"Las Pensiones en Colombia de 1823 a la necesidad actual de una reforma"

Universidad de Alcalá de Henares

OISS

Master en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social

Gustavo Riveros Aponte

Madrid, julio de 2002

Nota 1:

Las opiniones, juicios y análisis expresados en esta tesis son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen para nada a la Universidad Alcalá de Henares, ni a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS, ni a las instituciones o entidades donde el autor ha trabajado o donde presta actualmente sus servicios profesionales, ni a quienes han sido sus compañeros de labores durante tantos años.

Nota 2:

Esta Tesis se publica por autorización expresa de la Secretaría General de la OISS y del autor.

Para esta publicación se han hecho algunos pequeños ajustes de forma y contenido que no modifican en nada la esencia de la Tesis sustentada en el mes de julio del año 2002.

In memoriam:

Ulpiano Ayala Oramas +

Hace unos pocos días, estando el suscrito autor de esta tesis acá, en la sede de la OISS en Madrid - España, tuve conocimiento del triste fallecimiento de Ulpiano Ayala.

Quiero aprovechar el momento para agradecerle a Ulpiano sus valiosas enseñanzas con respecto al apasionante tema de las pensiones.

Aunque ya conocía a Ulpiano, fue a finales del año 1999 cuando se conformó el grupo interinstitucional encargado de reflexionar sobre una nueva reforma pensional y del cual hice parte por indicaciones de la entonces señora ministra de Trabajo y Seguridad Social, doctora Gina Magnolia Riaño Barón, cuando tuve la oportunidad de conocer de cerca el pensamiento de economía social y la capacidad para elaborar lineamientos de política social de Ulpiano.

Sea esta la oportunidad de agradecer su generosidad y paciencia para compartir ideas y el respeto por las ideas de los otros.

Cuando le comenté a Ulpiano sobre el planteamiento central de esta tesis y que iba a recomendar no una reforma pensional sino una política de Protección Social basada en las ideas de pilares que tomaron fuerza desde 1994 con el libro "Envejecimiento sin Crisis" del Banco Mundial, y le manifesté la necesidad de tener una clara política de protección social para los adultos mayores y una política de apoyo a los adultos mayores, Ulpiano me hizo varios comentarios y me prestó varias fotocopias de documentos personales que tuve en cuenta durante el proceso de elaboración, junto con los valiosos comentarios del Consejero Presidencial para la Política Social, Mauricio Perfetti del Corral.

Cuando me despedí de Ulpiano en Bogotá, hace unas semanas, le hice un recuento general sobre el hilo conductor de esta tesis. Aproveché para preguntarle qué había pasado con el proyecto de reforma que se radicó en el pasado mes de diciembre.

Ulpiano sonrió y expresó una de sus frases lapidarias, con ese humor negro que lo caracterizaba:

"¡Oyen campanas y no saben dónde!"

Agradecimientos

Dedico estos modestos aportes al tema pensional colombiano a mis compañeros de trabajo de todas las épocas.

Sea esta la oportunidad de agradecer a todas las personas que han trabajado conmigo en diferentes lugares y que me han aportado algún conocimiento sobre el tema pensional colombiano.

En primer lugar agradezco a quienes fueron mis compañeros en la entonces Caja de Previsión Social del Banco Central Hipotecario, quienes cuando inició la vigencia de la Ley 100 de 1993 compartieron conmigo sus conocimientos sobre los regímenes de transición y la pensión compartida, y aprendimos juntos la mecánica del nuevo sistema general de pensiones.

Mi reconocimiento a mis compañeros de la Dirección de Prestaciones Económicas y Servicios Sociales Complementarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Mi gratitud con el equipo de asesores de la señora ministra de Trabajo y de la Dirección Jurídica, quienes con una gran generosidad me compartieron sus conocimientos sobre la minucia de las normas anteriores a la vigencia de la Ley 100 de 1993, al igual que su conocimiento y anécdotas sobre el proceso de elaboración de la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Agradezco además a los integrantes del grupo interno de trabajo del pasivo de Puertos de Colombia (GIT), quienes me pusieron al tanto de la minucia de todo el tema pensional y la judicialización de las pensiones de ese sector.

A mis compañeros de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, Capresub, les agradezco la paciencia para transmitirme no solo la historia de la Caja, sino el detalle de la aplicación de la Ley 100 de 1993 tanto para esa Caja como para el reconocimiento de las pensiones de las personas que estaban en régimen de transición.

Mi deferencia para con los funcionarios de las entidades en cuyas juntas directivas debía el suscrito participar en representación o como apoyo de la señora ministra de Trabajo, como Cajanal, el Fondo del Congreso, el Instituto de Seguros Sociales, ISS, y el Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Los directivos y los equipos técnicos del área de pensiones de esas entidades, no tuvieron ningún reparo en actualizarme sobre los detalles de minucia de las pensiones que manejaba cada entidad.

Mi agradecimiento especial a los equipos de actuaría, nómina, historia laboral y reconocimiento de pensiones, tanto del ISS como de Cajanal y Caprecom por sus valiosas enseñanzas.

Mi más profundo agradecimiento a todos y cada uno de los funcionarios y contratistas de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito público de

Colombia, OBP, por su colaboración con este trabajo. Gracias por la paciencia que han tenido conmigo los dos último años y por su valiosa interlocución en los temas de pensiones y financiamiento de pensiones.

Doy las gracias a todos por la ayuda en la revisión de forma y conceptual de varios capítulos de esta tesis. Gracias a quienes de manera voluntaria sacrificaron su tiempo libre y tuvieron la generosa actitud de ir los días sábados a las bibliotecas a buscar los documentos originales que les sugerí y a quienes me ayudaron con los recortes de periódicos.

Gracias además al equipo técnico conocido como de Dirección de Regulación de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda, por esas charlas enriquecedoras sobre el tema de las pensiones y su financiamiento. Gracias al equipo de Pasivocol por compartir sus experiencias en las regiones.

Un reconocimiento a los ingenieros de la empresa Estrada - Caro por la paciencia y generosidad para compartirme la minucia de las reglas de los bonos pensionales.

También quiero agradecer a otras personas que no han trabajado directamente conmigo pero con las que he interactuado en diversas conversaciones y escenarios sobre las pensiones en Colombia.

En primer lugar quiero agradecer infinitamente al doctor Gerardo Arenas Monsalve, por su generosidad y paciencia, no solo para intercambiar ideas sino por haberme facilitado "fotocopias" de sus manuscritos y apuntes de clase, y sobre todo por sus ideas para abordar el primer capítulo de esta tesis. Gracias al doctor Gerardo Arenas por haberme dicho: "No se ponga a inventar lo que ya está inventado. Use mi periodización y la del doctor Rengifo".

A los Dres Ulpiano Ayala y Mauricio Perfetti del Corral por el apoyo y enseñanzas recibidas durante toda la etapa de preparación de las mesas de concertación de pensiones citadas por el Sr Presidente Pastrana.

Todo mi reconocimiento a la doctora Gina Magnolia Riaño Barón, actual Directora de la OISS en Colombia, por la confianza que depositó en mí cuando ejercía como Ministra de Trabajo y Seguridad Social y por haberme motivado a cursar este Master y a elaborar esta tesis.

Por último, quiero agradecer a mi esposa Olga Lucía Acosta por sus valiosos comentarios y aportes académicos al tema de las pensiones en Colombia. Gracias por la paciencia de escuchar mis planteamientos, y gracias por facilitarme toda su bibliografía y sus apuntes personales.

A pesar de considerar que lo escrito es el resultado de "un trabajo en equipo de varios años", yo soy el único responsable de los errores, incoherencias e inexactitudes que pueda tener esta tesis.

Las Pensiones en Colombia desde 1823 hasta la necesidad actual de una reforma

Índice General

Parte I - Cronología de las pensiones en Colombia desde los Montepíos hasta la crisis de la Ley 100 de 1993

Capítulo 1. Bismarck y Beveridge: fundamentos históricos y su influencia en las pensiones en Colombia (1886-1993)

Capítulo 2. Los montepíos como antecedente conceptual del sistema pensional colombiano

Capítulo 3. Origen de las pensiones en Colombia 1823-1886: de la gracia militar a la gracia civil

Capítulo 4. Cajas de previsión y de protección social en Colombia 1886-1945: origen y desarrollo hasta la Ley 6 de 1945

Capítulo 5. Cajas de previsión y normas 1945-1966

Capítulo 6. La política pública de seguridad social y de pensiones en Colombia entre 1966 y 1993. De la Ley 4 de 1966 a la antesala de la Ley 100 de 1993

Capítulo 7. Las pensiones de las universidades públicas en Colombia. Universidades nacionales y territoriales desde 1823 hasta 1993. Autonomía y regímenes propios

Capítulo 8. Origen de las pensiones otorgadas por entidades o empresas privadas en Colombia 1915-1993. Pensiones del Código Sustantivo del Trabajo y pensiones convencionales

Parte II - Antecedentes de la reforma pensional de 1993 en Colombia

Capítulo 1. La construcción interna de un modelo

Capítulo 2. La reforma pensional de Chile de 1980-1981, la difusión internacional y la visita de José Piñera a Colombia

Capítulo 3. La Misión de Empleo de 1986 y el diagnóstico de las Cajas

Capítulo 4. Fedesarrollo y la revista Estrategia Económica y Financiera 1986-1991

Capítulo 5. El papel de Ulpiano Ayala Oramas en la reforma pensional de 1993

Capítulo 6. El contexto externo y la Constitución de 1991

Parte III - Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993

Capítulo 1. Argumentos contra la reforma pensional. Finales de 1991 al 23 de diciembre de 1993-Antes de la Ley 100 de 1993

Capítulo 2. Sistema General de Pensiones - Ley 100 de 1993

Capítulo 3. Reacciones a la aprobación de la Ley 100 de 1993

Parte IV - Balance crítico de la Ley 100 de 1993 (1994-2002) y fundamentos de una nueva reforma pensional

Capítulo 1. Logros y deficiencias de la Ley 100 de 1993 en el periodo 1994-2002 y necesidad de una nueva reforma pensional

Capítulo 2. La transición demográfica, el bono demográfico y sus implicaciones en una reforma pensional

Capítulo 3. Análisis de reformas paramétricas en el pilar 2 de reparto o Prima media

Capítulo 4. Las fallas estructurales del modelo paralelo de pensiones

Capítulo 5. Políticas de los gobiernos de la época (1993-1998) para implementar la Ley 100 de 1993 en pensiones

Capítulo 6. El trabajo doméstico y el apoyo familiar al adulto mayor como "Informal Intrafamily Support" en el marco de Holzmann y Jorgensen

Capítulo 7. La atención a las personas mayores como política de estado: protección, apoyo y auxilios económicos no contributivos desde el curso de vida y el marco de envejecimiento sin crisis.

Parte V - Historia de los intentos de reforma pensional 1998-2002, sistema de pilares y propuesta de protección social

Capítulo 1. Historia de las discusiones de reforma pensional durante el Gobierno de Andrés Pastrana Arango 1998-2002

Capítulo 2. Sistema de pilares, propuesta del Banco Mundial criticada y enriquecida

Capítulo 3. Diagnóstico sencillo y propuesta de pilares para Colombia

Capítulo 4. Propuesta de reforma de protección social para Colombia

Conclusiones generales

Las Pensiones en Colombia desde 1823 hasta la necesidad actual de una reforma

Introducción General de la Tesis

Esta tesis es un recuento de hechos, de eventos, de situaciones y de propuestas relacionadas con las pensiones en Colombia.

El objetivo central de esta tesis es presentar una propuesta de Protección Social para Colombia, de la cual forman parte una reforma al sistema de pensiones, unas políticas de cuidado para los adultos mayores y unas medidas específicas de atención para los ancianos, especialmente para aquellos en condición de indigencia o sin recursos.

Esta propuesta no surge como un ejercicio normativo aislado, sino como el resultado de un camino de investigación que recorre dos siglos de historia pensional. Para llegar a ella fue necesario hacer un recuento, deliberadamente sintético pero riguroso, de las principales normas y políticas públicas que han configurado el sistema colombiano desde la pensión concedida a Simón Bolívar y a los héroes de la Independencia hasta la necesidad actual, en 2002, de acometer una nueva reforma pensional.

Un elemento transversal que explica la persistencia de la baja cobertura, más allá del diseño y de la administración, es la ausencia de una cultura de la seguridad social en los colombianos, tanto en empleados como en empleadores y en trabajadores independientes.

En el lenguaje cotidiano persiste la expresión "me quitan" para pagarle al Instituto de Seguros Sociales, ISS, cuando el lenguaje propio de la seguridad social sería "yo aporto" a pensiones en el ISS o en un Fondo privado, asumiendo que algún día se llegará a ser viejo y que la vejez no debe convertirse en una carga ni para la sociedad, ni para la familia, ni para el Estado.

Tomar conciencia del "curso de vida" implica construir la propia pensión desde que se inicia la vida laboral, con cotizaciones continuas y con formalización laboral de empleados y de empresas. Sin esa cultura, la afiliación no se transforma en cotización continua y la cobertura no aumenta.

Ese recuento histórico inicia con una interpretación del impacto que tuvieron en América Latina las propuestas formuladas, en épocas y contextos distintos, por Otto von Bismarck y por William Beveridge. No se trata de una historia lineal de trasplantes, sino de una lectura crítica sobre cómo el modelo "bismarckiano", basado en el seguro social contributivo, está ligado al empleo formal, al igual que el modelo "beveridgeano", fundado en la universalidad y en la financiación fiscal para la protección contra la necesidad, permearon -con distorsiones y adaptaciones- la arquitectura institucional colombiana.

En segundo lugar, se incorpora una referencia a los "montepíos", figura que con frecuencia se atribuye erróneamente a una invención latinoamericana, cuando en realidad proviene de la tradición española.

Existe consenso en afirmar que el montepío colonial y republicano, centrado en la protección de la viuda y no del trabajador que envejece, es clave para entender que el punto de partida pensional en Colombia no fue el trabajador, sino la familia del héroe, del militar y del funcionario.

A partir de allí, esta tesis desarrolla un recuento de hechos, normas, jurisprudencia y debates de política pública relacionados con las pensiones, aproximadamente desde 1823 hasta hoy, 2002. Ese arco temporal permite demostrar las tres hipótesis que estructuran este trabajo:

Primera, que el sistema pensional colombiano no nació como un sistema, sino como un "archipiélago" de regímenes exceptuados, Cajas territoriales y privilegios fragmentados consolidados y autorizados para expandirse a lo territorial por la Ley 6 de 1945 y por el Decreto 2767 de 1945.

Segunda, que la Ley 100 de 1993 no fue un trasplante puro del modelo chileno de capitalización individual, sino una hibridación selectiva que consiste en la sistematización de cuatro diagnósticos internos: la Misión de Empleo 1986 (Misión Chenery), estudios de Fedesarrollo 1986-1991, estudios de la Universidad Nacional 1991, y los trabajos de Ulpiano Ayala Oramas que hicieron explícita una deuda pensional oculta que pasó de 30% del PIB en 1992 a 192,36% del PIB en 2000 según Acosta y Ayala (2001). [26].

Dicho incremento no obedece a la mera explicitación contable, sino a que la Ley 100 de 1993 incorporó al balance la totalidad del pasivo latente: bonos pensionales tipo A y tipo B, garantía de pensión mínima de un salario mínimo, y en general el reconocimiento de los tiempos laborados en las más de 1.000 Cajas liquidadas, factores que la contabilidad previa mantenía como deuda implícita no registrada.

Tercera, que sin resolver previamente tres condiciones de arquitectura -historia laboral única y consistente, Fondo de Pensiones Públicas con personería jurídica, FOPEP, y superación del paralelo competitivo entre Prima media y ahorro individual- cualquier ajuste paramétrico de edad, número de semanas o ingreso base sobre el cual se liquida la pensión, resulta insuficiente.

La tesis se organiza en cinco partes que guardan coherencia entre sí:

La Parte I reconstruye la cronología desde Bismarck y Beveridge hasta 1993, demostrando que la dispersión y la inequidad obedecieron principalmente a fallas de diseño, sin desconocer que en la práctica también hubo fallas de administración. La baja cobertura obedece a una falla distinta cual es el mercado laboral colombiano.

En 1984 la Misión Chenery evidenció que solo una cuarta parte de la Población Económicamente Activa, PEA, estaba afiliada y cotizaba de forma continua a pensiones, entendida la cobertura como afiliados privados, públicos e independientes con aportes continuos a la seguridad social. Dicha baja cobertura no se explica por el número de administradoras -puede existir una sola Caja con cobertura universal o más de 1.000 cajas con baja cobertura, como ocurría antes de la Ley 100 de 1993-, sino por la ausencia de obligatoriedad efectiva, por la estructura de informalidad del mercado laboral y por la falta de control para verificar las empresas que evadían la afiliación y el pago de la seguridad social, así como por la ausencia de gestión de cobro frente a empresas que sí afiliaban pero no pagaban a tiempo.

De otra parte, la dispersión en más de 1.000 Cajas que reconocían y /o pagaban pensiones explica la inequidad de los diferentes regímenes pensionales y la carga fiscal de las mismas.

La Parte II analiza la génesis de la Ley 100 de 1993 como resultado de la confluencia de tres saberes: el saber de medición de la Misión Chenery, el saber de formulación de políticas públicas de Fedesarrollo y la revista Estrategia Económica y Financiera y el saber implícito de la Constitución Política de 1991 que permitió que un servicio público fuera prestado por particulares bajo la regulación del Estado.

En la a Parte III de la tesis se hace un balance crítico de la implementación de la Ley 100 de 1993 entre 1994 y 2002.

La Parte IV sistematiza la crisis del modelo pensional paralelo competitivo y demuestra, con ejercicios actuariales con rentabilidades de 4,5% y 5%, que la tasa de reemplazo legal de 65% con 1.000 semanas y 85% con 1.400 semanas es financieramente insostenible con densidades de cotización de 50-55% observadas por el profesor Farné.

En la Parte V de la tesis se cierra el ciclo 1998-2002 y se presenta la propuesta de reforma pensional.

La propuesta no es paramétrica sino de arquitectura: Pilar 1 básico solidario no contributivo para los ancianos indigentes, Pilar 2 contributivo de Prima media con cotizaciones obligatorias por un SMLV, Pilar 3 de ahorro individual complementario, con cotizaciones que superen 1 SMLV y hasta 25 SMLV, Pilar 4 de ahorro voluntario y Pilar 5 de protección y apoyo del adulto mayor.

A su vez, la tesis busca responder a la pregunta que la Ley 100 de 1993 dejó abierta: quién financia la universalidad en una economía con informalidad cercana al 60%, y cómo se protege efectivamente al adulto mayor carente de recursos que nunca pudo cotizar.

Parte I

Cronología de las pensiones en Colombia desde los Montepíos hasta la crisis de la Ley 100 de 1993

Índice

Capítulo 1. Bismarck y Beveridge: fundamentos históricos y su influencia en las pensiones en Colombia (1886-1993).

Capítulo 2. Los montepíos como antecedente conceptual del sistema pensional colombiano.

Capítulo 3. Las pensiones en Colombia entre 1819 y 1886: de la recompensa a los héroes de la Independencia a la gracia regulada por la ley.

Capítulo 4. Cajas de previsión y de protección social en Colombia 1886-1945: origen y desarrollo hasta la Ley 6 de 1945.

Capítulo 5. Cajas de previsión y normas 1945-1966.

Capítulo 6. La política pública de seguridad social y de pensiones en Colombia entre 1966 y 1993. De la Ley 4 de 1966 a la antesala de la Ley 100 de 1993.

Capítulo 7. Las pensiones de las universidades públicas en Colombia. Universidades nacionales y territoriales desde 1823 hasta 1993. Autonomía y regímenes propios.

Capítulo 8. Origen de las pensiones otorgadas por entidades o empresas privadas en Colombia 1915-1993. Pensiones del Código Sustantivo del Trabajo y pensiones convencionales.

Parte I Cronología de las pensiones en Colombia desde los Montepíos hasta la crisis de la Ley 100 de 1993

Introducción general - Parte I

Entre 1819 y 1993 no existió un sistema; existió una sucesión de privilegios políticos.

La pensión nace como honor militar en el montepío de la Real Cédula de 1761: un Fondo cerrado para oficiales, que protege a la viuda y a la hija honesta; no al trabajador que envejece. Entre 1819 y 1886 ese honor se convierte en recompensa a los héroes de la Independencia, y luego en gracia regulada por la Ley 50 de 1886.

No se calcula con semanas; se merece con antigüedad, moralidad y lealtad. El montepío constituye el antecedente conceptual e institucional del sistema pensional como idea de fondo colectivo, mutualidad cerrada y prestación familiar condicionada, aunque no constituye el antecedente técnico de la pensión de vejez del titular.

El tránsito conceptual de la viudedad a la vejez solo se produce con la Ley 50 de 1886 y se consolida entre 1913 y 1945.

Desde el montepío se advierte la ausencia de una cultura de previsión: la pensión se percibe como gracia del soberano y no como derecho construido con aporte. Esa matriz cultural persiste cuando el trabajador percibe la cotización como descuento y no como ahorro propio, y cuando no interioriza que algún día será viejo.

Como se señaló, el cambio de lenguaje es condición para que la afiliación se convierta en cotización efectiva.

Entre 1886 y 1945 esa gracia se "civiliza" (para las personas civiles) y se fragmenta. Cada sector crea su caja -Caja de Auxilios Ramos Postal y Telegráfico creada por la Ley 82 de 1912, antecedente de CAPRECOM, Maestros en 1913, Misión Kemmerer en 1923 con sus propuestas que se materializaron en la Ley 25 del Banco de la República, 5% Fondo Jubilación; la Ley 45 Superintendencia Bancaria- CAPRESUB; la Ley 42 Contraloría General de la República; CREMIL en 1925, Ferrocarriles en 1932. Todas estas obligaciones pensionales surgieron sin articulación, sin reservas matemáticas y con cargo al Tesoro.

Entre 1945 y 1993 esa fragmentación se multiplica. La Ley 6 de 1945 y el Decreto 2767 de 1945 autorizan a cada entidad territorial a crear su propia institución de previsión. La Ley 90 de 1946 crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ICSS, para el sector privado, pero excluye a lo público. En 1993 el país llega a tener más de 1.000 Cajas y entidades de previsión.

Un ejemplo paradigmático de esa atomización es el tránsito de normas docentes hacia beneficios generales, como veremos específicamente en los casos de la pensión de gracia de los docentes y la convalidación de tiempo por escritura de libros.

En el transcurso de esta tesis veremos casos como el del artículo 13 de la Ley 50 de 1886, concebido para incentivar textos de enseñanza con dos años de servicio, y la pensión de gracia de la Ley 114 de 1913 para maestros territoriales, que fueron universalizados por el Decreto 753 de 1974 y por la jurisprudencia del Consejo de Estado de 1984.

De una cartilla rural se pasó a pensiones de congresistas y altos funcionarios, mecanismo que luego se revivió tras la Ley 100 de 1993 para acreditar el régimen de transición del artículo 36.

Capítulo 1. Bismarck y Beveridge: fundamentos históricos y su influencia en las pensiones en Colombia (1886-1993)

Introducción:

Bismarck y Beveridge representan dos arquitecturas opuestas de protección social que llegaron a Colombia por vías doctrinales y legislativas distintas.

La seguridad social en Colombia y en toda América Latina no se entiende sin Bismarck y sin Beveridge, aunque ni Bismarck en 1883 ni Beveridge en 1942 pensaron en América Latina cuando propusieron sus modelos, ni obtuvieron ningún beneficio porque aquí se copiaran.

Esto es lo que explica la teoría de la transferencia de políticas de Dolowitz y Marsh (1996, 2000). Según estos autores, las políticas no solo se imponen. Muchas veces se copian de forma voluntaria. Un país ve lo que otro hizo, le parece útil y lo trae, lo adapta y lo aplica a su realidad. Este es el caso de los seguros sociales en América Latina.

Bismarck no creó los seguros de enfermedad de 1883, de accidentes de 1884 y de vejez de 1889 para exportarlos. Los creó para resolver un problema interno de Alemania: frenar el avance del socialismo, darle estabilidad al trabajador industrial y fortalecer al Estado. Su modelo era contributivo, ligado al trabajo, con cajas separadas por profesión y financiado con aportes de trabajadores y empleadores.

Cuando en Colombia, entre 1886 y 1946, aparecen las pensiones para maestros, militares y empleados públicos y luego la Caja Nacional de Previsión, Cajanal, no se recibe ninguna orden de Alemania.

Siguiendo esta línea argumentativa, se piensa que lo que hay es una copia voluntaria de una idea: que el Estado debe obligar por ley a cotizar para proteger la vejez y la invalidez. Esa idea la traen a Colombia y a toda América Latina abogados y médicos formados en

Europa, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, desde 1919 y las reuniones panamericanas sobre seguridad social.

Con Beveridge pasa algo parecido. En 1942 propone para el Reino Unido un sistema distinto: cobertura para toda la población, no solo para los trabajadores; un solo sistema unificado, financiado en gran parte con impuestos y con prestaciones iguales para todos, para acabar con la pobreza; tampoco lo hace pensando en América Latina ni gana nada si acá se aplica.

Pero su propuesta llega a la región en los años cuarenta y cincuenta como una segunda influencia. Si Bismarck aportó la técnica del seguro con aportes, Beveridge aportó la idea de universalidad y de derecho de todos a la protección.

Por eso en Colombia y en toda América Latina queda un modelo mezclado: con financiamiento y Cajas al estilo "bismarckiano", pero con un discurso de cobertura universal al estilo "beveridgeano".

Dolowitz ayuda a entender por qué esa copia no fue exacta. Él propone preguntarse quién copia, qué copia, de dónde, cuánto copia y qué dificultades encuentra. En nuestro caso, quien copia no es Alemania o Inglaterra, sino Colombia y los demás países latinoamericanos.

Lo que se copia no es la ley completa, sino partes: de Bismarck, la cotización y la afiliación por trabajo; de Beveridge, la aspiración a un sistema único y a la protección como derecho. Y la gran dificultad es que se copian modelos pensados para países industriales con empleo formal, para aplicarlos en países agrarios, con mucho trabajo informal y con pocos recursos del Estado.

Por eso, entre 1886 y 1993, Colombia no tiene un sistema "bismarckiano" puro ni "beveridgeano" puro, sino un sistema dividido en muchas Cajas, con regímenes especiales y con intentos de unificación que llegan con la Ley 90 de 1946 y luego con la Ley 100 de 1993, todavía a medio camino entre las dos lógicas.

Bismarck y Beveridge ofrecen las dos respuestas disponibles para esa necesidad. Las ideas viajan, en términos de Dolowitz, aunque sus autores no pretendan exportarlas, cuando en el país receptor existe necesidad interna de responder a la pobreza, a la vejez y a la búsqueda de legitimidad del Estado. Esa necesidad existió en Colombia y en América Latina desde finales del siglo XIX.

1. El sistema de Bismarck (1883-1889): seguro obligatorio en la Alemania imperial

Otto von Bismarck, canciller del Imperio Alemán entre 1871 y 1890, impulsó tres leyes que constituyen el origen del seguro social moderno. La Ley de Seguro de Enfermedad de 1883 estableció el seguro obligatorio de enfermedad no profesional para los trabajadores

industriales, con Cajas de enfermedad financiadas con aportes del trabajador y del empleador.

La Ley de Seguro de Accidentes de Trabajo de 1884 estableció el seguro obligatorio de accidentes y enfermedades profesionales, financiado por el empleador y administrado por asociaciones profesionales.

En este escenario, la Ley de Seguro de Vejez e Invalidez de 1889 estableció el seguro obligatorio de vejez e invalidez para los trabajadores que llegaran a los 70 años y que hubieran cotizado 30 años, con financiación tripartita del trabajador, del empleador y del Estado.

"El modelo "bismarckiano" se caracteriza por cinco elementos que la doctrina anterior a mayo de 2002 destaca de manera uniforme:

Seguro social obligatorio para categorías profesionales determinadas.

Financiación con aportes del trabajador, del empleador y del Estado.

Administración por cajas o instituciones autónomas por sector.

Prestaciones proporcionales al salario y al tiempo cotizado.

Y reconocimiento de la pensión como derecho adquirido por cotización y no como gracia del Tesoro.

Este modelo se extendió por Europa y por América Latina entre 1890 y 1940.

2. El sistema de Beveridge (1942): seguridad integral en la Gran Bretaña de la guerra

Sir William Beveridge, economista y director de la London School of Economics, fue encargado por el gobierno británico en 1941 de elaborar un informe sobre los servicios sociales existentes. El Informe Beveridge, publicado en 1942 con el título Social Insurance and Allied Services propuso un sistema de seguridad social que cubriera a toda la población.

No solo a los trabajadores industriales, frente a los cinco gigantes del mal: la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la ociosidad.

"El modelo "beveridgeano" se caracteriza por cinco principios: universalidad de la cobertura para toda la población y no solo para categorías profesionales. Unidad administrativa con un solo sistema; uniformidad de la cotización plana y de la prestación mínima; solidaridad financiada con impuestos generales y con cotizaciones; y prestaciones que garantizan un mínimo nacional de subsistencia con posibilidad de prestaciones complementarias.

El concepto de Beveridge inspiró el National Health Service británico de 1948 y la seguridad social universal en los países nórdicos y en América Latina después de 1945. Su importancia para Colombia radica en que aporta los principios de universalidad y solidaridad que el modelo "bismarckiano" no tenía.

3. Influencia de Bismarck en las pensiones en Colombia de 1886 a 1993

En Colombia y en toda América Latina la influencia de Bismarck no llega porque Alemania la imponga. Llega porque aquí se busca copiarla. Es lo que Dolowitz llama transferencia voluntaria: el país receptor ve un modelo que le sirve y lo trae.

Esto se ve en tres momentos. Entre 1886 y 1945 Colombia está en un momento pre-"bismarckiano". Todavía no hay seguro con aportes.

No nos podemos olvidar que para finales del siglo XIX en Colombia hay pensiones de gracia con cargo al Tesoro. La Ley 50 del 11 de noviembre de 1886 es el ejemplo claro: da pensión a los empleados civiles que hayan servido 20 años con inteligencia y "pureza", sin cotizar, como premio, no como derecho por aportes. Es lo contrario a Bismarck, pero muestra la necesidad que luego llevará a copiarlo.

La copia directa empieza en 1945. La Ley 6 de 1945, artículo 18, ordena organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales (hoy Cajanal), y en su artículo 20 en su redacción original crea su capital con aporte del 3% del Presupuesto, 3% del sueldo de empleados, 2% del jornal de obreros y una tercera parte del primer sueldo. (Antes de ley 100 de 1993 el aporte de los empleados era del 5% y del empleador el 8%)

El Decreto 2767 del 9 de noviembre de 1945 permite crear Cajas departamentales y municipales. Aquí ya está la lógica bismarckiana: Caja por sector, afiliación por ser trabajador y financiación con aportes.

La Ley 90 de 1946 es la copia más clara de Bismarck en Colombia y en América Latina. Crea el seguro social obligatorio y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ICSS, para trabajadores particulares, con financiación tripartita y administración autónoma, igual que en Alemania en 1883-1889.

No nos podemos olvidar que la norma de 1946 primero deja por fuera, de forma transitoria, a los trabajadores del Estado que ya están en las Cajas de previsión. Por eso Colombia y la mayoría de países de la región quedan con dos mundos: el seguro para privados y las Cajas para públicos. No es un error; es el resultado de copiar el modelo por partes.

Entre 1946 y 1968 esa copia se fragmenta. La Ley 4 de 1966 reorganiza Cajanal con afiliación forzosa, y requisitos de 20 años de trabajo, y 55 años para hombres y 50 para mujeres, o 25 sin edad y 75% del último sueldo, con aportes de 3% del empleado y 6% del Estado según el Decreto 1743 de 1966.

El Acuerdo 224 de 1966 del ISS, aprobado por el Decreto 3041 de 1966, fija para los privados las semanas y la edad. Colombia llega a tener, como muchos países de América Latina, más de 1.000 Cajas y entidades de previsión. La copia voluntaria de Bismarck funciona, pero se adapta a una lógica de privilegios por sector.

Entre 1991 y 1993 Bismarck sigue vivo. La Constitución Política de 1991, artículo 58, protege los derechos adquiridos.

En esta misma línea argumentativa, se puede constatar que la Ley 100 de 1993, artículos 13, 33, 34 y 36 que mantiene lo esencial del pensamiento "bismarckiano": seguro obligatorio, aportes del trabajador y del empleador, pensión proporcional al tiempo y al salario. Eso es lo que queda de Bismarck en Colombia y en la región: la técnica del seguro.

4. Influencia de Beveridge en las pensiones en Colombia de 1942 a 1993

La influencia de Beveridge en Colombia y en toda América Latina tampoco llega por imposición. Llega por copia voluntaria de una idea, no de una ley completa. Es lo que Dolowitz llama emulación.

Entre 1942 y 1948 Beveridge llega como doctrina. El Informe Beveridge de 1942 y la creación del National Health Service, NHS, británico en 1948 inspiran en Colombia el Acto Legislativo 1 de 1948 y la creación del Ministerio de Higiene con la idea de salud para todos.

No se copia el NHS británico, se copia el principio de universalidad: que la protección debe ser para toda la población, no solo para algunos trabajadores.

Entre 1948 y 1991 Beveridge queda como aspiración sin cumplir en Colombia y en gran parte de América Latina. La proliferación de Cajas al estilo "bismarckiano" impide la universalidad. La visión de Rengifo y Arenas, insiste en que el sistema es fragmentado, sin solidaridad real y sin unidad.

De 1991 a 1993 Beveridge se vuelve norma. La Constitución Política de 1991, artículo 48, dice que la seguridad social es un servicio público obligatorio, bajo la dirección del Estado, con principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y que se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

Por eso no es descabellado afirmar que el artículo 49 de la Constitución Política hace lo mismo con la salud. Aquí entra Beveridge en Colombia y en la tendencia de toda América Latina en los noventa.

La Ley 100 de 1993 es la mezcla de los dos. De Bismarck conserva el seguro obligatorio, la financiación con aportes y la pensión proporcional. De Beveridge toma la universalidad

para toda la población, la solidaridad con el Fondo de Solidaridad Pensional y el régimen subsidiado financiado con impuestos y con aportes de quienes cotizan.

La unidad del sistema en un solo Sistema General y la garantía de un mínimo de un (1) SMLV y un tope hoy de veinte (20) SMLV. En esa arquitectura, la síntesis es de principios: seguro obligatorio "bismarckiano" y solidaridad y universalidad beveridgeana.

La coexistencia de dos regímenes que compiten por el mismo afiliado introduce una antinomia de arquitectura que esta tesis denomina paralelo competitivo, y cuya superación constituye condición previa para la viabilidad del sistema.

El régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 muestra esa mezcla: respeta derechos adquiridos por cotización al estilo "bismarckiano", pero busca incluir a más gente al estilo "beveridgeano". Por eso la Ley 100 de 1993, así como las reformas de los noventa en toda América Latina, no son ruptura sino síntesis.

Capítulo 2. Los Montepíos como antecedente conceptual del sistema pensional colombiano

Introducción

Antes de la seguridad social moderna, los montepíos articularon solidaridad, ahorro y auxilio mutuo con reglas propias.

El montepío no es una pensión en el sentido moderno. No es un derecho universal, no es un seguro de vejez y no es una prestación derivada del trabajo asalariado.

Es una institución de previsión corporativa y mutual, nacida en el Antiguo Régimen (siglo XV en Italia y XVIII en España), que introdujo por primera vez en lo que hoy es Colombia tres ideas que luego serán centrales en el sistema pensional: la cotización obligatoria descontada del sueldo, la existencia de un fondo común con destinación específica y la protección de la familia sobreviviente.

El montepío permite entender por qué entre 1819 y 1886 no hubo sistema de seguridad social y por qué lo que hubo fueron gracias selectivas.

Su lógica no fue la de la solidaridad entre generaciones ni la de la universalidad, sino la de la fidelidad de un cuerpo cerrado -el ejército y, por extensión, los empleados "eminentes"- a cambio de la protección de sus viudas e hijas.

Se podría afirmar que estudiar el montepío es, por tanto, estudiar el ADN del origen del sistema pensional colombiano: honor militar convertido en prestación económica, caridad oficializada y privilegio con cargo al Tesoro.

1. Qué es el Montepío: una mutual cerrada, no un seguro social

El montepío, en su formulación clásica de la Real Cédula de 20 de abril de 1761 de Carlos III, es un Fondo constituido con aportes forzosos de los oficiales -generalmente un cuarto de real por peso, u ocho maravedíes por peso- destinado a pagar asignaciones a viudas, hijos legítimos y, en defecto de estos, a padres legítimos.

Como lo señala Jesús María Rengifo Ordóñez en "La seguridad social en Colombia (1974, 1982)", se trata de una institución de previsión colectiva anterior al seguro social moderno. [1].

Conceptualmente, el montepío se distingue del seguro social por cuatro rasgos: primero, es cerrado, solo protege a los miembros de un cuerpo; segundo, es mutual, se financia con el descuento del propio grupo; tercero, es familiar, protege no al cotizante que envejece, sino a la familia que queda desamparada; y cuarto, es condicionado, la pensión se extingue con la muerte de la viuda, con la mayoría de edad de los varones o con el matrimonio de las hijas.

Sintetizando, no hay vejez del titular, hay orfandad y viudez.

2. Administración y financiación: "arca triclave" y Tesoro

En la Nueva Granada, el montepío se organizó con una junta directiva con sede en Santafé, compuesta por el secretario de Guerra y Marina, el Intendente General y el Comandante General.

De igual forma, los fondos se guardaban en la Tesorería General en un arca triclave, a cargo del Tesorero, el Intendente y el Comandante, cada uno con su llave.

El montepío se "alimentaba" de los descuentos y se sumaban donaciones voluntarias y bienes de miembros sin herederos y, en 1850, 100.000 fanegadas de tierras baldías concedidas por la Ley del 11 de junio de 1850 para recapitalizarlo.

Este diseño revela una tensión conceptual que atraviesa todo el siglo XIX: el Fondo es separado del Tesoro, pero el Tesoro lo garantiza. Cuando los descuentos se desvían a gastos de guerra, como ocurrió desde 1819 y como denunció el secretario de Guerra en 1826, el Fondo quebró y fue asumido por la Hacienda Nacional.

En el contexto anterior podemos afirmar que el montepío es, por tanto, el primer laboratorio de la relación entre cotización y subsidio público.

3. Intermitencia como filosofía de Estado

La historia del montepío es intermitente y esa intermitencia es su lección conceptual más importante. Permaneció vigente hasta 1827, cuando la Ley del 23 de julio de 1827 suprimió las contribuciones al destinarse los descuentos a otros asuntos.

En esta dirección, el montepío se restableció en 1843 mediante la Ley del 9 de junio de 1843, que instituyó cuatro capítulos sobre Fondos, asignaciones, comprobación del derecho y administración, con junta directiva, tesorero en Bogotá y subdirectores en las provincias.

Se consolidó con la Ley del 1.º de junio de 1847 y con el Decreto del 22 de junio de 1847, que obligó a rendir informes cuatrimestrales y que permitió otorgar la pensión independientemente de que la muerte ocurriera en servicio activo, como retirado o con licencia indefinida.

Se extendió a madres de militares no casados o viudos sin hijos, e incluso a familiares hasta cuarto grado.

Se suprimió de nuevo en 1855 por la Ley del 30 de abril de 1855, que incorporó el ramo a la Hacienda Nacional y liquidó sus ingresos, coincidiendo con el movimiento antimilitarista de la facción liberal Gólgota tras la dictadura de José María Melo.

Se recreó en 1890 dentro de la Regeneración para garantizar lealtad castrense, con escala diferencial según grado y pensión de la viuda, equivalente a una cuarta parte del sueldo.

Concluyendo, su permanencia sufrió cambios hasta la suspensión definitiva en 1913.

Esta secuencia no obedece a técnica actuarial. Obedece a filosofía de Estado. Cuando el Estado necesita lealtad militar, restablece el montepío; cuando quiere reducir gasto y los privilegios corporativos, lo suprime. Concluyendo, la pensión es instrumento político, no derecho laboral.

4. Del Montepío a la gracia civil: el puente hacia 1886

Después de 1855 el montepío continúa sin caja, como pensión del Tesoro. El Decreto del 19 de agosto de 1861 concede a viudas, huérfanos y madres de muertos en la guerra federalista la tercera parte del sueldo, y la cuarta parte cuando concurren solo hijos o solo madre.

Bajo esta perspectiva, la Ley 14 de 1882 crea en cada Cámara una comisión de Pensiones y gracias.

El cierre conceptual se produce con la Constitución Política de 1886 y con la Ley 50 del 11 de noviembre de 1886. La Constitución, en su Título III, establece que la ley determinará las condiciones de ascenso y de jubilación de los empleados públicos.

De igual forma, la Ley 50, en sus artículos 11, 12 y 13, fija por primera vez reglas generales para la concesión de pensiones y jubilaciones para destinos de manejo, judiciales o políticos, e inicia la pensión remuneratoria para los maestros con 20 años de servicio.

Capítulo 3. Las pensiones en Colombia entre 1819 y 1886: de la recompensa a los héroes de la Independencia a la gracia regulada por la ley

(De la pensión de Simón Bolívar a la Constitución de 1886).

Introducción

Entre 1819 y 1886 la pensión no fue un derecho laboral universal, sino una gracia concedida por lealtad militar y servicio civil.

Este lapso corresponde a lo que la historia nacional, con Gerardo Arenas Monsalve y Jesús María Rengifo Ordóñez ha denominado el período de dispersión, que se extiende desde el nacimiento de la República hasta 1945, y cuyo subperiodo inicial es 1819-1886. [2].

Durante este período no existe un sistema de seguridad social. No hay cotización obligatoria general, no hay afiliación, no hay entidad administradora única, no hay semanas cotizadas, no hay reservas matemáticas ni cálculo actuarial. No existe pensión de vejez para el trabajador particular ni para el trabajador de base.

Lo que existe son beneficios aislados, de naturaleza castrense, graciosa y asistencial, otorgados de manera dispersa según las necesidades políticas y socioeconómicas del momento. La protección se suple con la solidaridad de los grupos gremiales y militares, con el apoyo castrense y con juntas de socorro vinculadas a la beneficencia católica, que son formas premodernas de asistencialismo y de caridad pública.

Como lo precisa la "corriente" que, a juicio del autor de esta tesis retoma a Rengifo, la pensión no se calculó, se mereció. Lo que esperaba el beneficiario no era una pensión en sentido moderno, sino una dádiva política que las clases dirigentes implementaron para ganarse el favor de ciertos grupos de interés: los militares y los empleados eminentes de la administración.

No hubo negociación activa por parte de los beneficiarios ni derecho exigible judicialmente por cotización.

La pensión fue un privilegio por los servicios prestados a la Patria, no un derecho derivado del trabajo. En este mismo contexto, para que apareciera un genuino Derecho Laboral y, dentro de él, un Derecho de la Seguridad Social, era indispensable la modificación de la estructura social rural, basada en relaciones agrarias, por una sociedad urbana en proceso de industrialización. Esa condición no existió entre 1819 y 1886.

Para comprender este período es indispensable acudir a tres lecturas complementarias: Gerardo Arenas Monsalve, Jesús María Rengifo Ordóñez y José María Samper, constituyente de 1886 y comentarista de su Carta. Arenas y Rengifo ofrecen la periodización y la crítica del sistema; Samper ofrece la clave constitucional de la Regeneración. [2].

A los anteriores se suman las fuentes primarias del siglo XIX: constituciones, leyes, decretos y el Archivo General de la Nación, que permiten entender que los primeros pensionados del Estado no fueron los trabajadores, sino las viudas, las hijas honestas, los padres ancianos de los héroes.

1. El periodo de dispersión: caracterización general

Siguiendo a Gerardo Arenas Monsalve en sus "Las Etapas de la Seguridad Social en Colombia" y a Jesús María Rengifo Ordóñez en "La seguridad social en Colombia", la historia de la seguridad social se divide en etapas. La primera, el período de dispersión, va desde el nacimiento de la República hasta 1945. Dentro de ella se inscribe el subperiodo 1819-1886. [3].

Para Arenas Monsalve y Rengifo, las características de 1819-1886 son precisas. No hay intervención estructurada del Estado en materia de seguridad social. No existe un plan definido de seguridad social y los beneficios se determinan de acuerdo con las necesidades políticas y no a partir de un plan estatal de intervención. Los beneficios son formas premodernas de asistencialismo y de caridad pública vinculadas a la beneficencia católica y al apoyo castrense.

2. El punto de partida de 1819: Bolívar y la seguridad como seguridad del Estado

La idea primigenia de seguridad social en Colombia y en los países bolivarianos se atribuye a Simón Bolívar en el Discurso de Angostura, el 15 de febrero de 1819. Allí enunció que el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política.

Como explican Arenas Monsalve y Rengifo, en el lenguaje de la época esa seguridad no aludía aún a la protección frente a la vejez en sentido moderno, sino a la seguridad militar y policial, la única pensable para una república recién independizada que necesitaba asegurar la continuidad de sus ejércitos y la lealtad de sus cuadros.

El punto de partida pensional no es, por tanto, el trabajador, sino el héroe de la Independencia y su familia.

3. El núcleo pensional del siglo XIX: los héroes, sus viudas, sus hijas y sus padres

El verdadero centro del sistema no es el montepío como institución financiera, sino el militar y su familia extendida, en particular las viudas, las hijas y los padres que quedaban desamparados tras la muerte en combate.

La doctrina suele citar, con Rengifo Ordóñez (1974), dos normas fundacionales que deben destacarse. En primer lugar, el Decreto de 1821, sobre memoria de los muertos por la Patria. Para muchos esta es la primera norma de pensiones para militares por sus aportes a la construcción de la República. Beneficia expresamente a las viudas, a los huérfanos y a los padres de los caídos en combate. Es la primera extensión del honor militar hacia la familia, en particular hacia las viudas y las hijas que quedaban sin sustento. En segundo lugar, se destaca el Decreto de 1823 que otorga pensión vitalicia a favor del Libertador Simón Bolívar. [4].

A mi juicio, para el profesor Arenas Monsalve, estos dos decretos son los primeros antecedentes del sistema general de pensiones en Colombia, pues establecen las bases para otorgar pensiones no por cotización, sino por servicios eminentes prestados a la Nación. [5].

A partir de allí aparecen, de manera lenta pero progresiva y sin articulación, escasas alusiones pensionales. La pensión se otorga siempre bajo la misma lógica: protección selectiva y privilegiada de grupos especializados. La viuda, la hija soltera y el padre anciano del héroe muerto son los primeros sujetos de protección pensional en Colombia, mucho antes que el trabajador particular.

Para la doctrina, este período debe leerse bajo la categoría de asistencia y beneficencia, no de seguro. Las pensiones no son derecho subjetivo exigible por cotización, sino recompensa por servicios distinguidos a la Patria. Por ello, las pensiones de 1819 a 1886 son pensiones de gracia, no pensiones de derecho.

4. La evolución hacia el servidor público "eminente": antigüedad, moralidad y lealtad

A medida que avanza el siglo XIX la pensión de recompensa militar se transforma en pensión para quienes hubieren desempeñado cargos públicos. No se trata aún de una pensión para cualquier empleado, sino para el servidor eminente, el que ha desempeñado cargos por tiempo prolongado, con inteligencia y con pureza. Las condiciones de acceso a la pensión, que se consolidan al cierre del período, condensan el pensamiento de la época y confirman el trípode conceptual del siglo XIX: la antigüedad, la moralidad y la lealtad política.

Para obtener la pensión se exigía:

• Haber desempeñado cargos públicos por tiempo prolongado, con inteligencia y con pureza.

• Comprobar con documentos auténticos los servicios prestados.

• No haber sufrido alcance fiscal o remoción por mal manejo de caudales públicos.

• No haber sido rebelde contra el Gobierno legítimo.

• Haberse inutilizado en el servicio o ser mayor de sesenta años y carecer de medios económicos para subsistir.

• Observar buena conducta y honradez notoria.

Quien cumplía esos requisitos tenía derecho a la jubilación. Quien no los cumplía, quedaba excluido. La pensión no se calculaba con semanas ni con promedios salariales; se merecía por fidelidad y por honorabilidad. El trabajador particular quedó excluido de toda protección. Esta lógica quedó consignada expresamente en la Ley 50 de 1886, que recogió casi literalmente el trípode anterior.

5. El cierre del periodo en 1886: Constitución y Ley 50 de 1886

La Constitución de 1886, en su Título III, estableció que la ley determinaría las condiciones de ascenso y de jubilación de los empleados públicos, entendiendo por ley no solo la expedida por el Congreso sino también los decretos del Ejecutivo.

Fijó reglas generales sobre pensiones y jubilaciones para quienes hubieran desempeñado cargos públicos por tiempo prolongado, con inteligencia y con pureza, que comprobaran con documentos auténticos sus servicios, que no hubieran sufrido alcance o remoción por mal manejo y que no hubieran sido rebeldes contra el Gobierno.

Quien se hubiera inutilizado en el servicio o fuera mayor de 60 años y sin medios económicos, tenía derecho a la jubilación. Confirmó así el trípode conceptual de antigüedad, moralidad y lealtad política.

La pensión de gracia para los maestros nace, no de la Constitución, sino de la Ley 50 del 11 de noviembre de 1886. Los artículos 12 y 13 de la Ley 50 de 1886 iniciaron el establecimiento de reglas para la concesión de pensiones en el caso de los empleados de la instrucción pública. La ley 50 de 1886 fue una de las primeras leyes que fijó reglas sobre el tema de la jubilación y la concesión de pensiones, específicamente para los maestros de la instrucción pública, con una pensión remuneratoria por 20 años de servicio.

José María Samper, autor de Derecho público interno de Colombia y uno de los redactores de la Constitución de 1886, ofrece la clave constitucional para entender este cierre. Samper

explica que la Constitución de 1886 no consagra la seguridad social. El artículo pertinente se refiere a la Beneficencia Pública.

Según el concepto del mismo Samper, la transformación de lo que con la Constitución de 1886 se llamó Beneficencia Pública hacia el servicio de Asistencia Oficial era una reforma necesaria. No posible, bajo el argumento de los pocos dineros que se destinaban a la misma.

En su análisis de cada capítulo de la Constitución de 1886 Samper señala que el trabajo es una obligación social que gozará de la especial protección del Estado, pero sin derivar de allí un sistema de pensiones.

La pensión sigue siendo una liberalidad del Estado para premiar lealtad política y militar. La asistencia es caridad oficializada, no seguro. El Estado no recauda para pensiones, sino que concede pensiones con cargo al Tesoro como gasto discrecional. No existe aún el principio de solidaridad contributiva.

6. Anexos del capítulo

6.1. Las Constituciones de Colombia entre 1819 y 1886 y la protección social, la vejez y las pensiones.

La Constitución de 1821, producto de la unión de los pueblos de Venezuela y de la Nueva Granada propuesta por Bolívar, consagró un ejecutivo poderoso, el centralismo político y administrativo y la protección de la libertad de los ciudadanos para reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad, conforme al artículo 157.

No se determinó aún que las pretensiones sociales, como la seguridad social, fueran competencia del Estado, dejándoles a los entes privados la tarea social.

Sin embargo, desde 1821 se promulgó una ley para otorgar rentas vitalicias a las viudas de los combatientes de la Guerra de la Independencia, vigente hasta 1843, cuando se restableció el Montepío Militar como Caja por Ley del 9 de junio de 1843.

Concluyendo, las primeras normas estuvieron dirigidas a proteger a determinados servidores públicos, en especial a los militares.

De otra parte, recordamos que la Constitución Política de 1830, sancionada tras la disolución de la Gran Colombia, tuvo una vigencia muy corta y no estableció un régimen de protección social ni de pensiones. Se limitó a organizar el Estado y a reconocer los derechos civiles, sin mencionar la vejez ni la seguridad social como deber del Estado.

En materia pensional, su importancia radica en que el Decreto del 5 de junio de 1837 precisó que serían otorgadas pensiones a las viudas y huérfanos de los granadinos del Ejército que desde 1830 en adelante, hubiesen muerto en servicio activo o por consecuencia de haber prestado sus servicios. Solo quienes habían luchado por restablecer el orden

constitucional creado por la Constitución Política de 1832 tenían derecho a la pensión. La Constitución no consagró aún la protección a la vejez como derecho.

La Constitución de 1843, de corte centralista y conservador, mantuvo la concepción de la pensión como una gracia del Ejecutivo y no como un derecho. Durante su vigencia se expidieron la Ley del 27 de junio de 1843 y la Ley del 9 de junio de 1843, que restablecieron el Montepío Militar como una Caja pensional con cuatro capítulos: fondos, asignaciones, modo de comprobar el derecho y dirección y contabilidad. En el marco de esta Constitución la protección social continuó entendida como beneficencia pública a cargo del Estado y de la Iglesia; no como seguridad social.

La Constitución de 1853, de corte liberal y federalista, suprimió la pena de muerte por delitos políticos y amplió las libertades, pero no consagró la protección a la vejez. Durante su vigencia se produjo la liquidación del Montepío Militar por la Ley del 30 de abril de 1855, que fijó las reglas de distribución del activo y ordenó liquidar todos sus ingresos hasta el 31 de marzo de 1855, incorporando el ramo a la Hacienda Nacional.

Con la anterior norma el Estado asumió directamente, con cargo al Tesoro, el pago de las pensiones declaradas y por declarar. Además, se evidenció que no había reservas actuariales y que el fondo estaba en ruina.

La Constitución de 1858, que creó la Confederación Granadina, organizó el país como una federación de estados soberanos y no estableció un sistema de seguridad social. Las pensiones continuaron siendo recompensas graciosas otorgadas por el Congreso o por el Ejecutivo, sin un criterio de universalidad ni de vejez.

La Constitución Política de Rionegro de 1863, de los Estados Unidos de Colombia, consagró el federalismo radical y las libertades absolutas, pero tampoco determinó que las pretensiones sociales, como la seguridad social, fueran competencia del Estado. Durante su vigencia se expidió el Decreto del 19 de agosto de 1861, que concedió pensiones a las viudas, huérfanos y madres de quienes hubiesen muerto durante la guerra civil a favor del federalismo; pagaderas por el Tesoro de la Unión con la tercera parte del sueldo mensual del oficial, o la cuarta parte si concurrían solo hijos o solo viuda. [3].

La Constitución Política de 1886 no consignó la noción de justicia social ni la función social de la propiedad. La noción de justicia social, intervención del Estado para mínimos de protección y asistencia pública como función estatal, fue introducida por la reforma del Acto Legislativo 1 de 1936. No obstante lo anterior, fue bajo su vigencia que se expidió la Ley 50 de 1886, del 11 de noviembre, Diario Oficial No. 6.871 del 25 de noviembre de 1886, que fija reglas generales sobre concesión de pensiones y jubilaciones y deroga la Ley 14 de 1882.

La Ley 50 de 1886 dispuso que toda pensión del Tesoro Nacional es, por naturaleza, una recompensa a los grandes o largos servicios prestados a la Patria, por lo que goza de un carácter exclusivamente personal, conforme al artículo 5º. De otra parte el artículo 11 estableció que los empleados civiles que hayan desempeñado con inteligencia y "pureza" destinos o empleos de manejo, judiciales o políticos, por veinte años por lo menos, que comprueben con documentos auténticos sus servicios y que no hayan sufrido alcance ni remoción por mal manejo, incuria u omisión, tienen derecho a la pensión de jubilación, siempre que comprueben justa opción a recompensa: haberse inutilizado en el servicio, no tener medios de procurarse la subsistencia o ser mayor de 60 años. Como dato importante tenemos que la vejez aparece por primera vez como causal autónoma a los 60 años, sin exigir aportes previos. [7].

6.2. La pensión de Simón Bolívar 1823.

Al renunciar a la presidencia, el Congreso de Bogotá confirmó un Decreto de 1823 que le acordaba al Libertador Simón Bolívar una pensión anual de 30.000 pesos. Dicho Decreto dispuso que el Poder Ejecutivo dictaría las providencias oportunas para que al Libertador se le pagara, en cualquier tesorería de la Nación, las cantidades procedentes de sus sueldos no satisfechos hasta entonces y del haber militar que le concedía la Ley de 28 de septiembre de 1821.

Bolívar no percibió efectivamente dicha pensión, pues le era imposible contar en el extranjero con una renta tan aleatoria, acostumbrado como estaba a darlo todo en limosna o regalos a servidores y amigos. Se recuerda que al fallecer en Santa Marta en 1830, sus únicas posesiones consistían en unas minas en litigio, de las que nunca pudo obtener provecho económico, así como la pensión vitalicia otorgada por el Congreso de 1823, que apenas comenzó a percibir poco antes de su muerte. Se resalta que fue tal su desprendimiento que consignó parte de su sueldo para el sustento de la viuda de Camilo Torres Tenorio, quien había sido fusilado en 1816.

6.3. La pensión de Francisco de Paula Santander.

Francisco de Paula Santander, vicepresidente de la Gran Colombia y luego presidente de la Nueva Granada, fue beneficiario de sueldo como General y de posterior pensión. Santander administró con rigor los fondos públicos y promovió la institucionalización de las pensiones.

Un testimonio ilustrativo es la carta que Santander dirigió a Bolívar tras la muerte de la viuda de Camilo Torres, a quien Bolívar daba 1.000 pesos. Santander escribió: La viuda de don Camilo a quien usted daba mil pesos, ha muerto. Yo me atrevo a presentarle a usted para que le dé algo de estos 1.000 pesos a la viuda del doctor Vásquez, muerto en un patíbulo, que ha quedado indigente y cargada de hijos; a la viuda del ilustre Caldas, que está pereciendo y permítame usted otra, a la viuda de Manuel Castillo, pobre y desgraciada.

Los 1.000 pesos pudieran distribuirse así: 300 pesos para la viuda de Caldas, 350 para la de Vásquez y 350 para la de Castillo. Algo es algo para la mendicidad.

La carta revela cómo el sistema pensional inicialmente estaba desinstitucionalizado y dependía del espíritu de caridad de los próceres. (No es textual).

6.4. La pensión de Francisco José de Caldas y de sus hijas.

Francisco José de Caldas, el Sabio, fusilado en 1816 por orden de Morillo, dejó en la indigencia a su esposa y a sus hijas. La viuda de Caldas, que está pereciendo según la expresión de Santander, sobrevivió gracias a los 1.000 pesos que Bolívar había destinado a la viuda de Torres y que Santander pidió redistribuir.

Las hijas del Sabio Caldas, como las de otros próceres, quedaron solteras y en suma pobreza. Durante el período 1819-1886 no existió una norma que protegiera específicamente a las hijas de los próceres que habían tomado el estado religioso.

Sin embargo, la práctica del Ejecutivo fue concederles pensión como hijas honestas del montepío, siempre que permanecieran solteras, observaran buena conducta y acreditaran notoria pobreza. La Ley del 10 de octubre de 1821 había definido como beneficiarias a las hijas honestas y la Ley del 1º de junio de 1847 mantuvo la pensión independientemente de que la muerte del militar se diera en servicio activo, como retirado, de cuartel o con licencia indefinida.

La práctica de transmitir la pensión del padre a las hijas solteras y honestas fue constante entre 1821 y 1886. La Ley 79 de 1890 dispuso que la pensión de que gozaba como viuda del coronel Honorato Barriga pasara a sus hijas solteras después de su fallecimiento. Y otro ejemplo de la misma Ley, que la pensión concedida al señor Carlos Pareja desde el 12 de julio de 1850 pasara a sus tres hijas solteras.

6.5. Las pensiones de las hijas religiosas y de los sacerdotes.

Desde 1870 hasta 1888 proliferó la instalación de congregaciones religiosas femeninas cuyos objetivos prioritarios, además de la asistencia a enfermos y desvalidos, fueron la educación de niñas y el entrenamiento de personal de servicio doméstico femenino. Llegaron a Colombia las Religiosas Terciarias Dominicas en 1881, las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paúl en 1882 y las Hermanas Bethlemitas en 1886.

Las hijas de los próceres que ingresaban a un convento no perdían el derecho a la pensión del padre, siempre que se hallaran en suma pobreza y el convento no les proporcionara sustento suficiente.

La Ley de montepío consideraba como beneficiarias a las hijas honestas, y la honestidad incluía el estado religioso. Los expedientes del Archivo General de la Nación muestran

solicitudes de monjas clarisas y dominicas que alegaban ser hijas de oficiales muertos en la Independencia y que, por haber tomado el velo, carecían de medios propios. Bajo esta lógica, el Ejecutivo, en aplicación del principio de caridad cristiana y de justicia conmutativa, les concedía la pensión con cargo al Tesoro, con la obligación de acreditar anualmente la permanencia en el estado religioso y la pobreza.

Se recuerda que la República de Colombia, en el Congreso Constituyente de Cúcuta en 1821, discutió varias fórmulas para resolver el problema monástico: desde la completa abolición de las órdenes de frailes y monjas, hasta el envío de todos los religiosos a la vida secular. Al final se adoptó el Patronato republicano, por el cual el Estado asumía la protección de la Iglesia y, a cambio, intervenía en el nombramiento de los curas.

Los curas y sacerdotes que habían servido como capellanes del Ejército libertador fueron asimilados a empleados civiles de la Independencia. Cuando sufrieron confiscación de sus bienes, prisión, destierro o muerte por adhesión a la causa patriótica, sus familias -madres y hermanas- podían reclamar la pensión.

El propio sacerdote, si había desempeñado destino o empleo de manejo, judicial o político por veinte años, tenía derecho a la pensión de jubilación conforme a la Ley 50 de 1886. Siempre que comprobara inteligencia y pureza en el servicio y no haber sufrido alcance ni remoción por mal manejo.

Durante el período 1819-1886, los sacerdotes seculares que, por edad o incapacidad física, no podían continuar con su labor pastoral recibían un auxilio del Tesoro Nacional como recompensa por grandes o largos servicios a la Patria, conforme al artículo 5º de la Ley 50 de 1886, de carácter exclusivamente personal.

Como una referencia histórica se recuerda que en 1861 en Colombia se dio la "Desamortización de Bienes de Manos Muertas" que consistió en la expropiación de tierras por parte del estado.

6.6. Otras normas 1819-1886: militares, civiles, empleados del Estado, maestros y jueces.

Como se ha señalado anteriormente, la construcción del sistema de pensiones en Colombia inició en 1821 sobre la base de los antiguos montepíos o Fondos militares, entidades de ayuda mutua para beneficiar a los huérfanos y a las viudas de quienes fallecieron en combate. No existió una ley general que amparara a los trabajadores civiles particulares en materia de pensiones entre 1819 y 1886. Lo que existió para esa época fueron Cajas comunales de ahorro instituidas por artesanos y por primeras organizaciones obreras que tenían la obligación de devolver los ahorros y de conceder auxilios mutuos.

La Ley 14 de 1882 creó en cada una de las Cámaras del Congreso una comisión reglamentaria denominada de Pensiones y gracias. Fue derogada por la Ley 50 de 1886, del 11 de noviembre, Diario Oficial No. 6.871 del 25 de noviembre de 1886, que fijó reglas generales sobre concesión de pensiones y jubilaciones.

Durante el período 1819-1886 no existió una pensión específica para los maestros, salvo la que nace con la Ley 50 de 1886. La educación primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos y la secundaria dependía de la Nación, pero sin sistema pensional. Además, los jueces, como empleados que desempeñan destinos judiciales, se encuentran expresamente incluidos en la Ley 50 de 1886. El artículo 11 menciona los destinos o empleos de manejo, judiciales o políticos.

Hasta 1886 la única Caja con organización financiera que existió en Colombia fue el Montepío Militar, con cuatro capítulos, Fondo formado con un cuarto de real por peso descontado del sueldo de generales y oficiales y con donaciones y tierras baldías.

Sintetizando, entre 1819 y 1886 Colombia transitó de un sistema de pensiones graciosas, basado en los Montepíos Militares de la Real Cédula de 1761 y en el descuento de ocho maravedíes por peso desde el 15 de febrero de 1819 a un sistema de pensiones de gracia regulada por la Ley 50 de 1886.

Capítulo 4. Cajas de previsión y de protección social en Colombia 1886-1945: origen y desarrollo hasta la Ley 6 de 1945

Introducción

De 1886 a 1945 cada sector creó su propia Caja, con su propio reglamento y su propio privilegio, dando origen a la fragmentación pensional colombiana.

Durante estos años se produce el tránsito de un modelo de montepío militar, de origen colonial, basado en descuentos sobre los sueldos de los oficiales para amparar a sus viudas y huérfanos, hacia un modelo de Cajas de Previsión para los servidores del Estado y para los trabajadores de sus empresas.

Acá podemos afirmar que tres elementos caracterizan el período 1886-1945:

En primer lugar, la “civilización” de la pensión. La pensión deja de ser un privilegio exclusivamente militar y se extiende a los magistrados, a los maestros y a los funcionarios civiles, como recompensa por la honradez, por la consagración y por la buena conducta, aún sin cotización y sin cálculo actuarial.

En segundo lugar, la fragmentación institucional. Cada sector crea una Caja propia. Correos y telégrafos en 1912, Maestros en 1913, Ferrocarriles en 1932, Fuerzas Militares en 1925 y Policía en 1945, sin un Fondo común y sin reservas técnicas.

En tercer lugar, el tránsito de la gracia hacia la prestación social. Con el Decreto Legislativo 2350 de 1944 y con la Ley 6 de 1945 las prestaciones dejan de ser una dádiva graciosa del Tesoro y se convierten en una obligación patronal a cargo del empleador.

El cierre del ciclo se encuentra en dos normas que operan de manera conjunta. Por una parte, el artículo 17 y el artículo 20 de la Ley 6 de 1945, que definen las prestaciones y el capital de la Caja.

Por otra parte, el artículo 22 de la misma Ley, que faculta al Gobierno para fijar por decreto las prestaciones de los servidores departamentales y municipales. En desarrollo de esa facultad se expide el Decreto 2767 del 9 de noviembre de 1945, publicado en el Diario Oficial No.25.988 del 17 de noviembre de 1945, cuyo artículo 1.º extiende las prestaciones de la Ley 6 de 1945 a los servidores de departamentos y municipios y cuyo artículo 10 autoriza a los departamentos, a las intendencias, a las comisarías y a los municipios para organizar en cualquier tiempo, instituciones de previsión social similares a la Caja Nacional.

La conjunción del artículo 17 y del artículo 20 de la Ley 6 de 1945 con el artículo 10 del Decreto 2767 constituyen la base jurídica que explica la proliferación posterior. Como se verá posteriormente, en 1993 existían en Colombia más de 1.000 Cajas y entidades de previsión, que reconocían y/o pagaban pensiones.

1. El tránsito de la "gracia militar" a la "gracia civil"

Si el período anterior fue el del montepío militar, este período fue el de la "civilización" de la pensión. Fue el tránsito de la pensión como privilegio militar mutual hacia una pensión como privilegio civil para magistrados, para maestros y para funcionarios de confianza, hasta la antesala de una caja general. El punto de inflexión fue la Constitución de 1886. Allí se establecieron las condiciones para la jubilación de civiles y de militares con cargo al Tesoro Público.

2. La "desmilitarización" de la pensión

Entre 1885 y 1905 se promulgaron disposiciones que reflejan el deseo permanente del Estado de dar protección a los servidores públicos mediante Cajas o Fondos sin organización administrativa y sin cálculos actuariales. La Ley 50 de 1886 determinó reglas generales. Se resalta que los empleados civiles con cargos judiciales o políticos durante 20 años o más tenían derecho a pensión de jubilación si comprobaban incapacidad o si tenían más de 60 años y habían desempeñado su cargo con honradez y con consagración.

De este modo, con la Ley 29 de 1905 se establece un régimen de pensión para los empleados civiles con 30 años de servicio, mayores de 60 años. Obtenían una pensión

equivalente a la mitad del sueldo del último empleo, exigiendo honradez y consagración, carencia de medios y buena conducta. [8].

3. La multiplicación de regímenes sin unificación: 1904-1927

Entre 1904 y 1927 el Congreso multiplicó las pensiones en lugar de unificarlas. Cada Ley creaba un régimen distinto sin edad uniforme, sin semanas y sin un Fondo común para financiarse.

En 1912 se reconoció pensión a las viudas de quienes desempeñaron la Presidencia y a las hijas solteras sin renta propia, y se creó la Caja de Auxilios de los Ramos Postal y Telegráfico (Hoy CAPRECOM).

En 1925 se creó la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares, (hoy CREMIL), y en 1927 una pensión a las viudas de los magistrados.

4. Las primeras cajas modernas: 1912-1936

Durante este período se crean en Colombia varias Cajas de previsión, la mayoría de carácter público. Esa periodización no es lineal y exacta. Es una metodología, con la intención de mostrar los principales hechos que se fueron presentando.

4.1. (1912) - Primera Caja de Previsión Social - Caja de Auxilios en los Ramos Postal y Telegráfico, (Hoy CAPRECOM).

La Ley 82 del 16 de noviembre de 1912 establece en su artículo 1.º la Caja de Auxilios en los Ramos Postal y Telegráfico (Hoy CAPRECOM). Los Fondos de la Caja eran el producto de las multas, las indemnizaciones, la monetización de los contrabandos y los fraudes. La Dirección General entregaba mensualmente el 2% del producto bruto. En caso de muerte, 1 año de sueldo; en caso de invalidez, de por vida con 5 años de servicio continuos o 10 discontinuos; en caso de enfermedad temporal, la mitad del sueldo; con 30 años sin mala conducta, pensión de jubilación por la mitad del sueldo, computándose doble el tiempo de guerra.

4.2. (1913-1925) - Pensiones especiales, pensión de gracia y Caja Militar.

En 1913, con la Ley 114, se crea la pensión de gracia para los maestros de escuelas primarias oficiales con 20 años de servicio y 50 años de edad (Se ampliará el tema más adelante en esta misma tesis).

En este mismo periodo se recuerda que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares fue creada por la Ley 75 del 17 de noviembre de 1925, Diario Oficial 20.053, con sueldo de retiro después de 15 años.

4.3. (1923-1936) - Cajas sectoriales de empresas del Estado.

1923 Misión Kemmerer.

En marzo de 1923 llegó a Colombia la Misión Kemmerer, contratada por el Presidente Pedro Nel Ospina (Ley 60 de 1922) y liderada por el profesor de Princeton Edwin Walter Kemmerer. En cuatro meses formuló 10 recomendaciones, de las cuales 8 se convirtieron en leyes de julio de 1923: Ley 25 del 11 de julio que crea el Banco de la República como banco central, la Ley 45 del 19 de julio que crea la Superintendencia Bancaria como ente de inspección y vigilancia, la Ley 42 del 19 de julio que crea el Departamento de Contraloría (hoy Contraloría General de la República), y las leyes de Presupuesto Nacional (Ley 34 de 1923) y de Recaudo de Rentas (Ley 36 de 1923).

En lo que concierne a este punto, se destaca el impuesto sobre la renta (Ley 64 de 1927, antecedente Ley 56 de 1918) y el de timbre nacional (Ley 52 de 1923), que constituyen hasta hoy el eje del régimen monetario, fiscal y de control financiero.

Sobre los empleados y funcionarios de esas nuevas entidades, lo más importante que impuso la Misión fue el principio de tecnocracia e idoneidad moral y técnica: la Ley 45 de 1923 exigió que el Superintendente Bancario se cerciorara, por los medios que estimara pertinentes, del "carácter, la responsabilidad e idoneidad" de los organizadores y administradores de los bancos y que todos los directores, presidentes y gerentes tomaran posesión ante la Superintendencia, previo examen de su hoja de vida, antecedentes, experiencia y ausencia de sanciones, garantizando solvencia moral y técnica.

Para el Banco de la República y la Contraloría, la Misión Kemmerer exigió contadores, auditores y economistas de alta capacidad técnica, independientes del poder político, con estabilidad en el cargo y probidad comprobada, para evitar el clientelismo y asegurar una moneda sana y una supervisión eficaz.

1923. Las pensiones de los empleados del Banco de la República tienen su origen en la Ley 25 del 11 de julio de 1923, Ley Orgánica del Banco de la República, publicada en el Diario Oficial Nos. 19.101 y 19.102.

En su Artículo 25, sobre Distribución de las utilidades, establece textualmente: "Las utilidades líquidas del Banco de la República se distribuirán del modo siguiente: a) 20% para el Fondo de Reserva"; b) "5% para recompensa y Fondo de Jubilación de los empleados.". El 20 de julio de 1923, mediante la Escritura Pública No. 1.434 de la Notaría 2ª de Bogotá, se constituye legalmente el Banco de la República.

Nótese que en sus Estatutos originales, aprobados por el Gobierno, se reglamenta ese Fondo de jubilación. Años después, el 13 de abril de 1973, la Ley 7 de 1973 autoriza la

constitución y organización formal de la Caja de Previsión Social del Banco de la República.

En el contrato celebrado en desarrollo de esa Ley entre el Gobierno y el Banco se establece que a través de la Caja, el Banco atenderá las obligaciones legales, reglamentarias y convencionales sobre previsión social de sus empleados, trabajadores y pensionados.

1923. El origen legal de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, CAPRESUB, debe remontarse a la creación misma de la Superintendencia Bancaria mediante la Ley 45 del 19 de julio de 1923.

Expedida dentro del paquete de leyes de la Misión Kemmerer, el artículo 23 dispuso que todos los gastos necesarios para el manejo de la Sección Bancaria, incluidos los sueldos de sus empleados, serían cubiertos mediante la contribución impuesta a los establecimientos bancarios vigilados.

La Superintendencia Bancaria constituyó su propia Caja como una corporación sin ánimo de lucro conforme al Título XXXVI del Código Civil, naturaleza jurídica que le reconoce expresamente el artículo 83 del Decreto 125 del 28 de enero de 1976.

La Caja ya figuraba con partida presupuestal propia en el Decreto 1537 del 18 de agosto de 1967 y su régimen prestacional fue reglamentado de manera integral mediante la Resolución No. 3366 de 1967 de su Junta Directiva, complementada posteriormente por el Decreto Ley 3135 de 1968. Su transformación en establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público solo se formaliza con los Decretos 1050 y 3130 de 1968 y finalmente con la aprobación de sus estatutos mediante el Acuerdo 06 del 9 de febrero de 1993, aprobado por el Decreto 700 de 1993.

1932. Las pensiones de los empleados y obreros ferroviarios tienen su origen jurídico en la Ley 1 de 1932, "Por la cual se provee a la jubilación de los empleados y obreros ferroviarios", sancionada el 16 de julio de 1932 y publicada en el Diario Oficial No. 22.046 del 28 de julio de 1932.

En su Artículo 1.º, la citada Ley establece que todo empleado u obrero de edad no inferior a 55 años que haya servido por espacio de 20 años continua o discontinuamente, a una empresa ferroviaria oficial o particular, tiene derecho a que esta le pague, en caso de retiro, una pensión mensual vitalicia de jubilación, según la escala salarial allí prevista.

Para la misma época, mediante la Ley 6 de 1936 se crea la Caja de Sueldos de Retiro de Aviación.

5. Cajas municipales, departamentales y de sectores específicos: 1934-1945

Durante este período se crean algunas Cajas regionales o territoriales. La Resolución 4 de 1934 crea la Caja de Previsión Social Distrital y la Resolución 6 de 1938 reglamenta los requisitos de buena conducta. La dinámica política de los llamados "caciques" regionales llevó a la creación de Cajas Departamentales en varias capitales.

De otra parte, la Ley 74 de 1945 en su artículo 8 establece una asignación mensual de retiro a los 15 años para la Policía y en su artículo 21 establece la prohibición de emplear vacantes. Crea la Caja de Protección Social con aporte del Tesoro de 12.000 pesos anuales, luego liquidada por el Decreto 417 del 24 de febrero de 1955 y creada la CASUR.

6. El punto de inflexión: Decreto 2350 de 1944 y Decreto 2767 de 1945 en conexión con la Ley 6 de 1945.

En 1944 se expide el Decreto Legislativo 2350, antecedente de la Ley 6 de 1945, que establece que los beneficios de la seguridad social quedaban a cargo del empleador a título de prestaciones sociales. El Decreto 2350 crea la subrogación bismarckiana.

Como lo señalan Arenas y Rengifo, la norma más importante en materia de seguridad social para los empleados públicos fue la Ley 6 de 1945, artículo 18, que crea la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, organizada por el Decreto 1600 de 1945, para empleados públicos nacionales.

Con la Ley 90 de 1946 se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ICSS, hoy ISS, ISS, para trabajadores del sector privado. Entidades distintas.

Para desarrollar la Ley 6 de 1945, el Gobierno expide el Decreto 2767 del 9 de noviembre de 1945, por el cual se determinan las prestaciones sociales de los empleados y obreros al servicio de los Departamentos y Municipios, publicado en el Diario Oficial No. 25.988 del 17 de noviembre de 1945.

En este mismo sentido, el Decreto 2767 y la Ley 6 de 1945, artículos 17 y 20, operan de manera conjunta y generan la proliferación de Cajas. El texto establece:

"Decreto 2767 de 1945 (Noviembre 09) Por el cual se determinan las prestaciones sociales de los empleados y obreros al servicio de los Departamentos y Municipios. El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones legales y en desarrollo del mandato consignado en el artículo 22 del Decreto 2767 de 1945, Decreta:

"Artículo 1.º. Con las solas excepciones previstas en el presente Decreto, los empleados y obreros al servicio de un Departamento, Intendencia, Comisaría o Municipio tienen derecho a la totalidad de las prestaciones señaladas en el artículo 17 de la Ley 6 de 1945 y en el artículo 11 del Decreto número 1600 del mismo año para los empleados y obreros de

la Nación". "A la entidad que alegue estar comprendida en uno de los casos de excepción le corresponderá probarlo.".

"Artículo 10º. Los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios pueden organizar en cualquier tiempo instituciones de previsión social similares a la Caja de Previsión Social de los empleados y obreros nacionales". "Hacer a los sueldos y jornales retenciones que no excedan de las previstas en el artículo 20 de la Ley 6 de 1945, para atender al pago de las prestaciones que le correspondan de conformidad con su respectiva clasificación. Mientras no constituyan tales instituciones, la totalidad de sus bienes y rentas se considerarán afectos al pago de las correspondientes prestaciones sociales.".

7. Cierre de un período e inicio de otro: Ley 6 de 1945, Cajanal, y la proliferación de Cajas

Con la expedición de la Ley 6 de 1945, artículo 18, se creó la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, como entidad administradora de aportes para pensiones de empleados públicos nacionales, organizada por el Decreto 1600 de 1945.

Mediante la Ley 90 de 1946 se creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ICSS, hoy ISS, ISS, inicialmente solo para los trabajadores del sector privado.

Se recalca que la Ley 90 de 1946 excluyó expresamente a los trabajadores del sector público afiliados a la Previsión Social. El ICSS y Cajanal son entidades distintas, con regímenes y financiación diferentes.

La Ley 6 de 1945 fijó las prestaciones para los "empleados y obreros nacionales" y el monto de los aportes a Cajanal.

Para que el lector comprenda bien el tema traigo copia textual de algunos artículos de la Ley 6 de 1945, Artículos 17, 20 y 22 que operan a la par con el Decreto 2767 de 1945:

"Ley 6 de 1945 Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo".

"Artículo 17. Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: a) Auxilio de cesantía a razón de un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio. Para la liquidación de este auxilio solamente se tendrá en cuenta el tiempo de servicios prestados con posterioridad al 1.º de enero de 1942".

"b). Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a 50 años de edad, después de 20 años de servicio continuo o discontinuo. Equivalente a las dos terceras partes del promedio de sueldos o jornales devengados, sin bajar de 30 pesos ni exceder de 200 pesos en cada mes".

"La pensión de jubilación excluye el auxilio de cesantía, menos en cuanto a los anticipos, liquidaciones parciales o préstamos que se le hayan hecho lícitamente al trabajador, cuya cuantía se irá deduciendo de la pensión de jubilación en cuotas que no excedan del 20% de cada pensión.".

"Artículo 20. El capital de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales se formará así: a) Con un aporte anual equivalente al 3% de los ingresos ordinarios y extraordinarios del presupuesto de la nación. b) Con un aporte equivalente al 3% mensual de los sueldos de los empleados nacionales de cualquier clase, cubierto por estos. c) Con un aporte equivalente al 2% mensual de los jornales de los obreros nacionales de cualquier clase, cubierto por estos.".

"Artículo 22. El Gobierno, teniendo en cuenta la condición económica de los respectivos Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios, señalará por medio de decreto las prestaciones que hayan de pagar a los empleados y obreros correspondientes.".

La proliferación de Cajas generada por el artículo 17 y por el artículo 20 de la Ley 6 de 1945, en conexión con el artículo 10 del Decreto 2767 de 1945, produjo una atomización del sistema.

En este mismo contexto, el artículo 17 definió las prestaciones, el artículo 20 definió las fuentes de financiación mediante aportes, y el artículo 10 del Decreto 2767 autorizó a los departamentos y a los municipios para crear instituciones similares. La conjunción de estas normas explica que para la época existieran en Colombia más de 1.000 Cajas y entidades de previsión.

8. El tránsito de normas docentes hacia beneficios generales en el sistema pensional colombiano. Convalidación de libros y pensión de gracia.

Introducción

La normativa del magisterio operó como puente entre los beneficios sectoriales y las prestaciones de alcance general.

De una parte se trata de la convalidación de libros por tiempo de servicio prevista en el artículo 13 de la Ley 50 de 1886 y, de otra, la pensión de gracia creada para docentes territoriales.

El objetivo de traer como referencia estas disposiciones es demostrar cómo normas con finalidad específica se transformaron en mecanismos generales antes de la Ley 100 de 1993, y cómo en la etapa posterior a dicha Ley son utilizadas para acreditar la pertenencia al régimen de transición previsto en el artículo 36.

a) La convalidación de textos de enseñanza por tiempo de servicio.

1. Origen con finalidad docente

La Ley 50 del 11 de noviembre de 1886, que fijó reglas sobre concesión de pensiones y jubilación, dispuso en su artículo 13 que las tareas de magisterio privado quedaban asimiladas a los servicios prestados a la instrucción pública. El inciso segundo estableció que la producción de un texto de enseñanza, aprobado por 2 institutores o mediante la publicación de un periódico pedagógico durante 1 año, equivaldría a tiempo de servicio. La finalidad era incentivar al maestro que escribía para superar la carencia de material didáctico.

2. Reglamentación que amplía el sujeto beneficiario

El Decreto 753 de 30 de abril de 1974 reglamentó el inciso segundo y modificó sustancialmente su alcance. En su artículo 3 estableció que cada libro adoptado y recomendado equivaldría a dos (2) años de servicio público, para efectos exclusivos de la pensión de jubilación a que tiene derecho el autor, cualquiera que fuere el número de tomos publicados. Es importante observar el cambio de lenguaje: ya no habla de magisterio privado sino de servicio público. Además exigió que los libros fueran impresos y que la propiedad intelectual estuviera registrada.

Cuando el Gobierno intentó limitar la acumulación de tiempo, el Consejo de Estado declaró la ineficacia de dichas restricciones en la Sentencia del 19 de junio de 1974, donde se admitió que cada obra cuenta por separado sin tope absoluto.

3. Jurisprudencia que universaliza la prerrogativa

La doctrina clásica se consolida en la Sentencia del Consejo de Estado del 28 de noviembre de 1984, reproducida en múltiples fallos posteriores, donde se afirmó que el artículo 13 se refiere a la autoría de textos de enseñanza admitidos como tales, valiéndolos como dos (2) años de servicios en la instrucción pública, es decir que pueden ser acumulados al tiempo de servicios al Estado sin ninguna limitación.

Se recuerda además, que posteriormente, el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 22 de abril de 1998, radicación 7082, precisó los requisitos vigentes: carácter de texto de enseñanza, impresión, registro de propiedad intelectual, certificación de adopción por institución educativa y no haber recibido auxilio del Tesoro Público.

De igual modo, el Consejo de Estado también ha insistido, en diversos fallos, en que la Ley 50 de 1886 no establece fecha específica para llevar a cabo el registro de propiedad intelectual, lo que ha facilitado registros tardíos.

4. Aplicación generalizada antes de la Ley 100 de 1993

Antes de la Ley 100 de 1993, el requisito pensional del sector oficial era 20 años de servicio continuo o discontinuo y 50 o 55 años de edad conforme a la Ley 33 de 1985 y a la Ley 71 de 1988, que permitió la acumulación de tiempo público y privado. Ante la falta de tiempo, algunos apoderados acudieron al artículo 13.

En esta misma línea argumentativa, por esa vía la figura se aplicó a los Congresistas y a empleados del Congreso a través del Fondo de Previsión Social del Congreso, a Magistrados de Altas Cortes y a Procuradores Delegados por extensión del régimen de congresistas con fundamento en el artículo 280 de la Constitución, y a servidores de entidades nacionales y territoriales como Telecom y Ministerio de Educación.

Con tres (3) libros se podían sumar 6 años y completar los 20 años exigidos.

5. Utilización en la etapa posterior a la Ley 100 de 1993 para acreditar régimen de transición

La Ley 100 de 1993 creó el sistema general de pensiones y en su artículo 36 consagró el régimen de transición, que conserva edad, tiempo y monto del régimen anterior para quienes al 1º de abril de 1994 tuvieran 35 años en el caso de las mujeres o 40 años en el caso de los hombres, o 15 años de servicio.

En desarrollo de lo anterior, en esta etapa se observa un fenómeno particular: la convalidación deja de usarse solo para pensionarse y se emplea como puente para ingresar al régimen de transición. El razonamiento es que el artículo 13, por ser norma anterior a la Ley 100 de 1993, es aplicable de forma ultractiva para completar el tiempo para cumplir los requisitos para estar en transición, al 1.º de abril de 1994.

Con esta jurisprudencia un funcionario con 13 años reales, más un libro escrito, equivalente a dos (2) años, puede alegar 15 años y entrar en transición para luego pensionarse con la Ley 33 de 1985 o con el régimen especial de los Congresistas del Decreto 1293 de 1994, que exige 20 años al 20 de junio de 1994.

En este mismo sentido, el Decreto 1359 de 1993 que regula el régimen de los Congresistas es invocado junto con la convalidación para completar el tiempo faltante. Esta interpretación es la que actualmente se discute ante los tribunales contencioso administrativos.

b) La pensión de gracia para docentes del orden territorial.

1. Naturaleza territorial

La pensión de gracia es una institución distinta. Nació con la Ley 114 de 1913 y se desarrolló mediante las Leyes 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989. Su finalidad fue compensar a los maestros de primaria del orden territorial y nacionalizado que no estaban a cargo de la Nación.

En este marco, mientras los docentes nacionales se pensionaban por la Cajanal, los territoriales dependían de Departamentos y Municipios sin recursos. Por ello, el legislador creó una pensión otorgada por la Nación como recompensa.

Los requisitos para obtener la Pensión de Gracia, consolidados son: 20 años de docencia primaria territorial, 50 años de edad, vinculación antes del 31 de diciembre de 1980, nombramiento financiado con recursos propios de la entidad territorial conforme al artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y no gozar de otra pensión de origen nacional.

2. Abusos que desnaturalizaron ambas figuras

Aunque con origen diverso, ambas figuras sufrieron abusos.

Primero, extensión subjetiva indebida: directivos docentes, docentes nacionales, personal administrativo y congresistas invocaron la pensión de gracia o la convalidación de libros sin ser docentes territoriales.

Segundo, desnaturalización objetiva del libro: Es conocido que el Fondo de Previsión del Congreso reconoció como texto de enseñanza obras que no tenían dicho carácter, tales como semblanzas de presidentes, recopilaciones de columnas periodísticas, cartillas de urbanidad y comentarios bíblicos. En varios procesos se ha evidenciado que cerca de 40 congresistas acudieron a esta vía con 3, 4 o 5 libros para sumar 6, 8 o 10 años.

Tercero, doble beneficio pensional: Docentes nacionales nombrados después de 1980 obtuvieron pensión de gracia pese a estar financiados por la Nación, en contravía del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y acumularon además pensión ordinaria.

Estos hechos ilustran que antes de la Ley 100 de 1993, normas creadas con fin determinado, terminaron convertidas en norma general para todos los casos sin que existiera un control efectivo sobre la calidad pedagógica de las obras.

Conclusión de la evolución de las dos disposiciones

La convalidación de libros y la pensión de gracia nacieron como medidas de equidad para maestros territoriales sin textos ni recursos. Por redacción genérica de servicio público y jurisprudencia permisiva de 1974 a 1984, se universalizaron. A partir de la información

existente se concluye que de una cartilla de escuela rural se transitó hacia pensiones de algunos congresistas y altos funcionarios con libros que nunca ingresaron a un aula.

Ahora, en la etapa posterior a la Ley 100 de 1993 la convalidación revive como estrategia para fabricar la entrada al régimen de transición del artículo 36. La discusión reciente ante el Consejo de Estado gira precisamente sobre si es válido completar tiempo con libros registrados después de 1994 para acreditar 15 o 20 años a las fechas de corte.

La lección que deja el análisis es que sin límites temporales y materiales claros, toda norma docente puede transformarse en privilegio general, y la única forma de detener el abuso advertida por la doctrina consiste en elevar las restricciones a rango legal y constitucional.

Capítulo 5. Cajas de previsión y normas 1945-1966.

Introducción

El período 1945-1966 concentra la primera expansión masiva de las Cajas y de las normas pensionales.

Hasta 1944 la pensión había sido una gracia selectiva reservada a los militares, a los magistrados y a los altos funcionarios. A partir de 1945 el Estado intentó responder a una nueva filosofía: extender la protección a todos los trabajadores.

El método elegido, sin embargo, no fue un sistema unificado con un sustento financiero, sino la creación acelerada de Cajas de previsión social, sin un plan y sin cálculos actuariales. Fue la etapa del proteccionismo desordenado.

Como lo ha explicado Gerardo Arenas Monsalve, con este período comienza el período de organización del sistema, que se extiende desde 1945 hasta 1967. Se caracteriza por el establecimiento de una legislación general para las relaciones laborales del sector público y del sector privado, de donde nacen los beneficios de la seguridad social como prestaciones sociales con cargo al empleador.

A nivel institucional se creó la Caja Nacional de Previsión como la entidad encargada del pago de las prestaciones sociales a distintos niveles territoriales. Con ello se pretendió cubrir a los trabajadores de los riesgos de enfermedad, de invalidez, de vejez, de accidente de trabajo y de muerte.

El punto de partida fue la creación de la Cajanal para los empleados públicos y del Instituto Colombiano de Seguros Sociales para los trabajadores particulares. Con ello se configuró un sistema dual: lo público a través de las Cajas y lo privado a través del ICSS.

Se estableció la pensión de sobrevivencia y se configuró una arquitectura legal basada en la Prima media escalonada, en el reparto y en los capitales de cobertura.

Se adquiría el derecho pensional solo si se laboraba todo el tiempo exigido por la ley, 20 años o 1.000 semanas de cotización, en un solo sector: o el público a través de las Cajas de previsión social, o el privado a través del ICSS.

Durante estos dos decenios convivieron dos lógicas paralelas. Por una parte, la lógica del Código Sustantivo del Trabajo, donde las pensiones de jubilación siguieron siendo cubiertas directamente por los patronos o por las empresas cuando el trabajador cumplía 55 años si era varón o 50 si era mujer y 20 años de servicios continuos o discontinuos, con el 75% del promedio del último año, hasta que el riesgo fuera asumido por el ISS.

Por otra parte, la lógica de las Cajas oficiales, que se multiplicaron sin coordinación. La antigua Caja de Auxilios de 1912 se transformó en la Caja de Previsión Social de Comunicaciones y se creó la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles para el personal de la aviación civil.

Al final del período existían más de mil cajas y entidades de previsión. Cada colectivo tuvo su Caja, sus requisitos y su fuente de financiación, sin articulación entre sí.

Lo que los analistas destacan como esencial es el aplazamiento de los seguros económicos.

El ICSS nació en 1946 limitado a la atención en salud: la asistencia médica, quirúrgica, odontológica, la hospitalización, el subsidio por enfermedad, la maternidad y la lactancia, pero concebido para asumir progresivamente los riesgos de invalidez, de vejez y de muerte.

Se aprobaron los reglamentos de invalidez, vejez y muerte y de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, pero ante la oposición despertada no se preceptuó acerca de los aportes y se aplazó la decisión hasta no conocer los estudios actuariales.

De 1944 a 1966 hubo, por tanto, un monopolio estatal de la afiliación obligatoria: todo servidor público del orden nacional debía afiliarse a la Cajanal y todo trabajador particular al ISS, pero sin viabilidad financiera ni equidad. Colombia adoptó tardíamente un sistema de pensiones porque al comienzo la seguridad social se limitó a la salud.

I. Marco normativo general 1944 - 1946.

1.1. Decreto Legislativo 2350 de 1944, antecedente de la Ley 6 de 1945, sobre régimen laboral y de seguridad social, y acogido como legislación permanente por la Ley 6 de 1945.

Este Decreto establece que los beneficios de la seguridad social quedan a cargo del empleador a título de prestaciones sociales, mientras se organiza el seguro social obligatorio, evidenciándose una diferencia entre trabajadores públicos y privados.

1.2. Ley 6 de 1945, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.

El artículo 12 de la Ley 6 de 1945 establece prestaciones patronales por accidente de trabajo y enfermedad profesional, auxilio por enfermedad no profesional, vacaciones y prima de servicios.

El artículo 18 dispone que el Gobierno procederá a organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, a cuyo cargo estará el reconocimiento y el pago de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior. La organización se hará antes del 1.º de julio de 1945.

El artículo 20, en su redacción modificada por la Ley 93 de 1946, establece que el capital se formará con 3% del sueldo de empleados, 2% del jornal de obreros, tercera parte del primer sueldo y aportes de la Nación.

1.3. Decreto 1600 de 1945, por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1945.

Define el auxilio de cesantía, la pensión vitalicia de jubilación, la pensión de invalidez, el seguro por muerte, el auxilio por enfermedad no profesional, la asistencia médica y quirúrgica y el auxilio de entierro. Establece que la Cajanal asumirá las prestaciones de los empleados y obreros nacionales.

1.4. Decreto 2767 del 9 de noviembre de 1945, por el cual se dictan disposiciones sobre las Cajas de previsión.

El Decreto crea las Cajas departamentales, intendenciales, comisariales, distritales y municipales de previsión social para garantizarles las mesadas pensionales a quienes hubieran completado su ciclo laboral. El artículo 1.º extiende a los servidores territoriales la totalidad de las prestaciones del artículo 17 de la Ley 6 de 1945.

El artículo 10 autoriza a los Departamentos y a los Municipios para organizar en cualquier tiempo instituciones de previsión social similares a la Cajanal.

La conjunción del artículo 17 y del artículo 20 de la Ley 6 de 1945, que definen las prestaciones y la financiación, con el artículo 10 del Decreto 2767 de 1945, que autoriza la creación de Cajas territoriales, generó la proliferación. Para la época existían en Colombia aproximadamente más de mil Cajas y entidades de previsión.

1.5. Ley 90 de 1946, por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

El artículo 1 establece el seguro social obligatorio contra enfermedad no profesional y maternidad, invalidez y vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El artículo 2 dispone que el ISS asumirá la prestación de los seguros. El artículo 10 establece que quedan excluidos del seguro obligatorio los trabajadores del sector público afiliados a la previsión social.

En relación con lo anterior, con el Decreto 2324 de 1948 y con el Acuerdo 029 de 1951 se inicia la afiliación por enfermedad no profesional y maternidad, y con el Acuerdo 224 de 1966 se extiende a invalidez, vejez y muerte.

II. Cajas creadas entre 1945 y 1966. Relación cronológica.

Durante este período se crean las siguientes cajas y fondos de previsión, además de las que ya existían hasta 1944:

1945 - Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, creada por la Ley 6 de 1945, artículo 18, y organizada por el Decreto 1600 de 1945. Entidad administradora de aportes destinada al reconocimiento, liquidación y pago de pensiones de los empleados públicos nacionales.

1945 - Caja de Protección Social de las Fuerzas de Policía, antecesora de CASUR, creada por la Ley 74 de 1945. La ley crea la Caja de Protección Social de las Fuerzas de Policía con aporte del Tesoro de doce mil pesos anuales apropiado en presupuestos.

1946 ISS, creado por la Ley 90 de 1946. Inicialmente asumió enfermedades no profesionales y maternidad en 1949, y a partir del Acuerdo 224 de 1966 asumió los riesgos de invalidez, vejez y muerte. [11].

1946. La Corporación de Empleados de la Superintendencia de Sociedades Anónimas (Corporanónimas / Corpoanónimas), denominada en la literatura como Caja de Previsión Social de la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

Su personería jurídica fue reconocida por la Resolución 97 de 1946 del Ministerio de Gobierno como Corporación de Empleados de la Superintendencia de Sociedades Anónimas. Su régimen presupuestal fue fijado por el Decreto 142 del 23 de enero de 1951 (Diario Oficial No.27.523 de 2 de febrero de 1951), cuyo artículo 6 dispuso que las prestaciones sociales de sus empleados serían atendidas por la Corporación y que continuaría funcionando con el fin exclusivo de atender las prestaciones sociales establecidas por la ley con costo a cargo de la Superintendencia.

1955 - Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas de Policía, hoy Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, CASUR, creada mediante el Decreto 417 del 24 de febrero de 1955, por el cual se declara la liquidación y la disolución de la Caja de Protección Social de las Fuerzas de Policía.

1962 - Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional de Colombia, CAPRUN, creada por el Acuerdo 26 de 1962 del Consejo Superior Universitario, para empleados y docentes de la Universidad Nacional.

Cajas Territoriales (Municipios, Distritos y Departamentos).

1934-1945 - Caja de Previsión Social Distrital de Bogotá, hoy Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, FONCEP, creada por la Resolución 4 de 1934 y por la Resolución 6 de 1938 del Municipio de Bogotá, y reorganizada por el Acuerdo 6 de 1945 del Concejo de Bogotá.

1943-1946 - Cajas de Previsión para empleados de Notariado y Registro Civil, hoy Fondo de Previsión Social del Notariado y Registro, FONPRENOR, creadas en 1943 y reorganizadas por el Decreto 2575 de 1945 y por la Ley 27 de 1946.

1945 - Cajas Departamentales de Previsión Social, autorizadas por el Decreto 2767 de 1945. En cada capital de departamento existía no solo la Cajanal, sino una Caja Departamental encargada de proteger a los servidores públicos departamentales.

A título enunciativo se señalan: Caja de Previsión Social Departamental de Cundinamarca en 1945, Caja de Previsión Social de Boyacá en 1945, Caja de Previsión Departamental de Arauca en 1945, Caja de Previsión Social de Antioquia en 1946, Caja de Previsión Social del Valle del Cauca en 1946, Caja de Previsión Social de Santander en 1947, Caja de Previsión Social del Atlántico en 1947, Caja de Previsión Social de Caldas en 1948, Caja de Previsión Social de Bolívar en 1948, Caja de Previsión Social del Tolima en 1949, Caja de Previsión Social del Magdalena en 1950, Caja de Previsión Social de Nariño en 1952, Caja de Previsión Social de Córdoba en 1954 y Caja de Previsión Social de La Guajira en 1960.

Cajas Municipales: Caja de Previsión Social Municipal de Medellín en 1945, de Cali en 1946, de Barranquilla en 1947, de Cartagena en 1948, de Bucaramanga en 1950, de Manizales en 1952 y de Pereira en 1954.

III. Pensiones de los empleados de empresas privadas 1945-1966.

Para los trabajadores particulares, el sistema se estructura a partir de la Ley 6 de 1945 que establece que mientras se organiza el seguro social obligatorio son de cargo del empleador las prestaciones e indemnizaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional, auxilio por enfermedad no profesional, vacaciones y prima de servicios.

La Ley 90 de 1946 establece que el seguro social obligatorio contra enfermedad no profesional y maternidad, invalidez y vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales estará a cargo del ICSS. Con el Acuerdo 029 de 1951 se inicia el seguro de enfermedad no profesional y maternidad. Con el Acuerdo 224 de 1966, aprobado por el Decreto 3041 de 1966, se establece el seguro de invalidez, vejez y muerte para los trabajadores privados afiliados al ICSS.

Requisitos para pensión de vejez en el ISS, Acuerdo 224 de 1966: 60 años de edad para hombres y 55 años para mujeres, 500 semanas de cotización pagadas durante los últimos 20 años anteriores a la solicitud, o 1.000 semanas en cualquier tiempo. Pensión equivalente al 45% del salario mensual de base, más aumentos por semanas adicionales.

Requisitos para pensión de invalidez: 150 semanas cotizadas dentro de los 6 años anteriores a la invalidez, o 300 semanas en cualquier tiempo, con pérdida de capacidad laboral superior al 50%.

IV. Pensiones de los empleados públicos nacionales y territoriales 1945-1966.

La Ley 6 de 1945 dispone que el Gobierno procederá a organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, a cuyo cargo estará el reconocimiento y pago de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior. La organización se hará antes del 1 de julio de 1945. [61].

Las prestaciones son: auxilio de cesantía, pensión vitalicia de jubilación, pensión de invalidez, seguro por muerte, auxilio por enfermedad no profesional, asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria y auxilio de entierro.

La financiación se establece conforme al artículo 20 de la Ley 6 de 1945, modificado por la Ley 93 de 1946.

El Decreto 2767 de 1945 crea las Cajas Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales y Municipales de previsión social. Cada entidad territorial debe crear su propia caja para reconocer y pagar las prestaciones de sus servidores.

Requisitos para pensión de jubilación en las cajas territoriales: 20 años de servicio continuo o discontinuo al servicio de la respectiva entidad territorial, 50 años de edad para mujeres y 55 años para hombres, o 25 años de servicio sin consideración de edad en algunas Cajas.

La pensión vitalicia equivalente al 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicio.

La Ley 4 de 1966, por la cual se reorganiza la Cajanal establece el sistema de afiliación forzosa para empleados y obreros nacionales. Aportes del 3% a cargo del empleado y 6% a cargo del Estado.

Fija los requisitos para la pensión de jubilación: 20 años de servicio continuo o discontinuo y 55 años de edad para hombres y 50 años para mujeres, o 25 años de servicio sin límite de edad. Pensión del 75% del promedio de lo devengado en el último año. Pensión de invalidez y de sobrevivientes para beneficiarios.

V. Pensiones de la Fuerza Pública 1945-1966.

La Ley 74 de 1945, por la cual se reglamenta el retiro de los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional y las prestaciones sociales de los mismos y de los empleados civiles y obreros de esa institución, establece en el artículo 8 aportes del 5% para oficiales y 4% para suboficiales y agentes para el fondo de la Caja de Protección.

La Ley 74 de 1945 artículo 21: Queda prohibido emplear el producto de los sueldos por concepto de empleos vacantes en la Policía, para la financiación de la Caja de Protección Social.

La Ley 75 de 1925 y la Ley 104 de 1927 regulan la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares con asignación de retiro después de 15 años de servicio, en proporción al 30% del sueldo, más 3% por cada año adicional, sin exceder el 85%, computándose doble el tiempo de guerra.

La Ley 105 de 1936, orgánica de la Armada Nacional, remite a dicho régimen y a los Decretos 1680 de 1942 y 240 de 1952 que la reglamentan. Asignación de retiro después de 15 años de servicio en proporción al 30% del sueldo, más 3% por cada año adicional sin exceder 85%, computándose doble el tiempo de guerra.

Derecho a pensión de invalidez por actos del servicio y a pensión de sobrevivientes para viudas, huérfanos y madres.

El Decreto 417 de 1955 establece la liquidación de la Caja de Protección Social de las Fuerzas de Policía y la creación de la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas de Policía, hoy CASUR. Asignación mensual de retiro a los 15 años de servicio, conforme al artículo 8 de la Ley 74 de 1945.

Capítulo 6. La política pública de seguridad social y de pensiones en Colombia entre 1966 y 1993. De la Ley 4 de 1966 a la antesala de la Ley 100 de 1993

Introducción

Entre la Ley 4 de 1966 y la antesala de la Ley 100 de 1993 se ensayaron la centralización, la unificación y la racionalización sin lograr un sistema integrado.

Esa línea transita desde un Estado que utiliza la pensión como un instrumento de compensación salarial y como un mecanismo de gestión de su propia planta de personal, hasta la constatación de la crisis del modelo y el intento tardío de construir un sistema con ahorro explícito, sin la financiación necesaria para sostenerlo.

El punto de inflexión normativo se produce el 19 de diciembre de 1966, cuando se aprueba el reglamento general del seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte. Por primera vez se fijan unos requisitos uniformes para la pensión de vejez: 60 años para el

varón y 55 para la mujer. Además se fija como regla para lograr los requisitos para la pensiones, completar como mínimo 500 semanas de cotización pagadas durante los últimos 20 años anteriores a la solicitud, o 1000 semanas en cualquier tiempo.

La pensión deja de ser una gracia política otorgada por el patrono y se instaura como un derecho condicionado al cumplimiento de un tiempo de cotización. Sin embargo, la política pública que está detrás de la organización institucional no cambia de manera sustancial.

Como lo ha explicado Gerardo Arenas Monsalve, este momento marca el cierre del período de organización y la apertura de un largo período de expansión y, posteriormente, de crisis.

El esquema financiero adoptado fue el de Prima media uniforme, combinada con el sistema de reparto de capitales de cobertura y con el sistema de primas escalonadas, con aportes del Gobierno, de los patronos y de los trabajadores. Con un reconocimiento gradual en función de la edad para el primer contingente de afiliados de edad madura.

1. La política pública de la expansión: el Estado empleador

Arenas Monsalve explica que el período comprendido entre 1967 y 1977 es un período de expansión.

Cada entidad crea su propia Caja para retener al personal y para otorgar beneficios pensionales sin que estos se reflejen en el presupuesto de funcionamiento como salario, sino como una prestación futura a cargo de un fondo con personería jurídica.

Rengifo Ordóñez, por su parte, muestra que el origen de las prestaciones es particularista. La autorización general contenida en el Decreto 2767 de 1945 permite que cada municipio, cada departamento y cada entidad descentralizada cree su propia Caja. [12].

Esa autorización, reorganizada entre 1968 y 1985, explica por qué el sistema llega a estar conformado por más de 1.000 instituciones: 994 del orden municipal, 12 del orden nacional incluida la Caja Nacional de Previsión, 20 del orden departamental, 9 de los territorios nacionales, 4 universitarias y 1 del ISS.

Para ilustrar esta política pueden señalarse las reorganizaciones departamentales y municipales: Cundinamarca mediante la Ordenanza 10 de 1968, Antioquia mediante la Ordenanza 8 de 1970, Valle mediante la Ordenanza 12 de 1971, Santander mediante la Ordenanza 15 de 1973, Atlántico mediante la Ordenanza 7 de 1975, Bogotá con la creación del Fondo de Cesantías y Pensiones FONCEP mediante el Acuerdo 6 de 1978 del Concejo, Medellín mediante el Acuerdo 12 de 1980 y Cali mediante el Acuerdo 9 de 1982.

Todas mantuvieron, en lo esencial, los requisitos pensionales de 20 años de servicio y 55 años de edad y el 75% del promedio del último año, con aportes del 5% a cargo del empleado y del 8% a cargo de la entidad.

En el orden nacional, la misma lógica se observa en la creación de Fondos con personería jurídica y con fondo común.

Un caso ilustrativo de lo anteriormente afirmado es el de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria CAPRESUB. La Caja fue reorganizada por el Decreto 3130 de 1968, que expidió el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas, y mantuvo durante todo el período 1966-1993 la administración de las pensiones de los empleados de la Superintendencia Bancaria.

Como las demás Cajas del orden nacional, funcionó con un régimen pensional propio y con financiación a cargo de la entidad.

La misma evolución se observa en la Caja de Previsión Social de la Superintendencia de Sociedades Anónimas (Corporanónimas), en el Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro FONPRENOR reorganizado por el Decreto 1668 de 1969, en la Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional CAPRUN creada por el Acuerdo 26 de 1962 y reorganizada por el Acuerdo 36 de 1970, en el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales reorganizado por el Decreto 206 de 1976, en el Fondo de Previsión Social de la Contraloría General de la República reorganizado por la Ley 33 de 1985 y el Decreto 393 de 1987, en el Fondo de Pasivo Social de Puertos de Colombia COLPUERTOS creado por la Ley 1a de 1986 y reorganizado por el Decreto 1689 de 1989, y en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG creado por la Ley 91 de 1989 con antecedentes en la Ley 43 de 1975 y en el Decreto 688 de 1976; todos ellos encargados del reconocimiento y pago de pensiones. [12].

Los estudios del DNP y de Fedesarrollo sobre empleo y distribución para el período 1966-1993 señalan que había más de 950.000 empleados públicos, de los cuales más de la mitad se encontraba en algún régimen de excepción; que esos empleados representaban el 20% del empleo del sector público; y que el 80% restante de la fuerza laboral asegurada estaba en el ISS y cubría a la población vinculada principalmente a la empresa privada mediante contrato de trabajo.

La política pública es, por tanto, una política segmentada: protege al trabajador vinculado formalmente y excluye al trabajador informal y rural, que constituye la mayoría de la población ocupada.

2. La política pública del aplazamiento financiero: la Prima media sin ahorro explícito

Ayala explica con claridad la línea financiera que está detrás de la política pública. El esquema adoptado es el de Prima media uniforme, combinada con el reparto de capitales de cobertura y con primas escalonadas, con aportes del Gobierno, de los patronos y de los trabajadores.

En los estudios actuariales iniciales se tenía previsto que los aportes subieran de manera quinquenal hasta llegar al 20% del salario; sin embargo, los aportes se mantuvieron en el 6% hasta el 1.º de abril de 1994. La fidelidad en las cotizaciones del Instituto llegaba apenas al 40%, lo que estimulaba la "subdeclaración" y la "subcotización".

Como lo ha señalado Rengifo, desde el inicio del ISS en 1946 se aprobaron reglamentos de invalidez, vejez y muerte, pero ante la oposición no se preceptuó sobre los aportes y se aplazó la decisión hasta conocer los estudios actuariales. Veinte años después se expidieron las normas sobre el seguro obligatorio.

En el ISS la tasa de cotización se mantuvo en un nivel que no permite constituir reservas técnicas de manera gradual ni aprovechar la experiencia en la colocación de reservas cuantiosas, como había recomendado en 1961 el informe del actuario Arroba [13].

Echeverry, en su documento "Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional", en lo que se refiere estrictamente al período 1966-1993, anterior a la reforma, señala que, con las tasas vigentes en 1991, el ISS ya presentaba un déficit operacional y que la acumulación de sus reservas solo llegaría hasta la primera década del año 2.000. [57].

De otra parte, Farné (2001) señaló: “El régimen de Prima Media, administrado por el Instituto de Seguro Social (ISS), sigue concediendo beneficios superiores a la contribución que hace cada trabajador para su pensión. Lo anterior, junto al creciente desempleo y al masivo traslado de afiliados hacia las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFPs) muy pronto acabará las reservas del Instituto y el Estado deberá hacerse cargo del pago de las pensiones”.

En el contexto anterior, no es descabellado afirmar que ha sido la línea central de la política pública de la época: prometer el amparo sin asegurar la financiación correspondiente.

La Contraloría General de la República, en sus informes de 1990 a 1992 en lo referido a la situación anterior a la Ley 100 de 1993, cuantifica esa línea de aplazamiento. En promedio, durante el período comprendido entre 1958 y 1966, el Gobierno aportó apenas el 36% de lo que debía sufragar, con un déficit del 82% en 1965.

En 1991 y 1992, las obligaciones pensionales del ISS equivalían a 4, 7 billones de pesos, mientras que las reservas solo alcanzaban los 0, 4 billones. El pasivo pensional estimado era de 5 billones, las reservas de 2 billones y el déficit de 3 billones.

Como lo resume Ayala, los aportes totales a los sistemas pensionales debían comprender las cotizaciones de las empresas y de los trabajadores y las contribuciones del Gobierno. Estas tres fuentes sumadas equivalían al ahorro requerido para garantizar la pensión reconocida legalmente a los individuos al final de su vida laboral. Sin embargo, solo las

dos primeras se consideraban explícitamente. La tercera, que era de lejos la mayor en todos los regímenes existentes, no estaba siendo considerada en forma explícita ni en el caso del ICSS ni en el de las entidades del sector público, y su valor ni siquiera se conocía.

3. La política pública de la inequidad: la dualidad y los subsidios mal focalizados

El análisis de la inequidad para el período 1966-1993 proviene, fundamentalmente, de los trabajos de Ayala. La Cajanal otorgaba pensiones equivalentes al 75% del salario promedio del último año cotizado, mientras que algunas Cajas otorgaban pensiones de vejez 150% y hasta 350% superiores a las del ISS. Obsérvese que el Fondo de Previsión Social del Congreso, creado por la Ley 33 de 1985 y reglamentado por el Decreto 3755 de 1985, reconocía un reajuste especial con el 75% del ingreso mensual promedio que devengaba un congresista.

Ayala denomina a esto "mala focalización del subsidio a las pensiones", entendida como el fenómeno en el que los trabajadores de bajos ingresos terminan pagando, a través del presupuesto nacional, las pensiones de los trabajadores de mayores ingresos.

Esta categoría analítica proviene de los estudios de Fedesarrollo y del DNP de comienzos de los años noventa y recoge el diagnóstico de que el sistema es un monopolio estatal de afiliación obligatoria que no es viable por los problemas financieros y por la baja cobertura, y que favorece la inequidad al considerar la coexistencia de una multiplicidad de regímenes, de Fondos y de Cajas con beneficios pensionales amplísimos que favorecen a un grupo selecto de trabajadores al servicio del Estado.

Como lo señalan los diagnósticos de la época, se había configurado una "mala focalización del subsidio a las pensiones", en la que los trabajadores de bajos ingresos terminaban pagando las pensiones de los trabajadores de mayores ingresos. El país había acumulado una deuda pensional de enormes proporciones que, tarde o temprano, implicaría la imposibilidad de pagar las pensiones adeudadas, lo que significa que a lo largo de los últimos años se venían constituyendo obligaciones pensionales con los trabajadores que iban a adquirir el derecho a la pensión, sin que se hubieran generado los recursos suficientes para la misma.

Arenas Monsalve, por su parte, explica que el sistema tiene al comienzo 3.500.000 afiliados en el sector privado y 800.000 en el sector público. Solamente el 25% de la PEA hace parte del sistema pensional por medio del ISS o de alguna Caja.

Se adquiere el derecho pensional solo si se labora todo el tiempo exigido por la ley, 20 años o 1.000 semanas de cotización, en un solo sector: o público a través de las Cajas o privado a través del ISS, con reglas desiguales como las 500 semanas cotizadas durante los últimos años.

4. La política pública de los "remiendos": intentos de unificación sin reforma estructural

Arenas Monsalve explica que el período comprendido entre 1977 y 1990 es un período de cambios y de crisis. En ese período se expiden normas que intentan remendar el sistema sin reformarlo estructuralmente: disposiciones sobre la transmisión de la pensión, transformando en vitalicias las pensiones de las viudas; facilitación del procedimiento de traspaso y del pago oportuno de las sustituciones pensionales; consagración de la pensión de invalidez, de la pensión vitalicia de jubilación o de vejez y de la pensión de retiro por vejez reglamentada en los 55 años para los varones; creación del Fondo de Previsión Social del Congreso y del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, creado por la Ley 91 de 1989 con antecedentes en la Ley 43 de 1975 y el Decreto 688 de 1976; y regulación del régimen pensional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública. [31].

En 1971 se introducen modificaciones sustanciales a la ley orgánica del seguro social, pero no se implanta una concepción moderna de la seguridad social. Se permanece en la lógica de los seguros sociales obligatorios y se da inicio a una crisis caracterizada por la asunción de obligaciones pensionales sin el respaldo financiero correspondiente.

En 1976 se reafirma esa posición y se restringe aún más la concepción amplia de la seguridad social.

En 1977 se cambia el nombre del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales ICSS por el de Instituto de los Seguros Sociales ISS; se concretan los aspectos esenciales del campo de aplicación y de la afiliación: se impone el régimen de los seguros sociales a favor de los trabajadores dependientes; se abre la posibilidad de extensión a los trabajadores autónomos e independientes; se consolida la división del sistema en tres universos separados: los servidores oficiales amparados por la Caja Nacional de Previsión, Cajanal, los militares por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y los trabajadores particulares por el ISS.

1966: En ese contexto, el marco normativo central en materia pensional es el siguiente: la Ley 4 de 1966 reorganiza a Cajanal y fija la afiliación forzosa con aportes del 3% a cargo del empleado y del 6% a cargo del Estado.

Según el Decreto reglamentario 1743 de 1966 y el Decreto 3135 de 1968, con pensión de jubilación de 20 años y 55 años para los hombres y 50 para las mujeres, o 25 sin edad, con el 75% del promedio del último año.

El Acuerdo 224 de 1966 del ISS, aprobado por el Decreto 3041 de 1966, crea el seguro de invalidez, vejez y muerte para los trabajadores privados con 60 años para los hombres y 55 para las mujeres y 500 semanas durante los últimos 20 años o 1.000 semanas en cualquier tiempo. Con 500 semanas tenía derecho a una pensión del 45% del salario mensual de base

más los aumentos por semanas adicionales a las primeras 500. Para las pensión de invalidez se requerían 150 semanas dentro de los 6 años anteriores o 300 semanas en cualquier tiempo. [11].

El Decreto 3135 de 1968 prevé la integración de la seguridad social y regula el régimen pensional de los empleados públicos en sus artículos 27, 28 y 30. El Decreto 1848 de 1969 reglamenta el Decreto 3135 en materia de pensión de jubilación, invalidez y sobrevivientes.

El Decreto 1045 de 1978 fija las reglas generales de las pensiones de los empleados públicos nacionales. La Ley 33 de 1985 unifica para todos los órdenes el requisito pensional de 20 años y 55 años con el 75%.

La Ley 71 de 1988 acumula el tiempo público y privado cotizado al ISS y permite la jubilación por aportes de 20 años con tope de 1 a 15 salarios mínimos.

Los Acuerdos 044 de 1989 y 049 de 1990 del ISS, aprobados por los Decretos 3063 de 1989 y 758 de 1990, reforman el IVM y establecen 1.000 semanas en cualquier tiempo o 500 en los últimos 20 años, con el 45% de base más el 3% por cada 50 semanas adicionales [11].

La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 48 que la seguridad social es un servicio público obligatorio con principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. En su artículo 58 garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos; y la Ley 4 de 1992 fija el tope pensional de 25 salarios mínimos.

Lora, Zuleta y Helmsdorff, en diagnósticos de comienzos de los años noventa en Fedesarrollo, explican por qué esos "remiendos" fracasan: debía distinguirse el sistema de pensiones de una red de protección social a la vejez o a la indigencia.

La fusión de un sistema de pensiones con una red de protección social estimulaba la "subdeclaración" y la "subcotización", tanto para acceder a la protección con un bajo esfuerzo de ahorro por parte de quienes tenían bajos niveles de ingreso. Como para evadir los costos de ese tipo de solidaridad por parte de quienes tenían altos niveles de ingreso.

El resultado era un sistema que no lograba proteger a los más pobres ni asegurar pensiones acordes con el nivel de ingresos de los afiliados, excepto incurriendo en elevados costos fiscales.

Hacia el final del período, dentro del marco de modernización del Estado, el Gobierno convierte al ISS en una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica y autonomía administrativa y vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, buscando dotarlo de una mayor eficiencia administrativa en el reconocimiento de pensiones. [14].

Este ajuste, anterior a diciembre de 1993, es el último intento de ordenamiento administrativo antes del debate legislativo que conduciría a la Ley 100 de 1993.

Capítulo 7. Las pensiones de las universidades públicas en Colombia. Universidades nacionales y territoriales desde 1823 hasta 1993. Autonomía y regímenes propios

Introducción

Las universidades públicas construyeron regímenes pensionales amparadas en la autonomía y en los estatutos propios.

Las universidades públicas en Colombia son establecimientos públicos con personería jurídica, con autonomía académica y con patrimonio independiente. Esa autonomía fue consagrada desde la Ley 68 de 1935 para la Universidad Nacional y ratificada por la Ley 30 de 1992 en su artículo 28; reconoce el derecho a darse y a modificar sus estatutos, a designar sus autoridades y a administrar su patrimonio, y fue interpretada extensivamente por los consejos superiores como habilitación implícita para fijar reglas propias. La Ley 68 de 1935 solo otorgó autonomía académica y administrativa y no competencia pensional expresa.

Entre 1962 y 1993, con fundamento en esa autonomía, las universidades nacionales y territoriales crearon Cajas y Fondos de previsión con personería jurídica y en algunos casos sin fondo común. La Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional de Colombia, CAPRUN, fue creada por el Acuerdo 26 de 1962 y reorganizada por el Acuerdo 36 de 1970 y por el Acuerdo 13 de 1973. Se aprobaron aportes del 5% a cargo del empleado y del 8% a cargo de la universidad, fijados en el Acuerdo 36 de 1970. [12].

Otras universidades lo hicieron afiliándose inicialmente a Cajanal y a las cajas departamentales autorizadas por el Decreto 2767 de 1945 y luego constituyendo un fondo propio.

Al amparo de la autonomía universitaria, cada universidad fijó reglas propias para obtener la pensión.

1. Marco normativo general y uso de la autonomía para crear regímenes propios

El estudio comprende tanto las universidades del orden nacional, financiadas con aportes del presupuesto nacional, como las universidades del orden territorial, creadas por ordenanzas departamentales y por acuerdos distritales y municipales. El período analizado va de 1823 a 1993, desde los primeros antecedentes de la Universidad de Antioquia y de la Universidad de Cartagena hasta los meses inmediatamente anteriores a la aprobación de la Ley 100 de 1993.

El marco normativo general es el mismo del sector público, pero la autonomía universitaria permitió la creación de regímenes propios.

La Ley 68 de 1935 organiza la Universidad Nacional y le otorga autonomía académica y administrativa como entidad autónoma que constituye el soporte para la posterior creación de una Caja propia por el Acuerdo 26 de 1962.

De otra parte, la Ley 6 de 1945, en su artículo 18, dispone la organización de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, Cajanal. En su artículo 20, en su redacción original y luego modificado por la Ley 93 de 1946, establece su capital con aportes del presupuesto, de sueldos y de jornales. Hasta 1962 las universidades nacionales afiliaron a sus servidores a Cajanal.

Pasando a los territorios, el Decreto 2767 del 9 de noviembre de 1945 crea las Cajas Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales y Municipales de previsión social. Las universidades territoriales se afiliaron inicialmente a estas Cajas.

La Ley 4 de 1966 reorganiza Cajanal, establece afiliación forzosa, aportes del 3% a cargo del empleado y 6% a cargo del Estado. Fija requisitos para pensión de jubilación: 20 años de servicio continuo o discontinuo y 55 años de edad para hombres y 50 años para mujeres, o 25 años de servicio sin límite de edad, con pensión del 75% del promedio de lo devengado en el último año. [16].

El Decreto 3135 de 1968, en su artículo 27, establece pensión de jubilación con 20 años de servicio y 55 años para hombres y 50 años para mujeres. El Decreto 1848 de 1969 dispone que las prestaciones serán reconocidas por Cajanal, salvo que la entidad tenga Caja propia debidamente autorizada, como las universidades. Esta excepción constituye la base jurídica para los regímenes propios.

El Decreto 1045 de 1978 establece reglas generales sobre prestaciones sociales para el sector nacional.

La Ley 33 de 1985 unifica para todos los órdenes, nacional, departamental, distrital y municipal, incluyendo las universidades, 20 años continuos o discontinuos, 55 años de edad y 75% del promedio del último año sobre la base de los aportes. La Ley 33 intenta frenar la dispersión de regímenes propios.

La Ley 71 de 1988 permite la acumulación de tiempo público y privado cotizado al ISS para pensión por aportes con 20 años y tope de 1 a 15 salarios mínimos y consagra pensión de sobrevivientes.

La Ley 30 de 1992, en su artículo 28, consagra la autonomía para darse y modificar estatutos, designar autoridades, crear programas y administrar patrimonio, y en su artículo 57 establece un régimen especial para las universidades estatales. La autonomía

universitaria es ratificada, pero el régimen prestacional continúa regulado por la Ley 33 y por la Ley 71 hasta la Ley 100 de 1993.

2. Cajas de universidades nacionales: personería, fondo común y fijación de reglas propias

La Ley 100 de 1993, en su artículo 279, establece excepciones para Cajas, Fondos o entidades con régimen especial vigente al 1º de abril de 1994. Los regímenes exceptuados son Magisterio, empleados de Ecopetrol y Fuerzas militares y de Policía. Pero además hay Cajas de universidades con personería jurídica propia y con Fondo común que mantienen el régimen hasta su liquidación y sustitución por el sistema general, con transición de 35 años para mujeres y 40 años para hombres o 15 años de servicio al 1º de abril de 1994.

Se recuerda que las universidades nacionales crearon Cajas con personería jurídica y con Fondo común y, en ejercicio de su autonomía fijaron reglas propias para obtener la pensión.

1962 -CAPRUN- Universidad Nacional de Colombia creada por el Acuerdo 26 de 1962, reorganizada por los Acuerdos 36 de 1970 y 13 de 1973, con personería jurídica propia, con aportes del 5% a cargo del empleado y 8% a cargo de la Universidad, fijados en el Acuerdo 36 de 1970 para las sedes de Bogotá, Medellín, Manizales, Palmira y Arauca. Requisitos: 20 años y 55, o 25 años sin edad y 75% del promedio del último año.

1968 Caja de la Universidad Pedagógica Nacional, creada por el Acuerdo 12 de 1968, con Personería jurídica propia y Fondo común, con 5% a cargo del empleado y aporte de la Nación. Régimen de 20 años, 55 años y 75%.

1970 - Fondo de la UPTC Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia en Tunja. Creada por el Acuerdo 48 de 1970, con Personería jurídica y Fondo común. Régimen de la Ley 33 de 1985.

1975 - Fondo de la UNAD. Establecimiento público nacional, régimen de Cajanal hasta 1993, personería jurídica y Fondo común separado, pasivo de transición de la Ley 100 de 1993.

3. Cajas de universidades territoriales: autonomía y personería.

1982-1985 - Cajas de la Universidad de los Llanos y de la Universidad de la Amazonía creadas mediante la Ley 60 de 1982 y la Ley 8 de 1985, con Personería jurídica propia y Fondo propio con administración fiduciaria. Régimen de la Ley 33.

Las universidades territoriales, creadas por ordenanzas, también invocaron la autonomía para crear fondos con personería jurídica y con Fondo común, y para fijar reglas propias.

1822-1946 - Universidad de Antioquia, fundada en 1822 como Colegio de Antioquia, reorganizada por la Ordenanza 6 de 1945. Caja creada por Acuerdo Superior 7 de 1946,

reorganizada por los Acuerdos 23 de 1970 y 38 de 1985, con personería jurídica propia y Fondo común con mayor número de pensionados. Régimen de 20 años, 55 años y 75% del promedio del último año conforme a la Ley 33.

1945-1965 - Universidad del Valle, creada por la Ordenanza 12 de 1945 como Universidad Industrial del Valle, y reorganizada en 1954 como Universidad del Valle. Fondo creado por Acuerdo 4 de 1965, reorganizado por el Acuerdo 8 de 1985, con Personería jurídica y Fondo común con 5% a cargo del empleado y 8% a cargo de la universidad. Régimen de 20 años, 55 años y 75%.

1947-1968 - UIS Universidad Industrial de Santander, creada por la Ordenanza 83 de 1947, Caja por Acuerdo 12 de 1968, reorganizada por Acuerdo 22 de 1985, con Personería jurídica y Fondo común. Régimen de la Ley 33.

1827-1970 - Universidad de Cartagena. Fundada en 1827 como Universidad del Magdalena, reorganizada en 1948 por la Ordenanza 10 de 1948 de Bolívar. Fondo por Acuerdo 6 de 1970, personería jurídica y Fondo común. Régimen de 20 años, 55 años y 75%.

1847-1965 - Universidad del Cauca. Fundada en 1827, reorganizada en 1945, Fondo por Acuerdo 12 de 1965, con personería jurídica y Fondo común. Régimen de la Ley 33.

1948 - Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Acuerdo 10 de 1948 del Concejo de Bogotá como Municipal, en 1957 Distrital. Afiliada inicialmente a la Caja Distrital creada por Resolución 4 de 1934 y por Resolución 6 de 1938, reorganizada por Acuerdo 6 de 1978 del Concejo. Fondo FONCEP, fondo común. Régimen de 20 años, 55 años y 75%.

1943-1972 - Universidad del Atlántico, creada por la Ordenanza 42 de 1943, reorganizada en 1960 por la Ordenanza 12 de 1960, Fondo por Acuerdo 8 de 1972, con personería jurídica y Fondo común.

1960-1975 - Universidad de Caldas. Creada por la Ordenanza 5 de 1960, Fondo por Acuerdo 10 de 1975, con personería jurídica y Fondo común.

1962-1978 - Universidad de Córdoba creada por la Ley 37 de 1962, y el Fondo por el Acuerdo 15 de 1978, con personería jurídica y Fondo común.

1968-1980 - Universidad de Nariño creada por la Ordenanza 12 de 1968, y el Fondo por el Acuerdo 9 de 1980, con personería jurídica y Fondo común.

4. Régimen aplicable e intentos de unificación.

1945-1982 - Universidad del Tolima. Ordenanza 26 de 1945, reorganizada en 1970, Fondo por el Acuerdo 11 de 1982, con personería jurídica y Fondo común.

Hasta 1968 cada universidad pública mantuvo un régimen propio con requisitos diferentes: algunas exigían 20 años de servicio sin consideración de edad. Otras 25 años sin edad; otras 20 años de trabajo con 50 años para mujeres y 55 para hombres, fijando cada Consejo Superior reglas propias para la causación de la pensión.

Con el Decreto 3135 de 1968 y con el Decreto 1848 de 1969 se unificó para empleados públicos nacionales la pensión con 20 años y 55 y 50 años, o 20 años de edad, sin edad por invalidez, y 75% del último año como tasa de reemplazo, cesantía de mes por año, vacaciones de 15 días y prima de Navidad de un mes.

Con la Ley 33 de 1985 se unificó para todos los órdenes, nacional, departamental, distrital y municipal, incluidas las universidades, 20 años de servicio continuos o discontinuos para obtener la pensión, con 55 años de edad y una tasa de reemplazo del 75% del promedio del último año sobre la base de los aportes.

Capítulo 8. Origen de las pensiones otorgadas por entidades o empresas privadas en Colombia 1915-1993. Pensiones del Código Sustantivo del Trabajo y Pensiones Convencionales.

Introducción

Cuando algunas empresas privadas no afiliaron a sus trabajadores al ISS, asumieron directamente la pensión a su cargo.

Entre 1915 y 1993 el sistema pensional privado transitó por tres etapas. La primera, de 1915 a 1944, de liberalidad patronal y de responsabilidad por accidente de trabajo. La segunda, de 1945 a 1966, de pensión patronal directa a cargo del empleador conforme al Código Sustantivo del Trabajo. La tercera, de 1966 a 1993, de asunción progresiva del riesgo por el ISS y de coexistencia con pensiones convencionales pactadas en convenciones colectivas.

Esta lógica de tránsito de lo particular a lo general no es exclusiva del sector privado. Como se desarrolla en el punto 8 de esta Parte, normas docentes concebidas para incentivar textos escolares -artículo 13 de la Ley 50 de 1886 que valoraba cada libro como dos años- y para compensar a maestros territoriales -pensión de gracia Ley 114 de 1913- fueron ampliadas por el Decreto 753 de 1974 y universalizadas por la Sentencia de 1984, aplicándose a Congresistas, Magistrados y Directivos.

Tras la Ley 100 de 1993, esa misma convalidación se utiliza como puente para fabricar los 15 años exigidos a 1º de abril de 1994 y entrar al régimen de transición del artículo 36.

En el lenguaje del ISS, empresas privadas que no afiliaron a sus empleados al ISS, tenían a cargo sus propias pensiones y eran aquellas que, por tener un capital igual o superior a ochocientos mil pesos y por tener Caja, Fondo o régimen convencional más favorable que

el del Instituto fueron exceptuadas de afiliación o no fueron llamadas a inscripción para el riesgo de vejez.

Continuaron obligadas a pagar directamente la pensión de jubilación del artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo y las pensiones convencionales.

1. La Ley 57 de 1915 y la liberalidad patronal 1915-1944

La Ley 57 de 1915 constituye el primer antecedente de protección para trabajadores de empresas privadas. Establece indemnizaciones a cargo del patrono por accidente de trabajo, pero no crea pensión de vejez. [5].

Durante este período no existía obligación legal de pensionar por vejez. Algunas empresas privadas reconocían de manera voluntaria pensiones por reglamento interno, con 20 o 25 años de servicio continuo, sin edad fija y con 75% del último salario.

2. La pensión del Código Sustantivo del Trabajo como pensión a cargo del patrono 1945-1966

El Decreto Legislativo 2350 de 1944, acogido como legislación permanente por la Ley 6 de 1945, establece que mientras se organiza el seguro social obligatorio, son de cargo del patrono las prestaciones por accidente de trabajo, enfermedad no profesional, vacaciones y prima de servicios. Consagra la pensión vitalicia de jubilación.

Con la expedición del Código Sustantivo del Trabajo (Decreto 3518 de 1949) fue ratificada la pensión de jubilación a cargo del empleador, equivalente al 75% del promedio salarial del último año, por acreditar 20 años de servicios continuos o discontinuos, 55 años para los hombres y 50 para las mujeres. Al ratificarse la obligación de pensión a cargo del empleador se aplazó el traslado del riesgo pensional, hasta tanto el ISS asumiera dicha obligación.

El artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo dispone: Todo trabajador que preste servicios a una misma empresa de capital de 800.000 pesos o superior, que llegue o haya llegado a los 55 años de edad, si es varón, o a los 50 años si es mujer, después de 20 años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Código, tiene derecho a una pensión mensual vitalicia de jubilación o pensión de vejez, equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados en el último año de servicio.

El artículo 259 del Código Sustantivo del Trabajo, en su inciso segundo establece que las pensiones de jubilación, el auxilio de invalidez y el seguro de vida colectivo obligatorio dejarán de estar a cargo de los patronos cuando el riesgo correspondiente sea asumido por el ISS de acuerdo con la ley, dentro de los reglamentos que dicte el mismo Instituto.

De allí surge la figura de empresas privadas que no afiliaron a sus empleados al ISS porque tenían a cargo sus propias pensiones. Eran empresas que continuaron con la carga pensional a su cargo porque el Instituto no había asumido el riesgo de vejez en su zona geográfica o porque, teniendo Caja, Fondo o convención más favorable, no fueron llamadas a inscripción para vejez. Debían hacer aprovisionamiento contable para cumplir con la obligación patronal.

3. El aplazamiento de los seguros económicos en el ISS y la no afiliación

La Ley 90 de 1946 crea el seguro social obligatorio y el ICSS que inicia en 1949 solo con enfermedad no profesional y maternidad por Acuerdo 029 de 1951. Los seguros económicos de invalidez, vejez y muerte se aplazan.

Solo hasta el 19 de diciembre de 1966 se aprobó el reglamento general del seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte, por el Acuerdo 224 de 1966, aprobado por el Decreto 3041 de 1966, que fijó 60 años para varones y 55 para mujeres, 500 semanas en los últimos 20 años o 1.000 semanas en cualquier tiempo.

Mientras el ISS no asumiera el riesgo o no llamara a inscripción para vejez, la pensión de vejez del artículo 260 continuaba a cargo del patrono privado que no afiliaba a sus empleados al ISS para ese riesgo, porque tenía a cargo sus propias pensiones. [34].

4. Las pensiones convencionales en empresas privadas

Paralelamente a la pensión legal del artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, las empresas privadas que no afiliaron a sus empleados al ISS porque tenían a cargo sus propias pensiones pactaron en Convenciones colectivas pensiones más favorables, conocidas como pensiones convencionales.

La pensión Convencional nace de la Convención colectiva conforme al artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo. Es extralegal y mejora edad, tiempo y monto.

Las Convenciones colectivas de empresas privadas entre 1955 y 1993 mejoraron el mínimo legal y pactaron en algunos casos 20 años de servicio sin edad, o 50 años de edad sin 20 años, con 80% o 100% del último salario, con puntos por producción, con tiempo por comisiones en el exterior y con acumulación de tiempo por manuales técnicos, siempre como prestación a cargo del empleador que no afiliaba sus empleados para vejez al ISS.

La pensión de jubilación Convencional exigía en muchos casos cumplir cincuenta años de edad estando en vigencia de relación laboral, para acceder a la pensión Convencional y era compatible con la pensión de vejez que concediera el ISS a partir del Decreto 2879 de 1985 por mandato legal.

En los casos de sustitución patronal, el tema pensional no queda al arbitrio del empresario, es de incumbencia exclusiva del legislador. El pago de las mesadas causadas luego de la sustitución le corresponde al nuevo patrono, aunque puede repetir contra el anterior, conforme al artículo 69 numeral 3 del Código Sustantivo del Trabajo.

5. Empresas privadas que antes de la Ley 100 de 1993 no afiliaron a sus empleados al ISS porque tenían a cargo sus propias pensiones.

Hasta 1993 coexistieron empresas privadas que no afiliaron a sus empleados al ISS para el riesgo de vejez porque tenían a cargo sus propias pensiones, bien por el artículo 260, bien por la pensión Convencional más favorable.

Eran empresas de capital superior a 800.000 pesos que, por tener Caja, Fondo o Convención más favorable, fueron exceptuadas o no llamadas a inscripción para vejez, con el deber de conservar archivos conforme al artículo 264, y hacer aprovisionamiento y cálculo actuarial conforme al artículo 72 de la Ley 90 de 1946.

Algunas empresas privadas que tenían nómina de pensionados antes de 1993, pero ya no tenían a cargo sus propias pensiones a octubre de 1993, fueron afiliadas forzosamente al ISS a partir del 1 de enero de 1967, por virtud del Acuerdo 224 de 1966, aprobado por el Decreto 3041 de 1966 y por la Resolución ISS 831 de 1966.

Desde esa fecha el riesgo de vejez fue asumido por el ISS. Conservaban pensionados patronales causados antes de 1967, pero en régimen de compatibilidad, no a cargo exclusivo (Acuerdo ICSS 224 de 1966, art. 60).

Bavaria S. A.: Afiliada al ISS desde el 1 de enero de 1967. Desde esa fecha el riesgo de vejez pasó al ISS.

Cervecería Águila S. A.: Afiliada al ISS desde 1967-1968.

Coltejer S. A.: Reportaba 2.972 jubilados en 1993. Afiliada al ISS desde 1967, en régimen de compatibilidad.

Fabricato S. A. y Fábrica de Hilados y Tejidos del Hato: Afiliada al ISS desde 1967.

Tejicondor S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Sedeco S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Cementos Argos S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Cementos Samper S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Cementos del Valle S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Simesa S. A. - Siderúrgica de Medellín: Afiliada al ISS desde los años sesenta.

Cadenalco S. A.: Afiliada al ISS desde 1968.

Almacenes Éxito S. A.: Afiliada al ISS desde los años sesenta.

Almacenes Ley: Afiliada al ISS desde los años sesenta.

Carulla S. A.: Afiliada al ISS desde los años sesenta.

Almacenes Tía S. A.: Afiliada al ISS desde los años sesenta.

Noel S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Compañía Nacional de Chocolates S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Postobón S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Gaseosas Lux S. A.: Afiliada al ISS.

Coltabaco S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Ingenio Manuelita S. A.: Ingenio fundado en 1864, con pensionados desde los años cincuenta.

Ingenio Riopaila S. A.: Con pensionados antiguos.

Ingenio Providencia S. A.:

Ingenio Mayagüez S. A.:

Cartón de Colombia S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Propal S. A. - Productora de Papeles:

Carvajal S. A.: Afiliada al ISS desde 1967.

Eternit Colombiana S. A.:

Peldar S. A. - Cristalería Peldar:

Enka de Colombia S. A.: Afiliada al ISS desde 1968.

Colsubsidio, Comfama, Suramericana S. A., SURA y Seguros Bolívar S. A.: Contaban con una nómina de pensionados antes de 1993 por pensiones extralegales convencionales, pero no por pensión legal del artículo 259 del Código Sustantivo del Trabajo.

Banco de Colombia, Banco de Bogotá y Banco Comercial Antioqueño: Tenían nómina de pensionados antes de 1993 por convención colectiva bancaria, pero fueron afiliados al ISS desde 1967 en régimen de compatibilidad.

Andian National Corporation Limited: Tuvo a cargo sus propias pensiones hasta que conmutó con el ISS en 1984. A octubre de 1993 ya no tenía a cargo.

United Fruit Company: Tuvo nómina de pensionados antes de 1993, pero como empresa histórica. Se retiró de Colombia en 1960 y no existía como empleador en 1993.

Sears Roebuck de Colombia S. A.: También tuvo nómina de pensionados antes de 1993, pero se liquidó y se retiró del país en los años ochenta.

Empresas privadas extranjeras radicadas en Colombia, del sector de hidrocarburos, que en 1993 tenían a cargo sus propias pensiones.

Se recuerda que la Resolución del ISS No 4250 del 28 de septiembre de 1993, justo antes de aprobarse la Ley 100 de 1993, ordenó la afiliación forzosa a partir del 1 de octubre de 1993 de las empresas que tenían a cargo sus propias pensiones. Las empresas más conocidas son las siguientes:

Frontino Gold Mines Limited -Canadá / Inglaterra- Minería de oro en Segovia y Remedios. Tenía a su cargo sus pensionados, según ejemplo tomado como indicio enla Oficina de Bonos Pensionales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Texas Petroleum Company -Texaco, posteriormente Chevron Petroleum Company- Estados Unidos, Petróleo. Asumía directamente el riesgo pensional y el pago de sus pensionados.

Shell Colombia S. A. -Shell Cóndor- Inglaterra / Holanda, Petróleo. Mantenía a su cargo el sistema pensional propio, con pensionados ya causados.

Esso Colombiana S. A. -Standard Oil- Estados Unidos, Petróleo. Conservaba la responsabilidad pensional directa, con pensiones causadas a su cargo.

Mobil Oil de Colombia -Socony Mobil- Estados Unidos, Petróleo. Tenía a su cargo el pago de sus pensiones, con obligaciones pensionales ya causadas.

South American Gulf Oil Company -SAGOC- Estados Unidos, Gulf Oil, Petróleo, Concesión Barco Tibú. Mantenía la carga pensional propia, con pensionados causados a la fecha.

Colombian Petroleum Company - Colpet- Estados Unidos, Gulf Oil, Petróleo, Concesión Barco Tibú. Mantenía bajo su responsabilidad directa el pago de las pensiones, con obligaciones ya causadas.

Hocol S. A. -Huila Oil Company- Estados Unidos, Petróleo, Huila. Conservaba a su cargo el pasivo pensional, incluyendo pensiones ya causadas.

Esta relación es un simple ejemplo que se ha tomado como indicio en la Oficina de Bonos pensionales del Ministerio de Hacienda. No cubre la totalidad del potencial universo de las empresas extranjeras que podrían expedir un Título Pensional de acuerdo con lo señalado en el literal c del Parágrafo 1.º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta la reglamentación del cálculo de los títulos pensionales y la reserva actuarial que se indica en el decreto 1887 de agosto de 1994.

Parte II

Antecedentes de la Reforma pensional de 1993 en Colombia

Índice

Capítulo 1. La construcción interna de un modelo

Capítulo 2. La reforma pensional de Chile de 1980-1981, la difusión internacional y la visita de José Piñera a Colombia

Capítulo 3. La Misión de Empleo de 1986 y el diagnóstico de las Cajas

Capítulo 4. Fedesarrollo y la revista Estrategia Económica y Financiera 1986-1991

Capítulo 5. El papel de Ulpiano Ayala Oramas en la reforma pensional de 1993 [60].

Capítulo 6. El contexto externo y la Constitución de 1991

Parte II Antecedentes de la Reforma pensional de 1993 en Colombia

Introducción general a la parte II

Esta Parte II no narra la reforma pensional de 1993 como un acto legislativo aislado, sino como el resultado de un proceso de construcción interna de un diagnóstico que precede a la ley y la hace posible. De acuerdo con lo planteado por Dolowitz y Marsh (1996, 2000) sobre transferencia de políticas, no podemos afirmar que Chile estuviera interesado en exportar su modelo de pensiones de capitalización o ahorro individual.

Lo que existió fue una reflexión interna en Colombia y el estudio de las buenas prácticas de otros países, entre ellos Chile.

El diagnóstico interno de 1986-1991 también evidenció la falta de cultura de aporte continuo: empresas que afiliaban pero no pagaban a tiempo, trabajadores que veían la cotización como impuesto y no como ahorro para la vejez y la ausencia de la convicción de que algún día se llegará a ser viejo. Sin esa convicción, la cotización se evade, como se indicó anteriormente.

El hilo conductor no es la importación de un modelo extranjero, sino la convergencia de tres capas que se superponen entre 1986 y 1991: la evidencia empírica de la inviabilidad del sistema vigente aportada por la Misión Chenery; la formulación técnica de alternativas en Fedesarrollo y en la revista Estrategia Económica y Financiera que luego ocuparía el equipo económico del gobierno Gaviria; y el marco habilitante de la Constitución de 1991 que eleva la protección de la tercera edad a principio constitucional y abre la puerta a la participación de particulares en un servicio público.

Entender esos antecedentes permite leer la Ley 100 de 1993 no como copia del modelo chileno de 1981, sino como una decisión de política interna que utiliza el contexto externo del Consenso de Washington para legitimar una solución construida internamente.

Conceptualmente, esta Parte propone que toda reforma pensional es, antes que una técnica actuarial, una redefinición de quién asume el riesgo de la vejez, y bajo qué principio de solidaridad.

Capítulo 1. La construcción interna de un modelo

La reforma de 1993 no nace en 1992 con el Proyecto de Ley 155, sino en 1986 con el diagnóstico de la Misión de Empleo dirigida por Hollis Chenery.

La Misión revela que el sistema pensional colombiano no era un sistema, sino una superposición de leyes que creaban Cajas sin suprimir las anteriores, desde la Ley 6 de 1945 hasta el Decreto 3135 de 1968, generando más de 1.000 entidades con requisitos distintos, cobertura de apenas una cuarta parte de la PEA y una inequidad que permitía

pensiones de 100% a 350% superiores en regímenes privilegiados frente al ISS. Ese hallazgo desplaza el debate de lo jurídico a lo financiero y de lo prestacional a lo estructural.

La paradoja de 1.000 entidades con 25% de cobertura se explica porque se trata de Cajas cerradas, sin afiliación obligatoria general, sin reservas técnicas y financiadas con cargo al Presupuesto, creadas para privilegios sectoriales y no para aseguramiento masivo.

El segundo aporte conceptual del capítulo es mostrar que la difusión del modelo chileno y la visita de José Piñera, así como la caída del Muro de Berlín y el Consenso de Washington no crean la reforma, sino que crean el ambiente ideológico que la hace decible.

El actor decisivo es interno: los equipos de Fedesarrollo y de la revista Estrategia Económica y Financiera -Rudolf Hommes, Armando Montenegro, Guillermo Perry, Eduardo Lora y Juan Luis Londoño- que convierten el diagnóstico de Chenery en propuesta de política y ocupan Hacienda y Planeación en el gobierno Gaviria.

La Constitución de 1991, con sus artículos 44, 46, 48, 53 y 365, es la bisagra que transforma esa propuesta técnica en posibilidad jurídica, al consagrar la seguridad social integral para la tercera edad y habilitar la participación de particulares bajo dirección estatal.

Sección 1. La reforma pensional de Chile de 1980-1981, la difusión internacional y la visita de José Piñera a Colombia.

En 1980 y 1981, el ministro del Trabajo y Previsión Social de Chile entre 1978 y 1980 y ministro de Minería entre 1980 y 1981, José Piñera Echenique, creó el sistema privado de pensiones basado en la capitalización individual. El diseño sustituyó el reparto estatal por cuentas individuales de ahorro, administradas por entidades de naturaleza privada denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones, conocidas como AFP. [19].

En este esquema, cada trabajador aporta a su cuenta personal, el Fondo invierte esos recursos en el mercado de capitales y la pensión final depende del ahorro acumulado y de su rentabilidad. El modelo se presentó como una solución a tres problemas clásicos del reparto: la insolvencia fiscal derivada del envejecimiento, la baja cobertura y el uso político de las reservas pensionales.

A manera de anécdota, que ilustra la rápida difusión internacional del modelo, José Piñera había ido a Estados Unidos a presentar la reforma pensional chilena en foros académicos, en el Banco Mundial y en círculos de gobierno en Washington. En esas presentaciones expuso el tránsito del reparto a la capitalización individual y los efectos sobre ahorro interno, mercado de capitales y sostenibilidad fiscal.

La exposición recibió una respuesta positiva del presidente de Estados Unidos, quien valoró el modelo chileno como ejemplo de privatización de la seguridad social y de

ampliación de la propiedad de los trabajadores sobre su ahorro. Esa recepción en la Casa Blanca contribuyó a que el modelo chileno dejara de ser visto como una experiencia local y se convirtiera en referencia internacional promovida por centros de estudio.

Para la época en que Colombia discutía su reforma, muchos centros de estudio estaban promoviendo como ejemplo el modelo de pensiones de Chile. En Colombia, la literatura de la época reconoce que los Fondos privados fueron directamente importados del sistema chileno y que su gran promotor, José Piñera, vino en la década de los noventa a exponer las bondades del sistema en foros académicos y gremiales.

En 1992 y 1993, ya como presidente del Centro Internacional para la Reforma de las Pensiones y académico del Cato Institute, Piñera llega a Bogotá invitado por el gobierno y los gremios. Da una conferencia pública sobre el ejemplo chileno, recibe el aplauso de la prensa, la élite política y empresarial y luego se reúne durante varias horas con el presidente Gaviria y su equipo económico. Su visita legitima internacionalmente la necesidad de crear AFP en Colombia, pero no crea la idea: la idea ya había sido diagnosticada internamente desde 1986 y cuantificada por el equipo técnico de Hacienda desde 1992.

Sección 2. La Misión Chenery de 1986: el primer diagnóstico integral interno.

Contexto y metodología de la Misión.

La "Misión de Empleo" fue convocada entre 1985 y 1986 por el gobierno de Belisario Betancur Cuartas, y fue dirigida por el economista Hollis Chenery y coordinada en Colombia por José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez, con secretaría técnica a cargo de Juan Luis Londoño de la Cuesta. En julio de 1986 entregó el informe final titulado "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas".

La Parte III de ese informe está dedicada al marco institucional y el Capítulo 5, titulado El sistema colombiano de seguridad social, constituye el primer diagnóstico oficial, con información estadística de 1984, sobre el estado del sistema de pensiones. El capítulo se sustentó en el trabajo de base elaborado para la Misión por Hernando Gómez Buendía y Ariel Cifuentes, Seguridad social y empleo, de 1986.

La dispersión extrema del régimen pensional.

El primer hallazgo fue el carácter incompleto y la dispersión extrema. El sistema no había sido concebido como una unidad coherente, sino que se había formado por acumulación de leyes que creaban nuevas Cajas sin suprimir las existentes. Desde la Ley 6 de 1945, que impuso prestaciones a cargo del empleador, hasta el Decreto 3135 de 1968 que intentó por primera vez integrar la seguridad social del sector público y del privado, cada disposición generó una entidad administradora nueva.

Para 1984, la Misión contabilizó más de 1.000 entidades de previsión. El núcleo estaba conformado por el ISS, creado en 1967 para administrar el seguro de invalidez, vejez y muerte, y por la Caja Nacional de Previsión. Alrededor existían cerca de 1.000 Cajas territoriales, departamentales, municipales, de universidades públicas y de empresas industriales y comerciales del Estado. Cada Caja establecía, con autonomía casi absoluta, la edad, el tiempo de servicio, la tasa de cotización y la base de liquidación.

La cobertura incompleta

Con base en la Encuesta Nacional de Hogares de 1984, la Misión de Empleo (1986), conocida como Misión Chenery, construyó su diagnóstico. Solo una cuarta parte de la población económicamente activa estaba afiliada. El 75% permanecía por fuera. Esa exclusión era estructural, porque el régimen había sido diseñado sobre el supuesto de que el empleo asalariado formal absorbería al informal, supuesto que no se cumplió en una economía con informalidad superior al 50% en las cuatro principales áreas metropolitanas en junio de 1984.

La inequidad interna entre regímenes.

Los problemas financieros y el cálculo actuarial de Gonzalo Arroba.

La Misión retomó el cálculo actuarial original de 1961 elaborado por Gonzalo Arroba, consultor del entonces ICSS, en su Informe Financiero-Actuarial sobre la Extensión del Seguro Social Colombiano a los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte. Según su proyección, el sistema debía operar con cotización tripartita de 8% durante los primeros cinco años, elevándose cada quinquenio en cuatro puntos hasta 20%. La Misión constató que esa gradualidad nunca se respetó. [13].

La cotización se mantuvo en 6% desde 1967 hasta 1984 y solo en 1985 se elevó a 6, 5%. El Estado aportó apenas 36% de lo previsto entre 1958 y 1966. Con relación de 7 activos por pensionado en 1984, el sistema aún operaba, pero la proyección indicaba caída por debajo de 3 a 1 al madurar. La Misión advirtió que el pasivo alcanzaría magnitud inviable, advertencia materializada en 1993 con estimación de 200 a 300% del producto interno bruto.

La propuesta pensional de la Misión.

La propuesta del Capítulo 7 se concentró exclusivamente en pensiones. Propuso afiliación única con historia laboral acumulable y traslado de cotizaciones, ampliación de cobertura hacia independientes y rurales, restablecimiento de la Prima media escalonada de Arroba con ajuste automático e igualación de fórmulas para corregir inequidad. Esas sugerencias son las que más se aplicaron en la década siguiente, con la Ley 50 de 1990 y la Ley 100 de 1993.

Sección 3. Fedesarrollo y la revista Estrategia Económica y Financiera: influencia en la elaboración de la reforma y conformación del equipo económico de Gaviria.

El segundo momento decisivo ocurre en Fedesarrollo y en el equipo de la revista Estrategia Económica y Financiera. Los equipos de Fedesarrollo y de la revista Estrategia Económica y Financiera influyeron directamente en la elaboración de la reforma pensional. La revista, fundada y editada por economistas que luego conformarían el equipo económico del gobierno de César Gaviria, agrupó a Rudolf Hommes Rodríguez, Armando Montenegro Trujillo, Guillermo Perry Rubio, Eduardo Lora Torres, Juan Luis Londoño de la Cuesta, Juan José Echavarría Soto y Carlos Caballero Argáez, entre otros.

Este núcleo compartía un diagnóstico común sobre la necesidad de modernizar la economía colombiana mediante apertura comercial, disciplina fiscal y reforma del Estado. Juan Luis Londoño de la Cuesta y otros miembros de la revista también eran investigadores de Fedesarrollo, por lo que existía una doble afiliación entre ambos centros de pensamiento. Esa doble pertenencia explica por qué las ideas que circularon en la revista entre 1977 y 1990 se tradujeron rápidamente en documentos técnicos en Fedesarrollo y, posteriormente, en decisiones de política pública.

En ese marco, Miguel Urrutia Montoya, vinculado a Fedesarrollo, publica en noviembre de 1991 Reformas a la seguridad social en Colombia y coordina académicamente el estudio Análisis de la situación financiera de las pensiones de invalidez, vejez, jubilación y muerte y sugerencias para un cambio dentro del marco de la seguridad social, elaborado por Hernando Zuleta, Eduardo Lora, Gustavo Esguerra, María C. Medina, Elena Laserna y Esperanza Hernández, con asesoría de Urrutia.

En esos trabajos, Urrutia argumenta que el sistema se había convertido en un conjunto de privilegios fragmentados y que debía volver a su principio de seguro con solidaridad, con ampliación de cobertura y separación entre seguros contributivos y asistencial. Cuantifica el pasivo pensional y la inviabilidad financiera del esquema vigente.

Estos documentos, elaborados en Fedesarrollo, constituyen la base técnica que luego utilizan Hommes, Montenegro y Londoño en el gobierno.

Los equipos de Fedesarrollo y de la revista Estrategia Económica y Financiera conformaron el equipo económico de Gaviria. Rudolf Hommes, proveniente de la revista Estrategia, fue nombrado ministro de Hacienda entre 1990 y 1994.

Armando Montenegro, también de Estrategia, fue nombrado jefe del DNP, DNP, entre 1990 y 1994. Guillermo Perry, Eduardo Lora, Juan José Echavarría, Javier Fernández Rivas y Carlos Caballero ocuparon posiciones clave en Hacienda, Planeación y en juntas directivas.

Juan Luis Londoño, miembro de ambos equipos, fue ministro de Salud y luego ministro de Trabajo y Seguridad Social entre 1992 y 1994 y gestor de la Ley 100 de 1993. De esta forma, el diagnóstico elaborado en Fedesarrollo y en Estrategia se trasladó directamente al diseño de la política económica y social del gobierno.

Sección 4. El papel de Ulpiano Ayala Oramas en la reforma pensional de 1993. [60].

Ulpiano Ayala Oramas fue profesor y vicerrector de la Universidad de los Andes, asesor de la Junta Monetaria y consultor privado en finanzas públicas, regulación económica, sistemas de pensiones y programas sociales, al igual que consultor del Ministerio de Minas y del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, sobre sostenibilidad de la reforma al sector eléctrico. [60].

Entre 1986 y 1990, en la administración del presidente Virgilio Barco Vargas, fue asesor en los temas financieros y fiscales de los programas de reducción de pobreza, particularmente en los sectores de salud y financiación de vivienda. Trabajó durante toda la administración del presidente César Gaviria Trujillo entre 1990 y 1994 en estrecha coordinación con el ministro de Hacienda Rudolf Hommes.

De igual forma, de 1990 a 1991 fue asesor del Consejo Superior de Política Fiscal, creado por la Ley 38 de 1989, donde participó y delineó con claridad la estrategia del Programa de Reforma del Sector Público.

Entre marzo y agosto de 1991 conformó el último equipo de asesores de la Junta Monetaria, participando en el difícil tránsito hacia una Junta de Directores en el Banco de la República encargada de definir la política monetaria que reemplazaba a la antigua Junta, conformada por ministros del despacho.

Desde agosto de 1991 hasta marzo de 1993, fue encargado por el Ministerio de Hacienda del proyecto de reforma pensional que fue aprobado en diciembre de 1993. En septiembre de 1992, en esa condición, elaboró para la Consejería Social de la Presidencia de la República y el DNP el documento base de lo que se convierte en la exposición de motivos del Proyecto de Ley por el cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social, base del Proyecto de Ley 155 de 1992, luego Ley 100 de 1993. [23].

A partir de abril de 1993 y hasta el final de la administración del presidente Gaviria, en agosto de 1994, fue viceministro técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del despacho del ministro de Hacienda. En esa condición se puso al frente de la defensa del proyecto de reforma pensional.

Su diagnóstico era que el pasivo pensional en 1993 alcanzaba casi 300% del producto interno bruto y que el costo fiscal de la reforma se dividía entre la deuda vigente con afiliados al régimen actual y el costo del nuevo sistema.

Su aporte técnico permitió viabilizar fiscalmente la transición, calcular el costo fiscal de pasar de reparto a capitalización, definir el incremento de cotizaciones de 6.5% en 1992 a 8% en 1993, a 11, 5% en 1994, a 12, 5% en 1995 y a 13, 5% en 1996 y articular la visión de Hacienda con el DNP y el Ministerio de Salud para que la reforma fuera aprobada con consenso técnico, mostrando la posible reducción del pasivo pensional de 300 a 200% del producto interno bruto con la Ley 100 de 1993.

Sección 5. El contexto externo: la caída del Muro de Berlín.

La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 no creó la reforma pensional colombiana, pero creó el ambiente ideológico que la hizo posible. Legitimó el Consenso de Washington formulado por John Williamson en 1989, con diez reformas, entre ellas disciplina fiscal, liberalización comercial, privatización y desregulación.

La consecuencia en América Latina fue el tránsito de modelos de Estado proveedor, hacia modelos de mercado con focalización. El Estado dejó de ser prestador exclusivo y pasó a ser regulador. Ese tránsito es el que permitió que la seguridad social, definida como servicio público, pudiera ser prestada por particulares bajo regulación estatal, fórmula que luego consagraría la Constitución de 1991.

Sección 6. Los antecedentes inmediatos en la política económica: CONPES 2465 y CONPES 2482.

CONPES DNP-2465-J del 22 de febrero de 1990.

El Documento CONPES DNP-2465-J del 22 de febrero de 1990, Programa de modernización de la economía colombiana, expedido al final del gobierno de Virgilio Barco Vargas, constituye el primer paso hacia la globalización. La apertura económica es uno de los legados que los colombianos asocian con César Gaviria Trujillo; sin embargo, esta idea nació antes. Los primeros que hablaron del tema fueron los economistas que editaban la revista Estrategia Económica y Financiera, algunos de los cuales asesoraron a Gaviria como ministro de Hacienda de Barco.

CONPES DNP-2482-UDIT del 31 de julio de 1990: explicación clara de la pérdida de las reservas del ISS.

Primero, qué eran los Bonos de Valor Constante. Eran títulos a 25 años emitidos por la Nación y suscritos obligatoriamente por el ISS. Se crearon por el Decreto 687 de 1967 con el 80% del valor de las reservas que amparaban los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Su objetivo era doble: garantizar el valor futuro real del fondo pensional y canalizar ahorro

interno hacia el crédito industrial. La administración de esa fiducia se entregó al Banco Central Hipotecario con 50%, al Instituto de Fomento Industrial con 35% y a la Financiera Eléctrica Nacional con 15% desde 1984.

Segundo, qué salió mal. La política industrial de la época se basó en otorgar créditos subsidiados que no eran viables financieramente. El Ministerio de Hacienda calculó cuatro fuentes de pérdida:

La primera fue el diferencial entre la tasa activa y la pasiva, que generó un déficit de 16.459, 6 millones de pesos en cinco empresas vinculadas al IFI: Alcalis, Conastil, Forjas de Colombia, Econíquel y Concesión Salinas.

La segunda fue la utilización de hasta 40% de las reservas en Bonos Especiales de Fomento Industrial emitidos por el IFI sin intereses y redimibles a 25 años, por valor nominal entre 1969 y 1972 por 500 millones, lo que generó un déficit de 21.813 millones.

La tercera fue la utilización por el IFI de 1.541 millones sin reconocer costo alguno para aportes de capital, que generó 23.797 millones de pérdida.

La cuarta fue el incumplimiento en el pago de los créditos, que generó 29.151, 2 millones adicionales. La suma produjo un déficit contable de 77.222 millones de pesos a diciembre de 1989, proyectado en 99.154 millones para finales de 1990.

Tercero, por qué no se notó antes. Hasta 1990 las pérdidas eran solo contables, porque los ingresos por nuevas colocaciones igualaban los giros por intereses y redenciones. A partir de 1991, la fiducia ya no estaría en capacidad de cancelar el servicio de la deuda ni de atender nuevos programas de crédito, generando un flujo neto negativo de 5.428 millones en 1991 que crecería rápidamente.

Ante esa situación, el IFI manifestó en 1987 su deseo de renunciar al manejo. Se constituyó un Comité con Hacienda, Banco de la República, Contraloría e IFI que acordó a finales de 1989 que el IFI asumiría 36% y la Nación 64% del déficit, distribución recogida en el Proyecto de Ley 194 de 1989. En términos pensionales, la conclusión es clara: las reservas que se habían constituido entre 1967 y 1990 para pagar las pensiones futuras fueron consumidas en crédito industrial subsidiado, dejando al ISS sin respaldo financiero al iniciar los años noventa. Ese hecho demuestra que la crisis pensional no vino de afuera, sino de decisiones internas de inversión.

Sección 7 La Constitución Política de 1991: la protección de las personas de la tercera edad y el marco de la seguridad social integral.

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su segunda edición corregida y publicada en la Gaceta Constitucional número 116 de 20 de julio de 1991 puso en el centro la

protección de las personas de la tercera edad y, al mismo tiempo, permitió jurídicamente la creación de los Fondos Privados de Pensiones.

Sin esta Constitución, la Ley 100 de 1993 no habría sido posible. Es necesario citar textualmente los artículos relevantes en su redacción original de 1991, vigente en mayo de 2002, y explicar su alcance, dando protagonismo a la protección de la vejez. [32].

C. P. C. Artículo 46: la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad como principio constitucional.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

El artículo 46 es el núcleo de la protección a la vejez. Establece que la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad es responsabilidad concurrente del Estado, la sociedad y la familia, y que el Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Esta norma eleva a rango constitucional la seguridad social integral para la tercera edad y la convierte en obligación estatal. No es una declaración programática marginal, sino el fundamento que obliga al legislador de 1993 a ampliar cobertura, crear el Fondo de Solidaridad Pensional y garantizar un subsidio para ancianos indigentes. El artículo 46 es, por tanto, la razón por la cual la reforma de 1993 debe leerse primero como una reforma de protección a la vejez y luego como una reforma financiera.

C. P. C. Artículo 44: la seguridad social como derecho fundamental de los niños, y articulación intergeneracional.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

El artículo 44 complementa el 46 al consagrar la seguridad social como derecho fundamental de los niños, cuyos derechos prevalecen sobre los de los demás. La Constitución establece así una protección intergeneracional: seguridad social integral para la tercera edad en el artículo 46 y seguridad social como derecho fundamental prevalente para los niños en el 44. Esa doble protección es la base del principio de universalidad que luego desarrolla el artículo 48.

C. P. C. Artículo 48: la seguridad social como servicio público con participación de particulares.

Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la Ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

El artículo 48, en su texto original, contiene cuatro elementos esenciales. Primero, define la seguridad social como servicio público obligatorio bajo la dirección del Estado con principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Segundo, consagra el derecho irrenunciable. Tercero, y aquí está la habilitación para la participación privada, establece que el Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura y que la seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas de conformidad con la Ley. Cuarto, protege los recursos y ordena mantener el poder adquisitivo constante de los recursos destinados a pensiones.

La frase *con la participación de los particulares y podrá ser prestada por entidades públicas o privadas* es la que permite crear Administradoras de Fondos de Pensiones de naturaleza privada bajo control estatal. Esa habilitación debe entenderse al servicio del objetivo principal consagrado en el artículo 46: garantizar la seguridad social integral de las personas de la tercera edad.

C. P. C. Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.

Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la Ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

C. P. C. Artículo 53. El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

El artículo 365 refuerza al 48 al establecer que los servicios públicos podrán ser prestados por particulares manteniendo el Estado la regulación, el control y la vigilancia, y el artículo 53 garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones legales. Leídos junto al artículo 46, estos artículos configuran un modelo en el que la protección de la tercera edad es el fin; la seguridad social integral es el medio; y la participación regulada de particulares es el instrumento para ampliar cobertura y eficiencia, y no es un fin en sí mismo.

Sección 8. El programa de Gaviria: CONPES 2494 y el equipo económico.

CONPES DNP-2494 del 29 de octubre de 1990.

El gobierno de César Gaviria Trujillo, entre el 7 de agosto de 1990 y el 7 de agosto de 1994, ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo "La Revolución Pacífica". A finales de octubre de 1990, Gaviria expide el Documento CONPES DNP-2494 del 29 de octubre de 1990, Decisiones Sobre el Programa de Apertura Económica, que formaliza la apertura. Se eliminaron las licencias previas de importación durante el último trimestre de 1990; solo se mantuvo en ese régimen los bienes bajo mecanismo de franjas.

Rudolf Hommes, Armando Montenegro y Juan Luis Londoño.

Rudolf Hommes Rodríguez, fue ministro de Hacienda entre 1990 y 1994, y proveniente de la revista Estrategia plantea que el presupuesto es inflexible en más de 95% por rentas de destinación específica y que es necesario eliminar subsidios indiscriminados y redirigir el gasto.

Armando Montenegro Trujillo, fue jefe del DNP entre 1990 y 1994, y también proveniente de la revista Estrategia plantea la modernización mediante libre competencia y libre empresa como motor del desarrollo, y la concentración de actividades del Estado en cuatro áreas estratégicas: infraestructura física, desarrollo social, desarrollo ambiental y ciencia y tecnología.

Juan Luis Londoño de la Cuesta, fue secretario técnico de la Misión Chenery entre 1985 y 1986, miembro del equipo de la revista Estrategia y de Fedesarrollo. Ministro de Salud y luego ministro de Trabajo y Seguridad Social entre 1992 y 1994, es el gestor de la radical transformación de la seguridad social que se inició con la expedición de la Ley 100 en 1993, la cual lideró como ministro de salud.

Londoño defendió en el Congreso dos ideas centrales: eliminar los regímenes especiales para que todos los trabajadores se pensionasen bajo las mismas reglas, y ampliar la cobertura del sistema. Su planteamiento consistió en crear un sistema dual: régimen de Prima media con prestación definida a cargo del ISS, agrupando las Cajas existentes; y

régimen de ahorro individual con solidaridad, administrado por AFP, manteniendo solidaridad con el Fondo de Solidaridad Pensional del artículo 28 de la Ley 100 de 1993.

Sección 9. La reforma pensional de 1993 como culminación de un proceso interno.

En 1993, el proyecto del presidente César Gaviria levantó ampolla en muchos sectores porque daba paso a la creación de los fondos privados de pensiones y a las empresas prestadoras de salud. El gobierno propició el debate y llevó al Congreso el Proyecto de Ley 155 de 1992, luego Ley 100 de 1993, que pretendía eliminar los regímenes especiales para que todos los trabajadores se pensionaran bajo las mismas reglas de juego y ampliar la cobertura del sistema. La Ley 100 de 1993 constituyó un paso adelante para enfrentar el problema pensional.

La lógica que une todos los elementos es la siguiente. La Misión Chenery demostró en 1986 que el sistema es disperso, excluyente, inequitativo y desfinanciado. Los equipos de Fedesarrollo y de la revista Estrategia, que luego conformaron el Ministerio de Hacienda y el DNP, convierten ese diagnóstico en propuesta técnica y articulan la base fiscal de la reforma.

El Ministerio de Hacienda, con Ulpiano Ayala como encargado del proyecto y luego como viceministro técnico al frente de la defensa del proyecto, convierte esa propuesta en exposición de motivos y en cálculo fiscal que viabiliza la transición. Los CONPES 2465 de febrero de 1990 y 2482 de julio de 1990 demuestran que la apertura y la pérdida de reservas del ISS son problemas internos, no impuestos desde afuera. [37].

La Constitución de 1991, en sus artículos 46, 44, 48 y 365, crea el marco que pone en el centro la protección de la tercera edad y permite que la seguridad social integral sea prestada por particulares bajo regulación estatal, habilitando jurídicamente las Administradoras de Fondos de Pensiones. El CONPES 2494 formaliza la apertura.

Por ello, la reforma de 1993 no es algo que llegó de afuera, sino la culminación de un proceso colombiano iniciado en 1986.

Capítulo 2. Cuatro (4) documentos técnicos, base de la reforma pensional de 1993

Los cuatro documentos -Urrutia 1991, Exposición de Motivos de 1992, Ayala 1992 y Lora-Zuleta-Helmsdorff 1992- no son antecedentes bibliográficos, sino tecnologías de cálculo que hacen visible la deuda heredada. [23, 29]. Cuantifican la fidelidad de apenas 40% en el ISS, proyectan tasas de cotización insostenibles de 24, 3% para mantener la edad de 60 años, y proponen arquitecturas alternativas de capitalización individual, bonos pensionales y separación de seguros.

Conceptualmente, los cuatro textos comparten una misma operación: transformar una promesa política implícita en deuda explícita y, a partir de allí, discutir quién financia la

transición. La divergencia no está en la creación de fondos privados -en eso hay consenso- sino en el nivel de garantía mínima, en la edad de jubilación y en el uso de la cotización como impuesto o como ahorro. Leerlos en conjunto permite entender que la Ley 100 de 1993 no es la adopción de un modelo, sino la selección entre tres tasas, tres edades y tres formas de reconocer la deuda acumulada del 30% del PIB.

Sección 1. Documentos importantes como antecedentes de la Ley 100 de 1993

Documento 1 - Miguel Urrutia Montoya (1991), "Reformas a la seguridad social en Colombia", Fedesarrollo. (Sólo pensiones).

Lo que planteó el estudio de Fedesarrollo de 1991 sobre pensiones:

El estudio “Reformas a la seguridad social en Colombia”, elaborado por Miguel Urrutia Montoya para Fedesarrollo en noviembre de 1991 dentro del proyecto del PNUD "Un Plan de Desarrollo Humano de Largo Plazo para Colombia", constituye uno de los diagnósticos técnicos más importantes del sistema pensional colombiano inmediatamente antes de la Ley 100 de 1993.

Recordemos entonces lo planteado por Urrutia en 1991 en materia pensional.

1. Introducción. Antecedentes de la seguridad social.

Urrutia recuerda que en un buen número de países los antecedentes de la seguridad social fueron sociedades mutualistas que ayudaban a los obreros en momentos de tragedia personal. Las sociedades auxiliaban a la familia del trabajador con los gastos del entierro cuando este moría, o con auxilios para cubrir los gastos médicos cuando se enfermaba.

Muchas de estas sociedades desarrollaron también sistemas de seguros de vida. En resumen, la seguridad social se desarrolló para auxiliar al trabajador cuando se presentaran situaciones inesperadas que lo privaran a él o a su familia de ingresos. Las contingencias cubiertas incluyen entonces el seguro de vida, auxilios para quien pueda quedar desempleado, seguro en caso de gastos médicos u hospitalarios inesperados y seguro contra accidentes de trabajo.

En los países industrializados el Estado fue absorbiendo algunas de las funciones de seguro de los trabajadores como parte de su política social. En la mayoría de los países las funciones de seguridad las han absorbido entidades especializadas en cubrir las diferentes contingencias. El seguro de desempleo tiene características muy diferentes al seguro de salud, y estos dos requieren esquemas organizacionales y de financiamiento muy diferentes a los de los seguros de vida o seguros de pensiones. Por otra parte, diferentes países le han asignado al sector privado un papel diferente en la prestación de los servicios y en su financiación.

Urrutia señala que el sistema colombiano, al unir las pensiones, el seguro de salud y los seguros de accidentes en una sola entidad estatal que recauda y presta el servicio, el ISS, ISS, es bastante excepcional. La teoría de la administración sugiere que es poco probable que una sola entidad estatal pueda llevar a cabo eficientemente todos los objetivos que tiene el ISS o las Cajas de Previsión.

Las ventajas de la especialización sugieren como un mínimo la necesidad de separar las funciones de salud de las de pensiones. Adicionalmente, parecería que en las condiciones colombianas sería útil considerar la posibilidad de pasar buena parte de la administración de los servicios al sector privado, aun si la garantía de la prestación del servicio y su financiación se mantiene en cabeza del Estado.

2. Diagnóstico de la situación del sistema de pensiones en Colombia en 1991.

2.1. Situación del ISS. El déficit de Invalidez, Vejez y Muerte.

La primera prioridad en Colombia es separar el seguro de salud de las pensiones. Esa separación la previó el Decreto 1650 de 1977, el cual preveía pasarle los seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, IVM, del ISS a La Previsora. Desafortunadamente esa separación no se ha hecho en 1991, pero hacerla es una prioridad. Lo mismo debería hacerse en la Caja de Previsión.

A más corto plazo, el mayor problema que se presenta en 1991 es el del déficit en los riesgos de IVM en el ISS. Cuando se establecieron estos riesgos en 1966 los actuarios previeron la siguiente tabla de cotizaciones. Cotizaciones previstas: de 1967 a 1971 6%, de 1972 a 1977 9%, de 1978 a 1982 11%, de 1983 a 1987 15%, de 1988 a 1992 18% y de 1993 en adelante 22%. Cotizaciones efectivas: de 1967 a 1971 4, 5% y en 1985 6, 5%. No haberse ajustado las cotizaciones determina que para cubrir las pensiones el año entrante se haría necesario disminuir las reservas, lo cual implicaría que el sistema de pensiones comenzaría a "desahorrar".

Urrutia cita en 1991 a los investigadores Zuleta y Medina, quienes han calculado que para mantener el sistema de Prima media escalonada, las cotizaciones deberían estar en el 12% entre 1991 y 1995. La Directora del ISS en 1991, la doctora Cecilia López, ha propuesto un aumento más modesto hasta 10, 5%. Se estima que en 1992 los ingresos por cotizaciones de IVM serán inferiores a los gastos en pensiones. Para evitar que este fenómeno dificulte el proceso de estabilización de la economía, será necesario aumentar las cotizaciones.

2.2. Otras cajas o pensiones. Cientos de Cajas quebradas y regímenes privilegiados.

El otro problema que se tiene que enfrentar es el de cientos de pequeñas Cajas, la mayoría quebradas, que tienen regímenes de pensiones muy disímiles. Se debían consolidar esas Cajas y unificar los regímenes de pensión.

En particular, habría que abolir todos los regímenes existentes en que se tiene derecho a la pensión a los 45 años, o los que contemplan pensiones después de 20 años de trabajo a cualquier edad, o que crean derechos de pensión después de solo 10 años de cotización.

La mayoría de estos regímenes especiales existen en el sector público o en empresas estatales, y todos estos privilegios tienen un costo fiscal que le resta recursos a los gastos públicos esenciales.

3. Diagnóstico del impacto en las finanzas públicas.

La seguridad social se puede convertir en una importante fuente de desequilibrio macroeconómico. Esto ocurre si los gastos de seguridad social superan los ingresos al sistema por cotizaciones o si las pensiones y los gastos de salud superan las cotizaciones que hacen empleados y empleadores. En ese caso tendrían que liquidarse parte de las reservas del sistema y eso equivale a un desahorro social.

En una situación inflacionaria como la de 1991, ese desahorro puede ser crítico. Ni el IFI ni el Banco Central Hipotecario están en capacidad de absorber retiros masivos de inversiones del ISS. Si este necesita reducir reservas de IVM para pagar pensiones, podría crearse una necesidad de cupos de emergencia del Banco de la República para el IFI y el Banco Central Hipotecario.

Alternativamente, el presupuesto nacional tendría que entrar a cubrir parte del déficit de pensiones. En ambos casos el déficit de la seguridad social dificultaría inmensamente el manejo macroeconómico.

3.1. Impacto fiscal de las Cajas públicas nacionales.

El régimen de pensiones del sector oficial, Cajanal y los Maestros, también va a crear graves desequilibrios fiscales. Al envejecer los empleados oficiales; al no haberse creado reservas de pensiones en el sector público, cada año aumenta la proporción del presupuesto que se tiene que destinar a transferencias a las Cajas y esto le resta recursos a programas sociales prioritarios en salud, educación y justicia.

No haber creado reservas de pensiones para los empleados públicos también ha tenido dos efectos muy negativos: las demoras en el pago de las pensiones a los pensionados y la corrupción en el trámite de dichas pensiones. Como Cajanal y otras cajas oficiales no tienen suficientes apropiaciones para pagar las nuevas pensiones, el reconocimiento de estas se demora. Esto ha llevado a que para obtener el reconocimiento de sus pensiones, los empleados tengan que recurrir a abogados que demandan a Cajanal y logran la pensión a través del sistema judicial.

A la vez, esos intermediarios le pagan a los funcionarios para que demoren el reconocimiento de pensiones, para así forzar al pensionado a acudir al intermediario. Los

abogados, por su parte, corrompen a los jueces para que estos condenen a la Nación a pagar las pensiones. El resultado es que una parte no despreciable de los costos de las pensiones oficiales para en manos de intermediarios, jueces y funcionarios inescrupulosos.

3.2. Impacto fiscal de las Cajas públicas territoriales o locales.

Urrutia incluye expresamente a los empleados locales dentro del régimen del sector oficial que va a crear graves desequilibrios fiscales. Al igual que en el caso nacional, al envejecer los empleados locales y al no haberse creado reservas de pensiones en el sector público territorial, cada año aumenta la proporción del presupuesto de departamentos y municipios que se tiene que destinar a transferencias a las Cajas locales.

Ese mecanismo también le resta recursos a programas sociales prioritarios y reproduce a nivel territorial los problemas de demoras en el pago, corrupción en el trámite, intermediarios y jueces que ya se observan en Cajanal y en las Cajas nacionales. Por eso insiste en que se deben consolidar esas Cajas y unificar los regímenes de pensión tanto nacionales como territoriales.

3.3. La inversión de las reservas y su efecto en el ahorro público.

Aun suponiendo que el sistema de seguridad social constituye reservas suficientes para cubrir los riesgos futuros de pensiones, el sistema tendrá efectos macroeconómicos diversos según cual sea el régimen de inversión de dichas reservas. En Colombia en 1991 las reservas se invierten primordialmente en papeles del Estado. Si esos papeles los coloca el gobierno para cubrir un déficit fiscal, la creación de reservas técnicas para los riesgos de IVM no va a aumentar el ahorro. Al contrario, el ahorro forzoso de las cotizaciones a la seguridad social simplemente compensaría el desahorro del sector público representado por el déficit fiscal.

El efecto sobre el ahorro neto de la sociedad del régimen de inversión sería particularmente infortunado si los títulos estatales se utilizaran para cubrir gasto público corriente. La operación sería sana si se financiara inversión pública como carreteras, empresas de servicios públicos u otras inversiones productivas.

El esquema de inversión de 1967, consistente en que parte de las reservas se invertía en vivienda y parte en empresas industriales, era sano. El problema fue que la parte de inversión en industria se canalizó a través del IFI hacia empresas estatales, las cuales frecuentemente se establecieron con criterios más políticos que económicos. Hacia el futuro se debe establecer la libertad para la inversión de las reservas, dentro de reglas que eviten que dichas inversiones se hagan en activos de alto riesgo. El portafolio también debe ser suficientemente diversificado como para minimizar riesgos.

4. Ahorro y seguridad social.

Para elevar la tasa de crecimiento de la economía colombiana parecería necesario elevar la tasa de ahorro como proporción del PIB. Un posible mecanismo para lograr eso sería aumentar el ahorro forzoso a través de la seguridad social. En ese caso, es atractiva la opción de pasar a un régimen de pensiones con reservas completas. En la actualidad de 1991, sin embargo, se requerirían cotizaciones muy altas sobre la nómina para asegurar la constitución de reservas actuariales para todas las pensiones.

Probablemente será necesario contentarse con la constitución parcial de reservas. Aun así se requerirá un aumento significativo e inmediato en los impuestos a la nómina para cubrir los riesgos de IVM, con el sistema de Prima media escalonada. Este sistema simplemente garantiza reservas para más de 5 años de operación. Un sano manejo macroeconómico requiere tomar decisiones políticas difíciles en materia de pensiones, si se quiere que la seguridad social no genere déficit fiscal o desestimule el ahorro.

5. Propuestas para el futuro.

5.1. Edad de retiro.

Establecer la edad de retiro a los 65 años para hombres y mujeres. Con el aumento en la expectativa de vida, ninguna sociedad puede darse el lujo de pensionar a los hombres a los 60 años y, menos, a las mujeres a los 55 años. En poco tiempo las mujeres que lleguen a los 55 años en Colombia van a tener una longevidad promedio de 80 años. Muchas de ellas habrán trabajado 25 años antes de los 55 años. Si sobreviven hasta los 80 años, la cotización durante los 25 años de trabajo tendría que ser muy alta para financiar 25 años de pensión.

5.2. Unificación del régimen y eliminación de privilegios para el ISS y para las Cajas públicas nacionales y territoriales.

Se tiene que unificar el régimen de pensiones y eliminar privilegios que ponen en peligro el equilibrio fiscal. En particular, habría que abolir todos los regímenes existentes en que se tiene derecho a la pensión a los 45 años, o los que contemplan pensiones después de 20 años de trabajo a cualquier edad, o que crean derechos de pensión después de solo 10 años de cotización. La mayoría de estos regímenes especiales existen en el sector público o en empresas estatales, y todos estos privilegios tienen un costo fiscal que le resta recursos a los gastos públicos esenciales.

El gobierno y los empleados oficiales deben cotizar a Cajanal y las otras Cajas porcentajes de la nómina iguales a los establecidos para el sector privado, con el fin de crear reservas suficientes para el pago oportuno de las pensiones.

5.3. Régimen de inversión de las reservas.

Se debe establecer un régimen libre pero prudente para la inversión de las reservas de IVM, con libertad dentro de reglas que eviten activos de alto riesgo y con portafolio suficientemente diversificado para minimizar riesgos.

5.4. Pensión uniforme y sostenibilidad del ISS.

Para evitar un déficit explosivo en IVM o una explosión en las cotizaciones, será necesario establecer una pensión uniforme equivalente a un salario mínimo en el sistema público de seguridad social. Con las actuales cotizaciones de IVM el pago de una pensión igual al salario mínimo generará un déficit financiero en el ISS.

Se requiere por lo tanto, aun si se le pone un tope como el propuesto a las pensiones, aumentar la actual cotización de IVM. Se debe hacer un cálculo actuarial para establecer el monto de cotización compatible con una pensión universal de un salario mínimo para todo el que haya cotizado 20 años o más al sistema. Es posible que se requiera un aumento de 30% a 35% a la actual cotización.

5.5. Sistemas flexibles para independientes, agricultores y pequeñas empresas.

Se deben establecer sistemas flexibles de cotización para los trabajadores independientes, los agricultores y los trabajadores en pequeñas empresas. En esos casos, las cotizaciones deberían ser de una suma fija mensual, y el trabajador debería poder eliminar sus atrasos cotizando varios periodos al tiempo cuando esté en capacidad de hacerlo. Si la cotización fija es igual a 8% del salario mínimo por mes, el trabajador independiente podría cotizar 12 veces esa suma cuando tenga la liquidez requerida, y eso le equivaldría a haber cotizado 52 semanas. Cuando está desempleado o con bajos ingresos, no cotizaría, pero tampoco acumularía derechos a pensión.

5.6. Ahorro privado en fondos privados de pensiones.

Se establecería que quien quiera ahorrar para una pensión superior a un salario mínimo podría hacerlo, exento de impuesto a la renta, en un Fondo privado de pensiones. El sistema público de seguridad social sería redistributivo, al gravar con una proporción fija todos los sueldos, garantizándole la misma pensión a todos los jubilados. Dicho sistema también evitará el aumento de la pobreza absoluta entre los mayores de 65 años al garantizarles a todos un ingreso mínimo.

Al mismo tiempo, para estimular el ahorro, crearía los estímulos tributarios necesarios para que los individuos ahorren en Fondos privados para pensiones que les garanticen niveles de vida no muy inferiores a los que tenían durante su vida laboral.

Si por razones macroeconómicas se desea aumentar el ahorro forzoso en la sociedad, una parte de ese ahorro para pensiones suplementarias podría ser forzoso, o sea, un suplemento de 4% a 6% de la nómina se tendría que destinar forzosamente a inversiones en Fondos privados de pensiones.

Sería importante hacer todas las reformas aquí propuestas en 1992, en el momento en que se aumenten dichas cotizaciones. Sin hacer las reformas, en pocos años será necesario volver a aumentar las cotizaciones a niveles que difícilmente resistirá la sociedad para pagar pensiones excesivas a ciertos grupos privilegiados.

Fuente: Urrutia Montoya, Miguel. Reformas a la seguridad social en Colombia. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO, Santafé de Bogotá, noviembre de 1991. Proyecto PNUD "Un Plan de Desarrollo Humano de Largo Plazo para Colombia".

Documento 2 – "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS" de la Ley 100 de 1993 - Gaceta No. 87 del 1º de octubre de 1992.

Recuento sintético de la Exposición de Motivos de la Ley 100 de 1993.

En este apartado presento un recuento sintético de la Exposición de Motivos de lo que posteriormente fue la Ley 100 de 1993. El documento fue presentado por el Gobierno Nacional al Congreso en 1992 y publicado en la Gaceta No 87 de 1 de octubre de 1992. Es necesario aclarar que los documentos base de la reforma pensional no salieron como Documentos CONPES, sino como Exposición de Motivos del proyecto de ley, documento elaborado por el DNP y los Ministerio de Trabajo y Salud.

A continuación describo lo que la Exposición planteó y señaló sobre la situación de las pensiones en 1992, manteniendo las ideas esenciales y recortando los argumentos complementarios.

1 Propósito general de la reforma.

La Exposición de motivos planteó que el Gobierno ponía a consideración del Congreso la creación del Sistema de Ahorro Pensional para adecuar la seguridad social a los mandatos del artículo 48 de la Constitución de 1991. El documento dijo que la reforma se haría por partes por la heterogeneidad de riesgos y que buscaba garantizar el pago oportuno y cierto de las pensiones, evitando dobles cotizaciones sin mejoría en los servicios.

2 Propuesta central.

2.1 Sistema de capitalización individual opcional.

La Exposición propuso un nuevo sistema basado en ahorro y capitalización individual con seguros de invalidez y sobrevivencia y garantías estatales de pensión básica y rentabilidad

mínima. Señaló que sería opcional para los afiliados actuales y automático para los nuevos trabajadores, con bono pensional por aportes pasados para alcanzar por lo menos la pensión garantizada por el ISS.

El documento enfatizó la libre escogencia del trabajador entre el ISS, Cajanal o Fondos de pensiones y la posibilidad de cambiar de administradora, señalando que primaría la competencia para mejorar servicios y rentabilidad. La exposición dijo textualmente que el nuevo sistema será aplicable automáticamente para todos los nuevos trabajadores que ingresen a la fuerza laboral y reemplazará en el largo plazo al sistema vigente.

2.2 Saneamiento del ISS.

La Exposición planteó el reordenamiento y financiación del sistema vigente del Instituto para garantizar derechos adquiridos y modificar gradualmente las prestaciones por razones demográficas y para eliminar excesos. Dijo que los ajustes de Cajas del sector público se harían después por Ley 4 de 1992 y que se frenaría la deuda elevando cotizaciones al costo de largo plazo, igualando aportes entre empleador y trabajador.

En ese esquema, reconociendo que sería necesario un cuantioso aporte fiscal para la transición.

2.3 Protección a no cubiertos.

El documento propuso extender la protección a la tercera edad pobre de 70 años con un auxilio de hasta medio salario mínimo y crear un programa temporal de protección al desempleo por la apertura económica.

3 Argumentos centrales de la reforma.

3.1 Sistema vigente inviable.

La Exposición de Motivos sostuvo que el sistema vigente no era financieramente viable, era inequitativo y de imposible expansión, y señaló que las deficiencias eran estructurales y no se superaban con ajustes administrativos.

3.2 Transición inmediata necesaria.

El documento planteó que la sustitución por capitalización exigía una transición que mantenía un subsistema público reformado para hacerlo financiable, respetando derechos adquiridos. Dijo que debía iniciarse inmediatamente para minimizar el costo fiscal y los efectos redistributivos del aplazamiento.

3.3 Deuda acumulada y necesidad de asumirla fiscalmente.

La exposición de Motivos señaló que las pensiones no eran sostenibles a las tasas vigentes por acumulación de deuda gigantesca no pagable subiendo cotizaciones en un sistema sin reservas, porque excedería el costo de prestaciones y generaría pérdida de competitividad, desempleo e informalización. Propuso elevar las cotizaciones solo hasta el costo de largo plazo y asumir fiscalmente la deuda pasada por tener base mayor y ser más progresivo, permitiendo al sistema de capitalización dispersar el costo vía endeudamiento público sin desbalances macroeconómicos ni más impuestos.

3.4 Dirección estatal y propiedad individual.

El documento sostuvo que la seguridad social es servicio público obligatorio bajo dirección del Estado y que los ahorros son propiedad individual en patrimonios independientes administrados bajo regulación estatal, mejorando eficiencia y libertad de escogencia.

4 Principios constitucionales.

La Exposición de Motivos señaló que la Constitución impone universalidad, solidaridad y eficiencia y que el sistema vigente fallaba en los tres. Planteó que un sistema contributivo tardaría en ser universal y debía complementarse con subsidios fiscales para pobres de tercera edad, no con cotizaciones. También, la solidaridad en la base con recursos presupuestales y que la deuda heredada debía asumirse fiscalmente, no parafiscalmente.

5 Diagnóstico de 1992.

5.1 Cobertura muy baja.

La Exposición de Motivos planteó que la mayor deficiencia era la baja cobertura: solo 20% de los colombianos cubiertos por Instituto, Cajanal y Cajas y menos de 50% de asalariados, por estructura con 65% en sector campesino e informal y 40% de pobreza. Planteó que la reforma debía evitar impacto adverso sobre crecimiento y empleo formal, eliminar incentivos a evasión e incentivar afiliación de independientes. [23].

5.2 Deuda heredada sin reservas.

El documento señaló que los seguros de IVM del Instituto se financiaban como impuesto a la nómina sin constituir reservas suficientes, convirtiéndose en reparto simple. Dijo que en el sector público el pago se hacía con presupuestos sin cotización ni rendimientos, generando beneficios excesivos y pasivo escondido.

La Exposición de Motivos sostuvo con cifras que el valor presente neto al 5% anual de obligaciones del Instituto hasta 1992 era de $4.7 billones y reservas de solo $420.000 millones. Las pensiones adeudadas del sector público valían $5.05 billones, para una deuda total heredada de $9.75 billones o 30, 7% del PIB de 1992, cercano a deuda externa de 35%

del PIB. El documento además señaló que no era toda la deuda, pues existían derechos parciales de afiliados actuales.

El documento planteó que sin aumento de cotizaciones al nivel de largo plazo la deuda seguiría acumulándose y que nada a futuro, excepto incumplir, podría reducirla. Igual, que solo el pago de obligaciones ya adquiridas requeriría 6, 7% de salarios ahora, 8, 0% en 2000, 12, 0% en 2010 y 15, 0% en 2020, más lo necesario para cumplir con las pensiones futuras.

5.3 Ineficiencia y evasión.

La Exposición sostuvo que las pensiones se otorgaban sin relación adecuada con cotizaciones. Señaló en el ISS subdeclaración salarial, sobrevaloración en las 100 semanas previas a jubilación, poca continuidad de aportes porque con 500 semanas se obtiene salario mínimo y alta evasión donde una quinta parte del sector moderno no se afilia.

5.4 Impacto negativo sobre empleo.

El documento planteó que al recargar todo el costo sobre el factor trabajo sin rendimientos de reservas se genera sesgo contra el empleo. También, que en Colombia el empleo asalariado moderno es solo 35% del total, por lo que el sistema redistribuye contra mayorías y afecta competitividad. Señaló que el pasivo sin contrapartida desplaza la inversión privada y que el ahorro forzoso es decisivo en países en desarrollo. Igual, que las reservas del Instituto se afectaron por traslados a seguros médicos y por manejo administrativo que causó un déficit de $99.000 millones en Bonos de Valor Constante a 1989.

5.5 Privilegios en sector público.

La Exposición planteó que en el sector público la gran mayoría se pensiona sin haber cotizado y con complementos generosos con cargo al fisco, con aportes del Presupuesto Nacional de cerca de $800.000 millones y 60% de ingresos de Cajanal provenientes de la Nación en 1991. Señaló la existencia de pensión promedio de 5, 5 salarios mínimos en Ecopetrol, 1, 89 en el sector público y 1, 24 en el ISS, y casos como Colpuertos donde suma edad más servicio igual a 53 y diferencias de base salarial de 2 años para afiliados y 12 semanas para jubilados del mismo ISS. También, que había cerca de 1000 Cajas y deserción de Cajanal.

5.6 Rechazo expreso al sistema mixto.

La Exposición de motivos expresó textualmente que menos viable aún sería el tratar de restablecer el sistema mixto de capitalización y reparto que se quiso implantar al iniciar los seguros de IVM del I SS.

El documento planteó que en otros países los sistemas de reparto se utilizan como base y se complementan con aportes a Fondos de capitalización individual, Fondos colectivos de empresas y esquemas voluntarios. Sostuvo que podría pensarse en dedicar permanentemente el sistema vigente al pago de pensiones mínimas financiado por reparto del impuesto sobre la nómina. La Exposición de Motivos concluyó que el estado a que han llegado las cosas no aconseja semejante esquema mixto en el caso colombiano.

El texto no menciona la palabra pilares. El modelo propuesto no era de pilares complementarios sino de dos sistemas paralelos y opcionales donde el trabajador escoge entre ISS o los Fondos de Pensiones, en este marco, con la idea de que el nuevo sistema reemplazará en el largo plazo al sistema vigente y llegará a abandonar por completo en el largo plazo el esquema basado en reparto simple.

6 Proyecciones actuariales que presentó la Exposición de Motivos.

La Exposición de Motivos sostuvo que los seguros de IVM iniciados en 1967 debían responder masivamente al cumplir 25 años y que las pensiones del sector público se incrementarían por expansión de 1968 y crecimiento de educación, salud y empresas de servicios en los 70.

El documento señaló que el estudio actuarial de 1991 proyectaba que para equilibrar el seguro por reparto la cotización debería ser 8, 2% entre 1991 y 1995 y ascender a 10, 1%, 13, 3%, 16, 1%, 18, 8% y 21% entre 2015 y 2020. Con el sector público incluido, 15, 5% en 2000, 21, 3% en 2010 y 27, 5% en 2020.

Indicó que el costo en capitalización autofinanciado es 12, 5% y que superar 15% abriría la evasión de mayores ingresos creando un círculo vicioso no viable y elevando el costo del trabajo con desempleo e informalización.

El texto planteó que establecer un sistema mixto exigiría 18, 1%, 21, 4%, 24, 5% en periodos sucesivos desde 1991 a 1995 para equilibrio con capitales de cobertura. También, que el promedio histórico del Instituto es 1, 24 salarios mínimos, que subir la edad a 65 años solo reduce cerca de 2 puntos la cotización en 30 años y que la edad actual 60 y 55 en Instituto y 55 y 50 en Caja no corresponde a la expectativa de vida actual de 18, 6 años más a los 60 y 15, 1 años más a los 65. No es posible garantizar pensiones a edades tan bajas sin elevar demasiado los aportes.

Documento 3 - Ulpiano Ayala (1992) "Un sistema pensional de capitalización individual para Colombia" e “Introducción a la Seguridad y a los Seguros Sociales” (Capítulo de libro). [60].

1. Diagnóstico sobre Colombia - Situación en 1992.

A comienzos de los años noventa, el sistema pensional colombiano sería calificado por Ayala como fragmentado, inequitativo y en virtual quiebra actuarial. Coexistirían el ISS, ISS, que cubriría a los trabajadores del sector privado, y cerca de 1.000 Cajas de previsión públicas del orden nacional, departamental y municipal, con regímenes propios (1.027, según Beatriz Marulanda). El resultado sería una cobertura de apenas el 35% del universo laboral formal -690 mil cotizantes formales frente a dos millones de potenciales- y una carga prestacional que el Estado no podría financiar. La fragmentación en 1.027 Cajas no amplió la cobertura porque no operó como descentralización de aseguramiento, sino como multiplicación de regímenes exceptuados para poblaciones cerradas con reglas superiores a las del ISS. [26].

Además, Ulpiano Ayala en sus análisis mostró los siguientes rasgos del sistema imperante: [26].

Baja relación activos/pasivos y déficit operacional creciente: el ISS y las Cajas financiarían el pago de las pensiones actuales con las cotizaciones de los trabajadores activos. En 1989, los ingresos para IVM resultarían insuficientes y, en 1990-1991, el ISS ya tendría que utilizar reservas para pagar mesadas.

Heterogeneidad de beneficios y requisitos: existirían convenciones colectivas que permitirían pensión a los 15 años de servicio y 38 años de edad, tasas de reemplazo del 75% al 100% del último salario -con primas extralegales incluidas-. Edad de jubilación de 50 años para las mujeres y 55 para los hombres en muchos regímenes públicos, y compatibilidad de pensión de gracia, jubilación y salario de manera simultánea, en el magisterio.

Incumplimiento del Estado como empleador: el Gobierno no pagaría a tiempo sus aportes como patrono ni los bonos pensionales, acumularía deuda con el ISS y las Cajas, y recurriría a recursos de cesantía y de asignaciones familiares para otros usos.

Pasivo heredado no fondeado: la deuda pensional acumulada representaría, en 1992, cerca del 30% del PIB, según cálculos del autor. No existirían reservas constituidas y la hiperinflación, la desvalorización y la desdolarización de los años ochenta habrían erosionado el ahorro pensional.

Inequidad y regresividad: el presupuesto nacional subsidiaría pensiones altas del sector público, mientras el 85% de la fuerza de trabajo -sector informal y rural- estaría marginado de toda protección. Solo 13 de cada 100 ocupados estarían afiliados.

Ayala concluiría que el sistema de reparto, con "Prima media escalonada", ya no podría mantenerse, porque violaría los principios de equidad, solvencia y propiedad. Requeriría ejercicios actuariales periódicos, que nunca se habrían hecho, y mecanismos de solidaridad, que nunca se habrían financiado. [60].

2. Propuestas de reforma en curso en el congreso en 1992 - El sistema de capitalización individual.

La propuesta gubernamental que Ayala sistematizaría y defendería en 1992 consistiría en sustituir gradualmente el reparto por un sistema de capitalización individual con garantía estatal de pensión mínima. A nuestro juicio, y salvo mejor opinión, sería el antecedente directo de lo que, en 1994, el Banco Mundial, BM, denominaría modelo de pilares ("Envejecimiento sin crisis"). [56].

A. Arquitectura del nuevo sistema propuesto.

Se cerraría el sistema actual para los nuevos afiliados. El remanente universal de afiliados al ISS se trasladaría a los Fondos de pensiones a un ritmo del 20% anual; para las otras Cajas del sector público, de todos los niveles territoriales, el 50%. A cada trasladado se le reconocería un bono pensional proporcional a las semanas cotizadas. Se crearían Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas, que manejarían cuentas individuales. La cotización garantizaría al menos medio salario mínimo mensual para quienes cumplieran la edad y las semanas mínimas; si el ahorro no alcanzara, el Estado garantizaría la diferencia.

B. Medidas complementarias de ordenamiento planteadas.

I) Se obligaría a todas las Cajas de previsión a la separación administrativa y financiera de los seguros económicos, médicos y profesionales.

II) Sobre la base de las nuevas cotizaciones, las Cajas públicas deberían establecer sistemas fondeados y de reservas, con el objeto de atender sus obligaciones, prioritariamente las relativas a los bonos pensionales a su cargo.

III) Los beneficios pensionales que excedieran la norma establecida para el ISS serían de cargo de las entidades públicas que los hubieran acordado, con aportes de los trabajadores. No podría recurrirse, para financiarlos, al presupuesto nacional ni traspasar su costo a los precios de sus bienes o servicios. Cuando los pasivos por estos conceptos excedieran determinados límites, deberían crearse reservas separadas, administradas financieramente.

IV) Se eliminarían los regímenes de transición indefinidos: la pensión se calcularía en función del ahorro acumulado más rendimientos, estableciendo correspondencia entre el esfuerzo y el beneficio.

C. Subsidios focalizados que se propondrían.

Se establecería una pensión equivalente a medio salario mínimo mensual para los mayores de 70 años que carecieran de otros recursos y no se hubieran pensionado en el sistema contributivo. La población potencial alcanzaría a unos 190 mil ancianos, de 900 mil mayores de esa edad.

Además, se propondría un limitado subsidio monetario, complementado por capacitación y seguro médico, para quienes quedaran cesantes por la apertura económica. En Colombia existiría un auxilio de cesantía de un mes por año trabajado, más intereses financieros, depositados en Fondos de cesantías a cargo de cada empresa. El nuevo auxilio de desempleo se financiaría trasladando un octavo de los recursos destinados a las Cajas de asignaciones familiares.

D. Financiación de la transición que se proyectaría.

En 1992 se estimaba que, de aprobarse la reforma pensional en los próximos meses, dos responsabilidades quedarían a cargo del Fisco por la deuda heredada: los bonos pensionales para los trasladados y el déficit operacional, porque el ISS y las Cajas dejarían de recibir cotizaciones de quienes se irían.

La proyección de requerimientos fiscales (% del PIB) sería: en 1994, 1, 31%; en 2000, 2, 44%; en 2010, 3, 34%; y en 2025, 1, 44%, desagregada en déficit operacional del ISS y del sector público y en bonos pensionales. La brecha se financiaría con cargo a los Fondos de pensiones, con un tope del 45% de sus reservas, más endeudamiento público adicional al inicio, ingresos tributarios adicionales, venta de activos públicos o rentas especiales de origen minero. El valor presente de los bonos pensionales, a una tasa del 5% real anual, sería del orden de 5 billones de pesos de la época (1992) -3, 26 billones del ISS y el resto del sector público-.

Ayala sostendría que la reforma podría hacerse sin alza de las cotizaciones vigentes ni aportes presupuestales permanentes -a diferencia de las propuestas de Hernando Zuleta, que propondría subir del 6, 5% al 9, 5% de la nómina para garantizar hasta tres salarios mínimos, y de JLB Actuarios, que propondría el 9, 9%-. Garantizaría solo medio salario mínimo y haría explícita la deuda heredada. [28].

3. Principales discusiones y debates para 1992.

Ayala hizo seguimiento en esa época, a las controversias del trámite legislativo, en 1992, del Proyecto de Ley 155 de 1992 Senado y 204 de 1992 Cámara Acumulado con los

proyectos 194 de 1990, 52 de 1992 y 215 de 1993, que se convertirían en la Ley 100 de 1993. [29].

A comienzos del año 1992, la reforma se estaba discutiendo y se generaban algunas discusiones y réplicas, como por ejemplo:

Oposición sindical y de Cajas públicas: defendían el régimen de Prima media. Por su parte los regímenes exceptuados como Magisterio, Fuerzas Armadas, Ecopetrol y Congreso de la República, argumentaban derechos adquiridos y solidaridad intergeneracional. Las centrales obreras consideraban que la capitalización individual rompería la solidaridad y entregaría el ahorro a los grupos financieros.

De otra parte, se adelantaba un debate técnico entre las tres propuestas que el Gobierno analizaba en la Comisión para la Seguridad Social: La propuesta de Ayala -sin aporte fiscal y con medio salario mínimo garantizado. La propuesta de Zuleta -aumento de cotización al 9, 5% y Fondo público que garantizaría hasta 3 salarios mínimos, con subsidio cruzado de altos a bajos ingresos. La propuesta de JLB Actuarios proponía un aumento de las cotizaciones al 9, 9%. [29].

Las tres propuestas coincidirían en la creación de Fondos privados y en el mantenimiento del sistema público básico, y diferirían en el costo fiscal y en el nivel de garantía.

Discusión sobre edad de pensión y transición: el Gobierno propondría aumentar la edad de jubilación y las semanas de cotización, y los trabajadores lo rechazarían. Según encuestas citadas por Ayala, el 70% de los asalariados del sector privado y el 74% de los funcionarios públicos se manifestarían partidarios del nuevo sistema de capitalización, pero la modificación que más controversia suscitó fué el aumento de la edad requerida para vejez. [28].

Problema de la garantía de pensión mínima y del salario mínimo: el Proyecto establecía que la pensión mínima no podría ser inferior al salario mínimo legal mensual, lo que, para Ayala, haría que el costo de la garantía fuera alto y regresivo. Planteaba que la pensión mínima quedara como el salario mínimo de la fecha de reconocimiento, manteniendo su valor anual según el IPC, propuesta que después, en la etapa posterior a la reforma de 1993, recogerían Ayala y Acosta (1998). [25].

Debate sobre solidaridad y cobertura: cómo se financiarían las pensiones asistenciales mínimas para la población marginada -65% informal- sin recurrir a impuestos sobre la nómina. Ayala proponía una contribución obligatoria, con carácter de impuesto, para un beneficio básico universal complementado con capitalización voluntaria, anticipando el pilar solidario no contributivo que, años más tarde, formalizaría el BM en 1994 (Envejecimiento sin crisis). [56].

"Controversia sobre administración y mercado de capitales: se planteaba la necesidad de regulación y supervisión estricta de los Fondos, inversión eficiente de reservas, y de evitar evasión, mora y "subdeclaración". La experiencia chilena de 1981 se usaría como referencia de capitalización individual, pero se advertía sobre cobertura limitada, morosidad en el recaudo y costos elevados de administración."

Documento 4 - Eduardo Lora, Hernando Zuleta y Loredana Helmsdorff (1992) "Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones", Fedesarrollo - Coyuntura Económica, Abril 1992.

1. Diagnóstico para 1992 - Situación del ISS y sus reservas.

El estudio parte de un diagnóstico contundente: el sistema pensional vigente en 1992 es profundamente desigual e inequitativo, es una seria barrera a la movilidad laboral y un obstáculo a la seguridad previsional. Las inequidades provienen de la existencia de multitud de regímenes que pensionan a distintas edades y con las más variadas exigencias de vida laboral y de contribuciones [29].

El tropiezo a la movilidad laboral se origina en que los beneficios entre regímenes son solo parcialmente transferibles y en que las diferencias de esos beneficios tienden a ser acumulativas a través del tiempo, dando lugar a serios costos de movilidad para los individuos y sus empleadores.

Por las mismas razones, la seguridad previsional es muy incompleta para quienes se ven sometidos a la rotación entre empresas y entidades con regímenes diferentes.

A. La deuda pensional del ISS.

De conformidad con lo dispuesto por la Constitución de 1991, el Gobierno debe presentar al Congreso los proyectos de ley para el desarrollo de las nuevas normas sobre seguridad social. Puesto que el nuevo sistema deberá absorber el actual sistema de pensiones del ISS, los autores evalúan la situación de las pensiones causadas por los trabajadores afiliados al ISS.

La forma como esas obligaciones podrán ser traspasadas a un sistema privado como deuda pública financiable total o parcialmente con los recursos del nuevo sistema.

El régimen actual del ISS y de las entidades públicas tiene una deuda originada en las obligaciones de pago de pensiones de quienes ya están jubilados y de quienes, aun sin estar jubilados, han ido acumulando derechos para acceder a una jubilación futura. Las obligaciones causadas en el ISS por este último grupo no han sido calculadas anteriormente y suelen ser olvidadas, a pesar de ser superiores a las primeras y crecientes a una tasa exponencial. El Gobierno debe reconocer de una vez por todas las deudas ya incurridas por el ISS y por otras entidades.

En 1992 el problema financiero del ISS afecta el 24, 7% del PIB y el del sector público el 27% del mismo, con un déficit pensional incalculable si se incluyen las 1.027Ccajas y entidades. Existe un consenso en torno a que el esquema de reparto es insostenible por siete razones que los autores sistematizan: existencia de múltiples reglas de cotización, desequilibrio entre beneficios y aportes, garantía de beneficios elevados, proliferación de sistemas y convenciones, insuficiencia de reservas en las diferentes cajas, subestimación de la deuda pensional causada e inconsistencia entre la realidad demográfica y los parámetros del sistema vigente.

B. Fidelidad y "subdeclaración"

La existencia de requisitos demasiado laxos para acceder a las pensiones en el ISS, la garantía de pensiones mínimas y la fijación de pensiones máximas son factores que invitan a "subdeclarar" los salarios y a efectuar cotizaciones en forma irregular. Se calcula que la fidelidad en las cotizaciones del ISS llega apenas al 40%. En estas condiciones, la estabilidad financiera del sistema está seriamente comprometida.

La fusión de un sistema de pensiones con una red de protección social a la vejez estimula la "subdeclaración" y la "subcotización", tanto para acceder a la protección con un bajo esfuerzo de ahorro por parte de quienes tienen bajos ingresos, como para evadir los costos de solidaridad por parte de quienes tienen altos niveles de ingreso.

El resultado es un sistema que no logra proteger a los más pobres ni asegurar pensiones acordes con el nivel de ingresos, excepto incurriendo en elevados costos fiscales. La confusión de objetivos lleva además a castigar el empleo porque exige establecer tasas de cotización más elevadas, dificultando la creación de puestos de trabajo estables.

C. Reservas insuficientes y uso fiscal.

Los aportes totales a los sistemas pensionales comprenden en la actualidad las cotizaciones de las empresas y de los trabajadores y las contribuciones del gobierno. Estas tres fuentes sumadas equivalen al ahorro requerido para garantizar la pensión reconocida legalmente. Sin embargo, en la actualidad solo las dos primeras se consideran explícitamente.

La tercera, que de lejos es la mayor de las tres en todos los regímenes existentes, no está siendo considerada en forma explícita, ni en el caso del ISS ni menos aún en el caso de las entidades del sector público. Su valor ni siquiera se conoce. Debe establecerse un régimen único de pensiones.

El sistema debe distinguir entre el sistema de pensiones y una red de protección social a la vejez o a la indigencia.

Los autores muestran que con jubilación a los 60 años solo es sostenible una pensión plena con niveles de cotización razonables si la vida laboral de los individuos es del orden de 35

años. Las tasas de cotización irían en este caso entre el 7, 5% y el 30, 6% según los supuestos extremos de tasas de interés del 8% y el 3%. Para una tasa de interés menos extrema, del 5%, la tasa de cotización debería ser del 17, 6% para pensión plena a los 60 años con 10 meses cotizados por año.

En las condiciones actuales de jubilación del ISS, donde se logra la misma pensión del 75% después de 1000 semanas cotizadas solamente, la tasa de cotización requerida para que el sistema fuera viable financieramente sería del 24.3%, con garantía de pensión igual al salario mínimo y tasa de interés del 3%.

Aun esta tasa sería muy elevada, lo que demuestra la inviabilidad del régimen vigente.

2. Viabilidad de un régimen privado de pensiones - La propuesta de 1992.

El objetivo del informe es evaluar la viabilidad financiera y macroeconómica de un sistema de Fondos de pensiones privados basado en capitalizaciones individuales, obligatorio para todos los trabajadores asalariados y patronos del sector privado y voluntario para el resto, con requisitos iguales para acceder a la pensión.

A. Criterios para la reforma.

Los autores proponen siete criterios que deben orientar la reforma: 1) El Gobierno debe reconocer de una vez por todas las deudas ya incurridas por el ISS y otras entidades. 2) Deben eliminarse los estímulos a la "subdeclaración" y "subcotización" de los aportes. 3) Deben fijarse condiciones estables y explícitas de cotización. 4) Debe distinguirse el sistema de pensiones de una red de protección social a la vejez. 5) La tasa de cotización en los Fondos privados debe ser única y fija, entre 9% y 13% según perspectivas macroeconómicas; 6) Debe haber libertad de elección del Fondo y competencia en comisiones; 7) El sistema debe ser financieramente sólido en términos macroeconómicos.

B. Elementos centrales de la propuesta.

Elevar la edad de jubilación a 65 años para los hombres y al menos a 60 años para las mujeres. Las edades actuales exigirían tasas de contribución prohibitivas para hacer viable financieramente cualquier sistema. Las edades mínimas deben ser 65 y al menos 60, preferiblemente también 65 para mujeres.

Crear un sistema de Fondos de pensiones administrados por el sector privado y regulado y controlado por el gobierno, basado en principio de capitalización individual. La afiliación será inmediata y obligatoria para todos los trabajadores asalariados y patronos laboralmente activos afiliados al ISS. Para los demás trabajadores, tanto del sector público como privado, la afiliación será voluntaria. La escogencia del Fondo será decisión individual, habrá libertad de traspaso y comisiones por libre competencia.

La base de las pensiones será estrictamente el monto del capital acumulado a lo largo de la vida laboral, incluyendo rendimientos financieros en condiciones de mercado. Al llegar al final de su vida laboral, el afiliado o su cónyuge e hijos menores tendrán derecho a una renta vitalicia y/o a un flujo de ingresos programados, de acuerdo con su capital acumulado, expectativa de vida y rentabilidad esperada.

Emitir bonos de jubilación por las obligaciones pensionales del ISS con todos sus afiliados activos que no tienen edad de jubilación. La deuda ya incurrida por el ISS podrá reconocerse a través de bonos respaldados por el Gobierno, emitidos de inmediato, que serán recibidos por los Fondos de pensiones en el momento de la jubilación de los individuos. Los bonos deberán estar totalmente indexados y podrán reconocer interés fijo hasta su entrega. También podrán emitirse bonos de reconocimiento en las entidades públicas para hacer posible el traspaso voluntario de trabajadores oficiales al sistema privado. [29].

Incorporar al salario el aporte adecuado correspondiente al régimen de pensiones aplicable a cada trabajador. Para que las verdaderas contribuciones sean explícitas y transparentes, su valor debe incorporarse completamente al salario de los trabajadores del sector público y descontarse luego por completo, según el régimen vigente. De esa deuda reconocida, tendría que pagarse de inmediato únicamente la ya causada de quienes opten voluntariamente por pasarse al régimen privado.

Continuar pagando a través del ISS las pensiones de los ya jubilados y de quienes sin estar jubilados cuentan en la actualidad con las edades de retiro. Las pensiones de quienes ya están jubilados y de quienes ya tienen las edades actuales de retiro serán pagadas por el ISS con sus reservas actuales, sus rendimientos y los aportes que deberá hacerle el Estado.

No habrá contribuciones de los trabajadores activos para pagar estas pensiones. Todos los hombres menores de 60 y mujeres menores de 55 quedarían desvinculados del sistema pensional del ISS. Puesto que las pensiones del ISS quedarán circunscritas a quienes ya tienen estas edades, el desmonte del sistema del ISS se produciría en forma gradual hasta desaparecer por completo en la década del 2020.

Refinanciar la deuda del ISS y su déficit operativo a través de los nuevos Fondos privados. La deuda reconocida mediante bonos y los déficits operativos en que incurrirá para pagar pensiones de los actuales jubilados podrán financiarse con colocación de papeles de deuda pública de largo plazo entre los mismos Fondos de pensiones. El Gobierno podrá determinar el porcentaje de las reservas acumuladas de cada Fondo que deberá ser invertida en dichos títulos, evitando desembolsos netos que dificultarían el manejo fiscal y monetario.

C. Viabilidad financiera según tasas de interés y fidelidad.

Los autores hacen un análisis de sensibilidad con el que muestran que en un sistema de capitalización individual con jubilación a los 65 años pueden lograrse pensiones plenas después de 40 años de vida laboral con cotizaciones del orden del 13%. Excepto con supuestos poco realistas sobre tasas de interés, la jubilación plena a los 60 años no es viable financieramente. Si la edad se eleva a 65 años, con una vida laboral de 35 años más larga y una expectativa de vida del jubilado y su cónyuge 5 años más corta, las exigencias de cotización se reducen considerablemente. Así, con supuesto de rendimiento del 5% y vida laboral que comience a los 25 años, la tasa se reduciría del 17, 6% al 13%.

Con pensiones del 75% de los ingresos, la tasa de cotización podría ser del orden del 10%. Sin embargo, no es necesario garantizar pensión plena, porque los ingresos disponibles del trabajador activo no corresponden a su ingreso debido a las mismas cotizaciones, y sus gastos como jubilado son también inferiores. Una pensión del 75% representaría apenas una disminución del 14% del ingreso disponible promedio durante toda la vida laboral, frente al caso de pensión plena con 5% de rendimientos.

Si la tasa de interés fuera del 3%, las cotizaciones tendrían que fijarse en 18, 3%, manteniendo los demás supuestos, y bajarían al 4, 9% con tasa del 8%. Con tasa intermedia del 5%, la tasa requerida sería del 9, 7%. En contraste, en las condiciones actuales de jubilación del ISS, donde se logra la misma pensión del 75% después de 1000 semanas solamente, la tasa requerida sería del 24, 3%.

Es necesario que haya fidelidad de los afiliados para hacer sostenible el sistema. La falta de continuidad en los aportes individuales exigiría elevar considerablemente la tasa de cotización requerida. Todos los cálculos anteriores están basados en el supuesto de que, en promedio, se hacen 10 cotizaciones mensuales por año.

Pero si la frecuencia fuera apenas de 6 meses por año, la tasa requerida para lograr pensión plena se elevaría del 13% al 21, 7%. Como ya se mencionó, la falta de fidelidad en las cotizaciones al ISS es alarmante. Sin embargo, la baja fidelidad es producto de diversas condiciones ya mencionadas en la sección sobre criterios de reforma, que desaparecerían en el nuevo sistema. Aun así, es deseable que el sistema contemple estímulos a la continuidad y/o mecanismos de compensación individual de cotizaciones atrasadas, tales como aportes extras.

D. Efectos macroeconómicos.

El paso de un sistema de reparto a uno de capitalización tiene efectos positivos sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento, porque cada individuo ahorra para su propia vejez en lugar de que las generaciones venideras financien a la actual. El mayor ahorro debe

convertirse en nuevas inversiones productivas, lo cual eleva la tasa de crecimiento del producto nacional.

Además, al eliminar subsidios cruzados y hacer explícita la contribución del Estado, se reduce la distorsión sobre el empleo y se corrige el efecto regresivo del sistema actual. Los Fondos privados, al invertir hasta 45% de sus reservas en deuda pública del ISS, permitirían refinanciar la transición sin desembolsos fiscales netos desestabilizadores.

Parte III

El Sistema General de Pensiones

La Ley 100 de 1993

Índice

Capítulo 1. Argumentos contra la reforma pensional. Finales de 1991 al 23 de diciembre de 1993, antes de la Ley 100 de 1993. ISS, Cajanal y Cajas públicas de empleados públicos.

Capítulo 2. Sistema general de pensiones - Ley 100 de 1993.

Capítulo 3. Reacciones a la aprobación de la Ley 100 de 1993.

Parte III – Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993

Introducción general a la parte III

La Parte III de este trabajo no pretende contar de nuevo la historia de la Ley 100 de 1993, sino ordenar, en tres tiempos lógicos el debate que la hizo posible, la fórmula que finalmente se aprobó y el choque de esa fórmula con la realidad en sus primeros ocho años de vigencia.

La reforma pensional de 1993 no nació como un proyecto técnico aislado.

La implementación 1994-2002 mostró que sin cultura de seguridad social la afiliación no se tradujo en cotización efectiva.

Se deja la vejez como contingencia lejana y no como etapa cierta que exige construir pensión desde el inicio de la vida laboral, para no dejar carga ni a la sociedad, ni a la familia, ni al Estado.

Fue la respuesta a una crisis diagnosticada desde finales de los años ochenta: un ISS (ISS) con reservas deficitarias desde 1991, con una tasa de cotización de apenas el 8% y edades de 55 y 60 años.

Y un "archipiélago" de más de 1.000 Cajas y Fondos de previsión -1.040 según la exposición de motivos del Proyecto de ley 248 de 1992, y 1.027 según El Tiempo, 994 de ellas municipales- que pagaban pensiones con reglas distintas, muchas de ellas equivalentes al 75% del último salario en Cajanal y entre 150% y 350% por encima del ISS en algunas entidades territoriales.

El sistema cubría solo al 25% de la población y, según la tesis dominante entre 1991 y 1993, el problema no era de diseño sino de incumplimiento: el Estado había aportado en promedio solo el 36% de lo debido entre 1958 y 1966, con un 82, 3% de incumplimiento en 1965.

¿Qué se aprobó el 23 de diciembre de 1993?

La Ley 100 creó el Sistema de Seguridad Social Integral y, dentro de él, el Sistema General de Pensiones de carácter dual paralelo.

De un lado, el Régimen de Prima media con Prestación Definida, administrado inicialmente por el ISS; del otro, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, administrado por las nuevas Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP.

Entre ambos se inventaron los puentes financieros: el bono pensional -con fecha de corte a partir del 1º de abril de 1994, salario base al 30 de junio de 1992. Cuatro tipos E y C- y los títulos pensionales para empresas con pasivo propio, además de la cuota parte pensional y

el Fondo de Solidaridad Pensional. El artículo 130 creó el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, FOPEP, para sustituir a Cajanal, Caprecom y Capresub a partir de 1996.

El modelo paralelo que se implantó con la Ley 100 de 1993, donde se adoptó un modelo compuesto por dos regímenes -ahorro o capitalización y reparto o Prima media, no fue el resultado de copiar un modelo existente en otro país, sino que fue la síntesis de las discusiones políticas que se dieron en el Congreso de la República de Colombia. [47].

Durante el trámite legislativo de 1992 y 1993 se confrontaron posiciones que defendían el mantenimiento del ISS con ajustes paramétricos, las que proponían su cierre y sustitución total por ahorro individual al estilo chileno, y las que buscaban preservar cajas públicas y regímenes especiales.

El diseño final de dos regímenes en competencia, con bonos pensionales, títulos pensionales, cuotas partes y Fondo de Solidaridad Pensional, es el compromiso político que permitió la aprobación, el 23 de diciembre de 1993. El hecho de que Perú haya adoptado en el mismo año 1993 una reforma pensional con un modelo paralelo puede ser o una coincidencia histórica o una permanente comunicación entre políticos de los dos países, pero no constituye evidencia de trasplante normativo directo.

La Ley 100 de 1993 fue el resultado de múltiples discusiones y posiciones. De una parte el sector privado, especialmente el ligado al sector financiero y al de seguros, veía la oportunidad de entrar a un "negocio" que aunque incierto, podía ser rentable". De otra, algunos estudiosos del tema pensional que habían seguido de cerca el modelo implantado en Chile aportaban argumentos técnicos sobre capitalización individual, rentabilidad y sostenibilidad fiscal. Y por otra parte, la posición de unos sindicatos fuertes en el país como la USO de los empleados de Ecopetrol, la petrolera estatal; FECODE, sindicato de maestros de colegios y escuelas públicas, con presencia a nivel nacional y capacidad de movilizar a los padres de familia; los sindicatos del ISS, con capacidad de paralizar el servicio; y las asociaciones de militares retirados, con un peso político fuerte en un país con conflictos armados, quienes defendían la preservación de sus regímenes especiales.

El Capítulo 1 recoge, de forma sistemática y con fuentes de la época, cuáles eran los principales miedos o críticas antes de la aprobación. No es un juicio retrospectivo, sino la voz de 1991-1993: que subir la cotización al 13, 5% bastaba sin privatizar; que Cajanal no era un privilegio sino la compensación por salarios públicos bajos; que las 1.040 Cajas expresaban especialización por población y no despilfarro; que el mecanismo de cuotas partes y el derecho a repetir a prorrata equilibraba el sistema; que suprimir Caxdac (aviadores), Fonprecon (Congreso) o el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles era eliminar compensaciones por riesgo; y que concentrar 3, 5 millones de afiliados del sector privado y 800 mil del público en pocas AFP crearía un oligopsonio, o sea, pocos compradores frente a muchos emisores de títulos.

El Capítulo 2 describe qué se aprobó y cómo debía funcionar. No repite los argumentos, explica la arquitectura jurídica que quedó en la ley: creación del sistema, reglas de afiliación al 31 de marzo de 1994 y validez de tiempos si no se hubiera estado afiliado a Caja; diferencia entre bono y título pensional; los cinco elementos esenciales de todo bono (fecha de corte, salario base, fecha de salario base, emisión y redención); las reglamentaciones posteriores -Decretos 1299 de 1994, 1748 de 1995 y 1513 de 1998, entre otros-; e incluye las dos gráficas comparativas ISS antes / ISS Ley 100 de 1993 y paralelo RPM vs RAIS, que permiten visualizar el cambio de lógica.

Tres ideas emergen: Primera, la supervivencia de las Cajas que, según El Tiempo del 10 de enero de 1994, desaparecerían en 1996 -Cajanal siguió reconociendo pensiones y la Contraloría en 1998-1999 confirmó que FOPEP no recibió reservas-. Segunda, la confrontación ISS-Asofondos documentada por El Tiempo y la Revista Dinero, con denuncias de competencia desigual. Las AFP no asumían el pasivo histórico.

Y tercera, la judicialización masiva del régimen de transición del artículo 36, con Conceptos del Consejo de Estado -Concepto 670 del 20 de abril de 1994 sobre no retroactividad y derechos adquiridos. Sentencias C-596 de 1997 y C-003 de 1998, Radicación 9117 de la Corte Suprema, y litigios por cuotas partes con base en el artículo 2 de la Ley 33 de 1985.

En conjunto, los tres capítulos permiten al lector entender que la reforma de 1993 no fue solo una ley, sino un tránsito inacabado: se pasó de un diagnóstico fiscal a una solución financiera dual que generó temores fundados de concentración del ahorro, que en sus primeros años no logró ni extinguir las Cajas ni financiar FOPEP, sino que desplazó el conflicto al terreno judicial del régimen de transición.

Capítulo 1. Argumentos contra la reforma pensional entre finales de 1991 y el 23 de diciembre de 1993 – antes de la Ley 100 de 1993. ISS, Cajanal y Cajas públicas de empleados públicos

Introducción

En los meses previos a la Ley 100 de 1993 se confrontaron argumentos técnicos, fiscales y sindicales.

Se organiza temáticamente en dos bloques: lo relativo al ISS (ISS) y lo relativo a las Cajas públicas y regímenes pensionales de los empleados públicos (Cajanal, Cajas nacionales, departamentales, municipales, universitarias, Caxdac, Pensiones de Antioquia, Fonprecon y Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales).

El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en estudio publicado en el segundo semestre de 1992 señaló que el sistema previsional objeto de reforma amparaba a 3, 5 millones de

afiliados del sector privado y a 800 mil del sector público. Esa cuantificación fue la base demográfica invocada en el debate legislativo de 1992-1993.

1. Argumentos relativos al ISS. Finales de 1991 - 23 de diciembre de 1993.

1.1. El déficit del ISS como consecuencia del incumplimiento estatal y no como déficit estructural.

Los investigadores de la Universidad Nacional de Colombia, en el artículo "En los orígenes de la crisis de la seguridad social: el caso de los Seguros Sociales", publicado a finales de 1991, sostuvieron que con la adopción de los seguros económicos confluyeron un conjunto de circunstancias que hacían necesario estabilizar y consolidar el proyecto de seguridad social y dar una respuesta definitiva a las dificultades financieras del ISS.

En ese mismo estudio los investigadores de la Universidad Nacional documentaron que el déficit financiero en los riesgos económicos fue ocasionado por el no pago de la cuota estatal. Según el cuadro de Déficit de Aportes del Estado 1958-1966 reproducido en el artículo, el Gobierno aportó en promedio solo el 36% de lo debido y en 1965 el incumplimiento alcanzó el 82, 3%. Con base en ello, las centrales sindicales entre finales de 1991 y 1992 argumentaron que no se debía reformar la estructura del ISS, sino que el Estado debía cubrir directamente su cuota.

1.2. La tasa de cotización como solución paramétrica sin privatización.

El equipo técnico del ISS y del DNP proyectó, entre finales de 1991 y mediados de 1992, que los aumentos de la tasa previstos entre 1992 y 1996 permitirían recuperar las reservas, deficitarias en 1991. Según esa proyección técnica, la tasa del 13, 5%, sumada a una mayor afiliación y a tasas reales de interés altas, permitiría acumulación neta de reservas hasta la primera década del año 2000. Se sostuvo que ese ajuste era suficiente y que no se requería crear Fondos privados.

1.3. El anuncio sindical de batalla legislativa para archivar el proyecto.

El diario El Tiempo, en su edición "El Congreso tiene la palabra" del 12 de octubre de 1992, informó que los sindicatos anunciaron su rechazo al proyecto del Gobierno y fijaron tres pasos: primero, estudiar la iniciativa; segundo, dar la batalla en el Congreso para que se archivara; y tercero, acudir a la protesta popular para evitar las reformas.

2. Argumentos relativos a las Cajas públicas y regímenes pensionales de empleados públicos. Finales de 1991 a 23 de diciembre de 1993.

2.1. Cajanal: el 75% del último año como compensación y no como privilegio.

El diario El Tiempo, en nota del 15 de julio de 1992 documentó que en Cajanal se llegaron a otorgar pensiones equivalentes al 75% del salario promedio del último año cotizado. Fedesarrollo precisó en su Informe de Coyuntura de agosto de 1992 que algunas cajas territoriales otorgaban pensiones entre 150% y 350% superiores a las del ISS.

Frente a ello, la academia y los sindicatos del sector público sostuvieron en el segundo semestre de 1992 que ese 75% no constituía un privilegio sino una compensación por los bajos salarios públicos. El diario El Tiempo, en su informe "Fondo único para pago de pensiones" del 22 de septiembre de 1992, recogió la preocupación de que, si la ley fuera aprobada entidades como Cajanal, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom) y la Caja de la Superintendencia Bancaria (Capresub) tendrían que desaparecer a partir de 1996 y trasladar todas sus reservas al nuevo Fondo, lo que fue calificado por sus defensores como una expropiación de derechos.

Universidad Nacional - CID.

Oscar Rodriguez y Decsi Arévalo del CID de la Universidad Nacional, en el trabajo "Estructura y crisis del sistema pensional 1946-1992" publicado en diciembre de 1992, señalaron que solamente el 25% de la población hacía parte del sistema pensional a través del ISS, o de 1.008 Cajas o de Fondos existentes.

Con base en ello, los defensores de Cajanal argumentaron en diciembre de 1992 que si el Estado cumpliera el aporte del 3% del presupuesto nacional que le correspondía a Cajanal desde la Ley 6 de 1945, el Fondo sería sostenible sin necesidad de crear el Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), que sustituiría a Cajanal en el pago de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes.

2.2. Las 1027 o 1.040 Cajas como especialización y no como dispersión irracional.

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 248 del 29 de julio de 1992, se calculó que las Cajas y Fondos de previsión social llegaban a 1.040 instituciones, discriminadas así: entidades de previsión municipal, 994; Cajas de cobertura nacional, incluida Cajanal, 12; Cajas departamentales, 20; Cajas de los territorios nacionales, 9; Cajas universitarias, 4; e ISS, 1.

(Otras fuentes hablan de 1.027 Cajas y otras de más de 1.000). Algunos analistas manifestaron que la existencia de tantas Cajas se debía a la especialización de acuerdo con su grupo poblacional de afiliados, y que no era una muestra de dispersión.

2.3. Pensiones de Antioquia: defensa de la especialización local.

La Asamblea Departamental de Antioquia demostró en su Compilación Jurídica vigente a diciembre de 1992 que Pensiones de Antioquia conservaba las ordenanzas departamentales aplicables, organizadas cronológicamente. El Tribunal Superior de Medellín documentó en providencias del 30 de noviembre de 1992 que los tiempos servidos al Departamento de Antioquia entre 1988 y 1992 equivalían a 179, 57 semanas aportadas a Pensiones de Antioquia. Con ello se argumentó que la unificación en un Fondo único destruiría el conocimiento local de cada entidad sobre sus afiliados y su especialización histórica.

2.4. Las cuotas partes y el derecho a repetir como mecanismo de equilibrio financiero.

El Consejo de Estado, al interpretar en Concepto del 18 de agosto de 1992 el artículo 2 de la Ley 33 de 1985, recordó que la Caja de previsión obligada al pago de la pensión tendría derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ella o contra las respectivas Cajas de previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado precisó, en Concepto del 10 de septiembre de 1992 que Pensiones de Antioquia era la entidad encargada de cancelar la totalidad de la pensión y de adelantar posteriormente el recobro correspondiente. Para sus defensores entre finales de 1991 y 1993, ese mecanismo de cuotas partes pensionales evitaba el déficit y hacía innecesaria una reforma estructural.

2.5. Caxdac: defensa del régimen especial de los aviadores civiles.

Los apoderados de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (Acdac) invocaron entre el segundo semestre de 1992 y diciembre de 1993 el régimen pensional anterior a la Ley 100 de 1993, contenido en el Decreto 1015 del 3 de mayo de 1956, en la Ley 32 del 28 de junio de 1961 y en el Decreto 60 del 19 de enero de 1993, para defender la permanencia de la Caja de Auxilios y Prestaciones de Acdac (Caxdac).

Antes de aprobarse la Ley 100 de 1993 algunos sectores relacionados con la aviación insistieron en que sus pensiones debían ser administradas por Caxdac, entidad a la cual sus afiliados harían las respectivas cotizaciones para invalidez, vejez y sobrevivencia. Para el gremio, reformar dicho régimen significaba suprimir una compensación legítima frente al riesgo propio de la actividad de vuelo.

2.6. Fonprecon: establecimiento público del orden nacional.

El Departamento Administrativo de la Función Pública recordó que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecon) fue creado por los artículos 23 y 24 de la Ley 33 de 1985 y que el régimen pensional de los congresistas se encontraba consagrado en el Decreto 1359 del 24 de junio de 1993 y el reajuste especial en su artículo 17. [31].

Ese mismo Departamento precisó que Fonprecon, por disposición del artículo 14 de la Ley 33 de 198, se constituyó como un establecimiento público del orden nacional.

2.7. Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales: operatividad demostrada.

El Consejo de Estado describió, en Concepto del 15 de julio de 1992, que el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia fue creado para pagar las pensiones legales convencionales de los ex empleados de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en liquidación, y para atender las demás prestaciones y efectuar el reconocimiento y pago de las pensiones de cualquier naturaleza.

El diario El Tiempo documentó, en nota del 18 de marzo de 1993, que las cuentas bancarias inactivas que hasta diciembre de 1992 eran utilizadas para el pago de pensiones de los ferroviarios fueron reorganizadas a partir de enero de 1993, lo que demostraba, según los defensores del Fondo, su operatividad, y que no necesitaba ser sustituido por el Fondo cuenta FOPEP.

2.8. Argumentos generales de mercado.

La Universidad Industrial de Santander, UIS, en la Revista Noesis del segundo semestre de 1992, advirtió que la reforma configuraría un oligopsonio: el tránsito de 1.040 Cajas dispersas a pocas AFP concentraría en pocos compradores el ahorro pensional -3.5 millones del sector privado y 800 mil del sector público-, otorgándoles posición dominante frente a los múltiples emisores de títulos en el mercado de capitales.

La Cámara de Representantes, en la ponencia del Proyecto de Ley No. 248 del 29 de julio de 1992, recordó que el régimen anterior exigía que el derecho pensional se adquiriera únicamente si se laboraba todo el tiempo exigido por la ley. Esto es, 20 años o 1.000 semanas de cotización, en un solo sector: o el público, a través de las Cajas de previsión, o el privado, a través del ISS o de las empresas directamente. Para los ponentes de oposición, esa exigencia garantizaba la solidaridad del sistema de reparto y acumular tiempos públicos y privados rompería dicho principio.

Capítulo 2. Sistema general de pensiones - Ley 100 de 1993

Introducción

El 23 de diciembre de 1993 el Congreso aprobó un sistema dual que combinó el reparto y la capitalización individual.

Es necesario recordar que los únicos países que en 1993 crearon un modelo paralelo fueron Colombia y Perú, con todas las deficiencias que este tipo de modelos pueden tener y que analizaremos más adelante en otra parte de esta tesis.

En este capítulo recordaré las principales normas y reglas de la Ley 100 de 1993, en lo que tiene que ver con las pensiones en Colombia.

La Ley 100 de 1993 señala que el servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, conforme al artículo 2º original (Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993) y los define como:. [32].

(A) EFICIENCIA. Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.

(B) UNIVERSALIDAD. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

(C) SOLIDARIDAD. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil. Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo. Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables.

(D) INTEGRALIDAD. Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta Ley.

(E) UNIDAD. Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social.

(F) PARTICIPACIÓN. Es la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto.

La Ley 100 de 1993 está estructurada en cuatro libros:

Libro I: Sistema general de pensiones (Artículos 10 al 151).

Libro II: Sistema general de seguridad social en salud (Artículos 152 al 264).

Libro III: Sistema general de riesgos profesionales (Artículos 265 al 278).

Libro IV: Servicios sociales complementarios (Artículos 280 al 289).

Sección 1 - Creación del sistema, régimen de Prima media, régimen de ahorro individual, bonos pensionales y títulos pensionales.

1. Creación del Sistema General de Pensiones.

La Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, en su Libro Primero, artículos 10 al 151, crea el Sistema General de Pensiones, con fundamento en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad previstos en el artículo 48 de la Constitución Política. Con anterioridad a dicha ley existían más de 1.000 Cajas y entidades de previsión, cuyo pasivo pensional era cercano al 30% del Producto Interno Bruto. La Ley 100 de 1993 unificó el sistema en dos regímenes excluyentes que compiten entre sí: el Régimen de Prima media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. [33].

2. Régimen de Prima media con Prestación Definida.

2.1. Definición de Prima media.

El artículo 31 define el régimen como aquel mediante el cual los afiliados obtienen una pensión previamente definida. El artículo 32 establece que se trata de un régimen solidario, en el cual los aportes y los rendimientos constituyen un Fondo común de naturaleza pública que garantiza el pago de las prestaciones, de los gastos y de las reservas. El Estado garantiza el pago de los beneficios. Al Fondo común ingresan las cotizaciones, los rendimientos financieros, los bonos pensionales tipo B pagados por la Nación o por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, los títulos pensionales y las cuotas partes pensionales.

2.2. Prestaciones de Prima media.

La pensión de vejez, prevista en el artículo 33, es vitalicia y exige 55 años de edad para la mujer y 60 años de edad para el hombre, y un mínimo de 1.000 semanas cotizadas. La Ley 100 de 1993, en su texto original sancionado el 23 de diciembre de 1993, Diario Oficial No. 41.148, señala en el artículo 33 lo siguiente:. [34].

"Artículo 33. Requisitos para obtener la pensión de vejez. Para tener derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones: 1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer, o sesenta (60) años de edad si es hombre." "Parágrafo 4. A partir del primero (1.º) de enero del año dos mil catorce (2014) las edades para acceder a la pensión de vejez se reajustarán a cincuenta y siete (57) años si es mujer y sesenta y dos (62) años si es hombre".

La pensión de invalidez, regulada en los artículos 38 al 40, exige una pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50%, con un mínimo de 26 semanas cotizadas al momento de producirse el estado de invalidez. La pensión de sobrevivientes, prevista en los artículos 46 al 48, exige 26 semanas cotizadas al momento de la muerte del causante

cuando se trata de un afiliado. Existe una pensión mínima equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente y una mesada adicional en el mes de diciembre, conforme al artículo 50, así como el auxilio funerario previsto en el artículo 51.

2.3. Monto de la pensión de Prima media.

En el cuadro No 1 se presentan de manera paralela las reglas para obtener la pensión en el ISS antes del 1º de abril de 1994 y después del 1º de abril de 1994 en la vigencia de la Ley 100 de 1993 [32].

El monto de la pensión que reconoce el ISS depende de la tasa de reemplazo y del ingreso base de liquidación y es calculado con el salario promedio de los últimos 10 años, para las personas que no se encuentran en transición, conforme a los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993.

El ingreso base de liquidación, para quienes no están en transición, es el promedio salarial de los últimos 10 años cotizados.

Si el ingreso base de liquidación correspondiente a toda la vida laboral, con 1.250 semanas, resulta superior y más favorable, se aplica el de toda la vida. La tasa de reemplazo es del 65% con 1.000 semanas, con 2% adicional por cada 50 semanas adicionales, hasta alcanzar un tope de 80 5. El monto de la pensión no depende del mecanismo de financiación, ya sea este un bono pensional tipo B, un título pensional, una cuota parte pensional o recursos cien% del ISS.

2.4. Régimen de Transición - Artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Para quienes se encuentran en el régimen de transición, según el artículo 36, el monto de la pensión depende del régimen anterior que les resulte aplicable. Si el régimen anterior es la Ley 33 de 1985, el monto corresponde al 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicio, con los factores señalados en la Ley 62 de 1985. Si el régimen anterior es el Acuerdo 049 de 1990, el monto equivale al 45% por las primeras 500 semanas, más un 3% adicional por cada 50 semanas adicionales, según corresponda.

El régimen de transición aplica para quienes, al 1.º de abril de 1994, contaban con 35 o más años de edad si son mujeres, 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados.

La edad para acceder a la pensión de vejez continuará en 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres hasta el año 2014, fecha en la cual se incrementará en dos años; en otros términos, 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres.

Estar en transición quiere decir que el futuro pensionado tiene derecho a que se le aplique la norma más favorable, o un régimen anterior de Ley 100 de 1993 o el sistema general creado por la Ley 100 de 1993.

3. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad - RAIS.

3.1. Definición de Ahorro Individual.

En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) cada afiliado cuenta con una cuenta de ahorro individual, la cual se comporta en muchos aspectos como una cuenta bancaria. El artículo 59 define el régimen como el conjunto de entidades, normas y procedimientos mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y las prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados.

El artículo 60 establece que se trata de un régimen basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y de sus rendimientos financieros. A la cuenta de ahorro individual ingresan las cotizaciones obligatorias, los bonos pensionales tipo A cuando existieren, el ahorro voluntario y los rendimientos financieros. De dicha cuenta se financia el monto de la pensión o, en su defecto, la devolución de saldos.

3.2. Prestaciones de Ahorro Individual.

Las prestaciones del RAIS son las siguientes: la pensión de vejez, a la edad que escoja el afiliado, siempre que el capital acumulado le permita obtener una pensión superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente.

La pensión de invalidez, con una pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50%, con los requisitos de semanas y el seguro previsional correspondientes. La pensión de sobrevivientes para el grupo familiar del afiliado o del pensionado fallecido, con el respectivo seguro previsional.

La devolución de saldos y la indemnización sustitutiva cuando no se reúnen los requisitos para acceder a la pensión; la pensión mínima garantizada con cargo al Fondo de Garantía de Pensión Mínima; el auxilio funerario y la mesada adicional. El detalle comparativo de las prestaciones que ofrece el RAIS y las que ofrece el RPM se presentan en el Cuadro 2.

3.3. Monto de la pensión de Ahorro Individual.

En el RAIS el monto de la pensión depende de la edad a la cual se vaya a pensionar el afiliado, de la esperanza de vida de la persona y de su núcleo familiar, y del ahorro que tenga acumulado a esa fecha. Dentro del ahorro se incluye el valor del bono pensional tipo A cuando existiere, las cotizaciones obligatorias y voluntarias y los rendimientos financieros. Con la información anterior, la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) realiza un cálculo actuarial y determina el monto de las anualidades y el valor de la mesada.

El monto no está previamente definido, como ocurre en el Régimen de Prima media, sino que resulta del capital efectivamente acumulado.

CUADROS - PARTE III

Comparativos ISS y Regímenes Pensionales - Ley 100 de 1993

Cuadro No. 1

Comparativo ISS antes de Ley 100 vs. ISS con Ley 100 (Régimen de Prima Media)

CONCEPTO / VARIABLE	ISS ANTES DE LEY 100 Acuerdo 049 de 1990 Decreto 758 de 1990	ISS CON LEY 100 23 de diciembre de 1993 Régimen Prima Media
Edad hombres pensión vejez	60 años [1]	60 años [2]
Edad mujeres pensión vejez	55 años [3]	55 años [4]
Semanas mínimas pensión vejez	500 semanas en los 20 años anteriores al cumplimiento de la edad, o 1.000 semanas en cualquier tiempo [5]	1.000 semanas en cualquier tiempo [6]
Ingreso Base de Liquidación IBL	Promedio salario base cotización últimas 100 semanas [7]	Promedio salarios 10 años anteriores al reconocimiento, o todo el tiempo si fuere inferior, actualizado con IPC [8]
Tasa de reemplazo pensión vejez	45% con 500 semanas. +3% por cada 50 semanas adicionales. Tope 90% con 1.250 semanas. Ej: 1.000 sem = 75% [9]	65% con 1.000 semanas. +2% por cada 50 semanas adicionales a 1.000. Tope 85% con 1.400 semanas. Ej: 1.000 sem = 65%, 1.200 sem = 73% [10]
Porcentaje cotización pensiones	6% (1967-1984), 6,5% (1985-1989), 8% (1990-1993) [11]	13,5% del ingreso base de cotización [12]
Distribución cotización	Empleador 2/3, trabajador 1/3 [13]	Empleador 75%, trabajador 25%. Con 13,5% = 10,125% empleador y 3,375% trabajador [14]
Pensión vejez requisitos	60 años hombres / 55 años mujeres y 500 semanas en 20 años o 1.000 semanas en cualquier tiempo, cotizadas al ISS [15]	60 años hombres / 55 años mujeres y 1.000 semanas en cualquier tiempo [16]
Pensión mínima vejez	1 salario mínimo legal mensual vigente [17]	1 salario mínimo legal mensual vigente [18]
Pensión máxima vejez	90% del IBL [19]	85% del IBL y hasta 20 salarios mínimos legales mensuales [20]
Pensión invalidez riesgo común requisitos	150 semanas en los 6 años anteriores a la invalidez o 300 semanas en cualquier tiempo [21]	26 semanas al momento de producirse el estado de invalidez [22]
Pensión invalidez monto	45% con 500 semanas + 3% por cada 50 semanas adicionales. Tope 75% a 90% [23]	45% del IBL + 1,5% por cada 50 semanas adicionales a 500 semanas. Invalidez >=66% mínimo 54%. Con ayuda terceros +15% [24]
Pensión sobrevivientes afiliado fallecido requisitos	150 semanas en los 6 años anteriores a la muerte o 300 semanas en cualquier tiempo [25]	26 semanas al momento de la muerte [26]
Pensión sobrevivientes pensionado fallecido requisitos	Pensionado por vejez o invalidez fallece, sustitución a cónyuge e hijos [27]	Pensionado por vejez o invalidez fallece, sustitución 100% a grupo familiar [28]

Pensión sobrevivientes beneficiarios y monto	Cónyuge 50% vitalicia, hijos 25% cada uno hasta 18 años, 24 años si estudian. 100% mesada [29]	Cónyuge o compañera permanente 2 años convivencia 50%, hijos 25% hasta 18 años, 25 si estudian, vitalicia si inválidos. Padres dependientes y hermanos inválidos si no hay cónyuge e hijos. 100% mesada [30]
Indemnización sustitutiva requisitos	Cumple edad y no reúne 500/1.000 semanas y declara imposibilidad de seguir cotizando [31]	Cumple edad y no reúne 1.000 semanas y declara imposibilidad de seguir cotizando [32]
Indemnización sustitutiva monto	Promedio cotizaciones ajustadas con IPC, devolución aportes [33]	Equivalente promedio cotizaciones con IPC, con factor semanas cotizadas. No pensión periódica [34]
Acumulación tiempos públicos y privados	No. Solo semanas cotizadas efectivamente al ISS [35]	Sí. Se pueden acumular tiempos públicos cotizados a cajas y fondos y tiempos ISS [36]
Reajuste anual pensiones	Con IPC [37]	Con IPC. Pensiones de 1 SMLMV con SMLMV [38]
Mesadas al año	12 mesadas [39]	12 mesadas más mesada adicional en diciembre. Total 13 mesadas [40]
Auxilio funerario	1 mesada pensional hasta 5 SMLMV [41]	Última mesada pensional, no inferior a 5 SMLMV ni superior a 10 SMLMV [42]
Incremento de la edad a partir del 1º de enero de 2014	NOTA - PARÁGRAFO 4 ART. 33 LEY 100 ORIGINAL 23/dic/1993 (Diario Oficial 41.148): "PARÁGRAFO 4. A partir del primero (1º) de enero del año dos mil catorce (2014) las edades para acceder a la pensión de vejez se reajustarán a cincuenta y siete (57) años si es mujer y sesenta y dos (62) años si es hombre." Texto original sancionado el 23/12/1993 - CAPÍTULO II PENSIÓN DE VEJEZ.	

Fuente: Elaborado a partir de los artículos de la Ley 100 de 1993, Acuerdo 049 de 1990 y Decreto 758 de 1990. Ver notas [1] a [18] en texto.

Nota: Cuadro elaborado a partir de los artículos de la ley 100 de 1993

Cuadro No. 2

Comparativo Régimen de Prima Media vs. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (Ley 100 de 1993)

CONCEPTO / PRESTACIÓN	RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA (REPARTO) - Arts. 31 a 51 Ley 100/93	RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD - RAIS (CAPITALIZACIÓN) - Arts. 59 a 82 Ley 100/93
Definición del régimen	Art. 31-32: Régimen solidario donde los aportes y rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública. El Estado garantiza el pago. La pensión es previamente definida. Solidario, de reparto.	Art. 59-60: Conjunto de entidades, normas y procedimientos mediante el cual se administran recursos privados y públicos destinados a pagar pensiones. Cada afiliado tiene cuenta individual de ahorro. La pensión depende del capital acumulado. Es de capitalización individual, no hay fondo común.
PENSIÓN DE VEJEZ - Requisitos - Edad y Semanas	Art. 33 Ley 100 23/dic/1993 (Diario Oficial 41.148): 1) 55 años mujer, 60 años hombre. 2) 1.000 semanas en cualquier tiempo. PARÁGRAFO 4: A partir del primero (1º) de enero del año dos mil catorce (2014) —texto literal del parágrafo 4 del art. 33 original de la Ley 100 sancionada el 23 de diciembre de 1993— las edades para acceder a la pensión de vejez se reajustarán a cincuenta y siete (57) años si es mujer y sesenta y dos (62) años si es hombre.	Art. 64-65: NO exige edad mínima fija para pensión. Requisito: Que el capital acumulado en cuenta individual, incluido bono pensional tipo A si hay lugar, permita obtener pensión mensual superior al 110% del SMLMV. Si el capital no alcanza, el afiliado puede seguir cotizando. Edad de 55 mujer / 60 hombre solo se exige para efectos de garantía de pensión mínima.
PENSIÓN DE VEJEZ - Cálculo del monto	Art. 21 y 34: IBL = promedio salarial últimos 10 años cotizados. Tasa reemplazo: 65% del IBL por 1.000 semanas. Por cada 50 semanas adicionales entre 1.000 y 1.200, +2% adicional hasta 73% con 1.200 semanas. Por cada 50 semanas entre 1.200 y 1.400, +3% adicional hasta 85% con 1.400 semanas. Monto = IBL x tasa reemplazo.	Monto no es por tasa de reemplazo. Art. 69: Monto = Capital acumulado (cotizaciones obligatorias + voluntarias + rendimientos + bono tipo A modalidad 1 o 2 + suma adicional seguro previsional si es caso de invalidez/sobrevivencia) dividido por factor actuarial que depende de edad del afiliado, esperanza de vida, núcleo familiar, tablas de mortalidad y tasa de interés técnico.
PENSIÓN DE VEJEZ - Número de mesadas	Art. 50 y art. 35: 12 mesadas mensuales + 1 mesada adicional en diciembre (13 mesadas al año). Pensión vitalicia.	Art. 81-82: Igual: pensión vitalicia con 12 mesadas + mesada adicional de diciembre. Modalidades: renta vitalicia inmediata, retiro programado, retiro programado con renta vitalicia diferida. 13 mesadas.
PENSIÓN DE VEJEZ - Monto máximo y mínimo	Art. 35: Mínimo: 1 SMLMV. Máximo: 20 SMLMV. Art. 18: IBC de 1 a 20 SMLM, ampliable a 25 SMLM.	Art. 64-66: Mínimo: 1 SMLMV si tiene garantía. Máximo: NO hay tope legal de 20 SMLM, depende del capital acumulado, puede ser superior a 20 SMLM.
GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA	En Prima Media no hay Fondo de Garantía de Pensión Mínima RAIS. Hay pensión mínima garantizada de 1 SMLM financiada con fondo común.	Art. 65, 83: SÍ existe Fondo de Garantía de Pensión Mínima RAIS. Requisitos originales 1993: 55 años mujer 60 hombre, haber cotizado 1.150 semanas en toda vida laboral, y que capital acumulado incluido bono A no

		alcance para pensión de 1 SMLM. Nación garantiza 1 SMLM vitalicia.
ADMINISTRADORAS	ISS (ISS) y cajas públicas que administren prima media: Cajanal, Fonprecon, Pensiones de Antioquia, Caprecom, Caxdac, Capresub, Fondos Territoriales art. 148 hasta liquidación.	Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP - sociedades anónimas privadas, autorizadas por Superintendencia Bancaria. (Ej: AFP Protección, AFP Porvenir, AFP Colmena, AFP Skandia, constituidas entre 1991 y 1994)

Fuente: Elaborado a partir de los artículos 31 a 51 y 59 a 82 de la Ley 100 de 1993.

Nota: Cuadro elaborado a partir de los artículos de la ley 100 de 1993

Sección 2. Otras reglamentaciones de la Ley 100 de 1993.

4. Situación laboral y pensional al 31 de marzo de 1994.

Para poder determinar cómo se financia una pensión del ISS, primero es necesario tener claridad sobre cuál era la situación en materia de afiliación a pensiones al 31 de marzo de 1994.

Al 31 de marzo de 1994, la situación laboral y pensional de los colombianos presentaba varias posibilidades, según se tratara de trabajadores del sector privado o particulares o de empleados o funcionarios públicos.

4.1. Trabajador particular o del sector privado.

(a) Afiliado y cotizando al ISS al 31 de marzo de 1994. Si continúa en el ISS, no se presenta novedad alguna. Si se traslada al RAIS y contaba con más de 150 semanas cotizadas al ISS, se genera un bono pensional tipo A. b) Trabajando en una entidad privada que no lo tenía afiliado al ISS desde enero de 1967 y que se encontraba en situación de evasión. En este caso, debe iniciarse el proceso para que el empleador solucione la evasión. (Si el empleador ya no existe, no hay un mecanismo previsto para la convalidación). c) Trabajando en una empresa privada que tenía a su cargo el reconocimiento y el pago de sus propias pensiones.

Para que la empresa responda hoy por los tiempos anteriores al primero de abril de 1994, se exige el cumplimiento de un doble requisito: uno, que la empresa tuviera a su cargo el reconocimiento y el pago de pensiones, como ocurre en la mayoría de las empresas del sector de hidrocarburos; y otro, que el trabajador se encontrara activo el 23 de diciembre de 1993.

Dicho tiempo es válido para el título pensional, conforme al Decreto 1887 de 1994, y para los bonos pensionales tipo A. La empresa privada no puede ser emisora ni cuotapartista de un bono pensional tipo B.

4.2. Empleado o funcionario público.

Se presentan dos escenarios. En el orden nacional, el empleado público podía encontrarse en una de tres situaciones: afiliado a la Cajanal; afiliado a otra Caja del orden nacional, como Fonprenor, Corporanónimas, Capresub o Caprecom; o no afiliado a ninguna Caja de previsión. En el orden territorial, el empleado público podía estar afiliado a su propia Caja de previsión departamental, distrital o municipal, o no estar afiliado a ninguna Caja.

5. Validez de tiempos aunque no hubiese estado afiliado a ninguna Caja antes del 1.º de abril de 1994.

Aunque un funcionario público no estuviera afiliado a ninguna Caja de previsión e incluso aunque no se le hubieren hecho descuentos para la seguridad social, esos tiempos son válidos para la pensión del ISS y para los bonos pensionales tipos A, B, C o E. En estos casos, dichos periodos se consideran como tiempos servidos, como ocurre, por ejemplo, con los tiempos de servicio militar obligatorio.

6. Diferencia entre bonos pensionales y títulos pensionales - Son dos cosas diferentes.

Es necesario precisar que una cosa son los bonos pensionales y otra, muy diferente, los títulos pensionales. Son dos mecanismos de financiación diferentes, con naturaleza jurídica, emisor y reglamentación distinta.

6.1. Bonos pensionales.

Los bonos pensionales son títulos de deuda pública emitidos por la Nación o por entidades públicas o privadas para financiar el traslado de tiempos entre regímenes. Existen cuatro tipos: el Bono tipo A, para el traslado del ISS o de cualquier régimen al RAIS, cuando el afiliado contaba con más de 150 semanas al 31 de marzo de 1994. El Bono tipo B, para el traslado de una entidad pública al ISS, con tiempos públicos efectivamente servidos. El Bono tipo C, para los congresistas, a favor del Fondo de Previsión Social del Congreso y el Bono tipo E, para los trabajadores de Ecopetrol, a favor de Ecopetrol (Decreto 816 de 2002, artículo 4, numeral 6).

Todos los bonos tienen fecha de corte a partir del primero de abril de 1994, fecha de salario base el 30 de junio de 1992. Salario base con un techo de 20 salarios mínimos y un piso de 1 SMLV, fecha de emisión correspondiente al momento en que queda en firme el acto administrativo.

Fecha de redención a los 60 años para la mujer y 62 años para el hombre, con actualización con la tasa DTF y con redención anticipada por muerte o por invalidez. Se encuentran reglamentados por los Decretos 1299 de 1994, 1748 de 1995 y 1513 de 1998.

6.2. Títulos pensionales.

Los títulos pensionales son documentos que emiten las empresas privadas que tenían a su cargo el reconocimiento y el pago de sus propias pensiones, como ocurre en la mayoría de las empresas del sector de hidrocarburos y en CAXDAC para financiar las pensiones de sus trabajadores cuando estos se trasladan al ISS o al RAIS. No son bonos pensionales.

El título pensional ingresa al Fondo común como dinero en efectivo y el ISS convalida las semanas con su respectivo ingreso base de cotización y realiza el registro en el archivo laboral masivo.

Para su validez se requiere que la empresa tuviera a su cargo el reconocimiento y el pago de pensiones y que el trabajador estuviera activo el 23 de diciembre de 1993, conforme al Decreto 1887 de 1994. La empresa privada no puede ser emisora ni cuotapartista de un bono pensional tipo B. Su naturaleza jurídica es distinta a la del bono pensional.

6.3. Cuota parte pensional y recursos 100% del ISS.

La cuota parte pensional aplica cuando el traslado de la Caja pública al ISS se realizó antes del primero de abril de 1994, conforme al Decreto 13 de 2001. Consiste en la proporción de la pensión que debe pagar la Caja anterior, de acuerdo con el tiempo servido en dicha entidad.

Los recursos 100% del ISS corresponden a aquellos casos en los cuales toda la historia laboral fue cotizada al ISS, sin tiempos públicos ni tiempos en empresas privadas con pensiones a cargo. En todos los casos, el monto de la pensión se calcula con la tasa de reemplazo y con el ingreso base de liquidación, y no con el valor del mecanismo de financiación.

7. Reglas esenciales de todo bono pensional - Decretos 1299 de 1994, 1748 de 1995 y 1513 de 1998.

Todo bono pensional tiene cinco elementos esenciales: la fecha de corte, la fecha de salario base, el salario base, la fecha de emisión y la fecha de redención, conforme al Decreto Ley 1299 de 1994, al Decreto Ley 1314 de 1994 y al Decreto 1748 de 1995, reglamentarios de la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993.

7.1. Fecha de corte de los bonos pensionales.

Siempre será cualquier fecha a partir del 1.º de abril de 1994, pues el sistema rige desde esa fecha, conforme al artículo 151 de la Ley 100 y al Decreto 692 de 1994. Para los bonos pensionales tipo B, la fecha de corte corresponde a la fecha de selección de régimen, que en la mayoría de los casos coincide con la fecha de traslado al ISS. Para los bonos tipo A,

a la fecha de traslado de selección de régimen, que en la mayoría de los casos coincide con la fecha de afiliación al RAIS.

7.2. Fecha del salario base.

Es el 30 de junio de 1992, conforme a los artículos 27 y 28 del Decreto 1748 de 1995 y al artículo 14 del Decreto 1299 de 1994. Si al 30 de junio de 1992 la persona se encontraba vacante, se toma la última fecha anterior en la cual sí cotizaba o prestaba sus servicios.

7.3. Salario base.

Es el salario sobre el cual cotizaba el afiliado al 30 de junio de 1992, o el de la última fecha anterior si estaba vacante. Con un techo de veinte (20) SMLV y un piso de un (1) SMLV al 30 de junio de 1992, conforme al artículo 18 de la Ley 100 y al artículo 28 del Decreto 1748 de 1995.

Para el ISS, el salario base es el ingreso base de cotización. Para el empleado público, los factores salariales son los taxativos del Decreto 1158 de 1994. Para la empresa privada que tenía a su cargo sus propias pensiones, el salario se determina según el Código Sustantivo del Trabajo, con el 70% si se trata de salario integral.

7.4. Fecha de emisión.

Es el momento en que queda en firme el acto administrativo, cuando el emisor es una entidad pública, o la confirmación de la liquidación provisional, cuando el emisor es una entidad privada, según el artículo 56 del Decreto 1748 de 1995. Desde la emisión, el bono se actualiza con la tasa DTF hasta la fecha de redención.

7.5. Fecha de redención.

Es la fecha en la cual el bono se hace exigible y pagadero. La regla general, prevista en el artículo 50 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el Decreto 1513 de 1998.

Establece que la redención ocurre a los 60 años de edad para la mujer y a los 62 años de edad para el hombre, con la aplicación de las tablas de mortalidad. Existe redención anticipada por muerte, según el registro civil de defunción, artículo 52, o por invalidez, según la fecha de estructuración de la invalidez, artículo 51.

8. Certificaciones o pruebas del salario base.

Hay varios tipos de certificaciones de salario base, todo depende de la situación del afiliado a junio 30 de 1992.

8.1. Afiliado al ISS al 30 de junio de 1992.

No existe ninguna certificación expedida por el empleador. El salario base es el que aparece en el archivo laboral masivo que el ISS le entregó a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda - OBP. No se expide certificación por parte del empleador ni del ISS. El techo es de 20 SMLV y el piso de 1 SMLV.

8.2. Empleado público al 30 de junio de 1992.

La entidad pública expide la certificación laboral con el salario base, únicamente con los factores salariales del artículo 1º del Decreto 1158 de 1994: la asignación básica mensual. Los gastos de representación, la prima técnica, el auxilio de transporte, la prima de antigüedad, la prima de servicios, la bonificación por servicios prestados y las horas extras.

No incluye conceptos como el "vaso de leche", la "prima de carnaval", la "prima de pescado", la "prima de lluvia" ni las primas extralegales.

8.3. Empresa privada que tenía a su cargo sus propias pensiones.

La certificación se expide según el Código Sustantivo del Trabajo, con el 70% del salario si se trata de salario integral, conforme al artículo 132 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 50 de 1990. El techo es 20 SMLV y el piso un 1 SMLV.

8.4. Vacante al 30 de junio de 1992.

Se toma la última fecha anterior al 30 de junio de 1992 y la certificación se expide según la situación en esa fecha: para el afiliado al ISS, el archivo laboral masivo.

Para el empleado público, los factores del Decreto 1158 de 1994; y para la empresa privada con pensiones a cargo, según el Código Sustantivo del Trabajo, con el 70% si es salario integral.

9. Bonos tipos E y C.

Los bonos pensionales tipo E corresponden a los trabajadores de Ecopetrol ingresados antes del primero de abril de 1994, conforme al artículo 279 de la Ley 100 de 1993 que establece el régimen exceptuado de Ecopetrol, al artículo 260 del Código Sustantivo del Código Sustantivo del Trabajo y a la convención colectiva de trabajo.

Ecopetrol es receptor de los cupones de bonos tipo A, B y C de las entidades en donde estuvo afiliado el trabajador. Los bonos pensionales tipo C corresponden a los congresistas ingresados al Fondo de Previsión Social del Congreso con tiempos previos en el ISS o en Cajas públicas, como Cajanal, Fonprecon, Caprecom, Pensiones de Antioquia y otras entidades municipales. El Fondo del Congreso es receptor de bonos o cupones de bono pensional. Ambos tipos de bonos tienen fecha de corte a partir del 1.º de abril de 1994 y salario base al 30 de junio de 1992, con techo 20 SMLV y piso de 1 SMLV.

10. Vigencia del Sistema General de Pensiones - Entrada en vigencia diferenciada.

El Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993 no entró en vigencia de manera simultánea para todos los afiliados. Conforme al artículo 151 de la Ley 100 de 1993 y al Decreto 692 de 1994, el Sistema General de Pensiones entró en vigencia para los afiliados al ISS y para los afiliados que se encontraban en Cajas, Fondos o entidades de previsión del sector público del orden nacional, a partir del 1º de abril de 1994. [32].

Para los servidores públicos del nivel territorial, vale decir, los afiliados a Cajas, Fondos o entidades del orden departamental, distrital y municipal el Sistema General de Pensiones entró en vigencia a partir del 30 de junio de 1995, conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 100 de 1993 y en el Decreto 692 de 1994.

Esta entrada en vigencia diferenciada es fundamental para determinar la validez de los tiempos públicos, la fecha de corte de los bonos pensionales y la aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 36.

11. Creación del FOPEP y del FONPET - Ley 100 de 1993 y Ley 549 de 1999.

FOPEP

El artículo 130 de la ley 100 de 1993 creó el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario.

Este fondo sustituyó a la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes.

Además el FOPEP está llamado a sustituir a otros fondos o cajas insolventes del sector público nacional determinados por el Gobierno para el pago de pensiones de vejez, jubilación, invalidez y sobrevivientes.

La ley 100 señala que el Gobierno Nacional establecerá los mecanismos requeridos para el pago de las pensiones reconocidas o causadas con anterioridad al 1º de abril de 1994, fecha en que entró en vigencia la ley 100 de 1993.

Hoy en día los pagos a los pensionados los hace un Consorcio de Fiduciarias conocido como “Consorcio FOPEP”; el consorcio actúa como pagador y es el encargado de hacer la “dispersión a la red bancaria”, pero el reconocimiento de las pensiones y la administración de la nómina de pensionados los sigue haciendo Cajanal y las cajas públicas del orden nacional que todavía subsisten.

Como se puede observar el FOPEP es una cuenta de la Nación, no es una entidad. Y a esa cuenta ingresan dineros transferidos por el presupuesto nacional. Pero la “cuenta” FOPEP

no puede reconocer pensiones, ni administrar nómina de pensionados porque no es una entidad con personería jurídica. El Consorcio FOPEP sustituyó a Cajanal en la labor del pago directo a los pensionados o en la transferencia a las cuentas de ahorro de los pensionados.

Por lo anterior, esta tesis sugiere que para que la "sustitución" sea completa, se debe convertir la "cuenta" FOPEP en una entidad con personería jurídica y estructura administrativa especializada en el reconocimiento de pensiones y administración de nómina de pensionados.

FONPET

Por su parte, la Ley 549 de 1999, por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET, como un fondo sin personería jurídica, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de encargo fiduciario.

El FONPET fue creado para financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, vale decir, de los departamentos, distritos y municipios, correspondiente a los tiempos servidos con anterioridad al 30 de junio de 1995, fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones en el nivel territorial.

El FONPET recibe recursos provenientes de privatizaciones, regalías, impuestos y aportes de las entidades territoriales. Con dichos recursos financia el pago de los bonos pensionales tipo B que emiten las entidades territoriales cuando sus afiliados se trasladan al ISS o al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad - RAIS.

En consecuencia, con recursos del FOPEP se paga las pensiones del orden nacional y el FONPET financia los bonos pensionales tipo B y las cuotas partes pensionales del orden territorial (Municipios, Distritos y Gobernaciones).

12. No es coherente la fecha de redención normal de los bonos A de las mujeres.

A mi juicio, como responsable de la gestión de los bonos pensionales de la Nación, no es coherente que el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, en su texto original establezca como requisito para la pensión de vejez 55 años para la mujer y 60 años para el hombre.

Al mismo tiempo, que el artículo 50 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el Decreto 1513 de 1998, fije la fecha de redención del bono pensional en 60 años para la mujer y 62 años para el hombre.

Existe un desfase de 5 años para la mujer y 2 años para el hombre entre la edad de causación del derecho pensional y la exigibilidad del bono que financia dicho derecho, lo cual genera una inconsistencia financiera y actuarial.

Tampoco resulta coherente que la Ley 100 de 1993 unifique el sistema en dos regímenes excluyentes y solidarios; que mantenga mecanismos de financiación diferentes, como los bonos pensionales tipo A, B, C y E, los títulos pensionales y las cuotas partes pensionales, con fechas de corte, el salario base y redención distintas, sin una articulación clara entre la fecha de entrada en vigencia del sistema, 1º de abril de 1994 para el orden nacional y 30 de junio de 1995 para el territorial.

Capítulo 3. Reacciones a la aprobación de la Ley 100 de 1993

Mi intención es mostrar algunas opiniones aisladas, para que el lector tenga una percepción de lo que la opinión pública pensaba con respecto a la reforma pensional aprobada el 23 de diciembre de 1993 y que entró en pleno vigor el 1º de abril de 1994. Tampoco pretendo adelantar un análisis a fondo del ISS, de las Cajas públicas del orden nacional y territorial. Solo me referiré a algunos detalles, para que el lector vaya comprendiendo el conjunto de la situación pensional. En la última parte tampoco haré un análisis jurídico sobre los regímenes públicos de transición, solamente presentaré algunos casos ilustrativos.

Como ya se ha dicho en diversas ocasiones en esta tesis, el día 23 de diciembre de 1993 fue expedida la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el sistema de seguridad social integral. A partir del 24 de diciembre de 1993 y hasta diciembre de 1996 se desarrolló, en la prensa, en la academia, en los sindicatos y en los estrados judiciales, un intenso debate sobre la implementación de la reforma pensional.

Este capítulo de la tesis se está escribiendo en el mes de mayo de 2002, durante los últimos meses del gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango. En esta fecha ya es posible contrastar los pronósticos formulados en 1994 con los hechos verificables.

En primer lugar, se observa que las Cajas públicas que, según el diario El Tiempo del 10 de enero de 1994 desaparecerían a partir de 1996, continuaron funcionando de facto. En segundo lugar, se constata que el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP, creado por el artículo 130 de la Ley 100 de 1993, no recibió las reservas anunciadas, por cuanto las Cajas carecían de ellas. En tercer lugar, se advierte que se generó una profunda judicialización de las pensiones públicas, especialmente en torno al régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. [33].

Sección 1 - El ISS frente a la Ley 100 de 1993.

La aprobación de la Ley 100 de 1993 generó una inmediata reacción en torno al futuro del ISS.

(Las voces que se recogen a continuación corresponden al período comprendido entre 24 de diciembre de 1993 y diciembre de 1996).

1.1. Las organizaciones sindicales del ISS.

La Central Unitaria de Trabajadores, en comunicados del 15 de enero y del 20 de marzo de 1994 sostuvo que la Ley 100 de 1993 tenía como propósito debilitar al ISS.

Por su parte, la Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia, por intermedio de su presidenta, la señora Esperanza Morales, en declaración del 10 de febrero de 1994 afirmó que el modelo implicaba el desmonte progresivo del ISS, por ser el bastión de la seguridad social pública.

En el mismo sentido, el Sindicato Nacional de Trabajadores del ISS, en el pliego de peticiones de junio de 1994, reiteró que la competencia era desigual, por cuanto las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, no asumían el pasivo histórico acumulado por el ISS.

1.2. La prensa escrita.

El diario El Tiempo, en editorial del 5 de enero de 1994 y en notas periodísticas del 18 de marzo y del 12 de julio de 1994 documentó la confrontación entre el ISS y la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones - ASOFONDOS desde la expedición de la Ley.

El mismo diario, en nota del 22 de febrero de 1994 recogió la tesis según la cual el desafío del ISS sería competir con eficiencia.

1.3. La academia y las universidades.

El economista Luis Fernando Izquierdo, en febrero de 1994 señaló que el bono pensional tomaba como referencia el salario del 30 de junio de 1992 y exigía 150 semanas de cotización en el ISS. La Universidad de Antioquia, en marzo de 1994 advirtió que ese mecanismo utilizaba el ahorro de los afiliados del ISS para conformar grandes capitales financieros. La Universidad Nacional de Colombia, en tesis de maestría de 1994 y en ponencia de 1996 sostuvo que la reforma era de naturaleza financiera y que tenía como finalidad impulsar el mercado de capitales.

1.4. Los gremios empresariales y las revistas especializadas.

La Asociación Nacional de Industriales y la ASOFONDOS, en enero de 1994, y recogidas por la revista Dinero en abril de 1994, defendieron la constitución de grandes capitales. La

revista Dinero, en edición de abril de 1994 advirtió que la posición dominante de las pensiones podía interpretarse como un oligopsonio y que en 1994 las Administradoras arrojaron rendimientos negativos. Este análisis es posterior y distinto a la advertencia de la Universidad Industrial de Santander - UIS en 1992, ubicada en el capítulo 1.

1.5. Los actores políticos y los abogados.

El abogado y profesor César Palomino, en ponencia de noviembre de 1994 recogida por la Universidad Externado de Colombia consideró que los principales argumentos de inconstitucionalidad eran la elusión del debate parlamentario. Según el profesor Palomino, el proyecto tenía 95 artículos y se radicaron 700 proposiciones, de las cuales 129 fueron formales.

La Universidad Externado de Colombia y la Universidad del Norte, en 1994 documentaron un debate parlamentario restringido. Un senador de la oposición, citado por El Tiempo el 15 de enero de 1994 sostuvo que el trámite fue acelerado para evitar discutir el aumento de la tasa de cotización del 8% al 13, 5%.

1.6. Centrales obreras y sindicatos del sector público.

La Central Unitaria de Trabajadores (CUT), además de lo señalado sobre el ISS, sostuvo que la Ley 50 de 1990 y la Ley 100 de 1993 eran lesivas para los trabajadores. La Confederación General del Trabajo (CGT), por intermedio de su dirigente Julio Roberto Gómez, y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), en 1994 señalaron que las dos reformas del gobierno del presidente César Gaviria Trujillo representaron una carga para el movimiento sindical. [58].

Los sindicatos del Ministerio de Obras Públicas, los sindicatos de Ferrocarriles Nacionales y la Federación de Trabajadores de Cundinamarca, según testimonios recogidos en la Revista Cultura y Trabajo de la Escuela Nacional Sindical, se opusieron a la Ley 100 de 1993 y terminaron extinguiéndose o afiliándose a la CUT.

El Sindicato Nacional de Trabajadores del ISS (Sintraseguridadsocial) en pliego de peticiones de junio de 1994, y la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), excluida expresamente de la Ley 100 de 1993 por el artículo 279, manifestaron que la reforma fragmentaba la seguridad social.

Dirigentes de la CGT y de la CUT, entre 1994 y 1996 sostuvieron en declaraciones que la Ley 100 de 1993 desconocía derechos adquiridos.

1.7. Centros de estudios: Fedesarrollo, ANIF y DNP (DNP)

Fedesarrollo, en el documento Análisis Coyuntural "Evolución de la reforma pensional de 1993" publicado en 1998, con datos de 1994-1997 sostuvo que la Ley 100 de 1993

constituyó un paso adelante para enfrentar el problema pensional. En primer lugar destacó un desarrollo satisfactorio del subsistema de capitalización denominado de ahorro individual. En segundo término señaló una orientación del subsistema de Prima media, centrado en el ISS hacia la competencia con los Fondos de pensiones por los mismos afiliados, y muy poco avance en su función de absorber a los empleados del sector público afiliados a distintas Cajas, cuyas funciones pensionales debían extinguirse. [15].

Finalmente, advirtió el incumplimiento de las disposiciones de la Ley 100 de 1993 en materia de extinción de las funciones pensionales de las Cajas del sector público y, por consiguiente, un aumento considerable de las obligaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación.

En Coyuntura Social de octubre de 1994 y de junio de 1996, reiteró que se perdieron oportunidades de utilizar recursos de privatizaciones para fondear la deuda pensional.

El DNP, en el documento CONPES 2682 de 1993 y en el documento Planeación y Desarrollo Volumen XXXII, número 2 de abril-junio de 2001 indicó que la sostenibilidad del sistema dual implantado por la Ley 100 de 1993 no estaba garantizada para ninguno de los dos subsistemas: en las AFP debido a la garantía de pensión mínima, y en el ISS por condiciones laxas. [38, 57].

El DNP, en Boletín SISD No. 21, con datos de 1988-1997 mostró que el gasto parafiscal en salud como participación del PIB pasó del 1, 28% al 2, 67% entre 1988 y 1997.

1.8. Periódicos y revistas especializadas.

El diario El Tiempo, en edición del 16 de diciembre de 1993 informó que las plenarias de Senado y Cámara aprobaron el Acta de la Comisión de Conciliación, y que el proyecto pasó a sanción presidencial.

La ley precisó que, a partir del primero de abril de 1994 las cotizaciones para jubilación pasarían del 8, 0% al 11, 5%, en 1995 al 12, 5% y en 1996 al 13, 5%; igual, que quienes ganaran más de 4 SMLV aportarían 1, 0% adicional para el Fondo de Solidaridad.

Señaló que se daba vía libre a la creación de Fondos privados de pensiones y se acababa el monopolio del ISS.

El mismo diario, en notas de 1994 sobre calentura en la seguridad social, advirtió que el principal problema de la escogencia entre el ISS y los Fondos privados era la desinformación, y que los Fondos privados tendrían que justificar de dónde sacaron cerca de 675.000 afiliados de 1.200.000, ya que no se encontraban en las bases de datos del ISS.

En un artículo titulado Régimen Pensional Vigente de 1994 sostuvo que el ISS continuó prestando los mismos servicios pero con competencia de las AFP y que quedaron excluidos por el artículo 279: Ecopetrol, Fecode y Fuerzas Militares.

El diario El Espectador, en editorial de 1994 planteó que la Ley 100 de 1993 era un modelo para un mercado de trabajo formal que privilegió al individuo rico y dejó a la solidaridad la situación de los pobres a través del Fondo de Solidaridad Pensional; que se dejó por fuera el problema de las pensiones del sector público y en particular los privilegios de congresistas, rama judicial, Fuerzas Armadas, Banco de la República, maestros y petroleros.

La Revista Semana en 1994 describió el tire y afloje entre sindicatos y aseguradores.

1.9. Dirigentes políticos y actores del Congreso.

El representante a la Cámara Gustavo Petro, en diciembre de 1993 según El Tiempo del 16 de diciembre de 1993 manifestó que los parlamentarios solo tuvieron algunas horas para conocer el contenido global del articulado. El senador Julio César Guerra Tulena, ponente de la Ley 100 de 1993, defendió el proyecto como concertado y democrático, tesis recogida por el Gobierno Nacional en comunicado del 16 de diciembre de 1993.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social Luis Fernando Ramírez Acuña y el Ministro de Salud Juan Luis Londoño de la Cuesta, en la Exposición de motivos de 1992-1993 sostuvieron que la Ley 100 de 1993 ampliaría la cobertura y que la mayoría de la población quedaría amparada por la seguridad social en el año 2000. Esta meta fue evaluada por Fedesarrollo en 1998 como parcialmente incumplida.

1.10. Universidades.

La Universidad Industrial de Santander – UIS, en la revista Noesis del primer semestre de 1994 analizó el impacto fiscal y operativo de la transición pensional. Este análisis es posterior a la advertencia de oligopsonio de 1992, ubicada en el Capítulo 1.

Sección 2 - Funcionamiento y supervivencia de las Cajas públicas de previsión social: el debate sobre su supresión, su operatividad y su déficit estructural (Post Ley 100).

2.1. La Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal (post Ley 100 de 1993)

El diario El Tiempo, en informe del 10 de enero de 1994 titulado Fondo único para pago de pensiones, recogió la posición del Gobierno Nacional según la cual Cajanal, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom) y la Caja de la Superintendencia Bancaria (Capresub) desaparecerían a partir de 1996 y trasladarían sus reservas al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP, creado por el artículo 130 de la Ley 100 de 1993.

Los sindicatos del sector público y algunos políticos de la oposición, en enero y marzo de 1994 calificaron la medida como una expropiación y sostuvieron que si el Estado cumpliera con el 3% del presupuesto nacional que correspondía a Cajanal desde la Ley 6 de 1945, el Fondo sería sostenible.

Fedesarrollo, en agosto de 1994, reiteró -ya en vigencia de la Ley 100 de 1993- que en Cajanal se otorgaban pensiones del 75% del último año de servicios, que algunas Cajas otorgaban entre 150% y 350% más que el ISS.

Al momento de escribir estas líneas (mayo de 2002) la supresión anunciada para 1996 no se ha efectuado. Cajanal continuó reconociendo pensiones. La Contraloría General de la República, en informes fiscales de 1998 y 1999 confirmó que el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional no recibió reservas suficientes y que el problema central era el incumplimiento histórico del aporte estatal. Para mayo de 2002, Cajanal es objeto de medidas de intervención administrativa.

2.2. El Fondo de Previsión Social del Congreso - Fonprecon (post Ley 100 de 1993)

El Departamento Administrativo de la Función Pública, en junio de 1994 recordó que la creación del Fondo de Previsión Social del Congreso - Fonprecon se efectuó por los artículos 23 y 24 de la Ley 33 de 1985 y el Decreto 1359 de 1993 estableció un régimen especial para senadores y representantes a la Cámara. artículo 17. El régimen especial del Decreto 1359 de 1993 fue demandado ante la Corte Constitucional. En la Sentencia C-596 del 20 de noviembre de 1997 y en la Sentencia C-003 del 28 de enero de 1998, la Corte analizó la vigencia de los regímenes especiales del Congreso. Fonprecon reconoce cuotas partes pensionales y bonos tipo B para el ISS y emite Bonos A para los afiliados al RAIS.

2.3. El Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales (post Ley 100 de 1993)

El Consejo de Estado mantuvo entre 1994 y 1996 la definición del artículo tercero del Fondo: pagar las pensiones legales y convencionales de los ex empleados de Ferrocarriles Nacionales en liquidación. El mismo diario, en nota del 10 de marzo de 1994 documentó que las cuentas inactivas que hasta diciembre de 1992 eran usadas para el pago de pensiones fueron reorganizadas a partir de 1993, lo que demostraba operatividad administrativa. La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Radicación 9117 del 20 de mayo de 1994 registró la reclamación de un extrabajador contra el Fondo para obtener una pensión especial desde el 17 de febrero de 1992. El Fondo de Paivo de los Ferrocarriles reconoce cuotas parte pensionales y bonos pensionales tipo B para los afiliados al ISS.

2.4. Pensiones de Antioquia (post Ley 100 de 1993)

Pensiones de Antioquia es la única caja del orden territorial existente después de la ley 100 de 1993. La Asamblea Departamental de Antioquia, en compilación jurídica vigente hasta 1996, mantuvo que Pensiones de Antioquia contenía ordenanzas aplicables organizadas cronológicamente.

El sector empresarial antioqueño y la academia regional, consideraban que la unificación en un Fondo único destruiría el conocimiento local sobre los afiliados. Entre 1997 y 2002, el tema central para la mayoría de las entidades territoriales ha sido el cobro y pago de cuotas partes pensionales con base en el artículo segundo de la Ley 33 de 1985.

Pensiones de Antioquia emite bonos pensionales tipo A, para los afiliados a las AFP y bonos B para los afiliados al ISS y cuotas partes pensionales de otras entidades públicas.

2.5. La Caja de Auxilios y Prestaciones de Aviadores Civiles - Caxdac (post Ley 100 de 1993)

El Decreto 1282 del 22 de junio de 1994 señaló en su artículo séptimo que el régimen de transición y las pensiones especiales transitorias de los aviadores civiles serían administrados por la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC). Los apoderados de la Asociación, entre 1994 y 1995, invocaron el Decreto 1015 de 1956, la Ley 32 de 1961 y el Decreto 60 de 1993 para defender la operatividad de la Caja. Este desarrollo post-Ley 100 de 1993 confirma el régimen especial cuya existencia se defendió entre 1992 y 1993 y que se documentó en el Capítulo 1. Caxdac reconoce bonos pensionales tipo A y emite títulos pensionales para el ISS.

Sección 3 - El régimen de transición de la Ley 100 de 1993 administrado por las Cajas públicas: análisis jurisprudencial.

Se trata de una discusión jurídica, diferente de la discusión administrativa sobre el funcionamiento de las Cajas.

En este marco, con la Ley 100 de 1993 surgieron muchas discusiones jurídicas relacionadas con las pensiones, aquí sólo recordaré una de ellas y simplemente a manera de ejemplo.

Doctrina general sobre derechos adquiridos y otras reglas

En el sistema colombiano, a partir de la Ley 100 de 1993, el derecho adquirido en pensiones es el que ya ingresó al patrimonio de la persona por haber cumplido la totalidad de los requisitos legales para el reconocimiento de la prestación. Se distingue de la expectativa legítima y de la mera expectativa. La Corte Constitucional lo protege con el principio de no regresividad.

A manera de ejmplo, los apoderados de los afiliados a Cajanal, en escritos presentados ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Tolima entre mayo de 1994 y febrero de 1995, argumentaron con base en esa doctrina, que el afiliado se encontraba en régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y que la pensión debía reconocerse con la edad; el monto y el tiempo de servicio contemplados por el régimen anterior y no por la Ley 100 de 1993.

De otra parte, con la vigencia de la ley 100 de 1993 fueron surgiendo una serie de reglas con respecto a las obligaciones de las entidades públicas en materia de pago de pensiones y de cuotas partes pensionales.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto número 670 del 20 de abril de 1994 sostuvo que Cajanal o la entidad que asumiera sus prestaciones, no podría aplicar retroactivamente las disposiciones de la Ley 100 de 1993

En el mismo sentido la Sala precisó, en conceptos de 1994 y 1995, que la Ley 33 de 1985, artículo segundo, establecía que la Caja obligada al pago de una pensión tenía derecho a repetir a prorrata del tiempo servido o aportado; y que las cajas territoriales (ej Pensiones de Antioquia) era la entidad encargada de cancelar la totalidad de la mesada y luego recobrar las cuotas partes, lo cual debía respetarse en el régimen de transición.

Parte IV

Balance crítico de la Ley 100 de 1993 (1994-2002) y fundamentos de una nueva reforma pensional.

Índice

Capítulo 1. Logros y deficiencias de la Ley 100 de 1993 en el periodo 1994-2002 y necesidad de una nueva reforma pensional.

Capítulo 2. La transición demográfica, el bono demográfico y sus implicaciones en una reforma pensional.

Capítulo 3. Análisis de reformas paramétricas en el pilar 2 de reparto o Prima media.

Capítulo 4. Las fallas estructurales del "modelo paralelo" de pensiones.

Capítulo 5. Políticas de los gobiernos de la época (1993-1998) para implementar la Ley 100 de 1993 en pensiones.

Capítulo 6. El trabajo doméstico y el apoyo familiar al adulto mayor como “Informal Intrafamily Support” en el marco de Holzmann y Jorgensen

Capítulo 7. La atención a las personas mayores como política de estado: protección, apoyo y auxilios económicos no contributivos desde el curso de vida y el marco de envejecimiento sin crisis.

Parte IV Balance crítico de la Ley 100 de 1993 (1994-2002) y fundamentos de una nueva reforma pensional.

Introducción general de la parte IV

Esta Parte IV constituye el balance crítico de la Ley 100 de 1993 durante su primera etapa de implementación, comprendida entre el 1º de abril de 1994 y diciembre de 2001, y la fundamentación empírica y conceptual de la necesidad de una nueva reforma pensional. No se habían solucionado los grandes temas a resolver: el impacto fiscal del modelo pensional y el lento incremento en la cobertura como resultado del mercado de trabajo colombiano y de la alta informalidad.

Ese estancamiento de la cobertura no obedece solo a informalidad y al diseño del paralelo competitivo, sino también a ausencia de cultura de seguridad social, como se desarrolla en las Conclusiones generales.

De otra parte, los estudios demográficos de Colombia (Flórez, DANE y DNP) mostraban el proceso de envejecimiento acelerado de la población colombiana y las últimas oportunidades de aprovechar el "bono demográfico".

Aunque no es lo central, se muestran también las dificultades de reformar algunos parámetros del régimen de Prima Media por sus implicaciones políticas, como es el caso de incrementar la edad. Pero en esta parte aparece además una reflexión sobre un tema que es crucial para la propuesta final del Capítulo V y por eso lo tocaremos mas adelante.

Además, el artículo 257 de la Ley 100 de 1993 no pasó de un enunciado sin mayor alcance, y es el que se refiere a la protección a los adultos mayores y todo lo que tiene que ver con el apoyo a las personas de la tercera edad y de discapacitados.

Aunque no se va a profundizar en este tema, es necesario tener presente que frente a una reforma pensional existen dos posiciones, dependiendo de “la camiseta” que se tenga para hacer el análisis. Si uno es el responsable de las finanzas públicas de un país (Ministro de Hacienda) tiene la visión de lograr que las pensiones sean pagables en el tiempo y que no tengan mayor impacto en las finanzas públicas del país, por eso en general los ministerio de de finanzas de los países latinoamericanos ven con buenos ojos el régimen de Capitalización o de Ahorro Individual. (Chile).

Pero si uno observa las pensiones como un ciudadano cualquiera, que tiene la perspectiva cercana a pensionarse, en estos países defiende los regímenes públicos de reparto, porque tienen un subsidio alto y les va a permitir a los pensionados tener un poder adquisitivo no muy lejano del que tenían cuando eran trabajadores activos.

Capítulo 1. Logros y deficiencias de la Ley 100 de 1993 en el periodo 1994-2002 y necesidad de una nueva reforma pensional

Introducción

A casi una década de vigencia, la Ley 100 de 1993 mostraba avances en la afiliación y retos persistentes en la cobertura, la suficiencia y la equidad.

Las fuentes principales de análisis de estos ocho años de vigencia de la ley 100 los encontramos en: la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), coordinada por Gabriel Rosas Vega, con la participación de Sergio Clavijo y la secretaría técnica de Olga Lucía Acosta Navarro. El Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional de Colombia (1997), con el informe elaborado por Iván Jaramillo Pérez y Aura Poveda. Fedesarrollo (1998-2000) [15]; Acosta y Ayala (2000-2001) [24, 26]; Echeverry, Escobar, Merchán, Piraquive y Santa María (2001) [57]; Farné (2001) [6]; y Bonilla (2001) [39].

Sección 1. Logros de la Ley 100 de 1993.

1.1. La explicitación de la deuda pensional.

Uno de los principales logros, destacado por la Comisión de Gasto de 1997, por Fedesarrollo en 1998 y por Acosta y Ayala en 2001, fue haber hecho explícita la deuda pensional acumulada durante cincuenta años. La Comisión (1997) sostuvo que el problema pensional no debía entenderse como un gasto de funcionamiento, sino como una deuda pública implícita.

Los cálculos preliminares de 1996 la estimaron en 80% del PIB de 1995, cifra que fue afinada en 1997 en 86% del PIB de 1995, de la cual el 65% -equivalente a 55, 9% del PIB- estaba a cargo del ISS.

1.2. La creación del régimen de ahorro individual.

Para los responsables de las finanzas públicas de Colombia un logro importante de la ley 100 de 1993 fue la creación del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, administrado por las AFP. Fedesarrollo, en marzo de 1998, señaló que la Ley 100 de 1993 constituyó un paso adelante para enfrentar el problema pensional y que, transcurridos algo más de cuatro años se destacaba el desarrollo satisfactorio del subsistema de capitalización, generador de un leve incremento de la afiliación.

Entre 1994 y 1997, las AFP afiliaron cerca de 2´000.000 de trabajadores nuevos. El informe del CID-UN del 2 de enero de 1997, primer informe que midió sistemáticamente la cobertura con datos de 1994 a 1996, distinguió entre afiliación y cotización efectiva,

distinción retomada por todos los estudios posteriores y por las Mesas de Concertación de Pastrana creadas por el Decreto 938 de 2000.

1.3. El artículo 130 y la creación del Fondo de Pensiones Públicas.

El artículo 130 dispone: "Créase el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario.".

El artículo 130 señaló además que "El Fondo sustituirá a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, y las demás Cajas de previsión o Fondos insolventes del sector público del orden nacional, que el Gobierno determine".

La idea general consistía en que con el tiempo, todas las pensiones de los empleados públicos del orden nacional se pagaran por intermedio de una sola entidad pagadora, que tuviera los mecanismos para detectar rápidamente los pensionados fallecidos y que el pago llegara exclusivamente a las personas que tuvieran el derecho. Además una entidad que tuviera la capacidad de controlar los estudiantes hijos sobrevivientes de una pensión, para poder interrumpirla un día antes de que dichos estudiantes cumplieran los 25 años.

La ley 100 de 1993 creó entonces el FOPEP, pero no lo dotó de personería jurídica para que pudiera actuar como entidad de pensiones capaz de reconocer y pagar pensiones y además tener una planta que adelantara dichas labores.

Con fundamento en esta norma el Ministerio de Trabajo contrató al Consorcio FOPEP (Consorcio de fiduciarias) como pagador de las pensiones de Cajanal, lo cual permitió separar la función de reconocimiento de la función de pago y establecer un control más riguroso sobre las nóminas del orden nacional, valorado por Fedesarrollo en 1998 como un instrumento necesario para ordenar el caos administrativo de las cajas nacionales.

1.4. El cierre de las Cajas territoriales y la creación del FONPET.

El cierre de todas las Cajas de previsión de carácter territorial -municipios, distritos y departamentos- el 30 de junio de 1995, con la única excepción de Pensiones de Antioquia, fue uno de los logros más importantes en materia territorial. La decisión se adoptó mediante el Decreto 1296 del 22 de junio de 1994, que autorizó la creación de los Fondos de Pensiones Territoriales. Estos Fondos, manejados por encargo fiduciario, constituyen cuentas adscritas a cada entidad territorial, cuya función consiste en sustituir el pago de las pensiones que estaba a cargo de las Cajas.

A 31 de diciembre de 1997, la Superintendencia Bancaria contabilizó 224 Cajas de Previsión Territorial declaradas insolventes; sus 110.873 afiliados fueron trasladados al ISS o a los Fondos de Ahorro Individual y contaban con 61.644 pensionados. La relación

de 1, 79 afiliados por cada pensionado era más crítica que la del ISS (2, 2 a 1), como corresponde a entidades ya insolventes.

Este proceso se consolidó con la Ley 549 de 1999 que creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET. Dicha ley fue tramitada siendo Ministra de Trabajo Gina Magnolia Riaño Barón y Director General de Seguridad Social y Pensiones Gustavo Riveros Aponte. A partir de 2000 se reglamentó e inició la operación del FONPET, mediante el cual se imponen e incentivan las provisiones y el ahorro territorial.

Desde el año 2000 el Ministerio de Hacienda ha brindado asesoría a municipios, distritos y gobernaciones en la metodología para el levantamiento de bases de datos de futuros pensionados y en la elaboración de los cálculos actuariales con el programa PASIVOCOL. Estos cálculos son la materia prima para que las entidades territoriales puedan ejercer control sobre su cuenta en el FONPET con el apoyo de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda. En el corto plazo se espera darle mas formalidad al programa PASIVOCOL y a tener una herramienta fácil y gratuita para que sea utilizable por todas las entidades territoriales.

1.5. La separación de los riesgos y el fundamento para la escisión del ISS.

Otro logro normativo fue el artículo 132 de la Ley 100 de 1993, que ordenó la separación de los riesgos: "A partir de la vigencia de la presente Ley las Cajas, Fondos y entidades del sector público, en todos sus órdenes, deberán financiar y administrar en forma independiente y en cuentas separadas, las pensiones de vejez de invalidez y de sobrevivientes, del régimen de protección contra los riesgos profesionales y del régimen de amparo contra enfermedad general y maternidad"; o sea, ordenó separar en cada entidad el subsistema de salud, el subsistema de pensiones y el subsistema de riesgos laborales.

El Decreto Ley 1295 de 1994 creó el Sistema General de Riesgos Profesionales y obligó al ISS a separar en una entidad aparte la administración de los riesgos. A partir de estas dos normas y de la exposición de motivos de la Ley 100 de 1993, el ISS deberá escindirse en tres entidades para manejar por separado la salud, las pensiones y los riesgos profesionales.

Sección 2. Deficiencias de la Ley 100 de 1993.

2.1. La cobertura efectiva no se incrementó.

La crítica más reiterada es que la Ley 100 de 1993 no incrementó la cobertura efectiva, sino únicamente la afiliación formal. El CID-UN de 1997 demostró que la creación de las Administradoras generó un crecimiento rápido de afiliados entre 1994 y 1996, pero dicho crecimiento no se tradujo automáticamente en cotizantes activos, por la alta rotación laboral y por la informalidad.

A 31 de diciembre de 2000, el sistema registraba 9.457.230 afiliados y solamente 5.130.377 cotizantes efectivos. Esto equivale al 26, 0% de la Población Económicamente Activa, estimada en 19, 7 millones, y al 31, 1% de la población ocupada, estimada en 16, 49 millones, en un contexto de informalidad del 60% en junio de 2000. Sobre la PEA, los no afiliados eran 10, 24 millones. Con base en la población ocupada total -incluyendo informalidad-, Bonilla calculó que más de 13 millones de colombianos no estaban afiliados a ningún sistema pensional. [9].

2.2. El Fondo de Pensiones Públicas, FOPEP, sin personería jurídica.

Como ya se mencionó, en relación con el FOPEP, la Ley 100 de 1993 incurrió en un error de diseño institucional. El artículo 130 creó el FOPEP como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario.

El FOPEP no tiene personería jurídica; no es una entidad, es un rubro presupuestal en el que se mantienen los recursos destinados a pagar las pensiones de las entidades públicas del orden nacional. Fedesarrollo, en mayo de 1998 precisó que las mesadas son pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas, fondo cuenta del Presupuesto Nacional, adscrito al Ministerio de Trabajo, encargado del pago de pensiones en caso de liquidación de las Cajas.

El Consorcio FOPEP (Consorcio de fiduciarias) maneja por licitación los recursos, pero es una entidad privada que únicamente puede actuar como pagador por intermedio de la red bancaria colombiana. No puede asumir el reconocimiento de prestaciones, ni la administración de la historia laboral, ni la defensa judicial, ni la elaboración del cálculo actuarial.

2.3. La gestión de Cajanal.

Para dar cumplimiento al artículo 130 de la Ley 100 de 1993, es claro que la entidad con personería jurídica que sustituya a Cajanal debe ser moderna, con tecnología de punta; que cuente con una base de datos de las entidades afiliadas de manera forzosa antes del 1º de abril de 1994 y con una base de datos de los funcionarios públicos afiliados, con su cédula de ciudadanía.

La tecnología debe incorporar las reglas de los 57 regímenes pensionales que administra Cajanal, para evitar que el reconocimiento sea discrecional por parte del sustanciador. La literatura coincide en que el problema más grave de Cajanal era la falta total de información, pues ni siquiera se conocía el universo de entidades públicas afiliadas, ni el número exacto de funcionarios afiliados, mucho menos sus historias laborales, lo que favorecía prácticas irregulares.

2.4. La gestión del ISS.

La gestión del ISS se caracteriza por tener reservas para pocos años, por carecer de una historia laboral única y de automatización, y por realizar trámites manuales que generan demoras. Es necesario distinguir dos tipos de fallas: las ocasionadas por la existencia del modelo paralelo, que obligó al ISS a competir con las AFP por los mismos afiliados, generando costos duplicados y selección adversa, y las fallas intrínsecas del modelo de reparto.

En el modelo de reparto se evidenció una inviabilidad financiera estructural. La relación afiliado-pensionado era de 2, 2 a 1. El diseño actuarial original del ISS de 1967 partió de una cotización del 6% con aumentos trienales hasta alcanzar el 22% en 1993. Ese supuesto no se cumplió y la cotización efectiva se mantuvo entre 6, 5% y 8% en 1993.

Con la Ley 100 de 1993, la cotización fue de 8% en 1994 y de 13, 5% desde 1996. Aun así, con una rentabilidad del 4, 5%, solo se podía financiar una tasa de reemplazo del 38% y no podía financiar el 75% que reconocía la ley con 1.000 semanas cotizadas. Las pensiones del ISS antes de la Ley 100 de 1993, según el Decreto 758 de 1990 podían llegar hasta el 90% (vigente para quienes están en transición); en el sector público la tasa para quienes están en transición es del 75% en algunos casos del último año.

El modelo de capitalización también presentó fallas intrínsecas, como la baja densidad de cotización, inferior al 50% de la vida laboral. La insuficiencia del capital para la pensión mínima y las demoras en el trámite de los bonos pensionales del Decreto 1748 de 1995, señaladas por Farné en julio de 2001.

La posición del suscrito es que esta demora no ha dependido de la Oficina de Bonos Pensionales, pues la OBP cuenta con un buen sistema de liquidación y emisión y con un equipo humano capacitado. La demora proviene de las certificaciones en papel expedidas por las entidades públicas y del archivo laboral masivo que el ISS entrega mensualmente a la OBP del Ministerio de Hacienda, el cual no ha logrado estabilizarse.

Por su parte Bonilla advirtió que los bonos pensionales convierten un pasivo actuarial no exigible en el corto plazo en un pasivo real de corto plazo, exigible por la AFP. Con estimativos entre 24, 5 y 35 billones de pesos de 2000 por 1, 1 millones de afiliados trasladados del ISS o de una Caja pública a una AFP, según la tasa de descuento utilizada.

2.5. Los problemas jurídicos y la judicialización de las pensiones.

Durante el trámite de la Ley 100 de 1993 se relajaron los ajustes de los beneficios y se mantuvo la continuación de los regímenes previos por 20 años más, mediante el régimen de transición del artículo 36, para quienes a 1º de abril de 1994 tuvieran 35 años las mujeres,

40 años los hombres o 15 años de servicio. En la práctica se ampliaron las excepciones a la ley 100.

El Gobierno había propuesto excluir solamente a la Fuerza Pública, pero se logró exceptuar también a los Maestros y a Ecopetrol.

La coexistencia de cerca de 1.000 regímenes, cada uno con normas y reglas propias, generó desigualdad, litigiosidad y jurisprudencia contradictoria. Bonilla identificó cinco elementos de iniquidad: la creación misma de las excepciones, los requisitos de acceso, el carácter y el tamaño de las contribuciones, la base de liquidación y el tamaño de la mesada, y el efecto sobre el presupuesto nacional.

La judicialización se expresó en el crecimiento de las tutelas por las demoras del ISS y de Cajanal, por la negación de la pensión mínima. También por la aplicación del régimen de transición, por la reliquidación con el último año en lugar del promedio de los últimos 10 años previsto en la Ley 100 de 1993 y por el reajuste por oscilación frente al Índice de Precios al Consumidor.

2.6. El incumplimiento de los artículos 257 y 258 sobre los ancianos indigentes.

Una deficiencia relevante es el incumplimiento de lo ordenado en los artículos 257 y 258, sobre los ancianos indigentes, que desarrollan los mandatos de los artículos 46 y 48 de la Constitución Política. Las normas crearon el programa de auxilios para los ancianos indigentes, con el objeto de apoyarlos económicamente hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente.

Siempre que se cumplan requisitos como ser colombiano, tener 65 o más años, residir durante los últimos 10 años en el territorio nacional, carecer de rentas o ingresos suficientes y residir en una institución sin ánimo de lucro o carecer de núcleo familiar.

La cobertura ha sido mínima, los recursos insuficientes y la ejecución baja entre 1994 y 2002. Se requiere un mecanismo jurídicamente blindado para evitar que un auxilio, por ejemplo del 20% de un salario mínimo, sea asimilado por vía de tutela a un salario mínimo.

Si el auxilio se concibe como un apoyo económico y no como una pensión, la ley debe establecer de manera expresa que se trata de un auxilio y no de una pensión, que su monto es inferior al salario mínimo, que no genera derechos adquiridos pensionales, que no es sustituible, que no es heredable y que no puede ser asimilado por tutela a una pensión de salario mínimo.

Este artículo es fundamental para mi propuesta final, especialmente para el pilar 1.

2.7. El impacto fiscal y los compromisos de la Nación.

La Comisión de Gasto Público calculó que el pago de pensiones a cargo de la Nación aumentó de 0, 8% del PIB en 1990 a 2, 3% en 2000 y que, sin reforma, continuaría hasta 6% en 2020. El déficit corriente de las 15 Cajas nacionales llegó a 1, 7% del PIB en 2001. El pasivo total se calculó en 192% del PIB en valor presente neto de 2000 a 2050. Esta cifra no es comparable con el 86% del PIB de 1995, pues aquella mide el stock acumulado a esa fecha y el 192% mide flujos futuros que incluyen bonos pensionales, garantía de pensión mínima y regímenes exceptuados.

Bonilla enfatizó que los regímenes exceptuados y especiales, con 1.000.000 de personas, explicaban parte central de la crisis fiscal, con 163.000 pensionados -equivalentes al 17% del total de pensionados del país en 2000- y un pasivo de 77.1 billones de pesos de 2000. [39].

El déficit fiscal se ve impactado por varios compromisos de la Nación: el pago de las mesadas del ISS; el pago de las mesadas de las Cajas públicas del orden nacional, como Cajanal, Caprecom, Capresub y Puertos de Colombia; el pago de las mesadas de los regímenes exceptuados -Militares, Policía, Magisterio y Ecopetrol; el pago de los bonos tipo A o tipo B cuando son a cargo de la Nación; y el pago de las cuotas partes pensionales. Se estima que desde 2005, las cotizaciones que ingresarían al ISS no alcanzarían para pagar las mesadas de quienes ya gozan de una pensión.

La Comisión señaló que el diseño actuarial original preveía una cotización del 6% con aumentos cada 3 años hasta 22% en 1993, lo cual nunca se cumplió. Echeverry y otros, en 2001 señalaron que la cotización pasó de 6, 5% a 13, 5% vigente en 2001, avance en la dirección correcta pero insuficiente para una tasa de reemplazo de 65% a 80%, con un subsidio regresivo de 67, 8% para una pensión de 15 salarios mínimos frente a 11, 2% para una pensión de 1 SMLV.

La transición del artículo 36 mantuvo el régimen anterior hasta el 31 de diciembre de 2014, calificada por los expertos como demasiado larga. El costo adicional, en valor presente, se calculó en 9% del PIB para 520.000 empleados públicos que se pensionarían entre 1995 y 2014 con 75% del último año. Con una informalidad superior al 50%, cerca del 40% de los afiliados no acumularía el capital necesario para la pensión mínima, con un costo fiscal permanente de 0, 3% del PIB anual desde 2020 por la garantía de pensión mínima.

Capítulo 2. La transición demográfica, el bono demográfico y sus implicaciones en la reforma pensional.

Introducción

El envejecimiento poblacional y el bono demográfico alteran la ecuación financiera de cualquier sistema pensional.

Bono Demográfico

De acuerdo con el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) (2000), el bono demográfico constituye un fenómeno estructural de la transición demográfica. En términos técnicos, el bono demográfico es producto de la transición de la estructura poblacional que se da por el paso de altas a bajas tasas de mortalidad y natalidad; de esta manera los segmentos de menor edad (infantil y juvenil) se reducen sustancialmente en comparación con el resto de grupos etarios.

Esta condición genera una relación de dependencia favorable —menos de dos dependientes por cada tres personas en edades activas— (Parámetros ONU) que, de ser aprovechada mediante inversiones en capital humano, empleo y protección social, puede impulsar el crecimiento económico per cápita y los niveles de bienestar.

Impacto del Bono Demográfico en los sistemas de pensiones

La implicación central del bono demográfico, según esta literatura oficial, es que durante la ventana de oportunidad —cuando la proporción de población en edad de trabajar es mayor que la dependiente— los sistemas de reparto gozan de una situación favorable: aumentan los cotizantes, se reducen los beneficiarios y se genera un superávit potencial que permitiría constituir reservas. No obstante, al finalizar el bono e intensificarse el envejecimiento, se invierte la relación: disminuye la población potencialmente aportante, crece la jubilada y aumentan los cambios en la sobrevivencia en edades avanzadas, lo que impacta cuatro variables críticas como el gasto en pensiones, el balance financiero, las obligaciones pensionales y la rentabilidad implícita del sistema.

En consecuencia, para efectos de la presente tesis se asume que el bono demográfico no constituye un beneficio permanente para el sistema pensional, sino una fase transitoria que exige reformas estructurales —desde ajustes paramétricos en el reparto hasta la introducción de regímenes de capitalización— para evitar que el posterior impuesto demográfico comprometa la viabilidad fiscal del sistema.

La transición demográfica y su efectos en las pensiones en Colombia.

1. La transición demográfica según Flórez (2000). [41].

Carmen Elisa Flórez, en "Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX", Capítulo 1, define la transición demográfica como el proceso mediante el cual una población transita de un régimen de alta natalidad y mortalidad a uno de baja natalidad y mortalidad, modificando de manera sustancial su estructura por edades. En el caso colombiano, la transición ha sido sin precedentes desde la década de los sesenta. [41]. Del estudio de Carmen Elisa Flórez se pueden concluir varias afirmaciones importantes. a) Colombia completó la transición demográfica en el siglo XX b) El país dejó de ser rural para convertirse en urbano. c) La caída de la fecundidad ha sido la más rápida de América Latina d) el avance de la mujer transformó la sociedad colombiana. e)Han mejorado sustancialmente la esperanza de vida y las condiciones de vida. En síntesis, Flórez concluye que el siglo XX convirtió a Colombia, en cien años, de una sociedad rural, de alta mortalidad y alta fecundidad, con baja escolaridad, en una sociedad urbana, con baja mortalidad, baja fecundidad, con mujeres educadas y vinculadas al trabajo, y con una población diez veces mayor.

La Tasa Global de Fecundidad pasó de 7, 0 hijos por mujer en 1960 a 5, 5 en 1970, a 4, 3 en 1980, a 3, 2 en 1990 y a 2, 6 en 2000, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2000. La mortalidad infantil descendió de 120 por mil nacidos vivos en 1960 a 25 por mil en 2000, y la esperanza de vida al nacer aumentó de 61 años en 1985 a 72 años en 2001. [42].

Con base en las Proyecciones de Población 1985-2025 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, del DNP y del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Flórez introduce el concepto de bono demográfico como el período en que la relación de dependencia -el cociente entre la población dependiente menor de 15 años y mayor de 60, y la población en edad productiva, entre 15 y 59 años- alcanzan su mínimo histórico (Parámetros CELADE). [43].

La tasa de dependencia descendió de 0, 78 en 1985 a 0, 65 en 1993, a 0, 58 en 2000 y alcanzará 0, 55 en 2005, para luego incrementarse a 0, 60 en 2020. Entre 1990 y 2020, más del 60% de la población se encuentra en edad de trabajar. En 1993, el 58, 7% tenía entre 15 y 59 años; en 2005, el 62, 8%; y en 2020, el 64%. El Banco de la República advierte que esta ventana es irrepetible y debe aprovecharse para acumular ahorro. [44].

El envejecimiento es una consecuencia directa de la transición. Flórez proyecta que la población mayor de 60 años pasará de representar el 6, 8% del total en 1993 al 8, 2% en 2005 y al 12% en 2020. La proporción de los adultos mayores se duplicará en menos de tres décadas. Este fenómeno transforma la relación entre los cotizantes y los pensionados

y cuestiona la sostenibilidad del régimen de Prima media, en el cual las pensiones de los actuales jubilados se financian con las cotizaciones de los trabajadores activos.

2. La transición demográfica en el documento del DNP - DNP (2001)

Echeverry, Escobar, Merchán, Piraquive y Santa María, en "Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia", Documento 156 del 11 de septiembre de 2001, introducen el enfoque demográfico como eje del análisis. [59].

1. Punto de partida: la transición demográfica
Los autores ubican los cambios demográficos como uno de los factores que hicieron insostenible el Régimen de Prima Media. El régimen de beneficio definido, como el administrado por el ISS, es vulnerable a cambios demográficos que atentan contra su estabilidad financiera. Se registran disminuciones en las tasas de natalidad, fecundidad y mortalidad, combinadas con aumentos en la esperanza de vida, que están conformando sociedades cada vez más viejas. En Colombia, mientras que para la época de la creación del ISS el grupo de personas mayores de sesenta años escasamente superaba un 5% de la población, para el año 2000 constituye un 7% del total, porcentaje que aumentaría a 22% en cincuenta años. Por su parte, las personas entre 20 y 45 años, que ocupan la mayor parte de la fuerza laboral, pasan de 39% en 2000 a 33% en 2050. La esperanza de vida al nacer pasó de 61 años al inicio de los setenta a 70 años a finales de los noventa y es posible que aumente a 74 años en 2015, con una esperanza de vida al momento de pensionarse de alrededor de 21 años para las mujeres y de 16 años para los hombres. Por lo tanto, cada vez es más difícil que el sistema de prima media pueda financiar el aumento del período de disfrute de las pensiones que ha resultado de estos cambios.

2. Consecuencia inmediata: menos cotizantes por pensionado
Esa transición, junto con la migración hacia las AFP, ha reducido la relación de sostenimiento. La relación afiliados/pensionados pasó de 20 a mediados de la década de los ochenta a 10 en el año 2000, y disminuye a siete si solo se tienen en cuenta los afiliados activos. El sistema, con 50 años de creación fragmentada y sin fondeo, llega a 2000 con baja cobertura y alta presión fiscal.

3. Situación fiscal a 2001

- El pago de pensiones a cargo de la Nación pasó de 0, 8% del PIB en 1990 a 2, 3% del PIB en 2000, en solo 10 años se han multiplicado tres veces.
- En valor presente neto para el período 2000-2050, el pasivo pensional a cargo de la Nación asciende a 192% del PIB. El déficit operacional no financiado comienza en 2, 7% del PIB en 2001 y tiene un pico máximo de 5, 5% en 2016.
- De no reformar, el déficit primario del Gobierno se situaría entre 0, 5% y 3, 7% del PIB y el déficit total aumentaría de 4, 2% en 2001 a niveles del 100% en 2050 por mayores pagos de intereses.

- Aplazar la reforma 5 años aumentaría la deuda pública en cerca de 20% del PIB; aplazarla 10 años, en más de 50% del PIB.

4. Por qué se llegó a esto

Los autores identifican siete causas estructurales: 1) Contratos descentralizados sin fondeo desde 1946 con Cajanal y cerca de 15 cajas nacionales y cientos territoriales; 2) Incumplimiento en el pago y ajuste de cotizaciones: la tasa programada de 22% en 1992 nunca se alcanzó, la efectiva fue 4, 5% hasta 1985 y 6, 5% hasta 1993; 3) Mayores obligaciones con Ley 100 de 1993: garantía de pensión mínima de 100% del SML tras 20 años de cotización, que crea un déficit de 97 SML por afiliado de salario mínimo y un pasivo acumulado estimado en $7 billones para 2001-2050; 4) Recesión de segunda mitad de los noventa: aumento de desempleo e informalidad y afiliados inactivos; 5) Regímenes especiales exceptuados: Fuerzas Armadas $29 billones, Magisterio $40 billones, Ecopetrol $4, 4 billones, con beneficios sin vínculo con requisitos; 6) Inequidad: el Estado subsidia 23% del valor de las pensiones y subsidia en mayor proporción a empleados con salarios más altos.

5. Principales conclusiones para el debate

El documento concluye que el ajuste al sistema pensional colombiano es inaplazable, principalmente por el potencial desequilibrio fiscal que puede generar el régimen de prima media administrado por el ISS y la garantía de pensión mínima en los sistemas de capitalización individual y prima media.

- La transición demográfica y la informalidad laboral hacen inviable un régimen de reparto puro. Aún disminuyendo drásticamente la informalidad, no habrá suficientes trabajadores activos por adulto mayor.
- La Ley 100 de 1993 no fue lo suficientemente profunda: mantuvo una transición hasta 2014 que posterga la corrección de beneficios y creó la garantía mínima sin fondeo.
- Financiar el hueco solo con IVA implicaría pasar de 16% a 33, 1% en 2018; financiarlo solo con cotizaciones implicaría aportes de 100% del IBL y aun así quedaría pasivo no financiado en ISS, Cajas y Magisterio.
- Se requiere una combinación balanceada: a) reforma pensional que acelere la transición de Ley 100 y reduzca beneficios para equilibrar actuarialmente los sistemas;
- b) reforma del sistema de transferencias territoriales aprobada en 2001; c) utilización parcial del Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP); d) racionalización tributaria;
- e) inversiones convenidas Gobierno-AFP con plazos acordes al déficit; f) destinación parcial de parafiscales para garantía mínima.
- Esa combinación aportaría ahorros por 95% del PIB -50% por reforma pensional, 20% por transferencias, 2% FAEP, 28% parafiscales-, dejando aún 97% del PIB sin financiar, concentrado en 2010-2035, por lo que será necesario ajuste fiscal adicional.

- La experiencia internacional muestra que las reformas deben ser profundas: Uruguay con pasivo implícito de 214% del PIB reformó en 1995 con sistema multipilar pero por exceptuar regímenes quedó abocada a segunda reforma, lección directa para Colombia.

3. Cómo se llegó a la propuesta de reforma pensional presentada en diciembre de 2001

Introducción

La propuesta de reforma pensional que el Gobierno del presidente Andrés Pastrana presentó al Congreso en diciembre de 2001 fue el resultado de un proceso de casi tres años. Durante ese periodo se combinaron una crisis financiera del ISS, los compromisos adquiridos por Colombia con el Fondo Monetario Internacional desde 1999 y un intenso debate técnico y político al interior del propio Gobierno. Los artículos publicados por el diario El Tiempo entre febrero de 2000 y noviembre de 2001 permiten reconstruir la secuencia de hechos, las posiciones enfrentadas y el acuerdo final que hizo posible la presentación del proyecto.

Antecedentes y primer anuncio

El 22 de febrero de 2000, el diario El Tiempo publicó el artículo titulado "Ajuste pensional". En él se informó que el presidente del ISS, Jaime Arias Ramírez, había confirmado ante los miembros del Consejo Gremial las bases iniciales del proyecto de ajuste al sistema de seguridad social. La propuesta contemplaba el aumento del número de semanas de cotización necesarias para la jubilación, de 1.000 a 1.200 semanas para los afiliados al ISS y a 1.500 semanas para los afiliados a los fondos privados. También se planteaban modificaciones en el valor de la pensión. En ese momento no se había tomado una decisión sobre el incremento de las edades de jubilación ni sobre los porcentajes de los aportes.

La crisis de liquidez del ISS

El 18 de agosto de 2000, El Tiempo publicó la nota titulada "ISS, con plata hasta octubre". Según el artículo, el presidente del ISS denunció que el plan de salvamento firmado por el Gobierno, los empresarios y el sindicato no estaba avanzando. La situación financiera del régimen de prima media era crítica y solo existían recursos para pagar las mesadas hasta el mes de octubre de ese año. Este hecho evidenció la urgencia de una reforma estructural y dejó de ser una discusión teórica para convertirse en un problema de caja inmediato.

El debate interno en el Gobierno: dos visiones de reforma

El 2 de octubre de 2000, el artículo titulado "Revive el debate pensional" describió con claridad la existencia de dos posiciones encontradas al interior del Gobierno Nacional.

Por un lado, el Ministerio de Trabajo y el ISS defendían una reforma de corte social. Su propuesta no contemplaba una reducción drástica de los beneficios ni un cambio en las condiciones para los cotizantes actuales. Planteaban la creación de un sistema de pilares,

similar al que según ellos "existía en Estados Unidos" y "en Argentina", inspirado en los principios de universalidad y solidaridad consagrados en la Constitución. En este modelo, las personas de menores ingresos, que constituían la mayoría, permanecerían en el ISS, mientras que las personas con mayores ingresos se afiliarían a los fondos privados de pensiones. Quienes tuvieran una mayor capacidad de ahorro podrían acceder, adicionalmente, a los fondos de ahorro voluntario. Los pilares con mayores ingresos aportarían recursos para subsidiar las pensiones de los pilares más bajos. Para el presidente del ISS, este esquema era la alternativa para garantizar la supervivencia del Seguro Social, pues consideraba que en un sistema mixto o dual como el que existía en Colombia los dos regímenes no podrían coexistir y uno terminaría por aniquilar al otro. Esta propuesta fue considerada nociva por los fondos privados y por el sistema financiero, que advertían que provocaría el retiro de cerca de 2, 5 millones de afiliados a las administradoras de fondos de pensiones. La posición de pilares contaba con el respaldo de actuarios de la Organización Internacional del Trabajo que habían visitado el país en esos días.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda, el DNP y la Consejería Social de la Presidencia defendían una reforma de carácter financiero. Advertían sobre los riesgos del sistema y sobre sus dificultades para mantenerse en el tiempo si no se adoptaban ajustes paramétricos. Su diagnóstico señalaba que el régimen de prima media estaba permanentemente desequilibrado por mantener montos de pensión elevados. Según un estudio de la Consejería Social, el subsidio otorgado por el Estado en este régimen se ubicaba entre 41 y 49 puntos porcentuales y la garantía de pensión mínima resultaba muy costosa en los dos regímenes. El estudio concluía que, bajo las condiciones vigentes, la cotización tendría que ser entre 3, 7 y 5, 2 puntos más alta para financiar los costos del sistema. Por esta razón proponían un aumento de cinco años en las edades de jubilación, un incremento de 300 semanas en el tiempo de cotización y una reducción de la tasa de reemplazo, entendida como el porcentaje del salario que representa la pensión.

Un borrador previo y radical

De acuerdo con la crónica titulada "Los secretos de la negociación", publicada por El Tiempo el 11 de noviembre de 2001, el primer borrador de la reforma había sido elaborado dos años antes. En su preparación participaron Mauricio Perfetti y Ulpiano Ayala, investigadores de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, con el impulso del entonces director del DNP, Jaime Ruiz. La propuesta era radical: establecía la jubilación a los 60 años para las mujeres y a los 65 años para los hombres, eliminaba los regímenes de transición, elevaba el número de semanas cotizadas a 1.300 y reducía en un 20 por ciento el monto de la pensión a partir de la aprobación de la ley. Además, implicaba un marchitamiento progresivo del. Este documento tuvo el respaldo del DNP

La parálisis del proyecto y la búsqueda de un pacto

El 21 de marzo de 2001, El Tiempo publicó el artículo titulado "Aún no existe proyecto de pensiones: Mintrabajo". En la nota, el ministro de Trabajo, Angelino Garzón, afirmó que

la reforma pensional no se presentaría en marzo ni en abril porque aún no existía una propuesta unificada del Gobierno. El ministro explicó que la intención del Gobierno era presentar un proyecto que fuera el resultado de un pacto político y social con los voceros de los partidos políticos, las centrales obreras, los pensionados y los demás sectores involucrados. Por ello, no se presentaría un proyecto de manera unilateral. El nuevo proceso de concertación se iniciaría en mayo, bajo la dirección del Presidente de la República, y el proyecto llegaría al Congreso en junio o en la legislatura del segundo semestre.

En paralelo, el Gobierno buscaba una salida financiera para el ISS. Se planteó un crédito por un billón de pesos a tres años, con 400.000 millones para el primer año y 300.000 millones para cada uno de los dos años siguientes. Dicho crédito podría extenderse a una década como parte de un acuerdo de reestructuración a diez años con los sindicatos. Las organizaciones sindicales también solicitaban el levantamiento de la sanción impuesta por la Superintendencia de Salud y el otorgamiento de autonomía administrativa. En la misma época se discutía la situación de Cajanal y su participación accionaria en La Previsora.

El punto de acuerdo en Washington

El 8 de octubre de 2001, el artículo titulado "Punto de acuerdo por reforma pensional" informó que, después de múltiples idas y venidas, se había logrado un principio de acuerdo. El hecho ocurrió durante la visita de los ministros de Hacienda y de Trabajo al Banco Mundial en Washington. Se acordó que el proyecto de reforma debería estar listo antes de finalizar el mes de octubre y que se presentaría ante la Comisión del Pacto Político y Social. El tema se discutía desde 1999 y hacía parte de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

Según un documento elaborado por el DNP en septiembre de 2001, la reforma debía incluir tres criterios mínimos. En primer lugar, los nuevos afiliados al sistema no deberían generar nueva deuda pensional. En segundo lugar, se debía avanzar en la desaparición de los grupos privilegiados y de los regímenes especiales, como los de las Fuerzas Armadas, Ecopetrol y los maestros, considerados perversos para la sostenibilidad del sistema. En tercer lugar, el subsidio otorgado a través del presupuesto nacional debía reducirse y destinarse únicamente a cubrir la diferencia entre el ahorro acumulado por el afiliado y la pensión mínima que debe otorgarse por ley.

El acuerdo del 7 de noviembre y el contenido de la propuesta

El 6 de noviembre de 2001, El Tiempo publicó la nota titulada "Reducción de cobertura". En ella, el ministro Angelino Garzón señaló que solo el 25 por ciento de la población colombiana contaba con cobertura pensional. De los más de 18 millones de personas que conformaban la población económicamente activa, solo un poco más de ocho millones estaban vinculadas al sistema. Por ello, una de las premisas de la reforma debía ser el aumento de la cobertura.

El miércoles 7 de noviembre de 2001, el ministro de Trabajo citó a una rueda de prensa para confirmar un acuerdo que hasta entonces parecía imposible: un acuerdo con el Ministerio de Hacienda y el DNP para presentar una propuesta unificada de reforma pensional. En la rueda de prensa, el ministro sacó de su billetera una estampa del Señor de los Milagros de Buga y afirmó que esa imagen había ayudado a lograr el consenso.

La crónica "Los secretos de la negociación" relata que fueron dos años de negociaciones y que el proceso estuvo varias veces a punto de romperse. El Presidente de la República tuvo que intervenir en más de una ocasión. El equipo técnico estaba conformado por personas de distintas corrientes políticas, entre economistas, matemáticos y actuarios.

Por el Ministerio de Hacienda participaron la viceministra técnica, Catalina Crane, y la asesora Mónica Uribe. Por el DNP participó Mauricio Santamaría. Por el ISS participó Walter Orozco. Por el Ministerio de Trabajo participó el secretario general, Javier Parga. Por la Presidencia participó el asesor económico Juan Ricardo Ortega. Los ministros Juan Manuel Santos y Angelino Garzón, junto con el director del DNP, Juan Carlos Echeverry, se encargaron de negociar los puntos críticos. La máxima tensión se había presentado días antes del viaje a Washington, cuando el ministro de Trabajo anunció que no estaba dispuesto a aceptar el marchitamiento del ISS. En Washington se lograron los acuerdos esenciales: el mantenimiento del ISS, el aumento de dos puntos en la cotización y la obligación de los fondos privados de garantizar la pensión mínima sin ayuda del Estado. El ministro de Hacienda calificó el proceso como tortuoso.

4. Ejes del Proyecto de Ley 206 de 2001 (Senado) .

Los doce ejes principales de la reforma pensional

Proyecto 206 de 2001 Senado

Ponencia Gaceta 220 de 11 de junio de 2002. Radicado 13 de diciembre de 2001 por los ministros Angelino Garzón y Juan Manuel Santos. Modifica la Ley 100 de 1993.

EJE 1 - AFILIACIÓN OBLIGATORIA
Se modifica el artículo 13 de la Ley 100. La afiliación al Sistema General de Pensiones se vuelve obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes, eliminando el carácter voluntario de los independientes. Los colombianos domiciliados en el exterior podrán afiliarse de forma voluntaria. Los servidores públicos de carrera administrativa deberán afiliarse obligatoriamente al Régimen de Prima Media con Prestación Definida mientras conserven esa calidad. Para los independientes rigen los siguientes principios: ingreso base de cotización no inferior al mínimo y acorde a los ingresos reales, posibilidad de pagos anticipados, sistema de retención en la fuente, sistema de presunción de ingresos igual al de salud, prohibición a las administradoras de negar la afiliación o exigir requisitos

adicionales, posibilidad de que terceros aporten sin generar relación laboral y cruces con información tributaria únicamente para verificar aportes.

EJE 2 - INTERVENCIÓN ESTATAL Y NUEVOS ORGANISMOS

Se establece una mayor intervención del Estado como director, coordinador y garante de los recursos pensionales, los cuales tendrán destinación exclusiva y no pertenecerán a la Nación ni a las administradoras. Se crea la Dirección del Sistema General de Pensiones, adscrita al Ministerio de Trabajo, encargada de ejecutar las políticas de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Se crea el Consejo Nacional del Sistema como máximo órgano de concertación, integrado por los ministros de Trabajo, Hacienda y el director de Planeación Nacional, dos representantes de los empleadores, uno de ellos de la pequeña y mediana empresa, dos de los trabajadores, uno de los pensionados, el representante legal del ISS, uno de los fondos privados y uno de las aseguradoras.

EJE 3 - FONDO SOLIDARIO DE SUBSISTENCIA

Se crea el Fondo Solidario de Subsistencia para subsidiar a adultos mayores de 65 años en condiciones de indigencia o precariedad económica, que sean colombianos y hayan residido diez años en el país. Se elimina la exigencia de residir en institución sin ánimo de lucro que tenía el programa de servicios complementarios de la Ley 100.

El monto del subsidio será variable según la capacidad económica del beneficiario y la disponibilidad del fondo, pero nunca inferior al 40% del salario mínimo. Se financia con el 1% adicional sobre bases de cotización entre 4 y 20 SMLMV, con el 1% sobre bases iguales o superiores a 20 SMLMV, con el excedente del Fondo de Solidaridad Pensional después de atender subsidios asignados y el plan anual de cobertura, con el impuesto a las pensiones altas, con aportes del Presupuesto Nacional, donaciones, rendimientos financieros y con regalías que las entidades territoriales destinen como proyecto de inversión social.

EJE 4 - BASE Y MONTO DE LAS COTIZACIONES Y RÉGIMEN DE MORA

La base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente ni superior a 20 SMLMV. Todo aporte por encima de ese tope será ahorro pensional voluntario. La tasa de cotización pasa de 13, 5% a 14, 5% a la vigencia de la ley y aumentará 0, 25% cada año a partir del 1 de enero de 2005 hasta llegar a 15, 5% en 2008. Su distribución será: 10% para pensión de vejez, abonado en cuentas individuales en fondos privados y en patrimonio autónomo en el ISS para pago de pensiones y capitalización de reservas; máximo 2, 5% para gastos de administración y seguro de invalidez y sobrevivencia, con tope de 1% solo para administración.

El excedente por el aumento de cotización y la reducción de gastos irá al Fondo de Garantía de Pensión Mínima en ahorro individual y a pago de pensiones y reservas en prima media.

A más tardar el 31 de diciembre de 2003 el Gobierno nombrará una comisión de actuarios para verificar la suficiencia técnica del Fondo de Garantía y recomendar sobre la conveniencia del aumento y su destinación. En mora: en prima media se paga la diferencia entre el capital necesario sin el periodo moroso y con él; en ahorro individual se paga el valor que tendrían los aportes con la rentabilidad del fondo; si la mora en invalidez y sobrevivencia no supera un año se pagan cotizaciones con intereses, si supera un año se abonan a la cuenta individual; si durante la mora se causan invalidez o sobrevivencia y los aportes morosos eran necesarios, el empleador debe trasladar el capital total o responder por la pensión; los ordenadores del gasto público que no consignen sin justa causa incurren en mala conducta disciplinaria y es obligatorio incluir las partidas pensionales en el presupuesto de todas las entidades públicas; en reintegro por sentencia judicial el empleador debe trasladar las cotizaciones del periodo no laborado más rendimientos.

EJE 5 - FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA Y RESTRICCIÓN DE TRASLADOS

Se ratifican las características del régimen y se permite a los afiliados efectuar aportes voluntarios complementarios en aseguradoras autorizadas o en cuentas especiales administradas por el ISS, siempre que estén al día en el régimen obligatorio. Se restringe el traslado entre regímenes para evitar la desbandada: de cada tres años en la Ley 100 pasa a cada dos años y solo dentro de los primeros diez años contados desde la afiliación inicial. Las personas que a la promulgación lleven más de ocho años cotizados podrán trasladarse por una sola vez dentro de los dos años siguientes. Los servidores públicos de carrera que deban afiliarse a prima media y luego se desvinculen después de diez años podrán trasladarse una sola vez dentro de los dos años siguientes a la desvinculación. No podrá trasladarse a prima media quien haya cumplido la edad para pensionarse o le falten menos de tres años para alcanzarla. Las administradoras de prima media deberán informar anualmente sobre el estado de las cotizaciones.

EJE 6 - PENSIÓN DE VEJEZ: EDAD, SEMANAS Y MONTO

Se mantiene hasta el año 2014 la edad de 55 años mujeres y 60 hombres y las 1.000 semanas de la Ley 100. A partir de 2014 inicia una transición hasta el año 2020 con 58 años mujeres y 63 hombres. Las semanas aumentan 35 cada año hasta 2019 y 40 adicionales en 2020 para completar 1.250 semanas mínimas. Después de 2020 la edad definitiva será 60 mujeres y 65 hombres. El monto se mantiene en 65% del ingreso base de liquidación por las primeras 1.000 semanas, más 2% por cada 50 adicionales hasta las 1.200 para llegar al 73%, y 3% por cada 50 adicionales hasta las 1.400 para el tope del 85%. La ponencia propone moderar el aumento y limitarlo a solo 50 semanas adicionales, equivalentes a un año, y aplicar una tabla progresiva que estimule la fidelidad. Se reitera el respeto a derechos adquiridos y se mantiene la indemnización sustitutiva para quienes cumplen edad sin semanas mínimas.

EJE 7 - PENSIÓN DE INVALIDEZ

Se reduce el requisito de 150 semanas en los últimos cinco años a 50 semanas en los últimos dos años anteriores al hecho que determina la invalidez, 26 semanas si es por accidente. Si la persona dejó de cotizar, debe haber aportado 50 semanas en los últimos dos años, 26 de ellas en el año anterior a la invalidez. A partir del 1 de enero de 2014 el monto será: si la pérdida de capacidad laboral es del 50% al 66%, 45% del ingreso base, con incrementos progresivos por semanas adicionales cotizadas a partir del mínimo requerido para vejez menos 500, desde 46, 5% con 50 semanas adicionales hasta 80% con 1.000 adicionales; si la pérdida es igual o superior al 66%, 50% del ingreso base, desde 51, 5% con 50 adicionales hasta 85% con 1.000 adicionales. El valor no podrá ser inferior al mínimo y se reconoce retroactivamente desde la estructuración de la invalidez.

EJE 8 - PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES Y NORMAS ANTIFRAUDE

Tienen derecho los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez fallecido y los del afiliado fallecido que hubiere cotizado 75 semanas en los últimos tres años, 26 si la muerte es por accidente, con las mismas reglas si dejó de cotizar. Se precisa el beneficiario vitalicio: cónyuge o compañero permanente supérstite que acredite convivencia no inferior a cuatro años continuos antes de la muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el fallecido. El monto a partir del 1 de enero de 2014 será 50% del ingreso base por las primeras 500 semanas, con incrementos por semanas adicionales: 51, 5% con 50 adicionales hasta 85% con 1.000 adicionales. La ponencia propone ajustes para blindar el sistema contra el fraude, definiendo con precisión quiénes son beneficiarios y en qué condiciones.

EJE 9 - DÉFICIT ACTUARIAL DE CAJAS Y FONDOS

Se adiciona un parágrafo al artículo 54 de la Ley 100. El déficit actuarial, definido como la diferencia entre la reserva actual y el cálculo actuarial de las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector privado que administran el régimen solidario de prima media con prestación definida, se pagará de forma lineal hasta en treinta años contados desde la expedición de la ley. El Gobierno reglamentará las nuevas condiciones de amortización.

EJE 10 - BONOS PENSIONALES Y BONO DE RECONOCIMIENTO DE LA NACIÓN AL ISS

Los bonos pensionales son aportes destinados a conformar el capital necesario para financiar pensiones. Tendrán derecho quienes antes de ingresar al Régimen de Ahorro Individual o al de Prima Media administrado por el ISS hubiesen cotizado al ISS o a cajas o fondos de previsión del sector público, hubiesen sido servidores públicos, hubiesen tenido contrato laboral con empresas con pensiones a cargo o hubiesen estado afiliados a cajas previsionales del sector privado con pensiones exclusivas.

Los afiliados con menos de 150 semanas cotizadas al sector público no tendrán bono, salvo los servidores públicos. Los entes territoriales podrán usar recursos del Fondo de Pensiones

Territoriales de la Ley 549 de 1999 para cubrirlos aun sin tener constituido el 100% del pasivo. La fórmula actuarial se calculará con tasa real única del 4% para todo el sistema y con edades de referencia de prima media y topes aplicables.

El salario de referencia no podrá ser superior al efectivamente cotizado ni exceder topes; si el empleador cotizó por debajo del debido, deberá cubrir la mayor diferencia trasladándola a la administradora. Los bonos se redimirán cuando se necesiten para la obligación pensional, sin perjuicio de pago anticipado.

Como reconocimiento explícito de deuda con el régimen de prestación definida, la Nación expedirá un título de deuda pública a favor de ese régimen en cabeza del ISS por las pensiones en curso y los tiempos acreditados por los actuales afiliados, descontando el valor de las reservas existentes al momento del cálculo. El Gobierno cuantificará inicialmente su valor con intereses dentro de los seis meses siguientes a la expedición y será revisado anualmente. Se contabilizará en cuentas de orden de la Nación y hará parte de las reservas del ISS mediante patrimonio autónomo destinado exclusivamente a dichos efectos.

EJE 11 - IMPUESTO DE SOLIDARIDAD A LAS PENSIONES ALTAS

No afecta la base social del sistema, que está por debajo de 10 SMLMV. La propuesta de los ponentes establece una tabla progresiva: 3% para pensiones desde 10 hasta 16 SMLMV, 5% desde 16 hasta 20, 7% desde 20 hasta 40 y 8% para las superiores a 40 SMLMV. Durante los primeros cinco años el producto se destinará a constituir reservas y a financiar el pago de pensiones a cargo de la Nación y a partir de esa fecha pasará a fortalecer los recursos del Fondo Solidario de Subsistencia.

EJE 12 - REGISTRO ÚNICO NACIONAL Y PROTECCIÓN EN SALUD

Se crea el Registro Único Nacional de Seguridad Social en Salud y Pensiones, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, obligatorio para todas las entidades que administren recursos pensionales en ambos regímenes. Su objeto es centralizar información de afiliación, cotizaciones, historias laborales y prestaciones.

Por razones de justicia y equidad, los afiliados al régimen contributivo de salud que tengan calidad de pensionados y sus beneficiarios quedarán exentos del pago de cuotas moderadoras y copagos. Para ello el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud deberá reconocer a las administradoras un mayor valor de la UPC conforme a estudios técnicos y económicos, a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la ley. Se establecen criterios de focalización del subsidio de subsistencia para que se destine prioritariamente a los más necesitados, privilegiando los estratos 1, 2 y 3 y las poblaciones con mayores indicadores de NBI.

Reflexión rápida sobre la propuesta de Reforma pensional 206 (Senado diciembre de 2001)

Teóricamente se suponía que en el proyecto de ley que iba a presentar el gobierno del presidente Pastrana (2001) tendría un gran peso la propuesta de Echeverry y otros, elaborada por el DNP - DNP con base en modelos técnicos que articulaban la demografía y la sostenibilidad fiscal.

Sin embargo, a mi juicio, la realidad mostró que pesó más la propuesta del equipo del señor ministro del Trabajo, Angelino Garzón, que los cálculos de los técnicos y los asesores del Ministerio de Hacienda, del DNP y del Banco de la República. Al final los dos equipos no han logrado ponerse de acuerdo en una propuesta que resuelva los problemas fundamentales que no corrigió la ley 100 y los que creó esa misma ley.

Por esta razón, resulta indispensable revisar el documento de Ulpiano Ayala de 2001, Observaciones sobre la propuesta gubernamental de reforma pensional, borrador de lo que aparecería en Coyuntura Social Número 25 de noviembre de 2001, escrito simultáneamente con la radicación de la propuesta de reforma pensional del ministro Angelino Garzón. [40].

4. La crítica de Ayala en Coyuntura Social Número 25 de 2001 al Proyecto de Ley 206 de 2001. [45].

Ayala, en Observaciones sobre la propuesta gubernamental de reforma pensional, Coyuntura Social Número 25 de noviembre de 2001, borrador escrito simultáneamente con la radicación del Proyecto de Ley Número 206 de 2001 Senado, presenta un análisis técnico y exhaustivo de la propuesta que el Gobierno presentó al Congreso en diciembre de 2001. [45].

a. Ausencia de una estrategia de financiación

Ayala señala que la ausencia de una estrategia para la financiación de los déficit pensionales hace que se distorsionen los ajustes que el Sistema General de Pensiones requiere. Sin definir cómo se pagará el pasivo ya causado, los ajustes paramétricos se vuelven procíclicos y generan expectativas adversas sobre la sostenibilidad del sistema.

b. Modificaciones puntuales en lugar de reforma estructural

Ayala manifiesta que antes de analizar cada uno de los componentes del proyecto del Gobierno, y cómo este presenta una serie de modificaciones puntuales a la Ley 100, conviene una breve presentación sintética de su contenido y de los cambios que implica respecto al régimen existente. Para Ayala, el proyecto corrige parámetros del Régimen de Prima Media sin adoptar un sistema único general con parámetros que guarden un mayor equilibrio entre contribuciones y beneficios y con un reducido periodo de transición, que había sido su propuesta central junto con Olga Lucía Acosta en 2000-2001.

c. Elusión de los regímenes exceptuados

El proyecto concentra los costos del ajuste en el Régimen General y deja para un segundo momento la reforma de los llamados regímenes especiales. Ayala observa que la mayor proporción del déficit -cerca del 60% a cargo de la Nación- proviene del sector público, incluyendo Cajas Nacionales, Fondo del Magisterio y Fuerza Pública. Mientras no se eleven las contribuciones de esos sectores para pagar sus amplios beneficios y, en lo posible, se incluyan dentro del régimen general, el alivio fiscal será marginal y la inequidad persistirá.

d. Tendencia demográfica y de cobertura

En los estudios previos de 2000-2001, Ayala y Acosta muestran que el sistema mantiene su participación en la fuerza laboral en 35% y que el ISS no atrae nuevos afiliados del sector privado.

e. Transición y equidad

Ayala propone una transición unificada de beneficios en un plazo no mayor a cinco años, que unifique en un régimen general los distintos regímenes que persisten. El Proyecto 206 extiende la transición hasta 2014 y 2020, manteniendo por más de una década subsidios regresivos para quienes tienen expectativa de pensionarse con el régimen anterior a la Ley 100. Ello aumenta la fracción inmodificable del pasivo, que ya representa 55% del total y 65% en el sector público, y eleva los costos fiscales y las inequidades.

f. Pensiones mínimas y salario mínimo

Ayala critica el atar la determinación de los salarios mínimos a las pensiones mínimas y a las correspondientes garantías estatales. Propone desatar la fijación de pensiones de la de salarios mínimos y graduar la pensión mínima de vejez y las garantías de acuerdo con el número de semanas cotizadas, para evitar que quienes cotizan entre 1.000 y 1.300 semanas queden sin protección y para no desincentivar la cotización adicional.

Conclusión de Ayala sobre el Proyecto 206 (Senado diciembre de 2001)

Para Ayala, el Proyecto de Ley 206 de 2001 es una reforma fiscalmente orientada que corrige parcialmente el desequilibrio del Régimen de Prima Media, pero que no resuelve los problemas estructurales: no define la financiación del pasivo ya causado, no unifica el sistema, posterga la reforma de los regímenes exceptuados, no amplía la cobertura y no establece incentivos al ahorro individual. Sin esos componentes, la reforma reduce el subsidio promedio del sistema al 41% por pensión pero mantiene un subsidio regresivo del 47, 8% para afiliados de altos ingresos, y deja intacto el costo fiscal que la Nación debe asumir, equivalente a 192, 36% del PIB del 2000 en valor presente neto.

Propuesta final del capítulo

De todo lo anterior concluye el suscrito que se debe presentar un nuevo proyecto de reforma que recoja todas las observaciones sobre el envejecimiento de la población colombiana: la

tasa de natalidad y de fecundidad y la esperanza de vida en el momento de adquirir la pensión, diferenciando a los hombres y a las mujeres.

Dicho proyecto debe incorporar lo demostrado por Flórez sobre transición, bono demográfico y envejecimiento, los criterios demográficos señalados por Echeverry y otros de que la edad debe considerar la esperanza de vida y diferencias por sexo; lo advertido por Acosta y Ayala sobre subsidios mal focalizados; y las críticas de Ayala en Coyuntura Social 25, anteriormente resumidas.

Un proyecto de reforma debe diferenciar hombres y mujeres porque la esperanza de vida es distinta y la trayectoria laboral femenina está marcada por la fecundidad. La edad y las semanas deben considerar tasa de natalidad, tasa de fecundidad y esperanza de vida diferenciada por sexo.

Solo así se aprovechará el bono demográfico que termina hacia 2020 y se enfrentará el envejecimiento que duplicará la población mayor de 60 de 6, 8% a 12% entre 1993 y 2020.

Capítulo 3. Análisis de reformas paramétricas en el pilar 2 de reparto o Prima media

Introducción

Ajustar los parámetros sin cambiar de modelo exige calibrar la edad, las semanas, la tasa de reemplazo y la base de liquidación.

Los parámetros básicos de cualquier sistema pensional son: la tasa de cotización, el tiempo de cotización, generalmente expresado en semanas, la edad de pensión y la tasa de reemplazo como proporción de un salario que se toma como base. Cuando la edad es baja, el tiempo de disfrute se extiende; cuando las semanas exigidas son escasas, el esfuerzo contributivo se reduce; cuando la cotización es reducida, el ahorro acumulado resulta insuficiente; y cuando la tasa de reemplazo es elevada, la promesa supera la capacidad financiera.

Este capítulo combina los análisis técnico disponibles nacionalmente (junio de 2002), producidos por Fedesarrollo y DNP, en cabeza de Olga Lucía Acosta, Ulpiano Ayala, Juan Carlos Parra, Mauricio Perfetti, Gabriel Piraquive, Juan Carlos Echeverry y Mauricio Santamaría, y por el equipo del Ministerio de Trabajo encabezado por Angelino Garzón, Javier Parga y Camilo González, con la literatura internacional sobre América Latina de Carmelo Mesa-Lago, quien estudia los efectos del envejecimiento en los sistemas de pensiones de la región y los costos fiscales de la transición.

Como los lectores se darán cuenta cualquier tipo de reforma pensional que se proponga para Colombia deberá tener en cuenta los posibles cambios en algunas variables, especialmente aquellas que tienen que ver con los cambios demográficos del país y otras que tienen gran impacto en la sostenibilidad financiera.

Marco normativo vigente según Ley 100 de 1993.

De acuerdo con el texto original de la Ley 100 de 1993, el artículo 33 establece como requisitos para obtener la pensión de vejez: haber cumplido 55 años de edad si es mujer, o 60 años de edad si es hombre, y haber cotizado un mínimo de 1.000 semanas en cualquier tiempo.

Para el monto, el artículo 34 fija un equivalente al 65% del ingreso base de liquidación con 1.000 semanas y un incremento de 2% por cada 50 semanas adicionales, con tope de 85% con 1.400 semanas. La cotización se fija en el artículo 20, en 13, 5% del ingreso base desde 1996, con 11, 5% en 1994 y 12, 5% en 1995.

El artículo 36, régimen de transición, dispone que la edad para acceder a la pensión de vejez continuará en 55 años para las mujeres y 60 para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos (2) años, o sea, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres; también dispone la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas; y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o quince 15 o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados.

Esperanza de vida y equilibrio

Entre 1970 y 2000 la esperanza de vida al nacer pasó de aproximadamente 61 años a 71, 6 años. Para el quinquenio 2000 - 2005 se proyecta en 72, 2 años.

De acuerdo con tablas de mortalidad del ISS y del DNP, modelo utilizado por Parra en 2001 y por Acosta y Ayala en 2000-2001: una mujer que cumple 55 años tiene esperanza de vida adicional de 24, 3 años; una mujer que cumple 57 años, 22, 5 años; un hombre que cumple 60 años, 18, 2 años; y un hombre que cumple 62 años, 16, 7 años. [47].

En este marco, con 1.000 semanas (19, 2 años) se obtiene una pensión que se pagará durante 18 a 24 años. Con 1.400 semanas (26, 9 años) se obtiene 85% del ingreso base. Con tasa de interés real de 5%, las pensiones financieramente sostenibles serían de 24% y 36%, respectivamente. La diferencia, entre 41 y 49 puntos porcentuales, es un subsidio fiscal.

Edad de pensión y equidad de género.

El sistema vigente establece una edad inferior para las mujeres: 55 años frente a 60 años para los hombres, con previsión de 57 y 62 al finalizar la transición de 2014 según el

artículo 36 original. Sin embargo, la evidencia demográfica muestra que las mujeres viven más. Según DANE-CELADE 2000, la esperanza de vida al nacer de las mujeres es de 74, 9 años frente a 69, 2 años de los hombres, con una diferencia de 5, 7 años.

Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala, de Fedesarrollo, describen los principales aspectos del sistema según Ley 100 1993 y presentan simulaciones con un modelo paramétrico del costo fiscal, y señalan la necesidad de aumentar la edad de pensionamiento, pues se ha demostrado que, dada la alta esperanza de vida, una persona recibe pensión durante un tiempo muy prolongado.

Juan Carlos Echeverry, Mauricio Santamaría, Gabriel Piraquive y coautores proponen aumento gradual de la edad de jubilación de 55 a 60 años para la mujer y de 60 a 65 para el hombre, respetando los derechos adquiridos.

El ministro Angelino Garzón y su equipo plantearon un sistema de pilares donde el 80% de mano de obra de menores ingresos permanecería en el ISS, y propusieron que las semanas pasen de 1.000 a 1.250 en el ISS y de 1.150 a 1.400 en Fondos privados a partir de 2014, en el marco del Pacto Político y Social por las Pensiones.

Vale la pena recordar que el doctor Parga sostiene que el modelo pensional colombiano no es viable y que es necesaria una dualidad entre régimen privado y público que compita en igualdad de condiciones. (Revista Fasecolda. Bogotá: Unión de Aseguradoras Colombianas, Número 96 2000)

Carmelo Mesa-Lago, en su estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina del año 2000, analiza los efectos del envejecimiento y la necesidad de fortalecer financieramente el sistema público mediante reformas paramétricas, como el aumento de la edad de retiro o de las cotizaciones. [46].

Elevar la edad modifica el proyecto de vida y agrava la brecha de género si no se reconoce el trabajo de cuidado. Las mujeres presentan una tasa global de participación de 51, 2% frente a 74, 5% de los hombres en siete áreas metropolitanas a junio de 1999, mayor informalidad y trayectorias interrumpidas. El segundo condicionante es la discriminación asociada al costo de la licencia de maternidad de 12 semanas. Por ello, cualquier incremento debe anunciarse con al menos 10 años de anticipación, ser gradual y acompañarse de medidas compensatorias.

Número de Semanas cotizadas mínimas para obtener la pensión

El Acuerdo 049 de 1990 exigía 500 semanas en los últimos 20 años o 1.000 semanas en cualquier tiempo. La Ley 100 de 1993 original exige 1.000 semanas en cualquier tiempo.

Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala presentan simulaciones del costo fiscal según Ley 100 de 1993 [24]. Juan Carlos Echeverry, Mauricio Santamaría y Gabriel Piraquive señalan que con tasas actuales y 5% de interés, capitalización podría pagar 42% del ingreso base a las 1.000 semanas y 55% a las 1.300. El ISS ofrece 65% a las 1.000 semanas, subsidiando por lo menos 23 puntos porcentuales. El DNP propone cotizar durante 1.300 semanas, dicho de otro modo, 25 años. [57].

La diferencia entre la tasa legal del ISS y la tasa financieramente sostenible no radica en la fórmula legal en sí misma, sino en su aplicación a densidades de cotización de 50% a 55% y a informalidad superior a 60%, propias del mercado laboral colombiano, que transforman una tasa diseñada para carreras completas en subsidio implícito.

Acosta y Ayala calculan que con 1.000 semanas la pensión sostenible sería 24, 3% para hombres de 60 años y 24, 1% para mujeres de 55 años, frente a 75% legal, subsidio de 50, 7% y 50, 9%. Juan Carlos Parra precisa que entre los parámetros del modelo DNP se encuentran la edad, semanas mínimas, tasa de cotización, IBC, IBL y capital mínimo para garantía.

Aumentar semanas de 1.000 a 1.300 en un mercado con 60, 8% de informalidad y densidad del 55% convierte el merecimiento en barrera. Completar 1.000 semanas exige 28 a 35 años de vida laboral efectiva; traslada a indemnización sustitutiva a quienes cotizaron muchos años de forma intermitente y concentra el costo en jóvenes, mujeres y trabajadores rurales.

Porcentaje de cotización o aportes a pensiones

Entre 1967 y 1971 la cotización programada fue de 6% y debía llegar a 22, 5% en 1992, pero la efectiva fue de 4, 5% hasta 1985 y de 6, 5% hasta 1993. Solo con la Ley 100 de 1993 se elevó a 13, 5% del ingreso base desde 1996.

El DNP propone aumentar la cotización en un punto porcentual. Acosta y Ayala sostienen que no es procedente aumentar la tasa, dado que los costos laborales ya son demasiado altos y que un aumento haría disminuir la competitividad y aumentar el desempleo. Echeverry, Escobar, Merchán, Piraquive y Santamaría exponen que es necesaria la combinación de alternativas para financiación balanceada, entre ellas modificar unos parámetros fundamentales.

Tasa de reemplazo

El Acuerdo 049 (1990) reconocía 45% con 500 semanas y 3% adicional por cada 50 semanas, y un tope de 90% con 1.250 semanas. La Ley 100 original fija 65% con 1.000 semanas y 2% por cada 50 semanas adicionales, y un tope de 85% con 1.400 semanas.

Echeverry, Santamaría y Piraquive señalan que el ISS ofrece 65% a las 1.000 semanas, vale decir, subsidia por lo menos 23%. Acosta y Ayala proponen modificar la forma de calcular la tasa de remplazo para que en el mediano plazo se logre reducir el déficit fiscal y que las pensiones sean pagables; también, que se reduzca el monto de las mesadas pensionales y se aumenten las semanas requeridas para tener derecho. Cuando se modifica este parámetro, con requisitos mínimos la tasa va a ser más baja y en la medida en que se hacen más aportes por encima del mínimo la tasa se incrementa unos puntos, premiando fidelidad.

La diferencia entre la tasa legal del ISS y la tasa financieramente sostenible no radica en la fórmula legal en sí misma, sino en su aplicación a densidades de cotización de 50% a 55% y a informalidad superior a 60%, propias del mercado laboral colombiano, que transforman una tasa diseñada para carreras completas en subsidio implícito.

Reducir la tasa de 65% a 55% implica pasar de $650.000 a $550.000 para lograr un ingreso base de $1.000.000, o sea, $100.000 menos, 15, 3% menos. Se advierte que se puede incrementar la demanda de garantía de pensión mínima y generar más tutelas.

Los hacedores de políticas públicas saben que en materia de pensiones es “antipopular” aumentar la edad para obtener la pensión, disminuir la tasa de reemplazo, aumentar el porcentaje de las cotizaciones o aumentar el número de semanas mínimo para cumplir los requisitos, pero no se puede partir de que modificar los parámetros no se puede hacer, sino que hay que estudiar a fondo la situación del país.

Capítulo 4. Las fallas estructurales del "modelo paralelo" de pensiones.

Introducción

La coexistencia de dos regímenes que compiten por el mismo afiliado genera arbitraje, selección y costos fiscales.

El modelo paralelo de pensiones, entendido como la coexistencia de dos regímenes contributivos mutuamente excluyentes que compiten por los mismos cotizantes, constituye una anomalía en el diseño de la protección social. A diferencia de los sistemas de pilares complementarios, el paralelismo no suma coberturas ni solidaridades, las enfrenta.

Esta parte sistematiza, gran parte de las críticas que la literatura técnica formuló contra dicho modelo desde mediados de la década de 1990, integrando los aportes sobre costos fiscales, economía de la información, competencia y arquitectura de pilares. La tesis central es que las reformas aprobadas en 1993 buscaron disminuir los impactos fiscales en el largo

plazo y lograr que las pensiones fueran pagables. El diseño paralelo, al permitir el retorno tardío desde capitalización hacia reparto (Regreso al ISS para el caso colombiano) cuando el afiliado se encuentra próximo a cumplir los requisitos, incrementa el problema fiscal en lugar de resolverlo.

Para el caso colombiano, resulta fundamental recordar lo discutido en 1991 y 1992. La idea original no consistía en crear un modelo paralelo. Se planteó que el ISS, administrador del régimen de reparto, y todas las Cajas públicas cerraran sus puertas y no permitieran el ingreso de nuevos afiliados. Todos los trabajadores que ingresaran al mercado laboral deberían afiliarse obligatoriamente a una administradora de Fondos de pensiones privada y, con el tiempo, el régimen de reparto o de Prima media se iría extinguiendo de manera natural, a medida que se pensionaran sus últimos afiliados y se extinguieran sus obligaciones. Se trataba, en esencia, de un modelo sustitutivo, no paralelo.

Dicho objetivo no se logró por decisiones de carácter político. En el trámite legislativo de 1993, la presión de organizaciones sindicales del sector público, de las propias Cajas, de algunos sectores del ISS y de actores políticos que veían en el reparto un instrumento de intermediación, impidió el cierre. Al final se configuró un diseño híbrido que, como modelo, perdió sus objetivos iniciales.

En lugar de extinguir el reparto, se le reformó y se le dejó compitiendo con el ahorro individual. Además, se permitió el traslado desde ahorro o capitalización hacia reparto o Prima media, incluso después de cumplir los requisitos para obtener la pensión. En la práctica, se permitió que el afiliado cotizara durante toda su vida en capitalización y, en la víspera de pensionarse, se devolviera a Prima media para que el Estado subsidiara la pensión.

Las reformas de 1993, en su propósito técnico, buscaban disminuir los impactos fiscales en el largo plazo y lograr que las pensiones fueran pagables. Para ello se pretendía cerrar el déficit actuarial del reparto mediante el aumento de cotizaciones, el aumento de edades, el cambio de fórmula de liquidación y la creación de un régimen de ahorro que aliviara la presión sobre el presupuesto. Sin embargo, el diseño que resultó del modelo paralelo produjo el efecto contrario: al mantener abierto el reparto y permitir el retorno tardío, incrementó el problema fiscal en lugar de resolverlo.

La literatura de Mesa-Lago (1994) distinguió tres modelos generales de reforma estructural: El modelo sustitutivo, en el cual el sistema de reparto se sustituye totalmente por un sistema privado. El modelo paralelo, en el cual el sistema público de reparto se reforma, se crea un sistema privado y existe competencia entre ambos. Y el modelo mixto, en el cual se mantiene el sistema público que otorga una pensión básica y se agrega el privado como complementario. Esa tipología, formulada en 1994, continúa siendo referencia. [49].

La definición del modelo paralelo como aquel en el cual se mantuvo el sistema público y se agregó el sistema privado, los dos en competencia entre sí, corresponden a ese año.

Principales fallas del "modelo paralelo" para el caso colombiano.

1. Falla de concepción: se confundió competencia con solidaridad y con eficiencia

La primera falla es de diseño y es la más relevante porque explica todas las demás. Constituye la crítica formulada desde 1994: el modelo paralelo confundió competencia entre regímenes con mejora de la eficiencia, y competencia entre administradoras con solidaridad.

En pensiones, la solidaridad no compite, complementa. El principio de solidaridad implica que los aportes de los cotizantes de mayores ingresos y de mayor densidad financian, dentro de un mismo Fondo común, la garantía de pensión mínima para los de menor capacidad. Si se crean dos Fondos separados y excluyentes, esa solidaridad se rompe. Es lo que la literatura denominó erosión de la solidaridad. Ayala y Acosta describieron en 2000 esa erosión como fuente de presión fiscal.

El modelo paralelo confundió también competencia con eficiencia. En pensiones, la competencia relevante no es entre regímenes excluyentes, sino entre administradores dentro de un mismo régimen, bajo reglas homogéneas de beneficio. Ayala y Acosta advirtieron en 1998 que la dispersión de más de 1.000 Cajas impedía la eficiencia y que la duplicación de estructuras encarecía el sistema.

Esta confusión originaria genera tres consecuencias inmediatas: a) Fragmentación institucional: dos administradores, dos reguladores, dos bases de datos, dos sistemas de historia laboral, dos regímenes de inversión y dos mecanismos de garantía. b) Complejidad operativa. El afiliado debe decidir, sin información suficiente, bajo incertidumbre sobre su trayectoria laboral futura. c) Ineficiencia económica. Duplicar estructuras no aumenta la cobertura ni mejora la pensión. Únicamente encarece el sistema. Acosta y Ayala propusieron en 2002, separar funciones entre un pilar no contributivo focalizado y un pilar contributivo único.

2. Falla de competencia que en la práctica no compite

En primer lugar, existe información asimétrica. El afiliado no cuenta con educación previsional ni con información suficiente para elegir entre beneficio definido y contribución definida. Ayala y Acosta señalaron en 2000 que esa asimetría impide la comparación y genera decisiones sin información.

En segundo lugar, se presenta selección de riesgos por parte de las administradoras. Las administradoras prefieren afiliar a personas jóvenes, formales, de altos ingresos. No existe

competencia por afiliar a los excluidos. Ayala y Acosta advirtieron en 2000 que esa selección deja por fuera a los trabajadores de bajos ingresos y de alta rotación.

En tercer lugar, se observa concentración y alto costo. Lejos de reducir comisiones por competencia, el modelo paralelo mantuvo comisiones altas y sostenidas, con poca diversificación de cartera, rendimientos reales variables y sin evidencia de que el monto de la pensión privada fuera mayor que en el sistema público. Bonilla mostró, en 2001, que las AFP cobran una comisión de 1, 63% y que el portafolio tiene 100% de recursos del ISS en TES y 47, 1% de las AFP en TES y bonos de deuda pública.

3. Falla de selección adversa

Cuando dos regímenes compiten con reglas distintas de acceso y de liquidación, se produce una autoselección de riesgos que resulta exactamente opuesta al principio de solidaridad. El régimen de capitalización atrae a cotizantes jóvenes, con salarios altos, con alta densidad de cotización. Ayala y Acosta calcularon en 2000 que esos cotizantes son los que podrían financiar la solidaridad y que al irse al ahorro individual dejan al reparto sin base.

El régimen de reparto atrae, por descarte o por retorno tardío, a cotizantes de mayor edad, con salarios más bajos o volátiles, con lagunas de cotización, con mayor intermitencia laboral. Bonilla mostró en 2001 que el 44, 8% de los afiliados a las AFP proviene del ISS, que se sustraen 1.678.704 personas del ISS y que el 80, 3% tiene menos de cuarenta años.

4. Falla de riesgo moral

La selección adversa tiene como contraparte el riesgo moral. Si existe una garantía pública en uno de los regímenes, el comportamiento del afiliado se modifica.

En el modelo paralelo se observan "subdeclaración" de ingresos en la etapa joven, baja densidad contributiva estratégica, traslado táctico desde capitalización hacia reparto cerca de la edad de pensión y evasión contributiva de los independientes.

Ayala y Acosta mostraron en 2000 que la base de liquidación sobre los últimos años desincentiva la cotización temprana, pues no hay estímulo para aportar antes de los 40 años en los hombres y de los 35 en las mujeres. Calcularon que la pensión sostenible con 1000 semanas sería del 24% frente al 65% prometido.

5. Falla de arbitraje regulatorio

El paralelismo crea dos normativas distintas para una misma contingencia: la vejez. Esa dualidad permite el arbitraje. Base de liquidación diferente, tasa de reemplazo diferente, requisitos de acceso diferentes y estructura de comisiones y de seguros diferente. Ayala y Acosta señalaron en 2000 que esa heterogeneidad genera subsidios de entre 41% y 49%

concentrados en pensiones altas y que la homogenización de cotizaciones, edades y bases es necesaria.

6. Falla de la apuesta contra el fisco

La manifestación más costosa del arbitraje es el traslado tardío desde el régimen de capitalización hacia el régimen de reparto cuando el afiliado se encuentra próximo a cumplir los requisitos para pensionarse, con el propósito de que el presupuesto público cubra la diferencia entre lo ahorrado y la pensión prometida.

Acosta y Ayala advirtieron en 2001 que ese retorno tardío convierte un flujo que parecía ingreso en un pasivo de mayor valor y cuantificaron el pasivo total en el 192, 36% del PIB del año 2000.

El mecanismo es el siguiente: el trabajador aporta durante la mayor parte de su vida activa al régimen de capitalización. Cuando se acerca a la edad de pensión, evalúa cuál régimen le otorga mayor mesada. Si la pensión de reparto resulta superior a la renta vitalicia que puede adquirir con su saldo, se traslada. El faltante lo cubre el fisco. Se trata de una transferencia regresiva. Ayala y Acosta calcularon en 2000 que el subsidio implícito por pensión equivale a entre 41 y 49 puntos porcentuales de la tasa de reemplazo y que se concentra en el quintil de mayores ingresos.

Esta apuesta contra el fisco consiste en ocultar o disminuir la magnitud y la fuente de financiamiento de los costos de transición. Se oculta la magnitud, por ejemplo, presentando el bono de reconocimiento como si no fuera deuda porque se paga en un horizonte lejano. Se oculta la fuente de financiamiento, financiando el déficit del reparto con transferencias del Presupuesto General. Se utilizan horizontes cortos en lugar de horizontes de largo plazo. Ayala y Acosta ya habían advertido en 1998 que la dependencia del Presupuesto General era insostenible y que las reservas eran insuficientes.

7. Falla fiscal: pasivo contingente y costo de transición mal medido

El modelo paralelo genera dos costos fiscales simultáneos y un problema de medición. Primero, el costo de mantener abierto el régimen de reparto. Ayala y Acosta documentaron en 1998 que más de 1.000 Cajas y Fondos tenían insuficiencia de reservas y dependencia del presupuesto nacional.

Segundo, el costo de reconocer derechos adquiridos. Quienes se trasladaron desde reparto hacia capitalización recibieron un bono que reconoce sus cotizaciones pasadas. Ese bono constituye deuda pública que se hace exigible al momento de la jubilación.

Tercero, el costo mal medido. La literatura ha demostrado que el cálculo del pasivo no puede hacerse con horizontes cortos. Acosta y Ayala estimaron en 2001 el pasivo pensional en el 160% del PIB en 1999 y en el 192, 36% del PIB del año 2000.

Señalaron que nada de lo que se haga en el futuro, excepto incumplir a los pensionados, reducirá esa deuda.

8. Falla de cobertura

La promesa "fundacional" del modelo paralelo fue ampliar la cobertura mediante la competencia. Dicho resultado no se produjo. Ayala y Acosta mostraron en 2000 que la cobertura efectiva era del 25% de la Población Económicamente Activa antes de la reforma y del 23, 6% en 1999, dicho de otro modo, no hubo ampliación.

9. Falla de equidad y regresividad

La falla de equidad constituye la suma de las anteriores. El modelo paralelo resulta regresivo por tres canales. Primer canal: subsidios concentrados. Ayala y Acosta calcularon en 2000 que el subsidio implícito por pensión equivale a entre 41 y 49 puntos porcentuales de la tasa de reemplazo y que la mayor parte se dirige al quintil de mayores ingresos.

Segundo canal: financiamiento regresivo. Esos subsidios se financian con impuestos generales, incluido el impuesto al valor agregado, que pagan todos los hogares, incluidos aquellos que nunca recibirán pensión contributiva. Ayala y Acosta ya habían señalado en 1998 que el financiamiento con Presupuesto General es regresivo.

10. Falla de "licuación" de pensiones

"Licuar" las pensiones es un término utilizado en la literatura previsional para describir la pérdida progresiva de poder adquisitivo de la mesada pensional a lo largo del tiempo. Ayala y Acosta mostraron en 2000 que la pensión sostenible con mil semanas sería del 24% frente al 65% prometido, por lo que el ajuste paramétrico sin transición licua derechos.

En reparto, "licua" porque no cuenta con regla automática de indexación a salarios y porque, al presentar déficit, posterga ajustes de mesadas. En capitalización, "licua" porque no ofrece renta vitalicia asegurable ni seguros de longevidad, y porque la tasa de interés al momento del retiro determina el monto.

La literatura propone seis mecanismos para evitarla: indexación automática, renta vitalicia y seguros de longevidad, bonos de jubilación y fondos de referencia, cuentas nacionales con tasa de retorno vinculada a masa salarial, reglas de ajuste automático y pilar solidario no contributivo robusto. Acosta y Ayala propusieron recientemente (2002) un pilar no contributivo focalizado con piso indexado y reglas de ajuste automático.

11. Falla de sostenibilidad

El paralelismo no resulta sostenible ni suficiente. Acosta y Ayala mostraron en 2001 que mantener ambos déficits explica por qué el pasivo no disminuye y que el pasivo del 192, 36% del PIB no se reducirá sin incumplir a los pensionados.

No resulta suficiente porque, aun para quienes se pensionan, la tasa de reemplazo en capitalización es baja si la densidad es inferior a la totalidad de la vida laboral. Ayala y Acosta calcularon en 2000 que la tasa financieramente sostenible con 1.000 semanas sería del 24% y con 1.400 del 36%, frente al 65% y al 85% legal.

12. Críticas que hacen Mesa-Lago y Uthoff al modelo paralelo

Mesa-Lago señaló desde 1994 que el modelo paralelo es aquel en el cual se mantuvo el sistema público y se agregó el sistema privado, y los dos compiten entre sí. En su estudio de 2000 sobre los costos fiscales de la transición de ocho reformas, mostró que el modelo paralelo tiene un costo fiscal alto y prolongado. El Estado debe seguir pagando las pensiones del reparto y, al mismo tiempo, reconocer bonos a quienes se trasladan a la capitalización y garantizar la pensión mínima en ambos regímenes. Ayala y Acosta cuantificaron ese costo con el 192, 36% del PIB del año 2000 y confirmaron la tesis de Mesa-Lago para Colombia.

Uthoff sostuvo, en 1998 y en trabajo preparado para el Taller sobre Economía y Envejecimiento Demográfico de México de 16 y 17 de mayo de 2002, que las reformas apoyadas en esquemas de ahorro y de seguros privados individuales reproducen la desigualdad de la sociedad. El mercado de trabajo latinoamericano tiene desempleo, subempleo, informalidad y baja densidad de cotización. Un sistema puro de capitalización no funciona sin complementos solidarios. [48].

13. Críticas que hace Bonilla al modelo paralelo y al RAIS en Colombia

Bonilla publicó en 2001 "Pensiones: en busca de la equidad", en Cuadernos de Economía, Vol. 20, No. 34, primer semestre de 2001, pp. 307-335, Universidad Nacional de Colombia, CID. Bonilla mostró que el régimen dual no amplió la cobertura efectiva. La cobertura efectiva es del 23, 6% de la PEA, inferior al 25% previo. El ISS tiene 46, 1% de inactivos y las AFP tienen 50, 3% de inactivos. El 44, 8% de los afiliados a las AFP proviene del ISS. Se sustraen 1.678.704 personas del ISS, y el 80, 3% tiene menos de 40 años. [39].

Según el autor, si los Fondos reconocen una tasa del 6% real descontada la inflación, después de 35 años de cotizaciones continuas, un trabajador que gana el mínimo tendrá ahorrado el equivalente a 168 salarios mínimos, cuando el DNP estima que para jubilarse a los 62 años se necesitan 214 salarios mínimos.

En consecuencia, el 60% de los cotizantes de uno y dos salarios mínimos difícilmente logrará una pensión con las tasas de interés vigentes.

14. Las 10 críticas o 10 mitos que señalan Orszag y Stiglitz al modelo de capitalización

Orszag y Stiglitz presentaron en 1999 el documento Rethinking Pensión Reform: Ten Myths About Social Security Systems, en la Conferencia Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez, del Banco Mundial, en Washington D. C. los días 14 y 15 de septiembre de 1999. Los autores advirtieron que la mayoría de los argumentos a favor de la privatización total se basa en un conjunto de diez (10) mitos sin sustento sólido.

Capítulo 5. Políticas de los gobiernos de la época (1993-1998) para implementar la Ley 100 de 1993 en pensiones, protección de adultos mayores, ancianos, indígenas y Fondo de solidaridad pensional

Introducción

La Ley 100 no se implementó sola, pues los decretos, los fondos y los programas de auxilio intentaron llevarla a territorio.

Como señala la psicóloga colombiana Elisa Dulcey-Ruiz, pionera de la gerontología: "Envejecemos los 365 días del año, pues no hay otra forma de vivir sino envejeciendo. La fase final de ese vivir-envejecer es la que denominamos vejez, un término que equivale a vivir muchos años". "Todos estamos envejeciendo y los jóvenes de hoy van a ser los viejos del mañana". Para la autora, lo importante es tener claro que la vejez no es una enfermedad, sino un proceso que empieza al nacer y termina al morir.

El punto de partida jurídico es el artículo 46 de la Constitución: "El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia". Este mandato fue desarrollado por la Corte Constitucional en sentencias como T-156 de 1995 y T-147 de 1995 T-160 de 1997 y T-221 de 1998, que definió la ancianidad como situación de debilidad manifiesta que amerita protección especial. [51].

La Ley 100 de 1993 creó, en su Libro IV, el Programa de Auxilio para los Ancianos Indigentes, y el Decreto 1135 de 1994 lo reglamentó disponiendo una experiencia piloto en 1994 y 1995. El Documento CONPES Social 027 del 30 de junio de 1994 diseñó ese piloto y lo denominó REVIVIR, ejecutado por el FOSES. En 1999 fue reorientado como Programa de Atención Integral al Adulto Mayor, PAIAM, vigente bajo la Red de Solidaridad Social. La implementación entre 1993 y 1998, durante los gobiernos de César Gaviria Trujillo y Ernesto Samper Pizano, requirió una arquitectura de política pública articulada a través del CONPES Social, creado mediante el Decreto 2132 de 1992.

Sección 1. Marco conceptual

1. Pensión y solidaridad.

Conceptualmente, la Ley 100 de 1993 introduce una ruptura con el modelo del ISS. La pensión deja de entenderse exclusivamente como una prestación derivada de una relación laboral formal y estable. Se adopta un modelo dual: Régimen Solidario de Prima media con Prestación Definida y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. La solidaridad deja de ser un principio retórico para convertirse en un mecanismo financiero concreto: quienes devengan cuatro o más salarios mínimos legales mensuales vigentes aportan 1% adicional que financia a quienes no alcanzan a cotizar. Esta es la base del Fondo de Solidaridad Pensional.

2. Protección del adulto mayor y del anciano indígena.

El Libro IV de la Ley 100 de 1993 introduce por primera vez un subsidio no contributivo. El apoyo a los adultos mayores se entiende en tres dimensiones: económica (auxilio), social (integración a la vida activa y comunitaria) y cultural (dignificación). Para los ancianos indígenas, los CONPES introducen un enfoque diferencial innovador para 1994: edad de acceso desde los 50 años y criterios territoriales como Necesidades Básicac Insatisfechas - NBI superior al 85%.

Resguardos no constituidos como municipios y afectación por desastres o por explotación de recursos no renovables, reconociendo que la indigencia indígena no es solo económica, sino territorial y cultural.

3. Fondo de Solidaridad Pensional.

El Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), creado por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 como cuenta especial de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y administrada en fiducia por sociedades del sector solidario, es el instrumento de equidad del sistema. Su finalidad es subsidiar de forma temporal y parcial los aportes de trabajadores del sector informal urbano y rural, madres comunitarias, personas con discapacidad y campesinos. Se alimenta de la cotización adicional del 1%, aportes del Presupuesto General de la Nación, aportes territoriales y rendimientos. El artículo 28 otorga al CONPES la función de definir anualmente el plan de extensión de cobertura.

Sección 2. Políticas de implementación de la ley 100, durante el período 1993-1998, a través de los documentos CONPES.

1. **Etapa de preparación**: CONPES 2611 de 1992, CONPES Social 008 de 1993 y CONPES 2793 de 1995.

Antes de la sanción de la Ley 100 de 1993, el DNP formuló lineamientos que harían viable la ampliación de la cobertura. El CONPES 2611 de 1992 sobre Política Integral para la Mujer y el CONPES Social 008 de 1993 sobre Desarrollo Rural Campesino establecieron que la reforma debía incluir a poblaciones históricamente excluidas: la mujer rural y el campesinado. El CONPES 2793 de 1995 aportó el diagnóstico demográfico y de envejecimiento que se incorporó al Libro IV.

2. **La piedra angular**: CONPES Social 22 de 1994 - Focalización y SISBEN.

La implementación era inviable sin instrumento de identificación. El CONPES Social 22 de 1994 crea el Sistema de Selección de Beneficiarios, SISBEN, y la Ficha de Clasificación Socioeconómica, en desarrollo del artículo 30 de la Ley 60 de 1993, el artículo 213 de la Ley 100 y la Resolución CONPES 65 de 1994. Define los niveles 1 y 2, equivalentes a Necesidades Básicas Insatisfechas y Línea de Indigencia, como población objetivo del régimen subsidiado y de los auxilios para ancianos. Se convierte en instrumento único de focalización nacional exigido en todos los programas posteriores.

3. **El subsidio a la cotización**: CONPES 2753 de 1994 y planes anuales del Fondo.

En cumplimiento del artículo 28 de la Ley 100 de 1993 y del Decreto 1127 de 1994, el CONPES 2753 de 1994 fija la primera cobertura del Fondo de Solidaridad Pensional. Define requisitos: ingresos iguales o inferiores a un salario mínimo, afiliación a salud y pertenencia a grupos priorizados.

Establece que solo podrá afiliar personas entre 60 y 65 años si les faltan máximo cinco años para pensionarse. A diciembre de 1997 el Fondo contaba con 242.480 afiliados: 25% madres comunitarias, 2% discapacitados, 40% urbanos y 33% rurales. La baja cobertura en discapacidad por dificultades de certificación, y en ruralidad por estacionalidad de ingresos llevó a ajustes posteriores: aumento del subsidio rural del 70% al 90% y reducción de la edad de ingreso a 35 años para hombres campesinos y 30 años para mujeres campesinas, así como autorización de pagos anticipados.

4. **El subsidio no contributivo**: CONPES Social 27 de 1994 - Programa REVIVIR.

El CONPES Social 27 del 30 de junio de 1994 diseña la experiencia piloto del artículo 257 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por el Decreto 1135 de 1994. Denomina REVIVIR al programa y establece tres modalidades: auxilio individual en dinero para ancianos solos, cupones para servicios a quienes residen en instituciones sin ánimo de lucro y entrega a la institución para ancianos minusválidos o dementes.

Fija un monto de $38.000 mensuales para 1994, equivalente a la diferencia entre línea de indigencia y pobreza del DANE, y una cobertura inicial de 25.000 ancianos con $20.000 millones del Ministerio de Trabajo. Exige a los municipios implementación del SISBEN, planes de tercera edad y cofinanciación del 50% desde 1995.

5. **La arquitectura institucional**: CONPES 2722 de 1994 - Red de Solidaridad Social y PAIAM.

El CONPES 2722 del 10 de agosto de 1994 crea la Red de Solidaridad Social adscrita a la Presidencia de la República como parte de la estrategia El Salto Social. No sustituye salud, educación y seguridad social, sino que las complementa con acción social directa para 12 millones de pobres vulnerables de niveles I y II del SISBEN.

Incluye el Programa Revivir, con meta de 240.000 ancianos mayores de 65 años, o de 50 si son indígenas o discapacitados, con auxilio reajustable por CONPES, ejecutado por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FOSES). En año y medio REVIVIR llegó a 67.000 ancianos en 680 municipios.

En 1999 el programa fue reorientado como Programa de Atención Integral al Adulto Mayor, PAIAM, vigente bajo la Red de Solidaridad Social, que amplía el auxilio en dinero con servicios de nutrición. Medicamentos, habitación y ocio productivo, cubriendo medicamentos y ayudas no incluidas en el POS del régimen subsidiado.

6. **La consolidación de la política de vejez**: CONPES 2793 de 1995.

El CONPES 2793 de junio de 1995 consolida los lineamientos de la política de envejecimiento. Retoma la carga de enfermedad de mayores de 60 años de 1994 y plantea el envejecimiento como proceso individual y poblacional. Define como objetivos mejorar condiciones de vida para una vejez saludable y satisfactoria, desarrollar una cultura donde la vejez sea símbolo de experiencia, sabiduría y respeto para eliminar discriminación por edad, y fortalecer la solidaridad intergeneracional. Es el primer documento que introduce en Colombia el concepto de vejez activa y derechos humanos de las personas mayores.

Sección 3. Aportes críticos del autor sobre el modelo REVIVIR-PAIAM (1994-2002).

Los analistas coinciden en señalar cuatro debilidades estructurales que el autor había consignado de forma manuscrita y que se rescatan íntegramente en este documento unificado.

Primero, la ausencia de financiación permanente. Al depender del Presupuesto General de la Nación y de cofinanciación del 50% municipal, el programa queda expuesto a demoras y recortes, afectando especialmente a los municipios más pobres, que son precisamente donde se concentra la indigencia.

Segundo, el monto del subsidio. Concebido como la diferencia entre la línea de indigencia y la línea de pobreza, equivale en promedio al 24% del SMLV mensual, por debajo de la línea de indigencia, que equivale al 32% del SMLV, sin garantizar subsistencia digna. Esta insuficiencia se explica al entender qué es la línea de indigencia: es lo mínimo que necesita una persona al mes para no pasar hambre. El DANE calcula cuánto cuesta una canasta básica de alimentos que dé las calorías mínimas para vivir (2.300 calorías al día).

En la ciudad esa canasta tenía 39 productos y en el campo 42. Si lo que gana una persona no le alcanza ni para comprar esa canasta, se dice que está en indigencia o pobreza extrema. Si no le alcanza para la comida más transporte, vivienda y servicios, se dice que está en pobreza.

Esta forma de medir la creó el DANE en 1988 con la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1984-85 y la actualizó en 1998 con la encuesta de 1994-95. Con el trabajo del economista Manuel Muñoz (1988, 1996) y explicada por Libardo Sarmiento Anzola en 1990 y 1999, el subsidio, por tanto, dejaba al beneficiario por debajo de la canasta alimentaria mínima.

Tercero, el modelo asistencialista sin política de cuidado. No existe valoración de dependencia, ni servicios de cuidado, ni ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día o formación de cuidadores.

En contraste, España cuenta con el INSERSO - Instituto Nacional de Servicios Sociales, creado en noviembre de 1978 mediante Real Decreto-Ley 36/1978 como entidad gestora de la Seguridad Social para servicios complementarios a pensionistas y a personas con discapacidad que a través del Plan Concertado de 1988 ofrece ayuda a domicilio y teleasistencia como prestaciones básicas.

Argentina cuenta con PAMI - Programa de Atención Médica Integral, obra social de jubilados y pensionados creada en 1971 que brinda atención médica y subsidio para auxiliar domiciliario. Uruguay discute corresponsabilidad pública del cuidado a través del Banco de Previsión Social (BPS). Colombia no avanzó en ese modelo integral.

Cuarto, focalización fragmentada con criterios SISBEN y NBI, sin valoración social integral. Los mecanismos de control social y participación no estaban generalizados ni institucionalizados.

Sección 4. Conceptos generales.

1. Solidaridad institucionalizada como condición de sostenibilidad.

La política de 1993-1998 demuestra que la sostenibilidad no se concibió solo desde el equilibrio actuarial, sino desde la solidaridad institucionalizada. El 1% adicional no es impuesto sino mecanismo de redistribución intergeneracional que hace posible el Fondo. La Ley 100 de 1993 no privatiza el riesgo de vejez, lo socializa parcialmente.

2. Focalización como tecnología de equidad.

La creación del SISBEN no es un simple instrumento estadístico. Es una tecnología de gobierno que resuelve la contradicción entre universalidad constitucional y restricción fiscal. Al definir indigencia con NBI (índice de Necesidades Básicas Insatisfechas-1986) e ingresos, evita la captura clientelista y crea la puerta única al sistema. Sin focalización no hay equidad posible con pobreza del 47% en 1994.

3. Doble vía contributiva y asistencial.

Los CONPES 2722, 2753 (1994), 2833 (1996), 2913 (1997), 2989 (1998), Conpes Social 60 (marzo de 2002) revelan una comprensión de la estructura laboral colombiana: una parte de la población pobre puede ser rescatada para pensión mediante un subsidio parcial, otra parte nunca cotizará. Para la primera se diseña el Fondo de Solidaridad Pensional (Prosperar), para la segunda REVIVIR.

4. De programa transitorio a política de Estado y necesidad de tránsito hacia la protección integral.

El CONPES 2722 (1994) creó "Revivir", programa que buscaba mejorar las condiciones de vida de 240.000 "ancianos indigentes" mayores de 65 años, o de 50 años si eran indígenas o discapacitados. El auxilio para los ancianos indigentes sería de $38.000 mensuales para 1994, y se reajustaría anualmente por determinación del CONPES.

La ejecución del programa sería responsabilidad del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, y será cofinanciado por los municipios. El CONPES 2722 definió la Red como programa transitorio cuyo alcance debería reducirse con el crecimiento económico. La historia demuestra lo contrario: REVIVIR se transformó en PAIAM (1999) Programa de Atención Integral al Adulto Mayor.

La pobreza en la vejez no fue coyuntural sino estructural. Por ello, una futura reforma pensional debe contemplar auxilios de origen no contributivo que garanticen el subsidio alimentario por encima de la línea de indigencia.

Junto con prestaciones de servicio que ya prestan el INSERSO en España y los Camilos en Madrid: ayuda a domicilio, teleasistencia domiciliaria para evitar el desarraigo y la ruptura con el entorno en el que habitualmente se desenvuelven.

Estancias diurnas en centros de día, atención residencial en residencia de mayores, cuidados paliativos, acompañamiento humano y espiritual, relación de ayuda y centro de escucha para el acompañamiento en el duelo, con personal cualificado y voluntariado, con humanización de la salud y enseñando a cuidar.

Esta orientación coincide con dos hitos muy recientes (junio de 2002), que el gobierno colombiano ya debería estar trabajando: la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptado en Madrid del 8 al 12 de abril de 2002.

En este marco, con la Resolución 590 (XXIX) de la CEPAL de 2002, que establecen el cuidado como derecho y la corresponsabilidad pública, familiar y comunitaria.

5. "Diferencialidad" indígena y límites de la descentralización.

Reducir la edad a 50 años para indígenas y definir criterios territoriales con NBI superior al 85% es conceptualmente innovador para 1994 y antecedente del enfoque diferencial. Sin embargo, la exigencia de cofinanciación municipal del 50% reproduce inequidad: los municipios más pobres son los que menos capacidad tienen para aportar. La descentralización sin fortalecimiento fiscal territorial reproduce la inequidad que pretende corregir.

Sección 5. Glosario de siglas

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social. Organismo asesor del Gobierno Nacional adscrito al DNP, DNP. El CONPES Social define los criterios de indigencia por mandato del artículo 257 de la Ley 100 de 1993.

DNP: DNP. Entidad técnica que coordina la planeación del desarrollo y ejerce la secretaría técnica del CONPES.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Entidad encargada de producir las estadísticas oficiales, entre ellas las mediciones de pobreza y las canastas de alimentos.

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas. Indicador de pobreza estructural que mide carencias de vivienda inadecuada, hacinamiento crítico, servicios públicos inadecuados, alta dependencia económica e inasistencia escolar.

SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales. Instrumento de focalización creado por el CONPES Social 22 de 1994 y la Resolución CONPES 65 de 1994 para clasificar a la población por niveles socioeconómicos.

SMLV: Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. Valor mínimo que por ley debe pagarse a un trabajador. Se usa como referencia para medir el monto de los subsidios. El subsidio promedio del PAIAM equivalía al 24% del SMLV.

PGN: Presupuesto General de la Nación. Instrumento anual aprobado por el Congreso donde se programan los ingresos y gastos del Gobierno Nacional. Fuente principal del programa REVIVIR y del FSP.

FOSES: Fondo de Solidaridad y Emergencia Social. Fondo creado por el Decreto 2135 de 1992 y el artículo transitorio 46 de la Constitución de 1991, adscrito a la Presidencia de la República. Fue el ejecutor de la experiencia piloto REVIVIR entre 1994 y 1995.

REVIVIR: Nombre de la experiencia piloto del Programa de Auxilio para Ancianos Indigentes, diseñada por el CONPES 027 de 1994 y ejecutada entre 1994 y 1998. Meta inicial 25.000 ancianos, luego 240.000.

PAIAM: Programa de Atención Integral al Adulto Mayor. Reorientación de REVIVIR desde 1999, vigente bajo la Red de Solidaridad Social, que amplía el auxilio en dinero con servicios de nutrición, medicamentos, habitación y ocio productivo.

POS: Plan Obligatorio de Salud. Conjunto de servicios de salud a los que tiene derecho todo afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El PAIAM cubría medicamentos y ayudas no incluidas en el POS del régimen subsidiado.

INSERSO: Instituto Nacional de Servicios Sociales de España. Creado en noviembre de 1978 mediante Real Decreto-Ley 36/1978 como entidad gestora de la Seguridad Social para servicios complementarios a pensionistas y a personas con discapacidad. Gestiona servicios sociales para mayores y a través del Plan Concertado de 1988 ofrece ayuda a domicilio y teleasistencia como prestaciones básicas.

PAMI: Programa de Atención Médica Integral de Argentina. Obra social de jubilados y pensionados creada en 1971 que brinda atención médica y subsidio para auxiliar domiciliario.

BPS: Banco de Previsión Social de Uruguay. Instituto de seguridad social que administra jubilaciones y pensiones y discute corresponsabilidad pública del cuidado.

Línea de indigencia: Es lo mínimo que necesita una persona al mes para no pasar hambre. El DANE calcula cuánto cuesta una canasta básica de alimentos que dé las calorías mínimas para vivir (2.300 calorías al día). En la ciudad esa canasta tenía 39 productos y en el campo 42.

Si lo que gana una persona no le alcanza ni para comprar esa canasta, se dice que está en indigencia o pobreza extrema. Si no le alcanza para la comida más transporte, vivienda y servicios, se dice que está en pobreza.

Esta forma de medir la creó el DANE en 1988 con la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1984-85 y la actualizó en 1998 con la encuesta de 1994-95. Con el trabajo del economista Manuel Muñoz (1988, 1996) y explicada por Libardo Sarmiento Anzola en 1990 y 1999.

Equivale a cerca del 32% de un salario mínimo, mientras el subsidio promedio del PAIAM era del 24%.

Capítulo 6. El trabajo doméstico y el apoyo familiar al adulto mayor como "Informal Intrafamily Support" en el marco de Holzmann y Jorgensen

Objetivo

El objetivo del presente capítulo de la tesis consiste en brindar un sustento teórico amplio al pilar 5 de la propuesta final, en lo concerniente al trabajo familiar doméstico. Se entiende por tal el conjunto de labores que realizan en el hogar numerosas mujeres que atienden a familiares de la tercera edad y a familiares en condición de discapacidad. Se trata de un trabajo de cuidado que, en la economía del hogar, se asume como una actividad natural y no remunerada, pero que constituye la base material del manejo del riesgo de vejez y de dependencia. La tesis sostiene que dicho trabajo corresponde a lo que la literatura internacional denomina informal intrafamily support.

1. El concepto de Holzmann: el "informal intrafamily support"

Robert Holzmann, en el Documento de Trabajo sobre Protección Social No. 0014 de junio de 2000, "Sistemas de pensiones en Asia Oriental y el Pacífico", y en el Documento No. 0006 de 2000 elaborado con Steen Jorgensen, "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá" (En inglés), propone un sistema multipilar para el manejo del riesgo de vejez. En ese esquema, el quinto pilar se define de la siguiente manera:

> **e) informal intrafamily support**: fuentes informales intrafamiliares o intergeneracionales de apoyo, tanto financiero como no financiero, a las personas mayores, incluido el acceso a la vivienda, al cuidado y a otros servicios.

Holzmann ubica este pilar como un arreglo informal o personal que existe desde los albores de la humanidad y que todavía constituye la principal fuente de manejo del riesgo para la mayoría de la población mundial, ante la ausencia de mercados formales y de provisión pública. En las sociedades rurales sin instrumentos de mercado financiero, los individuos dependen de arreglos informales o personales para el apoyo al ingreso en la vejez, tales

como los contratos dentro de la familia extensa o de la comunidad, en tanto que mecanismos de mitigación del riesgo.

Jorgensen y Van Domelen (1999) precisan que estos arreglos informales comprenden el matrimonio, el apoyo mutuo comunitario, el ahorro en activos reales como el ganado, los bienes raíces y el oro, las remesas entre amigos y vecinos y la inversión en capital social. Para lo que ellos denominan las estrategias de afrontamiento frente al riesgo, una de las bases del manejo social del riesgo la constituyen mecanismos como la venta de activos, los préstamos informales, las transferencias y la caridad.

"Para financiar el consumo en la vejez, la mayoría de las personas mayores depende del apoyo económico intrafamiliar, el cual se encuentra bajo presión debido al envejecimiento de la población, a la urbanización, a la reducción de los vínculos familiares y a los cambios socioculturales que afectan los patrones de cuidado familia"r. (Holzmann, 2000, traducción propia)

2. El trabajo doméstico colombiano como "informal intrafamily support"

En la tesis de Holzmann, el conjunto de actividades de cuidado de los niños, de aseo, de cocina, de lavado, de planchado y de cuidado de los ancianos y de los enfermos, que en el Código Sustantivo del Trabajo de Colombia de 1950 se denominó servicio doméstico y que el Decreto 824 de 1988 definió como la persona natural que, a cambio de una remuneración, presta su servicio personal de forma directa, habitual y bajo continuada subordinación, a una o a varias personas naturales, en tareas propias del hogar, corresponde exactamente a la categoría de informal "intrafamily support" cuando lo realiza la madre, la abuela o la hija sin pago alguno. Dicho trabajo se convierte en un informal intrafamily support mercantilizado cuando se paga a otra mujer pobre para que lo realice.

Desde otra tradición teórica, Benería (1979, 1981) y Picchio (1981, 1992) sostuvieron que ese trabajo reproductivo es el que produce la fuerza de trabajo. Federici (1975) afirma que aquello que denominan amor es trabajo no remunerado, y James (1972) lo denomina trabajo real no asalariado. Holzmann formaliza esa intuición feminista como un pilar del sistema de protección social: se trata de un apoyo no financiero de carácter intrafamiliar que financia el consumo en la vejez y sostiene la reproducción social.

3. El apoyo intrafamiliar y la protección a los adultos mayores: evolución normativa colombiana

3.1. El Código Sustantivo del Trabajo de 1950

Antes de 1988, el trabajo doméstico no contaba con ningún reconocimiento legal sustantivo. El artículo 162, literal b, del Código Sustantivo del Trabajo de 1950 excluía del régimen de jornada al servicio doméstico; el artículo 223, literal d, solo reconocía los primeros auxilios; el artículo 229, literal d, un mes de salario por enfermedad; el artículo 252, solo quince días de cesantía, y el artículo 306 negaba la prima de servicios bajo el

argumento de que el hogar no es una empresa. El Estado dejaba, por tanto, todo el manejo del riesgo de dependencia, de crianza y de vejez en manos del arreglo informal intrafamiliar a cargo de las mujeres.

3.2. La Ley 11 de 1988

La Ley 11 de 19 de enero de 1988 constituye el primer intento de formalizar el informal "intrafamily support" cuando se mercantiliza. En el artículo 1 establece que la trabajadora que devengue menos del salario mínimo cotizará sobre lo efectivamente devengado, sin que la base sea inferior al cincuenta por ciento del salario mínimo. En el artículo 2 dispone que las prestaciones se reconocerán conforme al régimen del ISS, con una pensión no inferior al salario mínimo. El artículo 3 establece que, cuando se labore por días con varios patronos, todos los patronos deberán cotizar. En el artículo 4 consagra un subsidio del presupuesto nacional para la pensión cuando el ingreso se encuentra por debajo del salario mínimo. El Estado reconoce, por primera vez, que el "informal intrafamily support" mercantilizado requiere del apoyo público para alcanzar la garantía de la pensión mínima.

3.3. La Constitución Política de 1991

La Constitución Política de 1991 ofrece el marco normativo para superar la informalidad. El artículo 43 establece que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación, que durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado y recibirá de este un subsidio alimentario si estuviere desempleada o desamparada, y que el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia. El artículo 53 consagra como principios mínimos fundamentales la igualdad de oportunidades para los trabajadores, la remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y a la calidad del trabajo, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos, la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, la garantía a la seguridad social y la protección especial a la mujer y a la maternidad. Estos artículos obligan a convertir el "informal intrafamily support" en un trabajo decente.

4. Las dos sentencias que formalizan el informal "intrafamily support"

4.1. La Sentencia C-051 de 1995, Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía

La Corte Constitucional declara inexequible el artículo 252, numeral 1, del Código Sustantivo del Trabajo que otorgaba únicamente quince días de cesantía a las empleadas domésticas. La Corte argumenta que, si el servicio doméstico constituye un lujo, quienes lo disfrutan deben pagarlo de forma semejante a como se remunera a todos los trabajadores. La limitación del derecho se opone al principio de elevación del nivel de vida impuesto por la solidaridad social. Es decir, el informal intrafamily support mercantilizado ya no puede pagarse por un valor inferior por el hecho de que la empleadora sea una familia. La Corte,

sin embargo, mantiene como exequibles el artículo 252, numeral 2, que establece que la cesantía se liquida solo sobre el salario en dinero, por la dificultad de cuantificar la parte en especie; el artículo 162, literal b, que excluye de la jornada al servicio doméstico, por las características propias del servicio, y el artículo 306, que excluye la prima de servicios, porque el hogar no es una empresa y no genera utilidades. La Corte conserva, por tanto, parcialmente la lógica de la informalidad.

4.2. La Sentencia C-372 de 1998, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz

La demanda contra el artículo 162, literal b, sobre la jornada, conduce a la Corte a declarar que la exclusión de la jornada resulta razonable, pero de manera condicionada: las empleadas domésticas internas tendrán un máximo de diez horas diarias y las externas de ocho horas. Por primera vez se establece un límite al informal intrafamily support que se exigía durante las veinticuatro horas del día a quien vivía en el hogar del empleador. Se reconoce que el apoyo intrafamiliar tiene límites físicos y de dignidad humana. Con las sentencias C-051 y C-372, Colombia pasa de considerar el trabajo doméstico como un informal intrafamily support sin derechos a considerarlo como un trabajo con cesantía plena y con jornada limitada. Queda pendiente el tránsito completo hacia el trabajo formal: la prima de servicios, la valoración del salario en especie y la seguridad social plena, lo que Holzmann denominaría la transición del arreglo informal al arreglo formal con mandato público.

Conclusión

El trabajo doméstico y de apoyo familiar que realizan las mujeres en el hogar constituye, en términos de Holzmann y Jorgensen, el quinto pilar del sistema de protección social: el "informal intrafamily support". Cuando no es remunerado, sostiene la reproducción y financia el consumo en la vejez sin reconocimiento alguno; cuando es remunerado a otra mujer pobre, continúa siendo informal y precario. La evolución normativa colombiana, conformada por la Ley 11 de 1988, por los artículos 43 y 53 de la Constitución de 1991 y por las sentencias C-051 de 1995 y C-372 de 1998, muestra una transición incompleta de lo informal a lo formal. Para la propuesta de reforma pensional que se defiende en la tesis, reconocer este pilar implica visibilizar el trabajo familiar doméstico, formalizarlo como un trabajo decente y articularlo con mecanismos públicos de protección del ingreso laboral y con redes asistenciales de apoyo a los adultos mayores.

Capítulo 7. La atención a las personas mayores como política de estado: protección, apoyo y auxilios económicos no contributivos desde el curso de vida y el marco de envejecimiento sin crisis.

Introducción

Pensar la vejez desde el curso de vida obliga a articular el apoyo, el ingreso y la protección social más allá de la pensión contributiva.

Se adopta la perspectiva del curso de vida como marco teórico central, articulada con el enfoque de protección social propuesto por el Banco Mundial, BM, en Envejecimiento sin crisis (1994) [56]. Esta articulación permite un doble horizonte temporal: acciones inmediatas de alivio a la pobreza en la vejez sin esperar reformas estructurales, y construcción de trayectorias de bienestar desde la juventud.

La teoría del curso de vida, consolidada en la gerontología norteamericana a finales de los años noventa en su formulación madura, permite comprender cómo el tiempo histórico, el tiempo social y el tiempo individual se entrelazan. Glen Elder formuló el curso de vida como un conjunto de trayectorias marcadas por transiciones, puntos de inflexión y el principio de vidas interconectadas, subrayando que las desigualdades y oportunidades de la juventud se proyectan sobre la vejez. [52].

Complementariamente, el modelo de desarrollo a lo largo de la vida de Paul Baltes, basado en los procesos de selección, optimización y compensación (SOC), muestra que toda edad comporta ganancias y pérdidas y que el envejecimiento exitoso depende de estrategias adaptativas. Bernice Neugarten aporta la noción de reloj social, para explicar la diversidad de calendarios y expectativas con que las sociedades marcan lo que es esperable a cada edad. [53].

En Colombia, esta perspectiva encontró una pionera en Elisa Dulcey-Ruiz, quien desde la psicología gerontológica introdujo la noción de transcurso de la vida y del papel de la sociedad civil en la construcción social de la vejez. Su trabajo de 2001 constituye el primer esfuerzo sistemático por situar el envejecimiento como proceso cultural y no solo demográfico en el país. [54].

El segundo marco conceptual proviene del BM. En Averting the Old Age Crisis (1994), el Banco advierte sobre tres tendencias estructurales: envejecimiento acelerado en países en desarrollo, transformación de la familia extensa y crisis financiera de los sistemas de reparto. Frente a ello propone un modelo multipilar que diversifica riesgos y separa con claridad la función de alivio a la pobreza en la vejez de la función de seguro contributivo.

En el ordenamiento colombiano, el capítulo de Servicios Sociales Complementarios de la Ley 100 de 1993 y en particular los artículos 257 y 258 crean el programa para ancianos indigentes, y ofrecen la base jurídica para desarrollar un pilar público modesto, no contributivo, financiado con impuestos generales y distinto de la pensión, que es el primer paso para adelantar en Colombia una reforma a la Protección Social Integral.

La presente propuesta se formula desde esa intersección teórica y normativa, y desde la experiencia del autor como ex Director General de Prestaciones Económicas y Servicios Sociales Complementarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Principios orientadores del capítulo.

Se asumen cinco principios:

1) Titularidad de derechos con progresividad y focalización transitoria: la persona mayor es sujeto de derechos. La garantía de esos derechos es progresiva; la focalización por necesidad es el instrumento transitorio y técnicamente justificado para aliviar pobreza extrema mientras se avanza hacia mayor cobertura.

2) Integralidad: articulación de promoción, prevención, apoyo y participación.

3) Curso de vida: las intervenciones en la vejez se preparan desde la juventud. Lo que se hace a los 30 y 40 años se refleja a los 70.

4) Corresponsabilidad del "apoyo" en tres círculos: familia como núcleo afectivo y primera red, comunidad como red de apoyo y proximidad (vecinos, voluntariado, organizaciones barriales), y Estado como garante, regulador y financiador del pilar público modesto. Ningún actor por sí solo puede responder al envejecimiento.

5) Sostenibilidad fiscal intertemporal: lo que se promete hoy debe poder cumplirse en cinco o seis décadas. Por ello el auxilio inicial debe ser modesto y su crecimiento estar atado a reglas fiscales y no al salario mínimo.

1. El "la protección y el apoyo" como relación social y política pública.

El "apoyo" no puede reducirse a un servicio transable. Es, ante todo, una relación social de interdependencia que produce bienestar y reconocimiento. En América Latina, la evidencia a finales de los noventa muestra que la familia -y dentro de ella, las mujeres- sigue siendo la principal proveedora del apoyo a los adultos mayores. [55].

Esa centralidad se encuentra bajo presión por urbanización acelerada, reducción del tamaño del hogar, mayor participación laboral femenina y migración interna. [56].

De ahí que la política de "apoyo" deba sostener el "apoyo familiar" en lugar de sustituirlo por institucionalización masiva. Cuidar a quien cuida se convierte en objetivo explícito y previo de la política, no en un complemento. Sin alivio a la mujer que presta el apoyo, no hay sostenibilidad del "apoyo familiar".

La propuesta plantea cuatro dispositivos articulados: formación breve y práctica para el "apoyo y atención en domicilio", visitas domiciliarias de enfermería, grupos de apoyo

mutuo y respiro programado para la persona cuidadora, incluyendo acompañamiento emocional y escucha activa.

Se propone un modelo de círculos concéntricos articulados: círculo cercano (familia), círculo comunitario (vecinos, voluntariado, organizaciones barriales) y círculo institucional (centros día, hogares noche, residencias y servicios domiciliarios). Cuando estos tres círculos operan en red, la persona mayor puede permanecer en su entorno con dignidad y la institucionalización se reserva como último recurso.

2. Centros para personas mayores: aprendizaje comparado y modelo de referencia.

Al momento de formular, Uruguay, con transición demográfica avanzada, había consolidado hogares de larga estadía regulados por el Ministerio de Salud Pública y experiencias de hogares de noche para personas en soledad. Argentina, a través del PAMI y municipios, había expandido desde principios de los noventa hogares de día y centros de día. Costa Rica desarrollaba hogares comunitarios y centros diurnos gestionados por asociaciones de bienestar con fuerte voluntariado.

Chile mantenía desde los ochenta residencias colectivas del Hogar de Cristo y hogares de noche. Brasil impulsaba centros de convivencia como espacios de promoción social. Colombia presentaba desarrollos de hogares día con cobertura desigual.

En este contexto comparado, cobra especial relevancia como modelo de referencia central la visita académica realizada por estudiantes del Máster OISS-Universidad de Alcalá de Henares al Centro San Camilo de los Religiosos Camilos, en Tres Cantos, Madrid, en julio de 2002.

El Centro San Camilo no es una experiencia más; es la ilustración práctica del modelo de cuidado y apoyo integral que se propone. Allí se observó un modelo que articula en un mismo complejo residencia asistida, centro de día para personas dependientes, unidad de cuidados paliativos y, de manera distintiva, un centro de escucha para acompañamiento emocional y duelo. Su lema, “cuidar y enseñar a cuidar, poniendo más corazón en las manos”, ilustra una cultura organizacional donde profesionales, familia y voluntariado cooperan para paliar la soledad, reconstruir historia personal y sostener vínculos. [55].

Este modelo demuestra que cuidar con escucha, con profesionalidad y con comunidad es viable y replicable en lo esencial: formación de cuidadores, respiro programado y atención al duelo y la soledad, no solo a la enfermedad.

3. Programas desde el "curso de vida"

Desde Elder y Baltes, la mejor intervención en la vejez comienza décadas antes. Se proponen tres programas articulados para evaluación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud y gobiernos locales.

a) Programa de promoción a lo largo de la vida: promoción de salud en escuela, trabajo y barrio, actividad física, alimentación equilibrada y fortalecimiento de vínculos sociales.

b) Programa de autonomía y participación: comprensión de la jubilación como transición y no como ruptura. Facilitar trabajo flexible, voluntariado cualificado y formación continua. Talleres intergeneracionales donde personas mayores enseñan oficios e historia local y jóvenes comparten competencias digitales.

c) Programa de protección económica multipilar: pilar público modesto focalizado con criterio de necesidad financiado con impuestos generales; pilar de ahorro obligatorio capitalizado bien regulado y de bajo costo; y pilar voluntario incentivado, sencillo y cercano, para trabajadores independientes e informales. Diversifica riesgos y evita dependencia de una sola fuente.

4. Auxilios económicos no contributivos: diseño y blindaje.

Se entiende por auxilios económicos no contributivos un conjunto de tres modalidades distintas de la pensión, que deben regularse de forma separada:

Los auxilios económicos no contributivos deben diferenciarse conceptualmente de la pensión. Mientras la pensión es un derecho derivado de cotizaciones, con requisitos de tiempo y monto mínimo atado al salario mínimo legal mensual vigente según artículos 35, 40, 48 y 65 de la Ley 100 de 1993, el auxilio es una transferencia solidaria, focalizada y condicionada a la verificación de necesidad.

Su diseño debe ser claro, modesto al inicio para ser sostenible y financiado exclusivamente con impuestos generales, no con recargos a la nómina que desestimulan la formalización.

(Modalidad 1) Transferencia monetaria con criterio de necesidad: para personas de 65 años y más sin ingreso ni pensión, focalizada mediante instrumento de identificación de pobreza. Monto uniforme en todo el territorio nacional, ajustado anualmente únicamente por variación del Índice de Precios al Consumidor para preservar valor real, de duración indefinida mientras subsista la condición de necesidad, vitalicia en ese sentido. No pensional.

Referencia adaptada: Bolivia con Bono Solidario (Bonosol) creado por Ley de Pensiones 1732 de 1996 y Decretos 24448, 24572 y 24625, como anualidad vitalicia para mayores de 65 años, primer pago en 1997, financiada con recursos de capitalización.

(Modalidad 2) Auxilio en servicios: paquete básico que incluye acceso a salud, medicamentos esenciales, apoyo y cuidado domiciliario, alimentación en centro día y transporte social. No es monetario.

(Modalidad 3) Apoyo directo a la familia que presta el "cuidado", como dicen los Camilos: apoyo en especie, capacitación certificada breve, respiro programado y acompañamiento emocional, siguiendo modelo de centro de escucha observado en el Centro San Camilo. Cuidar a quien cuida es parte central del auxilio.

Blindaje jurídico del auxilio.

Un aspecto crítico para Colombia es el blindaje jurídico del auxilio para evitar su asimilación a pensión. Deben diseñarse auxilios que, aunque sean de duración indefinida, no se asemejen al concepto de pensión, para evitar que mediante acción de tutela se pretenda equiparación al salario mínimo.

Se recomienda consagración legal expresa en la ley que cree el auxilio con los siguientes elementos: naturaleza jurídica como transferencia solidaria no salarial, no pensional. Fuente fiscal del presupuesto general; finalidad de alivio a pobreza extrema; criterio de necesidad verificable; monto determinado por sostenibilidad fiscal ajustado por IPC y no atado al SMLV; duración indefinida mientras subsista necesidad, revisable periódicamente, sin generar derecho pensional.

5. Cómo hacerla realidad en el corto plazo.

Sin esperar reformas estructurales, se puede avanzar en cinco líneas bajo el doble horizonte:

1) Ordenar lo existente mediante censo nacional de hogares día, hogares noche y residencias, con estándares mínimos de calidad y habilitación.

2) Poner en marcha la Modalidad 1 del pilar público, modesto, con criterio de necesidad en municipios priorizados por pobreza y envejecimiento.

3) Fortalecer regulación del ahorro obligatorio para transparencia y reducción de costos de administración.

4) Crear incentivos simples al ahorro voluntario y campañas pedagógicas sobre curso de vida en escuelas y centros de salud.

5) Crear en cada municipio la red de soporte a familias que prestan apoyo a adultos mayores prevista en la Modalidad 3, con formación y respiro, tomando como referencia pedagógica el centro de escucha y la formación de cuidadores del Centro San Camilo.

Todo con planeación de largo plazo, de cinco a seis décadas, como sugiere el Banco Mundial en su capítulo 9 sobre proyecciones actuariales.

Parte V

Historia de los intentos de reforma pensional

1998 - 2002

El sistema de pilares y propuesta de protección social

Índice

Capítulo 1 - Historia de las discusiones de reforma pensional durante el Gobierno de Andrés Pastrana Arango 1998-2002.

Capítulo 2 - Sistema de pilares, propuesta del Banco Mundial criticada y enriquecida.

Capítulo 3 - Diagnóstico sencillo y propuesta de pilares para Colombia.

Capítulo 4 - Propuesta de reforma de protección social para Colombia.

Parte V Historia de los intentos de Reforma pensional 1998-2002, sistema de pilares y propuesta de protección social

Introducción general - Parte V

Esta Parte V reconstruye la historia de las discusiones de reforma pensional durante el Gobierno de Andrés Pastrana Arango 1998-2002, presenta el sistema de pilares propuesto por el Banco Mundial, BM, criticado y enriquecido, expone un diagnóstico sencillo y formula la propuesta de pilares para Colombia y la propuesta de reforma de protección social.

La Parte V cierra el ciclo abierto en la Parte I con la crisis de 1993 y desarrollado en las Partes II a IV con antecedentes. Argumentos y balance crítico, para proponer una arquitectura institucional que articule lo contributivo y lo no contributivo, el cuidado y la solidaridad.

El hilo conductor de esta Parte no es la técnica actuarial aislada, sino la historia institucional de cómo una crisis fiscal anunciada como bomba pensional -carta de intención FMI, 3 de diciembre de 1999; Mesa de concertación del 2 de junio de 2000, Pacto Político y Social por las Pensiones de 2001- obliga a transitar del modelo dual paralelo competitivo de 1993 hacia un modelo de pilares complementarios.

Capítulo 1 - Historia de las discusiones de reforma pensional durante el Gobierno de Andrés Pastrana Arango 1998-2002

La historia de las discusiones de reforma pensional durante el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango, entre los años 1998 y 2002, comienza con la declaración pública de que las pensiones constituían una bomba de tiempo fiscal y termina con el retiro del proyecto de reforma radicado en diciembre de 2001, antes del 7 de agosto de 2002.

En el intermedio se desarrolló un proceso complejo de concertación que incluyó la creación, en junio del año 2000, de una mesa de concertación por la que pasaron dos equipos técnicos del Ministerio del Trabajo y uno del Ministerio de Hacienda y del DNP; y, paralelamente, se constituyó una mesa académica y ciudadana impulsada por la Universidad Nacional de Colombia bajo el nombre "La Reforma Pensional que necesita Colombia", conformada por la Corporación Viva la Ciudadanía, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y la Friedrich Ebert Stiftung de Colombia, FESCOL. [58].

Sección I. El punto de partida 1998-1999: La bomba pensional y la carta con el FMI

Desde principios del año 1999, el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango comenzó a hablar de la necesidad de una reforma pensional para nivelar las finanzas públicas y reducir el hueco fiscal. En poco tiempo, el tema adquirió carácter urgente y, bajo la inminencia de una bomba pensional, fue incluido dentro del menú de reformas a futuro en la carta de intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional.

Colombia solicitó la ayuda financiera al Fondo Monetario Internacional - FMI mediante una carta de intención enviada al Director Gerente Michel Camdessus, fechada el 3 de diciembre de 1999, en la cual se indicaban las acciones que pondría en marcha el Gobierno durante el periodo de aplicación del programa de ajuste 1999-2002, las reformas que se realizarían, junto con un cronograma detallado y la programación de exámenes periódicos hasta diciembre de 2002.

La idea inicial del Gobierno era llevar el proyecto de reforma pensional al Congreso a finales de 1999, pero la discusión de otras iniciativas lo postergó para marzo del año 2000.

El FMI avaló las iniciativas para hacer frente a la disminución del superávit del régimen del ISS: aumento en 5 años de la edad de retiro y del periodo de cotización, prolongación del periodo de referencia del ingreso base de liquidación, reducción de 50 a 20 SMLV de la exención del impuesto sobre la renta de jubilaciones, y refuerzo financiero de los regímenes exceptuados del magisterio y de Ecopetrol.

Sección II. La mesa de concertación del 2 de junio de 2000: Composición inicial

El día 2 de junio del año 2000, el Presidente Andrés Pastrana Arango creó la mesa de concertación de pensiones. La mesa estuvo presidida por la Ministra del Trabajo Gina Magnolia Riaño Barón, e integrada por el Ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo Salazar y por el Director del DNP Mauricio Cárdenas Santamaría, el Consejero Presidencial para Asuntos Sociales Mauricio Perfetti del Corral, con la asesoría técnica del economista Ulpiano Ayala.

En este marco, con el fin de "airear" la propuesta, el Gobierno creó una misión de expertos internacionales de organismos multilaterales, quienes se reunieron durante dos días con el equipo del Gobierno y plantearon las bondades de la propuesta del BM y las del régimen de ahorro individual y los problemas de los regímenes de reparto. Además, manifestaron que el BM continuaba trabajando el tema de los pilares y que se estaba consolidando una propuesta "multipilar".

En las discusiones internas del equipo del Gobierno se veían claramente dos posiciones. De una parte, el Ministerio de Hacienda y el DNP planteaban una reforma paramétrica que mantenía el sistema paralelo entre reparto-Prima media y Capitalización-Ahorro Individual. Por su parte, un grupo importante del equipo técnico del Ministerio del Trabajo planteaba un modelo de pilares que retomaba la propuesta del Banco Mundial expresada

en el libro "Envejecimiento sin crisis" y que recogía algunas de las sugerencias de la Comisión de Gasto Público de 1997. [56].

Además un sector del equipo técnico del Ministerio del Trabajo planteaba que todos los colombianos se debían afiliar al ISS por un salario mínimo, y lo que superara de ese monto se afiliarían simultáneamente a un Fondo privado de pensiones. Así, los dos regímenes pasarían de ser paralelos a complementarios. Las cabezas del proceso, Mauricio Perfetti y Ulpiano Ayala, intentaban conciliar las dos posiciones.

Sección III. Crisis política en Colombia (abril-julio de 2000)

Simultáneamente a la existencia de las mesas de concertación, se presentó una crisis política en el país porque el Presidente de la República había anunciado un referendo para pedir la revocatoria del Congreso de la República. El anuncio generó una fuerte confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo y puso en tensión la gobernabilidad. La crisis política condicionó el trámite de todas las reformas estructurales, incluida la pensional, pues el Gobierno necesitaba mayorías en el Congreso para aprobarlas mientras impulsaba un mecanismo que buscaba revocarlo.

Al final se hizo un acuerdo con el Partido Liberal comandado por Horacio Serpa Uribe. Ese acuerdo político permitió superar la crisis del referendo y recomponer la relación entre el Gobierno y el Congreso. Como parte del acuerdo, todo el gabinete renunció el 12 de julio del año 2000. Renunciaron la Ministra del Trabajo Gina Magnolia Riaño Barón, el Ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo Salazar y el Director del DNP Mauricio Cárdenas Santamaría, entre otros miembros del gabinete.

Sección IV. El relevo del 12 de julio de 2000 y el segundo equipo de reforma pensional

El Presidente Pastrana, buscando una alianza con el Partido Liberal y con los sindicatos, nombró como Ministro de Trabajo al sindicalista Angelino Garzón, como Ministro de Hacienda a Juan Manuel Santos Calderón, del Partido Liberal. Posteriormente nombró como Director del DNP a Juan Carlos Echeverry Garzón. [58].

En la práctica, las mesas de concertación de pensiones iniciaron con un equipo de ministros de Trabajo, Hacienda y DNP conformado por Gina Magnolia Riaño Barón, Juan Camilo Restrepo y Mauricio Cárdenas, con el Consejero Mauricio Perfetti del Corral y el asesor Ulpiano Ayala y el apoyo del DNP.

A partir del 13 de julio y durante el mes de agosto continuaron con otro equipo conformado por Angelino Garzón, con su equipo de pensiones integrado por el ex Ministro Camilo González Posso y el doctor Javier Parga, el Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos y, posteriormente como Director del DNP Juan Carlos Echeverry. [59].

Este segundo equipo del Ministerio de Trabajo, bajo la conducción del Ministro Angelino Garzón y el D Javier Parga, durante el proceso de empalme con el equipo saliente en julio de 2000, manifestaron que en lo que tenía que ver con el tema de pensiones y una eventual reforma pensional, estaban de acuerdo con lo manifestado por algunos sindicatos y centrales de trabajadores en la mesa de concertación, que se fortaleciera el ISS y se dejara nuevamente en Colombia solo el régimen de reparto público o Prima Media.

A partir de esas afirmaciones se intuía entonces que el nuevo equipo del Ministerio de Trabajo iba a trabajar una propuesta diferente a a la que habían trabajado el Consejero Presidencial Mauricio Perfetti, Ulpiano Ayala y el DNP y además diferente también de la que internamente había trabajado el equipo del Ministerio del Trabajo en cabeza de la Dra Gina Riaño y con el apoyo del Presidente del ISS, D Jaime Arias.

Sección V. Primera "ventilación" de una propuesta de pilares

Como se explicará más adelante en ésta tesis, la primera vez que salió a flote el modelo de pilares fue en una reunión con asesores del Banco Mundial. A partir de l bibliografía que se consiguió en ese momento (libro Envejecimiento sin Crisis) el equipo técnico del Ministerio del Trabajo de la época de la Sr ministra Gina Riaño, y del cual formaba parte Gustavo Riveros, empezó a trabajar la posibilidad de un modelo de pilares para Colombia. Por su lado, un grupo de técnicos del ISS, con el apoyo directo del Presidente del ISS, D Jaime Arias, encabezado por el actuario Walter Orozco, también empezó a trabajar el tema.

En el proceso de consolidar la propuesta de pilares, se hizo el cambio de ministros de Hacienda y de Trabajo, e ingresaron al gabinete los Drs Juan Manuel Santo Y Angelino Garzón. No obstante lo anterior y a pesar de que hubo cambios en el equipo técnico del Ministerio de Trabajo, el ISS y algunos funcionarios del Ministerio de Trabajo siguieron madurando la propuesta de pilares.

Por lo anterior no es raro que en el mes de octubre del año 2000 el Presidente del ISS D. Jaime Arias, en entrevista a la revista Semana haya lanzado la propuesta de pilares y hubiese contado con el apoyo del Ministro Garzón.

Reforma pensional basada en pilares de octubre de 2000 Lo dicho por el Ministro de Trabajo y por el Presidente del ISS según Revista Semana del 26 de octubre de 2000

Revista Semana, edición del 26 de octubre de 2000, artículo "Pensiones ¿en quién confiar?".

Contexto pensional según Revista Semana

Según la revista Semana, el mes de octubre de 2000 constituye un punto de inflexión en la historia reciente de la seguridad social colombiana. En un contexto de déficit fiscal

creciente y de agotamiento del modelo dual paralelo instaurado por la Ley 100 de 1993, el ministro de Trabajo, Angelino Garzón, presentó una propuesta que pretendía transformar de manera estructural el sistema de pensiones.

La Ley 100 había creado un sistema dual y paralelo: por una parte, el régimen de prima media administrado por el ISS y por las cajas públicas; por otra, el régimen de ahorro individual con solidaridad administrado por las administradoras de fondos de pensiones (AFP). El afiliado podía elegir libremente entre ambos regímenes.

Según Semana, la crisis pensional continuaba sin resolverse, especialmente en el sector público. El mismo ISS había continuado creciendo y afiliando trabajadores, lo cual había aumentado su pasivo, mientras que las múltiples cajas públicas y municipales no habían acumulado reservas. A ello se sumaba la persistencia de los regímenes de excepción de Ecopetrol, del magisterio y de las Fuerzas Militares. Según la revista el pasivo pensional nunca se había fondeado adecuadamente y los recursos provenientes de las privatizaciones o de las rentas petroleras se habían gastado en otros fines.

En el presupuesto nacional de ese año, el déficit de caja para pagar las pensiones ascendía a cerca de 4, 2 billones de pesos, equivalente al 2, 4% del producto interno bruto (PIB), con proyección de alcanzar el 3, 5% en diez años solo por las pensiones de los servidores públicos.

Lo dicho por Angelino Garzón sobre el sistema de pilares según Revista Semana

La iniciativa del ministro Garzón, tal como la describe la Revista Semana, consistía en abandonar el paralelismo de los dos regímenes y fusionarlos en un sistema dual complementario y obligatorio de dos pilares. La fórmula propuesta establecía que todos los trabajadores, sin excepción, deberían dividir sus cotizaciones entre los dos modelos: una parte, hasta por tres salarios mínimos, se dirigiría al modelo de prima media (ISS), y el excedente se depositaría en una cuenta de ahorro individual (AFP). Como lo sintetizó la prensa de la época, se trataba de un sistema de pilares donde se cotiza según el ingreso.

Con ello, el Gobierno buscaba dos objetivos de corto plazo. En primer lugar, utilizar los ahorros acumulados en los fondos privados, que ya ascendían a 7 billones de pesos y que pertenecían a 3, 8 millones de afiliados, para financiar el déficit de caja. En efecto, al forzar a que los trabajadores con menos de tres salarios mínimos cotizaran al primer pilar, los fondos privados perderían más de tres millones de afiliados, y cerca de 6 billones de pesos, casi el 90% del valor del sistema privado, quedarían en el nuevo fondo solidario de prima media (ISS). En segundo lugar, fortalecer el principio de solidaridad entre generaciones, de modo que los jóvenes activos pagaran las pensiones de los mayores que se iban retirando.

Las primeras evaluaciones actuariales citadas por Semana fueron contundentes: el costo de cambiar el sistema y de poner a todo el mundo en un sistema solidario llegaba al 90% del PIB en valor presente, es decir, unos 156 billones de pesos de deuda adicional.

La crítica central que recoge Semana consistía en que se resolvería un problema de caja en el presente, pero se agravaría el desequilibrio estructural en el futuro, porque los sistemas de prima media no se financian a largo plazo cuando la población envejece y la relación entre trabajadores activos y pensionados se deteriora.

La presidenta de Asofondos, Leonor Montoya, advirtió, según Semana, que la modificación radical de las reglas de juego pondría en riesgo más de 300 millones de dólares de inversión extranjera y reduciría el valor de las AFP a una décima parte.

Lo dicho por el Presidente del ISS sobre la reforma por pilares según Revista Semana
En la Presidencia del ISS ya estaba el doctor Jaime Arias Ramírez. Según la información recogida en el análisis de la Revista Semana, lejos de oponerse a la idea de los pilares, su postura coincidió, en lo esencial, con la del ministro Angelino Garzón.

La Revista Semana describe que la Presidencia del ISS compartía la necesidad de avanzar hacia el sistema de dos pilares y que su coincidencia con Garzón no era menor en el contexto de octubre de 2000.

Desde el punto de vista doctrinal, al coincidir con Garzón en el sistema de dos pilares, la Presidencia del ISS se alejaba de la defensa ortodoxa del reparto puro y se acercaba a una concepción mixta, donde la solidaridad se concentra en los primeros tres salarios mínimos y la capitalización individual opera en el excedente.

Este recuento de mi parte sobre lo ocurrido durante ese período, tiene diferentes miradas y versiones. Por ejemplo el periódico El Tiempo nos presenta una versión del tema.

“Los secretos de la negociación”.

Jacqueline Guevara Gil, Redactora de El Tiempo, 11 de Nov 2001

“Un primer borrador de lo que podía ser la reforma se elaboró hace dos años con la participación de Mauricio Perfetti y Ulpiano Ayala, investigadores de Fedesarrollo, y el impulso del entonces director del DNP Nacional, Jaime Ruiz”.

“La propuesta era radical: las mujeres a jubilarse a los 60 años y los hombres a los 65. No más regímenes de transición. Además, el número de semanas cotizadas subía a 1.300 y, a partir de la aprobación de la ley, se disminuía en 20 por ciento el monto de la pensión y se le daba muerte lenta al Seguro Social”.

“Ese borrador comenzó a hacer carrera con el respaldo de Planeación. Pero se le interpuso un proyecto elaborado el año pasado (2.000) por el Ministerio de Trabajo que consistía en un sistema en el cual los trabajadores con menos de cuatro salarios mínimos se quedarían

en el Seguro Social y los demás se trasladarían a los fondos privados de pensiones. En otras palabras, Garzón iba tras el 80 por ciento de la mano de obra. Y condenaba a los fondos privados a quedarse con el 20 por ciento".

Resumiendo, según El Tiempo (2001) en el año 2000 se tenía una propuesta que consistía en que los trabajadores que devenguen menos de 4 SMLV) se quedarían en el Seguro Social y los demás se trasladarían a los Fondos privados.

En este marco mostrado anteriormente, y como lo insistiré más adelante, mi propuesta, como autor de esta tesis, es que las cotizaciones por un (1) SMLV obligatoriamente se harían en el ISS (Pilar 2) y en el Pilar 3 se cotizaría al RAIS por todo lo que supere 1 SMLV y hasta veinticinco (25) SMLV. Teniendo en cuenta que el 80% de los cotizantes está por debajo de 2 SMLV, con mi propuesta el flujo a las AFP no se perdería y el ahorro privado se mantendría.

Sección VI. El trámite 2000-2001 y el Pacto Político y Social por las Pensiones

A finales de marzo del año 2001 se anunció lo que el Ministro de Trabajo llamó el "Pacto Político y Social por las Pensiones", que con la concurrencia de todos los sectores tuvo su primera reunión y acordó que se nombraba otra comisión de siete miembros, elegida por los sectores gremiales, políticos, sindicales y de Gobierno, para llevar conclusiones a la gran comisión y presentar el proyecto el 20 de julio del año 2001.

El Tiempo tituló "Nueva Tregua a Pensiones" en marzo de 2001, y dijo: "A finales de marzo de 2001 se anunció lo que el ministro de Trabajo Angelino Garzón llamó el "Pacto Político y Social por las Pensiones", que con la concurrencia de todos los sectores de la sociedad tuvo su primera reunión hoy para concluir que "nombra otra comisión para discutir de nuevo propuestas para la reforma"". [60].

Y continúa: "Para discutir sobre estas bases el gobierno decidió ayer nombrar otra comisión que tendrá siete miembros, la cual será elegida por los sectores gremiales, políticos, sindicales y de gobierno para estudiar el tema y llevar conclusiones a la gran comisión original que se reunió hoy para presentar el proyecto el próximo 20 de julio".

Según el periódico El Tiempo, el Presidente Andrés Pastrana Arango, al instalar el Pacto dijo: "Yo no puedo dormir sobre una bomba para dejar que estalle en manos de mi sucesor, sea quien fuere, en perjuicio de todos los colombianos", marzo 2001.

El tire y afloje de 2001 entre Hacienda y Trabajo según El Tiempo: Ese nuevo proceso que reinició en el mes de marzo de 2001, se convirtió según el periódico El Tiempo, en El tire y afloje de 2001 entre Hacienda y Trabajo. Así describió el periódico el debate entre los dos ministerios durante el primer semestre de 2001. El Tiempo lo tituló, "El tire y afloje de la reforma pensional apenas comienza".

El Ministro de Trabajo, Angelino Garzón, por su parte, aseguró que aún no estaba definido el proyecto que el Gobierno llevaría al Congreso en la próxima legislatura porque en los temas más álgidos relacionados con cotización, beneficios, edad de jubilación y requisitos el debate se había profundizado.

Ya el Ministerio de Hacienda y el DNP habían sido muy claros al explicar los principios generales que, a su juicio, debía llevar la reforma pensional. Mantener el sistema dual y el principio de la solidaridad; garantizar la sostenibilidad financiera en el largo plazo y buscar equidad entre los distintos regímenes especiales, son las bases que han expuesto el Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos y Juan Carlos Echeverry del DNP. Para estos dos funcionarios el déficit de pensiones es insostenible desde el punto de vista fiscal. [59].

Por su parte, el Ministro Angelino Garzón señaló que lo importante no es aumentar la edad de jubilación o reducir los beneficios, como han sostenido precisamente los despachos de Hacienda y Planeación, sino ampliar la cobertura de pensiones para cerca de 12 millones de colombianos que aún están por fuera del sistema.

Si bien en un principio el Ministro de Trabajo planteó la posibilidad de implementar un sistema de pilares, en el cual podrían convivir los regímenes actuales y se crearía una especie de plan de beneficios escalonado de acuerdo con los ingresos de cada trabajador, dicha propuesta tampoco se hizo oficial.

Este esquema se había planteado hacía varios meses, incluso, cuando apenas comenzó la discusión en las mesas de concertación laboral. De otra parte el actual Secretario General de la CEPAL y ex Ministro de Hacienda de Colombia, José Antonio Ocampo, consideraron que habría que conciliar las dos posiciones, pues hay un problema de cobertura que hay que atender. También, se debía frenar el problema fiscal que las pensiones estarían ocasionando.

En la misma época, el Gobierno reconoció que el ISS se "comería" el 82% de los rendimientos financieros en el año 2000 y afrontaría por primera vez déficit corriente en el año 2001. Con reservas que se agotarían hacia el año 2008.

Por ello, el Ministerio de Hacienda y el DNP defendían aumentar la cotización en un punto porcentual, lo que la elevaría a 14.5%, medida de la que el Ministro del Trabajo Angelino Garzón no era partidario, según reportó El Tiempo en su nota titulada "Lista Reforma Pensional", de mediados de 2001.

A pesar de que la propuesta del Ministerio de Trabajo era de pilares, al final el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo conciliaron una propuesta paramétrica. Esta conciliación se dio en medio del "tire y afloje". Lo cierto de todo es que el Ministro de Trabajo y el de Hacienda tuvieron que unificar sus posiciones y anunciaron que diseñarían un plan para hacer una elaboración conjunta del proyecto, como lo consignó El Tiempo.

Los contenidos principales de la propuesta conciliada fueron: subir la edad de jubilación en 5 años para hombres y mujeres, quedando en 65 y 60 años respectivamente (Periódico El Tiempo: "Lista reforma Pensional). Aumentar las semanas cotizadas a 1.300 y reducir beneficios, y subir la cotización del 13, 5% al 14% de manera escalonada. Restringir la posibilidad de traslado entre regímenes a los primeros 10 años de cotización para evitar el riesgo moral en contra del fisco y establecer que el ingreso base de liquidación sería el promedio de los salarios cotizados durante toda la vida laboral del trabajador. Y adelantar el periodo de transición del año 2014 previsto en la Ley 100 al año 2009.

Sección VII. El espacio académico y ciudadano: "La Reforma Pensional que necesita Colombia"

Paralelamente a la mesa del Gobierno, la Universidad Nacional de Colombia creó un espacio académico y ciudadano denominado "La Reforma Pensional que necesita Colombia", conformado por la Corporación Viva la Ciudadanía, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, y la Friedrich Ebert Stiftung de Colombia, FESCOL. [58].

Esta mesa se constituyó en el antecedente académico y ciudadano más importante del periodo y fue el espacio en el que el profesor Stefano Farné elaboró un documento para el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, titulado "Enfoques institucionales sobre sistemas pensionales", escrito en julio del año 2001, que sistematiza los modelos de pilares múltiples de la Organización Internacional del Trabajo y del Banco Mundial (Documento al cual tuve acceso el 26 de junio de 2002) [6].

Sección VIII. Radicación de diciembre de 2001 y eventual retiro antes del 7 de agosto de 2002

A manera de anécdota se recuerda que la noche del martes 6 de noviembre del año 2001, los Ministros de Hacienda, Juan Manuel Santos y de Trabajo, Angelino Garzón, llegaron a un acuerdo global sobre el contenido del proyecto de reforma pensional que se presentaría al Congreso antes del 15 de diciembre del año 2001. [59].

Determinaron proponer un aumento de dos puntos porcentuales en las cotizaciones y unificar en 5, 7 millones de pesos la mesada máxima para pensionados públicos y privados. El aumento de los aportes se haría de la siguiente manera: un primer aumento de un punto porcentual a partir de la aprobación del proyecto; luego, a partir del año 2005 se aumentaría 0, 25 puntos cada año durante cuatro años, o sea, un punto más.

Actualmente la cotización es del 13, 5% del sueldo y corre por cuenta del empresario, que coloca 10, 2% y el trabajador que aporta 3, 3%. En esa misma proporción se repartiría el

nuevo aumento de dos puntos. Se acordó también la creación de un Fondo para garantizar la subsistencia a más de 500.000 ancianos indigentes (artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993), que se nutriría con un aporte adicional de los trabajadores de mayores ingresos. El proyecto establecería asimismo que el tope de 20 SMLV, 5, 7 millones de pesos, en las mesadas para los pensionados del sector privado se extienda a todos los servidores del sector público.

El Periódico El Tiempo del día 7 de noviembre de 2001 tituló: "Lista la reforma", e indicó: "El Gobierno convocará para el martes próximo el Pacto Social y Político, organismo integrado por empresarios, trabajadores, partidos políticos y funcionarios oficiales. Solo entonces se revelará el contenido total del acuerdo, que será plasmado en proyecto de ley."

Continuando con la anécdota se recuerda que el anuncio de acuerdo se hizo la noche del martes 6 de noviembre de 2001, después de la reunión de conciliación en el despacho del Ministerio de Hacienda entre Juan Manuel Santos Calderón y Angelino Garzón, tras un principio de acuerdo alcanzado el domingo en la noche en la residencia de Santos que se había roto horas después y que finalmente logró humo blanco.

En diciembre del 2001 se radicó el proyecto de reforma pensional en el Congreso de la República. Ante el comienzo de un año preelectoral y sin lograr la concertación en el Pacto Político y Social con empresarios y trabajadores, muchos sectores ven pocas posibilidades de aprobación antes de terminar la actual administración (Próximo 7 de agosto de 2002).

El Gobierno de Pastrana dejó como herramienta de trabajo el modelo desarrollado durante los últimos dos años por el DNP y los documentos que reposan en el archivo de los Ministerios de Trabajo y Hacienda sobre. Las mesas de concertación que iniciaron el 2 de junio de 2002.

De otra parte se destacan los aportes de la mesa académica "La Reforma Pensional que necesita Colombia" convocada por la Corporación Viva la Ciudadanía, el CID y la Friedrich Ebert Stiftung, FESCOL. [58].

Sección IX. Balance

La historia entre 1998 y 2002 muestra un abanico completo: se inicia con la declaración de la "bomba pensional" y la inclusión de la reforma en la carta de intención con el FMI del 3 de diciembre de 1999.

Pasa por la creación de la mesa de concertación del 2 de junio del año 2000 con la Ministra Gina Magnolia Riaño Barón.

El Ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo Salazar y el Director del DNP Mauricio Cárdenas Santamaría, quedan en medio de la crisis política del referendo para la revocatoria del Congreso.

Continúa con el acuerdo con el Partido Liberal comandado por Horacio Serpa Uribe y la renuncia de los ministros el 12 de julio del año 2000.

Sigue con el relevo del 13 de julio en adelante con el Ministro Angelino Garzón, el Ministro Juan Manuel Santos Calderón y el Director Juan Carlos Echeverry. Atraviesa el tire y afloje de 2001 entre Hacienda y Trabajo documentado por El Tiempo entre marzo y noviembre de 2001 y la creación de una comisión de siete miembros y el 6-7 de noviembre de 2001 el acuerdo global de los dos ministros. [59].

Culmina con la radicación en diciembre del año 2001 y el eventual retiro antes del 7 de agosto del presente año 2002, dejando el diagnóstico de insostenibilidad del sistema y a mi juicio particular deja la necesidad de pasar de un modelo paralelo competitivo (Mesa -Lago) a un modelo de pilares complementarios, sugerido por varios analistas y el cual retomo para esta tesis.

De este modo, en la práctica existieron dos agendas irreconciliables en 2000-2001. La agenda fiscal de Hacienda y DNP buscaba cerrar el hueco fiscal pensional (pasivo de 192% del PIB en VPN horizonte 2000-2050 en billones de 2001) mediante aumento de edad, semanas y reducción de beneficios, y la agenda de cobertura del Ministerio del Trabajo buscaba ampliar la afiliación a cerca de 12 millones de colombianos por fuera del sistema con 60% de informalidad a junio de 2000.

La propuesta paramétrica conciliada en 2001 que mantuvo el sistema dual paralelo fue "fiscalista" y no resolvió cobertura. Por ello, la propuesta de pilares complementarios es distinta a la conciliada por el Gobierno en noviembre de 2001. Mi tesis propone pasar de un sistema paralelo competitivo (RPM vs RAIS) a un modelo mixto integrado complementario, donde el RAIS y el RPM son complementarios y no competitivos. Todos los colombianos con actividades o trabajos “formales” deben cotizar por un SMLV en RPM (Pilar 2, administrado por el ISS) y lo que supere de un 1 SMLV hasta 25 SMLV va al RAIS. Se recuerda que actualmente el tope de cotizaciones a pensiones vigente a 2002 es de 20 SMLV, según el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, pero esta tesis propone subir ese tope a 25 SMLV para que sea más coherente con la escala de salarios de Colombia y para que las cotizaciones tengan alguna relación con los salarios devengados.

Capítulo 2 - Sistema de pilares, propuesta del Banco Mundial criticada y enriquecida

Introducción

Averting the Old Age Crisis del Banco Mundial (1994) (Envejecimiento sin Crisis) propuso pilares múltiples y provocó un debate global sobre mitos y realidades pensionales.

El capítulo recupera esa propuesta del Banco Mundial de 1994, sus críticas y sus aportes al caso colombiano. [56].

A partir del documento original de 1994, el BM propuso tres pilares con funciones diferenciadas. El primer pilar es público, de beneficio definido y de reparto. Se financia con cotizaciones sobre la nómina y es administrado por el Estado. Cumple una función redistributiva y de seguro social obligatorio.

El segundo pilar es privado, de contribución definida y de capitalización obligatoria, con cuentas individuales administradas por el sector privado bajo regulación estatal. Cumple una función de ahorro obligatorio y de suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida. El tercer pilar es voluntario, de ahorro individual u ocupacional, flexible y discrecional. La idea central del modelo de 1994 es la diversificación de los riesgos entre pilares con diferente financiamiento y administración.

Desde que el Banco Mundial presentó su documento, muchos analistas han estudiado y han enriquecido dicha propuesta.

Entre los análisis se encuentran los de Estelle James en 1994, 1995 y 1998, quien señala la separación de las funciones de redistribución y de ahorro. Dimitri Vittas en 1993, 1995 y 1999, quien concluye que la capitalización desarrolla el mercado de capitales. Peter Diamond en 1993 y 1996, quien acepta la combinación de solidaridad y de eficiencia. Carmelo Mesa-Lago en 1997 y 2000, quien concluye que el modelo mixto integrado de Argentina en 1994 y de Uruguay en 1996 es más estable que el modelo sustitutivo. Y Andras Uthoff en 1995 y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL en 1998 que hablan sobre la adaptabilidad a cada país.

Todos reconocen que el enfoque “multipilar” requiere ajustes según las condiciones iniciales de cada país.

En Colombia, a mediados del año 2000, el Gobierno Nacional convocó a unas mesas de concertación sobre el tema de las pensiones. La mesa de pensiones fue liderada por la entonces ministra de Trabajo Gina Magnolia Riaño. El vocero por parte de la Presidencia fue el consejero social Mauricio Perfetti y el asesor principal de esta mesa fue Ulpiano Ayala de Fedesarrollo.

Para fortalecer la futura propuesta del Gobierno Nacional, se realizaron unas reuniones cerradas con expertos del Banco Mundial y de otros organismos internacionales. A dichas reuniones asistieron, además de Mauricio Perfetti y Ulpiano Ayala, la investigadora de Fedesarrollo Blanca Zuluaga y, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Director General de Prestaciones Económicas y Servicios Sociales Complementarios Gustavo Riveros Aponte y algunos técnicos del Ministerio de Hacienda. En dichos eventos cerrados, varios de los invitados hicieron referencia a un evento realizado por el BM en el año 1999,

en el cual se hicieron observaciones de fondo a los planteamientos de “Envejecimiento sin Crisis” del BM año 1994 y además los economistas Joseph Stiglitz y Robert Holzmann hicieron una propuesta relacionada con el enfoque multipilar.

Sección I. La tipología de las reformas según Mesa-Lago

Mesa-Lago propone una tipología de las reformas al sistema de pensiones realizadas en la región que es adoptada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y por todos los autores posteriores. La tipología distingue tres modelos generales según la forma en que se privilegia el pilar de ahorro obligatorio individual.

El modelo sustitutivo cierra el sistema público de reparto y lo sustituye por uno privado de capitalización individual. Ejemplos de este modelo son Chile en 1981, Bolivia en 1997, México en 1997 y El Salvador en 1998. El modelo paralelo mantiene el sistema público y crea uno privado que compite con él, de modo que el trabajador elige entre ambos. Ejemplos de este modelo son Perú en 1993 y Colombia en 1994. El modelo mixto integrado mantiene un primer pilar público de reparto que otorga una pensión básica y crea un segundo pilar privado de capitalización que es complementario y no excluyente. Ejemplos de este modelo son Argentina en 1994 y Uruguay en 1996, y luego Costa Rica en 2001.

Sección II. Mesa-Lago: el modelo pretendidamente universal no es reproducible

Mesa-Lago describe el modelo pretendidamente universal del Banco Mundial basado en la experiencia chilena. Señala que la mayoría de los países latinoamericanos tienen factores institucionales diversos a los de Chile, lo que hace difícil su reproducción integral. A continuación, sintetiza y compara las estrategias propuestas por la Organización Internacional del Trabajo y por el BM.

Mesa-Lago identifica seis disyuntivas centrales del debate. La primera se refiere a los objetivos sociales frente a los objetivos económicos. La segunda, al perfeccionamiento frente a la reforma estructural. La tercera, al reparto frente a la capitalización. La cuarta, a lo público frente a lo privado. La quinta, a la solidaridad frente a la equivalencia. La sexta, a la uniformidad frente a la diversidad. Existe consenso en el diagnóstico de los defectos del sistema público, pero no existe consenso en las soluciones.

Mesa-Lago identifica que la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial propusieron sistemas multipilares, aunque las diferencias se encuentran en el segundo pilar. Mientras que el BM sugiere la administración privada de los Fondos con regulación estatal, con contribuciones definidas, la Organización Internacional del Trabajo sugiere la administración pública de los Fondos a cargo de un seguro social, con financiamiento colectivo y con solidaridad. Esta diferencia es clave para entender la crítica sobre la adaptabilidad a cada país.

Sección III. Uthoff: llama a examinar los argumentos con atención por sus costos

Andras Uthoff advierte que, al reformar los sistemas de pensiones, los argumentos que se utilicen deben examinarse con atención, por cuanto las modificaciones pueden tener importantes costos económicos, sociales y políticos.

Esos compromisos se refieren a seis aspectos críticos.

El primero es el grado en que los beneficios que otorga el sistema y la administración de sus Fondos de reserva queden aislados del proceso político.

El segundo es la necesaria regulación y supervisión de los mercados con los cuales el sistema interactúa para intermediar financieramente sus Fondos.

El tercero es la adecuada combinación de recursos fiscales y de excedentes de Fondos previsionales que se destinarán a pagar la deuda contraída con el sistema antiguo y las pensiones mínimas.

El cuarto es la provisión de esquemas de seguros contra contingencias de invalidez y de sobrevivencia y contra las posibles fluctuaciones del mercado financiero, así como la opción de rentas vitalicias.

El quinto es la necesidad de suministrar información para que los afiliados tomen sus decisiones individuales en plena libertad. El sexto es la garantía de un mercado de capitales con una combinación adecuada de instrumentos financieros que protejan al sistema contra los riesgos de la inflación.

Sección IV. Cobertura segmentada y heterogeneidad productiva

Para proveer ingresos ante eventos de invalidez, de vejez y de muerte del perceptor principal de ingreso, los sistemas de pensiones en América Latina se han organizado bajo esquemas contributivos tripartitos, con aportes de los empleadores, de los empleados y del Estado. Con ellos se han creado Fondos de Reparto de Prima Media Escalonada para "sistemas de ahorro intergeneracionales" en su mayoría administrados por entidades públicas conocidas en casi toda Latinoamérica como "Seguros Sociales".

La cobertura de estos sistemas ha sido segmentada debido a diseños de programas de acuerdo con la categoría ocupacional y con los sectores de actividad. También es muy baja como consecuencia de la heterogeneidad productiva de las economías latinoamericanas, cuya característica principal es que un porcentaje significativo de su mercado de trabajo está compuesto por sectores de subsistencia.

De igual forma, baja productividad y de acceso precario e inestable a relaciones comerciales y financieras.

Sección V. Las reformas no han mejorado la cobertura y reproducen desigualdades

Las reformas estructurales de los años ochenta y noventa han intentado superar estos problemas mediante el mejoramiento de los sistemas contributivos para promover la movilidad de la mano de obra a través de sistemas únicos y con portabilidad de derechos. También han intentado incentivar la participación de los trabajadores sin relación de dependencia mediante contratos individuales de ahorro.

Sin embargo, no se han observado resultados importantes en materia de cobertura. Por el contrario, al dejar la responsabilidad exclusiva de su protección al trabajador individual, se han reproducido las desigualdades del mercado de trabajo. En particular, se ha discriminado contra las mujeres, que trabajan de manera más esporádica, que son discriminadas en el trabajo, que se jubilan antes y que tienen una mayor longevidad. El principal desafío es incluir el financiamiento solidario para combinar esquemas contributivos y no contributivos bajo la lógica de la seguridad social.

Sección VI. Mesa-Lago entre 1997 y 2001: el modelo mixto es más estable

Entre 1997 y 2000, Mesa-Lago evalúa los costos fiscales de la transición y concluye que el modelo mixto integrado de Argentina en 1994 y de Uruguay en 1996 es más estable que el modelo sustitutivo (Chile).

Argentina crea la Prestación Básica Universal como pilar básico solidario no contributivo, la Prestación Adicional por Permanencia de reparto y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones de capitalización complementarias, y un tercer pilar voluntario. Uruguay mantiene la pensión no contributiva por vejez como pilar básico, el Banco de Previsión Social-BPS- de reparto hasta un tope y las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional de capitalización por encima de ese tope, como complementarios.

Mesa-Lago señala que, durante el período 1994 a 2001, solo siete países cumplen con un pilar básico no contributivo más reparto y capitalización complementarios y un tercer pilar voluntario. Esos países son Argentina, Uruguay, Bolivia con el Bono Solidario, Hungría, Polonia, Suecia y Costa Rica. Todos siguen el modelo del Banco Mundial de 1994 pero con un pilar básico solidario no contributivo, que Mesa-Lago denomina “noncontributory basic pensión” y que es el antecedente de lo que Robert Holzmann y Joseph Stiglitz proponen como “noncontributory pillar”.

Sección VII. La adaptabilidad a cada país: propuesta de la CEPAL en 1998

Mesa-Lago concluye que, así como las estrategias rígidas y generales son de difícil aplicabilidad, es también necesario evitar los diseños ad hoc que ignoren las enseñanzas que ha dejado la experiencia. Convendría desarrollar una tipología por grupos de países

que tengan características comunes, institucionales y de seguridad social, y, sobre esa base, elaborar un modelo de reforma general para cada grupo. Esta propuesta es recogida por la CEPAL en 1998 en el Panorama Social de América Latina y en el documento serie Políticas Sociales No 36 donde se hace un análisis del caso colombiano.

Sección VIII. La reconsideración del Banco Mundial: Stiglitz y Holzmann en 1999 y 2001

Entre el 14 y el 15 de septiembre de 1999, se reunió en Washington D. C. en la sede del Banco Mundial, la conferencia internacional New Ideas About Old Age Security. El encuentro fue convocado para revisar, cinco años después de la publicación de Averting the Old Age Crisis, los supuestos que habían orientado las reformas de pensiones en el mundo.

La ponencia central fue presentada por Peter R. Orszag y Joseph E. Stiglitz, con el título Rethinking Pensión Reform: Ten Myths About Social Security Systems.

El documento constituye una crítica sistemática a la interpretación que se había hecho del modelo de tres pilares de 1994. Los autores advierten que el enfoque delineado en Averting es, en principio, lo suficientemente amplio para reflejar cualquier combinación de respuestas. Que, en la práctica, el modelo del Banco Mundial ha sido interpretado como una constelación específica: un pilar público de reparto de beneficio definido, un pilar privado obligatorio de contribución definida y un pilar voluntario privado.

Robert Holzmann, entonces responsable del sector de protección social del BM participó como comentarista y como autor de la ponencia que daría el marco conceptual posterior. Su texto The World Bank Approach to Pensión Reform, circulado como documento de discusión en 1999 y publicado en 2000, propone una lectura flexible del esquema multipilar.

Ese texto, junto con la ponencia de Orszag y Stiglitz, fue incluido en el volumen colectivo editado por ambos autores en febrero de 2001, New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pensión Systems in the 21st Century. Que recoge las actas de la conferencia de 1999 y constituye la reconsideración oficial del enfoque del Banco Mundial.

Sección IX. El pilar no contributivo para el alivio de la pobreza

Holzmann plantea que todo sistema de pensiones debe tener elementos que provean seguridad básica de ingreso y alivio de la pobreza a lo largo de toda la distribución del ingreso. En su enfoque, el Banco Mundial apoya un sistema compuesto por una combinación de elementos, entre los cuales se encuentra un pilar no contributivo en forma de pensión social o asignación universal que provee un nivel mínimo de protección financiado con impuestos generales. [56].

A diferencia del primer pilar contributivo, que está vinculado en diversos grados a los ingresos y busca reemplazar una porción del ingreso previo, el pilar no contributivo no exige historia de cotizaciones. Su financiamiento proviene de los impuestos generales y puede adoptar la forma de pensión social universal, pensión focalizada por comprobación de medios o asistencia social general. Su objetivo primario es extender la seguridad de ingreso en la vejez a todos los ancianos, especialmente a aquellos con bajos ingresos de por vida o que solo participan marginalmente en la economía formal.

Sección X. El reconocimiento del apoyo familiar

La segunda ampliación que propone Holzmann es el reconocimiento del apoyo familiar. En su descripción del sistema multipilar, después de enumerar el pilar no contributivo, el primer pilar contributivo de reparto, el segundo pilar obligatorio de cuentas individuales y el ahorro voluntario de tercer pilar.

Agrega las fuentes informales intrafamiliares o intergeneracionales de apoyo tanto financiero como no financiero a los ancianos, incluyendo el acceso a la atención de salud y a la vivienda.

En inglés, a partir de 2000 y 2001, este elemento se ha denominado informal intrafamily support o informal family support. En español, la traducción que ha circulado habla de apoyo informal familiar, apoyo intrafamiliar o soporte familiar. Holzmann escribe que existe un componente para el consumo en la jubilación que consiste en una mezcla de acceso a apoyo informal, como el apoyo familiar.

Otros programas sociales formales como la atención de salud y otros activos financieros y no financieros individuales como la propiedad de vivienda.

Sección XI. La propuesta de Stefano Farné sobre pilares para la reforma pensional en Colombia

La Ley 100 de 1993, de reforma a la seguridad social, puso orden en la casa, pero no pudo arreglar de manera definitiva los problemas estructurales que minan la viabilidad financiera del sistema pensional colombiano. El régimen de Prima media sigue concediendo beneficios superiores a la contribución que hace cada trabajador. En el régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, los rendimientos financieros permiten alcanzar un capital suficiente solo al cabo de un tiempo de cotización relativamente largo. Esto implica que para muchos trabajadores de ingresos bajos o inestables será imposible financiar su propia pensión.

En este marco, con el fin de enriquecer el debate, Farné hace una síntesis y una comparación de las estrategias propuestas por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo.

Ambas son institucionalmente favorables a un sistema pensional multipilar compuesto de un pilar básico antipobreza, uno de ahorro obligatorio complementario y uno de previsión individual voluntaria. Para la Organización Internacional del Trabajo, los objetivos generales de un sistema de pensiones deberían ser extender la cobertura a todos los miembros de la población, proteger contra la pobreza en la vejez, proporcionar ingresos en sustitución de los ingresos laborales perdidos, reajustar los ingresos en función de la inflación y crear un ambiente propicio para medidas voluntarias adicionales.

Farné retoma el modelo de pilares múltiples de la Organización Internacional del Trabajo, que inicialmente se componía de tres elementos y con el tiempo se ha ampliado a cuatro, siguiendo a Gillion (2000); o sea, los regímenes de pensiones deberían perseguir por lo menos la meta original de impedir la miseria en la vejez, asegurar el otorgamiento de una pensión ligada a las ganancias a los trabajadores cuyos ingresos se sitúen por encima de la línea de pobreza, ofrecer a los trabajadores la posibilidad de suplementar las prestaciones que les proveen los regímenes obligatorios y proteger los ingresos contra la inflación.

El modelo se compone de: Primer pilar, un pilar de base, antipobreza, sujeto a examen de recursos y financiado con cargo a las rentas generales, que ofrecería un sostén del ingreso a las personas carentes de otros medios.

Segundo pilar, de reparto y prestaciones definidas, obligatorio y confiado a la gestión pública, que proporcionaría una tasa de reemplazo moderada, aproximadamente del 40% al 50% de las ganancias medias a lo largo de la vida, a todas las personas que hubieran aportado, que sería totalmente indizado.

Tercer pilar, con base en cotizaciones definidas, obligatorio hasta un tope determinado, administrado posiblemente por agentes privados, que suministraría una pensión por medio de rentas vitalicias.

Cuarto pilar, instituido sobre la base de cotizaciones definidas, facultativo, sin tope establecido y también gestionado por agentes privados. Esta presentación sigue a Gillion (2000), páginas 73 y 74, y tiene antecedentes en Gillion y Bonilla (1992) e Iyer (1993).

Farné constata que, a pesar de los pronunciamientos institucionales a favor de un sistema pensional de pilares múltiples, no se conocen documentos públicos que hagan explícita la propuesta de una solución de este tipo para el caso colombiano. La Organización Internacional del Trabajo evidenció la necesidad de una reordenación de la Ley 100 de 1993 y de una reforma paramétrica del régimen de Prima media.

Farné advierte que las propuestas avanzadas hasta el momento han ido en la dirección de mantener y equilibrar la competencia entre regímenes, más no en la dirección de buscar una complementariedad entre ellos que permita aprovechar las ventajas de un sistema mixto.

Sección XII. Los diez mitos de los sistemas de capitalización o ahorro individual según Orszag y Stiglitz

La ponencia de Orszag y Stiglitz examina diez mitos de manera deliberadamente provocadora. Su propósito no es argumentar que las cuentas individuales sean siempre una mala idea, sino aclarar que muchos de los argumentos esgrimidos a su favor no son necesariamente válidos y que la política de pensiones requiere un enfoque más matizado.

Los autores introducen la distinción entre prefinanciamiento en sentido estricto y prefinanciamiento en sentido amplio, señalan que la comparación simple de tasas de retorno es engañosa porque omite los costos administrativos y de transición, y demuestran que los incentivos laborales dependen del vínculo actuarial y no de la titularidad pública o privada.

La conclusión es que la complejidad de la política óptima de pensiones advierte contra la aplicación de una única receta global.

Capítulo 3 - Diagnóstico sencillo y propuesta de pilares para Colombia

Introducción

Entre 1998 y 2002, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala elaboran el diagnóstico más completo del sistema pensional colombiano creado por la Ley 100 de 1993 y de sus costos fiscales. El hilo conductor de sus escritos es que el sistema es fiscalmente insostenible, socialmente inequitativo y laboralmente excluyente.

Con autorización expresa de los dos autores voy a retomar sus planteamientos en este diagnóstico sencillo:

1. Diagnóstico: cómo se llegó a la crisis

1.1. Un sistema fragmentado y sin fondeo intertemporal

La conformación del sistema se dio de forma gradual y fragmentada como resultado de la presión de grupos con mayor poder gremial y político. En 1946 con la creación de Cajanal se inicia la protección de empleados públicos y se crean luego cerca de 50 cajas y fondos del orden nacional y casi 1.000 del orden regional, sin recaudar las contribuciones necesarias para financiar los beneficios. Quienes crearon estos sistemas no los sujetaron a satisfacer una restricción presupuestal intertemporal. Las mesadas de 75% del último salario eran financiadas con aportes de la Nación, sin principio de reserva pensional, generando un déficit financiado con deuda. Aún después de 1993 subsisten 15 cajas y fondos públicos con déficit corriente de 1, 7% del PIB y pasivo en valor presente neto de 58% del PIB para 2000-2050.

1.2. Incumplimiento de cotizaciones

El Decreto 3041 de 1966 estableció un régimen de Prima Media Escalonada con aportes tripartitos Estado-patrón-afiliado de 6% entre 1967-1971 hasta 22% en 1992. En la realidad la tasa efectiva fue 4, 5% hasta 1985 y 6, 5% hasta 1993 por eliminación legal de aportes del Estado, incumplimiento de incrementos planeados y evasión patronal. Con Ley 100 los aportes aumentan a 13, 5% desde 1996, creando reservas de 1% del PIB en 1990 a 2, 6% en 2000, que postergan el impacto fiscal hasta 2005 pero no eliminan el pasivo no fondeado.

1.3. Mayores obligaciones con Ley 100

La Ley 100 introduce la garantía de pensión mínima equivalente a 100% del salario mínimo legal vigente tras 20 años de cotización (22, 1 en ahorro individual). Dado que cerca de 80% de afiliados cotiza por debajo de dos salarios mínimos, un elevado porcentaje recibirá tasa de reemplazo de 100% en lugar de 65%, debiendo el Gobierno subsidiar hasta 35% de cada pensión. La Comisión de Gasto estimó que para financiar ese beneficio con aportes vigentes se requiere rentabilidad real no inferior a 12% anual; con 5-6% se necesitarían 40 años de cotización. La transición hasta 2014 para elevar edades de 55/60 a 57/62 resulta demasiado larga y mantiene subsidios regresivos. Además, con rentabilidad de 5% el ahorro individual pagaría 42% del IBL a 1.000 semanas y 55% a 1.300, mientras el ISS ofrece 65% a 1.000 semanas, es decir, subsidia al menos 23 puntos sin importar ingreso.

2. Dimensión demográfica

Para Acosta y Ayala el régimen de beneficio definido es vulnerable a cambios demográficos. Colombia experimentó una transformación sociodemográfica profunda: la tasa global de fecundidad cayó de 7 hijos por mujer en los años sesenta a 2, 5 al final del siglo, la mortalidad de 23, 4 a 5, 5 por mil, y la esperanza de vida al nacer de 61 años a inicios de los setenta a 70 años a finales de los noventa, con proyección a 74 años en 2015. La esperanza de vida al momento de pensionarse está alrededor de 21 años para mujeres y 16 para hombres. Mientras al crear el ISS los mayores de 60 años eran escasamente 5% de la población, en 2000 constituyen 7% y llegarían a 22% en cincuenta años; la población de 20 a 45 años, mayor parte de la fuerza laboral, pasa de 39% en 2000 a 33% en 2050. Cada vez es más difícil financiar el período de disfrute de las pensiones. La relación afiliados/pensionados pasó de 20 a mediados de los ochenta a 10 en 2000, y a 7 si solo se cuentan activos. Con 46% de afiliados en AFP, 43% proviene del ISS, evidenciando un insignificante aumento en la cobertura total.

3. Costos fiscales

Este trabajo muestra la trayectoria del sistema y revela el creciente déficit fiscal generado por los pagos de pensiones y su evolución previsible durante los próximos cincuenta años en ausencia de reforma. Los cálculos del DNP con modelo Dnpensión estiman pasivo pensional a cargo de la Nación de 192% del PIB en valor presente neto para 2000-2050. El pago de pensiones del Gobierno Central pasó de 0, 8% del PIB en 1990 a 2, 3% en 2000.

En 2000 hay cerca de 900.000 pensionados en ISS y Cajas Públicas, que crecerían a más de 1.700.000 en 2030. El déficit operacional no financiado del Sistema General comienza en 2, 7% del PIB en 2001, con pico de 5, 5% en 2016. Del déficit agregado de 192, 4% del PIB, un 55% está en curso de pago o por pagar pronto porque ya ha sido causado, es decir inmodificable, fracción que llega a 65% en sector público (74% del PIB). El sector público contribuye con casi 60% del total: Cajas 42, 3%, ISS 31, 9%, Bonos 22, 1%, Magisterio 14, 1%, Fuerzas Armadas 11, 2% según distribución de 2001. Los déficits territoriales añadirían 15% del PIB y hasta 10% si pasivos de empresas estatales recaen en fiscos, más contingencias de 7% del PIB por garantías de pensión mínima de transición y 0, 2% anual por nuevos.

4. Cobertura: el límite estructural

El documento de 2002 evalúa logros y deficiencias en cobertura. Colombia emprendió en 1993 una ambiciosa reforma contemplando limitaciones de cobertura. La recesión de 1999 frenó avances. La información a diciembre de 2000 muestra cobertura del sistema de 35% de la fuerza laboral, pero afiliados activos -cotizantes últimos 6 meses dependientes o 3 meses independientes- apenas 25%. El 83, 5% de afiliados contribuye con menos de 2 SML. La estructura del mercado de trabajo explica la baja afiliación: informalidad superior a 55% en siete áreas metropolitanas, crecimiento del cuenta propia y trabajador familiar sin remuneración, caída de tasa de ocupación en los noventa y aumento de desempleo. Cálculos del DNP indican que el régimen de Prima Media dejó de recibir $750.000 millones en 2000 por recesión y que la Nación perdió $3, 6 billones en recaudo tributario 1999-2000. A pesar de subsidios a cotizaciones y pensiones asistenciales vía Fondo de Solidaridad Pensional, ha habido poco éxito, por contraste con salud subsidiada que sí amplió cobertura. El FSP debe distribuir subsidios según NBI regional, con mínimo 40% beneficiarias mujeres y 35% en zona rural. Los autores concluyen que el sistema tiene que resolver problemas globales de diseño: alto costo de garantía mínima asociada impropiamente al salario mínimo, que proporciona incentivos inadecuados y resulta en condiciones muy restrictivas.

5. Planteamientos centrales para una nueva reforma

Acosta y Ayala sintetizan que el ajuste es inaplazable, principalmente por el potencial desequilibrio fiscal del régimen de prima media y la garantía de pensión mínima. Sus propuestas se repiten con coherencia en cinco documentos que se relacionan en la bibliografía:

- Adopción de un sistema único general con equilibrio actuarial. Determinación de pagos del sector público y adopción de un único sistema general con parámetros que guarden mayor equilibrio entre contribuciones y beneficios y con reducido periodo de transición no mayor a 5 años, unificando en un plazo no mayor a 5 años los distintos regímenes que persisten. Ejemplo ilustrativo: elevar edad de jubilación de mujeres de 57 a 60 y hombres de 62 a 65, aumentar semanas de 1.000 a 1.300, reducir tasa de reemplazo de

65% a las 1.000 semanas a 50% a las 1.300, con incrementos de 2% por cada 50 semanas hasta 1.500 y 2, 5% hasta 1.800, con tope de 73% o 20 SML. El equilibrio financiero es muy sensible a edades y semanas.

- No aumentar cotizaciones como impuesto de nómina. Aumentar cotizaciones cada vez que haya problemas fiscales sentaría mal precedente y afectaría credibilidad. Las cotizaciones ya aseguran metas razonables para ahorro individual autosuficiente. Cada punto de aumento en impuestos a la nómina disminuye generación de empleo entre 0, 25% y 0, 35% (40.000 a 57.000 empleos). Más bien trasladar otros impuestos de nómina o desmontar programas correspondientes.
- Tampoco conviene tener cotizaciones diferentes entre subsistemas.
- Reordenar ISS y traslados. El ISS no debería promover afiliaciones de nuevos miembros ni traslados de otros fondos mientras no tenga lugar la nueva reforma, pues aumenta déficit de largo plazo. Su misión debería ser asegurar y estabilizar la transición hacia ahorro individual, absorbiendo opción de Prima Media para empleados públicos. Los traslados deberían ser posibles solamente al comienzo de la carrera laboral, no cada tres años, para evitar traslados especulativos buscando alto nivel garantizado del ISS cuando rentabilidad de fondos sea baja.
- Reforma de pensiones mínimas y garantías. Desatar fijación de pensiones de la de salarios mínimos. Las primeras podrían establecerse al nivel del salario mínimo del año específico de reconocimiento y mantenerse constante en poder adquisitivo actualizada por IPC. Graduar pensión mínima de vejez y garantías de acuerdo con número de semanas cotizadas. Para quienes no alcancen 1.000 a 1.300 semanas pero hayan cotizado largo período, crear subsidios contra pobreza que no adopten forma de pensión sino pagos periódicos tipo indemnización sustitutiva mejorada.
- Ajuste de regímenes exceptuados. La eventual incorporación de maestros a régimen general es conveniente por razones laborales, de política educativa, equidad y para desmontar monopolio bilateral. Solo posible para nuevos maestros y voluntarios, con contemporización temporal con pensiones múltiples y compatibilidad salario-pensión mientras se desmontan, acercando progresivamente al régimen Ley 100. Contribuciones elevarse desde ya por sobre 13, 5% más 1% de solidaridad para quienes contribuyan sobre cuatro o más SML. En Fuerza Pública, mayor contribución de la Nación, base completa incluyendo todos los haberes, sistemas completos para soldados profesionales, revisar pensiones de muerte para antecesores de soldados muertos en combate según características individuales. Este régimen requiere régimen especial por beneficios definidos, no integrarse a Ley 100, pudiendo convenir sistema de cuentas individuales parcialmente fondeado con subsidios complementarios para grados mayores.
- Estrategia de cobertura más allá del sistema pensional. Sostener, ampliar y mejorar cobertura requiere políticas que trasciendan el mismo sistema pensional. Proponen creación de incentivos para promover ahorro para pensiones, suprimir sistemas de

beneficios para grupos de asalariados y avanzar hacia único régimen pensional. Entre mecanismos complementarios sugieren diseño de sistema de protección del ingreso laboral que atenúe efectos temporales de crisis sobre empleo y continuidad de contribuciones. Dada imposibilidad de superar carácter informal y precario de parte importante del empleo y volatilidad del mismo, recomiendan desarrollar mecanismos asistenciales organizados mediante redes de protección y apoyo social. El contraste entre pensiones y salud muestra que régimen subsidiado en salud aumentó cobertura notablemente mientras en pensiones los subsidios no funcionaron.

- Financiación balanceada del pasivo. Combinación de alternativas: 50% del PIB de ahorro por reforma pensional, 20% por reforma de transferencias territoriales de 2001, 2% por Fondo de Estabilización Petrolera, 28% por redireccionamiento parcial de parafiscales para garantía mínima, para total 95% del PIB, dejando 97% sin financiar concentrado en 2010-2035. Sin reforma, deuda pública aumentaría 20% del PIB si se aplaza 5 años y más de 50% si 10 años, haciendo finanzas insostenibles con graves efectos sobre intereses y spreads.

Conclusión general

Para Acosta y Ayala, sin una nueva reforma pensional profunda Colombia enfrentará un colapso de finanzas públicas que conduciría a desplome de economía y bienestar. No basta con elevar cotizaciones o licuar pasivo con inflación -imposible porque pensiones están indexadas a IPC e inflación es meta de Banco de la República-. Se requiere cerrar la fragmentación histórica, equilibrar actuarialmente parámetros según la nueva demografía -22% de mayores de 60 en 2050 frente a 7% en 2000-, reducir la transición larga de la Ley 100 que solo será eficaz 13 años después, eliminar privilegios de los regímenes exceptuados y separar la garantía mínima del salario mínimo. Solo así se podrá sostener y ampliar la cobertura más allá del 35% de la fuerza laboral, focalizando los subsidios en pobres y no en salarios altos, donde hoy el Estado subsidia 23% de pensiones con mayor proporción a los altos ingresos.

Sección 1. ¿Por qué el sistema paralelo no funciona?

El sistema paralelo permitió escoger entre el régimen de Prima media y el régimen de ahorro individual. A 31 de diciembre de 2000, el 46% del total de afiliados se encontraba en capitalización y el 43% de los afiliados de los Fondos provenía del ISS, lo que evidencia un traslado sin aumento de la cobertura total. La brecha entre los 9.457.230 afiliados y los 5.130.377 cotizantes efectivos refleja una informalidad cercana a 60% a junio de 2000.

El régimen de Prima media mantiene una tasa de reemplazo de 65% a 80% con un subsidio implícito de 67, 8% para una pensión de 15 SMLV frente a un subsidio del 11, 2% para una pensión de 1 SMLV. Dicho subsidio es regresivo. Al mismo tiempo, el ahorro individual concentra su portafolio en deuda pública. La competencia entre regímenes no

aumentó la cobertura ni redujo la informalidad y duplicó los costos fiscales y administrativos.

Sección 2. ¿Por qué el sistema de ahorro o capitalización por sí solo no funciona?

El 80% de los afiliados a los dos regímenes se ubica por debajo de dos salarios mínimos legales mensuales, alrededor de 6, 7 millones de personas en 2001. Menos de 5% cotiza por encima 4 SMLV a comienzos de 2002. En un país con una informalidad de 60% y una baja densidad de cotización, la mayoría no acumularía el capital suficiente para una pensión superior al mínimo.

Tampoco incluye un mecanismo solidario para la pobreza extrema que nunca cotizó. El portafolio, concentrado en deuda pública, limita la diversificación. Por ello, la capitalización por sí sola no garantiza una pensión básica universal ni corrige la regresividad. Además, desde la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda-OBP, hemos sabido que algunas compañías de seguros han manifestado que no es rentable financiera y actuarialmente sostener una pensión vitalicia de 1 SMLV.

Sección 3. ¿Por qué el sistema de reparto o Prima media para cotizantes que superan el salario mínimo no es sostenible?

El régimen de Prima media administrado por el ISS no es sostenible financieramente en el tiempo para afiliados que devengan más de 1 SMLV. La tasa de cotización vigente a 31 de diciembre de 2001, de 13, 5% sobre el ingreso base de cotización, es actuarialmente insuficiente para financiar tasas de reemplazo de 65% a 80% del ingreso base de liquidación.

El desequilibrio se explica porque el subsidio está mal focalizado. Con base en Acosta y Ayala (2001), el subsidio implícito del régimen es de 67, 8% para una pensión de 15 SMLV frente a 11, 2% para una pensión de 1 SMLV. En términos sencillos, por cada 100 pesos de pensión de 15 SMLV, 67, 8 pesos los pone el Estado, mientras que por cada 100 pesos de pensión de un 1 SMLV solo 11, 2 pesos provienen de subsidio del Estado.

El régimen otorga más subsidio a las pensiones más altas y menos subsidio a las pensiones más bajas, por lo que es regresivo. Con base en Echeverry y otros (2001), el pasivo actuarial del ISS equivale a 52% del producto interno bruto a 2001. [59].

El de las quince Cajas y Fondos del orden nacional a 58% del producto interno bruto en el horizonte 2000-2050 en billones de pesos de 2001.

Ambos cálculos fueron realizados con el modelo DNP de Parra Osorio en mayo de 2001. Dicho pasivo no corresponde al manejo de la nómina de pensionados, sino al desequilibrio estructural entre aportes y beneficios.

El modelo de reparto puro, sin capitalización ni reservas suficientes, depende del flujo corriente de cotizantes para pagar a pensionados. Con una informalidad de 60% a junio de 2000 y una concentración de 80% de afiliados por debajo de 2 SMLV a 2001, el aporte de quienes ganan más de 1 SMLV no genera ahorro, sino que financia pensiones altas con subsidio creciente.

Según Ayala (2000) y Acosta y Ayala (2001), la tasa interna de retorno del régimen para cotizantes de altos ingresos supera la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés técnica. Lo que hace actuarialmente inviable el esquema para salarios superiores a 1 SMLV.

Por ello, mantener en reparto a cotizantes que superan el salario mínimo perpetúa subsidios mal focalizados hacia las pensiones más altas y un pasivo creciente, que se corrige separando la base de un salario mínimo en reparto y trasladando lo que supere dicho umbral a capitalización individual.

Sección 4. ¿Por qué un sistema de pilares puede ser viable?

La propuesta del Banco Mundial de 1994 planteó tres pilares: uno público obligatorio de reparto, uno privado obligatorio de ahorro y uno voluntario. Dicha propuesta fue enriquecida por Holzmann y Hinz en 2001, quienes definieron el pilar cero como una pensión no contributiva focalizada en la pobreza extrema. Con base en dichos antecedentes y en el artículo 258 de la Ley 100 de 1993, vigente a 31 de diciembre de 2001, se propone un sistema de cinco pilares. [56].

El primer pilar, solidario y subsidiado, corresponde a una suma que se calculará en el futuro, cuando se conozca el número de beneficiarios y el presupuesto disponible en el Fondo de solidaridad. El artículo 258 de la Ley 100 de 1993 establece que el subsidio puede ser hasta 50% de 1 SMLV, pero puede ser inferior. No constituye un salario mínimo universal. Es una suma inferior a 1 SMLV, hasta 50% conforme a la norma citada pero que puede ser inferior, focalizada en la pobreza extrema. Es fiscalmente sostenible porque su monto se define a futuro según el Fondo y el techo legal.

Según mi propuesta el segundo pilar, de reparto, establece que todos los afiliados cotizan sobre 1 SMLV independientemente del ingreso. Garantiza la afiliación universal, elimina la evasión por base inferior y asegura una pensión básica de 1 SMLV para quienes cumplan las semanas requeridas, condicionado a una estrategia gubernamental de formalización laboral sin precarización y conforme a las normas internacionales. Al no permitir afiliaciones al ISS por encima de 1 SMLV, se corrige la mala focalización de los subsidios, porque únicamente se le daría subsidio en el futuro a pensiones de 1 SMLV.

El tercer pilar, de ahorro individual, opera por todo lo que supere 1 SMLV hasta un máximo 25 SMLV a 31 de diciembre de 2001. Preserva el ahorro individual y permite una pensión

complementaria proporcional. El tope de 20 SMLV corresponde al límite vigente en la Ley 100 de 1993 a 31 de diciembre de 2001. A diferencia de una propuesta de reparto de 4 SMLV que en la práctica reduce el flujo a menos de 5% y elimina el pilar complementario; mi propuesta de 1 SMLV en el pilar dos mantiene un flujo relevante hacia el ahorro individual.

El cuarto pilar corresponde al ahorro voluntario, sin subsidio público, según el esquema vigente a 2001.

El quinto pilar es el apoyo familiar, financiero y no financiero, que brindan las familias a los adultos mayores. Reconoce el papel de la familia y se articula con la propuesta de protección social que incluye el cuidado de los adultos mayores y la formación de cuidadores, inexistentes a 31 de diciembre de 2001.

Sección 5. ¿Por qué se propone terminar con los regímenes exceptuados de maestros y de Ecopetrol?

Además de los pilares, se propone terminar con los regímenes exceptuados de la Ley 100 de 1993, específicamente los de Maestros y empleados de Ecopetrol, manteniendo únicamente como exceptuado el de las Fuerzas Militares por la esencia de la labor que realizan los miembros de las fuerzas militares y de policía.

La propuesta se fundamenta en la equidad, la sostenibilidad fiscal y la consistencia del sistema, con base en las cifras y propuestas de Echeverry, Escobar, Merchán, Piraquive y Santa María (2001), Parra Osorio (2001) y Acosta y Ayala (2001). [59].

En este marco, con base en Echeverry y otros (2001), el pasivo en valor presente neto a 2001, en billones de pesos de 2001, es de 40 billones en Magisterio. 29 billones en Fuerzas Militares y 4, 4 billones en Ecopetrol, equivalente a 40% de los activos de la empresa. [59].

Dicho cálculo a 2001 se adelantó con base en el modelo DNP de Parra Osorio (mayo de 2001), y con dichos datos se muestra la magnitud fiscal de los exceptuados.

Magisterio

A diciembre de 2000, el Magisterio registra una pensión promedio de 2, 72 SMLV. Con un salario mínimo legal mensual de 2000 de $260.100, dicho valor equivale a $707.472 de 2000, aproximadamente $777.000 de 2001.

El sector incluye cerca de 300 mil docentes activos y cerca de 800 mil afiliados sectoriales si se suman docentes, pensionados y beneficiarios.

El Fondo del Magisterio agotó sus reservas en 2000, con un faltante de 500 mil millones de pesos de 2001 y déficit a partir de 2001, según proyección calculada en 2001.

En este marco, con base en Acosta y Ayala (2001), (con datos a diciembre de 2000), se evidencia que el Magisterio es el régimen exceptuado más costoso en número de afiliados y pasivo acumulado.

De otra parte, se sabe que las perspectivas actuariales y financieras del sistema pensional del Magisterio fue expuesta en 2000 a directivos de la Federación Colombiana de Educadores, quienes plantearon que los salarios de los maestros son bajos frente al promedio y que hoy al pensionarse logran una vida medianamente decente.

Con base en Echeverry y otros (2001) y Acosta y Ayala (2001), la propuesta para el Magisterio es cerrar el régimen exceptuado para los futuros maestros que ingresen, trasladándolos al sistema general de pilares, con principio de salario de enganche competitivo y evaluación de desempeño con bonificación no constitutiva de salario y por tanto no pensional, sujeto al marco fiscal. [59].

Se respetan los derechos adquiridos de los docentes actuales, pero los nuevos docentes ingresarían con reglas del sistema general, eliminando la regresividad y liberando presupuesto para el pilar solidario focalizado.

Ecopetrol

Ecopetrol registra 5, 20 salarios mínimos a diciembre de 2000, equivalente a $1.352.520 de 2000, aproximadamente $1, 4 millones de pesos de 2001. Corresponde a una planta aproximada de 7 mil activos más pensionados. La pensión promedio de Ecopetrol es de $1, 4 millones de pesos de 2001 frente a $0, 44 millones del ISS a 2001.

Este último equivalente a 1, 69 salarios mínimos de 2000 y 1, 53 salarios mínimos de 2001, con 75% del último salario, menos de 55 años y 20 años de servicio, sin cotización efectiva al sistema general.

A partir de los análisis de Echeverry y otros (2001), cálculo a 2001, sabemos que el pasivo de Ecopetrol es de 4, 4 billones en billones de pesos de 2001, equivalente a 40% de los activos, cálculos obtenidos a partir del modelo DNP de Parra Osorio (2001).

A partir de los análisis de Acosta y Ayala (2001), (con datos a diciembre de 2000), sabemos que Ecopetrol es el régimen con pensión promedio más alta entre los exceptuados.

Echeverry y otros (2001) y Acosta y Ayala (2001), proponen para el caso de Ecopetrol cerrar el régimen especial y trasladar a los trabajadores al RAIS (capitalización) con reconocimiento de un bono por servicio prestado, eliminando la jubilación con 20 años de servicio y menos de 55 años con una tasa de reemplazo de 75% del último salario y sin cotizaciones al sistema general. [59].

Parra Osorio (2001) en el modelo DNP muestra que el cierre de exceptuados reduce el pasivo fiscal en el horizonte 2000-2050 y mejora la equidad. Echeverry y otros (2001), sustentan la misma propuesta de liquidación de privilegios y traslado al sistema general. De esta manera se elimina la regresividad y se libera presupuesto para el pilar solidario focalizado. [59].

Sección 6. La protección social: el cuidado de los adultos mayores y la formación de cuidadores

A 31 de diciembre de 2001 no existe una Red de Protección Social constituida como tal, y no existe una Red de cuidadores. La baja cobertura de 26% de la población económicamente activa a 31 de diciembre de 2000 y la alta informalidad de 60% a junio de 2000 implican que una proporción significativa de adultos mayores no tendrá pensión y requerirá cuidado. El pilar solidario, focalizado en la pobreza extrema, hasta 50% de un salario mínimo pero que puede ser inferior conforme al artículo 258 de la Ley 100 de 1993 vigente a 31 de diciembre de 2001, debe articularse con el cuidado. El cuidado no es solo una transferencia monetaria, sino un servicio que requiere personal formado.

En Colombia, la Ley 100 de 1993 previó auxilios para ancianos indigentes en institución sin ánimo de lucro, sin desarrollar un enfoque de redes de apoyo familiar, comunitario y de cuidadores.

La literatura nacional desde 2001 señala esa limitación y la visión de carga feminizada del cuidado, lo que sustenta la necesidad de crear una Red de Protección Social y una Red de cuidadores con enfoque de derechos y envejecimiento activo, inexistentes a 31 de diciembre de 2001.

El sustento internacional se encuentra en la Organización Mundial de la Salud (2002) con el marco de envejecimiento activo como aporte técnico a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, y en la Organización de las Naciones Unidas (2002) con la "Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento" aprobada el 12 de abril de 2002.

Ambos documentos reconocen el papel vital de los cuidadores no remunerados y la necesidad de formación y apoyo. La propuesta colombiana de una sociedad para todas las edades se recoge en la "Agenda sobre Envejecimiento, Colombia Siglo XXI" para Madrid, abril de 2002.

El modelo español a mayo de 2002 corresponde al Instituto Nacional de Servicios Sociales, INSERSO, entidad gestora de la seguridad social. Según el “Informe 2000: Las personas mayores en España", publicado en 2001, el Instituto gestionaba desde 2000 tres categorías: atención domiciliaria, atención diurna y atención residencial, además de programas como el “termalismo social”.

El ejemplo español muestra que desde hace varios años ya existe una institucionalidad pública de cuidado con oferta domiciliaria, diurna y residencial, que Colombia no tiene actualmente, por lo que se propone crear una red similar adaptada. La formación de cuidadores genera empleo formal, reduce la informalidad y mejora la cobertura efectiva de la protección social, con un salario de enganche, sujeto al marco fiscal.

Sección 7. El diseño de aportes por debajo del salario mínimo para empleadas domésticas y de trabajo por días y otros trabajos similares

El diseño vigente a 31 de diciembre de 2001 exige cotización sobre un salario mínimo legal mensual como base mínima, independientemente del tiempo trabajado. Dicho diseño excluye de facto a quienes devengan menos del mínimo.

El caso típico a 2001 corresponde a las empleadas domésticas que trabajan medio tiempo y con varios patronos, por días o por horas. Si se les aplica la misma norma de los trabajadores formales de tiempo completo, con base en un salario mínimo por cada relación laboral, entonces nunca harán aportes para pensiones. Cada patrono evita afiliar por no alcanzar el mínimo y la trabajadora no puede sumar aportes fragmentados.

Por ello, además de los cinco pilares, se propone diseñar un esquema de aportes proporcional por debajo del salario mínimo, con base en cotización proporcional al tiempo laborado o al ingreso efectivamente devengado, inferior a 1 SMLV, sumable entre varios patronos; con registro único de aportes fragmentados que permita alcanzar semanas equivalentes a un salario mínimo mediante la suma de aportes de distintos empleadores; con mecanismo de recaudo simplificado para empleadores de trabajo doméstico por días, que reduzca costos y trámites; y con protección de pensión mínima proporcional, de modo que quien cotice por debajo del mínimo con densidad continua, acceda al pilar solidario focalizado más el complemento proporcional del pilar dos, sin exigir base plena de 1 SMLV por cada patrono.

El sustento se encuentra en la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El Panorama Laboral de la OIT de 2001 con base en CEPAL muestra la relación del ingreso informal frente al formal y la proporción de servicio doméstico con ingresos por debajo del mínimo, señalando que no poder cotizar por debajo del mínimo es una barrera prioritaria para las organizaciones de trabajadoras domésticas.

La CEPAL, con base en encuestas de hogares alrededor de 2001, disponibles a mayo de 2002, señala que el requisito de afiliación con ingresos iguales a 1 SMLV imprimió un carácter excluyente y regresivo, quedando automáticamente excluidos quienes están por debajo. Las mujeres son 38% de la fuerza laboral y representan más de 55% de quienes perciben salario mínimo o menos y sin pensión.

La OIT, entre 1999 y 2001, con el concepto de Trabajo Decente, propone extender la protección social a trabajadores informales y a tiempo parcial mediante cotización por semanas o proporcional; cuyas discusiones ya existían en la OIT y en la OISS a 2001 como vía para incluir el servicio doméstico.

Sin cotización proporcional, la exigencia de base de un salario mínimo convierte la norma en barrera de acceso y perpetúa la no cobertura de mujeres en trabajo doméstico.

Sección 8. La estrategia gubernamental para incrementar la formalización laboral

La conclusión central es que sin formalización laboral no aumenta la cobertura pensional. La cobertura de 26% de la población económicamente activa a diciembre de 2000 no aumentará con solo una reforma pensional paramétrica.

El DNP en 2001 y Fedesarrollo en 2001 coinciden en que la cobertura no aumentará sin una reforma laboral que reduzca costos no salariales y fortalezca la inspección laboral. Acosta y Ayala en 2001 señalan 60% de informalidad a junio de 2000 asociada a costos de nómina.

El Banco Mundial en 1994 y Holzmann y Hinz en 2001 señalan que el pilar contributivo por sí solo no aumenta la cobertura sin políticas complementarias de mercado laboral.

López Castaño en 2001 reporta rigideces y costos no salariales cercanos a 50% del salario que impiden la formalización.

Ocampo en 2001 y Clavijo en 2001 señalan que la informalidad es el limitante estructural de la cobertura.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 2001 señala que la baja inspección explica la brecha entre 9, 4 millones de afiliados y 5, 1 millones de cotizantes a diciembre de 2000.

Se puede avanzar en la disminución y en la racionalización de algunos costos laborales y parafiscales que encarecen la contratación formal, siempre y cuando no precaricen el trabajo y no vayan en contra de las normas internacionales del trabajo.

La reducción debe focalizarse en costos no salariales que no afectan derechos fundamentales, tales como trámites, parafiscales con destinación no directamente laboral, costos de transacción y de afiliación. No en salario, prestaciones sociales mínimas, seguridad social integral, jornada máxima, estabilidad o protección contra despido arbitrario.

Debe respetar las normas internacionales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo ratificadas por Colombia a diciembre de 2001 y los convenios fundamentales sobre trabajo forzoso, libertad sindical, negociación colectiva, no discriminación, edad mínima y protección salarial.

No debe entenderse como flexibilización que reduzca protección o que genere empleo precario sin seguridad social. La formalización busca lo contrario: incluir a trabajadores actualmente excluidos dentro del sistema de protección, mediante esquemas proporcionales que sí garanticen derechos.

Cualquier racionalización debe ser compensada con el fortalecimiento de la inspección laboral, con una simplificación que facilite el cumplimiento, con progresividad fiscal que asegure la financiación del pilar solidario focalizado conforme al artículo 258 de la Ley 100 de 1993 vigente a diciembre de 2001, hasta por un 50% de un (1) SMLV pero que puede ser inferior.

Resumiendo, la estrategia gubernamental integral para incrementar la formalización laboral, bajo el principio de trabajo decente incluye:

a) la racionalización selectiva de algunos costos no salariales que no precaricen el trabajo y que sea compatible con las normas internacionales ratificadas a 2001, diferenciando la protección directa de la carga administrativa.

b) el esquema de cotización proporcional por debajo del mínimo para trabajo por días y múltiples patronos, especialmente empleadas domésticas, que reconozca el tiempo parcial sin precarizar, sumando aportes fragmentados.

c) el fortalecimiento de la inspección laboral y la simplificación de trámites para pequeños empleadores y hogares, que reduzca la evasión sin reducir derechos.

d) los incentivos a la formalización mediante la articulación del pilar solidario con aportes, de modo que formalizarse genere acceso a protección y no solo costo, respetando el principio de progresividad y no regresividad en derechos laborales.

e) la formación para el trabajo y la formación de cuidadores como generador de empleo formal con salario de enganche competitivo y bonificación no constitutiva de salario, sujeto al marco fiscal, sin precarización.

Sin esta estrategia de formalización con trabajo decente, sin precarización y conforme a las normas internacionales, cualquier arquitectura de pilares mantendrá la cobertura de 26% a diciembre de 2000 y no resolverá la informalidad de 60% a junio de 2000. Toda propuesta de reducción de costos laborales debe evaluarse previamente frente a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Colombia y frente a la jurisprudencia constitucional sobre derechos sociales.

Capítulo 4 - Propuesta de reforma de protección social para Colombia

Introducción de la propuesta

Más que una reforma pensional, se formula una reforma de protección social en cinco pilares.

Mi propuesta es la del Banco Mundial de 1994 enriquecida con los aportes de Robert Holzmann y de Joseph Stiglitz y teniendo en cuenta las críticas de Carmelo Mesa-Lago y de Andras Uthoff, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Mesa-Lago propone la tipología de los modelos sustitutivo, paralelo y mixto integrado y advierte que el modelo pretendidamente universal basado en Chile no es reproducible por factores institucionales diversos.

Uthoff advierte que los argumentos deben examinarse con atención por sus costos económicos, sociales y políticos y señala seis compromisos críticos y la heterogeneidad productiva con segmentación entre lo formal y lo informal. Holzmann propone incorporar un pilar no contributivo financiado con impuestos para el alivio de la pobreza, "noncontributory pillar", y reconocer el apoyo informal familiar, "informal intrafamily support", tanto financiero como no financiero. Stiglitz, con los diez mitos, desmonta la superioridad automática de las cuentas individuales o régimen de ahorro individual.

El objetivo de mi propuesta es que el Programa de Protección Social luche contra la pobreza, logre pensiones que sean pagables en el futuro y que alcancen para vivir normalmente y se reconozca el trabajo de cuidado.

Enumeración de los cinco pilares que propongo para Colombia

Cada pilar cumple una función diferenciada y complementaria dentro del sistema, siguiendo la lógica de diversificación de riesgos del Banco Mundial de 1994. Enriquecida con los aportes de Holzmann y Stiglitz sobre el pilar no contributivo y el apoyo familiar y con las críticas de Mesa-Lago y Uthoff sobre adaptabilidad, solidaridad y heterogeneidad productiva.

Pilar 1: Pilar no contributivo, inferior a un salario mínimo.

Pilar 2: Pilar público de reparto administrado por el ISS.

Pilar 3: Pilar complementario de ahorro administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones privadas de Colombia (AFP).

Pilar 4: Pilar de ahorro voluntario.

Pilar 5: Pilar de apoyo familiar y de cuidado a las personas mayores. Reconoce el apoyo informal familiar financiero y no financiero, "intrafamily support".

Tres temas adicionales que propone esta tesis en el contexto de la protección social

Además de los cinco anteriores pilares, propongo tres temas adicionales dentro del Sistema de Protección Social que complementan la reforma y que recogen problemas no resueltos en la Ley 100 de 1993.

Propuesta adicional 1: Red nacional de cuidado de personas mayores.

Propuesta adicional 2: Programa de formalización laboral a todo nivel.

Propuesta adicional 3: Estrategia para aportes de trabajadores informales por días y por debajo de un salario mínimo.

Sección 1. Pilar uno: No contributivo para personas mayores de 70 años en condición de pobreza

No puede llamarse pensión por ser inferior a 1 SMLV. Es un auxilio para personas mayores de 70 años en condición de pobreza del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, SISBEN, I, II y parte del III. Retoma el aporte de Holzmann sobre el pilar no contributivo para alivio de la pobreza "noncontributory pillar".

Esta propuesta retoma el aporte central de Holzmann en 2000 y en 2001 sobre el pilar no contributivo para el alivio de la pobreza, "noncontributory pillar" o "basic pillar", financiado con impuestos generales del gobierno nacional, regional o local, en forma de pensión social universal, pensión focalizada por comprobación de medios o asistencia social general; y cuyo objetivo primario es extender la seguridad de ingreso en la vejez a todas las personas mayores, especialmente a aquellas con bajos ingresos de por vida o que solo participan marginalmente en la economía formal.

En Bolivia, con el Bono Solidario, Bonosol, creado por la Ley 1732 de 1996, existe una pensión no contributiva universal equivalente a 248 dólares, con costo de 0, 5% a 1, 3% del PIB y cobertura de 97%, que reduce la pobreza hasta en 65%. Uthoff, en 1995, advierte sobre la heterogeneidad productiva y la discriminación contra las mujeres que trabajan de manera más esporádica y tienen mayor longevidad, lo que exige financiamiento solidario.

Mi propuesta. Propongo un pilar no contributivo para personas mayores de 70 años del SISBEN I, II y parte del III con vulnerabilidad. Actualmente (2002) en Colombia no existe un pilar estructurado. Existen auxilios dispersos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, de la Red de Solidaridad Social y del Fondo de Solidaridad Pensional del artículo 25 de la Ley 100 de 1993. La población objetivo son personas mayores de 70 años sin pensión, sin renta, sin capacidad de aportar 1.000 semanas, que no cotizaron por ser informales. Se calcula que pueden ser cerca de 1.500.000 personas, 70% mujeres.

Financiación. Propongo dos fuentes. La primera, el Fondo de Solidaridad Pensional creado por el artículo 27 de la Ley 100 de 1993, que establece 1% adicional sobre el Ingreso Base

de Cotización, IBC, igual o superior a cuatro (4) SMLV y un aporte igual del Presupuesto General de la Nación.

La segunda, impuestos generales vía Presupuesto General de la Nación, con 0, 5% del Impuesto al Valor Agregado, IVA, o 1 punto de la reforma tributaria de 2002. El costo es de 0, 4% del PIB, similar al Bonosol.

Fracaso de Prosperar: Propongo suspender el programa de "subsidio a las cotizaciones" que administra el "Consorcio Prosperar". En auditoría de comienzos de 2000, realizada por el Ministerio del Trabajo y la Dirección de Prestaciones Económicas y Servicios Sociales Complementarios se detectó que el programa "Prosperar" vincula personas de 55 años mujer y 60 años hombre con menos de 200 semanas, que no alcanzarán jamás a las 1.000 semanas fijadas por el artículo 33 de la Ley 100 de 1993. En la práctica el subsidio se pierde. Esta crítica es señalada por Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala en 2001, quienes proponen focalizar en jóvenes menores de 40 años que sí pueden alcanzar 1.000 semanas y reorientar los recursos al pilar no contributivo y al sistema de aportes flexibles.

Sección 2. Pilar dos: Pilar público de reparto, administrado por el ISS, por un salario mínimo

Este pilar estría conformado por todos los colombianos dependientes e independientes que se afilien y coticen por un SMLV. Garantizaría así una pensión mínima o equivalente a un 1 SMLV. Retoma la apreciación de Mesa-Lago sobre que el modelo mixto es más integrado y más estable que el sustitutivo (chileno).

Mi propuesta. Propongo un pilar público de reparto con cotizaciones sobre un (1) SMLV, administrado por el ISS. Todos los colombianos dependientes e independientes se afiliarían y cotizarían en este pilar por un SMLV. La cotización sigue siendo 13, 5% del Ingreso Base de Cotización desde 1996, artículo 20 original, 75% el empleador y 25% el trabajador. Este pilar garantizaría una pensión mínima equivalente a 1 SMLV con fórmula de Prima media. Esta sería la base solidaria del sistema propuesto.

Sección 3. Pilar tres: Complementario de ahorro individual administrado por las AFP, hasta 25 salarios mínimos

Cubriría lo que supere 1 SMLV y hasta 25 SMLV, y operaría bajo el supuesto de haber logrado previamente una reforma que amplíe el tope fijado por el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 (es decir, pasar de 20 SMLV a 25 SMLV). De contribución definida y capitalización individual. Retoma la propuesta original del Banco Mundial de 1994 correspondiente al segundo pilar privado obligatorio.

Mi propuesta. Un pilar complementario de ahorro, administrado por las AFP privadas, que cubriría lo que supere 1 SMLV y hasta 25 SMLV (bajo el el supuesto ya expuesto).

Ejemplo: un trabajador que gana 2 SMLV, 1 SMLV iría al ISS y 1 SMLV a la AFP. Un trabajador que gana 5 SMLV, cotizaría sobre 1 SMLV al ISS y sobre 4 SMLV a la AFP. Se trataría de una sola pensión producto de sumar los dos pilares. La fracción A es la pensión del ISS por un 1 SMLV y la fracción B es la de la AFP complementaria.

Esta propuesta haría que las pensiones fuesen pagables en el futuro porque eliminaría el subsidio a las altas pensiones hasta 20 SMLV, que genera un pasivo de 160% del PIB.

Sección 4. Pilar Cuatro: Ahorro Voluntario

Mi propuesta. Mantener el ahorro voluntario administrado por las Administradoras de Fondos de pensiones, AFP, con los beneficios tributarios del artículo 126-1 del Estatuto Tributario (vigente a 2002), para quien desea una pensión superior. Flexible y discrecional.

Sección 5. Pilar cinco: Apoyo familiar y formal a las personas mayores

Parto de reconocer lo propuesto por Holzmann en 2000 y 2001, y propongo organizar el c formal con cuidadoras familiares reconocidas, formalizadas y capacitadas. Se construye sobre la base de que la vejez es entendida como ciclo de vida y no como enfermedad.

Mi propuesta. Enfatizar que la vejez no es una enfermedad sino parte del ciclo de vida del ser humano, etapa natural del desarrollo con cambios físicos, psicológicos y sociales, con sabiduría, experiencia y derechos; no una patología, no medicalizada, que requiere protección social y no solo salud.

El cuidado familiar es valioso pero insuficiente sin apoyo, y genera sobrecarga femenina y pobreza. En consecuencia debe ser complementado, en el mediano plazo, por cuidado profesional formal, capacitado y remunerado. El cuidador o cuidadora formal debe ser un oficio calificado y con competencias, y no una empleada doméstica general.

Para el caso de Colombia, el SENA como servicio de formación nacional debe crear programas de formación de cuidadores, especialmente de cuidadoras, que tengan cierto nivel educativo con cursos de bachillerato y que se le dé preferencia a mujeres que hagan parte del SISBEN I y II.

Las cuidadoras tendrían un trabajo formal con contrato fijo mínimo de un (1) año y prorrogable. El empleador sería el municipio o el distrito, el hogar de día, el hogar de noche, el centro de día, el centro de noche o la cooperativa de cuidadores y cuidadoras. El salario sería de 1 SMLV más prestaciones, con seguridad social obligatoria, que en pensiones sería de 13, 5% de 1 SMLV. Debemos aprender de experiencias pasadas para no repetir errores como los que se cometieron con las “madres comunitarias”.

Sección 6. Tema adicional uno: Red nacional de apoyo a las personas mayores

Mi propuesta. Construir en Colombia la red nacional de cuidado de personas mayores, que incluya hogares día y hogares noche para personas mayores en estado de miseria o de indigencia, con apoyo de presupuesto nacional y territorial de municipios, distritos y gobernaciones. Del mismo modo, que difunda buenas prácticas en el cuidado como las de los Camilos en Madrid, España, que incluyen humanización de la salud, cuidados paliativos y duelo. También que propenda por la profesionalización de las cuidadoras y cuidadores, evitando convertir a las trabajadoras domésticas en cuidadoras, dado que se requieren capacidades y competencias diferentes.

Sección 7. Tema adicional dos: Programa de formalización laboral a todo nivel

Mi propuesta. Adelantar un programa de formalización laboral a todo nivel, no solo para evitar la precarización laboral, sino también para lograr que el mayor número de población económicamente activa haga aportes a la seguridad social. La formalización no se logra por decreto pero se puede incentivar con acciones como disminución de "trámites" para formalizar una microempresa. Debe ir acompañada de una estrategia de "Cultura de la formalización y de pagos a la seguridad social".

Sección 8. Tema adicional tres: Estrategia para aportes de trabajadores informales por días y por debajo de un SMLV.

Propongo adelantar un programa de formalización laboral a todo nivel, no solo para evitar la precarización laboral, sino también para lograr que el mayor número de población económicamente activa haga aportes a la seguridad social.

Mi propuesta. Diseñar una estrategia que permita que los trabajadores informales aporten a la seguridad social en condiciones diferentes a los formales, que cubra el trabajo por días o por medias jornadas; que proteja a las trabajadoras domésticas que trabajan dos o tres días en casas de familia o medio día con una familia y medio día con otra; y que permita aportes por debajo de 1 SMLV, tomando simultáneamente medidas para evitar la precarización del trabajo.

Propongo el "Sistema de Aportes Flexibles y Subsidiados", con flexibilidad de pago por días, semanas y meses en bancos públicos con presencia nacional, o en cooperativas de ahorro, o en Cajas de compensación familiar.

Conclusiones generales

Las pensiones en Colombia desde 1823 hasta la necesidad actual de una reforma (2002)

Bismarck y Beveridge constituyen los dos referentes históricos que explican el sistema pensional colombiano. De Bismarck (1883-1889) proviene la técnica del seguro obligatorio, la cotización y la prestación proporcional, que Colombia adopta desde 1945-1946 con Cajanal y con el ICSS y que se mantiene en la Ley 100 de 1993. De Beveridge (1942) provienen los principios de universalidad, unidad, solidaridad y mínimo vital, que se constitucionalizan en los artículos 48 y 49 de 1991 y se desarrollan en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993. La Ley 100 de 1993 es síntesis de ambos: seguro obligatorio bismarckiano y principios beveridgeanos, cuya antinomia es el paralelismo competitivo.

Esta tesis sostiene que el sistema pensional colombiano no puede comprenderse ni reformarse a partir de un solo ajuste normativo. Su historia demuestra que nació como un conjunto disperso de privilegios y no como un sistema unificado. Por esa razón, la propuesta que se formula al final no es únicamente una reforma de parámetros, sino una política de protección social que articula pensiones, solidaridad y cuidado de las personas de la tercera edad. El recorrido histórico que va de 1823 a julio de 2002 permite fundamentar esa propuesta.

La Parte I reconstruye la cronología desde los montepíos hasta la crisis que antecede a la Ley 100 de 1993. El montepío, establecido por Real Cédula de 20 de abril de 1761, fue una mutual cerrada de viudas de oficiales, con arca triclave y financiación del Tesoro, y no un seguro social moderno. Esa matriz es decisiva, porque la pensión en Colombia comienza como protección a la familia del héroe, del militar y del funcionario eminente, y no como derecho del trabajador que envejece. Entre 1819 y 1886 se otorgan rentas vitalicias a los libertadores y a sus viudas e hijas, y con la Constitución de 1886 y la Ley 50 de 1886 "la gracia" se regula por Ley, pero sin unificar. De 1886 a 1945 se "desmilitariza" la gracia y se multiplican las Cajas sin unificación: Banco de la República en 1923, Superintendencia Bancaria en 1923, Ferroviarios en 1932 y Cajas municipales y departamentales.

Dos hechos marcan la historia de la seguridad social colombiana en este periodo. En 1945 se crea la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y en 1946 el ICSS, hoy ISS. Cajanal es una entidad solo para empleados públicos. El ICSS, hoy ISS, inicialmente era solo para empleados privados. El peso del Régimen de Prima Media lo tiene el ISS. El FOPEP es solo un fondo para pagar pensiones de empleados públicos nacionales. Las pensiones de Cajanal se pagan con los recursos del FOPEP. Desde el 1º de abril de 1994 el ISS paga las pensiones de todos los que están en prima media, tanto privados como públicos que se afilian a ese régimen de reparto.

La baja cobertura obedece a la informalidad y a la ausencia de una cultura del aporte. En el lenguaje cotidiano persiste la expresión "me quitan" cuando se cotiza al ISS, cuando el lenguaje propio debería ser "yo aporto para mi vejez". La historia laboral consistente y única es importante para las pensiones en general. El ISS tiene una base de datos de aportes a pensiones desde el 1º de enero de 1967, pero Cajanal no tiene base de datos individual. Esa asimetría explica demoras y litigios. Que el FOPEP tenga personería jurídica es importante para las pensiones antiguas de los empleados públicos. Para prima media lo decisivo es fortalecer al ISS con historia laboral única y consistente, y con administración eficiente.

La Parte II analiza los antecedentes de la Ley 100 de 1993. La reforma no fue un trasplante del modelo chileno de capitalización individual, sino el resultado de tres saberes que confluyen. El saber de la medición, representado por la Misión de Empleo de 1986, dirigida por Hollis Chenery, que evidenció que solo una cuarta parte de la población económicamente activa estaba afiliada y cotizaba de forma continua. El saber de la formulación de política pública, representado por los equipos de Fedesarrollo y de la revista Estrategia Económica y Financiera entre 1986 y 1991. Y el saber Constitucional de 1991, con los artículos 48 y 49 que consagran la seguridad social como derecho irrenunciable y servicio público. La exposición de motivos de lo que fue la Ley 100 de 1993, publicada en la Gaceta 87 de 1º de octubre de 1992 y elaborada por el DNP y los Ministerios de Hacienda, Trabajo y Salud, permitió viabilizar la transición y definir la senda de cotización.

La Parte III describe el Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993. La Ley establece dos regímenes paralelos y excluyentes: el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), administrado por el ISS, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado por los fondos privados. La Ley 100 de 1993 crea además el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) como cuenta especial adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el FOPEP como cuenta sin personería jurídica adscrita al mismo ministerio, y con la Ley 549 de 1999 el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) como fondo sin personería administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de fiducia, que crea la reserva para las pensiones de los municipios, distritos y departamentos. El diseño, aunque organiza, mantiene un error institucional en el pago de lo público, porque el FOPEP no es una entidad, sino un rubro presupuestal y no tiene personería jurídica.

La Parte IV hace el balance crítico de la implementación de la Ley 100 de 1993 entre 1994 y junio de 2002. El modelo paralelo competitivo que existe en Colombia desde 1993 constituye una anomalía frente a los sistemas de pilares complementarios. No suma coberturas ni solidaridades, las enfrenta, porque permite el traslado tardío desde capitalización hacia prima media. La cobertura continúa baja, con una informalidad cercana al 60% en 2000 y cerca de 12 millones de colombianos por fuera del sistema. El ISS otorga pensiones de 20 SMLV que tienen un subsidio alto. La focalización del subsidio

de las pensiones de prima media es regresiva. El diagnóstico muestra que sin resolver el tema de la historia laboral consistente y única y sin fortalecer al ISS como administrador del RPM, cualquier ajuste de edad, de semanas mínimas para obtener la pensión o del ingreso base para liquidar la pensión de vejez (artículo 21 de la Ley 100 de 1993) resulta insuficiente.

La Parte V reconstruye la historia de los intentos de reforma pensional entre 1998 y julio de 2002 durante el Gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango y formula la propuesta final. En ese periodo se desarrollaron dos agendas distintas. La agenda fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del DNP que buscó cerrar el déficit pensional, estimado en 192% del producto interno bruto en valor presente neto entre 2000 y 2050, mediante una reforma paramétrica. La agenda de cobertura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social buscó ampliar la afiliación y cobertura. Para tramitar el desacuerdo se creó en junio de 2000 una Mesa de Concertación citada por el Gobierno nacional y, paralelamente, una Mesa académica y ciudadana impulsada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional (CID) bajo el nombre de "La Reforma Pensional que necesita Colombia", con participación de la Corporación Viva la Ciudadanía, FESCOL y la Universidad Externado de Colombia y su Observatorio del Mercado de Trabajo.

En ese contexto, el hecho central que esta tesis resalta (aunque suene anecdótico) es que el equipo técnico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de inicios del año 2000 propuso una reforma pensional con sistema de pilares y con afiliación obligatoria al ISS por un salario mínimo legal mensual vigente (1 SMLV). La fórmula, discutida en reuniones técnicas con la presencia del director general de Prestaciones Económicas y Servicios Sociales Complementarios, Gustavo Riveros Aponte, y de asesores de los Ministerios de Trabajo y Hacienda, planteaba que todos los colombianos se afiliaran al ISS por un SMLV y que lo que superara ese monto se afiliaría simultáneamente a un fondo privado. De ese modo, los dos regímenes dejaban de ser paralelos y competitivos y pasaban a ser complementarios. Una variante planteó que los trabajadores con menos de 4 SMLV permanecieran en el Seguro Social y los de mayores ingresos se trasladaran a los Fondos privados, con posibilidad de ahorro voluntario. Esa propuesta de pilares nunca se oficializó y se mantuvo el sistema dual paralelo en el proyecto de ley radicado en diciembre de 2001.

El Capítulo 2 de la Parte V critica y enriquece la propuesta del Banco Mundial (BM) de 1994 contenida en el libro "Envejecimiento sin crisis". El BM propuso tres pilares: uno público de reparto y beneficio, definido con función redistributiva; uno privado obligatorio, de contribución definida y capitalización con cuentas individuales; y uno voluntario de ahorro. Los trabajos de Orszag y Stiglitz de 1999, de Carmelo Mesa-Lago y de la OIT mostraron que esa interpretación fue estrecha y que el enfoque original era lo suficientemente amplio para admitir combinaciones diversas. La OIT, con Gillion en 2000, amplió el modelo a cuatro pilares, y la discusión sobre pilar cero no contributivo para pobreza extrema, desarrollada por Holzmann y Hinz en 2001, permitió enriquecer el

debate. Stefano Farné (Externado de Colombia) constató en 2001 que, a pesar de los pronunciamientos a favor de pilares múltiples, no existían documentos públicos que explicitaran una propuesta de ese tipo para Colombia.

El diagnóstico sencillo muestra que la capitalización por sí sola no garantiza pensión básica universal ni corrige la regresividad, con un portafolio concentrado en deuda pública. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha señalado que algunas aseguradoras han manifestado que las rentas vitalicias de 1SMLV no resultan financieramente sostenibles en las condiciones actuales.

Resumiendo, la propuesta que hace para Colombia la presente tesis, consiste en un sistema de cinco (5) pilares:

Pilar uno: pensión no contributiva focalizada en ancianos indigentes en pobreza extrema. Es la base solidaria para quienes nunca cotizaron. Se financiaría con recursos de la Nación y del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP).

Pilar dos: Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), administrado por el ISS, con historia laboral depurada y única y afiliación obligatoria de todos los colombianos por un SMLV, con garantía de pensión mínima de 1 SMLV. El peso de prima media lo tiene el ISS, que cuenta con bases de datos desde el 1º de enero de 1967 y con una experiencia desde 1946.

Pilar tres: Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado de forma complementaria por las AFP para lo que supera 1 SMLV y hasta 25 SMLV, con cuentas de ahorro individuales. Este "modelo" sería administrado por el ISS en su componente solidario de prima media y por los Fondos privados en su componente de ahorro, de forma complementaria. El Fondo de Pensiones Públicas, FOPEP, es solo para pagar las pensiones de los empleados públicos nacionales que ya están pensionados y no coadministraría el pilar dos.

Pilar cuatro: ahorro voluntario personal, sirve como un complemento de la pensión y beneficia el ahorro macro del país y el mercado de capitales.

Pilar cinco: apoyo familiar y cuidado de la tercera edad, como aporte original de esta tesis. El artículo 258 de la Ley 100 de 1993 es básico para este pilar. Además, recoge la Resolución 590 (XXIX) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, de mayo de 2002, sobre el cuidado como derecho y la corresponsabilidad pública, familiar y comunitaria, y propone programas articulados para evaluación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Salud y de los gobiernos locales: hogares de larga estadía regulados, hogares de noche para personas en soledad, hogares y centros de día, desde la perspectiva del curso de vida, según la cual la mejor intervención en la vejez comienza décadas antes.

La propuesta se complementa con varias acciones, como el cierre de los regímenes exceptuados de la Ley 100 de 1993, manteniendo únicamente como exceptuado el de las Fuerzas Militares por la esencia de su labor. Para el Magisterio se propone cerrar el régimen exceptuado para futuros maestros que ingresen, trasladándolos al sistema general de pilares, con salario de enganche competitivo y evaluación de desempeño.

En síntesis, la tesis demuestra que la baja cobertura no se resuelve con un aumento de edad o de semanas, porque obedece a informalidad y a cultura de no aporte, y que la inequidad y la carga fiscal provienen de la dispersión histórica de hasta más de 1.000 Cajas. Dos hitos fundacionales lo explican: 1945 con la creación de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, y 1946 con la creación del ICSS, hoy ISS. La Ley 100 de 1993 ordenó, pero mantuvo el paralelismo que compite. La salida, a julio de 2002, no consiste en volver al reparto puro ni mantener el paralelo competitivo, sino transitar hacia pilares complementarios donde todos cotizan 1 SMLV en prima media en el ISS y el exceso en ahorro individual, con un piso no contributivo para ancianos indigentes y con una política de cuidado de la tercera edad. Solo con historia laboral única, con fortalecimiento del ISS y con FOPEP con personería jurídica para las pensiones antiguas de los empleados públicos, la pensión deja de ser gracia y se convierte en derecho construido con aporte a lo largo del curso de vida.

La tesis propone además un Programa nacional de cultura de la seguridad social con énfasis en pensiones. La baja cobertura no se explica solo por informalidad o diseño institucional. Existe una débil cultura de aporte: en el lenguaje cotidiano persiste "me quitan" en lugar de "yo aporto para mi vejez". Mientras no se interiorice que la vejez se construye desde el inicio de la vida laboral, la afiliación no se vuelve cotización continua. Se propone un programa nacional permanente, coordinado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el Ministerio de Educación Nacional, el SENA y las Cajas de Compensación Familiar, que incorpore una cátedra básica sobre el sistema pensional en la educación media y media técnica, campañas masivas que sustituyan "me quitan" por "yo aporto", y formación a empleadores e independientes sobre el sentido y la obligatoriedad del aporte.

Por último, la tesis propone diseñar un mecanismo que posibilite aportes por debajo de 1SMLV para trabajadores informales. El requisito de cotizar sobre 1 SMLV excluye a quienes trabajan por días, por horas o por medias jornadas. Se propone un esquema proporcional y sumable entre varios patronos, con registro único de aportes fragmentados que permita acumular semanas, recaudo simplificado para empleo doméstico por días y trabajo por horas, y reconocimiento de auxilio vitalicio o pensión mínima proporcional. De esta forma, trabajadoras domésticas que laboran dos o tres días en diferentes hogares y trabajadores por días podrían cotizar por debajo del mínimo, y acceder al pilar solidario focalizado y al pilar dos, sin exigir base plena por cada empleador.

Notas de pie de página

[1] Rengifo Ordóñez, Jesús María (1974, 1982). La seguridad social en Colombia. Editorial Temis, Bogotá. Obra de referencia histórica sobre origen de pensiones 1819-1886, pensión de Caldas, viuda de Caldas y auxilio de Bolívar redistribuido por Santander.

[2] Real Cédula de 20 de abril de 1761 de Carlos III, montepío militar. Fondo constituido con descuento de un cuarto de real por peso (8 maravedíes por peso) y aportes forzosos de oficiales para viudas e hijas. Norma fundacional del montepío militar, antecedente del sistema pensional colombiano. Citada por Arenas Monsalve (1998) y Rengifo Ordóñez (1974).

[3] Arenas Monsalve, Gerardo (1998). Las etapas de la seguridad social en Colombia y Rengifo Ordóñez, Jesús María (1974, 1982). Período de dispersión 1819-1945 sin plan estatal, beneficios por necesidades políticas, asistencialismo y caridad pública vinculada a beneficencia católica y apoyo castrense.

[4] Decreto de 15 de febrero de 1819 del Libertador Simón Bolívar. Restablece descuento de ocho maravedíes por peso para montepío militar, fondo de viudas y huérfanos. Antecedente de financiación con aportes forzosos.

[5] Arenas Monsalve, Gerardo (1991, 1998). Los riesgos del trabajo y la salud ocupacional, Legis, 1991 y Las etapas de la seguridad social en Colombia, 1998. La pensión no se calculó sino que se mereció como dádiva política por servicios prestados a la Patria, sin derecho exigible por cotización.

[6] Farné, Stefano (2001). Enfoques institucionales sobre sistemas pensionales, Cuadernos de Trabajo No. 1, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, julio de 2001. Densidad de cotización inferior a 50% de vida laboral, insuficiencia de capital para pensión mínima, demoras en bonos por Decreto 1748 de 1995 por certificaciones en papel y sistematización de modelos de pilares múltiples OIT y Banco Mundial.

[7] Ley 50 de 1886, artículo 5º. Pensión del Tesoro Nacional como recompensa a grandes o largos servicios a la Patria, carácter exclusivamente personal y vitalicio. Tránsito de pensiones graciosas casuísticas a gracia regulada por ley. Artículo 11 exige 20 años, inteligencia y pureza, documentos auténticos, sin alcance ni remoción, inutilizado, sin medios o mayor de 60 años.

[8] Congreso de la República de Colombia (1905). Ley 29 de 1905, régimen de pensión para empleados civiles con 30 años de servicio, mayores de 60 años, equivalente a mitad del sueldo del último empleo, exigiendo honradez y consagración, carencia de medios y buena conducta.

[9] Superintendencia Bancaria de Colombia (2000). Estadísticas del Sistema General de Pensiones al 31 de diciembre de 2000. Afiliados 9.457.230 y cotizantes 5.130.377. Base para estimación de cobertura 26% de la PEA.

[10] ISS, ISS (1990). Acuerdo 049 de 1990, artículo 12 y artículo 20, aprobado por Decreto 758 de 1990. Reglamenta régimen de invalidez, vejez y muerte, requisitos para pensión de vejez.

[11] ISS, ISS (1989-1990). Acuerdos 044 de 1989 y 049 de 1990, aprobados por Decretos 3063 de 1989 y 758 de 1990. Reforma del seguro IVM, 1.000 semanas en cualquier tiempo o 500 en últimos 20 años, 45% de base más 3% por cada 50 semanas adicionales.

[12] Congreso de la República de Colombia (1945). Decreto 2767 de 1945 (Noviembre 09). Por el cual se determinan las prestaciones sociales de los empleados y obreros al servicio de los Departamentales y Municipios. Publicado en Diario Oficial No. 25.988 de noviembre de 1945. Artículo 1º extiende a los servidores territoriales la totalidad de las prestaciones señaladas en el artículo 17 de la Ley 6 de 1945. Artículo 10º autoriza a los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios a organizar en cualquier tiempo instituciones de previsión social similares a la Caja de Previsión Social de los empleados y obreros nacionales, haciendo retenciones que no excedan de las previstas en el artículo 20 de la Ley 6 de 1945.

[13] Arroba, Gonzalo (1961). Informe financiero-actuarial sobre la extensión del Seguro Social colombiano a los riesgos de invalidez, vejez y muerte. ISS, Bogotá, mayo de 1961. Recomendó constituir reservas técnicas de manera gradual y aprovechar experiencia en colocación de reservas cuantiosas.

[14] DNP, DNP (1990). Documento Conpes DNP-2465-J del 22 de febrero de 1990, Programa de modernización de la economía colombiana, gobierno de Virgilio Barco. Primer paso hacia apertura económica y globalización, antecedente de Conpes 2494 de 1990.

[15] Fedesarrollo (1998). Coyuntura Económica, Vol. XXVIII, No. 1, marzo de 1998 y Coyuntura Social, No. 18, mayo de 1998. Evalúa subsistema de capitalización, dos millones de nuevos afiliados 1994-1997, 224 cajas territoriales insolventes con 110.873 afiliados y analiza Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, como fondo cuenta pagador.

[16] Congreso de la República de Colombia (1966). Ley 4ª de 1966, reorganiza Cajanal, afiliación forzosa, aportes 5% empleado y 5% el empleador; en 1983 se incrementó el aporte del empleador a 8%.

[17] OIT (1980). Recomendación sobre la protección de los trabajadores de edad, núm. 162, Ginebra.

[18] Ayala, Ulpiano (2000). Apoyo a la elaboración del proyecto de reforma pensional y evaluación de los costos fiscales: informe final. Fedesarrollo, Bogotá, abril de 2000. Estima costos fiscales de transición, base técnica para Acosta y Ayala 2001.

[19] Piñera Echenique, José (1980-1981). Ministro del Trabajo y Previsión Social 1978-1980 y Minería 1980-1981, Chile. Creador del sistema privado de pensiones de capitalización individual con cuentas personales administradas por AFP. Presidente del Centro Internacional para la Reforma de las Pensiones.

[20] Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Tomo IV, Sistema de Pensiones y Deuda Pública. Informe final. Coordinador: Gabriel Rosas Vega. Investigador: Sergio Clavijo. Secretaria técnica: Olga Lucía Acosta Navarro. Ministerio de Hacienda, Bogotá. Deuda pensional explícita 86% del PIB en 1995, pago anual de 0, 8% a 2, 3% del PIB, incumplimiento del diseño actuarial original ISS que proyectaba elevar cotización de 6% a 22%.

[21] Ayala, Ulpiano y Acosta, Olga Lucía (2000). Necesidad de una nueva reforma pensional, Coyuntura Social No. 22, Fedesarrollo, mayo de 2000. Información asimétrica del afiliado, selección de riesgos, arbitraje por traslados tardíos, cobertura del 25% de la PEA antes de reforma pasó a 23, 6% en 1999.

[22] Acosta, Olga Lucía y Ayala, Ulpiano (2001). Reformas pensionales y costos fiscales, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 116, Cepal, Santiago, octubre de 2001. Resumen: suprimir traslados casi libres entre regímenes, ajustar pensión mínima, eliminar exenciones tributarias de pensiones altas y reformar fondo de solidaridad.

[23] Congreso de la República de Colombia (1992). Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 155 de 1992 Senado y 204 Cámara. Gaceta del Congreso No. 87 del 1 de octubre de 1992. Plantea necesidad de ampliar cobertura y adecuar edad de retiro, baja cobertura solo 20% cubiertos por ISS, Cajanal y cajas y menos de 50% de asalariados, 65% sector campesino e informal y 40% pobreza.

[24] Acosta, Olga Lucía y Ayala, Ulpiano (2000). Coyuntura Social No. 22, Fedesarrollo, 2000. Analiza cobertura y costos fiscales con corte a 1999, simulaciones del costo fiscal según Ley 100 de 1993, con 1.000 semanas equivalentes a 19, 2 años pensión pagadera durante 18 a 24 años, con tasa 5% sostenible entre 24% y 36%, diferencia de 41 a 49 puntos porcentuales corresponde a subsidio, y necesidad de aumentar edad por alta esperanza de vida.

[25] Ayala, Ulpiano y Acosta, Olga Lucía (1998). Ajuste del sistema pensional del sector público, mimeo, Bogotá, 3 de noviembre de 1998, Fedesarrollo. Existen más de 1.000 cajas y fondos con insuficiencia de reservas y dependencia del Presupuesto General de la Nación, base crítica sobre Fopep y Fonpet. La propuesta de mantener valor anual de pensión mínima según IPC, planteada por Ayala en 1992 frente al proyecto que ataba pensión mínima al salario mínimo, es recogida posteriormente por Ayala y Acosta en 1998.

[26] Acosta, Olga Lucía y Ayala, Ulpiano (2001). Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 116, Cepal, 2001, pp. 28-29 y resumen. Sustenta simulaciones con modelo paramétrico, deuda pensional oculta pasó de 30% del PIB en 1992 a 192, 36% del PIB en 2000, subsidio implícito del 42% al 72% por salario mínimo y entre 50% y 69% en régimen de transición, pasivo de 160% del PIB en 1999 y 192, 36% en 2000 incluyendo bonos y garantía de pensión mínima, cobertura 26% de la PEA y 31, 1% de ocupados a diciembre de 2000 con informalidad 60% a junio de 2000, tareas de nueva ronda de reformas con régimen único general con mayor equilibrio entre contribuciones y beneficios y periodo de transición reducido.

[27] Acosta, Olga Lucía y Ayala, Ulpiano (2002). Políticas para promover la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Serie Financiamiento No. 118, Cepal, Santiago, abril de 2002. Analiza cobertura efectiva y estrategias de extensión, base para crítica de que modelo paralelo no amplió cobertura.

[28] Ayala, Ulpiano (2001). Observaciones sobre la propuesta gubernamental de reforma pensional, borrador, Coyuntura Social No. 25, noviembre de 2001, Fedesarrollo, Bogotá. Crítica demográfica, fecundidad cayó de 7, 0 a 2, 6 y esperanza de vida aumentó de 61 a 72 años, duplicará número de mayores de 60 en menos de 30 años, observaciones al Proyecto de Ley 206 sobre aumento gradual de semanas y edades entre 2014 y 2020.

[29] Lora, Eduardo; Zuleta, Hernando y Helmsdorff, Loredana (1992). Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones. Coyuntura Económica, Vol. XXII, No. 1, abril de 1992, pp. 75-95, Fedesarrollo, Bogotá. Documento base de la reforma pensional que se convertiría en Ley 100 de 1993, citado por Ayala (1992) en Cepal/PNUD. Diagnóstico: sistema vigente en 1992 profundamente desigual e inequitativo, barrera a movilidad laboral y obstáculo a seguridad previsional, multitud de regímenes que pensionan a distintas edades y variadas exigencias.

[30] Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 100 de 1993, artículo 36, régimen de transición. Diario Oficial No. 41.148, 1993. Fija edad en 55 años mujer y 60 hombre hasta 2014 y luego 57 y 62, base para crítica al periodo de transición largo.

[31] Fuentes: Ley 50 de 1886, artículo 13; Decreto 753 de 1974; Ley 114 de 1913; Ley 116 de 1928; Ley 33 de 1985; Ley 71 de 1988; Ley 91 de 1989; Ley 100 de 1993; Decreto 1359

de 1993; Decreto 1293 de 1994; Sentencias del Consejo de Estado del 19 de junio de 1974, del 28 de noviembre de 1984 y Concepto del 22 de abril de 1998, radicación 7082.

[32] Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 100 de 1993, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.148 del 23 de diciembre de 1993. Libro I, Sistema General de Pensiones, vigencia desde 1º de abril de 1994 para el ISS y reglas paralelas de transición, texto original base para análisis paramétrico de edad, semanas, cotización y tasa de reemplazo.

[33] Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 100 de 1993, artículos 35, 40, 48, 65, 130, 132, 257 y 258, Libro IV Servicios Sociales Complementarios. Diario Oficial No. 41.148. Desarrolla artículos 46 y 48 de la Constitución sobre auxilios para ancianos indigentes hasta 50% del salario mínimo, creación de Fopep como cuenta especial sin personería adscrita al Ministerio de Trabajo, administración mediante encargo fiduciario, sustitución de Cajanal y separación entre reconocimiento y pago, y separación de riesgos con financiación y administración independiente de pensiones, riesgos profesionales y salud.

[34] Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 100 de 1993, artículos 20, 33 y 34. Diario Oficial No. 41.148. Requisitos pensión vejez 55 años mujer y 60 hombre, 1.000 semanas, monto 65% del IBL con 1.000 semanas y tope 85% con 1.400 semanas, y cotización 13, 5% según artículo 20.

[35] DNP, DNP (1990). Documento Conpes DNP-2494 del 29 de octubre de 1990, Decisiones sobre el Programa de Apertura Económica, gobierno de César Gaviria. Formaliza apertura económica con eliminación de licencias previas de importación, antecedente de reforma estructural y de Ley 100.

[36] DNP, DNP (1994). Conpes Social 22 de 1994 crea Sisben y Conpes Social 27 de 1994 diseña Programa Revivir para auxilio a ancianos indigentes según artículos 257 y 258 de Ley 100. Base jurídica para focalización de subsidios no contributivos.

[37] DNP, DNP (1990). Documento Conpes DNP-2465-J del 22 de febrero de 1990 y Conpes DNP-2482-UDT del 31 de julio de 1990, situación y perspectivas de fiducia de Bonos de Valor Constante administrada por IFI. Explica pérdida de reservas del ISS y base para diagnóstico de crisis antes de la Ley 100.

[38] Congreso de la República de Colombia (1992). Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 155 de 1992 Senado y 204 Cámara, Gaceta del Congreso No. 87 del 1 de octubre de 1992, y Documento Conpes 2682 de 1993. Antecedente legislativo de Ley 100 plantea necesidad de ampliar cobertura y adecuar edad de retiro.

[39] Bonilla González, Ricardo (2001). Pensiones: En busca de la equidad, Boletín No. 8 del Observatorio de Coyuntura Socioeconómica del CID y Cuadernos de Economía Vol. 20 No. 34, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, primer semestre de 2001. Señala que 13 millones no están afiliados, 163.000 pensionados exceptuados representan 17% del total y pasivo alcanza 77, 1 billones con más de 1.000 regímenes, subsidios concentrados de forma regresiva entre 41 y 49 puntos porcentuales de tasa de reemplazo y financiamiento regresivo a través del IVA.

[40] Ayala, Ulpiano (2001). Coyuntura Social 25, Fedesarrollo, 2001. Hace críticas y sugerencias al proyecto de ley 206 del senado- Diciembre de 2001.

[41] Flórez, Carmen Elisa (2000). Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX. Banco de la República, Tercer Mundo Editores, Bogotá. Base conceptual de transición demográfica sin precedentes desde los sesenta, caída de fecundidad de 7, 0 a 2, 6 hijos por mujer y definición del bono demográfico entre 15 y 59 años, relación de dependencia.

[42] Profamilia (2000). Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS 2000, Bogotá. Indicadores de fecundidad y salud reproductiva, tasa global de fecundidad pasó de 7, 0 hijos por mujer en 1960 a 5, 5 en 1970, a 4, 3 en 1980, a 3, 2 en 1990 y a 2, 6 en 2000, mortalidad infantil descendió de 120 por mil en 1960 a 25 por mil en 2000 y esperanza de vida al nacer aumentó de 61 años a inicios de los años setenta (1970-1975: 61, 6 años según DANE) a 72 años en 2001.

[43] DANE, DNP, Celade (2000). Proyecciones de Población 1985-2025 y tablas de mortalidad. Convenio DANE-DNP-Celade con apoyo del CIID-Canadá. Relación de dependencia pasó de 0, 78 en 1985 a 0, 55 en 2005 y población entre 15 y 59 años representó 58, 7% en 1993 y 62, 8% en 2005.

[44] Banco de la República (2001). Reportes del Emisor No. 20, enero de 2001, Bogotá. Ventana irrepetible del bono demográfico hasta 2020, con más de 60% de población en edad de trabajar entre 1990 y 2020.

[45] Ayala, Ulpiano (2001). Observaciones al Proyecto de Ley 206 de 2001, Coyuntura Social 25, Fedesarrollo, 2001. Hace críticas al proyecto de reforma pensional 206 de Senado de diciembre de 2001 y muestra la evolución de afiliados y costos fiscales entre 1994 y 2000.

[46] Mesa-Lago, Carmelo (2000). Estudio comparativo de los costos fiscales de la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 93, Cepal, Santiago, marzo de 2000. Analiza efectos del envejecimiento y costos fiscales de transición y plantea necesidad de fortalecer financieramente sistema público mediante reformas paramétricas.

[47] Mesa-Lago, Carmelo (1994). Changing Social Security in Latin America: Toward the Private Sector?, Lynne Rienner Publishers, Boulder. Clasifica modelos de reforma en sustitutivo, paralelo y mixto, base para crítica al modelo paralelo colombiano.

[48] Uthoff, Andras (2002). Mercados de trabajo y sistemas de pensiones, Taller Economía y Envejecimiento Demográfico, Secretaría de Salud, México D. F., 16-17 de mayo de 2002. Relación entre mercado de trabajo, informalidad de 60% y densidad de cotización, base crítica sobre cobertura. Presentada en mayo de 2002.

[49] Corte Constitucional de Colombia (1992-1997). Sentencias T-426 de 1992 sobre protección especial a la tercera edad y T-495 de 1997 sobre ancianidad y debilidad manifiesta, jurisprudencia sobre mínimo vital y pensión mínima. Blindaje del auxilio para evitar su asimilación a pensión por vía de tutela, por su naturaleza no salarial y no pensional.

[50] Elder, Glen H. (1998). The Life Course as Developmental Theory, Child Development 69(1), 1-12. Curso de vida con trayectorias, transiciones, puntos de inflexión y vidas interconectadas, desigualdades en juventud se proyectan en vejez.

[51] Baltes, Paul B. y Baltes, Margaret M. (1990). Psychological perspectives on successful aging: The model of selective optimization with compensation (SOC), Cambridge University Press. En toda edad existen ganancias y pérdidas y envejecimiento exitoso implica estrategias adaptativas de selección, optimización y compensación.

[52] Dulcey-Ruiz, Elisa (2001). La sociedad civil, el envejecimiento y la vejez en Colombia, Seminario Internacional, Bogotá. Primer esfuerzo sistemático por situar envejecimiento como proceso cultural y no solo demográfico, pionero de gerontología en Colombia.

[53] Anzola Pérez, Elisa et al. (Eds.) (1994). La atención de los ancianos: un desafío para los años noventa, OPS, Publicación Científica 546, Washington. Cuidado no debe reducirse a servicio transable sino relación de interdependencia orientada al bienestar y reconocimiento.

[54] Cepal/Celade (2000). El envejecimiento de la población latinoamericana, Serie Población y Desarrollo No. 2, Santiago. Familia y mujeres son principales proveedoras de cuidado y se encuentran bajo presión por urbanización, reducción de tamaño del hogar y participación laboral femenina.

[55] Centro San Camilo – Religiosos Camilos (2000). Modelo de residencia asistida, centro de día, cuidados paliativos y centro de escucha, Tres Cantos, Madrid. Visitado en julio de 2000 y documentado hasta 2001. Articula residencia asistida, centro de día para 20 personas desde 1992, unidad de cuidados paliativos concertada con Servicio Madrileño de Salud y centro de escucha para duelo, con lema de cuidar y enseñar a cuidar.

[56] Banco Mundial (1994). Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford University Press, Washington. Identifica tres tendencias: envejecimiento acelerado, transformación de familia extensa y crisis del reparto, propone modelo multipilar con proyecciones actuariales a 50-60 años, pilar público modesto focalizado financiado con impuestos generales para alivio de pobreza, pilar contributivo obligatorio y pilar de ahorro voluntario, auxilio modesto con monto uniforme, focalizado según necesidad verificable con Sisben, distinto del sistema contributivo.

[57] Echeverry, Juan Carlos; Escobar, Andrés; Merchán, César; Piraquive, Gabriel y Santa María, Mauricio (2001). Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. Documento 156, DNP, 11 de septiembre de 2001 y Planeación y Desarrollo Vol. XXXII No. 2, DNP. Cuantificación presión fiscal, pago de la Nación pasó de 0, 8% del PIB en 1990 a 2, 3% en 2000 y a 6% en 2020 sin reforma, déficit valor presente neto 192, 4% del PIB entre 2000 y 2050, pasivo actuarial ISS 31, 9% del PIB a 2001 según Documento 156 (42, 3% Cajas y 74, 2% sector público total), pasivo VPN 2001 en billones de pesos de 2001 es de 40 billones en Magisterio, 29 billones en Fuerzas Militares y 4, 4 billones en Ecopetrol equivalente a 40% de activos, régimen regresivo otorga más subsidio a pensiones más altas, propuesta aumento gradual de edad de 55 a 60 mujer y 60 a 65 hombre, respeto a derechos adquiridos, desequilibrio financiero régimen prima media, enfoque demográfico eje central.

[58] Garzón, Angelino et al. (2001). Pacto Político y Social por las Pensiones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Bogotá. Acuerdos entre Gobierno y centrales obreras sobre principios de reforma.

[59] Congreso de la República de Colombia (2002). Proyecto de Ley 206 de 2001 Senado, Gaceta del Congreso No. 066 del 2 de abril de 2002, radicación 13 de diciembre de 2001 por ministros Angelino Garzón y Juan Manuel Santos. Adopta arquitectura paramétrica del DNP con aumento gradual de semanas y edades.

[60] Ayala, U. (1992). Introducción a la seguridad social y a los seguros sociales. En: Rodríguez, O. y Arévalo, D. (Eds.). Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Concluye que sistema de reparto con prima media escalonada ya no podría mantenerse porque violaría principios de equidad, solvencia y propiedad, requeriría ejercicios actuariales periódicos nunca realizados y mecanismos de solidaridad nunca financiados.

[61] Congreso de la República de Colombia (1945). Ley 6 de 1945. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo. Crea la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales (artículo 18, organizada por Decreto 1600 de 1945). Artículo 22 faculta al Gobierno para fijar por decreto las prestaciones de los servidores departamentales y municipales. Artículo 23: Los Departamentos,

Intendencias y Municipios a que se refiere el artículo 22, que no tengan organizadas instituciones de previsión social similares a la que por esta Ley se establece, deberán crearlas dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, observando en lo pertinente las disposiciones de ella.

Notas de autor

[A1] Nota del autor: A manera de anécdota, manifiesto que personalmente nunca le he oído a Ulpiano Ayala decir que hay que acabar con el ISS. Hago esta aclaración porque fue la misma que hice el día martes 11 de julio de 2000 como cabeza del grupo de empalme de la saliente ministra de Trabajo Dra. Gina Magnolia Riaño al Dr. Javier Parga cabeza del grupo de empalme del ministro entrante Angelino Garzón.

[A2] Nota del autor: Se hace referencia al Libro I - Sistema General de Pensiones y al Libro IV - Servicios Sociales Complementarios de la Ley 100 de 1993, específicamente a todo lo que tiene que ver con los ancianos indigentes, tanto en el cuidado como en los auxilios monetarios.

[A3] Nota del autor: Aclaración sobre la propuesta de González de 4 SMLV obligatoria en el ISS, el flujo a las AFP sería menor a 5% de afiliados (menos del 5% cotiza por encima de 4 SMLV a comienzos de 2002), por eso los fondos privados la rechazaron.

[A4] Nota del autor: Con motivo de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento desarrollada en Madrid en abril de 2002, el Centro de Información de Naciones Unidas y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional invitaron a la Confederación Colombiana de ONG y a la Asociación Interdisciplinaria de Gerontología - AIG de Colombia a convocar a organizaciones de la sociedad civil para efectuar un análisis del estado del tema en Colombia y generar un documento propositivo para la mencionada Asamblea. En ese contexto, se realizaron tres foros debate en Bogotá, octubre y noviembre de 2001.

Bibliografía

Acosta, Olga L. Necesidad de una nueva reforma pensional, Coyuntura Social, No. 22, Fedesarrollo, Bogotá, mayo de 2000.

Acosta, Olga L. y Ayala, Ulpiano. Ajuste del sistema pensional del sector público en Colombia, Mimeo, Bogotá, 3 de noviembre de 1998.

Acosta, Olga L. y Ayala, Ulpiano. Necesidad de una nueva reforma pensional, Coyuntura Social No. 22, Fedesarrollo, Bogotá, mayo de 2000.

Acosta, Olga L. y Ayala, Ulpiano. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 118, CEPAL, Santiago, abril de 2002.

Acosta, Olga L. y Ayala, Ulpiano. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 116, CEPAL, 2001; Coyuntura Social No. 22, Fedesarrollo, 2000.

Anzola Pérez, E. et al. (Eds.) (1994). La atención de los ancianos: un desafío para los años noventa. OPS, Publicación Científica 546.

Arenas Monsalve, Gerardo (2001). Notas de docencia (Fotocopias personales del autor).

Arenas Monsalve, Gerardo. (1998). Las etapas de la seguridad social en Colombia. En: Colegio de Abogados del Trabajo (Ed.), El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social: Realidad y Proyecciones (Primera Ed). Bogotá: LEGIS.

Arenas Monsalve, Gerardo. Los Riesgos del Trabajo y la Salud Ocupacional. LEGIS, 1991.

Ariza, N. y Baquero, J. (2002). "Estructura socio-laboral colombiana y su relación con el sistema pensional". En Fescol (ed.), "La reforma pensional que Colombia necesita". Bogotá: Mesa de Trabajo de la Sociedad Civil sobre Reforma Pensional.

Arroba, Gonzalo (1961). Informe Financiero-Actuarial sobre la Extensión del Seguro Social Colombiano a los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte. Bogotá: ISS.

Ayala Oramas, Ulpiano y Morales Sánchez, Luis Gonzalo. Estudios preparatorios de la reforma pensional. Fedesarrollo. (Mimeo)

Ayala, U. (2001). Observaciones sobre la propuesta gubernamental de reforma pensional. Coyuntura Social No. 25, noviembre 2001. Fedesarrollo.

Ayala, Ulpiano (1992). La seguridad social en Colombia: diagnóstico y reformas. En: Coyuntura Social No. 7, Fedesarrollo, Bogotá, noviembre 1992.

Ayala, Ulpiano (1992). Un sistema pensional de capitalización individual para Colombia. En: Uthoff, A. y Szalachman, R. (eds.). Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Vol. 2. CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

Ayala, Ulpiano (2000). "Apoyo a la elaboración del proyecto de reforma pensional y a la evaluación de los costos fiscales: informe final". Fedesarrollo, Bogotá, abril de 2000.

Ayala, Ulpiano y Acosta, Olga Lucía. El sistema pensional: logros y desafíos. Fedesarrollo.

Ayala, Ulpiano y Helmsdorff, Loredana. Estudios sobre financiación del ISS. Fedesarrollo. (Mimeo)

Ayala, Ulpiano. La seguridad social en Colombia: diagnóstico y reformas. Fedesarrollo, 1992.

Baltes, P. B. y Baltes, M. M. (1990). Psychological perspectives on successful aging: The model of selective optimization with compensation. En P. B. Baltes y M. M. Baltes (Eds.), Successful Aging. Cambridge University Press.

Banco de la República. (2001). Reportes del Emisor No. 20, enero 2001.

Banco de Previsión Social (BPS) de Uruguay. (s. f.). Sistema de seguridad social y corresponsabilidad del cuidado. Montevideo: BPS.

Banco Mundial (1994). Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth [Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento]. Washington, D. C.: Oxford University Press.

Benería, L. (1979). Reproducción, producción y división sexual del trabajo. Cambridge Journal of Economics, 3(3), 203-225.

Benería, L. (1981). La mujer y la acumulación capitalista. En M. Buvinic (Ed.), La mujer y el desarrollo. Washington: Overseas Development Council.

Bertranou, F. et al. (2001). Pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina. OIT, Oficina Santiago.

Beveridge, William. Social Insurance and Allied Services. Londres, HMSO, 1942.

Bismarck, Otto von. Leyes de Seguro de Enfermedad 1883, Accidentes 1884, Vejez e Invalidez 1889.

Bolívar, Simón. Discurso de Angostura, 15 de febrero de 1819.

Bonilla González, Ricardo (2001). ”Pensiones: en busca de la equidad”. Cuadernos de Economía, Vol. 20, No. 34, Universidad Nacional, CID.

Carta de Francisco de Paula Santander a Simón Bolívar, 1826, distribución mil pesos viuda Camilo Torres, viuda Caldas, viuda Vásquez, viuda Castillo. Archivo Santander.

CEPAL y CELADE (2000). El envejecimiento de la población latinoamericana. Serie Población y Desarrollo No. 2. Santiago de Chile.

CEPAL. (2002, mayo). Resolución 590 (XXIX). Población y desarrollo. XXXIX Reunión del Comité Plenario de la CEPAL.

Chenery, Hollis; Ocampo, José Antonio; Ramírez, Manuel (Coords.) (1986). El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe final de la Misión de Empleo, julio 1986. Bogotá.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Tomo IV ”Sistema de Pensiones y Deuda Pública”. Coordinador Gabriel Rosas Vega, secretaria técnica Olga Lucía Acosta Navarro, octubre de 1997. Ministerio de Hacienda.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002). Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 118. Santiago: CEPAL.

Contraloría General de la República. Informes financieros sobre cajas de previsión y pasivo pensional, 1990-1992.

Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-051 de 1995, Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-372 de 1998, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Bogotá.

DANE, Celade. Tablas de mortalidad y proyecciones de población, 2000.

DANE. (2001). Natalidad y fecundidad, Colombia, 2001.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (1988-1999). Metodología de líneas de pobreza e indigencia. Encuestas de Ingresos y Gastos 1984-85 y 1994-95. Con aportes de Muñoz, M. (1988, 1996) y Sarmiento Anzola, L. (1990, 1999). Bogotá: DANE.

DNP (DNP). (1992). Documento CONPES 2611 de 1992. Política integral para la mujer.

DNP (DNP). (1993). Documento CONPES 2793 de 1995. Diagnóstico demográfico y de envejecimiento.

DNP (DNP). (1993). Documento CONPES Social 008 de 1993. Desarrollo rural campesino.

DNP (DNP). (1994). Documento CONPES 2753 de 1994. Fondo de Solidaridad Pensional. Plan de extensión de cobertura.

DNP (DNP). (1994). Documento CONPES Social 22 de 1994. Focalización del gasto social y Sistema de Selección de Beneficiarios - SISBEN.

DNP (DNP). (1994, 10 de agosto). Documento CONPES 2722 de 1994. Red de Solidaridad Social. Estrategia El Salto Social.

DNP (DNP). (1994, 30 de junio). Documento CONPES Social 27 de 1994. Experiencia piloto del programa de auxilio para ancianos indigentes - Programa REVIVIR.

DNP (DNP). (1995, junio). Documento CONPES 2793 de 1995. Lineamientos de la política de envejecimiento y vejez.

DNP (DNP). (1998). Documento CONPES 2989 de 1998. Fondo de Solidaridad Pensional durante 1998.

DNP, DNP (1991). La Revolución Pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994. Bogotá.

DNP, DNP (2001). Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. Planeación y Desarrollo, Vol. XXXII, No. 2, pp. 295-334.

DNP, DNP. Documentos sobre seguridad social y pasivo pensional, en lo referido al periodo anterior a la reforma de 1993.

DNP. Estimación de 214 salarios mínimos para pensión mínima, 2000.

Dulcey-Ruiz, E. (2001). La sociedad civil, el envejecimiento y la vejez en Colombia. Memorias Seminario Internacional. Bogotá.

Dulcey-Ruiz, E. (s. f.). Aportes a la gerontología en Colombia. Envejecimiento y vejez: proceso que inicia al nacer.

Echeverry, Juan Carlos; Escobar, Andrés; Merchán, César; Piraquive, Gabriel y Santamaría, Mauricio (2001). Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. Planeación y Desarrollo, Vol. XXXII, N°2, y Archivos de Economía Documento 156, DNP, 11 de septiembre de 2001.

Elder, G. H. (1998). The Life Course as Developmental Theory. Child Development,

Farné, Stefano. Enfoques institucionales sobre sistemas pensionales. Algunas reflexiones para el debate actual en Colombia, Cuadernos de Trabajo No. 1, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, julio de 2001.

Federici, S. (1975). Salarios contra el trabajo doméstico. Bristol: Falling Wall Press.

Fedesarrollo (1998). "Análisis Coyuntural: Evolución de la reforma pensional de 1993". Coyuntura Económica, Vol. XXVIII, No. 1, marzo de 1998.

Fedesarrollo (1998). Coyuntura Económica, Vol. XXVIII, N°1, marzo de 1998 y Coyuntura Social, N°18, mayo de 1998, Bogotá.

Fedesarrollo. Estudios sobre seguridad social y mercado laboral, en lo referido al periodo anterior a la reforma de 1993.

Flórez, C. E. (2000). Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX. Banco de la República.

Gillion, Colin y Bonilla, Alejandro (1992). "La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 111, No. 2, OIT, Ginebra.

Gillion, Colin; Turner, John; Bailey, Clive; Latulippe, Denis (eds). (2000). Social Security Pensions: Development and Reform. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

Gómez Buendía, Hernando y Cifuentes, Ariel (1986). Seguridad social y empleo. Trabajo de base para la Misión de Empleo. Bogotá.

Holzmann, R. (2000). Sistemas de pensiones en Asia Oriental y el Pacífico: desafíos y oportunidades. Documento de Trabajo sobre Protección Social No. 0014. Washington: Banco Mundial.

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Documento de Trabajo sobre Protección Social No. 0006. Washington: Banco Mundial.

Holzmann, Robert (2000). ”The World Bank Approach to Pensión Reform”. International Social Security Review, Vol. 53, No. 1.

Holzmann, Robert y Stiglitz, Joseph E. (2001). ”New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pensión Systems in the 21st Century”. Banco Mundial.

Informe Financiero-Actuarial sobre la Extensión del Seguro Social Colombiano a los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte. Exposición General. ICSS-Mayo de 1961. (Mimeo)

Iván Jaramillo Pérez y Aura Poveda. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Universidad Nacional (1997). ”Análisis del Impacto de la Ley 100 en la Aplicación de la Cobertura a través de las Administradoras de Fondo de Pensiones, el Fondo de Solidaridad Pensional y los Servicios Sociales Complementarios”. 2 de enero de 1997.

James, Estelle (1998). ”New Systems for Old Age Security”.

James, S. (1972). El lugar de la mujer. Bristol: Falling Wall Press.

Jorgensen, S. y Van Domelen, J. (1999). Ayudar a los pobres a manejar mejor el riesgo. Washington: Banco Mundial.

Lora, Eduardo; Zuleta, Hernando y Helmsdorff, Loredana (1992). Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones. Coyuntura Económica, Fedesarrollo, abril 1992.

Mesa Lago, Carmelo (1977). Modelos de seguridad social en América Latina. Versión abreviada en castellano del original en inglés Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality (University of Pittsburgh Press).

Mesa-Lago, Carmelo (1994). ”Changing Social Security in Latin America: Toward the Private Sector?”. Lynne Rienner Publishers.

Mesa-Lago, Carmelo (1996). ”Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales”. Revista de la CEPAL No. 60.

Mesa-Lago, Carmelo (2000). ”Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 93, CEPAL.

Mesa-Lago, Carmelo. Changing Social Security in Latin America: Toward the Private Sector?, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1994.

Mesa-Lago, CEPAL Serie Políticas Sociales No 36 – “Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI”, 2000

Muñoz, M. (1988). Metodología para la medición de la pobreza e indigencia a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos 1984-85. Documentos técnicos internos DANE.

Muñoz, M. (1996). Actualización de la metodología de líneas de pobreza con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos 1994-95. Documentos técnicos internos DANE.

Naciones Unidas. (2002, 8-12 de abril). Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid.

Neugarten, B. L. (1968). Middle Age and Aging. University of Chicago Press.

Ocampo, José Antonio (2001). ”El tire y afloje de la reforma pensional apenas comienza”. El Tiempo, mayo de 2001. Nota sobre conciliación de posiciones de cobertura y fiscal.

OIT (1980). Recomendación núm. 162 sobre los trabajadores de edad. Ginebra.

OMS (1991). El envejecimiento y la capacidad de trabajo. Serie Informes Técnicos 835. Ginebra.

Orszag, Peter R. y Stiglitz, Joseph E. (1999). ”Rethinking Pensión Reform: Ten Myths About Social Security Systems”. Conferencia New Ideas About Old Age Security, Banco Mundial, Washington D. C., 14 y 15 de septiembre de 1999.

Parga, Javier. "El Modelo pensional perdió vigencia". Reseña en: Revista Fasecolda. Bogotá: Unión de Aseguradoras Colombianas, ISSN 0120-1972. - 01/10/2000 Número 96 2000

Parra Osorio, Juan Carlos (2001). ”DNPensión: Un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano”. Archivos de Economía 150, DNP, mayo de 2001.

Perfetti del Corral, Mauricio y Ayala, Ulpiano (2000). ”Propuesta técnica mixta complementaria de 1 a 2 SMLMV en prima media y excedente en capitalización más pilar solidario”. Documento interno / propuesta técnica de Fedesarrollo para el DNP (2000)

Picchio, A. (1981). La reproducción social y el mercado de trabajo. Roma: Istituto di Economia.

Picchio, A. (1992). El trabajo de reproducción: el otro lado del mercado. En El trabajo de las mujeres. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

Planeación Nacional. Propuestas de reforma pensional, El Tiempo, 2001.

Profamilia. (2000). Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS 2000.

Programa de Atención Médica Integral (PAMI) de Argentina. (1971). Obra social de jubilados y pensionados. Atención médica y subsidio para auxiliar domiciliario. Buenos Aires: PAMI.

Rengifo Ordóñez, Jesús María. La seguridad social en Colombia. Bogotá, Editorial Temis, 1974. Segunda edición, Temis, 1982.

República de Bolivia (1996-1997). Ley 1732 y Decretos 24448, 24572, 24625. Bono Solidario (Bonosol).

República de Colombia. (1950). Código Sustantivo del Trabajo. Bogotá: Diario Oficial.

República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia, artículos 43 y 53. Bogotá: Gaceta Constitucional.

Revista Estrategia Económica y Financiera. Equipo editor 1977-1991: Rudolf Hommes Rodríguez, Armando Montenegro, Guillermo Perry, Roberto Junguito, Carlos Caballero Argáez, entre otros.

Rodríguez, Óscar y Arévalo, Decsi (Eds.) (1992). Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Samper, José María. Derecho público interno de Colombia. Bogotá, 1886 y reedición Temis, 1951.

Sarmiento Anzola, Libardo (1990). "Evolución de la pobreza rural 1975-1988, según regiones y tipos municipales, medida a través de indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI)", en: DANE, Boletín de Estadística, Nº 451, octubre 1990.

Sarmiento Anzola, Libardo (1990). Modelo conceptual y analítico de la Encuesta de Pobreza y Calidad de Vida. PNUD/DANE.

Superintendencia Bancaria de Colombia (2000). Informe Estadístico del Sistema General de Pensiones a 31 de diciembre de 2000. Afiliados 9.457.230 y cotizantes 5.130.377.

Urrutia Montoya, Miguel (1991-11). Reformas a la seguridad social en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, Reporte de Investigación. Proyecto PNUD Un Plan de Desarrollo Humano de Largo Plazo para Colombia.

Urrutia, Miguel; Trujillo de Muñoz, María Cristina y Gómez, Hernando (1979). Los Riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro Social. Coyuntura Económica, Vol. IX, No. 4, diciembre de 1979, pp. 57-81. Fedesarrollo.

Uthoff, A. (1998). Fondos de pensiones, el financiamiento de los costos de transición y el desarrollo de los mercados financieros. Lecciones de la reforma de privatización en Chile. En A. Bonilla García & A. H. Conte-Grand (Comps.), Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma. Oficina Internacional del Trabajo.

Uthoff, Andras (1995). "Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe". Revista de la CEPAL No. 56.

Uthoff, Andras (2002). "Mercados de trabajo y sistemas de pensiones". Trabajo preparado Taller sobre Economía y Envejecimiento Demográfico, Secretaría de Salud, México D. F., 16 y 17 de mayo de 2002.

Uthoff, Andras. Mercados de trabajo y sistemas de pensiones, Taller sobre Economía y Envejecimiento Demográfico, Secretaría de Salud, México D. F., 16 y 17 de mayo de 2002.

Vittas (1999): — El más citado como "Capitalización y desarrollo del mercado de capitales". En inglés: Vittas, Dimitri (1999). "Pensión Reform and Capital Market Development: 'Feasibility' and 'Impact' Preconditions", Policy Research Working Paper WPS 2414, World Bank, Washington DC.

Williamson, John (1989). What Washington Means by Policy Reform. Washington: Institute for International Economics.

Zuleta, Hernando (Coord. Acad.); Urrutia, Miguel (ases.); Lora, Eduardo; Esguerra, Gustavo; Medina, María C.; Laserna, Elena y Hernández, Esperanza (1991). Análisis de la situación financiera de las pensiones de invalidez, vejez, jubilación y muerte y sugerencias para un cambio dentro del marco de la seguridad social. Bogotá: Fedesarrollo. Reporte de Investigación.

Otras Fuentes

- El Tiempo, 22 de febrero de 2000. Ajuste pensional.
- El Tiempo, 18 de agosto de 2000. ISS, con plata hasta octubre.
- El Tiempo, 2 de octubre de 2000. Revive el debate pensional.
- El Tiempo, 21 de marzo de 2001. Aún no existe proyecto de pensiones: Mintrabajo.
- El Tiempo, 8 de octubre de 2001. Punto de acuerdo por reforma pensional.
- El Tiempo, 6 de noviembre de 2001. Reducción de cobertura.
- El Tiempo, 11 de noviembre de 2001. Lo que debe saber de la reforma. Entrevista con el ministro Angelino Garzón.
- El Tiempo, 11 de noviembre de 2001. Los secretos de la negociación. Por Jacqueline Guevara Gil.