

The background image is a photograph of a woman and an elderly man walking together outdoors. The woman, on the left, is wearing a grey cardigan over a light blue top and a yellow crossbody bag. She is holding a white coffee cup. The man, on the right, is wearing a light blue sweater and light blue trousers. He has a white beard and glasses, and is also holding a white coffee cup. They are walking on a path with green foliage in the background. The image is split vertically into two halves, with the left half having a blue tint and the right half having a green tint.

LOS BEPS, ¿SERVICIO SOCIAL COMPLEMENTARIO EN COLOMBIA?

Jessica Paola Calderón Moreno
Hamilton Hernán Liz Pito
Sebastián Camilo Nontoa Romero

LOS BEPS, ¿SERVICIO SOCIAL COMPLEMENTARIO EN COLOMBIA?

Jessica Paola Calderón Moreno*

Hamilton Hernán Liz Pito**

Sebastián Camilo Nontoa Romero***

Resumen

En este artículo de investigación se analiza el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos como un servicio social complementario en Colombia, impulsados por el Congreso desde el año 2005 y puesto en marcha en el año 2015 bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, quien lo incluyó en su Plan de Desarrollo. Para ello, se observa cómo se ha desarrollado normativamente el modelo pensional colombiano y los regímenes actuales. También se definen los BEPS dentro del sistema de seguridad social integral, cómo se establecen, su desarrollo, las características, los posibles beneficiarios que se contemplan en el mecanismo, su financiación, su entidad administradora y la ejecución que se ha llevado de los mismos. Por último, se plantea la pertinencia del mecanismo dentro del sistema y cuáles son las principales falencias en el momento de la formulación e implementación.

Palabras clave: BEPS, Sistema General de Pensión, Servicio Social Complementario, mecanismo, población adulto mayor.

*Administradora pública de la Escuela Superior de Administración ESAP, especialista en Gestión Pública ESAP, especialista en Finanzas Públicas en formación ESAP. Funcionaria Pública en la Subdirección Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

** Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Profesional en talento humano en Redes y Edificaciones.

*** Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, especialista en Proyectos de Desarrollo en formación ESAP. Profesional en Subdirección de Investigaciones en el Instituto Humbolt.

Introducción

Dada la inestabilidad de la economía de los años ochenta en toda América Latina (AL), como consecuencia de la crisis de la deuda y como medida para salir de la encrucijada, los gobiernos de estos países (AL) se vieron obligados a cambiar su paradigma económico y adoptar un nuevo modelo como respuesta pragmática para ajustar y estabilizar sus economías y evitar la transferencia neta de recursos hacia el exterior. Los países de la región se vieron obligados a adelantar ajustes y reformas en el frente tributario para corregir las políticas de gasto público y los subsidios que venían practicando. Estas medidas reflejaban el acuerdo logrado entre los organismos multilaterales de crédito, los gobiernos y la academia en favor de la economía de mercado, la liberalización del comercio y de capitales y la reducción del tamaño del Estado. Como resultado, el comercio fue liberalizado y los mercados financieros desregulados. Así surgió el consenso de Washington¹ presentado por Jhon Williamson. Este Consenso incluía amplios grupos de recomendaciones políticas relativamente específicas como disciplina en la política fiscal, reducción y redireccionamiento del gasto público (Junguito, 2016).

La administración Gaviria, con base en las recomendaciones del Consenso de Washington y como obligación impuesta por la Constitución de 1991, reformó el Sistema de Seguridad Social y con la Ley 100 (1993), en la que se instituyeron los fondos privados de pensiones como instrumentos de ahorro pensional basados en la reserva y capitalización individual de las contribuciones hechas por trabajadores y empleadores, manteniendo en paralelo el antiguo régimen de pensiones de prima media (Junguito, 2016).

En Colombia, el sistema de protección social provisto por la Ley 100 (1993) ha sido duramente criticado por diferentes investigaciones académicas² con enfoque político y social, dado que, en el análisis de los últimos años, se ha visto como insuficiente por el alto grado de informalidad laboral que hay en el país. Según el DANE(2017), solo el 38% de la población trabajadora está cotizando de manera formal a pensión, es decir que un grueso de la población está sin ningún tipo de ahorro para la vejez, Esto presenta una problemática social bastante crítica, dado que en un futuro no muy lejano la pensión sería un privilegio, teniendo en cuenta, además, que más del 60% de la población se encuentra en la informalidad.

1. El concepto y el nombre fue presentado por primera vez en el 1989 en un comité de expertos en economía internacional, se utilizó para resumir una serie de temas comunes y de recomendaciones políticas compartidas entre instituciones (FMI, BID y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos) de asesoramiento político con sede en Washington (Junguito, 2016)

2. Dentro de las investigaciones están las desarrolladas por Fedesarrollo(2017) y un trabajo de grado de la Universidad Católica (2020), además de artículos de prensa como la Revista Semana (2019).

Por ello, el Estado colombiano creó el Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) mediante el Acto Legislativo 01 de 2005, la Ley 1328 de 2009 y el documento CONPES 156 de 2012. Este programa podría describirse como un instrumento cuya población objetivo es la de bajos recursos que por su nivel de ingresos no cumplen los requisitos para obtener una pensión. Los participantes sujetos a dicho esquema al final de su vida laboral obtendrán un Beneficio Económico Periódico en su vejez, basado en su esfuerzo de ahorro y un subsidio monetario otorgado por el Estado, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores más vulnerables. El mecanismo consiste en el ahorro voluntario para la vejez, flexible en periodicidad y montos aportados al sistema, y respaldado por subsidios pecuniarios otorgados por el Estado colombiano. Sin embargo, la información sobre el programa es reciente, escasa y no se ha relacionado a un modelo específico que hayan aplicado en otro país.

En este artículo se hará una descripción del programa desde su marco normativo, su formulación y aplicación. Se usa una metodología descriptiva de acuerdo con información y datos encontrados demostrando en cada acápite sus beneficios y debilidades.

Marco normativo del sistema pensional en Colombia

Previo a la Ley 100 de 1993, la Constitución de 1886 definió al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, y antes de que se aprobara dicha Ley el sistema pensional se regía por la Ley 90 de 1946, que había establecido el seguro social obligatorio y creado el Instituto Colombiano de Seguros Sociales³ (ISS). En él se aseguraban todos los individuos, nacionales y extranjeros, que prestaran sus servicios a otra persona en virtud de un contrato de trabajo o de aprendizaje, incluyendo a trabajadores de domicilio y de servicio doméstico.

La Ley 33 de 1985 estableció en 55 años la edad de jubilación para los hombres y mujeres, las mismas condiciones en tiempo de servicio y el porcentaje de aporte a la pensión. Sin embargo, al poco tiempo después, mediante la Ley 71 de 1988, la edad de jubilación se incrementó en cinco años para los hombres y mantuvo la de las mujeres, es decir 60 y 55 años, respectivamente. Las demás condiciones para recibir la pensión siguieron iguales. Con la aprobación de la Ley 100 en el año 1993, la edad de pensión aumentó dos años más para los hombres y mujeres, con 62 años y 57 años. Este requisito es vigente hasta hoy. Por otra parte, tras la aprobación de cada reforma pensional, las condiciones y la flexibilidad para acceder al sistema se han ampliado con el paso de los años. Por una parte, las semanas de cotización han presentado características diferenciales que permiten que el cotizante tenga más de una opción para acceder a su pensión, aunque el tiempo de semanas cotizadas haya aumentado también.

3. Desde el momento en que se incluyó el sistema de régimen pensional (ISS) en Colombia, éste ha sufrido cambios importantes durante su desarrollo e implementación.

Tras la aprobación de la ley 100 de 1993, se garantiza de manera más explícita que a todo trabajador en el país se le garantice una seguridad social con cobertura en salud, vejez, riesgos de invalidez o muerte, incluso a lo estipulado para casos de accidentes laborales. Esta ley, por lo tanto, es el marco general de la seguridad social, definida como una integralidad en un conjunto de instituciones, procedimientos y normatividad de la que disponen los ciudadanos para gozar de una calidad de vida, mediante programas del gobierno. Uno de los grandes cambios con esta legislación fue la creación de los fondos privados de pensión.

Los regímenes de pensión para los trabajadores en el país se definen en dos tipos: uno denominado "régimen de prima media"⁴ con prestación definida (afiliados a Colpensiones) y el régimen de ahorro individual⁵ (afiliados a los fondos privados de pensiones), según el artículo 12 de la ley 100. El régimen de prima media tiene, actualmente, 16'463.089 afiliados. En el régimen de ahorro individual⁵ (afiliados a los fondos privados de pensiones), según el artículo 12 de la Ley 100. El régimen de prima media tiene, actualmente, 16'463.089 afiliados. En el régimen de ahorro individual hay 12'943.901 afiliados (Superintendencia Financiera, 2020).

En el Acto Legislativo 01 de 2005 se estableció el objetivo de ponerle fin a la inestabilidad jurídica que se tenía en el sistema pensional y estabilizar lo que se denominaba la bomba pensional. El resultado de este trabajo tripartito entre el gobierno, el legislativo y la Corte Constitucional fue un cuerpo normativo a partir de reformas hechas en anteriores periodos. Esta vez, fue impulsada por el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Velez.

Este acto se basó en la adición de algunos incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política, pues éste solo precisaba que la seguridad social es equitativa y financieramente sostenible en el sistema, por lo tanto, buscando que el sistema general de pensiones reconociera un cierto número de mesadas anuales y que el mismo sistema fuera sostenible y distributivo para todos los colombianos. Este acto comprometió los derechos pensionales al regular el tope de las pensiones y limitarlas a 25 SMMLV (Acto Legislativo 01, 2005). También defendió el respeto a los derechos pensionales adquiridos y procuró

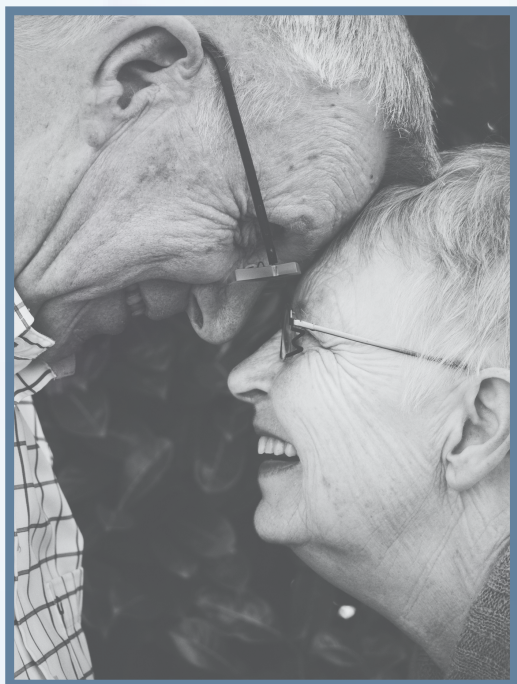
4. a) Esa un régimen solidario de presentación definida; b) Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las presentaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, y c) El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados. (Ley 100, 1993).

5. Se basa en el ahorro proveniente de una cotización por los ingresos percibidos y sus respectivos rendimientos financieros a través de garantías de pensión mínima y aportes al fondo de la solidaridad que propende por la competencia entre las diferentes entidades administradoras de pensión que escojan libremente los afiliados (Superintendencia Financiera, 2020). En teoría, dentro de este régimen se pueden obtener las mismas prestaciones y beneficios que en el régimen de prima media, pero con el cumplimiento de requisitos diferentes.

salvaguardarlos siempre y cuando los mismos ya estuviesen en el patrimonio de la persona. También desmontó progresivamente la mesada 14.

Diagnóstico y formulación de los BEPS en Colombia

La Ley 100 define el Sistema de Seguridad Social Integral como *"el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley"* (p.1). Dentro de este sistema se contempla el Sistema General de Pensiones⁶ (SGP), el Sistema General de Seguridad Social en Salud⁷, Sistema General de Riesgo Laborales⁸ y Servicios Sociales Complementarios⁹. Éste último permite mejorar los ingresos en la vejez y los programas que lo integran son Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" (PNAAM) y el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) (CONPES, 2012).



Como mecanismos de protección a la vejez, esta ley contempló el Sistema General de Pensiones y los servicios complementarios, por lo que los BEPS son considerados un servicio social complementario de ahorro voluntario para la vejez, que favorece a los colombianos que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que, habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016).

El programa de los BEPS nace con la reforma constitucional hecha por el Acto Legislativo 01 de 2005, que contempla la inclusión de estos beneficios así:

6. En el artículo 10 de la Ley 100(1993) describe que consiste en "garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y al muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones".

7. El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos mediante el cual el Estado garantiza la prestación de servicios de salud a los(as) colombianos(as), de acuerdo con lo establecido en las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2017, 1438 de 2011, Decreto 780 de 2016 y las normas que la reglamentan y desarrollan.

8. En la Ley 1562 de 2012 dice que "Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan".

9. Los servicios sociales complementarios tienen como objetivo proteger a las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en extrema pobreza. Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016).

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en los que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

El propósito más importante de éste acto legislativo no era la inclusión de este beneficio sino el régimen de transición de pension, el recorte de la mesada 14 y que ninguna pensión sería inferior a un SMMLV¹⁰.

La Ley 1328 de 2009, en su artículo 87, dispone las personas de escasos recursos que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través de los medios determinados por el gobierno Nacional podrán percibir BEPS inferior a un SMMLV previsto en el Acto Legislativo 01 de 2005, es decir, establece los requisitos para acceder a este servicio complementario y determina la posibilidad de fijar incentivos periódicos, puntuales y/o aleatorios. También define que el Gobierno Nacional debe Reglamentar este mecanismo, siguiendo las recomendaciones del CONPES Social.

Con el CONPES 156 del 2012, se realizó el diseño e implementación de los BEPS, como una estrategia de los programas de gasto social para aumentar la protección a la vejez. Dentro de los antecedentes contemplados en el CONPES, aparte de las normas mencionadas anteriormente, se adiciona el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" 2010-2014, donde se plantea que el Sistema de Protección para la vejez debía ser universal, incluyente y equitativo. Por ello, se debía buscar una mejor cobertura a través del esfuerzo personal y los esquemas solidarios definidos por Ley (Ley 1753, 2015). Es decir, este plan de desarrollo permitió y desarrolló normativamente el programa de los BEPS.

El CONPES (2012) evidenció las limitaciones de SGP en cobertura y eficiencia, y resaltó que el programa estaba dirigido a aquellas personas que reciban más de un SMMLV y tengan capacidad de ahorro, para orientar el programa como un servicio social complementario que permita mejorar los ingresos en la vejez.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2015), en un informe hecho para Colombia, trató el tema de las pensiones en el país y concluyó que el sistema público no cubre a los más necesitados ni disminuyen las brechas sociales, que se tiene un sistema pensional con cobertura baja y que se deben expandir programas como Colombia Mayor y los BEPS (Silva, 2019).

La Ley 1753 de 2015, artículo 79, contempla los seguros que cubran los riesgos de la incapacidad y muerte para ahorradores BEPS. Estos recursos saldrían del presupuesto general de la Nación a través del Fondo de Riesgos Laborales. Luego, en 2016, se expidió

10. Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

el Decreto 1833 que compila las normas reglamentarias del Sistema General de Pensiones y, en el título XIII, desarrolla los BEPS¹¹. En este Decreto se definen los BEPS como:

Los Beneficios Economicos Periódicos son un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se ofrece como parte de los servicios sociales complementarios y que se integra al sistema de protección a la vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen en este mecanismo obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e individual (Decreto 1833, 2016).



Teniendo presente la anterior normativa y la razón por la cual se creó éste mecanismo, determina que la población objetivo se compone de dos grupos poblacionales: el primero, personas de escasos recursos (con ingresos inferiores a un SMMLV) que no logran acceder a ningún mecanismo de protección a la vejez; y segundo, las personas que eventualmente han cotizado al SGP, pero que por sus condiciones laborales y nivel de ingreso no lograron cumplir con los requisitos para obtener una pensión, por cuanto no pueden permanecer cotizando activamente en el SGP, y entonces acuden al BEPS.

Según la Ley 1328 de 2009, artículo 87, esta población objetivo debe cumplir unos requisitos que son:

1. Que hayan cumplido la edad de pensión prevista por el Régimen de Prima Media del SGP.
2. Que el monto de los recursos ahorrados, mas el valor de los aportes obligatorios, mas los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima.
3. que el monto anual de ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el SGP (p.30-31).

11. En él se contemplan el Decreto 604 del 2013 "Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)"; Decreto 2983 de 2013, por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 604 del 1ro de abril de 2013 y se dictan otras disposiciones y el Decreto 1872 de 2013, por el cual se modifica el artículo 24 del Decreto 604 de 2013; Decreto 295 de 2017, por el cual se adiciona un Capítulo al título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1833 de 2016, a efectos de reglamentar la contribución de terceros para personas vinculadas al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y se dictan otras disposiciones; Decreto 2362 de 2019, por el cual se modifica el artículo 2.2.13.5.2 del Decreto 1833 de 2016 en relación con la forma de pago del beneficio económico periódico o anualidad vitalicia del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos; entre otros.

El decreto 1833 de 2016 aclara que debe ser ciudadano colombiano y percibir ingresos inferiores a un SMMLV.

Características de los BEPS: no son una pensión, aunque hacen parte del Sistema de Protección a la Vejez. No se le puede considerar de esta manera, por que el marco constitucional establece que ninguna pensión puede ser inferior de un SMMLV y, como su nombre lo indica, es un beneficio que se otorga a las personas ya descritas. Además, los BEPS se reciben de manera bimestral y la pensión es mensual.

Tabla 1. Comparativo de pensión contra BEPS.

Pensión	Los BEPS
Desde 1 hasta 25 S.MML.V.	Máximo beneficio hasta el 85 % de un S.MML.V.
Sustituible y Heredable	Heredable sólo en etapa de ahorro
Protege contra las contingencias de la vejez, invalidez y muerte	Entrega un ingreso en la vejez.
Se recibe mensual	Se recibe bimestral

Nota: Elaboración propia a partir de la información de la página Urna de Cristal.

<https://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/nuevo-programa-de-ahorro-vejez>

Una tercera característica importante, es que puede existir una coexistencia entre el SGP y los BEPS de la siguiente manera:

Tabla 2. Coexistencia entre el SGP y los BEPS.

Concepto	Descripción	SGP	BEPS
Vinculación	Puede estar vinculado tanto al SGP como al Servicio Social Complementario BEPS	✓	✓
Ahorro	No puede cotizar y ahorrar en el mismo mes. Si lo hace, el ahorro en BEPS se traslada al siguiente periodo sin aporte en el SGP.	\$ \$ Marzo ✗ ✗ Abril \$ \$	
Subsidio	No puede recibir subsidios del SGP y del mecanismo BEPS. Puede recibir los dos Servicios Sociales Complementarios.	Garantía Pensión Mínima	Incentivo Periódico BEPS

Nota: Elaboración propia a partir de la información de la página Colpensiones.

http://www.ccmpe.org.co/images/memorias/477/Beneficios_Economicos_Periodicos_BEPS.pdf

Lo anterior indica que un colombiano puede estar vinculado tanto al SGP como a los BEPS, pero no puede realizar aportes el mismo mes a los dos; le corresponde a uno o a otro. Por último, aunque no puede recibir pensión y BEPS, puede recibir dos servicios sociales complementarios¹², dado que estos están enfocados al mejoramiento de los ingresos de las personas en su vejez, pero no hacen parte de ninguno de los regímenes de pensión, salud o riesgos laborales; se pueden entender como un conjunto de prestaciones

suplementarias y adicionales que forman parte del sistema de seguridad social integral (Muñoz, s.f.). Estos servicios complementarios son excluyentes al recibirse una pensión, pero como los BEPS no se pueden entender así, se puede acceder a ellos y mejorar el ingreso de las personas beneficiarias.

Una cuarta característica es que los ahorros en el mecanismo pueden ser trasladados al régimen de ahorro individual para sumar en el valor ahorrado, ya sea para sumar capital y adquirir el derecho a la Garantía Mínima de Pensión o a la pensión alcanzada; o pueden ser sumadas las semanas al número que tengan en el régimen de prima media para completar el mínimo de tiempo y acceder a la pensión o incrementar su monto. En caso de que el afiliado lo requiera, se puede devolver el total del dinero ahorrado y sus rendimientos¹³.



La quinta característica es que el beneficiario puede destinar el valor de lo ahorrado al pago de un inmueble a su nombre. La última característica es que a los ahorros que el beneficiario tenga en el BEP el Estado le otorga un subsidio del 20% del aporte realizado; es decir, por cada 100 pesos que se tenga ahorrados, el Estado les da 20 pesos, y se tendrá como base el valor ahorrado en el año.

El CONPES (2012) designa a Colpensiones como única responsable de reconocer¹⁴ y administrar los recursos provenientes de los BEPS. El Decreto 2983 de 2013 estableció que su financiación correrá por cuenta del Presupuesto General de la Nación, por lo que se deberá contar con la disponibilidad fiscal de la Nación definida por el CONFIS. También contempla la contratación de micro seguros destinados a cubrir los riesgos de invalidez y muerte (Ley 1328, 2009), que serán financiados por medio del Fondo de Riesgos Laborales (Muñoz, s.f.).

12. Como ejemplo el Programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor” y el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta” (PNAAM).

13. En estos casos no se reconoce el subsidio por parte del Estado (Decreto 1833, 2016).

14. Aunque los fondos privados también pueden ofrecerlos, las personas que decidan acceder al mecanismo, sus ahorros son trasladados a Colpensiones para el manejo de estos.

Ejecución de los BEPS

Los BEPS entraron en vigor a partir de 2015, con el documento CONPES Social 156 de 2012 y el Decreto 0604 de 2013 que reglamentó el acceso y la operación del Programa de BEPS como parte del Servicio Social Complementario del Sistema de Protección para la Vejez. La ejecución del programa por parte de Colpensiones ha ido avanzando y cumpliendo algunas expectativas. El mecanismo de los BEPS tiene un esquema flexible y voluntario que permite al afiliado ahorrar entre \$5.000 a \$1.200.000. El propósito es que muchas personas en condiciones laborales informales accedan al programa y se aumente el recaudo.

Por su parte, el gobierno ha impulsado incentivos para que las personas se vinculen al programa, por ejemplo, acceso a microseguros de vida e invalidez a quienes hagan sus aportes de manera rigurosa y periódica; y sorteos y rifas cuyos premios son abonos de dinero para su cuenta.

El programa ha logrado una gran cobertura en el país, con afiliados en el 96% de los municipios del país, una población potencial de ahorradores de 17 millones de personas y una vinculación anual de 360.000 personas. A 202, el programa contaba con un total de 11.645.663 afiliados, de los cuales el 68% son mujeres (Colpensiones, 2022).

De acuerdo al informe de Fedesarrollo (2017), la cobertura de afiliación al Sistema General de Pensiones de la población rural en Colombia es del 10% debido a que la informalidad en el sector rural colombiano supera más del 80%. Esto es un problema dado que los ingresos de esta población son pocos y no alcanzan sus montos para cotizar en pensión. El 80% de la población en postconflicto que ha cumplido el proceso de reincorporación está afiliada a los BEPS, que en zonas rurales ha sido de 305.000 vinculaciones (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación; 2019). A 2021, en el sector rural se han vinculado 432.777 ciudadanos. En los 170 municipios priorizados para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), 209.259 personas se encuentran vinculadas al programa al mismo corte (Colpensiones, 2022).

Existe una gran diferencia de vinculaciones entre géneros y sectores. En cuanto género, la mayoría de personas activas en el programa son mujeres, ya sea en el sector rural o urbano. Y en cuanto al sector, y a pesar de que Colpensiones tiene una red de recaudo para los BEPS en la mayoría de los municipios del país, solamente el 31% de los vinculados pertenecen al sector rural.

Uno de los objetivos de los BEPS es realizar las entregas de las anualidades inmediatas que proveen un ingreso, en la forma de pagos o distribuciones, de por vida para el propietario. Estos recursos les serán entregados como un seguro de renta cada dos meses hasta su muerte (anualidad vitalicia) a quienes lleguen a la edad de retiro y no cumplan los requisitos para la pensión.

Tabla 3. Vinculados con anualidad vitalicia.

Descripción	Acumulado a 2018	2019	2020	2021	Total Acumulado 2021
Anualidad Vitalicia	8.917	16.826	5.615	6.485	37.843

Nota: Elaboración propia tomando los datos del informe de gestión de Colpensiones 2021.

Como lo detalla la tabla 3, hasta el 2021 se han otorgado 37.843 de anualidades vitalicias, se ve cómo disminuyó su otorgamiento en el año 2020, con respecto al comportamiento los otros años, pero en general, se ve un crecimiento exponencial, teniendo como año base 2018; es decir, creció cuatro veces su cifra en tan solo tres años (Colpensiones, 2022).

La devolución de ahorros es otro mecanismo de destinación de los recursos del afiliado. Al año 2019 hay un acumulado de 30.152 devoluciones, cifra que supera la anualidad vitalicia, destinación priorizada por el gobierno. Las personas vinculadas, al llegar a la edad de pensión, prefieren la devolución de sus ahorros en un único pago, y esto representa una pérdida del esfuerzo hecho por el Estado para atraerlos al programa y generar ahorro a largo plazo. (Ministerio de Trabajo, s.f.)

Tabla 4. Vinculados con destinación de recursos.

Descripción	Acumulado Dic - 2015	2016	2017	2018	2019	Total Acumulado 2019
Devolución de Ahorros	270	1.977	6.976	7.547	13.382	30.152

Nota: Elaboración propia tomando como base el informe Gerencia de Redes e Incentivos. Colpensiones 2019.

Entre los incentivos para fomentar el ahorro de los vinculados están los seguros de vida, que ofrecen amparo por fallecimiento, enfermedad grave, desmembramiento y auxilio exequial. En 2018, 177.224 personas ahorraron lo suficiente para ser beneficiarios del Seguro BEPS durante la vigencia 2019. (Ministerio de Trabajo, s.f.)

Tabla 5. Beneficiarios del Seguro BEPS en la vigencia 2018.

Valor Asegurado		Valor asegurado (\$)	Mujeres	Hombres	Asegurados
		2018	67 %	33 %	2019
≤ 100.000	1.000.000	1.000.000	51.991	26.598	78.589
100.001 – 300.000	10,0 veces monto ahorrado	1.817.971	38.823	18.038	56.861
300.001 – 500.000	12,0 veces monto ahorrado	4.760.682	10.672	5.411	16.083
500.001 – 700.000	13,5 veces monto ahorrado	8.048.321	5.922	2.966	8.888
≥ 700.001	15,0 veces monto ahorrado	13.860.584	11.233	5.570	16.803
Total		3.176.542	118.641	58.583	177.224

Nota: Elaboración propia tomando como base información de Gerencia de Redes e Incentivos. Colpensiones 2019

Los sorteos y loterías fueron concebidos como una estrategia para visibilizar el ahorro y aumentar la percepción de beneficio inmediato (Colpensiones, 2019). Los participantes de los sorteos mensuales son aquellas personas que aceptan realizar el traslado de sus saldos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad RAIS o de su Indemnización Sustitutiva de Vejez del RPM. El 59% de los ganadores son mujeres y la Regional Occidente es la que reporta más ganadores, con 90 premiados. El promedio de traslado del SGP a BEPS es de \$4.757.269 (Min Trabajo, 2019). La argumentación de Colpensiones para impulsar herramientas de este estilo es que permiten incentivar de forma efectiva la decisión de ahorro voluntario, dado que traen al presente beneficios tangibles para la población ahorradora.

Tabla 6. Ganadores de sorteos mensuales.

Regional	Mujeres	Hombres	Total Ganadores	Promedio Traslado mes
Antioquia	29	19	48	\$ 4.576.793
Bogotá	49	21	70	\$ 6.667.796
Caribe Norte	26	24	50	\$ 2.129.242
Caribe Sur	14	13	27	\$ 6.759.354
Centro	12	7	19	\$ 5.694.926
Eje Cafetero	40	22	62	\$ 5.814.449
Occidente	55	35	90	\$ 4.704.269
Santanderes	31	32	63	\$ 3.190.048
Sur	29	22	51	\$ 4.216.391
Total General	285	195	480	\$ 4.757.269

Nota: Elaboración propia tomando como base la información de Vicepresidencia BEPS 2019.

4. Los BEPS como servicio complementario

La inclusión de los mecanismos en el sistema de seguridad social integral a partir de su aplicación hasta su implementación fue bastante lenta, ya que desde el 2005, cuando apareció por primera vez el mecanismo en la carta política, no hubo interés por desarrollarlo. Fue en 2012, en la presidencia de Juan Manuel Santos, cuando este servicio empezó a tomar forma. En su segunda administración, fue incluido en el Plan de Desarrollo, y en 2015 Colpensiones lanzó el mecanismo.

Los BEPS son un Servicio Social Complementario. Cuando se formuló la normativa, el porcentaje de cotizantes que alcanzaba su pensión era del 38%¹⁵, es decir que a las personas que no alcanzaban suspensión les devolvieron sus ahorros y no tenían acceso a ningún tipo de ingreso para mantener su vejez, los que aumentaba la brecha socioeconómica del país. Este mecanismo ayudó a muchas personas a no quedarse sin ningún tipo de ingreso.

15. Según la OCDE (2015), Colombia se ubica por debajo de la media regional de América Latina y está baja cobertura demuestra otros problemas en el país como lo son la informalidad laboral y la restricción de la Constitución de que una pensión no sea inferior a 1 SMMLV (Silva, 2019).

Factores negativos

También existen factores negativos dentro del mecanismo: En primer lugar, la focalización, ya que el programa está enfocado a personas que ganan menos de un salario mínimo y su identificación se hace muy compleja, porque las bases de datos del sistema de seguridad son heterogéneas y dinámicas y no hay coordinación entre las entidades para definir las. También hay una definición incompleta del mecanismo de focalización, dado que hay casos de individuos que reciben más del monto de diferentes fuentes, o personas cabeza de familia que reciben una remuneración menor (Fedesarrollo, 2017)

En segundo lugar, falta estrategia publicitaria para llegar a los territorios, aunque todavía es un programa en crecimiento y consolidación (Fedesarrollo, 2017). Para 2017 se había trazado una meta de 910.000 personas vinculadas y lograron una afiliación de 773.000 personas, es decir casi 200.000 por debajo de la meta. En 2018 hubo 1.320.475 afiliados, lo que significó un aumento del 70 % con respecto a 2017, sin establecer cuál era la meta para ese año. Aunque esto muestra un esfuerzo mayor en la difusión del mecanismo en las entidades territoriales, persiste el desconocimiento de la población sobre cómo entender, acceder y beneficiarse de él.

En tercer lugar, es un mecanismo no incluyente, dada su focalización compleja mencionada anteriormente. Deja por fuera a personas que reciben más del monto contemplado por diversas fuentes ya quienes no cuentan con un contrato de trabajo formal. Según Forero y Villar (2018), también deja por fuera a todos aquellos trabajadores que, con un salario mayor a un SMMLV, aportan al sistema general de pensión, pero no alcanzan los requisitos para una pensión contributiva, por lo que reciben una devolución de saldos o indemnización sustitutiva y no la pueden convertir en una renta vitalicia BEPS, pues se salen del criterio de focalización (Silva, 2019). Por lo tanto, un alto porcentaje de quienes actualmente no acceden a una pensión tampoco podrán alcanzar los BEPS.

En cuarto lugar, está la voluntariedad del ahorro. Pese a que el programa fue diseñado para darle herramientas de ahorro a la población informal, el concepto de “ahorro voluntario” incluido en el mecanismo limita la capacidad de impacto y expansión del mismo, dado que depende únicamente de la capacidad y la disposición del ahorro de la población, que se caracteriza precisamente por una alta propensión marginal a consumir y una baja capacidad de generar ingreso excedente (Fedesarrollo, 2017). Por lo anterior, pensando en los BEPS como un producto financiero, es necesario que se desarrolle una campaña de educación financiera, para concienciar a los aportantes sobre la importancia de los retornos a largo plazo del ahorro (Fedesarrollo, 2017).

En quinto lugar, se deben contemplar unos porcentajes mínimos del subsidio y de la renta. Debido a que el programa establece que el Estado subsidiará el 20% sobre los aportes voluntarios del afiliado, o de los aportes del régimen al cual haya pertenecido el trabajador, razón por la cual no se reconocen rendimientos, la base del ahorro sujeta al subsidio es inferior a los aportes integrales. Adicional a ello, por la periodicidad de la anualidad vitalicia, que es de dos meses, no hay un mínimo de reconocimiento de porcentaje de los BEPS asignado, lo que hace que el ingreso del afiliado no sea suficiente en caso de que se le reconozca un 20% o 25% de un SMMLV. Por ello es necesario que el Estado subsidie la anualidad vitalicia de tal manera que se le reconozca al beneficiario entre el 50% y el 85% de un SMMLV.

Por último, debe plantearse una reforma estructural multidimensional en la que se analice el tema de las pensiones como parte de un sistema. Si bien el mecanismo de los BEPS permite una respuesta inmediata ante un problema inminente como lo es el porcentaje de personas que no alcanzan la pensión, hay que mirar también las generaciones venideras. Como se ha dicho en varias oportunidades, este porcentaje obedece al alto número de trabajadores informales. Según Fasecolda (2018), sólo tres de diez jóvenes van a alcanzar una pensión en su vejez y hay una expectativa de vida más alta en el país¹⁶ (Diario de Occidente, 2019).

16. Mortalidad de mujeres a los 91 años y los hombres 86 años (Diario Occidente, 2019)

Recomendaciones y conclusiones

A continuación, se presenta un gráfico de la CEPAL (2017), que contiene los aspectos necesarios para una reforma estructural multidimensional:

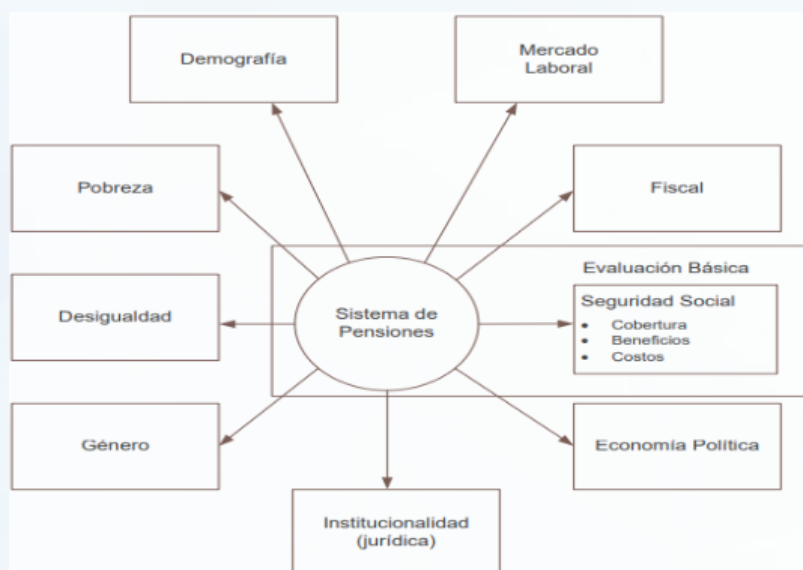


Ilustración 1. Visión Integral de un sistema de pensiones. Tomado de: CEPAL. 2017. Recuperada de https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/nuevas_tendencias_en_los_sistemas_de_pensiones_en_america_latina_alberto_arenas_de_mesa.pdf

Es importante aclarar que, si bien los BEPS son una ayuda para el déficit presente de ingresos de las personas mayores, no se debe utilizar como una “alternativa” que conlleve a la precarización de la pensión y la desestime dentro de las opciones de ahorro para la vejez. Por el contrario, el Estado debe propender al mejoramiento de las cifras de las personas que se pensionan, que se mejore la cobertura, haya suficiencia en los beneficios y se cuente con la sostenibilidad económica (Cepal, 2017)

En América Latina, los modelos pensionales han sido modificados por medio de reformas paramétricas (Cepal, 2017). En Colombia, la última reforma estructural fue en 1993, y la tendencia latinoamericana ha sido la realización de reformas estructurales que avanzan hacia esquemas solidarios, ya sean contributivos y no contributivos, con mayor participación financiera y administrativa por parte del Estado.

Finalmente, se puede decir que es necesaria una reforma estructural en materia de pensiones, para garantizar un acceso equitativo a las mismas, y que el mecanismo de los BEPS, como servicio complementario, ayude a aquellas personas cuyo ingreso no les alcanza para obtener la pensión.

Bibliografía

- Arena, A. (septiembre, 2017) Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones en América Latina. Trabajo presentado en Avances y desafíos para una Seguridad Social universal e igualitaria de CEPAL, Montevideo, Uruguay.
https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/nuevas_tendencias_en_los_sistemas_de_pensiones_en_america_latina._alberto_arenas_de_mesa.pdf
- Colpensiones. (15 de abril de 2020). Beneficios Económicos Periódicos BEPS 2018.
http://www.ccmpe.org.co/images/memorias/477/Beneficios_Economicos_Periodicos_BEPS.pdf
- Colpensiones. (2019). INFORME DE GESTIÓN 2019.
https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes_de_gestion
- Colpensiones. (31 de enero de 2020). COLPENSIONES.
https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes_de_gestion/informe_de_gestion
- Colpensiones. (18 de marzo de 2022). INFORME DE GESTIÓN 2021.
<https://www.colpensiones.gov.co/documentos/863/2021/>
- Congreso de la República de Colombia. (09 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015] Bogotá.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Congreso de la República de Colombia. (15 de julio 2009). Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. [Ley 1328 de 2009]. Bogotá.
[secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1328_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1328_2009.html)
- Congreso de la República de Colombia. (22 de julio 2005). Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política. [Acto Legislativo 01 de 2005]. Bogotá.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2005.html
- Congreso de la República de Colombia. (23 de noviembre de 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones [Ley 100 de 1993]. Bogotá.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). Portal para la paz.
<http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Paginas/gobierno-del-Presidente-Ivan-Duque-ha-sido-serio-en-la-Implementacion-del-acuerdo.aspx> Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (25 de abril de 2020). Programas 2016. <https://www.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación. (11 de septiembre de 2012). DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS (BEPS). [CONPES 156 de 2012] Bogotá.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/156.pdf>
- Diario Occidente. (29 de junio de 2019). El 75% de los colombianos no accede a la pensión de vejez.
<https://occidente.co/colombia/el-75-de-los-colombianos-no-accede-a-la-pension-de-vejez/>

- Economía y Negocios. (5 de julio de 2019). El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/cuantas-personas-en-colombia-logran-obtener-su-pension-384478>
- Junguito, R. (2016). La economía colombiana en los años noventa. En Historia económica de Colombia en el siglo XX(pp.391-424), Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Ministerio de Trabajo. (10 de noviembre de 2016). Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones [Decreto de 2016]. Bogotá. ²
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85319>
- Ministerio del Trabajo. (2019). INFORME ACTIVIDADES AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2019.
- OCDE. (2015). Reformar el sistema pensional y los subsidios para personas de la tercera edad. En Estudios económicos de la OCDE Colombia. Bogotá: OCDE (pp. 37-42). https://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de diciembre de 2013). Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 604 del 1° de abril de 2013 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2983 de 2013] Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56082>
- Quintero, A. & Betancur, A. (2017) Los beneficios económicos periódicos-BEPS-como alternativa a la disminución de la desigualdad en el sistema pensional colombiano. (Trabajo de grado). Escuela de Economía y Finanzas Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12110/Angelica_QuinteroAristizabal_Alejandro_BetancurCadavid_-_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Rodríguez, L. (06 de octubre de 2019). Los Beps, alternativa para los campesinos que no se pensionan. El Espectador. https://caracol.com.co/programa/2019/10/06/al_campo/1570362485_691920.html
- Segura, A. (s.f.). SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS EN COLOMBIA Análisis jurídico. http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_510742.pdf
- Silva Ruíz, J. (2019). Economía política de las propuestas de reforma de Protección a la Vejez en Colombia 2019 –2020. Reflexión Política, 21(43), 90-106. <https://doi.org/10.29375/01240781.3679>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2019). Superfinanciera. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/9110>
- Urna de Cristal. (10 de noviembre de 2018). Urna de Cristal. <https://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/nuevo-programa-de-ahorro-vejez>

- Vera, J. (2019). Retos y perspectivas de los programas de educación previsional en América Latina. En Desigualdad socioespacial, innovación tecnológica y procesos urbanos. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores. <http://ru.iiec.unam.mx/4755/1/1-141-Vera.pdf>
- Villar, L., Forero, D. & Becerra, A. (2017). Características de un sistema pensional multipilar aplicado en el contexto colombiano. Bogotá: Fedesarrollo. Informe final. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3165/Co_Eco_Diciembre_2015_Merchan.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Zambrano, M. (2020). Diagnóstico del actual sistema general de pensión en Colombia: Pensión de vejez. (trabajo de grado). Universidad católica de Colombia, Bogotá, Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/24264/1/ART%c3%8dCULO%2oFINAL.pdf>