0,6%	Marginal	Inequitativo. Profundiza segmentación.

2.2 Evolución reciente y heterogeneidad

En 2021, el gasto total fue 7,8% del PIB para 20 países, con alta heterogeneidad:

Brasil 9,9% vs. Venezuela 4%. El 60,8% fue financiado por gobierno y seguro social, 29,7% gasto de bolsillo y 9,3% seguros voluntarios.

Colombia tiene 78,4% público; Guatemala, mayor al 60% gasto de bolsillo.

Honduras 51,7% y México 41,3% de gasto de bolsillo.

Colombia y Uruguay tienen el menor gasto de bolsillo: 13,6% y 15,4%.

El incremento de gasto público en 2020-2021 por COVID-19 fue transitorio.

En 2023 retornó a niveles de 2019, evidenciando regresividad del esfuerzo fiscal.

2.3 Prioridad fiscal y voluntad política

En la región ALC el gasto en Salud representa 13,1% del gasto público total en promedio, pero no se correlaciona con el ingreso nacional.

Brasil destina 45,3% del PIB a gasto público total, pero solo 9,5% a salud.

Costa Rica, con 18,5% de gasto público/PIB, asigna 24,9% a salud.

En ALC, la prioridad del Estado es:

1) protección social (pensiones), 2) educación, 3) salud.

Es un problema de decisión política, no solo de capacidad fiscal.

3. Problemas estructurales del financiamiento presente

3.1 Subfinanciamiento público crónico y regresividad

El gasto de 3,7% del PIB es insuficiente para Cobertura Sanitaria en Salud (CSU).

Organismos internacionales han evidenciado que los “seguros sociales” son regresivos: el quintil más rico recibe 30% de beneficios vs. 15% el quintil más pobre.

El 10% de programas menos pro-pobres benefician solo a un segmento del 1 al 22% del quintil inferior.

Las transferencias actuales cubren solo 40% del déficit para eliminar pobreza extrema. Mejorar la focalización reduce en 8% la brecha, pero en países con pobreza extrema mayor al 40%, la eficiencia no sustituye la necesidad de más recursos.

3.2 Segmentación y fragmentación institucional

En la región ALC coexisten tres subsistemas de salud sin integración:

1) público para no asegurados, 2) seguridad social contributiva para formales, 3) privado. Con una informalidad mayor al 50%, la mayoría queda fuera de la seguridad social y relegada a servicios públicos subfinanciados.

Consecuencias de la situación descrita:

- Inequidad: Acceso y calidad dependen de inserción laboral, no de necesidad sanitaria.
- Ineficiencia: Países con un índice semejante al 4,6% PIB público Ecuador, Bolivia, Paraguay, Costa Rica tienen gasto de bolsillo muy distinto por diferencias organizativas.
- Duplicidad: Funciones administrativas superpuestas y pérdida de economía de escala.

Algunos organismos internacionales promueven combinar régimen contributivo y no contributivo con transición formal-informal. Otras entidades internacionales favorecen esquemas universales por impuestos, argumentando que las contribuciones desincentivan formalidad. Casi todos coinciden en que la segmentación es disfuncional.

3.3 Ineficiencia y baja calidad del gasto

Entes multilaterales estiman que la atención deficiente causa de 5,7 a 8,4 millones de muertes al año en países de ingreso bajo-medio, 15% de la mortalidad, y pérdidas de USD entre USD\$1.400 y USD\$1.600 millones en productividad.

Causas:

- Debilidad de Atención Primaria en Salud (APS):
- Cada dólar en atención primaria ahorra entre 3 y 4 dólares en hospitalización, pero recibe financiamiento insuficiente.
- Ausencia de transformación digital:
- Sin historia clínica única hay duplicidad de exámenes y errores.
- Compras fragmentadas:
- Sin compras centralizadas y estratégicas, los medicamentos e insumos son entre 30 y 40% más caros.
- Orientación curativa hospitalaria:
- No responde a transición epidemiológica hacia enfermedades crónicas no transmisibles (ENT).

Algunas entidades multilaterales calculan que eliminar ineficiencias aumentaría en cuatro (4) años la esperanza de vida de las poblaciones, sin incrementar el gasto.

3.4 Vulnerabilidad y falta de sostenibilidad fiscal

“Prociclicidad”: Sin blindaje presupuestal, el gasto en salud se recorta en los tiempos de crisis. En ALC no hay fondos de estabilización para emergencias.

Presión demográfica y epidemiológica: Envejecimiento y las Enfermedades Crónicas no Transmisibles (ENT) incrementan los costos en sistemas centrados en la hospitalización.

El COVID prolongado afectó a 1 de cada 5 personas entre 18 y 64 años, generando una carga futura desconocida.

Impacto del COVID-19: La “subinversión” pre-2020 mostró como evidencia sistemas mal preparados. El exceso de mortalidad se concentró en quintiles pobres: por ejemplo en Santiago de Chile, barrios pobres tuvieron cuatro (4) veces más mortalidad que barrios ricos. Se suspendieron servicios esenciales de ENT, vacunas y salud materna.

Competencia fiscal: Sin unas reformas tributarias, el espacio fiscal es limitado.

3.5 “La trampa de bajo equilibrio”

Algunas entidades internacionales describen un círculo vicioso: el subfinanciamiento público conlleva la dependencia del gasto de bolsillo, lo que a su vez trae consigo barreras de acceso y gasto catastrófico que a su vez conlleva peores resultados sanitarios y conduce a una mayor demanda futura sobre un sistema desfinanciado.

PARTE 2: FINANCIAMIENTO FUTURO - RUTAS DE SOSTENIBILIDAD Y RESILIENCIA

4. Presiones futuras sobre el financiamiento

4.1 Transición demográfica y epidemiológica

ALC envejece aceleradamente. Las ENT como la diabetes, hipertensión, cáncer, salud mental (etc.) ya concentran un porcentaje mayor al 70% de la carga de enfermedad. Son más costosas y requieren continuidad de atención, no episodios agudos.

Los sistemas actuales, curativos-hospitalarios, no son costo-efectivos para este perfil.

4.2 Secuelas de COVID-19

El COVID prolongado afectó al 20% de adultos entre 18 y 64 años. Sus costos a largo plazo en atención, rehabilitación y pérdida de productividad aún no están cuantificados, pero presionarán sistemas ya frágiles.

4.3 Cambio climático

Genera nuevas cargas: enfermedades vectoriales (infecciones causadas por parásitos, virus o bacterias transmitidas a humanos por organismos vivos, principalmente insectos como mosquitos, garrapatas y moscas), olas de calor y desastres. Exige adaptar la infraestructura, la vigilancia y la prestación de servicios. Señalan los especialistas que el sector salud también debe reducir su huella de carbono.

4.4 Innovación tecnológica

Nuevas tecnologías sanitarias, medicamentos de alto costo y digitalización pueden mejorar resultados, pero aumentan la presión fiscal si no hay evaluación de costo-beneficio e impacto presupuestario.

5. Resiliencia: lecciones de la pandemia para el financiamiento futuro

Las entidades multilaterales plantean que la resiliencia requiere integrar elementos como hardware y software:

Hardware: Recursos humanos y financieros; medicamentos y tecnología; infraestructura como instalaciones, transporte, WASH (agua, saneamiento e higiene) y electricidad; además modernos sistemas de información.

Software: se refieren a temas como estructura organizacional micro-meso-macro; gobernanza y regulaciones; comunicación, confianza y participación social.

La pandemia exacerbó brechas en prestación de servicios. La recuperación exige que estos componentes funcionen integrados. Las acciones improvisadas durante COVID-19 deben institucionalizarse.

6. Rutas para ampliar el espacio fiscal según organismos internacionales

6.1 Alternativas para la recaudación

Los países deben establecer Reglas fiscales y eficiencia en recaudación: Blindar el presupuesto de salud de recortes procíclicos.

Tributos específicos: Por ejemplo Impuestos al tabaco, alcohol, azúcar, vaporizadores y otros “bads goods” con destinación específica a salud. Estas medidas tienen doble dividendo: reducen consumo nocivo y generan recursos.

6.2 Alternativas para el gasto público

Reasignación: Motivar flujo de recursos desde seguros voluntarios a generales-obligatorios para mayor mancomunación.

Priorizar estructura sanitaria: Asignar recursos a Atención Primaria en Salud (APS) y redes integradas, no solo a hospitales de alta complejidad.

6.3 Mejoras en la gestión del gasto en salud

Asignación eficiente: Priorizar proyectos asociados a indicadores del índice de cobertura de servicios de Cobertura Sanitaria en Salud (CSU).

Evaluación y seguimiento: Procesos para monitorear indicadores esenciales de Cobertura Sanitaria en Salud (CSU).

Costo-beneficio de tecnologías: Estudiar impacto presupuestario antes de incluir nuevas tecnologías.

Cultura de evaluación: Institucionalizar evaluación de políticas y proyectos sanitarios.

Compras estratégicas: Mecanismos que distribuyan riesgo entre financiador y prestador.

Alinear mecanismos de compra con normas de gestión financiera pública.

Fortalecer gestión financiera pública: Transparencia, ejecución y rendición de cuentas.

6.4 Financiamiento externo estratégico y sostenible

Invertir en capacidades locales: Garantizar sostenibilidad de prestaciones más allá de proyectos.

Infraestructura sanitaria crítica: No solo gasto corriente. Las donaciones son poco evaluadas pero por ejemplo la OCDE y la OMS mantienen recomendaciones vigentes.

7. Inversiones clave para sistemas de salud resilientes

Algunos organismos multilaterales proponen cinco intervenciones para aumentar resiliencia:

7.1 Financiación de salud resiliente

Financiar adecuadamente la resiliencia, incluyendo Prevención, Preparación y Respuesta ante Pandemias.

Romper ciclo de financiación de “pánico y negligencia”.

Impulsar impuestos saludables.

Financiamiento inteligente para eficiencia y mejor salud poblacional.

7.2 Estar preparados para emergencias sanitarias

Invertir en sistemas de vigilancia y redes de coordinación inteligentes.

Construir sistema de prevención y respuesta multisectorial.

Invertir en capacidades de despliegue rápido, incluidos profesionales de salud pública.

Aprovechar la Atención Primaria en Salud (APS) para mejorar la vigilancia y respuesta.

7.3 Sistemas de salud resilientes: Cobertura Universal en Salud (CUS) de calidad

Invertir en primera línea: recursos humanos, infraestructura e insumos.

Invertir en prevención y promoción en salud.

Empoderar a los trabajadores de salud para atención de calidad (La OISS impulsa la calidad y la humanización de la salud).

Aprovechar datos y ecosistemas digitales para Cobertura Universal en Salud (CUS) de calidad.

7.4 Enfoque de curso de vida para inversiones en capital humano

Comprometerse con salud y nutrición en primeros 1.000 días de vida.

Los países deben “recomprometerse” con la vacunación para todos, incluidos adultos.

Invertir para reducir embarazo adolescente y abordar comportamientos de riesgo.

Invertir en intervenciones multisectoriales para longevidad saludable (La OISS le da prioridad a este llamado por el acelerado envejecimiento de las poblaciones).

7.5 Sistemas de salud resilientes al clima y climáticamente inteligentes

Sed hace un llamado a integrar sistemas de vigilancia de salud pública, salud poblacional y cambio climático.

Invertir en adaptación para prestar servicios esenciales ante eventos climáticos.

Reducir la huella de carbono del sector salud.

8. Proyecciones y escenarios futuros de los sistemas de salud en ALC

8.1 Escenario inercial

Si se mantiene el gasto público en 3,7% del PIB, el gasto de bolsillo seguirá mayor al 30%.

Con envejecimiento de las poblaciones y la presencia de ENT, la demanda crecerá y el gasto de bolsillo aumentará, profundizando inequidad y gasto catastrófico.

Si no se toman medidas urgentes los sistemas de salud colapsarán financieramente ante la próxima pandemia o crisis climática.

8.2 Escenario de convergencia

Converger para lograr una meta del 6 al 6,7% del PIB en gasto público más reformas estructurales, lo que permitiría:

Reducir gasto de bolsillo al 20% en un período de 10 a 15 años.

Fortalecer Atención Primaria en Salud (APS) y reducir hospitalizaciones evitables.

Aumentar en 4 años la esperanza de vida solo con eficiencia, plantean organismos multilaterales.

Generar espacio fiscal vía la prevención y promoción: cada dólar en Atención Primaria en Salud (APS) ahorra entre 3 y 4 dólares en atención especializada.

8.3 Condicionantes

En países con pobreza extrema mayor al 40%, la eficiencia no es suficiente: se requieren recursos domésticos y externos adicionales. La integración de fondos contributivos y no contributivos es clave para ampliar la “mancomunación”. La transformación digital es condición habilitante para lograr compras estratégicas, historia clínica única y telemedicina.

CONCLUSIÓN GENERAL SOBRE FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA

El financiamiento de los sistemas de salud en ALC presenta problemas estructurales: se destacan el subfinanciamiento público crónico, el gasto de bolsillo empobrecedor, la segmentación, la ineficiencia y vulnerabilidad fiscal. Para algunos organismos internacionales estos problemas configuran una “trampa de bajo equilibrio” que la pandemia evidenció y agravó. El futuro exige romper esta “trampa” con una estrategia dual:

- Cuantitativa: Converger a lograr una meta del 6 al 6,7% del PIB en gasto público en salud, blindado con reglas fiscales y financiado con impuestos generales y específicos.
- Cualitativa: Reformas estructurales para integrar fondos, fortalecer la Atención Primaria en Salud (APS) como eje del sistema, digitalizar para lograr eficiencia, implementar compras estratégicas y eliminar segmentación.

La resiliencia en los sistemas de salud en ALC requiere invertir en prevención, preparación y respuesta; en curso de vida; y en adaptación climática.

Sin estas transformaciones, la región ALC no alcanzará Cobertura Sanitaria en Salud (CSU) ni sostenibilidad.

Con un panorama futuro enmarcado por el envejecimiento, las ENT, las secuelas del COVID-19 y el cambio climático, el costo de no reformar los sistemas de salud ahora será mayor en vidas, en pobreza y en estabilidad fiscal que el costo de invertir ahora. Concluyendo el financiamiento de salud no es gasto: es inversión en capital humano, productividad y cohesión social. Es la base para un desarrollo inclusivo y sostenible.

RELACIÓN DE SIGLAS

ALC: América Latina y el Caribe.

GCS: Gasto Corriente en Salud.

CSU: Cobertura Sanitaria Universal.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

PIB: Producto Interno Bruto.

APS: Atención Primaria en Salud.

ENT: Enfermedades Crónicas no Transmisibles.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OISS: Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

WASH: Agua, saneamiento e higiene.