

**PALABRAS DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA RIESGO DE LAVADO  
DE ACTIVOS DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA,  
CÉSAR REYES ACEVEDO, EN EL CONGRESO DE ASOFONDOS**

**Cartagena de Indias, abril 11 de 2024**

**“30 años del sistema pensional: hitos y desafíos”**

En nombre de la Superintendencia Financiera de Colombia quiero saludar muy especialmente y agradecer esta invitación al Doctor Santiago Montenegro, presidente de Asofondos, y al Doctor Miguel Largacha, presidente del Consejo Directivo de Asofondos.

Igualmente, quiero saludar y agradecer a quienes me antecedieron en este escenario: Doctor Leonardo Villar, gerente general del Banco de la República, y Doctora Mónica Higuera, directora de la Unidad de Regulación Financiera.

Un saludo también a las directivas y representantes de las AFP presentes hoy aquí, a los servidores del Gobierno Nacional, a los honorables senadores y representantes a la Cámara, a los conferencistas nacionales e internacionales, a los representantes de los medios de comunicación y a todos quienes hacen parte de este evento.

Hoy nos reunimos para conmemorar tres décadas desde la creación del Sistema General de Pensiones. En aquel entonces, la naciente Constitución Política y el momento de desarrollo económico del país sentaron las bases para una reforma estructural del sistema de seguridad social. Siguiendo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, se estableció el sistema pensional que hoy tenemos.

Estos tres decenios han sido testigos de una transformación profunda en el ámbito de la seguridad social y hoy nos reunimos para reflexionar sobre los hitos alcanzados y los desafíos que aún enfrentamos en el camino hacia un sistema de pensiones más equitativo, eficiente, inclusivo y con una mayor cobertura para todos los colombianos.

## I. Algunas cifras del sistema

Actualmente, el sistema cuenta con casi 2 millones<sup>1</sup> de pensionados, de los cuales el 16% es del **Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)** y, de este porcentaje, el 79% corresponde a pensionados a través del Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Así mismo, el 30% son pensionados por invalidez y sobrevivencia y el 54% son mujeres. Los pensionados que reciben mesada de hasta 2 salarios mínimos son el 90% en el RAIS y el 78% en Colpensiones.

Los **Fondos de Pensiones Obligatorias tienen 25,8 millones de afiliados**, de los cuales 12,6 millones son activos, es decir el 49% de los afiliados cotizaron al menos una vez en los últimos seis meses. Los cotizantes activos de hasta dos salarios mínimos son del 78% en el RAIS y 84% en Colpensiones.

Todos estos datos reflejan los problemas del mercado laboral y del desarrollo económico y productivo colombiano, pues la economía no genera el suficiente empleo formal y el 56% de ocupados son informales.

Con relación a los **recursos administrados por el sistema**, las AFP y Caxdac gestionan \$459,5 billones, de los cuales el 88,3% pertenecen a los fondos de pensiones obligatorias, el 4,2% a los fondos de cesantías, el 7,1% a los fondos

---

<sup>1</sup> 1.974.826 de pensionados.

voluntarios y el 0.5% a las reservas administradas por Caxdac. Así mismo, se ha observado un crecimiento de estos recursos en los últimos 10 años de 200%.

## II. Hitos del sistema

Nos gustaría ahora resaltar varios hitos que han contribuido a la consolidación del Sistema durante estos 30 años. Sin embargo, preferimos enfocarnos en tres logros que, desde la perspectiva del supervisor, han sido fundamentales en la consolidación institucional, organizativa y administrativa del sistema, así como en el desarrollo de mecanismos de ahorro voluntario para la protección de la vejez.

En cuanto a la consolidación institucional del Sistema, en 2007 se crearon la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones y la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP. Estas entidades han permitido racionalizar y mejorar la eficiencia de la administración pública, garantizando el cumplimiento de las obligaciones pensionales y fortaleciendo la gestión de fiscalización y cobro de aportes parafiscales. Promoviendo una cultura de cumplimiento en el pago de aportes al Sistema de Protección Social y brindando seguridad y confianza a todos los colombianos.

Por otro lado, la implementación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) ha transformado la seguridad, eficiencia y transparencia del sistema. La PILA simplificó y agilizó los procesos de recaudo y pago de cotizaciones, así como la dispersión de pagos y entrega de información asociada. Esto ha contribuido a controlar la elusión y evasión de aportes a la seguridad social y parafiscales.

El tercer hito que quisiéramos resaltar es la implementación en 2014 del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores más vulnerables mediante el ahorro voluntario. A enero de 2024, el mecanismo cuenta con 979.616 vinculados con

aportes y ha otorgado más de 49.000 rentas, logrando ahorros por más de \$500.000 millones.

### III. Desafíos del sistema

Después de reconocer los hitos alcanzados en los últimos 30 años, es importante mencionar los desafíos que tenemos para desarrollar el sistema y hacerlo más equitativo.

#### a. Las tasas de reemplazo del RAIS son muy bajas

Sin duda, el principal desafío que enfrenta el RAIS es la tasa de reemplazo, ya que a través de ella se cumple la promesa de valor ofrecida por los sistemas pensionales a los afiliados. El principio fundamental de un sistema de pensiones debe ser garantizar a las personas que terminan su vida laboral un ingreso que les permita mantener su calidad de vida hasta el final de sus días. Por lo tanto, se convierte en objetivo primordial garantizar tasas de reemplazo adecuadas para asegurar la eficacia y la equidad del sistema pensional, por cuanto las actuales están muy por debajo de las otorgadas por Colpensiones, lo que está produciendo un desplazamiento continuo y creciente de afiliados del RAIS al RPM por razones obvias.

La forma como estas tasas de reemplazo se pueden aumentar es a través de los rendimientos abonados por la gestión de inversiones y el aumento de las tasas de ahorro.

Por el lado de los rendimientos, si bien en estas tres décadas se ha observado una gestión de portafolios destacada por entidades como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aún queda un largo camino por recorrer para aumentar la tasa de reemplazo y **promover y transformar el mercado de capitales colombiano a través de las inversiones en Colombia.**

Este hecho constituye un reto adicional para las Administradoras, en el sentido de continuar gestionando y acrecentando el ahorro de los colombianos por medio de una asignación estratégica y táctica acorde con el nivel de riesgo de cada uno de los fondos administrados.

Por el lado del ahorro, se han creado incentivos fiscales para ahorrar en los fondos voluntarios de pensiones; sin embargo, estos no han sido suficientes para aumentar el nivel de ahorro pensional en el país, pues hoy los fondos voluntarios administran \$27,7 billones.

Las **bajas tasas de ahorro del país** son el reflejo del elevado consumo, las tasas de desempleo y la informalidad laboral. El 92% del PIB se destina al consumo y la tasa de ahorro se sitúa en un modesto 7,3% del PIB. Por otro lado, durante el 2023 los recursos cotizados a las AFP ascendieron a \$33,5 billones, lo que representa aproximadamente el 2.1% del PIB.

Es evidente que, **si persiste esta tendencia de consumo sin un incremento en el ahorro, no vamos a poder desarrollar la economía ni los mercados de capitales**. Por lo tanto, es necesario aumentarla para lograr una tasa elevada de inversión doméstica que posibilite un crecimiento elevado para poder superar la pobreza y la inequidad. Una fuente de ese ahorro es el ahorro pensional siempre y cuando éste no se destine a inversiones en el exterior, sino a inversiones domésticas.

En el ámbito internacional, se ha adoptado un enfoque innovador para promover el ahorro mediante políticas diseñadas para abordar la inconsistencia intertemporal entre el consumo presente y el consumo futuro. Por ejemplo, algunas jurisdicciones han desarrollado mecanismos para alinear el ahorro futuro con el consumo presente

a través de las compras con tarjeta débito. De manera tal que se destine automáticamente un porcentaje de la compra hacia la cuenta de ahorro pensional.

También, algunas jurisdicciones han establecido programas de "*Matching contribution*", en los que el Gobierno o los empleadores complementan el esfuerzo de ahorro de los trabajadores, mediante un aporte adicional complementario a la realizada por el trabajador.

Desde la perspectiva del supervisor, estas iniciativas podrían servir como base para orientar políticas que generen incentivos al ahorro a largo plazo en Colombia, lo cual constituye un **pilar fundamental para el desarrollo económico sostenible**.

#### **b. Las administradoras como gestoras de información**

Con frecuencia, se pasa por alto la labor que desempeñan las administradoras de fondos de pensiones en la gestión de la información, ya que la atención suele centrarse en la gestión de portafolios.

No obstante, es fundamental reconocer que las administradoras de los dos regímenes pensionales llevan a cabo procesos operativos diarios para abordar una amplia variedad de casuísticas operativas. Estos procesos son cruciales para la consolidación de la historia laboral que los colombianos encuentran reflejada en sus extractos pensionales. Más que un simple requisito administrativo, esta labor constituye un pilar fundamental para garantizar la equidad, transparencia, seguridad y precisión en el cálculo de las pensiones.

Para alcanzar este objetivo, la Superintendencia ha acompañado el continuo fortalecimiento de los procesos y tecnología por parte de las Administradoras y de Colpensiones, en su búsqueda por ser más eficientes y oportunas. Sin embargo, es crucial reconocer que la demanda de los consumidores por procesos más ágiles y

en línea sigue en aumento. Por lo tanto, se hace necesario seguir innovando tanto en los procesos como en la tecnología utilizada para asegurar que el sistema de pensiones pueda adaptarse a las necesidades cambiantes y proporcionar un servicio de calidad que satisfaga las expectativas de los afiliados.

Uno de los principales mecanismos con los que hoy día contamos para lograr una información más completa, es la aplicación de las directrices contenidas en la Circular Externa 024 de 2018 expedida por la SFC, cuyo propósito es promover que las administradoras diseñen esquemas que permitan mantener actualizada la información de los afiliados, identificar los afiliados que están próximos a cumplir a edad de pensión, establecer con los mismos canales de comunicación y lograr la completitud de la historia laboral mediante la revisión anticipada y oportuna de la información previsional de los afiliados al sistema.

Es así como en 2023 las administradoras del Sistema General de Pensiones desarrollaron **Programas para Afiliados Próximos a Pensionarse (PAP)** dirigidos a una población objetivo de 5.474.672 afiliados, logrando que en las AFP entre el 60% y el 80% de los afiliados cuenten con su Historia Laboral consistente al momento del cumplimiento de requisitos de pensión, como resultado de las estrategias de anticipación. Así mismo, en el marco del desarrollo de las estrategias implementadas, en 2023 se realizaron aproximadamente 2.966.000 consultas de historia laboral en la página web de las administradoras, 602.839 solicitudes de corrección de historia laboral y 222.086 aprobaciones.

Sea este el momento para invitarlos a todos a que consultemos nuestra historia laboral para verificar su contenido y que en ella se refleje nuestro devenir laboral.

### **c. La insuficiente cobertura de riesgos por parte de las aseguradoras**

En la concepción del RAIS, las aseguradoras de vida fueron consideradas actores clave para garantizar la protección ante los riesgos de invalidez, sobrevivencia y vejez. Sin embargo, a lo largo de estas tres décadas, se ha observado una disminución significativa en el interés de esta industria por asumir estos riesgos, debido principalmente al aumento del salario mínimo y las sentencias judiciales. Este fenómeno ha resultado en una menor emisión de rentas vitalicias para la vejez y la falta de cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia para algunas AFP.

Para hacer frente a este desafío, en 2015 el Gobierno Nacional estableció el mecanismo de cobertura de salario mínimo. Esta medida garantizó que a partir de 2023 todos los afiliados al RAIS estén protegidos ante los riesgos de invalidez y sobrevivencia otorgados por una aseguradora de vida.

Sin embargo, a pesar de la implementación de este mecanismo, persiste la falta de interés por parte de las aseguradoras en la cobertura de los riesgos asociados a la vejez. Por lo tanto, este seguirá siendo un tema prioritario en la agenda del Gobierno Nacional, con el fin de desarrollar e implementar soluciones innovadoras que ofrezcan una cobertura integral de los riesgos de vejez a los pensionados.

### **d. Tecnología**

Las Administradoras de Fondos de Pensiones deben estar preparadas para afrontar tanto los desafíos como las oportunidades que trae consigo la disrupción tecnológica. La inteligencia artificial y los cambios en la naturaleza del empleo, que se dirige hacia trabajos autónomos y temporales, podrían plantear desafíos adicionales en la cobertura de los sistemas pensionales.



Por otro lado, las administradoras deben aprovechar estas innovaciones para mejorar la eficiencia y la transparencia, desarrollar estrategias de inversión más efectivas, realizar perfilamientos a la medida de los afiliados de acuerdo con sus necesidades, mientras garantizan la seguridad y la privacidad de los datos, al tiempo que se fomenta la competencia en el sector.

Este proceso de transformación no se limita únicamente a las entidades vigiladas; como supervisores, también estamos trazando nuestra propia **hoja de ruta hacia una supervisión basada en la tecnología**, con ejercicios analíticos prospectivos con base en información en línea de las entidades vigiladas.

#### **e. Envejecimiento de la población y bajas tasas de natalidad**

Por otro lado, el envejecimiento de la población está ejerciendo presiones sobre las finanzas públicas, pues el aumento de la esperanza de vida y la disminución de las tasas de natalidad lo que significa que hay menos trabajadores activos para financiar las prestaciones de los pensionados. Por lo que se presentan desafíos en la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas pensionales.

#### **f. Cambio climático**

El cambio climático traerá desafíos diversos y complejos para los sistemas pensionales. En primer lugar, implica la necesidad de adaptar los portafolios de inversión para alinearlos con las transformaciones estructurales del aparato productivo del país hacia una economía baja en carbono, sostenible y resiliente en línea con los objetivos de los Acuerdos de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Esto incluye la exploración de nuevas oportunidades de financiación e inversión en portafolios verdes.

Por otro lado, el cambio climático podría afectar la rentabilidad debido a la volatilidad en los mercados financieros asociada a fenómenos climáticos extremos, regulaciones ambientales más estrictas y cambios en la demanda de energía y recursos naturales. Además, podría influir en la longevidad de la población, ya que condiciones ambientales adversas podrían deteriorar la salud o aumentar el riesgo de desastres naturales, impactando así la esperanza de vida de las personas, los cálculos actuariales y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.

#### **IV. Conclusión**

Estos 30 años han sido de crecimiento y consolidación, pero el futuro presenta tanto oportunidades como desafíos y es fundamental que las Entidades Vigiladas adopten un enfoque innovador y adaptativo para garantizar la sostenibilidad del sistema pensional en los años venideros, en beneficio de las generaciones futuras. Con el compromiso y la colaboración de todos ustedes, confiamos en superar los desafíos y construir juntos un sistema de pensiones más equitativo, eficiente, inclusivo y con una mayor cobertura para todos los colombianos.

Muchas gracias.