

## OTROS MODELOS PARA UNA SALIDA A LA CRISIS - Un Sistema Gobernable-

2º Congreso de OISS- APESS

Quiero agradecer a la OISS por su amable invitación para que la Superintendencia Bancaria de Colombia participe en su segundo Congreso.

No pueden ser más apropiados el título de este panel y la oportunidad de este seminario. La coyuntura económica (el agotamiento de las reservas del ISS) y legislativa (el proyecto de acto legislativo) obligan a hacer una reflexión sobre el modelo actual que tiene nuestro país para asegurar una pensión a los colombianos al final de su vida laboral o por evento de invalidez o muerte del afiliado.

No es mi propósito en esta presentación hacer ni una semejanza de nuestro sistema, ni una descripción de las reformas que Gobierno y Congreso están proponiendo sobre el sistema pensional colombiano. Quiero simplemente señalar algunas pautas de carácter general de lo que a mi modo de ver, debe estar implícito y contener cualquiera que sea el sistema que se diseñe o proponga para los efectos indicados.

### I. El por qué de las reformas pensionales en el contexto internacional.

Todas las grandes reformas fiscales de los países pasan por la reforma a su sistema pensional.

Ya pasó el “boom” de las grandes concesiones del Estado y de las empresas para sus trabajadores. Los factores demográficos (el envejecimiento de la población, el alargamiento de las expectativas de vida), el aumento en el costo para dar un nivel digno de vida a los pensionados, han hecho que los aportes (del trabajador, del empleador y del Estado) inicialmente previstos para financiar las pensiones sean totalmente insuficientes.

Los compromisos adquiridos para beneficio de pocos son demasiado costosos e impiden un tratamiento equitativo, es decir que más personas accedan a iguales beneficios.

La ampliación de la cobertura, la equidad, la racionalización de los beneficios y, en general, la sostenibilidad del sistema son los objetivos perseguidos en las diferentes reformas.

Tal es el caso de los países de la UE (antiguos y nuevos), USA, América Latina, Asia, Africa, en donde están discutiendo sus reformas con estos objetivos,

atendiendo obviamente sus particularidades; unos han optado por el sistema de beneficios definidos, otros por el de cuentas de capitalización individual y algunos por sistemas combinados. En otros países persiste el sistema público de pensiones contrario a aquellos en que el sistema privado es exclusivo. En fin, son distintas las combinaciones, pero el denominador común es la búsqueda permanente de los objetivos mencionados.

## II. El Sistema Colombiano.

### A. Evolución.

#### 1. Antes de la Ley 100 de 1993.

De un marco legal disperso con esquemas de jubilación con énfasis en la empresa y en las entidades del sector público, se fueron creando innumerables cajas y fondos nacionales, departamentales, municipales o sectoriales para atender las pensiones de los afiliados.

El surgimiento de las cajas y fondos acompañaron el desarrollo de ciertos sectores como el de Ferrocarriles Nacionales, Caprecom para el sector de las comunicaciones (1912), los cafeteros (1936), la Caja de Previsión Social del BCH (1941), Cajanal para empleados del sector público (1945), la de Aviadores Civiles (1956), las Cajas de las Universidades Públicas (Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional), las de los servidores públicos territoriales, etc., hasta llegar a la creación del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales ICSS, a través de la Ley 90 de 1946 en la que se establece la obligatoriedad del seguro social.

#### 2. Ley 100 de 1993.

a. Colombia opta por un sistema dual, con regímenes excluyentes, cuya selección es optativa para el trabajador en la mayoría de los casos: el Régimen de Ahorro individual y el Régimen de Prima Media.

b. Es la primera etapa de racionalización del sistema en donde debe destacarse:

- Eliminación de las entidades del orden nacional y departamental a través de la declaratoria de insolvencia, quedando solo las siguientes administradoras del Régimen de Prima Media: ISS, CAJANAL, CAPRECOM, FONPRECOM, PENSIONES DE ANTIOQUIA y CAXDAC.
- Creación de las administradoras del Régimen de Ahorro Individual bajo el sistema privado (Sociedades Anónimas).
- Reducción de beneficios y aumento de la edad de pensión, creando un régimen de transición y respeto de derechos adquiridos.

### 3. Principales reformas al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993.

#### a. Ley 797 del 29 de enero de 2003

- Señaló el deber de afiliación al Sistema General de Pensiones a los trabajadores independientes y a los vinculados mediante contrato de prestación de servicios, modificó el término para el traslado entre Regímenes Pensionales señalando una prohibición para quienes les falten 10 años o menos para pensionarse, así como el aumento en las cotizaciones al Sistema General de Pensiones.
- Igualmente advirtió varias modificaciones al Régimen de Prima Media con Prestación Definida entre las cuales destacamos el aumento en los requisitos de edad y semanas de cotización para obtener el derecho a la pensión de vejez, el aumento en las cotizaciones obligatorias y en los aportes que se hacen al Fondo de Solidaridad Pensional. La modificación de los criterios para el cálculo de las pensiones de vejez, así como los requisitos para la obtención de las pensiones de invalidez y sobrevivientes, tema este último que también cobijó al Régimen de Ahorro Individual.
- De otra parte, contempló la afiliación obligatoria al Sistema de los trabajadores que ingresen a ECOPETROL y a los educadores que estaban cobijados por un régimen especial.
- En lo que tiene que ver con el régimen de transición esta reforma recogió lo señalado por la jurisprudencia constitucional sobre la excepción para los trabajadores que al 1º de abril de 1994 tuvieran 15 o más años de servicios, relativa a no perder el régimen de transición a pesar de su traslado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, señalando los requisitos para que el retorno al Régimen de Prima Media fuera posible. (Artículo 18 de la Ley 797 de 2003, Declarado Inexequible a través de Sentencia C-1056 de 2003)

#### b. Ley 860 de 2003.

Esta norma señala unos nuevos requisitos para acceder a la pensión de invalidez, pues las modificaciones introducidas por la Ley 797 de 2003 fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional a través de Sentencia C-1056 de 2003, De igual manera desarrolló el tema de la pensión para el personal del DAS, incluido el tema de alto riesgo y su régimen de transición. Desarrolló el tema de la amortización y pago del cálculo actuarial de los pensionados de entidades de seguridad social del sector privado que administren el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

En lo que tiene que ver con el Régimen de Transición señaló un período de vigencia para su aplicación hasta el 31 de diciembre de 2007, fecha a partir de la

cual el único beneficio aplicable sería el de la edad, en lo demás se aplicarían las normas de la Ley 100 de 1993. Este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de Sentencia C-754 de 2004.

c. Proyecto de Acto Legislativo No. 127 de 2004 (acumula el No. 34 de ese mismo año).

Como fundamento del Proyecto de Acto Legislativo que propone la modificación del artículo 48 de la Constitución Política encontramos que sus ponentes han mencionado la necesidad de señalar criterios de sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social y de equidad, para lo cual se ha planteado que a partir del 2008 los requisitos y beneficios pensionales para todos serán los que establezca la Ley del Sistema General de Pensiones así como la eliminación de los regímenes especiales, el señalamiento de un tope máximo para las pensiones y la eliminación de la mesada 14 para los nuevos pensionados.

Se incluye igualmente una salvaguarda que garantiza no sólo el pago de las mesadas pensionales, sino que establece la imposibilidad de reducirlas una vez reconocidas, salvedades necesarias para que el gobierno de turno no pueda afectar el monto de las pensiones ni suspender el pago de las mismas

Se mantiene la prohibición de destinar los recursos del Sistema para fines distintos a las prestaciones que el mismo reconoce.

### III. Problemas y Retos que afronta el Sistema General de Pensiones en Colombia

A. La Información: Tanto la base de construcción del sistema como la de información hacia los afiliados. Falta confiabilidad en las cifras de afiliados, beneficiarios, alcance de los derechos de unos y otros, indeterminación de las cifras del pasivo actuarial, problemas en las bases de datos y en las historias laborales. Todo ello conlleva un manejo ineficiente en la prestación de los servicios, en la emisión y reconocimiento de bonos pensionales y cuotas partes por ejemplo.

B. La Cobertura: Se dijo en su momento que el gran objetivo de la reforma era el aumento de la cobertura. Hay unanimidad sobre que este objetivo no se ha cumplido. Basta para ello observar el número de afiliados sobre población económicamente activa en ambos regímenes y los salarios de los aportantes y afiliados en ambos regímenes.

C. La Dispersión de Normas Aplicables y de Entidades Reconocedoras y Pagadoras de Pensiones.

No obstante que en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 se menciona que sólo las Fuerzas Militares y la Policía, el régimen de las personas vinculadas al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y algunos de los funcionarios de

ECOPETROL son exceptuados de la aplicación de las normas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral, lo cierto es que por diversas razones, entre ellas las originadas en la administración de justicia, hoy quienes están en transición o tienen un régimen especial de pensión derivado de la ley anterior o de convención colectiva, han convertido sus prestaciones en regímenes exceptuados.

Así, aun cuando la Ley 100 de 1993 persiguió la unificación de la normatividad y planeación de la Seguridad Social en Colombia, sus operadores se ven avocados a la aplicación de diversidad de regímenes, sin considerar los criterios que de manera general la ley señaló para todos los afiliados, entre ellos el de la sostenibilidad del Sistema.

Basta mirar con las limitaciones que la información tiene, los datos sobre los pensionados actuales de cada una de las administradoras del Régimen de Prima Media que existen en nuestro sistema, los pensionados por vejez por el régimen general de la Ley 100 de 1993 v.s. los pensionados por los regímenes de transición, así como los diversos regímenes de transición que cada caja administra.

De los anexos que acompañan la presente, relativos a las disposiciones que resultan aplicables con ocasión del Régimen de Transición a que se refiere la Ley 100 de 1993, es evidente la multiplicidad de regímenes legales y disposiciones que aún existen a pesar de que uno de los objetivos que persigue el legislador con el Sistema General de Seguridad Social Integral es el de unificar los distintos regímenes propuestos.

Entidad	Número de Regímenes que aplica con Ocasión de la Transición <sup>1</sup>
Instituto de Seguros Sociales	Ocho (8)
Pensiones de Antioquia	Cuatro (4)
Caprecom	Tres (3)
Fonprecon	Tres (3)
Caxdac	Dos (2)
Cajanal	Treinta y Seis (36)

Lo anterior sin contar con los regímenes convencionales que eventualmente administran las entidades del Régimen de Prima Media, ni los que como resultado de pronunciamientos de la rama judicial se ven avocadas a aplicar, ni tampoco los regímenes aplicables a personas que adquirieron su derecho con anterioridad a la vigencia de la norma.

En el caso de entidades y empresas **reconocedoras y pagadoras** de pensiones distintas a las administradoras del Sistema General de Pensiones, pasa algo similar, si observamos las que están sujetas a la vigilancia y control de

<sup>1</sup> Datos suministrados por las entidades administradoras de pensiones del Régimen de Prima Media

Superintendencias de Sociedades, Puertos y Valores se encuentran alrededor de 516 empresas o entidades que cumplen tal labor y que tienen sus particularidades normativas para efectos del reconocimiento e sus prestaciones. Así mismo en cuanto a lo que se refiere al **pago** de obligaciones pensionales encontramos que en el nivel nacional se encuentran reportadas alrededor de 39 entidades pagadoras entre las cuales se cuentan al ISS, Caprecom, Fondo de Previsión Social del Congreso y el FOPEP (que sustituyó en el pago de sus pensiones a la Caja Agraria, Foncolpuertos, Corporación Autónoma del Valle, Cajanal, Supervalores, Superindustria, Supersociedades), todas con su normativa particular. Por último, a través de las entidades que reportan pagos al Consorcio Prosperar, el cual administra el Fondo de Solidaridad Pensional, encontramos un aproximado de 195 que reconocen y/o pagan pensiones, lo que hace evidente la pluralidad normativa que puede existir para el reconocimiento y pago de estas prestaciones.

#### E. Insuficiencia y limitaciones en la inversión de las reservas.

1. En el régimen de prima media y con las dificultades de la información mencionada, vemos que el tema de reservas viene disminuyendo dramáticamente frente al de las obligaciones actuariales.

2. En el régimen de ahorro individual la gran limitación para obtener una buena pensión dentro de la inversión de los recursos bajo parámetros de seguridad, rentabilidad y liquidez que ordena el artículo 100 de la Ley 100 de 1993, es un mercado de capitales poco profundo e ilíquido en el que el Estado compite con sus propios papeles con los otros emisores para financiar sus gastos y su inversión, haciendo que los portafolios se concentren en deuda pública (interna y externa).

#### CONCLUSIONES:

No importa el sistema que se adopte. Cualquier opción que escoja el país puede ser una solución a la crisis si tiene gobernabilidad para administrarlo.

Las personas deben saber desde el comienzo, cuándo, cómo, dónde y con cuánto se van a pensionar y de esta manera cuáles deben ser sus aportes y en cuáles eventos es posible el cambio de estas reglas del juego.

Para ello:

El sistema debe ser viable y sostenible financieramente.

Las reglas de juego deben ser conocidas y coherentes

Estas reglas del juego deben ser respetadas por todos los jugadores: empleado, empleador, Estado

El Estado debe propiciar mecanismos de seguridad para el sistema con normas claras, fácilmente conocidas por todos los afiliados, administradoras del Sistema profesionales y debidamente supervisadas y una administración de justicia que conozca el régimen y que con sus decisiones contribuya a estos objetivos.

Estamos requiriendo una jurisdicción especializada y un Sistema unificado de reconocimiento y pago de pensiones para el Régimen de Prima Media, donde se fijen criterios claros para quienes participan en su desarrollo.