

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COLOMBIA
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de los servicios de protección integral a la vejez
▪ Número de CT:	CO-T1507
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Tapia Troncoso, Waldo Andres (SCL/LMK) Líder del Equipo; Bosch Mossi, Mariano (SCL/LMK) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Gonzalez Velosa, Carolina (SCL/LMK) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Arisi, Diego (IFD/ICS); Ariza Donado, Natalia (CAN/CCO); Bustos Rios, Maria Paola (CAN/CCO); Cardenas Garcia, Claudia Mylenna (VPC/FMP); Cardona Rivadeneira, Jaime Eduardo (SCL/SPH); Garcia Huitron, Manuel Enrique (SCL/LMK); Garcia Valero, Andrea Carolina (SCL/LMK); Gomez Gerena, Maria Fernanda (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Gonzalez Rubio, Stephanie (SCL/LMK); Hillman, Eugenio F. (VPC/FMP); Jimenez De Arechaga, Maria Del Pilar (LEG/SGO); Penaherrera Proano, Sebastian (SCL/LMK)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	CO-L1259
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	14 Jul 2020.
▪ Beneficiario:	Gobierno de Colombia, a través de la Administradora colombiana de Pensiones COLPENSIONES
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	36 Meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto 28 de 2020
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y Firmas
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL-Sector Social
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	S
▪ CT incluida en CPD (s/n):	S
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género; Diversidad

### II. Objetivos y Justificación de la CT.

- 2.1 **Los servicios de protección integral a la vejez se componen del sistema de pensiones (SP) y de Servicios Complementarios de Bienestar (SCB).** El SP tiene tres pilares: uno contributivo obligatorio, uno no contributivo y otro intermedio. En el contributivo coexisten y compiten dos regímenes: uno de beneficio definido (Régimen de Prima Media, RPM), gestionado por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y otro de contribución definida (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS), gestionado por administradoras de fondos de pensiones privadas (AFP). El RPM y el RAIS tienen una tasa de contribución de 16% del salario y ofrecen pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Ambos regímenes garantizan una

pensión equivalente al salario mínimo para los afiliados que cumplen con los requisitos de pensión<sup>1</sup>. El pilar no contributivo incorpora un programa para adultos mayores en situación de vulnerabilidad denominado Colombia Mayor. El pilar intermedio, a través del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) ofrece una opción de protección económica a quienes han cotizado al sistema, pero no reúnen los requisitos para pensionarse. Además, quienes ganan menos de un salario mínimo también tienen la opción de realizar aportes voluntarios a BEPS, durante su etapa activa.<sup>2</sup>

- 2.2 **Colpensiones, es un actor fundamental en la provisión de servicios de protección integral a la vejez.** Colpensiones fue creada en 2007 como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo. Su objetivo es la administración estatal del RPM y del mecanismo BEPS. En 2019, pagó pensiones a un millón de adultos mayores, 315 mil pensiones de sobrevivencia y 72 mil pensiones de invalidez (en total, el 88% de los pensionados del pilar contributivo). Además, administró los aportes de 6,8 millones de cotizantes a través del RPM (30% del total de cotizantes), y los ahorros de 1.271.050 colombianos vinculados a BEPS.<sup>3</sup>
- 2.3 **Colpensiones también tiene la responsabilidad de ofrecer SCB a pensionados y beneficiarios BEPS.** Por ello, en 2018 implementó un modelo de servicios para mejorar el bienestar, salud mental y propósito de vida de los adultos mayores. Estos incluyen los programas intergeneracionales de envejecimiento activo como Formadores de Corazón y Generaciones que Conectan.
- 2.4 Diversos estudios han realizado diagnósticos y recomendaciones sobre los problemas y retos que enfrenta el sistema de protección integral a la vejez en Colombia en materia de: instituciones, cobertura, equidad, sostenibilidad, eficiencia y suficiencia.<sup>4</sup> Estas problemáticas son causadas por aspectos relacionados con el diseño al igual que con la gestión, y es en estos últimos en los que se enfoca esta CT.
- 2.5 **Colpensiones enfrenta dificultades para ofrecer de manera eficaz los servicios de protección integral a la vejez a su cargo (RPM, BEPS y SCB).** Esta situación responde a: (i) brechas de eficiencia en la gestión de las prestaciones económicas; y (ii) brechas de acceso a servicios de protección integral a la vejez.
- 2.6 **Las brechas de eficiencia en la gestión de las prestaciones económicas se reflejan en dos aspectos:** (a) deficiencias de la gestión operacional de los procesos; y (b) desactualización y fragmentación de los sistemas tecnológicos de información. El primero se evidencia en: la desarticulación de la estructura organizacional de Colpensiones y un elevado componente manual (alrededor del 50% de las solicitudes

---

<sup>1</sup> En el caso del RPM estos son: (i) edad de pensión (62 años para los hombres y 57 para las mujeres); y (ii) contar con al menos 1.300 semanas cotizadas. En el caso del RAIS son: (i) edad de pensión (62 años para los hombres y 57 para las mujeres); y (ii) 1.150 semanas cotizadas.

<sup>2</sup> Más información, ver: “Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma” (BID, 2015).

<sup>3</sup> Reporte de Gestión de Colpensiones 2019.

<sup>4</sup> Ver: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3554>; <https://www.anif.com.co/> en: publicaciones, libros, *Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)*; <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13889/diagnostico-del-sistema-previsional-colombiano-y-opciones-de-reforma>

de prestaciones económicas se realiza con procesos no automatizados<sup>5</sup>); la limitada interoperabilidad de la información lo cual alarga los tiempos de respuesta (en 2019 el promedio mensual de solicitudes pendientes por resolver sobre reconocimiento de pérdida de capacidad laboral fue 12.500 y casi 5.400 estaban vencidas<sup>6</sup>); y las deficiencias en la base de datos de historias laborales (las historias laborales desde 1976 hasta 1994 están en formato imagen y cerca del 50% no son legibles<sup>7</sup>) que llevan a errores en el reconocimiento y cuantía de la pensión (en 2019 se recibieron 440 mil solicitudes de corrección de historia laboral<sup>8</sup> y se notificaron 80.979 acciones judiciales nuevas o reactivadas en sus diferentes fases procesales<sup>9</sup>). El segundo se evidencia en la inexistencia de una arquitectura de referencia tecnológica de datos, aplicaciones e infraestructura, en la fragmentación elevada de aplicaciones informáticas y la obsolescencia de los sistemas misionales de gestión de la información.<sup>10</sup>

- 2.7 **Lo anterior, incide sobre la pertinencia y oportunidad de beneficios otorgados generando un número importante de solicitudes de corrección, incluyendo acciones judiciales, lo cual produce retrasos y altos costos a la entidad por sentencias relacionadas a procesos pensionales.** Durante 2019, Colpensiones recibió 31.431 tutelas, de las cuales 18,069 (58%) están vinculadas a errores en la definición de prestaciones económicas, historia y medicina laborales y 5,964 (20%) fueron causadas por demoras en emitir respuesta a trámites, PQRS (peticiones, quejas, reclamos y solicitudes) y correspondencia.<sup>11</sup>
- 2.8 **Las brechas de acceso a servicios de protección integral a la vejez se reflejan en dos aspectos:** (a) limitaciones en la oferta de servicios digitales y (b) limitaciones en el acceso y oferta de SCB. El primero se evidencia en el hecho que, según datos administrativos de 2019, sólo el 1,1% del total de trámites y consultas gestionados por Colpensiones se realizan en forma no presencial. El segundo se evidencia en la oferta limitada de SCB y la carencia de una unidad estratégica en la institución que apoye este componente. Esto impacta la calidad de vida del pensionado<sup>12</sup>, genera un desaprovechamiento de las habilidades de los adultos mayores y de las oportunidades económicas que ofrece la silver economía.
- 2.9 Ante este contexto, esta CT tiene como objetivo apoyar los esfuerzos del Gobierno de Colombia (GdC) para fortalecer los servicios de protección económica a la vejez

---

<sup>5</sup> Fuente, Colpensiones, cálculos propios. Colpensiones cuenta con 43 procesos en total, 30 de estos misionales, de los cuales el 50% se han identificado como prioritarios para su automatización

<sup>6</sup> Presentación de Vicepresidencia de Operaciones de RPM. Misión BID marzo 2020.

<sup>7</sup> En la actualidad las historias laborales están guardadas en 16 millones de fotogramas, equivalente a 553 millones de registros.

<sup>8</sup> Presentación de Gerencia de Administración de la Información marzo 2020. Misión BID.

<sup>9</sup> Datos administrativos de Colpensiones según de Dirección de Defensa Jurídica.

<sup>10</sup> Colpensiones cuenta con 137 aplicaciones informáticas, de las cuales 60 son heredadas de la transición del Instituto de Seguros Sociales (ISS) y algunas son críticas para la gestión, como los aplicativos de nómina de pensionados, historia laboral e imputación.

<sup>11</sup> Fuente: Colpensiones, cálculos propios. Los valores corresponden a promedios ponderados del primer y segundo semestre de 2019.

<sup>12</sup> Según un sondeo realizado por Colpensiones en 2019, los pensionados otorgan una calificación de 1 sobre 10 en el ítem vinculado al propósito de vida y crecimiento personal. Esto coincide con evidencia que muestra que, al envejecer, los individuos experimentan transformaciones en sus roles y al dejar de trabajar, pierden espacios de interacción social, sentido de propósito y oportunidades de crecimiento personal.

de Colpensiones vía: (i) fortalecimiento de áreas estratégicas de gestión operacional y tecnológica de Colpensiones; y (ii) apoyo al desarrollo de programas complementarios de bienestar para el adulto mayor.

- 2.10 La CT propuesta está alineada con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS, por su sigla en inglés) (AB-3190-2) en particular con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, por medio de los objetivos de: (i) erradicar la pobreza extrema; y (ii) crear una política fiscal más distributiva. Asimismo, se alinea con las áreas transversales de Capacidad Institucional y Estado de derecho por medio del objetivo de mejorar la institucionalidad del sistema de pensiones para mitigar los riesgos de sostenibilidad fiscal sobre las finanzas públicas del país; con el área de Igualdad de Género y Diversidad al proponer acciones orientadas a fortalecer las instituciones encargadas de identificar y reducir las inequidades al interior del sistema, así como revestirlas de las capacidades y conocimientos necesarios para implementar políticas destinadas a tratar las desigualdades halladas; y con el área transversal de Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, al proponer acciones orientadas a la reducción del uso de recursos energéticos, de insumos como el papel, el combustible y la reducción de índices en emisiones de gases o CO<sub>2</sub>. Se alinea al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) mediante el incremento de instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas. Es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN 2741-7) y la prioridad sectorial de acceso a sistemas de seguridad social adecuados y sostenibles. La CT también es consistente con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1), en particular con sus objetivos: (i) incrementar la pertinencia, la calidad y el volumen del financiamiento del Banco dirigidos a apoyar al sector social; y (ii) fortalecer los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para ser más eficaces y eficientes en sus programas sociales, la focalización en grupos específicos y la ejecución de los proyectos del sector social. Adicionalmente, la CT está alineada con otras actividades del Banco, realizadas a través de SCL/LMK, para fortalecer los sistemas de pensiones de los países de la región, entre ellas la “Red de pensiones en América Latina y el Caribe” (Red PLAC) (RG-T3105) y “Apoyo a políticas públicas para aumentar la cobertura, sostenibilidad y adecuación de sistemas de pensiones en la región” (RG-T3047). También está alineada con la Estrategia de País de Colombia 2019-2022 (GN-2972) en el área de (i) efectividad de la gestión pública; y (ii) movilidad social y consolidación de la clase media.
- 2.11 Esta CT se complementa con el Programa de Transformación Digital del Sistema de Protección Integral a la Vejez de Colpensiones en Colombia (CO-L1259) bajo el objetivo general de: mejorar la eficacia en la gestión de los beneficios de protección económica en la vejez de Colpensiones, y bajo los objetivos específicos de: (i) mejorar la eficiencia de la gestión integral de las prestaciones económicas del RPM; y (ii) cerrar las brechas de acceso a servicios complementarios.
- 2.12 Sustentabilidad. Se espera que las actividades financiadas a través de esta CT tengan un impacto sostenible en el sistema de pensiones de Colombia. Por una parte, las actividades de la CT están alineadas con las prioridades de Colpensiones, que tiene como misión para el año 2022 ser reconocida como la mejor opción de protección de la vejez de los colombianos, por la calidad y efectividad en la atención al ciudadano y la innovación en sus procesos para facilitar el ahorro para la vejez, invalidez y sobrevivencia.

### III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 **Componente 1: Fortalecimiento de áreas estratégicas de gestión operacional y tecnológica de Colpensiones.** El objetivo de este componente es apoyar a Colpensiones a fortalecer su modelo de gestión institucional y tecnológica mediante el fortalecimiento de sus áreas estratégicas de gestión interna. Para esto, se financiarán las siguientes actividades: (i) estudio de profundización del diagnóstico y recomendaciones de la gestión operacional en lo relativo a: automatización de procesos, interoperabilidad de la información y procesos de consolidación las historias laborales; (ii) estudio de profundización del estado actual de la arquitectura empresarial, e identificación de requerimientos relacionados con la armonización y modernización de los sistemas de información; y (iii) realización de un taller con expertos internacionales sobre buenas prácticas relacionadas con la creación de capacidades y el fortalecimiento institucional de entidades pensionales.
- 3.2 **Componente 2: Apoyo al desarrollo de programas complementarios de bienestar para el adulto mayor.** Este componente apoyará a Colpensiones para mejorar el desarrollo e implementación de servicios complementarios de bienestar para afiliados y pensionados. Para ello, se financiarán los siguientes productos: (i) apoyo al diseño y ampliación de servicios de bienestar para pensionados con base en experiencias internacionales que incluirán: servicios virtuales no presenciales y programas intergeneracionales de envejecimiento activo y eventos de silver economía; (ii) apoyo técnico para la implementación, evaluación y monitoreo de los servicios complementarios de bienestar mencionados; y (iii) desarrollo de una estrategia de actualización de datos de contactos de los pensionados y beneficiarios que facilite la ampliación en la cobertura de los SCB.

**Presupuesto Indicativo (US\$)**

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
<b>C1: Fortalecimiento de áreas estratégicas de gestión interna y tecnológica de Colpensiones</b>	Firmas y consultores individuales, logística, servicios para eventos y viajes	<b>US\$160.000</b>	<b>US\$160.000</b>
<b>C2: Apoyo al desarrollo de programas de bienestar para el adulto mayor</b>	Firmas y consultores individuales, viajes	<b>US\$80.000</b>	<b>US\$80.000</b>
<b>Administración e Imprevistos</b>	-	<b>US\$10.000</b>	<b>US\$10.000</b>
<b>Total</b>		<b>US\$250.000</b>	<b>US\$250.000</b>

- 3.3 Para fines de supervisión de la CT propuesta, Waldo Tapia (Especialista Sectorial Senior, líder de equipo), Carolina Gonzalez-Velosa (Especialista Sectorial, líder de equipo alterno) y Andrea García (Analista de Operaciones), estarán a cargo de asegurar el buen desarrollo de los estudios y análisis y de supervisar las actividades para el logro de los resultados previstos. La CT será monitoreada y evaluada de acuerdo con las políticas aplicables del Banco y a través de la Matriz de Resultados.

Los informes anuales y el informe final se prepararán de acuerdo con las instrucciones de donantes.

#### **IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución**

- 4.1 **Ejecución.** Por solicitud del GDC, el Banco administrará y ejecutará los recursos de la presente CT. Se hará cargo de esta tarea la División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) mediante el Especialista Sectorial Senior, Waldo Tapia ([waldot@iadb.org](mailto:waldot@iadb.org)). Esta ejecución se justifica por la experiencia del Banco en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos planteados para este tipo de operaciones, por el conocimiento del ámbito de trabajo de este apoyo operativo y por la orientación de la CT hacia el apoyo al desarrollo de las medidas de política promovidas por otras operaciones en el ámbito de pensiones SCL/LMK. La CT será monitoreada y evaluada de acuerdo con las políticas aplicables del Banco y a través de la Matriz de Resultados. Los informes anuales y el informe final se prepararán de acuerdo con las instrucciones de donantes.
- 4.2 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Para este fin, serán aplicadas la Sección AM-650 del Manual Administrativo “Fuerza de Trabajo Complementaria” para consultores individuales, la política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1) y sus directrices operativas (OP-1155-4) y la política de adquisiciones institucionales del BID GN-2303-20 para servicios diferentes de consultoría.

#### **V. Riesgos Importantes**

- 5.1 El principal riesgo está relacionado con la posibilidad de que no se implementen las opciones de política que surgen como recomendaciones de las actividades de la CT. Este riesgo será mitigado por la experiencia de SCL/LMK en la implementación de operaciones similares destinadas a asesorar a los gobiernos de América Latina en la modernización de sistemas de seguridad social. El riesgo mencionado también será mitigado al participar en diálogos continuos con los tomadores de decisiones en los niveles superiores del gobierno para garantizar que la importancia y las lecciones aprendidas de esta CT sean internalizadas por los funcionarios a cargo de implementar los cambios propuestos.
- 5.2 Otro riesgo está asociado a la calidad y oportunidad de la información proveída por Colpensiones. Esto podría impactar la pertinencia de las estrategias de fortalecimiento propuestas para cada componente de la operación y sus tiempos de implementación. Para mitigar este riesgo, se establecerán canales y frecuencias específicas para realizar requerimientos y transferencias de información con las diferentes áreas encargadas de la entidad. Adicionalmente, se establecerán reuniones para hacer el adecuado seguimiento a la información compartida.

#### **VI. Excepciones a las Políticas del Banco**

- 6.1 La cooperación técnica propuesta no anticipa ninguna excepción a las políticas del Banco.

#### **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 Debido a la naturaleza de esta operación, no se esperan impactos sociales o medioambientales negativos significativos. Con base en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) la cooperación técnica propuesta se clasifica como categoría C. [SPF](#), [SSF](#).

**Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - CO-T1507](#)

[Matriz de Resultados - CO-T1507](#)

[Términos de Referencia - CO-T1507](#)

[Plan de Adquisiciones - CO-T1507](#)