

El anuncio del Gobierno de presentar un nuevo proyecto de ley encaminado a afrontar los problemas del sistema pensional aviva el debate sobre la necesidad de una normativa distinta en la materia.

Bomba pensional, déficit financiero, prestaciones millonarias, desequilibrios y prerrogativas son algunos de los tantos problemas que le achacan al sistema de seguridad social en pensiones desde su creación, a través de la Ley 100 de 1993.

Los regímenes de prima media con prestación definida, ahorro individual e, incluso, los especiales han sido objeto de modificaciones legales y constitucionales. Ejemplo de ello son las leyes 797 y 860 del 2003, que cambiaron los requisitos para obtener las pensiones de invalidez sobrevivientes y vejez; las semanas de cotización y restringieron el régimen de transición.

En ese contexto, los sindicatos critican la administración de los fondos privados, que, a su juicio, han hecho de las pensiones un negocio más en el mercado, mientras que estos alegan la ineficiencia del régimen de prima media. Por estas y otras razones, el Ministerio del Trabajo (Mintrabajo) anunció la presentación de un proyecto de ley encaminado a reformar nuevamente el sistema.

¿Otra reforma?

Según el viceministro de Empleo y Pensiones, Mauricio Olivera, la iniciativa, cuyo articulado se está socializando con la Comisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, no va a incrementar el tiempo de cotización ni la edad de jubilación, sino que busca ampliar la cobertura y garantizar la equidad, surge la duda acerca de la necesidad de la propuesta. Al respecto, Stefano Farné, director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado, considera que sí se requiere una reforma para afrontar el déficit y hacer algunas modificaciones al sistema, pero no para realizar grandes cambios al régimen de prima media.

Aunque las promesas no son nuevas y los resultados obtenidos en otras oportunidades tampoco han sido los deseados, surge la duda acerca de la necesidad de la propuesta. Al respecto, Stefano Farné, director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado, considera que sí se requiere una reforma para afrontar el déficit y hacer algunas modificaciones al sistema, pero no para realizar grandes cambios al régimen de prima media.

Para el consejero de Estado Gerardo Arenas, los diagnósticos que justifican cada reforma pensional siempre son los mismos. Por eso, hay que pensar en una iniciativa que logre la obtención de recursos para el financiamiento del sistema pensional, porque la normativa cada vez hace más difícil adquirir la pensión, como ocurrió con la Ley 797. "La reforma no solo debe estar orientada a modificar requisitos, sino a incluir medidas administrativas y financieras", destaca.

Oscar Dueñas, representante de la Asociación Nacional de Parlamentarios Pensionados, es crítico de la iniciativa: "Es necesaria una reforma para acabar con el régimen de ahorro individual, pues eliminar el de prima media es una equivocación histórica, como pretende el Gobierno. El proyecto agravará los problemas, sobre todo porque no está concertado con todos los colectivos".

Lo mismo opina el presidente de la Confederación de Pensionados de Colombia, Orlando Restrepo, quien asegura que luego de las reformas regresivas anteriores, urge respetar los derechos adquiridos, la estabilidad laboral y concebir la pensión como derecho fundamental.

Por su parte, Omar Pineda, experto en seguridad social, asegura que la norma que se expida debe ir de la mano con una reforma laboral, ser estructural y estar diseñada bajo un esquema de niveles de protección que involucre a todos los actores del sistema y a los regímenes que coexisten, pero no interactúan.

ÁMBITO JURÍDICO intentó comunicarse con Asofondos, el gremio de las administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, pero no obtuvo respuesta.

Cobertura

Cabe resaltar que el artículo 9° de la Ley 797 incrementó, desde el 1° de enero del 2014, la edad de pensión de vejez para la mujer, a 57 años, y para el hombre, a 62 años. Y, a partir del 2015, el



Nueva reforma al sistema pensional: ¿solución al déficit?

número de semanas cotizadas, a 1.300.

De acuerdo con el Mintrabajo, solo el 28,7 % de la población económicamente activa y el 31,9 % de los ocupados están ahorrando para obtener el beneficio pensional, de los cuales, el 29,85 % cotiza al régimen de prima media y el 70,15 %, al de ahorro individual.

Así las cosas, pareciera que hay que tomar otras medidas para mejorar la cobertura, sin olvidar la forma de satisfacer el pasivo pensional. En ese sentido, Restrepo sostiene que se debe enfocar la Ley de Primer Empleo (L. 1429/10), "pues ha fracasado, ya que continúa la tercerización, los contratos de prestación de servicios y la informalidad laboral".

Esta idea es compartida por Pineda, quien sugiere un aumento en los índices de empleo formal, enmarcado en las políticas de trabajo decente. De lo contrario, se fomentaría la evasión y la elusión.

En opinión de Arenas, es necesario fortalecer el financiamiento, lo que implica adoptar medios alternativos a la cotización, como la destinación de recursos públicos al sistema de prima media. Además, la Ley de Pensión Familiar (L. 1580/12) es un mecanismo que permite a más familias obtener la pensión, la cual no genera problemas financieros ni afecta la sostenibilidad, porque son los propios aportes los que la solventan, añade.

A su vez, Farné advierte que la falta de cobertura radica en que las personas no poseen ingresos suficientes. Por tanto, "se deben otorgar subsidios, pero esto implica pagar más impuestos".

Derechos adquiridos vs. sostenibilidad fiscal

Otras normas que juegan un papel trascendental son los actos legislativos 01 del 2005 y 03 del 2011. La primera disposición determina el respeto de los derechos adquiridos, la eliminación de los regímenes de transición y los especiales, con algunas excepciones, y un tope pensional de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), aplicable desde el 31 de julio del 2010. La segunda establece el principio de sostenibilidad fiscal en las finanzas públicas.

En consecuencia, se evidencia un enfrentamiento entre la protección de los derechos adquiridos y la aplicación de la sostenibilidad fiscal, en especial para quienes reciben mesadas desde hace décadas.

De hecho, cursa una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, según el cual las pensiones de los congresistas se liquidarán bajo el último ingreso mensual devengado y no podrán ser inferiores al 75 % de este. Los accionantes alegan la violación de la igualdad y la sostenibilidad financiera.

La expectativa del futuro fallo ha causado un revuelo por las cuantiosas sumas que se están entregando a los beneficiarios. En ese sentido, la Procuraduría General afirmó que el límite del Acto Legislativo 01 no aplica retroactivamente, de forma que no se puede vulnerar la seguridad

Según el Mintrabajo, solo el 28,7 % de la población económicamente activa y el 31,9 % de los ocupados están ahorrando para obtener el beneficio pensional.

jurídica, la confianza legítima ni la cosa juzgada.

Dueñas agrega que los derechos adquiridos "son intocables y, si no fueran absolutos, desaparecerían". A juicio de Restrepo, la bomba pensional está en el sector privado, pues solo 1.032 personas obtienen prestaciones altas, por lo que se deben revisar las que se adquirieron ilegalmente.

En concepto de Farné y Pineda, el déficit lo generan el régimen de transición y los especiales, como el de los militares, ya que las pensiones millonarias que se obtuvieron sin cumplir los requisitos para financiarlas no son justas ni equitativas.

Pineda insiste en que el régimen de transición no es un verdadero derecho adquirido, "como se ha pretendido ver para justificar las pensiones sin límite de cuantía. Por eso, la Corte Constitucional debe afectarlas retroactivamente. De lo contrario, su decisión será un 'saludo a la bandera' y gravoso para el patrimonio pensional".

Otras soluciones

Oscar Iván Palacio, director de la fundación Defensa Ciudadana, propone, entre otros temas, implementar pensiones asistenciales para mayores de 70 años pertenecientes a estratos 1 y 2; limitar a 15 SMLMV las pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes de todos los regímenes; ampliar la edad de retiro forzoso de servidores públicos hasta los 70 años; ratificar nuevos tratados internacionales relacionados con este tema y compilar la normativa que aborde la materia.

Farné es partidario de mantener los fondos privados de pensiones, "por ser útiles como segundo pilar de un sistema pensional, aunque se deben controlar financieramente".

De acuerdo con Arenas, "hay que buscar mecanismos de aseguramiento de las cotizaciones en pensión y salud en épocas de desempleo, teniendo en cuenta que Colombia necesita contar con ambos regímenes, pues se derivan de la Carta Política". Por eso, cree que la privatización total del sistema es inconstitucional y le causaría mucho daño.

Pese a lo anterior, no es claro si una nueva reforma legal solucionará los inconvenientes del sistema pensional. Lo cierto es que estos seguirán latentes, mientras no se tomen medidas drásticas para ponerles punto final.

Pensionados*

Rango salarial (SMLMV)	Cantidad
1	695.351
>1-2	424.096
>2-4	350.099
>4-10	148.572
>10-20	22.663
>20	2.272
Total	1.643.053

* Con corte a noviembre del 2012. FUENTE: Mintrabajo