

Imprimir

En lo corrido de esta última legislatura varios proyectos de ley han pasado como “mantequilla sobre arepa” o mejor, como “mermelada sobre tostada”. La reforma tributaria, por ejemplo, aun teniendo un carácter tan relevante tanto para el ambiente social como económico, fue tramitada de forma ‘exprés’, aprobada en un par de horas tanto en las comisiones económicas como en las plenarias de Cámara y Senado, casi sin levantar alarma alguna y hasta contando con ponencias positivas, aunque modificatorias, de parte de varios congresistas de la bancada alternativa.

Por el mismo camino se encuentra hoy el trámite del Presupuesto General de la Nación para 2022, tanto así, que a la iniciativa legislativa le han venido “colgando varios micos” como si de adornar un árbol de navidad se tratase; del texto radicado por el Gobierno Nacional, al texto propuesto para primer debate, se agregaron al menos 35 artículos nuevos, varios de ellos que levantaron suspicacias ante sus motivaciones.

No es una primicia que dos de esos “nuevos” artículos generaron gran polémica en varios medios nacionales y alternativos. Por un lado, el artículo 125 que dispone una modificación sobre la Ley de Garantías, al pretender suspender el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005:

“Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.

La suspensión entonces del artículo anterior generaría que, en consecuencia, las entidades del orden nacional y las entidades territoriales puedan celebrar convenios administrativos e interadministrativos para la ejecución de recursos públicos en temporada preelectoral abriendo una gigantesca puerta a la corrupción

Por otra parte, y centro de discusión de este artículo, se adiciona al Presupuesto de la Nación, una no tan novedosa habilitación de “traslados exprés”. El famoso artículo 104 denominado “TRASLADO DE AFILIADOS CON EXPECTATIVAS LEGITIMAS DEL RAIS AL RPM” busca que durante la vigencia 2022, se permita el traslado de afiliados del Régimen de Ahorro Individual - RAIS- al Régimen de Prima Media (Colpensiones), siempre que estos sean hombres mayores de 52 o mujeres mayores de 47 años, y que hayan cotizado como mínimo 750 semanas de acuerdo con el Régimen de Prima Media. Es decir, la suspensión por un año del literal e del artículo 13 de la ley 100 de 1993, el cual había sido modificado a su vez por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, que aumentó el tiempo de permanencia en cada régimen de 3 a 5 años y creó la inhabilidad de traslado para aquellos afiliados que estuvieran a 10 o menos años de adquirir, de acuerdo con los términos de ley, su respectiva pensión.

Esta maniobra de raudo traslado no es novedosa, han existido ya varios proyectos de ley y decretos que así lo han buscado; para no ir demasiado atrás, revisemos tres iniciativas recientes:

Proyecto de ley 050 de 2019 Cámara - 322 de 2020 Senado

Iniciativa del partido Conservador en la Cámara de Representantes el Proyecto de ley autorizaba el cambio de régimen pensional por “un lapso” en virtud del derecho constitucional a la pensión y en la omisión cometida de su derecho a la doble asesoría en las mismas condiciones ya señaladas de edad y numero de semanas cotizadas. Esta iniciativa paso sus dos primeros debates, el primero en la comisión séptima y el segundo en plenaria de la Cámara de Representantes, sin embargo, la iniciativa se hundió en su tercer debate al pasar a la comisión séptima de senado a pesar de tener gran favorabilidad. El archivo de este proyecto de ley se produce principalmente por los conceptos negativos del Ministerio de Hacienda reforzados por la Superintendencia Financiera aludiendo a la vulneración de los principios de sostenibilidad fiscal, solidaridad, equidad y los riesgos jurídicos y de liquidez subsecuentes al traslado.

Proyecto de ley No. 018 de 2021 Cámara

La iniciativa denominada “ventana pensional” vuelve a ser presentada al inicio de la legislatura anterior, y establece bajo los mismos criterios un lapso solamente de 6 meses para que suceda el traslado. Al respecto tanto los ponentes como los autores aseveraron que el principio de sostenibilidad fiscal no podía ser invocado para desprestigiar la garantía de otros derechos fundamentales, por lo cual buscaron contradecir los nuevamente presentados conceptos negativos del Ministerio de Hacienda. Finalmente, la iniciativa se hunde sin pasar el primer debate, con la novedad que además la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Censurias – ASOFONDOS- y la Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA- emitieron comentarios negativos al proyecto de ley basados en el costo fiscal, el riesgo de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y las afectaciones a los derechos pensionales de aquellos que al trasladarse no obtendrían una pensión.

#### Decreto ley 558 de 2020

El polémico decreto emitido durante la declaratoria de emergencia el año pasado, modificó los aportes a pensión que debían hacer empresas y trabajadores, pero además dispuso el traslado obligatorio de los pensionados bajo la modalidad de retiro programado cuyos recursos no fueran suficientes para continuar recibiendo una pensión en los montos que exigen la constitución, es decir, de al menos un salario mínimo, bajo el pretexto de las descapitalizaciones de las cuentas de ahorro individual sufridas con motivo de la crisis económica y financiera producida por la pandemia.

Varios expertos, políticos y centrales sindicales demostraron que estas cuentas de ahorro presentaban reducciones desde antes de la pandemia, y que además la emisión de dicho decreto configuraba una inconstitucionalidad al exceder las facultades extraordinarias otorgadas por el estado de emergencia y violar el mandato constitucional frente al cual, bajo estos estados de excepción los decretos con fuerza de ley emitidos no pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

#### Artículo 104 del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2022

Regresando al artículo 104 que permitiría en el PGN 2022 una ‘mini reforma pensional’, al abrir la puerta para el traslado masivo de al menos 423 mil afiliados del RAIS al RPM, resulta curioso que se apruebe este artículo dentro de una iniciativa que es de origen gubernamental y que ha tenido con anterioridad conceptos negativos a la misma. Considerando el precepto sobre el cual existe una “dictadura presupuestal” como ha explicado el economista y Profesor de la Universidad Nacional, Cesar Giraldo, en la cual ninguna iniciativa de los congresistas puede pasar sin aval del Ministerio de Hacienda, levanta muchas dudas la aprobación e inclusión de este artículo, que por demás es exactamente igual a los Proyectos presentados por el Partido Conservador.

Ya hemos asistido en otras oportunidades a la transacción de artículos, un mecanismo de acuerdos mediante el cual se truecan favores y votos en varias iniciativas, el típico *“yo rasco tu espalda si tú rascas la mía”*, convertido en *“Nosotros aprobamos este Proyecto de Ley, si incluyen nuestras iniciativas en otro”*. Y no dudaría que este pudiera ser el caso, sin embargo, vale la pena considerar unos últimos comentarios a las implicaciones de este artículo.

#### VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

Como lo han explicado otros denunciantes, entre ellos varios ponentes del PGN, tramitar una reforma pensional por incauta que sea, en una ley de presupuesto puede generar una violación al principio legal de Unidad de Materia, el mismo evocado por la Corte Constitucional al haber declarado, recientemente, inexecutable el art. 193 del Plan Nacional de Desarrollo que constituía el Piso de Protección Social y base del después expedido decreto reglamentario 1174.

Lo cierto ha sido, que los últimos gobiernos han tramitado pequeñas modificaciones a los regímenes laborales y pensionales, configurando una normativa compleja y enredada, ante la impopularidad que refiere tramitar una reforma integral al Sistema General de Pensiones con principios de derecho, pluralidad y transparencia.

## MARCHITAMIENTO DE COLPENSIONES

Ya lo decía en 2012 Noam Chomsky (y antes que él, otros muchos):

“Se trata de una conocida técnica de privatización que consiste en desfinanciar lo que alguien pretende privatizar. Al igual que cuando Margaret Thatcher quiso privatizar los ferrocarriles, lo primero que procuró fue quitarle los fondos, de forma que dejaron de funcionar apropiadamente y el pueblo reaccionó reclamando un cambio. Acto seguido se dice: está bien, privaticen esos servicios. Si luego funcionan peor, no hay problema: el gobierno saldrá a rescatarlos. Esta es la técnica estándar de la privatización”. (Noam Chomsky, Ilusionistas. Ediciones Irreverentes. 2012)

Y es que hemos visto desfilar varios intentos para marchitar Colpensiones y privatizar por completo el sistema general de pensiones. La competencia entre regímenes, como he afirmado en otros artículos, es una de las principales causas de los efectos negativos frente a la sostenibilidad financiera, así como frente al derecho pensional. La creación de los BEPs, ha venido profundizando en Colpensiones un modelo de cuentas individuales sobre el cual hay cada vez más privilegio, desfinanciando el régimen común, sumado a las ya maniobras conocidas por parte de las Administradoras Privadas, de captar afiliados jóvenes, y deshacerse de ellos, antes de estar inhabilitados para el traslado, y así no tener que ser los responsables de la pensión de sus afiliados.

Colombia, al contrario del mundo, orbita en un contrasentido, pues mientras la tendencia global es hacia la desprivatización de los sistemas pensionales, nuestros gobiernos han buscado cada vez más entregarles dicho negocio a los grupos económicos, hoy dueños de las 4 administradoras pensionales del régimen privado.

De acuerdo con los conceptos negativos del Ministerio de Hacienda a los Proyectos de ley que buscaban crear esta ventana de traslados, el costo fiscal en un panorama de traslado moderado, es decir, donde no se traslada el 100% de los habilitados para ello, ocasionaría en todo caso una carga de más de 35 billones de pesos para Colpensiones, quien tendría que

hacerse cargo 1. De los ahorros individuales de afiliados que no cumplirían con el contrato intergeneracional del régimen de reparto, 2. A modo de equivalencias, se tendrían que disponer de bonos pensionales que otorgaran las mismas garantías para los trasladados. Es decir, se agravaría la ya tendencia actual en la cual los ingresos por cotización se quedan en los bolsillos de las administradoras privadas, mientras el peso de los egresos pensionales los asume el Estado.

### SALVAMENTO A LAS AFP

Quiero referirme a un elemento que no es muy claro, para aquellos que no han profundizado tanto en el tema pensional. ¿Por qué hablar de un salvamento a las AFP, cuando sus mismos representantes se han negado a estos traslados? Lo cierto es que la inhabilidad de traslado hoy dispuesta en la ley ha provocado que aquellos afiliados que sintieron su derecho a la doble asesoría vulnerado, y encuentran hoy que su tasa de reemplazo es abruptamente menor en el régimen privado, que está bajo el 35% frente al público que puede oscilar fácilmente sobre el 75%, estén demandando su traslado, lo cual ha generado no solo costos en los tramites jurídicos y administrativos, sino que ha venido dando cuenta de el fracaso del modelo privado en la administración pensional.

En términos generales, el RAIS no solo es insostenible, sino que además vulnera el derecho pensional; se calcula que en promedio 7 de cada 10 afiliados deben pensionarse por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima y este valor a aumentado con los años, lo que refleja la precariedad del modelo de ahorro individual, dado igualmente por la inestabilidad laboral presente en Colombia. Según proyecciones actuariales del Ministerio de Hacienda, en Derecho de Petición presentado por el Senador Wilson Arias, el FGPM logrará su máxima utilización hacia el año 2055 (cerca de \$306 billones), para ese entonces su nivel de utilización será muy superior, ocasionando un descenso de los saldos en los años siguientes, hasta llegar a el agotamiento del FGPM en un año cercano a 2067.

Por otra parte, la tendencia de la devolución de saldos en el RAIS aumenta con la madurez de este. Desde 2016 ha habido una aceleración de las devoluciones de saldo por Vejez. Es decir

que a más personas se les devuelven los saldos y pierde toda posibilidad de pensionarse. En 2019 esta tendencia supero los 41 mil afiliados que no lograron pensionarse al tener su dinero en las AFP.

Por último, vale la pena mencionar que, aunque el traslado es polémico, el verdadero salvamento a las AFP viene contenido en el Proyecto de ley 413 de 2021 sobre modificación de la normativa relacionada al mercado de capitales autoría del exministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla y el Centro Democrático, que permite entre otras alertas, la flexibilización en la regulación de las inversiones, dejando todo el riesgo sobre el afiliado y permitiendo mayor especulación con los ahorros de los trabajadores.

La reforma pensional que Colombia necesita debe pasar por un debate amplio y transparente, estableciendo como prioridad que la pensión es un derecho social el cual no puede estar sujeto a la especulación financiera ni a disposición del mercado. Se requiere traslado, pero de todos los afiliados, no solo aquellos sobre los cuales las AFP no quieren responder.

Paula K. Triviño-Gaviria, Socióloga y candidata a Mg. En Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Interdisciplinar en Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo - GSEID-. Funcionaria del Senado de la República.

Foto tomada de: El Tiempo