

Consideraciones del expresidente de la República, Cesar Gaviria Trujillo sobre el sistema pensional y las propuestas adelantadas por el gobierno nacional

Consideramos pertinente iniciar este informe del Sistema pensional colombiano con un diagnóstico que nos aproxime a una identificación de los problemas por resolver. Un sistema de baja cobertura, su inequidad y con problemas para su viabilidad financiera. Este es un tema que no se puede entender con argumentos confusos y propuestas que, de implementarse podrían traer serias consecuencias a los ciudadanos. Y en muchos casos despojarlos, no simplemente de derechos, sino también de bienes fruto de sus ahorros.

Desde el punto de vista legal, hay que remontarse a lo consignado por la Ley 100 de 1993, la cual establece el Sistema de Seguridad Social Integral, conformado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), del cual hace parte el sistema pensional.

A diferencia de lo que ocurre en materia de salud, el marco jurídico de las pensiones ha sido fijado principalmente por leyes ordinarias que han reformado la Ley 100 de 1993 en la cual se estableció por primera vez el sistema dual consistente en un régimen de capitalización y un régimen de prima media.

Hasta el 2005 reformas al sistema general de pensiones se habían hecho por leyes ordinarias. En materia pensional no existía una ley estatutaria que definiera el contenido, los alcances, los límites y las obligaciones correlativas del derecho a una pensión. Sin embargo, el artículo 48 de la Constitución sobre el derecho a la seguridad social, fue adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2005 para introducir parámetros importantes que no estaban en las normas originales de la Constitución de 1991. Y, que tienen por lo menos la misma o más jerarquía de las leyes estatutarias, porque convierten las pensiones en un derecho constitucional, y sin duda las protege al determinar que no se puede desconocer los derechos adquiridos, de los que la pensión es el principal.

También, se introdujo el deber del Estado de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, respetando los derechos adquiridos con arreglo a la ley (pensiones ya otorgadas). Así, como el deber de asumir el pago de la deuda pensional que según la ley esté a su cargo.

En Colombia, de adoptar el sistema que propone el nuevo gobierno que usaron Argentina y Uruguay, no se podría suspender el pago de las pensiones como ha ocurrido en dichos países al agotarse los capitales, que el estado tomó por derecha de los ahorros y contribuciones de los ciudadanos pertenecientes al sistema pensional.

Algunos de los fallos judiciales trasladan al régimen de capitalización las reglas propias del régimen de prima media, y han ordenado indexar con la inflación causada la “mesada” del

pensionado dentro del régimen de capitalización, lo cual puede acelerar la descapitalización y terminar causándole un perjuicio al pensionado.

Por ello, no se puede decir que las intervenciones judiciales en el sistema pensional hayan carecido de trascendencia. Los procesos laborales en materia pensional han aumentado considerablemente. Lo mismo ha sucedido con el alcance de las acciones de tutela. En un principio, la jurisprudencia laboral y la jurisprudencia constitucional tenían diferencias significativas, pero con el paso del tiempo ha tendido a prevalecer en ambas la misma orientación consistente en usar las pensiones para subsanar vacíos en el sistema de protección social.

Por ejemplo, han recibido derecho a acceder a una pensión la compañera permanente al igual que la esposa del difunto, el integrante de una pareja del mismo sexo fallecido, el afectado por un accidente de trabajo que no cumple las semanas de cotización, el hijo (a) en condición de discapacidad que no reúne los requisitos de ley, los trabajadores cuyo contrato de trabajo se extinguió antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 pero que necesitan ese tiempo para acceder a una pensión, entre otros.

En todos estos casos, haber aplicado de manera estricta la letra de la ley vigente habría dejado a una persona vulnerable sin un ingreso del cual sobrevivir, precisamente, porque el sistema de protección social no había previsto la situación o no contiene normas y prestaciones específicas para atender la situación de la respectiva persona. La expansión del respectivo régimen pensional cubre un vacío en el sistema de protección social. Las intervenciones judiciales también han buscado evitar perjuicios para personas que en virtud del régimen de transición establecido por los cambios legislativos en materia pensional estaban próximos a pensionarse, pero no logran hacerlo o, de conseguirlo, recibirían una pensión significativamente inferior. En este caso, el no tener una norma expresa no niega los derechos del sistema de protección social.

Casi 30 años después de la aprobación de la ley 100 que definió el sistema que hoy tenemos, seguimos con coberturas bajas y un sistema altamente inequitativo, debido principalmente al sistema de reparto puro (RPM), a la baja cifra de cotizantes, al aumento de las expectativas de vida.

En la mayoría de los casos el monto de la pensión es muy superior a los aportes realizados durante la etapa laboral porque las pensiones están altamente subsidiadas, tanto en lo que hace al sistema privado como al público.

Solo el 0,1% de las personas en edad de pensión del 10% más pobre de Colombia lo están. Nos tenemos que preguntar si vamos a conservar las pensiones altamente subsidiadas en los dos regímenes. Y en cual medida lo debemos hacer.

La dependencia del sistema pensional del mercado laboral excluye muchas personas de la protección social. Tal vez lo más determinante es que más de la mitad de la población ocupada

no recibe el salario mínimo y por lo tanto no se puede afiliarse. Así mismo, por las características propias del mercado laboral, alta informalidad y alto desempleo, hay grupos poblacionales que no logran ahorrar el capital necesario requerido por el RAIS, o no pueden cumplir con los requisitos necesarios del RPM para pensionarse. Esto ocurre principalmente con las mujeres que en su mayoría son personas de bajo nivel educativo, que tienen edad de jubilación más joven y que tienen una expectativa de vida mayor que los hombres. Tampoco se benefician las personas de bajos ingresos que tienen salarios inferiores al mínimo, pues quedaron excluidas del sistema porque se rechaza su afiliación.

Buscar soluciones a estos problemas también pueden traer consecuencias fiscales negativas de gran importancia, y nos pueden llevar a niveles de endeudamiento insostenibles en lo que hace al presupuesto general de la nación y en el futuro.

- Lo anterior se confirma con un estudio de la ANIF, que afirma que a pesar de la importante cantidad de recursos que cuesta sostener el sistema, la cobertura no ha crecido en la última década. Para el 2022 la cobertura de pensionados sobre el total de la población en edad de pensionarse seguía en los mismos niveles de finales de la década pasada, apenas superando el 20%, tal como lo presenta el Gráfico 1. Es decir, únicamente 1 de cada 5 colombianos en edad de retiro obtiene una pensión.

Gráfico 1. Cobertura SGP (Pensionados / Población en edad de pensión) (%, 2005 – 2022)



No incluye regímenes especiales. A partir de 2021, la información se calcula con el MARCO 2018 de la GEIH

Fuente: elaboración ANIF con base en Superfinanciera, DANE, Asofondos, Banco de la República.

Entendemos los retos que hoy en día tiene nuestro sistema pensional, pero sería un grave error sería implementar una norma de cualquier nivel que permita despojarle el dinero a los contribuyentes y tomarlos por derecha, aduciendo que porque las contribuciones se volverían del Estado para darles un carácter público cuando se paguen en un fondo.

Según las ideas expresadas hasta ahora por el gobierno, supuestamente serían pagadas las pensiones actuales y se liberarían 28 billones de pesos anuales en el presupuesto que se gastarían en quienes no tienen pensión. Esto es muy discutible desde el punto constitucional, y también viola las leyes y fallos jurisprudenciales.

Antes de profundizar en los problemas de la propuesta del gobierno, vale la pena aclarar cómo funcionan las comisiones de los Fondos de pensiones tanto privados que se denominan AFPs como públicos de Colpensiones. A ambos los cubren del RAIS. (Régimen de ahorro individual)

Es falso que los fondos privados de pensiones cobren, como lo ha afirmado el gobierno, el 30% de comisión; en lugar de esto, los aportes en los dos regímenes cobran 3 puntos porcentuales de los 16 que se deben aportar al sistema para la pensión de cada ciudadano, como un cobro por la administración de los recursos. También existe un seguro que al final sigue pagando por aquellos afiliados que se mueren antes de cumplir la edad de jubilación o la de aquellos que quedan en una situación de invalidez, o sea que al final se cobran menos del 3% anteriormente referido para el de derecho al pago de la pensión.

Ahora bien, entrando en detalle de lo que se ha propuesto con normas jurídicas muy discutibles, el gobierno pretende tomar los recursos de las AFPs que hoy pertenecen a cerca de 18 millones de colombianos y que suman cerca de 368 billones para financiar el gasto público corriente, y pagar a los afiliados de Colpensiones que sean adultos mayores en condición de pobreza un subsidio de pensión. Y si algo sobra sería para pagar a los adultos mayores excluidos del sistema. Y se propone tomar, suponemos, recursos de los regímenes especiales, miembros de las fuerzas militares, policía nacional y profesores.

Ahora, esa idea tiene diversos y severos problemas. Uno de ellos, ya referido, es la entrada en vigencia del Acto legislativo #1 del 2005, por lo cual, los ahorros que hacen los afiliados a los fondos de pensiones se consideran un derecho adquirido con protección constitucional. Por otra parte, la propuesta que se ha anunciado tiene un profundo desconocimiento de la ley y de los fallos judiciales esos recursos, que corresponden a los aportes pensionales de las personas, no les pertenecen a los fondos de pensiones, ni a los bancos, ni mucho menos al gobierno, ni hacen parte del presupuesto general de la nación.

Esos recursos son de propiedad exclusiva de los trabajadores, tal y como se encuentra consignado en la ley 100 de 1993 y la ley 797 de 2003. Y el Acto Legislativo # 1 de 2005, este último, fortaleciendo la pensión como un derecho adquirido y uno fundamental que no se puede desconocer y que le genera al Estado la obligación de pagar, bajo cualesquiera circunstancia.

Es decir, tomarlos “por derecha” constituye un acto antijurídico, ya que las cuentas de los afiliados son de su propiedad. Del análisis de las mencionadas leyes se puede concluir que en el RAIS, los aportes pensionales son de propiedad exclusiva del afiliado, identificados a través del número único de identificación en seguridad social, que corresponde a su documento de identidad. Por eso, la afirmación del presidente sobre si un afiliado cotiza en un Fondo Privado es dinero público, no corresponde a la realidad, y más bien contrarían las normas que constituye nuestro Estado de Derecho.

En otras palabras, la propuesta consiste en gastarse los ahorros privados de las personas para endeudarse en el futuro con montos mucho mayores, porque de no haberse gastado hubieran generado importantes rendimientos. De esta manera se estaría generando una deuda futura inmensa, sumada a la deuda pensional ya existente a raíz de los subsidios implícitos con los que se pagan las pensiones.

Utilizar los dineros afiliados al RAIS agravaría los problemas de cobertura, y localización de los subsidios que tiene el sistema. Aparentemente el gobierno espera resolver el déficit del REM tomando los recursos de las AFPS y de los RAIS en lo que tiene que ver con los recursos complementarios aportados por estos para el régimen individual.

Vale la pena cuestionarse: ¿Y si se decide avanzar por este camino que pasaría después de que se agoten los recursos nacionalizados según el punto de vista del gobierno?

Por estas razones las declaraciones gubernamentales de que con recursos del actual sistema puede establecerse una mesada de 500.000 para los 3 millones de adultos mayores es muy loable, pero carecen de una fuente legal de recursos y las que se están considerando son de propiedad de los afiliados. El problema no es con la propuesta sino con la manera de financiarla y con la magnitud de los recursos que se requiere.

Por otro lado, según cálculos de ANIF con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del año 2020, el 74% de esos subsidios, que son del RPM, beneficia al 20% más rico de la población, mientras que tan solo el 0,5% de los subsidios se dirigen al 20% más pobre de la población. Es decir, si estas propuestas llegan a convertirse en políticas públicas, empeorarían las ya débiles finanzas públicas del país que en el caso del presidente Petro deben dirigirse a muchos frentes que son considerados prioritarios.

El gobierno debe estar seguro que de recorrer este camino habrá un cúmulo de demandas de los ahorradores, y de muchas otras fuentes, que establecerán demandas porque la ley, y un Acto legislativo les aseguro que estos recursos siempre serían de ellos y no podrían ser tomados o confiscados por nadie.

Antes de fortalecer el sistema se deben corregir las fallas de fondo, para no seguir acrecentando los problemas ya existentes. Existe el riesgo de desincentivar la afiliación al RAIS (Regimen de Ahorro Individual) y así se generaría un estímulo de trasladarse al Regimen de

Prima Media (REM) causando que menos personas aportaran para financiar la mesada minima universal. Así crece prontamente el riesgo de que el sistema quede desfinanciado. El Fondo de garantías para una pensión minima, se usara para lo faltante pero el acto legislativo no deja margen para aducir como la regla fiscal u otro argumento del mismo tenor .

Uruguay y Argentina tomaron decisiones como las que nos estan proponiendo y ya se llegó al punto de insolvencia donde no se pueden efectuar los pagos pensionales a las personas que han depositado su ahorro durante años.

Es bueno tener en cuenta también, que el sistema fue diseñado cuando la pirámide poblacional permitía crear un sistema de estas características, en un momento cuando la base de aportantes jóvenes era mucho mas amplia que el numero de adultos mayores. La piramide ha cambiado con el paso de los años, haciendo que la base de cotizantes se vuelva insuficiente para cubrir el numero de personas que se pensionaron o se pensionaran en el futuro.

En nuevas normas no se podria excluir del nuevo sistema pensional a personas que que devenguen menos del salario minimo que corresponde a personas con menor educacion quienes como ya se mencionó no han sido admitidas.

En ese sentido aumentar la cobertura, mejorar la focalizacion de los recursos y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema deben ser los ejes de la reforma a presentar y eventualmente aprobar. Es indudable que la reforma del sistema demanda significativos recursos fiscales no cuantificados aún.

Lo que deja ver nuestra argumentación, es que es dificil pensionarse en cualquiera de los regímenes.

El programa de "Colombia mayor" busca aliviar las condiciones de pobreza de los adultos mayores pobres que no reciben una pensión y no se sabe si se agregaran las nuevas pensiones que se piensan pagar.

Hasta aquí nuestro diagnostico, al ser un tema tan delicado el cual afecta transversalmente la vida y el futuro de los ciudadanos, somos conscientes en arrojar solo un diagnostico de la situación presente. Ya que este puede constituir una ventana para establecer propuestas que nos lleven , asistiendo a pensamientos que motiven una discusión razonable del gran problema de las pensiones en Colombia.

Cesar Gaviria Trujillo
Expresidente de COLOMBIA
Director del Partido Liberal

Febrero 17 de 2023