

LA DUALIDAD DEL SISTEMA PENSIONAL UNA DECISIÓN TRASCENDENTAL

*Ángela Bibiana Gómez Contreras**

En nombre de la Escuela de Derecho y del Grupo de Investigación CREAR adscrito al Departamento de Derecho Público de la Universidad Sergio Arboleda agradecemos la participación de nuestros conferencistas: doctor Roberto Steiner, Director Administrativo de Fedesarrollo; doctor Luis Carlos Avellaneda, Senador de la República; doctor Luis Javier Moreno Ortiz, profesor de la Escuela de Derecho y Director del Instituto de Estudios Constitucionales de esta Universidad y, de manera muy especial, a nuestro moderador, doctor Héctor Helí Rojas, miembro del Parlamento Andino.

Agradecemos igualmente, la presencia de alumnos de pregrado, alumnos y egresados de la especialización de derecho laboral y seguridad social y en general, representantes de la comunidad académica que nos acompañan. A todos ellos la más calurosa bienvenida.

Este Conversatorio da inicio a una etapa preliminar de profundización y socialización en temas relativos a los regímenes de seguridad social vigentes y el problema pensional en Colombia, buscando apoyar a futuro un proyecto de investigación.

Abogada egresada de la Pontificia Universidad Javeriana. Magíster en Gestión y Planeación de Fondos Privados de la Universidad de Alcalá de Henares (España). Especialista en Derecho Financiero de la Universidad de los Andes, y en Derecho Comercial y de Sociedades de la Pontificia Universidad Javeriana. Investigadora del Grupo de Investigación en Derecho Público y Económico Crear de la Universidad Sergio Arboleda. Coordinadora Académica de este conversatorio “Sistema de seguridad social en pensiones, ¿avance o retroceso?”. Contacto: angela.gomez@usa.edu.co.

Podría afirmarse de la mano de algunos estudios sobre los antecedentes de la Ley 100 de 1993¹ y a partir de la propia evidencia contenida en las Gacetas del Congreso, que el proyecto de Ley 155 de 1992 Senado, 204 de 1992 Cámara acumulado con otros², que a la postre se convirtió en la Ley 100 de 1993, fue objeto del más amplio debate nacional, calificado incluso como “ sin antecedentes”³, al punto que, para su segunda vuelta había superado 10 meses de estudio y trabajo conjunto de las comisiones séptimas de senado y cámara con la labor de 22 ponentes. No obstante, aún hoy, se cuestionan algunas de las premisas que la sustentaron, entre ellas, la validez filosófica y conveniencia del régimen de capitalización individual y, la insostenibilidad financiera del régimen de reparto vigente antes de 1993.

En efecto, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto tendiente a la creación del régimen de ahorro pensional en Colombia, bajo la premisa de la inviabilidad del sistema vigente y con la promesa de otorgar diferentes alternativas para garantizar pensiones en el país. Este proyecto que implicaba la adaptación de un modelo pensional de capitalización extraído de la experiencia chilena⁴, fue modificado sustancialmente a lo largo del debate en el Congreso de la República, impidiendo la sustitución total del modelo público y autorizando en su defecto, la inclusión del Sistema Dual de Pensiones que acabó plasmándose en Ley de la República en el año 1993⁵.

La insostenibilidad financiera del régimen pensional vigente hasta 1993, lejos de ser una apreciación universal, fue cuestionada

¹ Oscar Rodríguez S, estructura y crisis de la seguridad social en Colombia , 1946-1992 Universidad Nacional, págs. 237.

² Proyecto de Ley 194 de 1990, proyecto de ley 49 de 1992, proyecto de ley 52 de 1992, proyecto de ley 215 de 1993.

³ Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, año II, No 254, 30 de julio de 1993, ponencia para segundo debate proyecto de ley 155 de 1992 Senado, 204 de 1992 Cámara “ por el cual se crea un sistema de seguridad social integral y se adoptan otras disposiciones”.

⁴ Una visión integral de la seguridad social , Leonardo Cañón Ortegón, pág 144.

⁵ El proyecto de Ley No. 155 de 1992 fue presentado por el Gobierno Nacional a través del señor Ministro del Trabajo y Seguridad Social el día 29 de septiembre de 1992, siendo tramitado y aprobado por el Congreso de la República de conformidad con el procedimiento establecido para ese tipo de proyectos -arts. 157 y siguientes de la CP-. Una vez sancionado por el Presidente de la República y efectuada su promulgación, se convirtió en la Ley 100 de 1993. Ediciones Uninorte, Estudios sobre seguridad social, Rafael Rodríguez Mesa, colección jurídica, 2009 y Exposición de motivos de la Ley 100 de 1993 “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

en documentos formales de la época ⁶ y, dentro del propio debate adelantado ante el Congreso de la República sobre el proyecto de Ley de pensiones ⁷, sigue siéndolo en nuestros días por algunos tratadistas⁸.

Siguiendo esta línea argumentativa y sin restar importancia al debate arriba referido que tiene un alto contenido económico y actuarial, se considera procedente indagar en esta breve intervención, por los argumentos expuestos a lo largo del debate en el Congreso, que soportaron la creación del actual régimen pensional bajo la forma de un Sistema Dual y con ello, las razones que legitimaron la filosofía del régimen y su conveniencia para el país.

Será seguramente, la historia en construcción, la que permita dimensionar el verdadero alcance de la decisión tomada por el legislador en el año 1993, al permitir la coexistencia de dos regímenes pensionales filosóficamente opuestos y excluyentes, máxime si se tiene en cuenta que, desde la implementación del actual Sistema

⁶ Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, año II, No 42, viernes 19 de marzo de 1992, proyecto de ley número 248 de 1992, por el cual se crea el Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) y se dictan disposiciones en la materia para desarrollarlo, página 21 “Como se puede observar, el ISS no es una institución en crisis, por el contrario es una institución que desde hace 46 años presta servicios al pueblo colombiano, esta creciendo, su financiación es con recursos propios y hasta el presente ha sido suficiente para atender gastos. En materia de pago oportuno de las pensiones el ISS ha sido hasta el presente altamente eficiente, dado que actualmente éstas se pagan el primer día hábil de cada mes.”

⁷ Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, año II, No 300, jueves 2 de septiembre de 1993, correspondiente a la sesión ordinaria del martes 14 de agosto de 1993, página 14, informe de la subcomisión de ponentes del Senado “..(..)para esta propuesta el gobierno se apoyó en un diagnóstico equivocado, según el cual el I.S.S. tendría un déficit de varios billones de pesos, puesto que según él, el crecimiento del número de afiliados (tasa de afiliación) no sería suficiente para compensar el aumento del número de pensionados. En este debate se llegó a la conclusión contraria a dicho diagnóstico. El señor Ministro del Trabajo fue categórico al respecto, cuando resumiendo los análisis realizados por las comisiones séptimas afirmo : con una cotización del 13.5% tasas de afiliación del 5% anual, el I.S.S en el año 2020 tendrá reservas por valor de 16 billones de pesos. Ante la evidencia de que el I.S.S. no tiene déficit, los legisladores nos dividimos : Unos insistieron en que se gastaran tales dineros públicos en el establecimiento de los Fondos de Pensiones para que compitieran con el I.S.S. , dando origen así a la propuesta que se denominado DUAL. Otros propusimos reformar el I.S.S. y utilizar los dineros que el Gobierno había propuesto para imponer el sistema de ahorro individual, en mejorar los servicios y ampliar la cobertura, para que más colombianos reciban los beneficios de la Seguridad Social Integral.”

⁸ Respuesta al problema pensional, Concepto presentado al Congreso de la República y a la Sociedad Civil sobre los proyectos de Acto legislativo No 34 y de Ley No 166 de 2004, Ricardo Gaitán & editores asociados, 2004.

Dual de pensiones en 1993, se han hecho esfuerzos importantes para transformar el sistema pensional a través de varias reformas legales e incluso una constitucional,⁹ buscando alcanzar los objetivos propuestos con la Ley 100 de 1993 que aún hoy no ha sido posible.¹⁰

Dicho lo anterior, en la presente intervención se formularán algunas observaciones preliminares e introductorias extraídas de la evidencia documental contenida en la exposición de motivos de la Ley 100 de 1993 y las actas de debate de la misma, en torno a las razones que invocó el legislador para introducir un Sistema Dual al país.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA

Algunas referencias del contexto histórico de la reforma pensional del año 1993 pueden evidenciarse en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno 1990-1994¹¹.

La introducción del plan de desarrollo 1990-1994¹² presentado por el entonces presidente Dr Cesar Gaviria denominado “la revolución pacífica”, da cuenta que, Colombia afrontaba para dicha época grandes cambios, entre ellos, la expedición de una nueva Constitución Política, las grandes reformas legislativas de 1990, la apertura económica, la inclusión de nuevos grupos en el escenario político y la exigencia de las regiones en el sentido de obtener mayor autonomía, todo lo cual conducía a juicio del gobierno, al agotamiento del modelo proteccionista.

En tal sentido, el plan de desarrolló en cita, señaló “ De acuerdo con lo anterior, el nuevo plan contiene profundas transformaciones institucionales, propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado y está a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico”.

⁹ Ley 797 de 2003, Ley 860 de 2003, Acto Legislativo 01 de 2005.

¹⁰ El Sistema Pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura, Natalia Millán, Fedesarrollo, pág 83 y siguientes, presentaciones del seminario internacional “ Desarrollando el potencial de los sistemas de capitalización” publicado y editado por FIAP, federación internacional de administradoras de fondos de pensiones , mayo de 2010.

¹¹ Departamento Nacional de Planeación www.denp.gov.co

¹² Presidencia de la República, Departamento de Planeación , la revolución pacífica, plan de desarrollo económico y social 1990-1994, Bogotá, 1991.

El plan nacional en referencia fue aprobado mediante la Ley 152 de 1994 cuyo contenido no es explícito en el tema pensional y los objetivos propuestos, sin embargo según los antecedentes enunciados deja entrever claramente la posibilidad de introducir un modelo pensional basado en la autonomía individual como lo es de capitalización.

En cuanto a los antecedentes del proyecto que acabó convirtiéndose en la ley 100 de 1993, puede citarse su origen remoto en la reforma al código sustantivo del trabajo que a la postre se convirtió en la Ley 50 de 1990, la cual en su proyecto original presentado por el Gobierno Nacional solicitaba facultades extraordinarias para realizar una reforma a la seguridad social, facultades que fueron negadas¹³.

El entonces senador Dr. Fernando Botero Zea propuso adicionalmente al proyecto de reforma laboral, un artículo que buscaba implantar un sistema mixto de pensiones, sin embargo los integrantes de la comisión séptima y el propio senador aprobaron eliminar la propuesta y en su defecto, proponer la creación de una comisión de Congreso y Gobierno para preparar un proyecto de seguridad social para la legislatura siguiente¹⁴.

Es la Asamblea Nacional Constituyente la que debate de fondo el tema de la seguridad social y lo erige por primera vez a canon constitucional bajo una concepción ampliada ¹⁵ y, adicionalmente, ordena al Gobierno Nacional mediante el artículo 57 transitorio, conformar una comisión amplia , para que en un plazo máximo de 180 días contados a partir de la vigencia de la nueva Constitución Política, elabore una propuesta, que lamentablemente no se presentó.

Posteriormente, el Gobierno Nacional puso en consideración del Senado de la Republica el proyecto de ley 155 de 1992, para la creación del sistema de Ahorro Pensional que luego de amplio debate auspiciado por las comisiones séptimas de Senado y Cámara y un mensaje de urgencia del entonces presidente Dr Cesar Gaviria, fue

¹³ Gaceta del Congreso , Senado y Cámara, año ii, No 42, viernes 19 de marzo de 1992, página 24.

¹⁴ Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, año ii, No 130, viernes 14 de mayo de 1993, página 3.

¹⁵ La seguridad social en la Constitución Colombiana, Leonardo Cañón Ortégón, Universidad Externado de Colombia, pag 29 y siguientes. 1992.

modificado a la forma de un Sistema Dual de pensiones, actualmente vigente.

El proyecto de Ley 155 de 1992 Senado, 204 de 1992 Cámara, acumulado con los proyectos de Ley números 194 de 1990, 49 de 1992, 52 de 1992 y 215 de 1993, se convirtió en la Ley 100 de 1993 y materializó el Sistema Dual de Pensiones.

LA TRAYECTORIA DE LAS REFORMAS PENSIONALES EN AMÉRICA LATINA

En la ponencia para primer debate al proyecto de Ley 155 de 1992¹⁶ se cita el panorama de crisis de la seguridad social a nivel mundial y, de forma particular, para América latina, el caso de Chile y los resultados favorables obtenidos por el modelo de capitalización en materia de reservas acumuladas

En la ponencia para segundo debate al proyecto 155/92 Senado y 204/92 Cámara¹⁷, se reitera el panorama mundial de crisis de los sistemas pensionales y el panorama de Colombia en materia pensional citando como aspectos críticos, la cobertura, eficiencia, solidaridad, desequilibrio entre cotizaciones y beneficios recibidos y, deuda fiscal y déficit actuarial para el pago de pensiones, entre otros. De forma expresa ubica la ponencia la discusión del tema pensional dentro de un marco de hecho y otro de derecho, el primero conformado por el panorama mundial y la realidad colombiana en la materia y el segundo, por la Constitución Política de 1991.

Según estudios realizados para América Latina en materia pensional¹⁸, las reformas pensionales estructurales se pueden clasificar así: (i) *sustitutas o eliminatorias*, que remplazan totalmente el régimen de reparto por el de capitalización; (ii) *paralelas o de coexistencia*, que establecen regímenes paralelos que mantienen el componente

¹⁶ Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, año ii, No 130, viernes 14 de mayo de 1993, página y siguientes.

¹⁷ Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, año 11, gaceta no 254, 30 de julio de 1993, ponencia para segundo debate.

¹⁸ Naciones Unidas-CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe), serie 144, financiamiento y desarrollo, "las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social", Carmelo Meza Lago, Santiago de Chile marzo de 2004.

de reparto pero introducen como alternativa componentes de capitalización individual; y (iii) *mixtas o de combinación*, que establecen modelos mixtos que incorporan un componente de capitalización pero en forma complementaria a los sistemas de reparto.

El primer país que realizó una reforma de tipo sustitutivo fue Chile, en 1981, país que bajo un esquema dictatorial y con una situación económica y social asociada a tal hecho, sustituyó íntegramente el modelo público de reparto por uno de capitalización individual, buscando que los beneficios guardaran relación con el esfuerzo contributivo.

Con algunas dificultades y bajo la premisa común de cerrar la entrada al sistema de reparto público, se aplicó el modelo chileno a otros países de América Latina¹⁹ como Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (promulgado en 2001 y en vigencia desde 2003)²⁰.

En Colombia (1993), al igual que en Perú (1994), se introdujo un esquema paralelo, basado en la dualidad del modelo pensional, que permitió la coexistencia excluyente entre los regímenes público de prima media con prestación definida y privado de ahorro individual con solidaridad.

La reforma de tipo estructural mixta fue aplicada en Argentina (1994), Uruguay (1996), Ecuador (2001) y Costa Rica (2001), a través de un sistema público que no se cierra y de una pensión básica que, combinada con un sistema privado, reconoce una pensión complementaria.

EVIDENCIAS PLASMADAS EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY 100 DE 1993

En cuanto a los argumentos contenidos en la exposición de motivos del proyecto original que dio origen a la ley 100 de 1993, que

¹⁹ Cuarto siglo de reformas pensionales en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y próximos pasos-BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

²⁰ Robert Holzmann, Edward Palmer, Andras Uthoff “fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos, cuentas Individuales por reparto”.

soportaron la propuesta de un nuevo sistema y la reordenación del vigente, se citan los siguientes apartes:

“(..)

1. El sistema vigente, en sus actuales condiciones, no es financieramente viable y produce un impacto económico desfavorable, es fundamentalmente inequitativo y de imposible expansión para ampliar cobertura, las deficiencias son estructurales y no se superan con ajustes administrativos, o de las cotizaciones y beneficios, y por tanto se requiere un régimen enteramente distinto.
2. La sustitución del régimen vigente por el basado en la capitalización individual conlleva un proceso de transición en el cual se mantiene un subsistema totalmente público que requiere reformas sustanciales para ser financiable y equilibrado con respecto al nuevo. Con ello se respetan derechos adquiridos y se gradúan las modificaciones, dado el carácter de largo plazo de las obligaciones y reglas de juego de los sistemas. Aún cuando la transición tome un largo plazo, el proceso debe iniciarse inmediatamente, para minimizar el costo económico y fiscal de la reforma, y los efectos redistributivos desfavorables del aplazamiento..(..)”

Posteriormente cita la exposición de motivos, las deficiencias en materia de financiación del régimen vigente y la necesidad de aumentar el monto de cotizaciones en el corto plazo, ineficiencia e impacto negativo del sistema vigente y situación crítica del sector público, así como las perspectivas del sistema de reparto.²¹

En cuanto a las razones por las cuales no se acogió un sistema mixto, la exposición de motivos de la ley 100 de 1993 es explícita, así:

“Los sistemas de reparto suelen ser utilizados en otros países como base de sistemas pensionales, en los cuales las pensiones mínimas o básicas otorgadas por aquellos, se complementan con las derivadas de aportes a fondos de capitalización individual, o fondos colectivamente organizados por empresas, a menudo obligatorios, y hasta con esquemas voluntarios adicionales de ahorro para retiro con incentivos tributarios. Podría pensarse, entonces, en dedicar permanentemente el sistema vigente al pago de pensiones mínimas, financiando solidariamente por reparto del impuesto sobre la nómina para dicho fin. El estado a que han llegado las cosas no aconseja semejante esquema “mixto” en el caso colombiano.

Las cotizaciones requeridas para pagar siquiera pensiones básicas de un salario mínimo alcanzarían a un nivel que impediría cotizaciones razonables

²¹ Exposición de motivos de la Ley 100 de 1993.

a los fondos de pensiones por capitalización. Aun cuando se pagara fiscalmente, toda la deuda pasada por concepto de pensiones superiores a la mínima, por ser ya tan baja la relación de afiliados a pensionados a la cual se ha llegado o llegará, y por los bajos salarios declarados, ahora se requeriría una tasa de cotización [del] 6% en el [Instituto de Seguros Sociales] y [del] 18.5% en el sector público, o [de] un 10% promedio sobre los salarios. La tasa requerida en el [Instituto de Seguros Sociales] llegaría al 11% en el 2000 y al 14% en el 2020. Por lo tanto, no quedaría espacio para cotizar a los fondos de capitalización. Se reduciría, además, el tiempo de cotización [en] los fondos de capitalización de quienes ganen un salario mínimo y, con ello, las pensiones complementarias logrables.

Sobre todo, se produciría una segmentación social, con un sistema para pobres y otro para los más pudientes que tratarían de evadir el primero, haciéndolo aún más costoso”.

En la medida que el proyecto original contempló la sustitución total por el régimen de capitalización, no existe referencia a un Sistema Dual. La mención hecha corresponde a la eliminación del régimen público, así:

“En un tiempo aproximadamente igual al que tomaría la transición a un sistema de capitalización, unos [treinta] años, se (sic) llegará al momento en el cual ya no se debe contar con un sistema tan vulnerable al crecimiento de la base de cotizantes, como es el de reparto, cuando la economía comenzaría de todas maneras a experimentar un aumento elevado y costoso de los pensionados, reducción de la tasa de ahorro y escasez de mano de obra, conjuntamente con un menor crecimiento demográfico. Para entonces, debe haber una reserva suficiente para financiar pensiones con base en los ahorros y sus rendimientos, o sea sin dependencia del crecimiento de la base de contribuyentes y sin aporte fiscal diferente al necesario para los pobres y de las garantías.

Lo anterior implica la sustitución por un régimen de capitalización. [La que] es urgente para reducir y distribuir mejor el costo de la transición. Dicha sustitución debe efectuarse mientras predomine una población activa joven, y aprovechando la fase de mayor crecimiento del nuevo modelo de desarrollo y el consecuente aumento de los rendimientos financieros y de los salarios que conllevan una base de cotizantes amplia y alto crecimiento de las reservas. Si bien el mayor aumento esperable del número de pensionados tardará unos [diez] años y el crecimiento de la tasa de cotización requerida para equilibrar el sistema pensional de reparto sólo se acelera[rá] para esos años, no se debe retrasar el cambio de régimen, porque sólo ahora se presentan las circunstancias favorables.

Por tal motivo, se propone ahora la sustitución del régimen pensional actual por otro basado en la capitalización individual. También implica

llegar a abandonar por completo, en el largo plazo, el esquema basado en el reparto simple en el que ha caído el Instituto de Seguros Sociales, y en aportes presupuestales tal como sucede en el sector público”.

EVIDENCIAS CONTENIDAS EN LAS GACETAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Las razones que inclinaron la balanza hacia un Sistema Dual de pensiones, aparecen a lo largo del debate de la Ley 100 de 1993 contenidas en las diferentes gacetas del Congreso, así:

En la ponencia para primer debate ²² al proyecto de Ley 155 de 1992 Senado “ por el cual se crea un sistema de ahorro pensional y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social” existe evidencia en el sentido que durante las discusiones en el Congreso , los exponentes se refirieron al denominado Sistema Dual, tras haber descartado el modelo de capitalización propuesto por el gobierno nacional y , en tal sentido se propusieron y descartaron varias alternativas, así:

- a) Sólo reformar el sistema de prima media y las instituciones que lo administran, tesis que no prosperó porque se consideró que no valía la pena recortar beneficios y aumentar los requisitos sin ofrecer otras opciones para contribuir a mejorar la cobertura, el control de la evasión ni beneficios secundarios como por ejemplo, el fortalecimiento de la capitalización y desarrollo económico y de las tasas de ahorro.
- b) Introducir un sistema de fondos y administradoras para el manejo de las reservas que resultaren de las reformas al sistema de prima media , tesis que tampoco prosperó porque a más de los reparos arriba citados y, a diferencia del sistema dual no produce un impacto significativo en el control de la evasión y el incremento del ahorro.
- c) Adoptar un modelo mixto en el cual parte de la cotización se continuaría efectuando al ISS y otra parte con destino a los fondos privados. Alternativa que se consideró complicada desde el punto de vista administrativo toda vez que las cotizaciones y las pensiones deben distribuirse entre destinos diferentes.
- d) Adoptar un modelo mixto diferente al anterior, en virtud del cual se entregaría a los fondos de capitalización sólo el ingreso del trabajador que excedería de 4 SMLV. Esta alternativa se juzgo discriminatoria porque apenas unos pocos que devengan más de este límite podrían cotizar y pensionarse con los fondos, además el monto del aporte y del ahorro serían muy pequeños.

²² Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, año II No 130, viernes 14 de mayo de 1993, pagina 6.

Por lo anterior se concluyó en la ponencia para primer debate la ventaja que representaría un Sistema Dual, así :

“(..) la coexistencia de varios operadores con diferentes modelos en el Sistema Dual, es garantía de ampliación de cobertura , lo cual debe contribuir el Fondo de Solidaridad.

La introducción de la capitalización y las reformas de la prima media son premisas para controlar la evasión y la subdeclaración salarial (...).”

En la ponencia para segundo debate del proyecto²³ se da cuenta del rechazo a una proposición sustitutiva al artículo 70 sobre requisitos para acceder a pensión de vejez en un fondo de ahorro pensional, que pretendía fijar el régimen de ahorro individual como complementario o voluntario. En esta oportunidad se desestimó la proposición por considerar que no resolvía el problema financiero del régimen vigente al no detener la causación de la deuda , ni diferir en el largo plazo el pago de ésta , por la vía fiscal. Además bajo esta forma no existiría libre escogencia por parte del trabajador y solo los de altos ingresos podrían acceder al sistema de capitalización.

De igual forma para el artículo 95 se descalifica la propuesta de direccionar a los trabajadores con capacidad de ahorro hacia los fondos voluntarios del Decreto 2513 de 1987, por considerar que esto equivale a dar curso a la propuesta de que el régimen de capitalización sea complementario o voluntario y así dejar sin posibilidad de vinculación a los trabajadores con menos ingresos. En el mismo sentido de desestima otras propuestas de reforma del articulado, dejando en firme el Sistema Dual de Pensiones.

En la sesión de la Cámara de representantes del lunes 13 de diciembre de 1993²⁴, existe evidencia de las diferentes proposiciones formuladas para reformar y/o suprimir el artículo 13 del proyecto en materia la composición del régimen pensional, para que el régimen de ahorro individual fuera complementario o no coexistiera con prima media.²⁵

²³ Gaceta del Congreso de la República, Senado y Cámara, año ii, No 254, 30 de julio de 1993, ponencia para segundo debate, página 11.

²⁴ Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, lunes 13 de diciembre de 1993, año ii, No 451, página 8.

²⁵ Propuesta de María Cristina Ocampo de Herrán, Gustavo Petro Urrego. Jimmy Pedreros y Manuel Cepeda Vargas.

Adicionalmente en la misma sesión se sentó la Constancia No 87 denominada documento sobre el artículo 13 proyecto de Ley 204 Cámara “por el cual se crea el sistema de seguridad social”, presentada a la plenaria de la cámara de representantes el día 30 de noviembre de 1993 por el representante Javier Rodríguez Mejía que contenía un análisis de porqué no le servía a Colombia la formulación del Sistema Dual y la ventaja de adoptar uno mixto.

En la misma sesión el representante Manuel Cepeda Vargas afirmó que este artículo había sido el más polémico y el que más tiempo en discusión tomó en la comisión séptima e incluso se hizo necesaria la intervención del entonces Ministro de Trabajo y seguridad social, doctor Luis Fernando Ramírez Acuña, aclarando que ese artículo que aprobaron las comisiones en cámara y senado era diferente del contenido en la versión que presentó el gobierno nacional, toda vez que el original proponía un sistema simplemente de capitalización y el que era objeto de debate contenía un Sistema Dual, donde se podía escoger libremente entre uno y otro.

LEY 100 DE 1993, FUNDAMENTACIÓN DE LOS RÉGIMENES PENSIONALES VIGENTES EN COLOMBIA

Como se desprende de la literalidad de la Ley 100 de 1993 y de estudios especializados sobre los sistemas de capitalización o cuentas individuales²⁶, se concibió el régimen de ahorro individual con solidaridad a partir de un esquema técnico de contribución definida, basado a su vez, en un modelo financiero y actuarial apoyado en la capacidad de ahorro en el largo plazo y la posibilidad de autocomposición de capitales pensionales en cabeza y bajo la responsabilidad de los propios afiliados al régimen.

En la misma ley 100 de 1993, bajo principios diametralmente diferentes, se rediseño el régimen de prima media para coexistir siendo excluyente con el primero.

El actual régimen de prima media con prestación definida se concibió, basado técnicamente en el esquema de prestación definida

²⁶ Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos, cuentas individuales por reparto, Robert Holzmann, Edward Palmer, andras Uthoff Editores, CEPAL, BANCO MUNDIAL, mayol ediciones, págs. 73 y siguientes.

y sin consideración alguna al capital acumulado, autorizando el reconocimiento de pensiones y prestaciones a partir del cumplimiento de semanas de cotización y edades por parte de los afiliados.

ANOTACIÓN FINAL

Por último cabe anotar que el Sistema Dual de pensiones acogido en Colombia sigue vigente y ha soportado múltiples reformas paramétricas, tanto para el régimen de prima media con prestación definida como para el de ahorro individual con solidaridad, no obstante algunos sectores han planteado la necesidad de una reforma estructural e incluso han retomado algunas de las propuestas originalmente desechadas en el debate de la Ley 100 de 1993, bien para eliminar el régimen de reparto público o el de ahorro individual, complementadas con la opción de implementar esquemas de pilares de origen internacional (redistribución, ahorro y seguro)²⁷, que permitan bajo parámetros propios, el reconocimiento de pensiones básicas a cargo de los sistemas públicos complementadas con pensiones voluntarias de acuerdo a la capacidad de cada afiliado a través del sistema de capitalización.

De forma preliminar y a partir de la experiencia del país, puede afirmarse que ninguno de los sistemas pensionales actuales es infalible, ni totalmente ajeno o independiente del contexto económico, social, laboral y financiero de Colombia, por lo cual, no resulta extraño que hayan sido necesarias varias reformas paramétricas como las realizadas hasta la fecha²⁸, pero se pregunta si es el momento de abordar una reforma estructural?

Cualquiera que sea la respuesta a dicho interrogante, requerirá de trabajos conjuntos interdisciplinarios y deberá soportarse en estudios técnicos ampliamente debatidos y, de ser posible con unificación de cifras y fuentes, así como la decida participación de todos los actores involucrados en la implementación del mismo y las opiniones calificadas de expertos internacionales y nacionales.

²⁷ WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit.

²⁸ Ley 797 de 2003, Ley 860 de 2003, Acto legislativo 001 de 2005.

Para efectos de la pregunta que motiva este conversatorio y, al margen de los inconvenientes de diferente orden que permiten cuestionar el diseño del modelo pensional vigente, no puede desconocerse, que hacer explícito el problema pensional, debatirlo, documentarlo, llevarlo al colectivo social y proponer modelos como se hizo en desarrollo del proceso de debate y expedición de la Ley 100 de 1993 y, se sigue haciendo, ya es un avance.