



Resultados de investigación. Digna. Trabajo y género. Informe n°5

Protección económica en la vejez de las mujeres en Colombia



Autores

Oscar Becerra, Natalia
Ramírez Bustamante, Juana
Piñeros Ruíz, Ana María Tribín,
Daniela Gonzáles

Fecha

Bogotá. Noviembre, 2023

Palabras Clave

Brecha de Género,
Pensiones, Cobertura
Sistema Pensional, Políticas
de inclusión.

Edición

Natalia Ramírez Bustamante

Contado de edición

digna@uniandes.edu.co

Diseño

Sara Arredondo Giraldo

Síguenos

@proyectodigna



ISSN 2981-5266

Resumen

En este documento estudiamos la magnitud, las causas y consecuencias de las desigualdades de género que existen en el sistema previsional colombiano y discutimos alternativas de política pública que contribuyan a solucionar o mitigar estas diferencias. Usando información de encuestas de hogares y datos administrativos, se documenta que, comparada con un hombre mayor, la probabilidad de que una mujer mayor acceda a una pensión contributiva es 11 puntos porcentuales (p.p.) menor y tiene una mayor probabilidad de encontrarse en niveles de ingresos pensionales bajos. La baja cobertura del sistema de pensiones contributivo (apenas 1 de cada 4 colombianos reciben una pensión contributiva), hace que la vulnerabilidad económica de las personas mayores, especialmente mujeres y los hogares más vulnerables, recaiga sobre cambios en la estructura del hogar (personas mayores viven con parientes jóvenes), transferencias por parte de sus familias y transferencias no contributivas. Además, el documento discute diversas opciones de política para abordar estas brechas, incluyendo cambios en el sistema de pensiones y la implementación de políticas no contributivas o universales para garantizar la seguridad financiera de la población mayor, especialmente las mujeres. Al evaluar los costos fiscales de estas medidas, cerrar las brechas de género del sistema previsional colombiano requerirá de esfuerzos fiscales importantes, siendo más efectivo la ampliación de sistemas no contributivos que alcancen a la población no pensionada.

Para citar este informe utilice el siguiente formato:

Becerra, O., Ramírez, N., Tribín, A., Piñeros, J., Gonzales, D. (2023).

Protección económica en la vejez de las mujeres en Colombia.

Digna. Trabajo y género. Recuperado de:

https://bit.ly/Digna_Informe5

Foto tomada de Unsplash

1. Introducción

En todo el mundo, la transición demográfica ha llevado a un envejecimiento de la población. La suma de menores tasas de mortalidad y menores tasas de fecundidad implica a que las personas mayores se conviertan en un grupo cada vez más predominante en la población. Colombia no es la excepción a esa regla: mientras que en 1950 las personas mayores de 65 años representaban apenas el 3.5 por ciento de la población total en Colombia (478 mil personas); se proyecta que este porcentaje alcanzará el 11 por ciento de la población en 2025 (5.6 millones de personas), 20 por ciento en 2050 (11.3 millones) y 29 por ciento en 2070 (16.2 millones) (Departamento Nacional de Estadística, s.f.).

Ante esta tendencia, es necesario pensar en políticas públicas encaminadas a brindar un nivel de apoyo adecuado a la población mayor en Colombia. Tradicionalmente, las políticas públicas encaminadas a atender la población mayor se han enfocado en fortalecer los servicios de salud y los esquemas de beneficios pensionales para esta población. Esta visión ha sido revisada y ahora se complementa con mejoras en los sistemas de cuidado a la dependencia y acciones encaminadas a la inclusión económica de las necesidades de los adultos, incluyendo la posibilidad de incrementar su participación laboral. Una visión holística del bienestar en la vejez permite que los países se preparen para atender una mayor proporción de esta población en el futuro (Aranco N., 2022).

En Colombia, la vulnerabilidad económica se presenta en este grupo como uno de los retos principales en el diseño de política pública, ya que el sistema previsional presenta dificultades de equidad, cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera (Becerra, García-Huitrón, & González-Velosa, Protección económica de la vejez, 2022b). Desafortunadamente, estas dificultades se exacerban cuando se analizan las diferencias entre hombres y mujeres. Al igual que en el mercado laboral, la institucionalidad relacionada con la protección económica en la vejez en Colombia deja a las mujeres en una situación de desventaja comparada con los hombres, tanto en acceso al sistema como en los ingresos que perciben.

En este documento estudiamos la magnitud, las causas y consecuencias de las brechas de género que existen en el sistema previsional colombiano y discutimos alternativas de política pública que contribuyan a solucionar o mitigar estas diferencias. Para esto, documentamos las diferencias existentes entre hombres y mujeres que contribuyen a determinar los resultados en la protección económica a la vejez y evaluamos las implicaciones que tienen estas diferencias sobre el nivel de vulnerabilidad e independencia económica de los adultos mayores. Usando como referencia experiencias internacionales, consideramos alternativas de política pública para reducir estas brechas, ya sea atacando sus causas o mitigando sus consecuencias. Dependiendo de su diseño, varias de estas políticas pueden incluir costos fiscales sustanciales, por lo que evaluamos sus implicaciones en términos de cobertura, equidad y sostenibilidad fiscal usando el modelo pensional del CEDE, un modelo que simula los costos fiscales del sistema de protección económica a la vejez en Colombia a futuro.

A lo largo del documento, destacamos tres resultados principales. En primer lugar, en un contexto de envejecimiento poblacional, la necesidad de una política de protección económica en la vejez con un enfoque diferencial de género es imperativa. Las brechas de

género existentes en el sistema pensional son considerables y no se espera que mejoren significativamente en los próximos años. Las brechas son de acceso, en donde menos mujeres cumplen los requisitos para obtener un beneficio pensional, y de ingresos, en donde las mujeres que reciben una pensión reciben un beneficio menor que el que reciben los hombres. Para mediados de 2023, la brecha de acceso alcanza cerca de 11 puntos porcentuales (p.p.), ya que aproximadamente el 31% de los hombres y el 20% de las mujeres en edad de jubilación reciben algún tipo de ingreso del sistema de pensiones. Por su parte, las distribuciones de ingresos pensionales entre hombres y mujeres muestran que una cantidad desproporcionada de mujeres pensionadas se encuentran en niveles de ingresos más bajos.

Al igual que en otras economías desarrolladas y en desarrollo, buena parte de las diferencias que se observan en los indicadores de protección económica para la vejez son el reflejo de las barreras que enfrentan las mujeres en el mercado laboral. La literatura económica ha documentado extensamente como, comparadas con los hombres, las mujeres exhiben menores tasas de participación, mayores interrupciones laborales durante etapas activas y menores ingresos laborales, entre otros, que repercuten en que las mujeres tengan historias laborales más irregulares y reporten menores ganancias a lo largo de su vida productiva que los hombres (Weichselbaumer & Winter-Ebmer, 2005). Los factores que explican estas diferencias son múltiples, sin embargo, la literatura ha destacado la importancia de diferencias en los roles de género en el cuidado de miembros del hogar como determinante de las interrupciones de las carreras laborales de las mujeres, especialmente cuando el hogar toma la decisión de tener hijos o hijas (Bertrand, 2020; Fortin et al., 2010; Caro, 2023).

Las diferencias observadas en el mercado laboral entre hombres y mujeres tienden a mantenerse e incluso ampliarse debido al diseño del sistema de pensiones (Bertranou, 2021). En Colombia, en donde compiten un esquema de beneficio definido y un esquema de contribución definida, la irregularidad en las historias laborales y las diferencias sistemáticas en ingresos laborales generan brechas en pensiones de vejez tanto en cobertura como en el monto del beneficio. En el esquema de beneficio definido (RPM), el acceso a pensión depende de un tiempo mínimo de contribución y el valor de la mesada depende de los ingresos promedio y del tiempo de contribución de las personas. En ambas dimensiones las mujeres tienden a mostrar un peor desempeño que los hombres. Por su parte, en el esquema de contribución definida (RAIS), en donde la elegibilidad y el monto de la pensión dependen de los ahorros acumulados durante la etapa activa y la expectativa de vida de la persona pensionada, las mujeres se encuentran en desventaja ya que el esquema castiga particularmente fuerte a las personas con carreras laborales inestables, con menores ganancias y con mayores expectativas de vida, características que típicamente están más concentradas en las mujeres. El esquema de contribución definida incluye una garantía de pensión mínima que aplica para personas que cumplan unos requisitos mínimos de tiempo de contribución, lo que nuevamente representa una barrera de acceso mayor para las mujeres que para los hombres.

En segundo lugar, las barreras de acceso a un ingreso estable en la vejez repercuten negativamente en la seguridad económica de las personas mayores y sus familias. La principal función de un sistema de pensiones es proveer estabilidad de ingresos y consumo a las personas durante su etapa de retiro (Barr & Diamond, 2006). En ausencia de esta protección, las personas mayores tienen que cubrirse contra los riesgos económicos que

enfrentan, ya sea a través de generar rentas no laborales (por ejemplo, arrendando una propiedad o liquidando activos), retrasar sus decisiones de retiro, depender de la ayuda de otros o compartir los riesgos con sus familiares.

En Colombia, de acuerdo con estadísticas del DANE, el 31% de las mujeres y el 13% de los hombres mayores de 60 años reportaron no percibir ningún tipo de ingreso en 2022. Si bien estos números son similares a las cifras observadas para adultos menores de 60 años, la composición del ingreso que perciben las personas cambia dramáticamente. Las pensiones y las ayudas económicas se consolidan como la principal fuente de ingreso de las personas mayores. La importancia de estas fuentes varía dependiendo de si la persona es hombre o mujer (las ayudas son más relevantes para las mujeres que para los hombres) y de la vulnerabilidad del hogar (hogares más vulnerables dependen más de ayudas, mientras los menos vulnerables dependen más de las pensiones).

Los canales informales de apoyo contribuyen a mitigar la vulnerabilidad de las personas mayores a la pobreza monetaria y a la pobreza monetaria extrema. Si bien apenas el 38.5% de los hombres y 35.6% de las mujeres mayores de 60 años reportan recibir ingresos por pensiones, la falta de acceso a pensión no se ve reflejada desproporcionadamente en un mayor nivel de pobreza monetaria. Los niveles de pobreza monetaria en Colombia de la población mayor de 65 años son incluso menores que los niveles para población más joven. En general, las familias y los programas institucionales (Colombia Mayor) juegan un papel fundamental en este resultado. Para las mujeres, aquellas que no reportan ingresos tienden a convivir en el hogar con miembros más jóvenes de la familia, como hijas o hijos, mientras que las mujeres que reportan ingresos dependen más de transferencias por parte de miembros de la familia o transferencias institucionales.

En tercer lugar, el menú de opciones de política para fomentar sistemas de protección de ingresos más equitativos es amplio. Existen distintas estrategias en el diseño de los sistemas pensionales que pueden mitigar los efectos desiguales que tiene el mercado laboral sobre la adquisición de beneficios justos de pensión para las mujeres. En general, las políticas públicas encaminadas a reducir las brechas de género en la protección económica para la vejez se pueden agrupar en tres tipos de estrategias: la reducción de las brechas de género en el mercado laboral, cambios en el diseño de los esquemas de pensión contributiva para hacerlos más accesibles a personas con historias laborales inestables o con ingresos bajos, e implementar esquemas de protección a la vejez que sean independientes de las historias laborales (Jefferson, 2009).

Desde el diseño del sistema pensional, la mayoría de las herramientas se encuentran encaminadas a mitigar el efecto negativo de las dificultades que enfrentan las mujeres para cotizar al sistema o de cotizaciones sobre menores salarios. Los elementos incluidos en el esquema colombiano se encuentran principalmente en las pensiones de sobrevivientes y las diferencias en las condiciones de acceso a una pensión. Recientemente, se han explorado soluciones adicionales, como bonos o créditos de contribución por ausencias de cuidado o contribuciones extras a las voluntarias por parte del estado.

Si bien las pensiones contributivas juegan un rol primordial, no son la única opción para garantizar seguridad monetaria en la vejez. De hecho, la experiencia en países con niveles de

desarrollo similares al de Colombia ha mostrado que las políticas con el mayor impacto para reducir las brechas de género en la etapa de retiro se encuentran en los programas de pensiones no contributivas o solidarias, que en muchos casos no requieren un enfoque explícito de género (Amarante, Colacce, & Manzi, 2017). En particular, las políticas más exitosas para reducir los riesgos económicos entre hombres y mujeres se encuentran políticas universales como rentas solidarias y pensiones no contributivas.

Entre el menú de opciones analizado, existen algunas de estas medidas que tienen un impacto fiscal significativo. Entre las opciones evaluadas usando el modelo pensional del CEDE, dos tipos de medidas se destacan por cerrar las brechas de acceso a una pensión de manera significativa: reducción del tiempo de contribución necesario para alcanzar a una pensión para las mujeres y la expansión de un esquema no contributivo para la población no pensionada. En general, las políticas de reducción de semanas son efectivas en cerrar la brecha de acceso a una pensión contributiva, pero, al permitir que personas con historias laborales más inestables alcancen una pensión, no es efectiva para cerrar brechas de ingresos. Además, sigue manteniendo la cobertura general del sistema previsional en niveles bajos. En este sentido, las medidas encaminadas a aumentar las pensiones no contributivas tienden a ser más efectivas para aumentar la cobertura y cerrar la brecha total del sistema (contributivo y no contributivo). En el contexto colombiano, los costos fiscales de estas medidas son significativos: en un escenario que se combinan ambos tipos de políticas, el valor presente neto (VPN) de las transferencias públicas al sistema de pensiones entre 2025 y 2070 se incrementaría en cerca de 70% del PIB, en donde cerca de la mitad del costo se deriva de cada una de estas medidas.

El resto del documento se encuentra organizado en cinco secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección discutimos el rol de las pensiones, la salud y el cuidado para garantizar el bienestar de la población mayor y el contexto institucional del sistema de protección económica a la vejez en Colombia. La tercera sección analiza las diferencias en el mercado laboral entre hombres y mujeres y en el diseño del sistema de pensiones que generan las brechas de acceso y de ingresos pensionales entre hombres y mujeres, y discute sus consecuencias. La cuarta sección aborda soluciones para las brechas de género en la vejez desde la seguridad de ingreso y modela las políticas presentadas para el contexto colombiano incluyendo un escenario de política actual y otro con los cambios mencionados. Finalmente, la quinta sección describimos nuestras conclusiones y recomendaciones.

2. Contexto institucional

Ante los desafíos que plantea la transición demográfica, las políticas públicas deben ampliarse y ajustarse para proveer un cuidado digno y un mayor bienestar en la vejez. Tradicionalmente, las políticas dirigidas a este grupo se han enfocado en la seguridad monetaria y en los sistemas de salud, frentes de acción fundamentales, pero también evidentes. Profundizar en la visión de bienestar implica considerar otras dimensiones de la vejez y proponer políticas que mejoren el desarrollo de las personas de forma integral, preparando a los países para atender una mayor proporción de esta población en el futuro (Aranco N., 2022). En el Anexo también discutimos brevemente otros elementos

complementarios en el diseño de una política pública enfocada en las crecientes demandas de la población mayor.

El sistema previsional colombiano es un sistema con diferentes reglas de juego para quienes participan en él, según sus historias laborales y su vulnerabilidad económica. Al igual que en otras economías, la institucionalidad del sistema se fundamenta en dos tipos de esquemas, un esquema de contribuciones obligatorias atadas principalmente a las relaciones laborales, y esquemas no contributivos de asistencia social para apoyar a los más vulnerables.

El esquema contributivo es el Sistema General de Pensiones (SGP). Por ley, todos los trabajadores dependientes e independientes deben contribuir 16% de su ingreso base de cotización (IBC)². Al interior del SGP, los trabajadores deben escoger entre uno de dos esquemas que coexisten en competencia, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y el Régimen de Prima Media (RPM). El primero de estos es de contribución definida y es administrado por fondos privados (AFP), mientras que el segundo es un esquema de beneficio definido y es gestionado por el gobierno a través de Colpensiones.

Si bien la tasa de cotización al sistema de pensiones es la misma para todas las personas, la forma de administración de los fondos, los criterios de elegibilidad y los ingresos pensionales que reciben dependen del régimen pensional al que se encuentren afiliados.

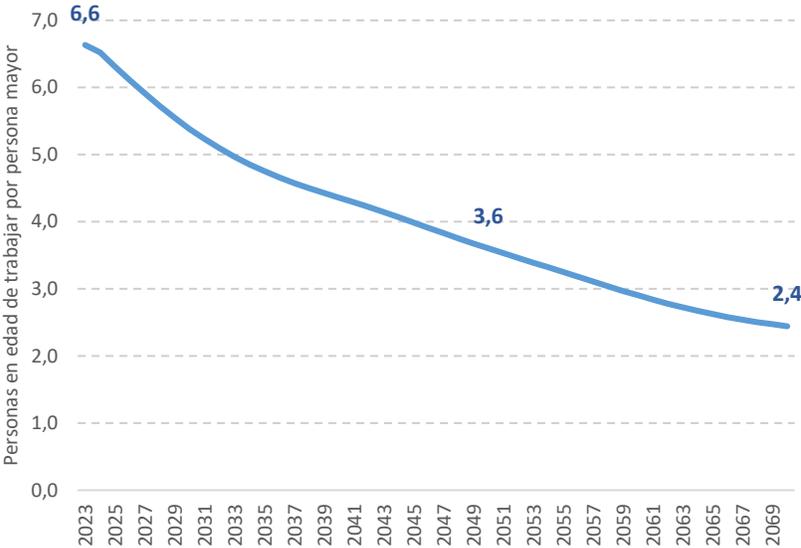
Por una parte, el RPM está diseñado como un modelo clásico de reparto (*Pay As You Go*) en el que los jóvenes se comprometen a financiar la pensión de los adultos hoy, esperando que, al llegar a la vejez, los nuevos jóvenes aseguren su pensión. Para ser elegible a pensión los afiliados deben haber cotizado al menos 1,300 semanas y haber alcanzado la edad mínima de retiro (57 años para mujeres y 62 para hombres). Los ingresos pensionales se calculan con el salario promedio de los últimos 10 años cotizados, genera penalizaciones por nivel de ingresos y bonificaciones por mayor número de semanas cotizadas (ver Sección 3.3). Además, la mesada pensional siempre debe ser mayor o igual a un salario mínimo mensual, lo que implica que para un grupo significativo de trabajadores de ingresos relativamente bajos las mesadas pensionales representen cerca del 100% de sus ingresos antes del retiro.

Al igual que en el resto del mundo, el envejecimiento progresivo de la población cuestiona la sostenibilidad del sistema de reparto, puesto que cada vez menos jóvenes financiarán la vejez de un adulto, aumentando los riesgos de default. Como se muestra en la Figura 1, donde se presenta la razón de personas en edad de trabajar que pueden sostener a un adulto mayor, se espera que el número de jóvenes disponibles para sostener a los adultos mayores se reduzca, pasando de 6.6 personas en edad de trabajar por adulto mayor en 2023 a 2.4 en 2070. Así, expansiones del sistema que se fundamenten en esquemas de reparto y que tengan una cobertura aceptable no serían financieramente sostenibles en el largo plazo.

² El IBC y la forma en que se distribuye la tasa de cotización depende del tipo de relación laboral. El IBC corresponde al 100% de los ingresos laborales de personas dependientes y al 40% de los ingresos mensuales de personas independientes. Para personas trabajando tiempo completo, el IBC no puede ser menor a 1 salario mínimo mensual (SM) y no puede ser mayor que 25 SM. La tasa de contribución de dependientes es del 16%, de los que 12 puntos porcentuales (p.p.) son pagados por el empleador y 4 p.p. por el empleado. Para independientes, la persona asume la contribución en su totalidad.

Por otra parte, el RAIS está diseñado como un modelo de ahorro individual en los que las personas financian sus pensiones en la etapa de retiro a partir de sus propias contribuciones durante la etapa activa de trabajo. Las contribuciones obligatorias se depositan en una cuenta de ahorro individual manejada por una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), y el saldo acumulado determina el valor de la mesada pensional. El criterio de elegibilidad para recibir una pensión depende del capital acumulado, en donde las personas deben cumplir con un capital acumulado que pueda financiar al menos una pensión mínima independiente de la edad de la persona. El sistema tiene un componente de solidaridad, en el que las personas que no acumulan suficiente capital, pero cotizaron al menos 1,150 semanas pueden acceder a una pensión mínima después de los 57 años (mujeres) y 62 años (hombres). La financiación de las pensiones mínimas se hace a través de los ahorros de las personas elegibles y de contribuciones al Fondo de Garantía de Pensión Mínima de todas las personas afiliadas al RAIS.

Figura 1. Número de personas en edad de trabajar por adulto mayor



Fuente: Cálculos propios a partir de proyecciones de población del DANE

Para aquellos que cumplen los requisitos para pensionarse con capital, es posible pensionarse bajo dos modalidades. El retiro programado, que permite repartir el ahorro acumulado en mesadas iguales según una expectativa de vida, siendo el afiliado quién asume el riesgo de longevidad. La renta vitalicia, en cambio, asegura un monto definido de por vida que se contrata con los ahorros existentes en el fondo (Corte Suprema de Justicia, 2022). Al igual que en el régimen público, el sistema refleja grandes diferencias basadas en el historial laboral, y las fórmulas de anualidades suelen castigar por longevidad (Bertranou, 2021).

Desafortunadamente, como se discute en detalle en la Sección 3.1.2, a pesar de que una fracción importante de la población cotiza al SGP en algún momento de su vida, muy pocas personas alcanzan a cumplir los requisitos de una pensión contributiva. Solamente 1 de cada 4 personas en edad de jubilación reciben una pensión contributiva. Típicamente, las personas que no son elegibles una pensión contributiva son las personas más vulnerables, con ingresos

bajos y pocas oportunidades de encontrar empleos formales (Becerra, Eslava, Perez-Reyna, & Zuleta, 2022).

En respuesta a la baja cobertura y la alta informalidad laboral, existen una serie de programas no contributivos y semi contributivos: el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), un programa encargado de una provisión de ingresos para la vejez de trabajadores informales que cotizan sobre menos de un salario mínimo de manera voluntaria; y, el programa solidario Colombia Mayor (CM), encargado de proveer ayuda monetaria para la vejez en condiciones de pobreza.

En 2005, el programa BEPS se estableció como una herramienta para “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”³ el cual se encuentra gestionado por Colpensiones⁴. El sistema ofrece una renta vitalicia bimensual con mesadas no mayores al 85 por ciento de un salario mínimo mensual vigente compuestas por ahorros más un 20 por ciento de subsidio⁵. Para mediados de 2023, el programa BEPS cuenta con 1.9 millones de personas vinculadas, de las que 1.1 millones tienen algún ahorro en el sistema y ha otorgado cerca de 45,430 rentas vitalicias para personas mayores. En general, la cobertura del programa es más alta entre mujeres (Ministerio de Trabajo, 2023).

Finalmente, Colombia cuenta con un programa no contributivo de protección económica a la vejez enfocado en la población de bajos ingresos, el cual extiende la cobertura total del sistema. Este programa está focalizado en personas que tengan desde 3 años menos a la edad mínima de retiro y que estén viviendo en condiciones de vulnerabilidad según el nivel A, B y C1 del SISBEN. Además, la prioridad para acceder a este beneficio se da según la edad del aspirante, sus dependientes, si hay situación de discapacidad, entre otros. El monto acordado hasta el momento para el subsidio es de COP 80,000, financiado por el gobierno y por las regiones, no obstante, se encuentra lejos de cubrir la línea de pobreza extrema que en 2022 se estableció en COP 198,698.

3. Brechas de género en la protección económica a la vejez en Colombia: Causas y consecuencias

La brecha en pensiones entre hombres y mujeres es el reflejo de la acumulación de las barreras y desigualdades que las mujeres enfrentan en el mercado laboral a lo largo de su vida. En Colombia, estas barreras se manifiestan en una menor participación laboral, mayor inestabilidad y un desempleo más alto entre las mujeres (Ramírez-Bustamante & Camelo-Urrego, Determinantes de la participación de las mujeres en el mercado laboral, 2021). Todo lo anterior, pese a que las mujeres, en promedio, acumulan más años de educación que los hombres (Iregui-Bohórquez et al 2021, Ramírez -Bustamante 2021). Incluso con niveles educativos similares, las mujeres perciben entre un 17.5% y un 28.8% menos de ingresos que los hombres (Laboratorio de Economía de la Educación de la Universidad Javeriana, 2021).

³ Acto Legislativo 01 de 2005.

⁴ Ley 1151 de 2007.

⁵ Decreto 604 de 2013.

En esta sección, discutimos la magnitud de estas brechas, sus determinantes y sus consecuencias en la protección económica de las personas mayores.

3.1. Las brechas de género en el sistema de pensiones

La protección económica en la vejez es un ámbito en el que, al igual que en otros aspectos de la vida social y económica de las personas, se observan brechas significativas entre hombres y mujeres. Estas brechas son complejas y combinan diversas dimensiones que se amplifican o mitigan a través del diseño del sistema de pensiones.

3.1.1. Brechas en la etapa de acumulación

Las brechas de género en pensiones afectan el acceso y el monto de los beneficios, y comienzan mucho antes del retiro. En los sistemas de pensiones basados en contribuciones, las mujeres y los hombres suelen obtener resultados diferentes (Jefferson, 2009).

Varias de las disparidades que se observan en el mercado laboral entre hombres y mujeres se ilustran en la Figura 2, que presenta indicadores del mercado laboral para personas con edades menores a la edad mínima de retiro, tomadas de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2022 (GEIH). En el mercado laboral, las mujeres enfrentan condiciones menos favorables que los hombres. Tienen una menor participación laboral (la brecha en la tasa global de participación fue de 23.6 puntos porcentuales (p.p.)), una menor probabilidad de estar empleadas (la brecha en la tasa de empleo fue de 25.4 p.p.) y una mayor probabilidad de estar desempleadas (la brecha en la tasa de desempleo fue 6.1 p.p.). Además, en caso de estar empleadas, tienen una mayor propensión a trabajar en empleos de tiempo parcial (la brecha en el porcentaje de empleadas trabajando tiempo parcial fue de 11.1 p.p.)⁶.

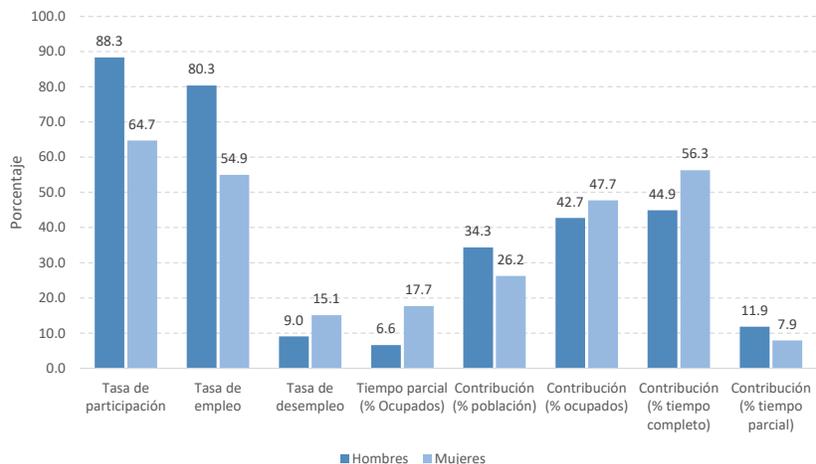
La menor participación laboral de las mujeres se traduce en una menor participación en el sistema de pensiones. Dado que hay una menor proporción de mujeres que hombres en la fuerza laboral, estas diferencias se trasladan a los patrones de contribución al sistema de pensiones de la población. El 34.3% de los hombres y el 26.2% de las mujeres reportaron estar cotizando al sistema de pensiones. Sin embargo, las mujeres que trabajan tiempo completo tienen una mayor probabilidad de cotizar al sistema que los hombres. En contraste con los indicadores de participación y empleo, la brecha de género en cotización para este grupo es de 5.4 puntos porcentuales a favor de las mujeres. La mayor parte de este resultado se explica por una brecha de 11.4 puntos porcentuales en la probabilidad de contribución de las mujeres sobre los hombres cuando ellas trabajan tiempo completo.

Una segunda diferencia que enfrentan las mujeres en la etapa de acumulación es que, a pesar de que logran contribuir, la brecha salarial entre hombres y mujeres implica que las mujeres contribuyen al sistema con montos menores, lo que a su vez repercute en los beneficios de pensión. Usando datos administrativos de Colpensiones y del RAIS, la Figura 3 presenta el ingreso base de cotización (IBC) promedio sobre el que las personas hicieron contribuciones

⁶ Un empleo de tiempo parcial se define como aquellos empleos que reportan trabajar menos de 30 horas por semana.

a Colpensiones en 2020 y al RAIS en 2021. Para facilitar las comparaciones, normalizamos los valores del IBC por el salario mínimo del año respectivo. El IBC de hombres y mujeres es similar durante los primeros años de cotización al sistema, con una brecha de 1.1% a favor de las mujeres. Alrededor de los 32 años, las dos tendencias se separan, y si bien el IBC de las mujeres sigue un patrón similar al observado en los hombres, en promedio, las mujeres cotizan sobre un ingreso 6.4% menor al de los hombres entre los 33 y los 56 años.

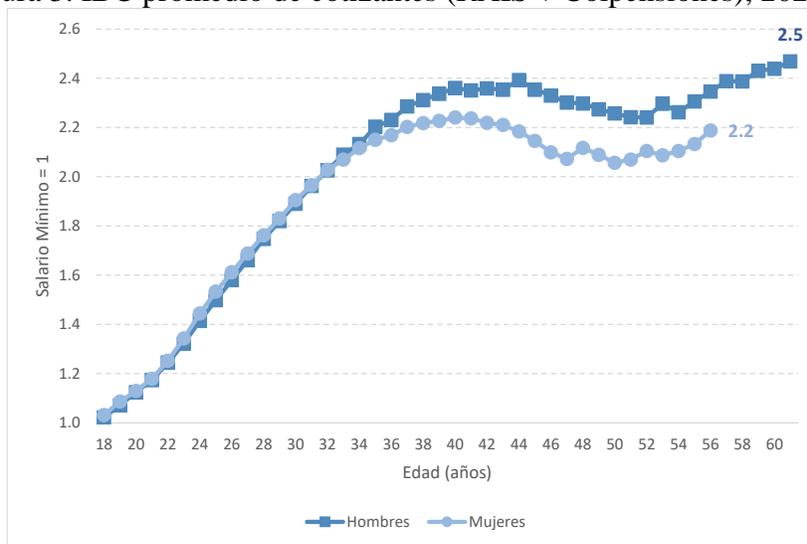
Figura 2. Indicadores del mercado laboral, 2022



Notas: Para la figura, restringimos la muestra a hombres y mujeres mayores de 18 años y menores de la edad mínima de pensión (57 para mujeres y 62 para hombres). Un empleo de tiempo parcial se define como un empleo en que se trabaja menos de 30 horas a la semana.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la GEIH (2022).

Figura 3. IBC promedio de cotizantes (RAIS + Colpensiones), 2020-21



Notas: Ingreso base de cotización para personas que cotizaron durante 2020 (Colpensiones) o 2021 (RAIS).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Asofondos (2021) y Colpensiones (2020).

En su conjunto, las disparidades presentes en el mercado laboral se manifiestan en la manera en que tanto mujeres como hombres aportan al sistema de pensiones. En lo que respecta a las disparidades en el acceso, las mujeres realizan menos contribuciones, aunque esto se debe principalmente a su tasa de participación laboral relativamente baja, a una tasa de desempleo más elevada y a una mayor propensión a trabajar en empleos de tiempo parcial. No obstante, cuando las mujeres trabajan a tiempo completo, tienen una mayor probabilidad de cotizar al sistema de pensiones en comparación con los hombres.

3.1.2. Brechas en la etapa de retiro

Una vez las personas llegan a la etapa de retiro, las diferencias documentadas en la sección anterior tienen un impacto significativo tanto en su capacidad para acceder a los beneficios como en el monto de la pensión que reciben.

La Figura 4 presenta la cobertura del sistema de protección económica a la vejez en Colombia, definida como el porcentaje de personas mayores que reciben un beneficio del sistema de pensiones (panel (a)) o un subsidio asociado al programa Colombia Mayor (panel (b)). La brecha de acceso a los beneficios pensionales para el año 2023 es del 10.6%, ya que aproximadamente el 31% de los hombres y el 20.4% de las mujeres en edad de jubilación reciben algún tipo de ingreso del sistema de pensiones.

Según el tipo de riesgo (vejez, invalidez o sobrevivencia), la principal brecha de acceso se explica por diferencias en el acceso a las pensiones de vejez, donde la brecha alcanza 11.7 p.p.: mientras que aproximadamente el 25% de los hombres en edad de jubilación reciben una pensión de vejez, solo el 13.2% de las mujeres son elegibles para este beneficio. Por otro lado, y en línea con el hecho de que los hombres suelen desempeñarse en ocupaciones más riesgosas, las pensiones por invalidez presentan una brecha de acceso a favor de los hombres (1.5 p.p.) y las pensiones de sobrevivencia – típicamente las parejas de las personas fallecidas – presentan una brecha de acceso a favor de las mujeres (2.7 p.p.). A pesar de algunos aumentos en la cobertura, las brechas de acceso se han mantenido relativamente estables. En particular, la brecha de acceso a las pensiones de vejez ha oscilado entre 11.3 p.p. y 11.7 p.p. entre 2012 y 2023.

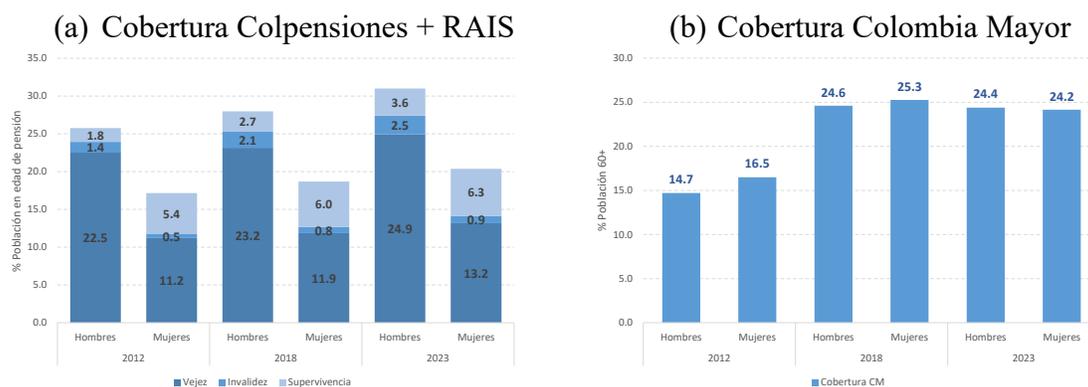
A diferencia de las disparidades presentes en los programas contributivos, la cobertura del programa solidario Colombia Mayor es similar entre hombres y mujeres. Aproximadamente el 25% de las personas de 60 años o más reciben apoyo económico a través de este programa. Según datos del Ministerio de Trabajo⁷, entre 2012 y 2023, alrededor del 56% de los beneficiarios totales del programa Colombia Mayor fueron mujeres.

Las disparidades de género en el acceso a las pensiones contributivas están fuertemente influenciadas por la disponibilidad de empleos formales. Esto se ilustra en la Figura 5, que muestra el porcentaje de personas en edad de jubilación que informaron recibir una pensión en el año 2022, diferenciando entre zonas urbanas y rurales y por nivel educativo. En las áreas rurales, donde predominan los empleos que no están regulados por contratos formales,

⁷ Informes de sector trabajo al Congreso de la República.

las tasas de cobertura del sistema contributivo son significativamente más bajas que en las zonas urbanas. De la misma forma, el porcentaje de personas pensionadas es sistemáticamente inferior para las personas de niveles educativos más bajos, los que se caracterizan por tener mayores tasas de informalidad laboral.

Figura 4. Cobertura del sistema de protección económica a la vejez, 2012-2023



Notas: La cobertura del SGP se mide como porcentaje de personas en edad de pensión que reciben un beneficio del sistema de pensiones (Colpensiones + RAIS). La cobertura de Colombia Mayor se mide como el porcentaje de personas mayores de 60 años que reciben un subsidio por parte del programa Colombia Mayor. Datos a diciembre de cada año, excepto por 2023 (junio).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Superfinanciera, los Informes del Ministerio de Trabajo al Congreso y los datos de población tomados de GEIH.

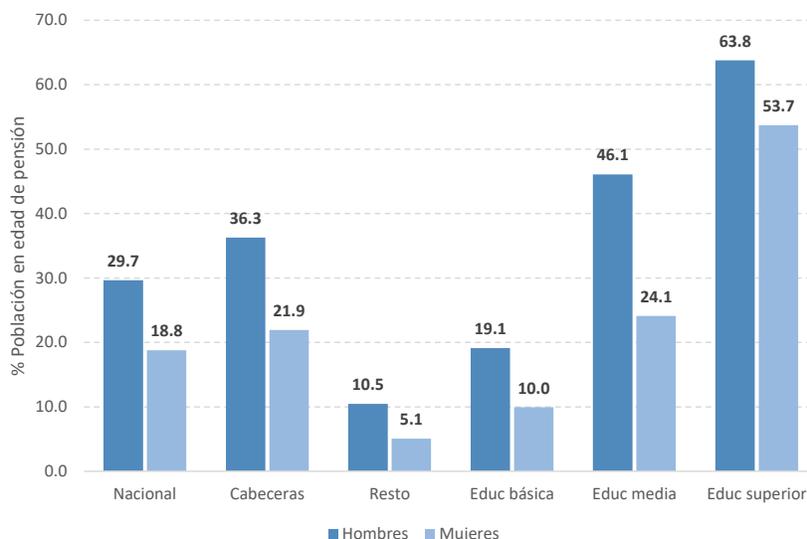
Con respecto a las diferencias de género, la figura muestra una brecha sustancial en las áreas urbanas, que alcanza un 14.4 puntos porcentuales, mientras que, en las áreas rurales, la brecha apenas llega al 5.4 puntos porcentuales. Paradójicamente, estas brechas son menores debido a la baja participación laboral tanto de hombres como de mujeres en empleos que cotizan al sistema de pensiones. En las áreas rurales, solo alrededor de 1 de cada 10 hombres y 1 de cada 20 mujeres declararon recibir una pensión en el año 2022.

En contraste, al analizar los datos por nivel educativo, la brecha de género tiene forma de U, en donde tiende a ser más amplia para las personas con educación media. Este patrón se explica principalmente porque, al igual que en áreas rurales, los empleos informales y la baja participación laboral son prevalentes en personas con bajos niveles educativos, mientras que las personas con niveles de educación alto exhiben una mayor prevalencia de empleos formales. En el medio, los trabajadores con educación media tienden a transitar más entre empleos formales e informales, lo que conlleva que la probabilidad de alcanzar los requisitos mínimos para pensionarse sea un factor determinante para este grupo (Becerra, s.f).

En línea con las diferencias previamente observadas en los ingresos durante la etapa de acumulación, la distribución de las mesadas pensionales otorgadas a las personas que logran jubilarse tiende a ser más reducida para las mujeres en comparación con los hombres. La

Figura 6 ilustra la distribución del valor de las mesadas (expresado en múltiplos del salario mínimo mensual) de las personas que se jubilan por vejez en Colpensiones⁸.

Figura 5. Cobertura del sistema pensional, 2022



Notas: La cobertura del se mide como porcentaje de personas en edad de pensión que reportan estar recibiendo una pensión.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de GEIH.

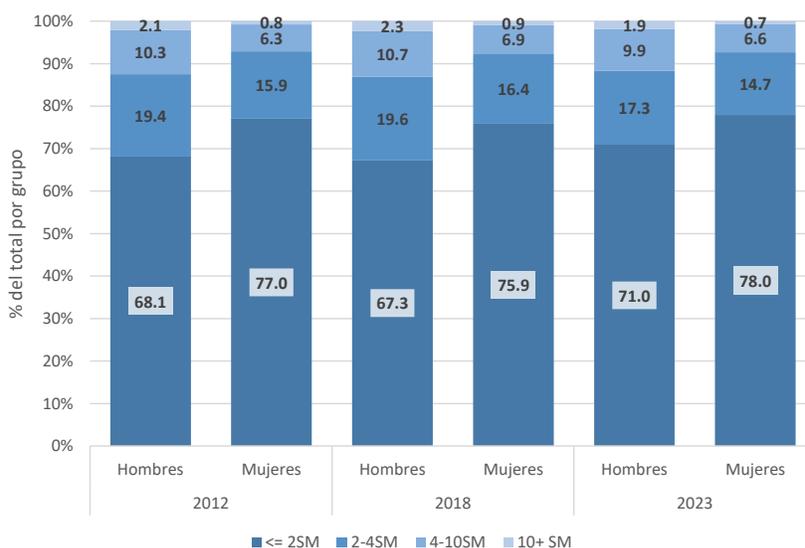
A lo largo de todo el período de análisis, las pensiones de las mujeres tienden a concentrarse en valores más bajos que las de los hombres. Aunque la mayoría de las mesadas pensionales son inferiores a 2 veces el salario mínimo mensual (SM), es importante destacar que un porcentaje más alto de mujeres que de hombres se encuentran en este rango: en junio de 2023, el 78% de las mujeres en comparación con el 71% de los hombres. Del mismo modo, una proporción menor de mujeres recibe mesadas pensionales en los rangos más altos: para junio de 2023, solo el 7.3% de las mujeres recibía mesadas superiores a 4 SM, en contraste con el 11.7% de los hombres.

A pesar de algunas variaciones, estos patrones y las diferencias entre hombres y mujeres persisten a lo largo del período de estudio.

La evidencia presentada en esta sección destaca las barreras de acceso que enfrentan las mujeres en relación con los beneficios del sistema de pensiones. Estas barreras se originan en la limitada disponibilidad de empleos contributivos para las mujeres y en sus contribuciones a partir de ingresos más bajos. En las siguientes secciones, analizaremos con detalle los diversos factores que contribuyen a estas barreras, tanto en el mercado laboral como en el acceso al sistema de pensiones.

⁸ Desafortunadamente, la información de la distribución del valor de las mesadas en RAIS no se encuentra disponible. Durante el período 2012-2023, las personas pensionadas por vejez en Colpensiones representaron más del 90% del total del sistema.

Figura 6. Distribución de las mesadas pensionales por vejez, Colpensiones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Superfinanciera.

3.2. El mercado laboral y las responsabilidades de cuidado

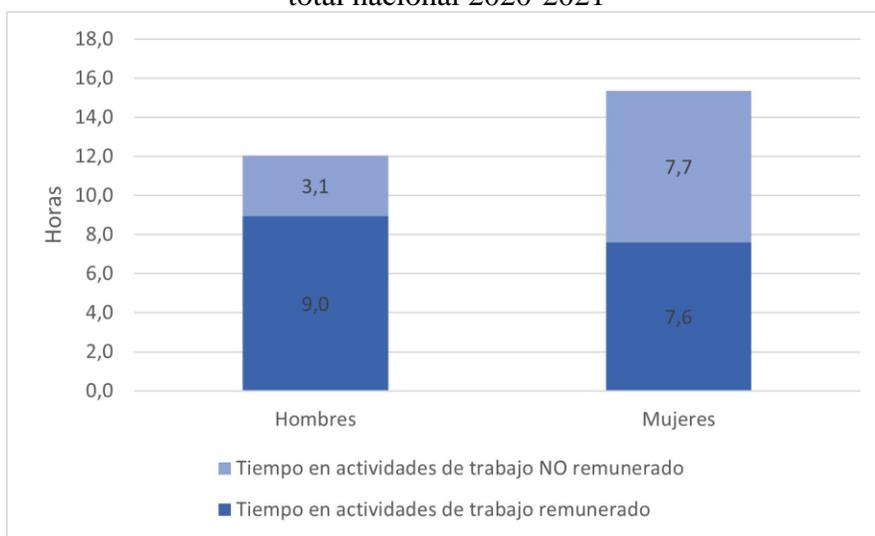
Las diferencias observadas entre hombres y mujeres en el sistema de pensiones se deben en buena medida a diferencias en sus trayectorias laborales. Estas disparidades, que se explican por una variedad de razones que operan con diferentes niveles de intensidad, crean obstáculos tanto en la entrada como en la permanencia de las mujeres en el mercado laboral. Una de las razones más sobresalientes para explicar estas diferencias es la influencia que tienen los roles de género tradicionales, en los que se espera que las mujeres asuman una mayor responsabilidad en el cuidado de las personas y las tareas domésticas no remuneradas. En general, estudios previos han mostrado que estas expectativas limitan el acceso de las mujeres a empleos remunerados y tienden a generar segregación ocupacional, en los que las mujeres terminan jornadas más cortas y salarios más bajos (Steinhilber 2006; Weichselbaumer y Winter-Ebmer, 2005).

Las responsabilidades de cuidado generan tensiones entre la disponibilidad de tiempo destinado a actividades remuneradas y actividades de cuidado al interior del hogar, afectando desproporcionalmente a las mujeres. Las estadísticas reportadas en la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo revelan notables diferencias en los roles desempeñados por las personas en el hogar, tal como se presenta en la Figura 7. Mientras que los hombres dedican una hora y veinte minutos más al día a actividades de trabajo remunerado en comparación con las mujeres, estas últimas destinan en promedio cuatro horas y treinta y ocho minutos más al día que los hombres a actividades de trabajo no remunerado.

Los patrones de uso del tiempo en actividades de cuidado no son constantes a lo largo del ciclo de vida. Como lo muestra la Figura 8, la brecha de género en el uso del tiempo dedicado a labores de cuidado varía a lo largo de la vida de las personas y alcanza su punto máximo alrededor de los 27 años, un rango de edad caracterizado por un aumento en la tasa de

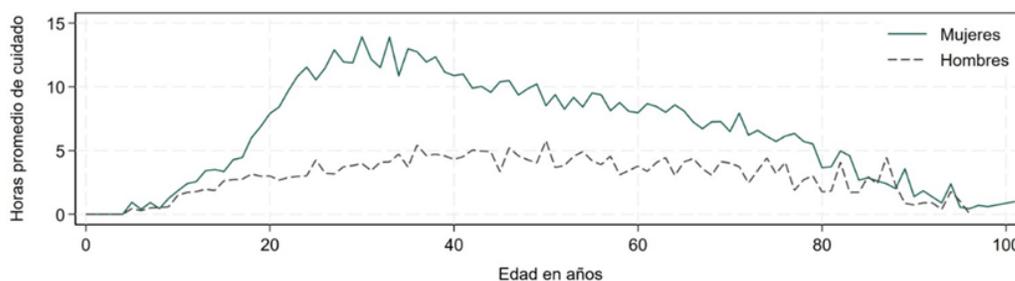
fertilidad femenina, lo que genera una mayor demanda de tiempo y esfuerzo en actividades relacionadas con el cuidado de los hijos. Este resultado reviste importancia, ya que las tensiones en la gestión del tiempo por parte de las mujeres se intensifican precisamente durante su período de mayor productividad, lo que se traduce en diferencias en la disponibilidad de tiempo entre hombres y mujeres en un momento crítico de su vida laboral (Williamson, 2000).

Figura 7. Tiempo promedio en actividades de trabajo remunerado y no remunerado, según total nacional 2020-2021



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENUT (2020-2021)

Figura 8. Horas destinadas a labores de cuidado por hombres y mujeres cuidadoras a lo largo de la vida



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la EMP (2021)

La necesidad de compaginar las demandas de tiempo dedicado al cuidado al interior del hogar y las actividades de trabajo remuneradas inciden directa e indirectamente sobre las trayectorias laborales de las mujeres y, en consecuencia, sobre sus prospectos de alcanzar una pensión contributiva.

En Colombia, uno de los aspectos en los que las responsabilidades de cuidado afectan las trayectorias laborales de las mujeres es la participación laboral. La baja participación laboral de las mujeres se encuentra correlacionada con las responsabilidades de cuidado. Estas brechas repercuten negativamente en la participación de las mujeres en el mercado laboral.

De acuerdo con las estadísticas de la Gran Encuesta de Hogares, al evaluar las razones por las que las personas se encuentran por fuera de la fuerza laboral, en el segundo semestre de 2023, el 47% de las mujeres en edad de trabajar se encontraban fuera de la fuerza laboral, y de estas, aproximadamente el 60% dedicaba la mayor parte de su tiempo a las tareas del hogar. Para los hombres, estas cifras eran del 24% y el 8.1%, respectivamente.

Además de prevenir la entrada de las mujeres al mercado laboral, la disparidad en las responsabilidades de cuidado también incide en la empleabilidad de las mujeres. Las cargas de cuidado son un factor que los empleadores tienen en cuenta en los procesos de selección, incluso indagando sobre las cargas de trabajo de cuidado durante las entrevistas y el uso de pruebas de embarazo como requisito para pedir un empleo (Ministerio de salud & Profamilia 2015, Ramírez-Bustamante 2019). Esto afecta especialmente a las mujeres más educadas, quienes tienen una mayor propensión a buscar contratos de trabajo formales (Ramírez-Bustamante & Camelo-Urrego, 2021). Evidencia empírica muestra que incrementos en los costos de contratación de las mujeres repercuten negativamente sobre sus resultados en el mercado laboral. Por ejemplo, ante una extensión de la licencia de maternidad en 2011, las mujeres colombianas en edad reproductiva experimentaron mayor inactividad, mayor informalidad y mayor autoempleo que los hombres (Ramírez-Bustamante, Tribín-Uribe, & Vargas-Riaño, 2016) .

En esta misma línea, las cargas adicionales en tiempo dedicado al cuidado afectan el tipo de actividades desempeñadas por las mujeres. El arreglo institucional del mercado laboral genera incentivos para que personas con responsabilidades de cuidado se empleen en trabajos de baja calidad. Los empleos informales a menudo ofrecen mayor flexibilidad horaria y proximidad geográfica que los empleos formales, lo que resulta beneficioso para las mujeres, ya que les permite combinar sus responsabilidades con la obtención de ingresos económicos (Ramírez- Bustamante 2019; Porras-Santanilla y Rodríguez Morales 2019; Buchely y Castro 2019; Castiblanco 2018). Como se muestra en la Figura 2, cerca del 18% de las mujeres que trabajan lo hacen en empleos de tiempo parcial en los que típicamente no se cumplen con las cotizaciones de seguridad social. Apenas 8% de las mujeres que trabajan en empleos de tiempo parcial contribuyen a pensiones⁹.

Un tercer factor en que las responsabilidades del cuidado influyen sobre las trayectorias laborales de las mujeres es creando interrupciones en estas trayectorias, especialmente alrededor del momento en que se convierten en madres. En un fenómeno que la literatura ha denominado la “penalidad a la maternidad”, es más frecuente que las mujeres se vean obligadas a tomar licencias no remuneradas o reducir sus horas de trabajo para cuidar a sus hijos (Jędrzychowska, Kwiecień, & Poprawska, 2020). Como se presenta en la Figura 9, una vez que las mujeres se convierten en madres, el tiempo dedicado por las mujeres tanto a labores remuneradas como no remuneradas aumenta significativamente. En contraste, si bien la carga de trabajo remunerado y no remunerado de los hombres también aumenta al convertirse en padres, el incremento en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado no es equivalente al de las mujeres.

⁹ Vale la pena destacar que muchas trabajadoras informales preferirían tener empleos que les permitieran acceder a los beneficios asociados con contratos de trabajo formales, pero sus responsabilidades de cuidado limitan severamente sus opciones (Ramírez- Bustamante 2019).

Las interrupciones en la trayectoria laboral de las mujeres tienen un impacto significativo en su empleo y en la acumulación de experiencia y habilidades. En el caso colombiano, se observa que las mujeres que toman licencias maternales más largas, especialmente aquellas dedicadas al cuidado de sus hijos, enfrentan dificultades para conservar sus empleos. Esta tendencia es especialmente pronunciada cuando la licencia supera los tres meses (Romero-Prieto, 2018).

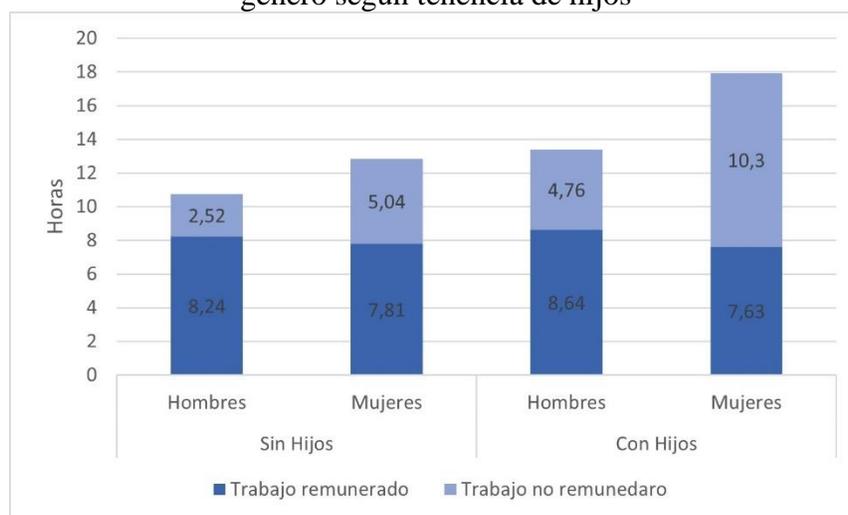
Además, estas interrupciones en la carrera laboral de las mujeres tienen consecuencias a largo plazo en términos de seguridad financiera y pensiones. Las madres que toman licencias maternales más largas a menudo experimentan dificultades para recuperar niveles salariales comparables a los de los hombres o incluso a los que tenían antes de la interrupción (Rosenfeld, 1996). Esta situación se agrava cuando las mujeres se ven obligadas a iniciar otros trabajos o abandonar la formalidad laboral debido a la falta de retención laboral después de las pausas por maternidad. Estas interrupciones prolongadas en la carrera laboral resultan en una acumulación insuficiente de cotizaciones al sistema de pensiones.

Las cargas de cuidado también influyen sobre los ingresos que reciben las mujeres. En relación con las responsabilidades de cuidado, las disparidades observadas en la remuneración entre hombres y mujeres se explican por varios factores, entre los que se destacan la elección de las mujeres por empleos más compatibles con las responsabilidades de cuidado no remunerado, que suelen ofrecer salarios más bajos, así como la decisión de trabajar menos horas (Cukrowska-Torzewska y Matysiak, 2020; Pelletier, 2019).

Estos patrones también se observan en el caso colombiano. A pesar de que la brecha de ingresos laborales entre hombres y mujeres existe para la población en general, en promedio, estas diferencias son más fuertes para las personas que tienen hijos/as. Como se muestra en la Figura 10, La brecha salarial de género es 7 puntos porcentuales (p.p.) más amplia para las personas con hijos (14.0%) en comparación con las personas sin hijos (7.0%). Además, está disparidad en ingresos laborales aumenta a medida que el número de hijos/as aumenta, alcanzando el 20,6% entre las personas que tienen 3 hijos/as o más, 8.9 p.p. más alta que la brecha entre las personas que tienen solo un hijo/a. Las diferencias persisten incluso cuando desempeñan roles similares, ocupan los mismos cargos o poseen un nivel educativo equivalente. A pesar de que las mujeres obtienen títulos de educación superior en una proporción mayor que los hombres, persiste la segregación en algunas áreas profesionales dominadas por la participación masculina, lo que contribuye a la brecha salarial (ONU mujeres; Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2022) .

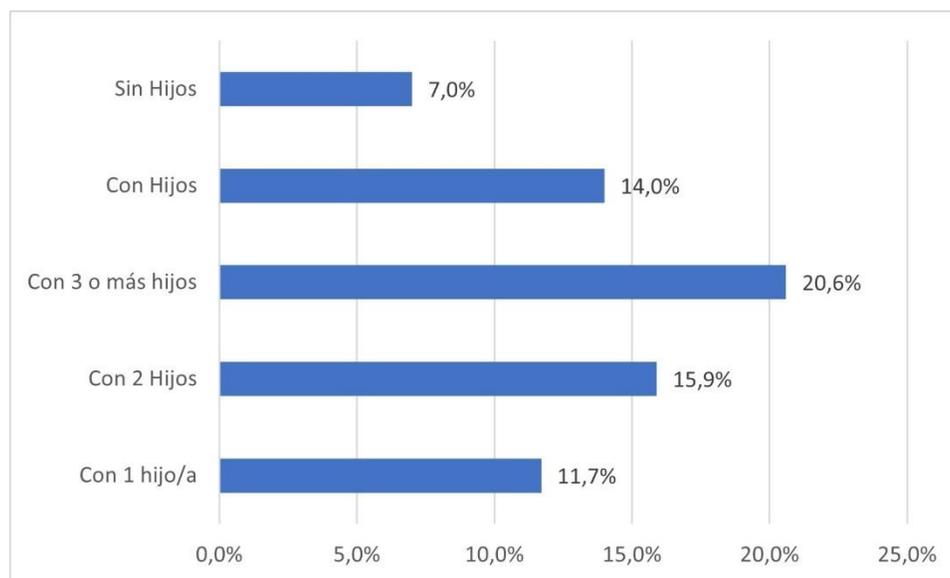
En suma, las interrupciones en la carrera laboral de las mujeres, particularmente debido a las pausas por maternidad y las dificultades para conservar empleos, tienen un impacto significativo en el desempeño de las mujeres en el mercado laboral colombiano. Estas disparidades afectan negativamente la equidad salarial y la seguridad financiera de las mujeres durante la edad de retiro, lo que resalta la necesidad de abordar estas cuestiones de manera integral en las políticas laborales y pensionales del país.

Figura 9. Horas diarias promedio dedicadas a trabajo remunerado y no remunerado por género según tenencia de hijos



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENUT (2021)

Figura 10. Horas diarias promedio dedicadas a trabajo remunerado y no remunerado por género según tenencia de hijos



Fuente: Elaboración propia con datos de la GEIH (2021)

3.3. El diseño del sistema pensional

El diseño del sistema pensional colombiano tiende a perpetuar las desigualdades en el mercado laboral. Al tener un sistema pensional en el que el acceso y los ingresos pensionales que percibe una persona dependen de la frecuencia con que contribuye al sistema en su etapa laboral activa, las personas con historias laborales más irregulares y menos ingresos tienden a enfrentar barreras para garantizar su estabilidad económica durante la vejez a través del sistema de pensiones.

Consistente con las barreras mencionadas en la sección anterior, la primera diferencia asociada al sistema pensional que enfrentan las mujeres se encuentra asociada con la menor participación laboral que impide que accedan al sistema de pensiones. Naturalmente, un sistema que se fundamenta en contribuciones obligatorias para trabajadores asalariados e independientes excluye a las mujeres que se encuentran por fuera de la fuerza laboral. Estas diferencias se evidencian en la Tabla 1, donde se muestra que menos mujeres se encuentran afiliadas al sistema de pensiones. La tabla presenta la distribución de afiliados al sistema general de pensiones para mayo de 2023. De 25.7 millones de personas que han contribuido en algún momento de su vida laboral al sistema de pensiones, las mujeres representan el 45 por ciento (11.6 millones). Teniendo en cuenta el tamaño de la población mayor de edad que se encuentra por debajo de la edad de retiro, este resultado implica que el 20 por ciento de las mujeres en Colombia se encuentran excluidas de cualquier consideración directa que esté relacionada con la protección que provee el sistema general de pensiones. La misma cifra para los hombres es el 6 por ciento.

Tabla 1: Número de personas afiliadas al sistema general de pensiones, 2023

	Hombres	Mujeres	Total
Personas	14,089,877	11,605,634	25,695,511
% de la población en edad activa	94.2	79.9	87.2

Notas: Población en edad activa se define como el número de hombres y mujeres mayores de 18 años y menores de la edad mínima de pensión (57 para mujeres y 62 para hombres).

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Superfinanciera y GEIH.

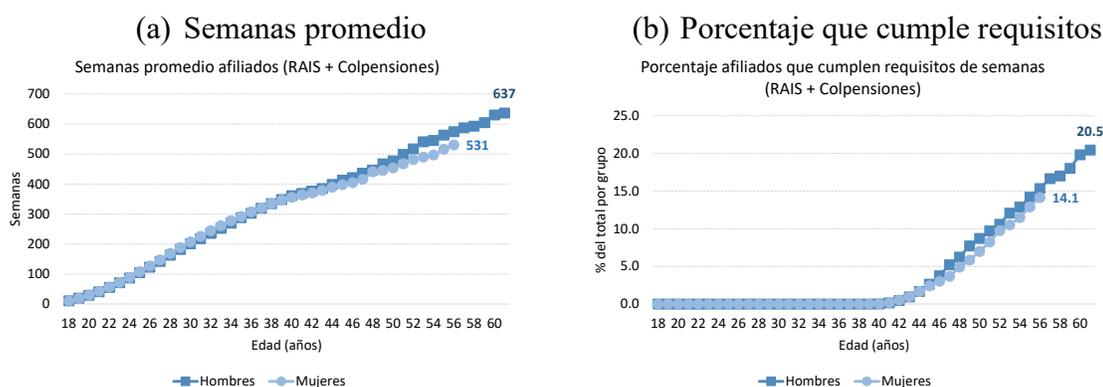
Incluso en el momento en que las mujeres superan esta primera barrera a la entrada, el diseño del sistema genera condiciones desfavorables para que las mujeres logren acceder a una pensión contributiva.

Las mujeres enfrentan condiciones diferenciales para acceder a una pensión. Entre estas condiciones, al tener una edad mínima de retiro menor (57 versus 62), el acceso a la pensión requiere que las mujeres acumulen el mismo tiempo de contribución que los hombres en un período de tiempo más corto. Esto aplica tanto para el RPM como para el componente de solidaridad en el RAIS¹⁰.

¹⁰ En la **Sección 2** se menciona que el requisito para pensionarse en el RAIS es que las personas tengan suficiente capital para financiar una renta vitalicia de al menos un salario mínimo mensual a cualquier edad o cumplir los requerimientos de edad y semanas para acceder a una pensión mínima. Para facilitar la comparabilidad con los criterios definidos en el RPM, nos enfocamos exclusivamente en el criterio basado en edad y semanas. Los

La Figura 11 muestra que, condicional a estar afiliado al sistema general de pensiones (RPM o RAIS), las brechas en acceso a pensión dependen fuertemente de la restricción derivada de una menor edad mínima de retiro para las mujeres. En la figura se presentan el número de semanas promedio por edad que tienen hombres y mujeres afiliadas al SGP (panel (a)) y el porcentaje de personas que completan los requisitos de semanas de acuerdo con el régimen al que se encuentran afiliadas (1150 en el RAIS y 1300 en el RPM, panel (b)).

Figura 11. Semanas cotizadas promedio y porcentaje de afiliados al sistema de pensiones que cumplen requisitos mínimos de pensión, 2020-21



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Asofondos (2021) y Colpensiones (2020).

Consistente con el hecho de que, a pesar de enfrentar tasas de desempleo más altas, las mujeres presentan unos mayores patrones de formalidad una vez se encuentran empleadas, la evolución del número de semanas cotizadas promedio entre hombres y mujeres en edades activas tienen tendencias similares, con una leve separación después de los 50 años. De hecho, a los 57 años (la edad mínima de retiro de las mujeres) la diferencia de semanas cotizadas promedio entre hombres y mujeres es de 44 semanas (575 versus 531). Por su parte, una vez los hombres llegan a la edad mínima de retiro, al haber tenido 5 años más de contribución esto eleva el número de semanas de contribución promedio a 634 semanas.

En cualquier caso, los patrones de contribución de las personas en Colombia en general se encuentran muy distantes de los requisitos mínimos para acceder a una pensión contributiva. Esto se refleja en el panel (b) de la Figura 11, donde se muestra por grupo de edad, qué porcentaje de personas logran cumplir los requisitos de semanas necesarios para obtener una pensión. Los datos sugieren que la probabilidad de que una persona afiliada cumpla los requisitos mínimos de semanas para acceder a una pensión contributiva al llegar a la edad de retiro se encuentra alrededor del 14.1 por ciento para mujeres y el 20.5 por ciento para hombres. Al igual que con las semanas promedio, esta brecha entre mujeres y hombres se explica en buena medida por las diferencias en la edad mínima de retiro que por diferencias sistemáticas en los patrones de contribución: a los 57 años, la diferencia en la probabilidad

critérios de capital y semanas están altamente correlacionados, lo que implica que las conclusiones presentadas son similares a las discutidas en esta sección.

de haber cumplido requisitos de semanas para pensión es de 1.2 puntos porcentuales (14.1 por ciento para las mujeres versus 15.3 por ciento para los hombres).

Cabe anotar que, teniendo en cuenta que las personas pueden continuar trabajando después de alcanzar la edad mínima de retiro, es posible que las mujeres logren pensionarse en edades posteriores a los 57 años. Incluso en este contexto, las brechas pensionales de acceso presentadas en la Sección 3.1.1 sugieren que este no es el caso. De hecho, a partir de las cifras de afiliados al Colpensiones y RAIS con edades entre 50 y 54 años, si las mujeres afiliadas tuvieran la misma probabilidad de pensión que los hombres (lo cual se puede conseguir cuando se sigue contribuyendo al sistema más allá de los 57 años), la brecha de género estimada en acceso a una pensión de vejez sería de alrededor de 5 p.p. En conjunto, este simple ejercicio sugiere que la brecha de participación en el sistema explica alrededor de la mitad de la brecha pensional observada entre hombres y mujeres, mientras las diferencias en carreras laborales (especialmente las diferencias en edades mínimas de retiro) explican la otra mitad.

El segundo factor que genera brechas al interior del grupo de las personas que se pensionan es la forma en que se calculan los beneficios pensionales en cada uno de los regímenes que, en promedio, conllevan menores montos de pensión para las mujeres. La forma en que se calculan las mesadas pensionales depende de si la persona se encuentra en el esquema de beneficios definidos o de contribución definida (en un esquema complementario ambas consideraciones aplican).

Por un lado, en el esquema de beneficio definido de Colpensiones, el valor de la mesada pensional se determina como

$$Mesada_{BD} = TR \times IBL,$$

en el que IBL es el ingreso base de liquidación, que corresponde al ingreso promedio de los últimos 10 años de cotización de la persona y TR es la tasa de reemplazo, calculada como

$$TR = 65.5\% - 0.5\% \times \frac{IBL}{SM} + \text{Bonificación semanas}.$$

Aquí $\frac{IBL}{SM}$ corresponde al número de salarios mínimos que representan el IBL de la persona y bonificación por semanas es que la tasa de reemplazo se incrementa en 1.5% por cada 50 semanas de contribución por encima de las mínimas requeridas.

Por otro lado, en el esquema de contribución definida del RAIS, cuando la persona acumula el suficiente capital en su cuenta de ahorro individual para financiar una renta vitalicia que sea mayor o igual a un salario mínimo, la mesada pensional se define como

$$Mesada_{CD} = \frac{\text{Capital}}{A_g},$$

en donde Capital es el saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual de la persona y A_g es el factor actuarial que, intuitivamente, es la medida que tiene en cuenta sobre cuánto

tiempo se tiene que distribuir el capital para garantizar que la mesada dure toda la vida de la persona pensionada. A_g es una función de la probabilidad de supervivencia de la persona y sus beneficiarios (expectativas de vida más altas implican que la pensión debe durar más tiempo) y los rendimientos esperados del capital (rendimientos futuros más altos implican pensiones más altas).

La legislación además incluye la condición de que ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo, la cual sustituye las fórmulas de cálculo anteriores en caso de que las mesadas caigan por debajo de ese valor.

En ambos regímenes, la fórmula como se calcula la mesada induce disparidades entre hombres y mujeres. En primer lugar, las diferencias en ingresos documentadas en la sección 3.1.1, implican que cuando contribuyen, las mujeres acumulen menos capital (en RAIS) y tengan un menor IBL (en Colpensiones), lo que se amplifica al tener 5 años menos para contribuir por las diferencias en la edad mínima de retiro. En segundo lugar, el esquema de beneficio definido, el menor IBL implica que si bien en promedio la tasa de reemplazo compensa en parte por ese menor IBL, al acumular menos tiempo de contribución alrededor de la edad de retiro, la bonificación por semanas es menor para las mujeres que para los hombres. Finalmente, en el esquema de contribución definida, debido a que las expectativas de vida de las mujeres son más altas y se retiran más temprano que los hombres, el factor de ajuste requerido en el cálculo de la mesada pensional es más alto para las mujeres (el pago se tiene que garantizar por más tiempo), lo que implica menores pensiones. Esta última diferencia es más marcada en personas sin sobrevivientes (con sobrevivientes, el factor de ajuste tiene en cuenta la expectativa de vida del beneficiario, típicamente la pareja).

Aunque la pensión mínima garantiza que en valores bajos de mesadas no haya brecha entre hombres y mujeres, las diferencias acumuladas en historias laborales y salida más temprana del mercado laboral tienen implicaciones en que menos mujeres puedan alcanzar pensiones altas, como se presentó en la Figura 6. Esto en buena medida explica que la mayoría de los pensionados tengan mesadas muy cercanas al salario mínimo.

El resultado sugiere que el entorno institucional colombiano con respecto al sistema de pensiones contribuye al truncamiento de las historias laborales al crear barreras a la contribución de las mujeres cuando alcanzan la edad mínima de retiro. Estas barreras, sumadas a las desigualdades predominantes en el mercado laboral, reducen su independencia económica y dificultan aún más acceder a una pensión.

3.4. Estabilidad de ingresos en personas adultas mayores

Las secciones anteriores documentan como las disparidades existentes entre hombres y mujeres tanto en el mercado laboral como en el diseño del sistema de pensiones afectan el acceso a una pensión contributiva y los montos de pensión percibidos por hombres y mujeres.

En la práctica, estas disparidades presentadas implican que las personas deben asumir los riesgos económicos a los que enfrentan, ya sea a través de generar rentas no laborales (por ejemplo, arrendando una propiedad o liquidando activos), retrasar sus decisiones de retiro,

depender de la ayuda de otros o compartir los riesgos con sus familiares. En esta sección, usamos la información de la GEIH relacionada con ingresos para caracterizar las fuentes de ingresos y la vulnerabilidad a la pobreza monetaria de las personas mayores en Colombia.

Las fuentes de ingresos para las personas mayores en Colombia son variadas y muestran disparidades entre hombres y mujeres. La Tabla 2 muestra la distribución de mayores de 60 años dependiendo de sus fuentes de ingresos en 2022. En general, y consistente con las barreras de acceso mencionadas, alrededor de una tercera parte de las personas mayores en Colombia reportaron como fuente de ingreso una pensión. No obstante, en contraste con las brechas presentadas, no hay una diferencia marcada por género, ya que 35.6% de las mujeres y 38.5% de los hombres mayores reportan recibir ingresos por pensiones. Al ser una medida agregada, estos ingresos por pensiones pueden incluir pensiones por vejez, invalidez y supervivencia, además de otras pensiones como cuotas alimentarias y de separación. Por género, cerca de la mitad de los pensionados hombres complementan estos ingresos con ingresos laborales, mientras que el ingreso de las pensionadas depende exclusivamente de las pensiones.

Tabla 2: Personas mayores de 60 años por fuentes de ingreso (%), 2022

	Hombres	Mujeres
Sin ingreso	13.4	31.4
Solo ingreso laboral	20.1	7.4
Pensión	38.5	35.6
<i>Solo pensión</i>	15.8	23.7
<i>Pensión + ingreso laboral</i>	17.5	6.5
<i>Pensión + ayudas</i>	3.7	3.5
<i>Pensión + otros</i>	1.4	1.9
Solo ayudas	15.8	16.7
Solo otras fuentes	1.7	2.2
2 o más fuentes (excluye pensiones)	10.6	6.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la GEIH (2022)

La respuesta a la ausencia de ingresos pensionales depende del género. Las mujeres son más propensas a no reportar ningún ingreso, ya que el 31% de las mujeres reportan no tener fuentes de ingresos mientras que esa cifra apenas alcanza el 13% en el caso de los hombres. Buena parte de esta diferencia se explica porque, incluso después de los 60 años, los ingresos laborales siguen representando una fuente significativa de ingresos para los hombres: el 20% de los hombres reportan que los ingresos laborales son su única fuente de ingreso, versus el 7.4% de las mujeres. Además, las ayudas (transferencias de instituciones y de parte de otros hogares) representan la única fuente de ingreso para cerca de 16% de la población, en donde nuevamente no se presentan amplias brechas de género. Finalmente, los ingresos derivados de otras fuentes (por ejemplo, rendimientos financieros o arriendos) tienden a jugar un papel pequeño en el ingreso de las personas: 1.7% de los hombres y 2.2% de las mujeres reportan que estas fuentes son su fuente de ingreso principal

En general, los datos sugieren que mientras que los hombres tienden a cubrir sus riesgos económicos retrasando sus decisiones de salida del mercado laboral, las mujeres son más propensas a no reportar ingresos. Como resultado, las mujeres deben enfrentar sus riesgos económicos a través de otros mecanismos. Consistente con la idea de que el apoyo del grupo familiar se consolida como un mecanismo para proveer protección económica a las mujeres que carecen de ingreso, la Figura 12 muestra como las mujeres mayores sin ingresos son más propensas a vivir con otros miembros del grupo familiar más jóvenes – típicamente hijas e hijos – que las mujeres que reportan ingresos¹¹. En efecto, hay una tendencia creciente a que las mujeres mayores convivan con otros miembros jóvenes del grupo familiar, y esta tendencia es mucho más pronunciada para las mujeres que no reportan ingresos. En total, el 48% de las mujeres entre los 60 y 69 años que no reportan ingresos conviven con otros parientes jóvenes, y este porcentaje sube a 85% para mujeres de 90 años o más. Esto es sistemáticamente más alto que los porcentajes observados para mujeres que reportan tener ingresos (34% y 64% respectivamente).

Si bien las fuentes de ingresos dependen del género de la persona mayor, hay otros patrones marcados entre las fuentes de ingreso disponibles y la protección económica de las personas mayores. Entre las personas mayores que reportan ingresos, se observan diferencias sistemáticas de acuerdo con la edad de las personas y con el rango de ingresos del hogar (Figura 13). Por un lado, en la medida que la capacidad productiva de las personas se va reduciendo, los ingresos laborales pierden relevancia como fuente de ingreso en favor de las pensiones y las ayudas: En promedio, los ingresos laborales representan entre 20% y 30% de los ingresos totales las personas con edades 60-69 y van cayendo en edades más altas, llegando apenas a menos del 2% en personas con 85 años o más. Para las personas de mayor edad, las pensiones y las ayudas (tanto institucionales como de hogares), representan cerca del 90% de sus ingresos.

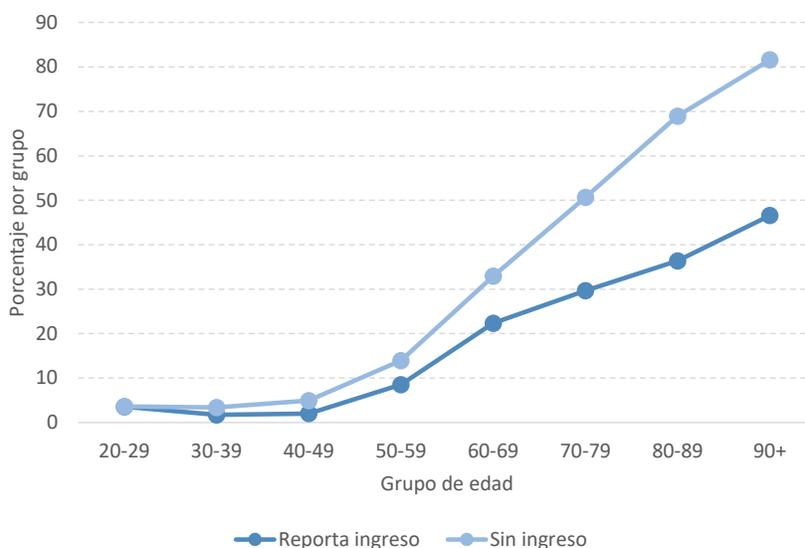
La importancia relativa de las fuentes de ingreso por edad muestra patrones diferenciales entre hombres y mujeres. Incluso antes de llegar a la edad de retiro, las transferencias por parte de otras personas y hogares representan una fracción más importante de los ingresos de las mujeres que de los hombres, y esa tendencia permanece después del retiro. Ya sea a través del agrupamiento de riesgos en la convivencia en el hogar o vía transferencias, ante la ausencia de fuentes de ingreso derivadas del sistema de protección social, los miembros del grupo familiar juegan un papel fundamental en la protección económica de las mujeres en Colombia.

Por otro lado, como lo muestra la Figura 14, las fuentes de ingreso disponibles para las personas mayores muestran un patrón claro dependiendo del nivel de ingreso de los hogares. Las transferencias (ayudas) por parte de los hogares e instituciones son la fuente dominante para los hogares de ingresos bajos mientras las pensiones son la fuente más relevante en hogares de ingresos altos. En particular, las transferencias institucionales (que incluyen los

¹¹ Usando las relaciones de parentesco al interior del hogar reportadas en la GEIH, se identificaron personas que conviven con otros parientes en lo que probablemente se consolide como una relación de dependencia económica. En particular, identificamos a aquellas personas que reportan ser madre/padre, suegro/a, u otro pariente del jefe/jefa de hogar. Además, para aquellas personas que reportan ser jefe/jefa o su cónyuge, se identificaron si estas personas viven con un hijo/hija mayor de 30 años.

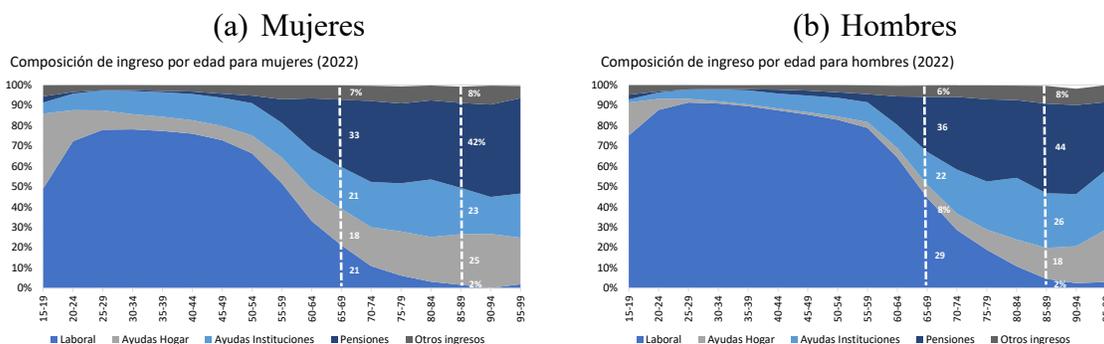
subsidios del programa Colombia Mayor) desempeñan un papel notable en el ingreso promedio de los hogares más vulnerables. Las transferencias institucionales representan cerca del 60% del ingreso promedio de las personas mayores que están en los hogares más vulnerables (decil 1) y su importancia va disminuyendo en favor de ingresos pensionales a medida que el hogar es menos vulnerable. En el grupo de hogares de mayores ingresos (decil 10), los ingresos pensionales representan 60% del ingreso promedio de las personas mayores.

Figura 12. Fracción de mujeres conviviendo con hijos/hijas, yernos/nueras, y otros parientes por grupo de edad, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de la GEIH

Figura 13. Distribución de las fuentes de ingreso de las personas por grupo de edad, 2022

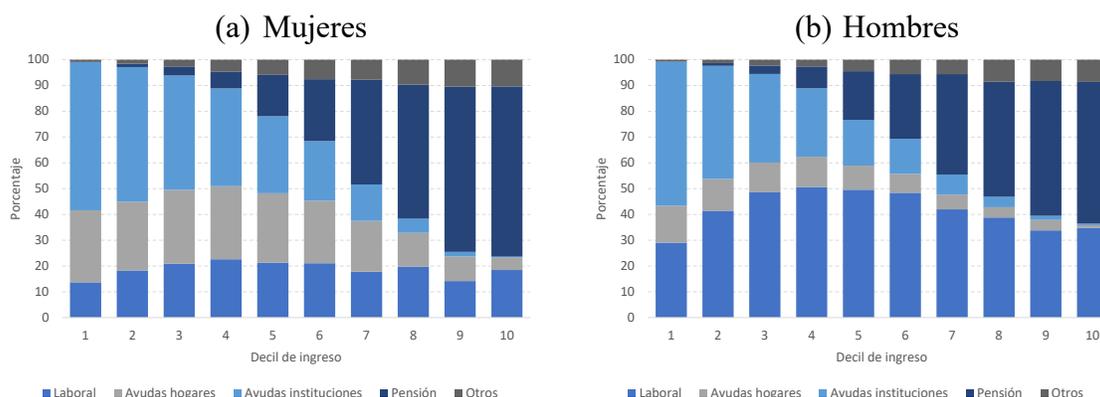


Fuente: Elaboración propia con datos de la GEIH

Por género, los riesgos económicos de las mujeres mayores que reportan ingresos son cubiertos principalmente a través de ayudas en los hogares más vulnerables, mientras que en los hombres los ingresos laborales son una fuente relevante a cualquier nivel de ingresos, representando cerca del 30% de los ingresos promedio de esta población. En grupos de ingresos medios, es en los que los ingresos laborales representan un porcentaje más alto en el ingreso total. Este resultado sugiere que, en Colombia, los hogares ubicados hacia la mitad de la distribución del ingreso son los menos protegidos por los esquemas de protección

económica a la vejez, ya que no son tan vulnerables para recibir subsidios de programas solidarios ni tuvieron historias laborales lo suficientemente estables para alcanzar una pensión contributiva.

Figura 14. Distribución de las fuentes de ingreso de las personas mayores (60+) por nivel de ingreso del hogar, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de la GEIH (2022)

Un aspecto que vale la pena destacar es la baja prevalencia de ingresos por capital como fuente de ingresos para la población mayor. Ante la ausencia de ingresos pensionales, las personas podrían anticiparse y acumular un patrimonio que les permita financiar su etapa de retiro por fuera del sistema pensional (Barr & Diamond, 2006). No obstante, al indagar si las personas mayores reciben ingresos derivados de otras actividades tales como ingresos por arrendar propiedades o intereses de productos financieros, estas rentas representan una fuente minoritaria de ingresos incluso en los hogares menos vulnerables. En total, cerca del 2% de las personas mayores reporta que su única fuente de ingresos proviene de este tipo de ingresos (Tabla 2) y, los otros ingresos representan menos del 10% del ingreso promedio de las personas mayores (Figura 13). Este último resultado destaca la importancia del desarrollo de mecanismos que garanticen la estabilidad económica de la vejez a través de instrumentos de aseguramiento social.

3.4.1. Incidencia de pobreza monetaria en la población mayor

Los cambios observados en el nivel de ingresos al llegar a la edad de retiro pueden repercutir sobre las condiciones de vida de las personas mayores. Una de las dimensiones en que se puede observar es a través de la pobreza monetaria, que indica si la persona pertenece a un hogar cuyo ingreso es insuficiente para alcanzar un estándar básico de consumo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, 2018)

De acuerdo con las estimaciones de pobreza monetaria, la falta de acceso a pensión no se ve reflejada desproporcionadamente en un mayor nivel de pobreza monetaria. Como lo muestra la Figura 15, la tasa de pobreza monetaria en Colombia por edad tiende a mostrar patrones diferenciales entre hombres y mujeres. Mientras las tasas de pobreza son menores para mujeres mayores comparadas con las mujeres jóvenes, el comportamiento es el opuesto en el caso de los hombres. Las tasas de pobreza monetaria para las mujeres mayores de 60 años

se estabilizan alrededor del 25% del total de la población en este grupo de edad, muy por debajo de las tasas observadas en mujeres más jóvenes, cuya tasa alcanza niveles de hasta el 38%. En contraste, las tasas de pobreza de los hombres tienden a aumentar en la medida que llegan a edades más adultas, pasando de alrededor del 23% en el grupo de hombres entre 60-64 años hasta llegar al 40% para hombres mayores de 95 años.

Figura 15. Porcentaje de personas en situación de pobreza por grupo de edad y género, 2022

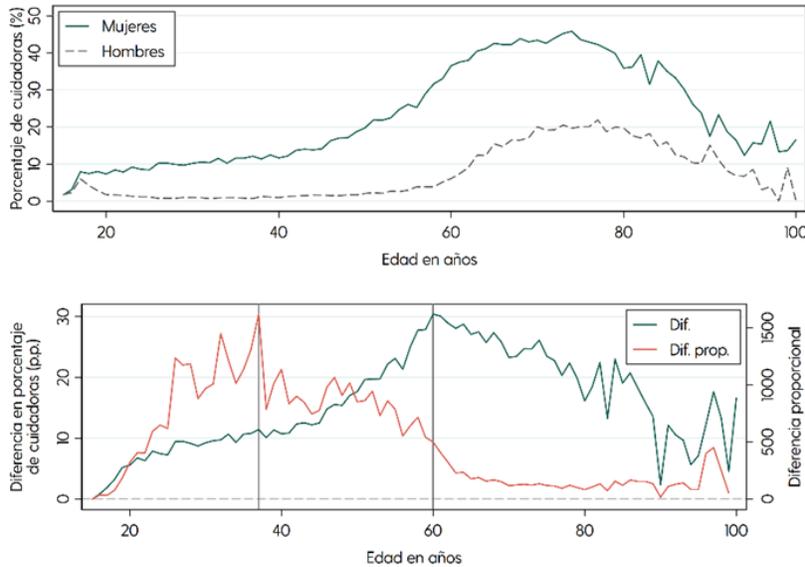


Fuente: Elaboración propia con datos de la GEIH

La evolución de los indicadores de pobreza monetaria por edad y género es consistente con la evolución de las fuentes de ingresos presentadas anteriormente. Por un lado, la ausencia de ingresos pensionales es prevalente para hombres y mujeres en hogares con alta vulnerabilidad económica. Teniendo en cuenta que los hombres mayores presentan una alta dependencia de los ingresos laborales y estos caen en la medida que las personas envejecen, la vulnerabilidad económica se exagera en hombres mayores. En contraste, los hogares asumen buena parte de la vulnerabilidad económica de las mujeres mayores, ya sea a través de la convivencia en el mismo hogar o a través de transferencias, lo que termina mitigando su vulnerabilidad económica de estas.

En conjunto, estos resultados sugieren que los canales informales de apoyo (en especial a través de los hogares) contribuyen significativamente a reducir los riesgos económicos enfrentados por adultos mayores. No obstante, estas redes de apoyo también implican una serie de ajustes y costos para las personas mayores, especialmente para las mujeres. Como se evidencia en la Figura 16, al llegar a la etapa de retiro, un mayor número de personas comienzan a dedicarse a trabajos de cuidado no remunerados. A pesar de que se observa una cierta distribución de estas responsabilidades entre géneros durante la edad de retiro, es innegable que las mujeres continúan asumiendo principalmente estas labores. Estas prácticas culturales de imponer la carga de cuidado sin pago sobre los adultos mayores pueden hacer aún más vulnerable a esta población. De esta manera, que las mujeres se retiren antes refuerza estereotipos de género para los adultos mayores.

Figura 16. Proporción brecha de mujeres y hombres cuidadoras por edad



Fuente: Elaboración propia con datos de la EMP Bogotá (2021)

4. Políticas para cerrar las brechas de ingreso en la etapa de retiro

4.1. La experiencia internacional

Encontrar un sistema previsional que acoja con flexibilidad las desigualdades del mercado laboral y las transforme en un sistema igualitario es difícil. En principio, las acciones de política en esta dirección pueden ser políticas que reestructuren las bases de atención a la vejez por completo, bien sea en el diseño del sistema, la forma de ahorro, las instituciones encargadas, los parámetros de ahorro o la edad mínima, entre otros; o, por el contrario, ser políticas de reajuste o mitigación, las cuales de manera gradual abren las puertas a nivelar los resultados de mujeres y hombres en el sistema previsional. Estas últimas resultan más atractivas ante un escenario de cambios políticos, enfrentan menos resistencia social y, son un buen punto de partida para transitar a reformas del primer tipo.

En esta sección, se recopilan varias políticas que han explorado distintos países con el objetivo de nivelar y compensar las disparidades generadas por las cargas de cuidado o la menor participación laboral de las mujeres sobre la protección económica en la vejez. Estos instrumentos de política pública se adecuan para ser aplicables según el contexto y el tipo de esquema pensional en el que se instauren. De igual forma, existen políticas que no están enfocadas directamente en solventar la brecha, pero que, al enfocarse sobre población vulnerable o permitir la flexibilización de los criterios, benefician proporcionalmente a más mujeres, por lo que también se incluyen.

4.1.1. Políticas compensatorias de cuidado:

El primer grupo de medidas relajan el vínculo entre las contribuciones y el beneficio de pensión por medio del reconocimiento del trabajo de cuidado en forma de aportes computables en el sistema. Típicamente, estas medidas se han llevado a cabo en forma de créditos por hijos o por cuidado. Las primeras implementaciones de estos programas se encuentran en países desarrollados, por ejemplo, Francia (1945), Suecia (1970s) y Alemania (1986). Estos programas tienen como objetivo mejorar los beneficios para los cuidadores, en su mayoría mujeres, promover tasas de fertilidad, facilitar los retornos al mercado laboral después de tener un hijo y compensar el trabajo de cuidado (Jankowski, 2011). La adopción de esta política en varios países surge como una alternativa de protección a las mujeres debido a disminuciones graduales en pensiones por supervivencia, disminuciones de las mesadas en sistemas de beneficio definido, o implementación de sistemas de contribución definida que estrecha la relación entre el mercado laboral y los beneficios en la vejez.

Así, en Francia se otorgan 2 años de contribuciones para cualquier padre que haya cuidado por al menos 9 años, sin importar si interrumpió su trabajo o no; adicionalmente hay variaciones de la política que favorecen a padres con 3 hijos o más o con hijos pequeños. En Alemania, en cambio, se ofrece una acreditación de un año de contribuciones sobre un salario medio al padre que ejerza las tareas de cuidado, adicionando créditos si este continúa trabajando durante la crianza de un hijo; además, quienes no trabajan, pero se dedican al cuidado de más de 2 hijos menores de 10 años reciben una acreditación de un poco más de 4 meses. Finalmente, en Suecia se pueden otorgar hasta 15 años de créditos a quienes cuidan un hijo con discapacidad o para quienes cuidan hijos menores de 4 años se les atribuye lo que resulte más favorable de: 1) ganancias del año antes de parto o adopción, 2) el 75% del ingreso promedio o, 3) una cantidad fija.

En la región, Argentina, Chile y Uruguay han sido pioneros en el establecimiento de programas llamados “Bono por hijo”, que buscan flexibilizar las condiciones de acceso o el monto del beneficio pensional a las mujeres que hayan tenido una hija/hijo. En los esquemas de beneficio definido el bono por hijo representa una retribución en tiempo (semanas), mientras que en los esquemas de contribución definida representan una contribución a la cuenta de ahorro individual al sistema previsional por cada hijo nacido vivo o adoptado. En Argentina¹² se estableció esta medida en 2021, destinándola únicamente a las mujeres que no cuentan con los años de aportes necesarios por medio del reconocimiento de 1 año de cotizaciones por cada hija o hijo. Por su parte, en Chile¹³ se instauró la misma medida desde 2008, reconociendo el valor de 1.5 años de cotizaciones por hija o hijo sobre un ingreso básico para mujeres mayores de 65 años, y con la posibilidad de adicionar dicho monto a la pensión recibida (Joubert, 2020). Finalmente, en Uruguay se estableció desde 2008, reconociendo a las mujeres un año adicional de servicios por cada hija o hijo nacido o adoptado, hasta un máximo de 5, aclarando que dicha consideración será ordinaria e inexorable¹⁴. En el caso argentino, la política previsional ha extendido este tipo de programas

¹² Decreto 475 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

¹³ Ley 20.255 de 2008.

¹⁴ Capítulo V, ley 18395 de 2008.

de compensación a madres de 7 hijos o más, siempre y cuando no sea beneficiaria de otro programa de pensión. Para ellas, se les otorga una prestación vitalicia, no contributiva y por el monto de un salario mínimo (ANSES, n.d.).

En los países para los que las estimaciones existen se han encontrado resultados positivos de los créditos por cuidado sobre la tasa de reemplazo de las mujeres. Por ejemplo, en los países de la OCDE, si se quitaran estos créditos, se estima que la tasa de reemplazo disminuiría, en promedio, entre 3 y 7 p.p. para madres que interrumpieron su participación entre 3 y 15 años (D'Addio, 2012). En Colombia, se estimó (López, 2019) que un crédito de 25 semanas de contribuciones para madres por cada hijo nacido (hasta un máximo de 4) junto con un aumento de la edad de pensión para mujeres hasta 62 años y una reducción de 150 en las semanas cotizadas, lograría un aumento de 8.94 p.p. en la probabilidad de alcanzar pensión, y un aumento en la tasa de reemplazo de 4.72 p.p. para mujeres en zonas urbanas.

Las inquietudes que persisten sobre el bono por hijo en países de bajo ingreso surgen ante la duda de que el beneficio se transforme en un incentivo perverso para promover la fertilidad. A pesar de que este sea un mecanismo, junto con otros incentivos, en algunos países de Europa que se enfrentan ya con un envejecimiento de la población, los beneficios planteados en Latinoamérica están lejos de tener este efecto. En principio, si bien el beneficio se entrega sólo para quienes tienen hijos, el trabajo de cuidado disminuye las contribuciones y el ahorro, dejando un costo de oportunidad implícito (Fenge & Meier, 2005). Simon (1998) resuelve también que la relación entre tener hijos y depender de ellos para acceder a pensión, es una inversión con retornos que nos son directos, por lo que no resulta un incentivo suficientemente fuerte para influir en la fertilidad por sí solo. En la práctica, los incentivos de bonos por hijos están, en su mayoría, diseñados para aplicarse sobre población que no ha alcanzado los requisitos de pensión y son beneficios que sólo se vuelven materiales hasta pasada la etapa fértil de la mujer.

Finalmente, aunque no es un reconocimiento directo al trabajo de cuidado, la posibilidad de asignar pensiones por sustitución beneficia en su mayoría a mujeres que han decidido permanecer por fuera del mercado laboral y que, al fallecer su pareja, pueden acceder a la pensión que esta adquirió. Esta herramienta permite que las condiciones materiales de vida no caigan drásticamente después del fallecimiento de la pareja, pero no asegura el monto completo de pensión en la mayoría de los países. En sistemas de contribución definida, la mujer hereda los ahorros de pensión que no se hayan depositado antes, evitando que el sistema afronte riesgos de longevidad (pagar más mesadas de las correspondientes a los años ahorrados), sin embargo, países como Colombia, Chile, Dinamarca y México, han decidido por ley que los derechos se paguen como una pensión regular. El porcentaje de ingresos que se ofrece de la pensión original va desde un mínimo de 50%, como en Estados Unidos, Finlandia y Chile, a un máximo de 75%-100% en Colombia, Hungría, Luxemburgo y México (OCDE, 2021).

4.1.2. Políticas de contribuciones compartidas:

Un segundo grupo de medidas apunta a un aumento de los ahorros previsionales en las cuentas de quienes se quedan en casa por cuenta de agentes externos, y procuran, de nuevo,

flexibilizar los vínculos entre la trayectoria laboral y los ahorros para la vejez. Las contribuciones compartidas son aquellas realizadas por parte del Estado, a modo de incentivo si se participa en el mercado laboral mientras se lleva a cabo labores de cuidado; también se pueden hacer de manera voluntaria por el empleador, o, incluso, por la pareja que esté trabajando, con la adición de beneficios tributarios sobre estas contribuciones. Las variaciones de estas contribuciones compartidas buscan incentivar a las mujeres a contribuir mientras están en etapas activas, al tiempo que se recompensa por brechas salariales, y proteger a las madres cuando estas se encuentran en licencias de maternidad o han decidido permanecer en casa cuidando sus hijos.

La experiencia internacional muestra varias implementaciones de esta política. En Australia, por ejemplo, se han creado créditos en impuestos deducibles al contribuyente por concepto de aportes a sistemas de seguridad social de su pareja del 18% del total de la contribución (Industry SuperFunds, s.f.). Y, en España, de hasta EUR 2,500 por año (Agencia Tributaria España, s.f.). Adicionalmente, estos programas tienen criterios de focalización mediante los cuales procuran que estos beneficios sean aplicables para personas con menor ingreso, generando incentivos al ahorro dentro de esta población. Lastimosamente, la experiencia australiana ha mostrado un incipiente alcance de este programa: sólo el 0.1% de las personas con una cuenta previsional han reclamado los beneficios tributarios, y, en 2019, el monto total de este ahorro voluntario fue sólo de AUD 100 millones al año, mientras que el ahorro anual en el sistema es de AUD 130 mil millones. La experiencia indica que el bajo uso de esta herramienta se da porque quienes lo pueden hacer suelen ser personas mayores o de altos ingresos, y, además, los beneficios planteados no suelen ser directamente proporcionales con la cantidad ahorrada (OCDE, 2021).

En épocas de licencias por maternidad los aportes previsionales suelen disminuir y, dado que las mujeres son quienes suelen tomar estas licencias más regularmente, al reintegrarse al mercado laboral tendrían que cotizar más para compensar el tiempo de ausencia. Algunos países de la OCDE han optado por políticas que permitan continuidad en los aportes mientras que hay licencias, implementando aportes voluntarios u obligatorios para los empleadores¹⁵. Así, Australia permite contribuciones voluntarias por parte del empleador; En Nueva Zelanda y Estados Unidos, existen licencias de maternidad pagas ofrecidas por empresas; en Austria se permite que el empleado realice las contribuciones por cuenta de su empleador y de sí mismo; y, en Bélgica, el tiempo fuera cuenta como tiempo activo o las contribuciones son pagadas por el seguro del empleador. Países más cercanos como Chile y México tienen también instaurada la política de licencias pagas de 24 semanas y 90 días, respectivamente. Colombia, por su parte, cuenta con una ley¹⁶ que permite las licencias de maternidad pagas por 18 semanas después del parto, remuneradas con el salario que se devengue al momento de su licencia o el promedio del último año en el caso que sean tareas ocasionales. Sin embargo, esta medida únicamente cubre a las trabajadoras formales.

¹⁵ La obligatoriedad de estas contribuciones puede tener efectos negativos sobre la empleabilidad que no son discutidos en este documento. En Australia, sin embargo, algunas empresas optan por contribuir más por cuenta de sus empleadas mujeres, buscando que tengan mayores ahorros para sus años de retiro (OCDE, 2021).

¹⁶ Ley 2114 de 2021

Así como existen variaciones dependiendo del país, el diseño de estos programas suele cambiar según si el sistema previsional es de beneficio definido o de contribución definida. En Reino Unido, la política se aplica a un esquema de beneficio definido y las mesadas se calculan teniendo en cuenta las licencias como semanas efectivamente trabajadas. Por otro lado, un sistema de contribución definida registra aportes de las afiliadas según el salario recibido en la licencia, que suele ser menor, y aportes del empleador basados en el salario que debió haber recibido. Estas asimetrías generan resultados distintos en las pensiones resultantes en ambos esquemas, lo que podría ser una nueva fuente de inequidad horizontal en un país que permita las dos, como Colombia. Por último, los periodos de tiempo que cubren estas cotizaciones pueden cambiar, así como el salario base sobre el que se cotiza. Pocos países han conseguido mantener los aportes a pensión imperturbables frente a la maternidad.

Así pues, internacionalmente se ha permitido también hacer contribuciones para “ponerse al día”, después de periodos en los que no se ha podido contribuir o se ha hecho menos de lo necesario, esto es posible en Australia, Canadá, Italia y Reino Unido.

La corresponsabilidad de la financiación de la seguridad social en Ecuador marca una diferencia innovadora con otras experiencias internacionales. La “Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar de 2015” estableció la inclusión de todas las personas que se dediquen al trabajo de cuidado o de dependencia al sistema pensional a través de pensiones semi contributivas financiadas entre el estado y la familia de la trabajadora. El sistema de incentivos categoriza en 4 niveles socioeconómicos los ingresos del núcleo familiar y asigna contribuciones estatales complementarias a familias que coticen a cuenta de sus trabajadoras, según su nivel de ingreso. En total, el aporte mensual a cuenta de estas mujeres debe ser del 13.25% de un salario básico unificado. Estos niveles tienen distintas tasas de reemplazo (que varían entre el 90% y el 62,5%), con el objetivo de implementar el principio de solidaridad entre los diferentes niveles. De igual forma, estas cotizaciones son de carácter obligatorio y se pagan ante el administrador del Régimen de Pensiones para el Trabajo no Remunerado del Hogar y se ha estimado que tienen una viabilidad fiscal de 40 años (Navarro, 2016).

4.1.3. Reformas previsionales con efectos indirectos de género

El tercer grupo de medidas apunta a reformas en los sistemas que pueden aumentar los ahorros de las mujeres como un efecto indirecto, pues su propósito principal recae en beneficiar grupos de bajos ingresos, además, al no tocar directamente los parámetros de los sistemas suelen tener un menor costo político. Este es el caso de instaurar incentivos tributarios, hacer afiliaciones al fondo de pensión por defecto y la separación de ahorros después del divorcio.

Los incentivos tributarios se han diseñado de diversas formas, Australia, Alemania, Corea y Estados Unidos son ejemplos de países en los que se han implementado (OCDE, 2021). En Australia, por ejemplo, las personas que ganan hasta AUD 37,000 tienen derecho a una desgravación fiscal correspondiente al 15% de las cotizaciones pagadas (Industry SuperFunds, s.f.). En Alemania, los empresarios que coticen al menos EUR 240 anuales a un

plan de pensiones de un trabajador que gane menos de EUR 2,575 mensuales obtienen una desgravación fiscal del 30 % de la cotización, hasta un máximo de EUR 960. En Corea, todos los individuos que hacen aportes al sistema reciben incentivos, sin embargo, las personas con ingresos menores a un mínimo establecido reciben 3.3 p.p. adicionales en su desgravación fiscal. Finalmente, Estados Unidos tiene un programa llamado *Saver's Credit*, sobre el cual se asignan incentivos acordes al ingreso bruto del contribuyente.

Hay algunas otras soluciones interesantes desde el lado de los subsidios e incentivos focalizados en personas con bajos recursos. En México el gobierno paga subsidios directamente en las cuentas previsionales de las personas; y, en Turquía y Polonia el gobierno paga una contribución de única vez cuando el individuo inicia un plan de ahorro, lo que evita exclusiones voluntarias (OCDE, 2021).

En muchas ocasiones los planes previsionales resultan complejos en su entendimiento, y se ha demostrado que un porcentaje más alto de mujeres que de hombres evitan tomar decisiones sobre su vejez cuando se encuentran ante una decisión de cómo hacerlo y cómo obtener mejores resultados (MacLeod, Fitzpatric, Hamlyn, & Jones, 2012). Gran Bretaña en 2012 instauró la afiliación automática a un plan de pensión, solucionando la baja capacitación financiera y las bajas afiliaciones de mujeres que, por el momento, arrojaban que el 46% de las mujeres no habían tenido pensión y que el 23% no tenían ningún tipo de ahorro para su vejez. Así, cualquier trabajador mayor de 22 años y con ingresos de al menos EU10,000 al año era afiliado al sistema de pensión, lo que ha aumentado la participación en los fondos privados y procura aprovechar los años laboralmente activos.

Finalmente, otra medida que cobra sentido revisar y es consciente de la realidad laboral y familiar de las mujeres es resolver cómo cambian los ahorros para las parejas después de un divorcio. Típicamente, si uno de los miembros de la pareja decidió quedarse en casa y los ahorros previsionales están a nombre de la persona que continuó trabajando, un divorcio impide un acceso digno a la vejez equitativo para los dos, independientemente de los acuerdos anteriores. En Chile desde 2008, existe la posibilidad de asignar a la persona cuidadora el 50% de los ahorros del conyugue con aprobación de un juez, esta política no es exclusiva para mujeres, pero sí ha mostrado beneficiar a muchas de ellas. La lista de países que permiten estas divisiones mediante un acuerdo o un dictamen de un juez incluye a Australia, España, Bélgica, Canadá, República Checa, Alemania, Hungría, Japón, Estados Unidos, Gran Bretaña, entre otros (OCDE, 2021). No obstante, las consideraciones relevantes sobre esta política recaen en si se están generando dos pensiones inadecuadas, si es beneficiosa debido a que no involucra contribuciones de terceros o, incluso, que es necesaria en un contexto con divorcios en aumento (Arza, 2015).

4.1.4. Reformas estructurales a esquemas previsionales

Un cuarto y último grupo de políticas lo componen aquellas que no sólo mitigan la brecha, sino que generan cambios estructurales dentro de los sistemas previsionales, incluyendo cambios en el diseño, en los parámetros y/o criterios para alcanzar una pensión, o en la fórmula con la que se calculan las mesadas. Si bien estas políticas suelen ser más difíciles de implementar al enfrentarse a presiones fiscales, costos políticos u otros inconvenientes de

implementación administrativos, suelen tener efectos sustanciales sobre las pensiones de las mujeres. En este caso, se vuelven relevantes las pensiones solidarias, la flexibilización de criterios para recibir pensión, la posibilidad de recibir la pensión anticipada, la reducción de semanas necesarias o el aumento de la edad de pensión.

Para solucionar las brechas de cobertura, especialmente en países de bajo ingreso, extender los sistemas previsionales por medio de planes no contributivos o subsidios a adultos desprotegidos logra cubrir a población que no ha podido pertenecer al mercado formal de manera regular y, por lo tanto, ha encontrado mayores dificultades en ahorrar. De esta manera, esta medida generalizada llega a un buen número de población mujer que se encuentra en trabajos informales o en trabajo de cuidado (Arza, 2015).

La Pensión Básica Solidaria en Chile¹⁷ se focaliza en población que cumpla con mínimo 65 años, bajos niveles de ingreso, ninguna cobertura adicional por planes de pensión y residencia en el país, bajo la cual se otorga un beneficio de un poco más de USD 50 desde 2022 (Superintendencia de pensiones, n.d.). Así mismo, en El Salvador se otorga una pensión solidaria de USD 50 dólares para adultos mayores a 70 años en condición de pobreza y se estima que los hogares que lo reciben tienen una disminución de 17.4 p.p. en pobreza extrema, además de reducir en 15.5 p.p. los empleos cuenta propia de las personas entre 66 y 74 años (Martinez, Perez, Tejerina, & Yarygina, 2020). Por otro lado, Brasil tiene unos de los programas con montos más generosos, otorgando un salario mínimo (aproximadamente USD 263) a hombres y mujeres desde los 60 y 55 años, respectivamente, y se ha estimado que puede reducir en 8 p.p. la incidencia en pobreza extrema (de Carvalho Filho, 2007).

Las pensiones no contributivas, como uno de los mecanismos que generan más cobertura, han demostrado tener efectos de bienestar sobre los adultos mayores. En México y Perú, las pensiones solidarias han mostrado disminuir las horas de trabajo y aumentar el consumo (Galiani, Paul, & Rosangela, 2016); incluso, la evidencia apunta a que los beneficiarios disfrutan compartir su prestación con su familia (Gertler, Martinez, & Rubio-Codina, 2012). Bando, Galiani y Gertler (2022) encuentran evidencia de que las pensiones no contributivas tienen efectos sobre el bienestar, con grandes disminuciones en depresión, menor percepción de enfermedades y, además, los hogares que cuentan con un adulto que la recibe aumentan su consumo en 44%. En el caso de las mujeres, la elegibilidad a pensión influye directamente en la autoridad para tomar decisiones dentro del hogar, en Sudáfrica, por ejemplo, se ha estimado que recibir la pensión aumenta las probabilidades de tomar decisiones en un 15% (Ambler, 2016).

Dentro del mundo de las políticas de reforma, la disminución de las semanas para acceder a pensión presenta un costo de oportunidad entre mejorar la cobertura de quienes alcanzan pensión, y disminuir el monto de las mesadas otorgadas. Aun así, no deja de ser una herramienta útil para acoger con flexibilidad las desigualdades del mercado laboral y aumentar la cobertura. En Colombia, a mediados de 2023, la Corte Constitucional declaró una disminución de las semanas requeridas por ley para que las mujeres accedieran a una pensión de vejez. Se rebajó la norma de 1,300 semanas a 1,000 semanas, con disminuciones de 50 semanas en 2026 y de 25 semanas de 2027 en adelante hasta llegar a 1,000 semanas

¹⁷ Ley N° 20.255 de 2008

(Corte Suprema de Justicia, 2022); al tiempo que instó al Congreso y a las entidades competentes a que generen una política previsional con inclusión de género a más tardar en 2025. La academia, de manera más conservadora, ha estimado una disminución de las semanas reglamentadas para las mujeres en 1,150 semanas, encontrando un aumento en la probabilidad de alcanzar pensión de 6.31 p.p., y de 2.4 p.p. en la tasa de reemplazo en el Régimen de Prima Media (López, 2019).

Como alternativa para la reducción de semanas, las pensiones anticipadas son una medida que alarga el periodo de tiempo que se tiene para cubrir los requisitos previsionales, logrando aumentar la cobertura sin sacrificar los montos de las mesadas. En Argentina, a inicios de 2023 se renovó el programa de moratoria previsional para mujeres que permite acceder a una pensión a personas mayores que cumplan con la edad de retiro, mientras que regularizan sus años de aportes faltantes para acceder al beneficio con normalidad¹⁸. Esto se puede dar en un pago de contado o máximo en 60 cuotas y permite incluir deudas de aportes desde el 1 de enero de 1995 hasta el 31 de diciembre de 2003 si la mujer contaba con 18 años. Antes de finalizado el anterior programa (Ley 226.978) ya se contaba con proyectos de ley para su renovación. Uruguay, por su parte, creó una flexibilización de las condiciones jubilatorias siguiendo una tabla de edades y años de servicio. Mientras que para acceder a una pensión de manera normal se requiere tener 70 años y 30 años de contribuciones, la tabla permite acceder antes a la pensión siempre que se cuente con más aportes, dónde el mínimo son 15 años¹⁹.

El uso de tablas de vida diferenciadas por género ha mostrado ser uno de los factores que aumenta la brecha pensional entre hombres y mujeres (OCDE, 2021). Por lo que, desde otra esquina del espectro de políticas, se ha vuelto común la propuesta para que las tablas de vida sean iguales para hombres y mujeres evitando discriminar a las mujeres y castigar sus mesadas por longevidad (OCDE, 2021). En la región, países como Bolivia y Brasil han optado por usar tablas de vida unisex, mientras que Argentina y Ecuador no utilizan tablas de mortalidad para el cálculo de las prestaciones. En todo Europa las compañías de seguros tienen que ofrecer cálculos con tablas de vida unisex, asegurando equidad horizontal entre un pensionado hombre y mujer. El manejo de los riesgos de longevidad, agrupándolos entre el grueso de personas en el sistema y la indexación de beneficios al aumento de precios favorece en su mayoría a mujeres, evitando la pérdida de poder adquisitivo y creando una política previsional más equitativa (Arza, 2015).

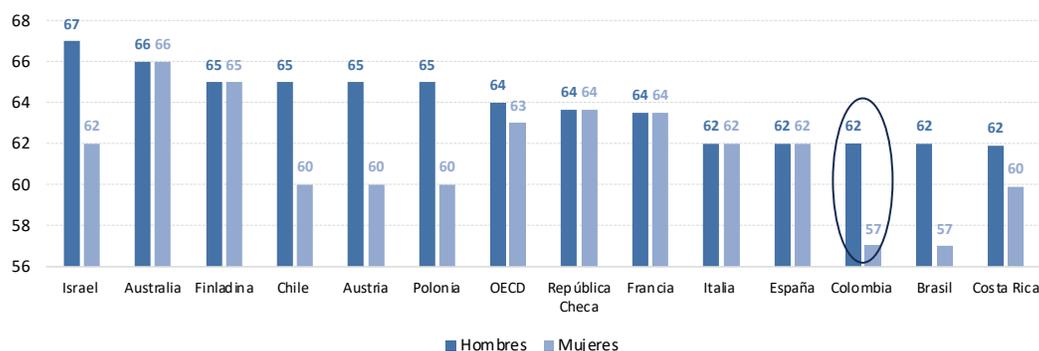
Para el caso colombiano, Jaimes y Mantilla (2023) plantearon que se podrían incorporar tablas de mortalidad mixtas administradas por el Departamento Nacional de Estadística tanto para el RPM o para el régimen de capitalización individual, como también para BEPS o cualquier esquema que propenda administrar prestaciones pensionales. Los autores destacan que dicho beneficio para las mujeres no es suficiente para compensar los años de trabajo no remunerado, pues, aunque las mujeres en promedio viven más que los hombres, no todas alcanzan esta edad. Es decir, “El uso de tablas de mortalidad mixtas sencillamente garantiza que dos personas que se jubilen en la misma fecha, con el mismo ahorro pensional acumulado y con la misma edad, reciban la misma pensión sin importar su género”.

¹⁸ ley 27.705 de 2023

¹⁹ ley 18.395 de 2008

Por último, una de las reformas más controversiales en el cuidado previsional de la mujer es el aumento de la edad de pensión para hacerla igual a la de los hombres. Esta política resulta costosa en términos políticos, pues una edad menor de retiro suele interpretarse como una forma de compensación a las brechas de género. Sin embargo, un gran porcentaje de la brecha en acceso a pensión responde a que, en un tiempo menor, las mujeres encuentran mayores dificultades para completar sus requisitos de pensión, especialmente en un mercado laboral desigual, como se vio antes en el documento. Colombia ha encontrado estas dificultades políticas cuando se plantea el aumento de la edad de pensión en las reformas previsionales. En promedio, los países de la OCDE tienen una diferencia promedio en la edad de retiro entre hombres y mujeres de 1 año, mientras que Colombia tiene una diferencia de 5 años, una de las más grandes, como se muestra en la Figura 17. Estimaciones sobre un aumento de la edad de pensión de las mujeres en Colombia hasta los 62 años muestran un efecto positivo en 6 p.p. en la probabilidad de adquirir pensión, al tiempo que genera un aumento de 3.97 p.p. en la tasa de reemplazo (López, 2019).

Figura 17. Edad de retiro en países de la OCDE por sexo, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (2020)

4.1.5. Políticas para la igualdad de género en la reforma pensional 2023

Después de hacer un recorrido por las políticas que buscan reducir las brechas de género en pensiones y su experiencia internacional, esta última sección de políticas aborda los más recientes esfuerzos por un sistema pensional más equitativo entre hombres y mujeres en Colombia, descritas en el Proyecto de Reforma a las pensiones “Cambio por la vejez” de 2023 para un Sistema de Protección Social Integral para la Vejez²⁰.

En líneas generales, la propuesta de reforma transita de un sistema contributivo basando en la competencia entre los esquemas de contribución definida (RAIS) y beneficio definido (RPM) a uno en el que ambos esquemas se complementan. Además, integra elementos no contributivos (solidarios) y semi contributivos para personas que no se pensionan y se encuentran en vulnerabilidad económica. Con respecto a las políticas orientadas a reducir brechas de género, se destacan las siguientes.

²⁰ Propuesto por el Ministerio de Trabajo, dicho proyecto permanece en la etapa de debates y aprobación en el Congreso.

- Reducción de semanas por hijo: Se establece que aquellas mujeres en edad de recibir pensión y que no hayan cumplido el requisito de cotización en el Régimen de Prima Media del Pilar contributivo podrán “disminuir en 50 semanas por cada hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptivo(a) el número de semanas requeridas, hasta llegar a un mínimo de 1150 semanas por un máximo de 3 hijos(as)”. En esta ocasión, la política aboga por un aumento de cobertura para las madres, condicional a una disminución de los montos de las prestaciones. Por otro lado, se incluye la posibilidad de acceder a la pensión por vejez en cualquier momento para padres que se dediquen al cuidado de hijos con alguna discapacidad, siempre y cuando ya se hayan ahorrado el número de semanas regulares.
- Prestación Anticipada: Para los afiliados que no estén en el régimen de transición y cumplan 62 años (mujeres) y 65 años (hombres) que no logren cumplir los requisitos de pensión y, después de hacer uso del sistema actuarial de equivalencias, cumplan con al menos 1000 semanas ahorradas, se crea la posibilidad de la pensión anticipada. De esta forma, “se le descontará de dicha prestación de manera mensual, el valor equivalente a las cotizaciones faltantes, hasta alcanzar las semanas requeridas para acceder a una pensión”. Esta medida es transitoria y solo aplica para aquellas personas que logran acceder a este beneficio antes de 2036.
- Pensión familiar: La pensión familiar del proyecto de reforma propende que se reconozca una pensión con la suma de los aportes de cada uno de los conyugues o compañeros permanentes para cumplir los requisitos de una pensión de vejez ordinaria. De haber lugar a divorcio, la pensión familiar se separa en 2 para cada una de las partes involucradas.
- Pensiones semi-contributivas y solidarias: Posiblemente una de las políticas con mayor impacto de género es la institución de un pilar solidario y un pilar semi contributivo. En este caso, la Renta Básica Solidaria entra a reemplazar el programa Colombia Mayor, y aplicará a mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 años, en situación de vulnerabilidad económica, otorgando el monto que cubre la línea de pobreza extrema actualizado con el IPC cada año.

Por otro lado, los beneficiarios del pilar semi-contributivo serán mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 años, que hayan contribuido al sistema de pensiones entre 300 y 1000 semanas y que sean o no elegibles para el pilar solidario. En este caso, se les otorgará una Renta Vitalicia determinada con la suma de las cotizaciones en el Régimen De Prima Media o en el de Ahorro Individual. Por otra parte, las personas cuyo ingreso haya sido menor a un salario mínimo, y que hayan realizado aportes en BEPS también podrán acceder a una Renta Vitalicia.

La propuesta de reforma no incluye otro tipo de políticas para el nuevo sistema de pilares, dejando por fuera la iniciativa de las tablas de mortalidad mixtas y el aumento de la edad mínima para alcanzar pensión.

4.2. Costos fiscales

Las políticas descritas en secciones anteriores muestran una serie de propuestas que pueden contribuir a reducir las disparidades existentes en la protección económica en la vejez entre hombres y mujeres. La viabilidad de estas políticas se encuentra estrechamente ligada a dos factores: (1) su efectividad para reducir las brechas de género, y (2) su sostenibilidad fiscal, ya que en la medida que los cambios en cobertura y beneficios que reciban las personas requieran ser financiados por el Estado sus costos se pueden convertir en una barrera para su implementación. En ambos casos, resulta indispensable una evaluación cuantitativa de estas medidas.

El efecto de las propuestas es específico del contexto en que se evalúen, que en este caso es determinado por la dinámica del mercado laboral y el diseño del sistema pensional colombiano. En esta sección, utilizamos el modelo pensional del CEDE para analizar los efectos de varias de las propuestas que tienen un impacto sobre las disparidades de género en el acceso y en los montos de los ingresos después del retiro en Colombia²¹. De aquí en adelante, se evalúan cambios estructurales al sistema aprovechando varios de los elementos discutidos en la más reciente propuesta de reforma al sistema de protección económica a la vejez. En particular, los elementos considerados son:

- Transición del sistema de competencia del régimen de prima media y el régimen de ahorro individual a un sistema integrado en el que las contribuciones hasta 3 salarios mínimos se destinan a un fondo común de reparto (el componente de reparto) y las contribuciones por encima de este valor van a cuentas de ahorro individual (componente de ahorro)
- Reducción gradual de semanas de contribución para las mujeres de 1300 semanas en 2025 a 1000 semanas a partir de 2036.
- Reducción de 50 semanas por hija(o). Debido a que el modelo no tiene en cuenta decisiones de fertilidad, se supone que todas las mujeres toman una reducción de 100 semanas en los requisitos para alcanzar una pensión contributiva.
- Prestación anticipada: Posibilidad de recibir una prestación anticipada con 1000 semanas de cotización a mayor los 60 años (mujeres) y 65 años (hombres). En el escenario que se evalúa únicamente esta medida se supone que la medida es permanente.
- Expansión del pilar solidario y semi contributivo de acuerdo con las reglas propuestas en el proyecto de ley.
- La combinación de todos estos elementos de acuerdo a como está establecido en el Proyecto de Ley.

²¹ El modelo pensional del CEDE es un modelo que caracteriza el sistema de protección económica en la vejez en Colombia y proyecta trayectorias de sus variables a futuro, incluso para aquellos que no reciben una pensión de vejez. A partir de datos de encuestas de hogares y datos administrativos, el modelo usa cadenas de Markov para simular historias laborales y permite aplicar reglas que definen un sistema de pensiones para determinar el número de personas que recibirán beneficios de algún programa de protección económica para la vejez (pensión o beneficios no contributivos) entre 2020 y 2100.

Vale la pena destacar que estos ejercicios de simulación se construyen bajo una serie de supuestos del comportamiento del mercado laboral colombiano a futuro, lo cual siempre se encontrará sujeto a discusión e inevitablemente contendrá errores y omisiones. No obstante, una de las ventajas de esta metodología es que permite evaluar todos los escenarios bajo la misma métrica, lo que facilita hacer comparaciones e identificar elementos sobresalientes para la discusión y el diseño de la política pensional.

4.2.1. Impacto sobre las brechas de género

La primera dimensión para evaluar el impacto de las propuestas se encuentra en su efectividad para reducir las brechas de acceso e ingresos pensionales entre hombres y mujeres. Las Tablas 3 y 4 muestran los efectos de las políticas propuestas sobre cobertura (Tabla 3) y montos de pensión de vejez (Tabla 4).

Los resultados muestran que los efectos de las políticas son heterogéneos, y su influencia sobre la brecha de género depende de quienes se ven afectados por la reforma. En el escenario base se proyecta que, en ausencia de reformas, las brechas de género en el sistema de protección a la vejez entre 2025 y 2100 seguirían en niveles similares a los documentados en las secciones anteriores. En particular, el modelo proyecta que la brecha de acceso a una pensión contributiva de vejez se encuentre alrededor de 7.7 p.p. a favor de los hombres (27.2% hombres y 19.5% mujeres), mientras que la brecha de ingresos entre los pensionados se encontraría alrededor de 11.6% a favor de los hombres (1.68 SM hombres y 1.5 SM mujeres). Las diferencias en acceso son compensadas en parte por un mayor número de mujeres en el sistema solidario (Colombia Mayor), por lo que la brecha de acceso de todo el sistema es menor que la brecha del sistema contributivo (2 p.p. a favor de los hombres). El resultado destaca la importancia de las pensiones no contributivas en mejorar el acceso a ingresos estables para las mujeres más vulnerables. Desafortunadamente, también destaca las limitaciones de la protección económica a la vejez en Colombia: sin reformas, apenas 1 de cada 2 personas mayores tendrá acceso a un ingreso estable por parte de sistema, y cerca de la mitad de estas personas recibirán un beneficio que de 0.6 SM de beneficio en promedio, 3.5% del beneficio que percibe un pensionado por vejez.

Si se implementan los elementos de la propuesta de reforma actual sin tener en cuenta las políticas de género, la brecha de acceso en el sistema contributivo se mantiene alrededor de 7.7 p.p., pero el número total de personas que accede a una pensión cae debido a que se tienen unos requisitos más fuertes de acceso (1300 semanas). Por su parte, con el nuevo esquema, al limitar el pago de subsidios a pensiones altas en el componente de reparto, lo cual tiende a favorecer más a los hombres, la brecha de ingresos pensionales se reduce al 5%.

Por su parte, las medidas encaminadas a facilitar el acceso de las mujeres a una pensión contributiva basadas en usar semanas de contribución diferenciales tienen el efecto esperado de cerrar la brecha de acceso al permitir que más mujeres tengan una pensión contributiva. Las políticas de reducción de semanas y de bono por hijo aumentan el número de mujeres pensionadas a 24.9% y 17.4% respectivamente, lo que reduce, e incluso revierte, la brecha de género en acceso a una pensión contributiva (la brecha de acceso sería de -3.4 p.p. y 4.0 p.p., respectivamente). Sin embargo, ya que típicamente estas personas tienen menores

ingresos laborales la brecha de ingresos aumenta: la pensión promedio de las mujeres cae de 1.75 SM en la propuesta de reforma a 1.6 SM o 1.69 SM, lo que implica que la brecha de ingresos pensionales aumentaría del 5% al 14.3% o al 8.3%, respectivamente.

Tabla 3: Cobertura del sistema de protección económica a la vejez por componente, promedio 2025-2100 (% Población con 60 años o más)

	Contributivo			Solidario + Semi contributivo			Total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Base	27.2	19.5	23.4	27.6	32.6	30.1	54.8	52.2	53.5
Propuesta reforma									
<i>Sin políticas de género</i>	21.4	13.7	17.6	27.7	32.9	30.3	49.1	46.6	47.9
<i>Con reducción de semanas</i>	21.4	24.9	23.2	27.7	31.2	29.4	49.1	56.0	52.6
<i>Con bono por (2) Hija/o</i>	21.4	17.4	19.4	27.7	32.8	30.3	49.1	50.3	49.7
<i>Con prestación anticipada</i>	32.9	22.6	27.7	25.8	32.9	29.3	58.6	55.5	57.0
<i>Con expansión no contributiva</i>	21.4	13.7	17.6	58.0	66.4	62.2	79.5	80.1	79.8
<i>Proyecto de Ley</i>	22.6	25.1	23.8	57.2	57.2	57.2	79.7	82.3	81.0

Fuente: Cálculos propios con base en Modelo pensional del CEDE

Tabla 4: Montos promedio de pensión para nuevos pensionados/beneficiarios, promedio 2025-2100 (Salario Mínimo = 1)

	Contributivo			Solidario + Semi contributivo			Total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Base	1.68	1.50	1.59	0.06	0.06	0.06	0.81	0.54	0.68
Propuesta reforma									
<i>Sin políticas de género</i>	1.83	1.75	1.79	0.06	0.06	0.06	0.79	0.50	0.65
<i>Con reducción de semanas</i>	1.83	1.60	1.71	0.06	0.06	0.06	0.79	0.69	0.74
<i>Con bono por (2) Hija/o</i>	1.83	1.69	1.76	0.06	0.06	0.06	0.79	0.58	0.68
<i>Con prestación anticipada</i>	1.67	1.69	1.68	0.06	0.06	0.06	0.92	0.67	0.79
<i>Con expansión no contributiva</i>	1.83	1.75	1.79	0.14	0.18	0.16	0.65	0.46	0.55
<i>Proyecto de Ley</i>	1.79	1.59	1.69	0.14	0.18	0.16	0.66	0.56	0.61

Fuente: Cálculos propios con base en Modelo pensional del CEDE

En contraste, una política más neutral al género pero que aumenta el número de beneficiarios de una pensión contributiva de vejez como lo es la prestación anticipada, efectivamente aumenta el número de personas que reciben una pensión (32.9% de los hombres y 22.6% de las mujeres), pero en el contexto colombiano esto favorece más a los hombres que a las mujeres, lo que implica un aumento de la brecha de género a 10.3 p.p. No obstante, al incluir principalmente a personas que en su vida laboral tuvieron menores ingresos, la brecha de ingresos pensionales se cierra completamente.

Los cambios anteriores muestran efectos importantes de las políticas consideradas para que más mujeres accedan a una pensión contributiva, pero en el mejor de los casos (la reducción de semanas) 1 de cada 4 mujeres lograrían acceder a una pensión de vejez. Por esta razón resulta fundamental considerar el impacto de aumentos de pensiones no contributivas,

incluyendo el uso de los recursos de las personas que no alcanzan a cumplir los requisitos de pensión para garantizar un ingreso estable durante su etapa de retiro.

Consistente con los resultados encontrados en otros países de la región (Amarante, Colacce, & Manzi, 2017), la expansión del componente no contributivo del sistema tiene un impacto considerable en el número de personas que pueden acceder a un ingreso, cierra la brecha de género total (aunque manteniendo una brecha importante en el componente contributivo), e incrementa los ingresos de los no pensionados. La expansión planteada del componente no contributivo del sistema incrementa la cobertura total del sistema de protección económica a la vejez a cerca del 80% de los hombres y las mujeres y eleva los ingresos promedio de 0.06 SM a 0.16 SM. Si bien se mantienen disparidades considerables entre hombres y mujeres, la expansión del componente no contributivo se consolida como la herramienta más efectiva para extender la cobertura a una mayor cantidad de personas mayores.

La última fila de las Tablas 3 y 4 muestra los efectos de la combinación de las medidas anteriores de la manera que están presentadas en el Proyecto de Ley discutido en el Congreso. Consecuente con los resultados anteriores, la combinación de las medidas consideradas revierte la brecha de género en acceso a una pensión contributiva, aunque con una brecha de ingresos pensionales más amplia. Por su parte, al expandir el componente no contributivo, el proyecto de ley permite alcanzar a un grupo de población mayor entre los más vulnerables.

4.2.2. Costo fiscal de las medidas

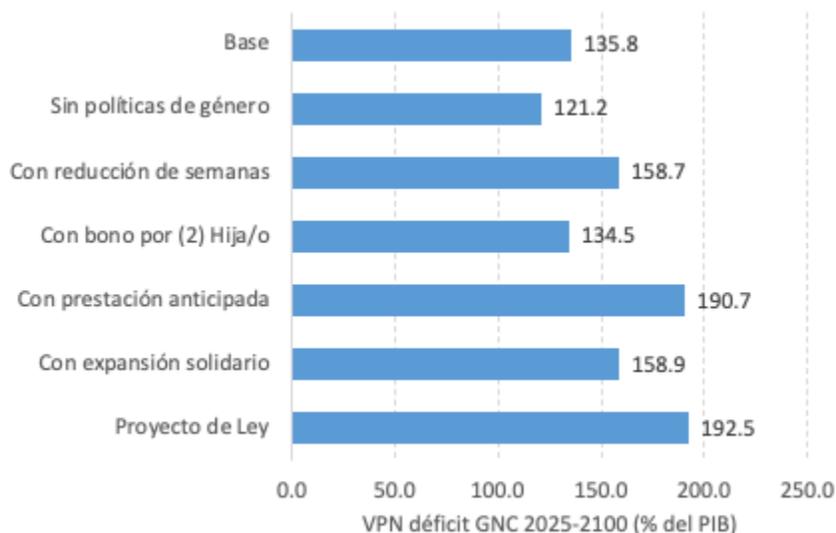
Las medidas anteriores cambian y, en general aumentan, la cantidad de hombres y mujeres que acceden a un ingreso estable durante la etapa de retiro. No obstante, buena parte de estas medidas requieren un mayor esfuerzo fiscal, ya que, por un lado, la ampliación del componente no contributivo se basa en subsidios focalizados y, por otro lado, la fórmula del componente de reparto mantiene un descalce entre los beneficios pensionales recibidos y las contribuciones realizadas (Becerra, García-Huitrón, & González-Velosa, 2022b). En conjunto, estos subsidios a ambos componentes del esquema implican que ampliaciones de la cobertura implicarán un mayor esfuerzo fiscal.

La Figura 18 presenta el impacto fiscal de las propuestas medidas con el valor presente neto (VPN) de las transferencias del gobierno nacional al sistema de protección económica a la vejez entre 2025 y 2100. Al comparar escenarios, los cambios inducidos por las propuestas de reforma implican un costo fiscal significativo. En ausencia de reformas, las transferencias del gobierno al sistema representan cerca del 136% del PIB entre 2025 y 2100. La mayor parte de este rubro se encuentra en el pago de subsidios en el esquema de reparto actual y las transferencias para garantizar las pensiones mínimas en el componente de ahorro individual, y en menor medida en las transferencias al programa Colombia Mayor. Al limitar el acceso al componente contributivo y en ausencia de cambios en el componente no contributivo, la implementación de los cambios de la reforma sin enfoque de género llevaría a ahorros significativos en el costo fiscal, pasando del 136% al 121% del PIB.

En la medida que se incluyen las medidas para generar una cobertura más equitativa entre hombres y mujeres, naturalmente los costos aumentan. Las propuestas de reforma que

implican un mayor costo fiscal son las que extienden la cobertura de los componentes contributivo y no contributivo a un grupo mayor de la población, como son las reducciones de semanas y la expansión del componente no contributivo. Comparado con el escenario sin políticas de género, la reducción de semanas y la expansión del componente no contributivo tienen un costo fiscal similar, alrededor del 37.5% del PIB cada uno. Vale la pena destacar que, a pesar de mostrar costos fiscales semejantes, las repercusiones en términos de cobertura total son muy diferentes. La reducción de semanas implica que la cobertura total del sistema pase de 47.9% a 52.6% de las personas mayores, mientras que con la expansión del pilar solidario implica que la cobertura pase del 47.9% al 79.8% del total (Tabla 3).

Figura 18. Costo fiscal de las políticas para reducir brechas de género



Fuente: Cálculos propios a partir del Modelo pensional del CEDE

Comparado con las demás medidas, las políticas de bono por hija o hijo tiende a tener un efecto más moderado pero significativo en términos de costo fiscales, lo cual se explica principalmente por el mayor acceso de mujeres a pensiones contributivas. Finalmente, el costo estimado del proyecto de ley que combina los elementos anteriores alcanza cerca del 71% del PIB, en donde se destacan el aumento de los componentes contributivo y no contributivo, los cuales se acumulan para representar el mayor costo fiscal.

En resumen, algunas de las medidas consideradas en esta sección son efectivas para reducir las brechas de acceso a ingresos estables durante la etapa de retiro de las personas a través de la expansión de la elegibilidad en el componente contributivo y la extensión de los subsidios en el componente no contributivo. No obstante, estas medidas vienen acompañadas de un aumento significativo de los costos fiscales del sistema de protección económica a la vejez, el cual debe ser tenido en cuenta para mantener la viabilidad del sistema.

5. Comentarios finales

La protección económica a la vejez es uno de los ejes fundamentales de la política social de cualquier economía, y se vuelve más relevante en el contexto de envejecimiento poblacional que se está presentando en Colombia.

Un elemento clave en esta discusión se encuentra en cómo cerrar las brechas que existen en la protección económica a la vejez entre hombres y mujeres. Colombia se caracteriza por tener un sistema de protección económica a la vejez que tiene una cobertura limitada, debido a las dificultades propias de un mercado laboral que impone barreras significativas a la cotización y un sistema de protección económica basado en cotizaciones.

Estas dos características de diseño afectan principalmente a las mujeres. Por un lado, comparadas con los hombres, las mujeres enfrentan barreras y obstáculos que enfrentan las mujeres en sus trayectorias laborales en el mercado laboral que repercuten negativamente en el acceso a un ingreso adecuado después del retiro. Las brechas de género en el mercado laboral colombiano se reflejan en la participación laboral, la ocupación, el desempleo, los salarios y la segregación ocupacional. Buena parte de estas diferencias se encuentran asociadas a disparidades de género en el trabajo no remunerado, las cuales tienen un papel sumamente importante en la limitación de las oportunidades económicas de las mujeres. La sobrecarga de trabajo no remunerado, principalmente en el cuidado de los hijos, reduce significativamente el tiempo disponible para el trabajo remunerado y, por lo tanto, afecta negativamente los ingresos y la capacidad de ahorro de las mujeres para la jubilación. La brecha de género en la protección económica a la vejez se agrava aún más por la falta de flexibilidad en el sistema de pensiones colombiano, en el que el acceso y los ingresos pensionales que percibe una persona dependen de la frecuencia con que contribuye al sistema en su etapa laboral activa.

En este documento analizamos la magnitud, las causas y las consecuencias de las brechas en el sistema pensional entre hombres y mujeres en Colombia. En el trabajo se presenta evidencia de cómo las combinaciones de estas características llevan a una brecha de acceso e ingresos en la protección económica a la vejez. La probabilidad de que una mujer alcance una pensión en la edad de retiro es alrededor de 10.6 puntos porcentuales menor que la de los hombres (31% de los hombres y el 20.4% de las mujeres reciben algún ingreso por parte del sistema de pensiones). Además, incluso si las mujeres alcanzan una pensión, tienden a estar más concentradas en valores bajos comparadas con las que reciben los hombres. Si bien el programa de pensiones no contributivo Colombia Mayor ayuda a mitigar en parte esta ausencia de cobertura del sistema contributivo tanto en hombres como en mujeres, este tiene un alcance limitado y provee recursos relativamente bajos.

La ausencia de ingresos pensionales tiene consecuencias para la distribución de riesgos económicos en los hogares. En general, una parte importante de la protección económica de las personas mayores la están asumiendo las familias, especialmente aquellos en mayor vulnerabilidad económica. La respuesta para cubrir riesgos económicos depende del género de la persona mayor: buena parte de las mujeres mayores que no perciben ingresos viven con miembros jóvenes de la familia, y aquellas que perciben ingresos dependen de transferencias

de otros hogares e institucionales. Por su parte, los hombres tienden a cubrir sus riesgos económicos retrasando su salida del mercado laboral.

Ante este panorama, en el documento se profundiza en mencionar y evaluar políticas destinadas a reducir las disparidades de género en la protección económica en la vejez en Colombia, centrándose en dos factores críticos: la efectividad de estas políticas para reducir las brechas de género y su sostenibilidad fiscal. A partir de experiencias internacionales, se exploran diversas propuestas, como la transición a un sistema de reparto y ahorro, reducción de semanas de contribución para mujeres, bonos por hijos, prestación anticipada (moratoria previsional) y expansión de las pensiones no contributivas. Dichas medidas tienden a cerrar la brecha de acceso a una pensión contributiva entre hombres y mujeres, pero con efectos variables en la brecha de ingresos. En general, dos resultados se destacan en esta evaluación: primero, las herramientas más efectivas para cerrar la brecha de acceso son aquellas que reducen el número de semanas para acceder a una pensión contributiva y (especialmente) la expansión del componente no contributivo del sistema. Segundo, ambos tipos de medidas implican costos fiscales significativos. Al final, la elección de qué tipo de opción seguir dependerá del tipo de contrato social alrededor del cual se logre un consenso.

Finalmente, existen dos elementos que son necesarios para reducir las brechas de género y mejorar la protección social de la población mayor en Colombia que se escapan del alcance de este documento. Es importante continuar la discusión de como cerrar brechas de acceso al sistema de pensiones a través de fomentar más la participación laboral de las mujeres en general, mientras se mantiene o mejora la calidad del empleo que están obteniendo cuando se encuentran empleadas. Es necesario abordar estas desigualdades de género en el mercado laboral y en el sistema de pensiones en esta coyuntura nacional. Se requieren reformas, políticas y medidas que reconozcan y promuevan la igualdad de género en el trabajo, incluida la promoción de la igualdad salarial, la flexibilidad laboral y el reconocimiento, redistribución y compensación de las responsabilidades de cuidado en el sistema de pensiones. Además, en una sociedad que se está envejeciendo, es importante complementar las discusiones de protección económica a la vejez con mejoras en otras dimensiones que afectan a la población mayor, como lo son la adaptación de los sistemas de salud para atender las nuevas necesidades de atención médica y de cuidado y la adaptación de las actividades económicas para atender las demandas de bienes y servicios de las personas mayores.

Referencias

- Corte Suprema de Justicia. (2022). *Modalidad de retiro programado y medidas necesarias para impedir la descapitalización de la cuenta de ahorro individual*. Obtenido de <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2022/05/20/sl1024-2022/#:~:text=c%20Retiro%20programado%20con%20renta,partir%20de%20una%20fecha%20determinada>.
- Bertranou, F. (2021). Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the policy options? *World Development*, 29.
- Casalí, P., Bertranou, P., Cetrángolo, O., Ordoñez, F., & Velásquez, M. (2022). Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe. *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022*.
- Becerra, O., Eslava, M., Perez-Reyna, D., & Zuleta, H. (2022). Regresivo, excluyente e ineficiente ¿qué hacer con el sistema de pensiones? *Nota Macroeconómica No.35*.
- Amarante, V., Colacce, M., & Manzi, P. (2017). The gender gap in pensions in Latin America. *International Social Security Review*.
- Ambler, K. (2016). Bargaining with Grandma: The Impact of the South African Pension on Household Decision-Making. *Journal of Human Resources*.
- ANSES. (s.f.). *Pensión no Contributiva para Madre de 7 hijos*. Obtenido de <https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/como-obtener-mi-pension/como-obtener-una-pension-no-contributiva-pnc/pension-no-contributiva-para-madre-de-7-hijos>
- Bando, R., Galiani, S., & Paul, G. (2022). Another brick on the wall: On the effects of non-contributory pensions on material and subjective well being. *Journal of Economic Behaviour & Organization*.
- Barrientos, A. (2003). What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa. *Institute for Development Policy*.
- Becerra, O. (s.f). The Effect of Future Pension Benefits on Labor Supply in a Developing Economy. *Economic Development and Cultural Change*. Obtenido de <https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/725338>
- Bertrand, M. (2020). Gender in the Twenty-First Century. *AEA PAPERS AND PROCEEDINGS*. doi:10.1257/pandp.20201126
- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M. L., & Villa. (2015). Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. *Nota Técnica 825. Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Cárdenas, M. (2020). *Introducción a la Economía Colombiana*. Bogotá: Alpha editorial. Fedesarrollo.
- Buchely, L., & Castro, V. (s.f.). “Yo me defiendo”: entendiendo la informalidad laboral a partir del trabajo de las mujeres mototaxistas en Barranquilla, Colombia. *Revista CS. Num. especial*, 23-47. doi:<https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.3223>
- Caro, N. (2023). Penalidad a la maternidad: evidencia en el mercado laboral colombiano. *Documento CEDE*.

- Eleveren, A. (2013). A critical analysis of the pension system in Turkey from a gender equality perspective. *Women's Studies International Forum*, 41, parte 1. doi:<https://doi.org/10.1016/j.wsif.2013.04.003>.
- Fenge, R., & Meier, V. (2005). Pensions and Fertility Incentives. *The Canadian Journal of Economics*, 38(1), 28-48. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/3696020>
- Departamento Nacional de Estadística (dane) . (2021). *Personas mayores en Colombia, hacia la inclusión y la participación*. XV Congreso Internacional de Envejecimiento y Vejez: "Década del Envejecimiento Saludable 2020 - 2030". Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2021-nota-estadistica-personas-mayores-en-colombia-presentacion.pdf>
- Departamento Nacional de Estadística. (s.f.). *Proyecciones de Población*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- D'Addio, A. C. (2012). Pension Entitlements of Women with Children: The Role of Credits within Pension Systems in OECD and EU Countries. En R. Holzmann, E. Palmer, & D. Robalino (Eds.), *NONFINANCIAL DEFINED CONTRIBUTION PENSION SCHEMES IN A CHANGING PENSION WORLD* (Vol. 2). World Bank . doi:<http://dx.doi.org/10.1596/9780821394786>
- Fortin , N., Lemieux, T., & Firpo , S. (2010). Decomposition Methods in Economics. *Handbook of Labor Economics*. doi:[http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218\(11\)00407-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218(11)00407-2)
- Galiani , S., Paul, G., & Rosangela, B. (2016). Non-contributory pensions. *Labour Economics*, 38, 47-58. doi:<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2015.11.003>
- Gertler, P., Martinez, S., & Rubio-Codina, M. (2012). Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards. *AMERICAN ECONOMIC JOURNAL: APPLIED ECONOMICS*, 164-192. doi:10.1257/app.4.1.164
- Gough, O. (2001). The impact of the gender pay gap on post-retirement earnings. *Critical Social Policy*, 21(3):311-334.
- Mesei-Roca , A., Ram, & Ramirez-Giraldo, D. (2023). "Gender height dimorphism: An approximation of the living Standards in Colombia, 1920-1990,". *Journal of the Spanish Economic History Association, Asociación Española de Historia Económica*, 19(02), 124-139.
- Industry SuperFunds. (s.f.). *Spouse contributions And splitting your super to your spouse's account*. Obtenido de Industry SuperFund: <https://www.industrysuper.com/understand-super/tax-and-super/spouse-contributions/>
- Jankowski, J. (2011). *Caregiver Credits in France, Germany, and Sweden: Lessons for the United States*. Obtenido de Social Security Office of Retirement and Disability: <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v71n4/v71n4p61.html>
- Jędrzychowska, A., Kwiecień, I., & Poprawska, E. (2020). The Motherhood Pension Gap in a Defined Contribution Pension Scheme—the Case of Poland. *Wrocław University of Economics and Business*,.
- Jefferson, T. (2009). Women and Retirement Pensions: A Research Review. *Feminist Economics*(4), 115-145.

- Laboratorio de Economía de la Educación de la Universidad Javeriana. (2021). *Las mujeres cuentan con más años de educación que los hombres, pero ganan un menor salario*. Obtenido de <https://www.javeriana.edu.co/-/noticia-las-mujeres-cuentan-con-más-años-de-educación-que-los-hombres-pero-ganan-un-menor-salario>
- Lorenzoni, L., Pinto, D., Guanais, F., Plaza Reneses, T., Daniel, F., & Auraaen, A. (2019). Health Systems Characteristics: A Survey of 21 Latin American and Caribbean Countries. *Health Working Papers*.
- Jaimes Builes, M. S., & Mantilla Garcia, D. (2023). *Propuesta de reforma al sistema pensional para la igualdad de géneros*. Facultad de Administración. Universidad de Los Andes.
- Martinez, S., Perez, M., Tejerina, L., & Yarygina, A. (2020). Pensions for the Poor: the Effects of Non-contributory Pensions in El Salvador. *Journal of Economics, Race, and Policy*. Springer, 3(1), 96-115.
- Ministerio de Trabajo. (2023). *Informe de actividades Sector Trabajo al Congreso de la República-2022-2023*.
- Navarro, F. (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. *Asuntos de Género No 139*.
- Porras-Santillana, L., & Rodriguez-Morales, A. (s.f.). “El papá de mi hijo es la calle”: conciliando el trabajo productivo y reproductivo en las calles de Bogotá. *Numero Especial*, 2019.
- Ramirez-Bustamante, N. (2019). “A mí me gustaría, pero en mis condiciones no puedo”. Maternidad, discriminación y exclusión: el paso del trabajo formal al trabajo informal en confección en Colombia. *CS(online)*. (SPE), 241-269.
- Ramírez-Bustamante, N. (2021). Cumplimiento de la regulación y conflictividad laboral en Colombia Contribución a la misión de empleo 2021. *Semillero de Investigación Trabajo y Derecho, Borrador 3(3)*.
- OCDE. (2021). Towards Improved Retirement Savings Outcomes for Women. *OECD publishing*.
- Organización Mundial de la Salud. OMS. (2018). Integrated care for older people: Realigning primary health care to respond to population ageing. *Technical Series on primary health care*.
- Sánchez, M., Stampini, M., Ibararán, P., Vivanco, F., Castillo Martínez, P., Buenadicha Sánchez, C., . . . Okumura, M. (2020). La economía plateada en América latina y el Caribe. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Simon, J. L. (1988). Re-Linking Fertility Behavior and Economic Security in Old Age: Comment on Demeny. *Population and Development Review*, 14(2), 327-331.
- Steinhilber, S. (2006). Gender and Post-socialist Welfare States in Central Eastern Europe: Family Policy Reforms in Poland and the Czech Republic Compared. *In Gender and Spcoa; policy in a global context: uncovering the gendered structure of the social*, 68-86.
- Williamson, J. (2000). Social Security reform: implications for women. *Aging Soc Policy*, 11(4), 41-68.
- Weichselbaumer, D., & Winter-Ebmer, R. (2005). A Meta-Analysis of the International Gender Wage Gap. *Journal of Economic Surveys*, 19(3), 479-511.

- López, A. L. (2019). Evaluación de políticas pensionales para reducir la brecha de género en la etapa de retiro en Colombia. *Documentos de Trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*(67).
- Arza, C. (2015). The Gender Dimensions of Pensions Systems. *Policies and constraints for the protection of older women. UN WOMEN* .
- de Carvalho Filho, I. (2007). Old-age benefits and retirement decisions of rural elderly in Brazil. *International Monetary Fund*(86).
- Superintendencia de pensiones. (s.f.). *Pensión Básica Solidaria (PBS)*. Obtenido de <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-10236.html>
- Joubert, C. (2020). Gender Pension Gaps in a Private Retirement Accounts System. *Development Economics Development Research Group. World Bank*.
- Barr, N., & Diamond, P. (2006). THE ECONOMICS OF PENSIONS. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15–39. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/23607164>
- CEPAL. (2022). Obtenido de Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina : <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=95>
- Ramírez-Bustamante, N., & Camelo-Urrego, P. (2021). *Determinantes de la participación de las mujeres en el mercado laboral*. Quanta-Cuidado y Género.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. (2018). Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados, Metodologías de la CEPAL N° 2.
- Cukrowska-Torzewska, E., & Matysiak , A. (2020). The motherhood wage penalty: A meta-analysis. *Soc Sci Res*. doi:<https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2020.102416>
- Pelletier, R., Patterson, M., & Moyser, M. (2019). The gender wage gap in Canada: 1998 to 2018. *Labour statistics: Research Papers*(2019004).
- ONU mujeres; Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2022). Mujeres y Hombres: Brechas de género en Colombia. Obtenido de <https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/MyH%20BrechasColombia-NOV5-17Nov%20%284%29.pdf>
- Romero-Prieto, J. E. (2018). La maternidad y el empleo formal en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*(268).
- Ramírez-Bustamante, N., Tribín-Uribe, A., & Vargas-Riaño, C. (2016). Capítulo 9. Maternidad y mercado laboral: El impacto de la legislación. En *Maternidad y mercado laboral: El impacto de la legislación*. Banco de la República. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10091>
- Ministerio de Salud; Profamilia. (2015). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud. ENDS*.
- Iregui-Bohórquez, A., Melo-Becerra, L., Ramírez-Giraldo, M., & Tribín-Uribe, A. (2021). *El camino hacia la igualdad de género en Colombia: todavía hay mucho por hacer*.
- Aranco N., B. M. (2022). Envejecer en América Latina y el Caribe: Protección social y calidad de vida de las personas mayores. *Banco Interamericano de Desarrollo. BID*, 156.
- MacLeod, P., Fitzpatric, A., Hamlyn, B., & Jones, A. (2012). *Attitudes to Pensions: the 2012 Survey*. Work and Pensions. TNS BMRB. Obtenido de <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7b25e4ed915d3ed90627c8/rrep813.pdf>

- Agencia Tributaria España. (s.f.). 8.4.6. *Pensiones compensatorias al cónyuge y anualidades por alimentos*. Obtenido de https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/Ayuda/19Presentacion/100/8_4_6.shtml
- Rosenfeld, R. (1996). Women's Work Histories. *Population and Development Review*, 199-222.
- Castiblanco, S. E. (2013). LA CONSTRUCCIÓN DE LA CATEGORÍA DE EMPRENDIMIENTO FEMENINO. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XXI(2), 53-66.
- Becerra, O., García-Huitrón, M., & González-Velosa, C. (2022b). Protección económica de la vejez. *Nota Técnica 2443. Banco Interamericano de Desarrollo*. Obtenido de <https://www.bing.com/ck/a?!&p=cd6d28b3f5ffc392JmltdHM9MTY5ODcxMDQwMCZpZ3VpZD0yYTM4Nzk0Ni00NjAxLTYzMmUtMmI2NC02YWQ4NDIwMTZkMzcmaW5zaWQ9NTE3Nw&ptn=3&hsh=3&fclid=2a387946-4601-632e-2b64-6ad842016d37&psq=Becerra%2c+O.%2c+Garc%c3%ada-Huitr%c3%b3n%2c+M.%2c+and>

Anexo: Una visión integral de la vejez

Junto con los programas de beneficios pensionales, existen otras líneas de acción que requieren un mayor desarrollo en los próximos años: la adaptación de los sistemas de salud para atender las nuevas necesidades de atención médica y de cuidado y la adaptación de las actividades económicas para atender las demandas de bienes y servicios de las personas mayores. Estas necesidades se han venido agrupando en el concepto de Economía Plateada, que se define como “aquella parte de la economía global vinculada al cambio demográfico producido por el envejecimiento de la población cuyo enfoque se centra en las necesidades y demandas de los adultos mayores” (Sánchez, y otros, 2020). Si bien varias de estas dimensiones se escapan del alcance de este documento, es importante destacar otras líneas sobre las cuales se debe desarrollar una política pública integral de protección social y económica a las personas mayores en Colombia.

En primer lugar, a medida que la población envejece, las necesidades de atención médica tienden a aumentar y más servicios de salud son necesarios para la prevención y el tratamiento a largo plazo de enfermedades (Organización Mundial de la Salud. OMS, 2018). El aumento de tasas de enfermedades crónicas, comorbilidades, fragilidad y pérdida de capacidad funcional son características a las que los sistemas de salud deben adaptarse rápidamente. Los requerimientos de salud dejan de limitarse a un diagnóstico y una cura, y se deben transformar para tener un enfoque clínico persistente en el que se acompañe a los pacientes con deterioro de la integridad física y mental, se enseñe a conservar niveles de actividad o nutrición saludables y se monitoreen dificultades para realizar actividades diarias o molestias crónicas. Un resumen con las políticas más importantes evaluadas por la OMS se presenta en el Cuadro 1.

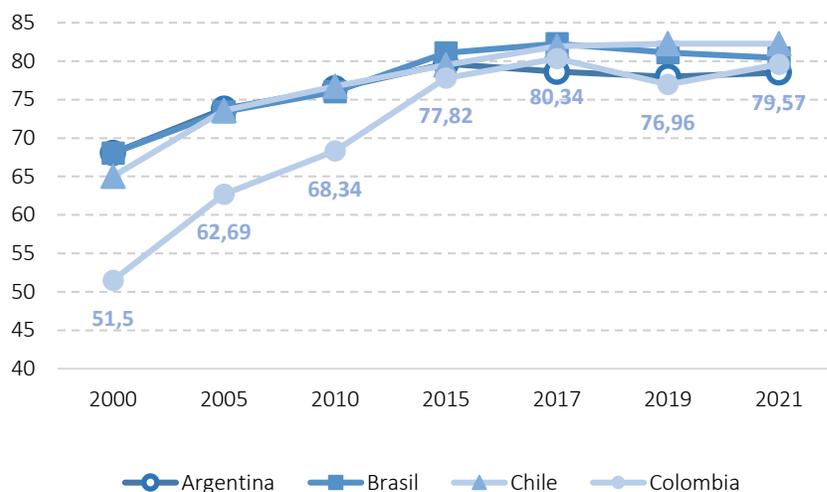
En Colombia, la percepción de un deterioro en el estado de salud y el aumento de enfermedades se da con el aumento de la edad, por lo que el sistema de salud debe evolucionar a ser preventivo, velar sobre la conservación de la independencia física y mitigar los efectos irreversibles sobre la salud. En 2020, las personas mayores de 60 años representaron 45.5% de las personas diagnosticadas con una enfermedad crónica (enfermedades cardiovasculares, hipertensión, asma, bronquitis crónica, lupus, cáncer, diabetes, entre otras), el 44.5% de las personas con alguna discapacidad, y el 6.2% de ellas reportaban tener un estado de salud malo (Departamento Nacional de Estadística (dane) , 2021).

Comparado con países de la región, Colombia ha mostrado notables mejorías en la cobertura de servicios esenciales de salud en las últimas dos décadas. De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud, el índice de cobertura de servicios esenciales de salud²² en Colombia se encontraba en 51.5, una cifra más baja que la de Brasil, Argentina y Chile.

²² Índice de cobertura universal para los servicios esenciales de salud (UHC), calculado por la OMS que mide de 0 a 100 qué tanta cobertura promedio hay para servicios de atención a la maternidad, infancia, infecciones, enfermedades no transmisibles, y servicio y capacidad del sistema.

Sin embargo, el último dato reportado por la Organización Mundial de la Salud para 2021 muestra que Colombia ha llegado a una cobertura del 79.57, acortando en más de 20 puntos su diferencia con otros países de la región (Figura 19).

Figura 19. Cobertura de servicios esenciales de salud



Fuente: Organización Mundial de la Salud, (Organización Mundial de la Salud. OMS, 2018)

Con respecto a las diferencias de género en el acceso a servicios de salud, la evidencia internacional ha mostrado que pocas veces existen diferencias de género en el acceso a servicios de salud. Por ejemplo, mientras que en Argentina, Brasil y Costa Rica no hay una diferencia importante en el acceso, en Perú son más las mujeres entre los 50 y 64 años que acceden a tratamientos, mientras que en México los hombres son quienes más tienen tratamientos para la hipertensión (Aranco N., 2022).

Junto con las crecientes demandas en servicios de salud, el envejecimiento poblacional requerirá mayores demandas de servicios de atención al cuidado de personas dependientes. Fortalecer este servicio debería estar orientado a formalizarlo y evitar la “feminización” del cuidado no remunerado. En América Latina, alrededor del 80% del cuidado a mayores lo realizan las mujeres, por lo que sacar estos costos del hogar y crear espacios de cuidado dentro de la economía reduce los riesgos de fomentar el trabajo no pago, aumenta la calidad y cantidad de los profesionales a cargo de estas labores y fortalece el mercado laboral.

En segundo lugar, los avances tecnológicos, el aumento de tiempo y la perdurabilidad de capacidades físicas y mentales son bases para promover cambios necesarios en las etapas activas de la población adulta mayor.

Por ejemplo, en términos laborales, la población en edad de trabajar disminuirá con el tiempo si el mercado no se ajusta a las tendencias poblacionales, lo que reduce la base de contribuyentes y puede afectar la sostenibilidad fiscal de los sistemas de salud y pensión. La participación de los adultos mayores en el mercado laboral no sólo tiene una motivación económica, sino que promueve mayor calidad de vida al preservar la actividad mental y física

de las personas en edad de retiro, aprovecha el capital humano creado con conocimientos técnicos y experiencia de las personas adultas, y permite la formación en nuevas habilidades, prolongando la educación y capacitación.

Adicionalmente, la transición demográfica genera oportunidades para que el mercado de bienes y servicios se adapte a una demanda con características y necesidades diferentes, buscando soluciones innovadoras tanto desde sus necesidades específicas en movilidad, vivienda y servicios, hasta oficios y desarrollo de emprendimientos para las personas mayores. El consumo de personas de más de 60 años va a representar para 2030 el 30.2% del total en América Latina (Aranco N., 2022).

Algunas de las acciones propuestas por el BID para materializar la economía plateada se presentan en el Cuadro 2 (Aranco N., 2022).

Cuadro 1. Estrategias de cuidado integrado para adultos mayores

- **Integración de la atención clínica:** Comprende una evaluación integral, un plan de cuidado y la cohesión en los tratamientos en los diferentes prestadores del servicio.
- **Intervenciones basadas en evidencia para diferentes niveles de capacidad:** Muchos de los tratamientos a mayores pueden recetarse según su nivel de capacidad intrínseca. Para quienes mantienen niveles estables el énfasis clínico debería ser de prevención de enfermedades y promover actividades que realcen las capacidades motrices y de salud. Para quienes muestran deterioro de sus capacidades la atención médica debe enfocarse en mantener e intentar revertir las pérdidas. Finalmente, para quienes experimentan pérdidas significativas el cuidado médico debería poder compensar por medio de servicios a la dependencia y rehabilitación.
- **Sistemas de información transparentes:**
 - Para el trabajo de equipos multidisciplinarios que son responsables de diferentes etapas de atención
 - Organización y rápido acceso a historial clínico
 - Implementar una búsqueda de casos activa lo que permite identificar, monitorear y apoyar personas mayores en las comunidades que no atienden a citas médicas.
- **Priorizar cuidado en casa o comunidad:** las distancias a centros de atención pueden ser más difíciles de recorrer para personas mayores, por lo que el transporte accesible debe estar disponible. Visitas en casa o atención remota también son una solución que puede explotarse. Finalmente, servicios médicos e instalaciones en casa que involucren profesionales particulares han tenido efectos en reducción de muertes y menores tasas de readmisión a centros médicos.
- **El sistema puede apoyar el cuidado integral:**
 - Adoptando un enfoque que tenga en cuenta las necesidades de los mayores, adaptando las normas y procedimientos clínicos.
 - Evaluar la capacidad del país e identificar brechas y rutas de acción
 - Capacitación de personal para aprovechar sinergias.

Fuente: (Organización Mundial de la Salud. OMS, 2018)

Cuadro 2. Estrategias de la Economía Plateada

- **Salud:** Fortalecimiento de los canales y la atención médica virtual o Telemedicina. Son necesarias a su vez inversiones en medicina preventiva, alimentación saludable o ejercicio para el envejecimiento activo
- **Dependencia Funcional:** Mayor número de pacientes con dependencia funcional abre una oportunidad para desarrollar una oferta de servicios y políticas públicas adecuadas que regulen una nueva industria, como se ha visto en Corea del Sur y Japón.
- **Ahorros y financiamiento:** Son necesarias asesorías financieras para los ahorros de jubilación, y oportunidades para nuevos servicios de ahorro, seguros, hipotecas y créditos para esta generación. Estas acciones se pueden implementar a domicilio, con soluciones tecnológicas o rediseño de productos existentes. Este sector tiene algunas cualidades atractivas para el sector financiero como elevados niveles patrimoniales, diversidad de activos, flujos confiables de pensión y la necesidad de servicios financieros.
- **Vivienda:** Para un envejecimiento en entornos familiares es necesario una adaptación de las viviendas, con espacios más pequeños, disminución de escaleras, barandales y cercanía al transporte público.
- **Movilidad y conexión:** Ajustes en la infraestructura urbana son útiles para mejorar la movilidad segura de los adultos mayores. Cambios en la infraestructura de transporte público o, incluso, autos sin conductor o entrega de alimentos a domicilio. Para los adultos se debería promover la digitalización de los servicios.
- **Fuerza laboral:** Los adultos mayores pueden trabajar más años como empleados o como emprendedores, pues promover su vida laboral permite calidad de vida e implica no perder sus conocimientos técnicos y experiencias de negocio.
- **Educación:** Una oferta educativa individualizada y adaptada permite capacitación para nuevas orientaciones vocacionales.
- **Otros mercados:** Existen nuevas oportunidades de mercado que surgen con oportunidades de consumo más específicas como los viajes de ocio para turistas mayores o incluso el turismo médico. Otros mercados que pueden generar adaptaciones son el de la moda, alimentos, gimnasios y entretenimiento.

Fuente: (Sánchez, y otros, 2020)