

# Antecedentes de la reforma pensional en Colombia

Alejandro Venegas Franco\*

## 1. Desarrollo histórico de la seguridad social en Colombia

La idea de proteger a las personas que por determinadas circunstancias se encuentran en incapacidad de cubrir por sí mismas sus necesidades básicas ha estado presente a lo largo de la historia. Los términos con que se haya decidido denominar esta actitud o actividad pueden haber variado; sin embargo, lo importante es tener en cuenta que siempre ha estado latente en la humanidad esta preocupación.

En nuestro país el término «seguridad social» se desarrolló desde inicios del siglo pasado a través de distintas disposiciones legales, las cuales establecían regímenes pensionales, en un principio para determinados grupos de la población ( militares, jueces, etc.), y posteriormente para los trabajadores en general. El manejo que se le dio a la seguridad social en Colombia fue disperso y ambiguo, en razón, probablemente, de que nunca se definió su esencia o naturaleza, sino que se entendió como un conjunto de aspectos que dentro de la concepción del «Estado-Bienestar» debían ser orientados según las políticas que se consi-

deraran como las más apropiadas para garantizar una serie de derechos de los individuos.

### 1.1. Consagración constitucional

Como se expuso anteriormente, la seguridad social no estaba definida de manera clara. Sólo a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 se logró estructurar el concepto, especificando su naturaleza, su cobertura, sus principios rectores y sus principales características. El artículo que merece especial atención es el 48, el cual se refiere a la seguridad social en los siguientes términos:

*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*

---

\* Abogado. Superintendente delegado para entidades administradoras de pensiones y cesantías de Colombia.

*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.*

## **1.2. Elementos que indujeron la Reforma Pensional**

El sistema que venía operando en Colombia hasta 1993 presentaba graves deficiencias estructurales que impedían una ampliación de su cobertura, lo hacían inequitativo, y en términos financieros, poco viable.

En primer lugar, en 1990 las instituciones que hacían parte de la seguridad social en Colombia cubrían sólo al 21.5% de la población. Esto significaba que las personas protegidas constituían una minoría. Este hecho contrasta con la cobertura que tenía la seguridad social en economías similares a la nuestra, pues el promedio de cobertura en América Latina era del 61.2% en la misma época.

Así mismo, por estructura de salarios, la cobertura era inequitativa. Solamente el 16.7% de quienes devengaban entre un salario mínimo estaban afiliados al sistema de seguridad social; el 45.9% de los que devengaban entre uno y dos salarios mínimos, y el 66.1% de los que devengaban dos o más salarios mínimos. La población más pobre y de menor capacidad económica estaba excluida de la protección de la seguridad social, lo cual hacía al sistema anterior no solidario frente a la población que precisamente requería una atención especial y prioritaria.

Finalmente, la falta de viabilidad

financiera del sistema anterior constituía motivo de preocupación. La magnitud del déficit actuarial presentado al Congreso de la República por el Gobierno Nacional, en la exposición de motivos de la propuesta normativa que hoy es la Ley 100, se calculó en \$14.9 billones para 1990.

Este déficit era explicado no solamente por el hecho de un atraso en el incremento de las cotizaciones, sino también por el cambio demográfico experimentado por la sociedad colombiana. Estas condiciones demográficas indicaban que sólo era posible continuar con esquemas tradicionales, manteniendo constantes y pronunciados incrementos en las cotizaciones o, en su defecto, reduciendo en forma drástica los beneficios. La existencia de una tendencia decreciente en la relación de trabajadores activos por pensionado requería modificar los sistemas de financiación de las prestaciones de largo plazo.

En el año 1992, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso un proyecto de ley que pretendía establecer un nuevo sistema de seguridad social en pensiones, el cual contemplaba la creación de un sistema individual de ahorro pensional, basado, como su nombre lo indica, en el ahorro y la capitalización individual de las cotizaciones. Así mismo, establecía la posibilidad de contratar seguros de invalidez y sobrevivientes; estipulaba la garantía estatal para asegurar las pensiones básicas; buscaba proteger los ahorros de los afiliados al sistema; garantizar una rentabilidad mínima de los mismos, y consagraba un aumento en las cotizaciones, distribuyéndolas entre los empleados

y los trabajadores.

Durante su tránsito legislativo, el proyecto inicialmente presentado por el Gobierno sufrió considerables modificaciones, entre las cuales vale la pena mencionar la incorporación de toda una normatividad relativa al Régimen de Seguridad Social en Salud, la consagración de dos regímenes en materia de pensiones en lugar de uno, como era inicialmente propuesto, la creación del Fondo de Solidaridad Pensional, y también la desmonopolización del manejo del riesgo laboral (accidentes de trabajo y enfermedad profesional - ATEP). Finalmente, se expidió la Ley 100 de 1993, como un cuerpo normativo que desarrolla los postulados contenidos en la Constitución Política de 1991 y en la cual se definió el Sistema de Seguridad Social que rige desde el 1° de abril de 1994 en el país.

## 2. El Sistema General de Pensiones en Colombia

### 2.1. Elementos rectores

Los elementos rectores desarrollados en la Ley 100 de 1993 son básicamente los siguientes:

#### 2.1.1. Eficiencia

Anteriormente existía un monopolio del Estado en la prestación del servicio de pensiones, ya que las disposiciones normativas consagraban de manera expresa la obligatoriedad de afiliarse ya fuera al Instituto de los Seguros Sociales, o en el caso de los servidores públicos del orden nacional, a la Caja Nacional de Previsión, «Cajanal». Bajo este esquema se pre-

sentó un reiterado retraso en el pago de las mesadas pensionales. En este contexto, el elemento de la eficiencia cobraba especial relevancia, por cuanto mediante su desarrollo se trataba de optimizar los resultados desde el punto de vista administrativo y gerencial. En los términos de la norma, consistía en dar «*la mejor utilización social y económica de los recursos administrados, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que daba derecho la seguridad social fueran prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente*». Es así como dentro del nuevo esquema, la competitividad resultó ser un factor preponderante, en virtud del cual las entidades que venían manejando el sistema se vieron abocadas a mejorar sus servicios, en razón de la entrada de nuevos agentes que si bien operaban en condiciones de funcionamiento un poco diferentes, como se verá posteriormente, disputaban un mismo «mercado» conformado por los trabajadores dependientes o independientes o cualquier persona que voluntariamente decidiera afiliarse al sistema en los términos establecidos en la Ley 100 de 1993.

#### 2.1.2. Universalidad

La desprotección de la población colombiana era realmente preocupante, en razón de que solamente el 21.5% de ella se encontraba cubierta por el sistema anterior. Resultaba entonces prioritario establecer las bases para la ampliación de dicha cobertura, bajo el presupuesto fundamental de tratar de cumplir con la obligación constitucional de garantizar el acceso de toda persona a los más elementales derechos. En este orden de ideas, el sistema de seguridad social en pensiones

debería abarcar a todos los individuos, por el solo hecho de existir, sin importar su edad, sexo, raza, o condición. Como consecuencia de lo anterior, la Ley 100 de 1993 estableció la obligatoriedad de la afiliación al sistema para las personas vinculadas mediante contrato de trabajo y para los servidores públicos; posibilitó el cubrimiento a sectores de la población anteriormente desprovistos a través de mecanismos como el auxilio monetario, y permitió la afiliación voluntaria.

### 2.1.3. *Solidaridad*

El desarrollo de este elemento se presenta no sólo en razón de la capacidad contributiva de los diferentes participantes del sistema, sino también en consideración a la obligación de la sociedad de brindar protección a las personas que están imposibilitadas de procurarse el sustento mínimo para ellas o su familia. De esta manera, tanto la Nación, mediante el Presupuesto Nacional, como quienes tienen mayor capacidad de pago subsidian a los trabajadores de menores ingresos o a las personas desprotegidas. Al respecto, la Ley 100 de 1993 consignó, entre otros, el aporte adicional de un uno por ciento (1%), que debe efectuar toda persona que devengue más de cuatro salarios mínimos, la garantía estatal de pensión mínima y los recursos fiscales para la financiación del programa de ancianos indigentes.

### 2.1.4. *Libertad para escoger administradora y trasladarse de régimen*

La libertad de escogencia de administradora y de traslado entre regímenes se encuentra en cabeza del afiliado, y

se estableció en principio como un mecanismo para que pudiesen coexistir los dos regímenes y garantizar la autodeterminación de las personas en lo que concierne al manejo de su futuro pensional. Es así como una vez seleccionada la administradora y el régimen por parte de un afiliado, éste puede trasladarse de régimen cada tres años o de administradora, dentro del mismo régimen, por lo menos cada seis meses.

### 2.1.5. *Suministro de información*

En cuanto a la obligación de informar, se encuentra esencialmente radicada en cabeza de las entidades administradoras, las cuales deben no sólo remitir que les sea requerida por la entidad de control, sino también, dentro del régimen de ahorro individual, expedir con destino a los afiliados reportes periódicos de los estados de las cuentas individuales. Esta característica se configura esencialmente como un mecanismo de control de gestión.

### 2.1.6. *Cobertura total*

La cobertura total hace referencia al hecho de que el Sistema General de Pensiones ampare a un mayor número de población, en la medida en que se trata de involucrar, a través de subsidios, a personas que no tenían acceso al sistema pensional debido a que no alcanzaban a cotizar para garantizar, cuando menos, el pago de una pensión mínima.

### 2.1.7. *Pensión mínima*

En lo atinente a la pensión mínima, ésta resulta ser la materialización de otro de los elementos rectores enun-

ciados anteriormente, el de la solidaridad. El monto de la pensión en ningún caso podrá ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente.

### *2.1.8. Control y supervisión*

La sociedades administradoras del Sistema General de Pensiones, sean del Régimen de Ahorro Individual o del Régimen de Prima Media, están sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la que para el efecto dispuso un área de supervisión especializada destinada específicamente a la supervisión y control de dichas entidades. Igualmente se precisaron algunas calidades particulares en relación con el superintendente a cargo de dicha área.

En acápite posterior de este documento se aludirá a esta característica particular.

### *2.1.9. Afiliación*

La afiliación al Sistema General de Pensiones puede darse en forma obligatoria o voluntaria. Es así como la afiliación obligatoria corresponde a las personas vinculadas mediante contrato de trabajo, los servidores públicos y los grupos de población que reciban subsidio a través del Fondo de Solidaridad Pensional. De otro lado, la afiliación voluntaria corresponde a los trabajadores independientes y, en general, a todas las demás personas residentes en el país, incluyendo los extranjeros que no están cubiertos por un régimen de su país de origen y los colombianos con domicilio en el exterior.

Las personas que se encuentren pensionadas por invalidez, por parte del ISS o por cualquier fondo, caja o entidad del sector público, así como aquellas que a la entrada en vigencia de la Ley 100/93 tenían 55 años o más, si son hombres, y 50 si son mujeres, están excluidas del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, salvo que las últimas hayan decidido cotizar por lo menos 500 semanas adicionales.

### *2.1.10. Cotizaciones*

El monto de las cotizaciones en el Sistema General de Pensiones se ha fijado en forma progresiva hasta 1996. Es así como la tasa de cotización para la pensión de vejez en 1994 fue del 8% del ingreso base de cotización, en 1995 del 9%, y a partir de 1996 dicha cotización será del 10%.

Para financiar las primas de seguro de invalidez y sobrevivencia, así como los gastos de administración del sistema, la tasa de cotización es del 3.5% del ingreso base de cotización.

El 75% del monto total de la cotización es aportado por el empleador, y el 25% por el empleado.

### *2.1.11. Financiación de las pensiones*

En el Régimen de Ahorro Individual las pensiones de vejez se financiarán con los recursos de las cuentas de ahorro pensional, el valor de los bonos pensionales, cuando a ello hubiere lugar, y el aporte de la Nación, en los casos en que se cumplan los requisitos para acceder a la garantía de pensión mínima. Tratándose de pensiones de invalidez y sobrevivientes, éstas se

financiarán con los valores antes mencionados más la suma adicional que sea necesaria para completar el capital que financie el monto de la pensión, la cual será aportada por la aseguradora con la cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivientes.

En el Régimen de Prima Media el pago de las pensiones se garantizará con el valor de las reservas constituidas con los aportes de los afiliados, y con el aporte del Estado cuando las mismas se agoten.

La estructura del Sistema General de Pensiones en Colombia se puede observar en el anexo.

### 3. Efectos macroeconómicos

#### 3.1. Estabilidad fiscal

Al producirse la sustitución del régimen antiguo por el nuevo sistema de pensiones se generó la obligación de determinar la «deuda oculta» del sistema pensional. Dicho déficit abarca el nivel nacional y el nivel territorial. En los dos niveles su cálculo corresponde a la diferencia entre la suma adeudada a los pensionados y a sus sustitutos y las reservas constituidas. Adicionalmente, por el pasivo con los trabajadores que ya tienen períodos cotizados.

Durante la vigencia del sistema anterior se mantuvo un desequilibrio permanente entre cotizaciones y beneficios, que sólo se pudo sustentar con transferencias masivas de recursos del Estado. Esta situación no podía ser sostenible financieramente, ni seguir siendo subsidiada estatalmente,

en especial si se tiene en cuenta que se cubriría una parte muy pequeña de la población colombiana. No obstante la baja cobertura, debido a las reducidas, y en muchos casos ausentes, tasas de cotización se ha acumulado una deuda pensional de gran magnitud.

Así, por ejemplo, es generalizado encontrar a nivel territorial la carencia de reservas frente a un número importante de pensionados y una antigüedad promedio de los actuales funcionarios superior a doce años. Esto último implica una carga pensional efectiva en término cercano a ocho años. Es de anotar que la situación crítica regional se ha enfatizado por el tratamiento preferencial de los requisitos para el reconocimiento de la pensión<sup>1</sup>, como consecuencia, de ordinario, de situaciones de privilegio.

Aún no es posible cuantificar la deuda pública territorial por pensiones debido a problemas de información, pero para dar una idea no precisa, a nivel departamental se mencionó recientemente en una reunión de gobernadores una cifra equivalente al 13% del PIB (US\$5.600 millones), valor que contemplaría solamente las pensiones reconocidas de los departamentos, dejando por fuera los actuales cotizantes.

El reordenamiento del pasivo pensional que corresponde al sector público territorial, y su reconocimiento, constituye por sí solo un importante efecto de la reforma colombiana. Evi-

---

<sup>1</sup> Preliminarmente, se observa que hay 1.5 cotizaciones por cada pensionado. Si se mantuviera dicha tendencia, se reflejaría la situación crítica territorial.

denciar dicho pasivo implica un importante proceso de reacomodo de cargas para los entes territoriales, máxime si se considera que podrían ascender a 1.020 los operadores previsionales territoriales, según un inventario no muy reciente. De cualquier manera, las autoridades territoriales a más tardar el 30 de junio de 1995 deben decretar la solvencia de las cajas o fondos previsionales de su respectiva área o, en caso contrario, dicho pasivo lo asume un fondo específicamente creado para el propósito de sustituir el pago de las pensiones. Los afiliados a estas cajas y fondos engrosarían el volumen de afiliados al Instituto de Seguros Sociales.

Lora -Helmsdorff estiman un déficit pensional a 1994 de \$38.5 billones, equivalente al 72.5% del PIB. De éstos, \$19.6 billones corresponden al ISS (36.9% del PIB), y el resto al pasivo pensional del sector público<sup>2</sup>.

Según Schmidt, los déficit de transición de la reforma de pensiones colombiana están proyectados para comenzar con el 0.9% del PIB en 1994, a partir del cual se elevarán progresivamente hasta llegar al 2.6% del PIB en el 2013 y luego declinar hasta desaparecer en el año 2060. El valor total en dicho período de transición (1993-2060) es del 83.6% del PIB. De dicho valor, el 69.2% del PIB corresponde a déficit operacional, y el resto (14.4% del PIB) al reconocimiento de los bonos pensionales<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Eduardo Lora-Loredana Helmsdorff. *El Futuro de la Reforma Pensional*. Tercer Mundo Editores. Enero de 1995.

<sup>3</sup> Ver: Klauss Schmidt-Hebbel. *Colombian's pension reforma: Fiscal and macroeconomic implications*.

Ahora bien, un efecto a corto plazo sobre la posición financiera del sector público (nacional y territorial) será el reconocimiento de la deuda vigente del gobierno con los actuales afiliados al Régimen pensional que se trasladen al Régimen de Ahorro Individual, pues las entidades deudoras deberán emitir bonos pensionales, endosables exclusivamente a favor de las entidades administradoras o aseguradoras, con destino al pago de pensiones. Los mencionados bonos son aportes de capital necesarios para financiar las pensiones de los actuales afiliados que se trasladen al nuevo régimen privado.

Así mismo, con los actuales afiliados que se trasladen al Régimen de Prima Media se debería presentar, en teoría, la misma situación anotada, sólo que la relación se presenta entre el sector público y una garantía de la Nación al sistema.

Al costo fiscal derivado del reconocimiento de pasivos y de la rentabilidad mínima se añade la responsabilidad del presupuesto nacional de aportar al Fondo de Solidaridad Pensional.

El costo fiscal de las obligaciones de todo nivel tiene, sin embargo, una gran dispersión en el tiempo, lo que facilitaría su financiación. Las obligaciones tienen una distribución que se presta para mantener un acervo de deuda rotatable indefinidamente. El propio sistema de fondos de pensiones asume los bonos pensionales y puede invertir en otros títulos de deuda pública adicional para financiar otros componentes de la deuda pensional.

Con la puesta en marcha del nuevo sistema se identifican otras fuentes de costos para las finanzas públicas, tales como los aportes del Estado empleador y las garantías estatales para pensiones mínimas y para asegurar los saldos de las cuentas de ahorro individual.

En conclusión, con el nuevo régimen pensional el ritmo de incidencia fiscal estará determinado por factores tales como: cambios demográficos del país, gradualidad en el acceso a pensión de los funcionarios públicos, celeridad en vinculación de los funcionarios públicos al sistema y manejo de la tasa de interés por parte de la Autoridad Monetaria.

Después de todo, el beneficio de establecer claramente y de registrar en las cuentas fiscales el volumen de la deuda pública pensional, así como reconocer intereses de mercado sobre dicha deuda, sólo se ve reflejado en la posibilidad de cuantificar el costo de un manejo del sistema que contribuyó a su deterioro.

Para el ISS, el resultado de su gestión ha sido la acumulación de una deuda en pensiones de alrededor US\$6.250 millones, mientras sus reservas no le alcanzan para cubrir el 7% de ese monto.

Según Klaus Schmidt Hebbel, Colombia tiene fundamentalmente dos vías para decidir cómo financiar el déficit generado por la reforma pensional. La primera alternativa es liquidar la deuda con una combinación de emisión de deuda doméstica, con ingresos por petróleo y privatización, y reduciendo los gastos de capital gu-

bernamentales. La segunda opción es reducir el déficit fiscal no pensional por incremento de impuestos o reducción de gasto corriente. Las posibles soluciones tienen efectos macroeconómicos, particularmente sobre el ahorro y la inversión.

### 3.2. Ahorro e inversión

Examinar el efecto que un sistema de seguridad social puede ejercer sobre el ahorro y la inversión es bastante complejo. Si el sistema es actualmente injusto, bajará el ahorro de la economía y el ritmo de acumulación de capital. En una economía semiabierta, en la que no hay perfecta movilidad de capital, se podría obtener un escenario en donde se reduce el capital y los salarios reales mientras aumentan las tasas de interés.

En el caso, los efectos dependen del régimen de transición y su esquema de financiamiento. Al pasar de un esquema de financiación sobre la marcha a un sistema de capitalización individual se afectarían las finanzas públicas, el consumo y la inversión. Si se determina sustituir la deuda explícita mediante bonos pensionales, este esquema no tendría un efecto significativo sobre el ahorro o la distribución del ingreso entre generaciones. No obstante, el reconocimiento de la deuda obliga al Estado a pagar intereses, y, en tal hipótesis, los impuestos tendrían que elevarse para asumirlos.

Si el Estado opta por financiar el déficit pensional con más impuestos, dicho incremento de impuestos recaería sobre la generación del período de transición, lo cual obligaría a una política fiscal contraccionista, que



generaría redefinición de la política del gasto público.

De otro lado, en la medida en que el nuevo régimen tenga mayor cubrimiento, por la misma autofinanciación del sistema, se induciría a mayor ahorro en la economía. Si se incrementa el ahorro interno, éste, por su vocación, se podría destinar a la inversión a largo plazo y verse reflejado en el mercado de capitales.

En Chile, por ejemplo, la capitalización bursátil es importante, pero se esperaría que la oferta en el mercado de valores reaccionara a las presiones de demanda, para no encontrarnos frente a un fenómeno eminentemente especulativo.

En todo caso, el incremento de ahorro de la economía es un factor esencial para cualquier país que persiga dinamizar su ritmo de acumulación de capital y, en general, obtener un mayor crecimiento.

Hasta 1992 la situación en Colombia no se puede caracterizar por falta de ahorro, pues si bien el coeficiente de éste no era elevado, sí era suficiente para financiar los bajos niveles de inversión. Pero a partir de 1993 se revierte la tendencia de siete años, ya que presenta una recuperación de la inversión, lo cual genera por primera vez en más de dos décadas un faltante de recursos en el sector privado, situación que al no ser cubierta, por exceso de ahorro público, se tradujo en la utilización de importantes recursos de financiamiento externo.

Lo anteriormente expresado permite concluir el efecto significativo

que la reforma pensional podrá ejercer sobre el ahorro y la inversión en los próximos años. Situación que se irá presentando de acuerdo con la etapa de transición y la celeridad de su puesta en marcha.

### *3.3. Ampliación de cobertura de la seguridad social*

Como se comentó anteriormente, uno de los elementos que indujo a la reforma del sistema de seguridad social colombiano, como en otras naciones en desarrollo, fue la baja protección que éste proporcionaba. El aumento de la cobertura es una opción válida para mantener el equilibrio financiero del sistema. En Colombia, al momento de la reforma sólo alrededor del 21.5% de la población estaba cubierta por la seguridad social, cifra muy inferior al promedio de América Latina. Aunque hay espacio para aumentar la cobertura, es difícil de hacerlo debido a algún grado de información de la economía.

Aunque con el cambio de régimen y cotizaciones se corrigió en parte el sistema subsidiado, la incorporación de sectores como el informal y el agropecuario implica un ajuste financiero del sistema, el cual, dependiendo de su fragilidad o solidez, puede hacer que finalmente la carga recaiga sobre transferencias fiscales.

Por supuesto que de la generación de empleo depende en gran parte la ampliación de la cobertura.

Hasta la vigencia de la ley de seguridad social no existían actividades de mercadeo para la ampliación de la cobertura en el área pensional, pues la

afiliación estaba sectorizada de acuerdo con la clase de funcionario —público, privado o sistema especial— y era una obligación a cargo del empleador.

Hoy en día, debido al nuevo esquema, se ha producido un reacomodamiento de afiliados, y al parecer un aumento en la cobertura, pues los fondos de ahorro individual alcanzaron a finales de 1994 casi un millón de afiliados, sin deteriorar significativamente las afiliaciones del ISS, las cuales se conservaron en niveles de 3.500.000 (3.623.685 afiliados a pensiones y 3.757.630 afiliados a riesgos profesionales). Es importante aclarar que la información anterior se está depurando, pues es latente el problema de la multifiliación, a causa de la transición del sistema.

Sin embargo, un punto que vale la pena destacar es que en los fondos privados cerca de un 17% de los afiliados corresponden a trabajadores independientes.

#### **4. Desarrollo del nuevo Sistema General de Pensiones**

El nuevo régimen pensional comenzó a operar desde el 1° de abril de 1994. A nivel territorial comenzó a regir el 30 de junio de 1995. Estas circunstancias no permiten contar con la información suficiente y necesaria para determinar el buen suceso de la reforma. No obstante, se cuenta con alguna información que permite acercarnos al análisis del nuevo esquema de pensiones.

#### **4.1. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad**

El sistema de ahorro individual está administrado por nueve sociedades. A agosto de 1995, estas administradoras contaban con un patrimonio de US\$74.5 millones para manejar fondos de pensiones por US\$168.7 millones y fondos de cesantía por US\$535.35 millones. Esto indica que están administrando recursos equivalentes a diez veces su patrimonio. Por supuesto que dicha cifra se debe contextualizar en la iniciación del nuevo sistema pensional y en el reciente de cesantía.

En relación con el portafolio de los fondos de pensiones, está representado en un 57% por CDT's y bonos, las acciones sólo son el 1%.

En cuanto al capital de las administradoras de fondos de pensiones y cesantías, vale la pena destacar la participación de inversión extranjera en ellas, así: 20% de Provida, en Porvenir; 33.3% del Citibank de Cruz Blanca, en Colfondos, y 50% de AIG en Colmena.

De otro lado, la afiliación a los fondos de pensiones de ahorro individual comenzó en mayo del año pasado con 209 mil cotizantes, aumentando progresivamente hasta llegar a finales de agosto de 1995 a 1.507.945. Una particular característica que se ha presentado es que la mayoría de los cotizantes al sistema tienen un promedio de dos salarios mínimos.

En cuanto a la rentabilidad del sistema, antes de comisiones de administración, en el período mayo-diciembre de 1994 el promedio ponderado

fue del 40.3% efectivo anual (superó en un 17.7% la inflación de 1994).

Descontando las comisiones por concepto de administración, sin incluir los seguros, la rentabilidad que recibieron los afiliados sobre su ahorro fue del 6.9%. Esta situación se presenta como consecuencia de que el cobro de comisiones como proporción del salario del afiliado es significativa, pero en la medida en que los fondos pensionales crezcan, la incidencia de la comisión disminuirá, ya que representará una fracción cada vez menor de los recursos administrados.

#### **4.2. Régimen de Prima Media con Prestación Definida**

Por la contabilidad por fondos establecida por la nueva ley de seguridad social, la información de Régimen de Prima Media está en proceso de adecuación y depuración. La necesidad de separar pensiones de riesgos profesionales y salud, así como la cuenta de la propia administradora, ha merecido una especial atención y dedicación, lo cual ha conducido a compromisos de ajuste.

El ISS, que es el principal y más grande administrador del Régimen de Prima Media, contaba a agosto de 1995 con unas reservas en pensiones de US\$1.503.2 millones, de los cuales tenía en inversiones US\$1.476.4, y en riesgos profesionales las reservas sumaron US\$343.5 millones. Las reservas de las demás del nivel nacional que están en proceso de definición de solvencia, contando dos pequeñas autorizadas por la ley 100, sumaron cerca de e US\$35.3 millones.

En cuanto al número de afiliados, el ISS contaba con 2.800.000 a junio 30 de 1995. En este punto, vale la pena volver a destacar que dicha cifra, como la de los fondos de ahorro individual, está en proceso de depuración, en razón de la multifiliación que se haya podido presentar, la cual podría llegar a ser del orden de medio millón de afiliados.

Las inversiones de las reservas del ISS, a marzo 9 de 1995, estaban distribuidas así: el 94.4% en títulos de la Tesorería, y el 5.6% en acciones del BCH (Banco Central Hipotecario).

### **5. Política de supervisión de la reforma pensional**

#### **5.1. Objetivos**

Los objetivos de la supervisión en Colombia son tres fundamentalmente:

Primero que todo asegurar la confianza del público en el Sistema General de Pensiones.

El Sistema General de Pensiones es el receptor del ahorro obligatorio a largo plazo que hacen los trabajadores con el fin de mantener en la etapa laboralmente inactiva una calidad de vida similar a la que tenían cuando estaban laboralmente activos. Por consiguiente, es fundamental garantizar la confianza del público en la seguridad de ese ahorro obligatorio.

La supervisión debe garantizar, así mismo, la estabilidad de este sector financiero, entendiéndose por «estabilidad» la ausencia de crisis generalizadas que pongan en peligro precisa-

mente este sistema de ahorro.

Y la regulación debe propiciar, en la medida de lo posible, el desarrollo del sector para que se acomode a las necesidades de la población laboral.

## 5.2. *Estrategia*

Para hacer posible el cumplimiento de sus objetivos, la Superintendencia Bancaria ha identificado cuatro aspectos prioritarios que orientarán su labor en el futuro: el control de los grandes riesgos de la operación financiera, la difusión de la información del sistema, el establecimiento de reglas claras en materia de transparencia y conflictos de interés y la defensa de los derechos de los usuarios del sistema. El proceso de supervisión del Sistema General de Pensiones estará orientado por estas directrices, las cuales se interpretarán bajo criterios de promoción del crecimiento continuado y de la solidez del sector.

### 5.2.1. *Control de Riesgos*

Entendiéndose por tal la prevención necesaria para asegurar que no se presenten crisis sistemáticas o crisis de fondos de pensiones cuya magnitud ponga en peligro el ahorro de los trabajadores en el Sistema General de Pensiones.

### 5.2.2. *Difusión de la Información*

La Superintendencia Bancaria es consciente de la importancia de que los usuarios del Sistema General de Pensiones reciban información oportuna, confiable y precisa, tanto de las autoridades de control y vigilancia como por parte de las entidades vigiladas.

Con ello se persigue la creación y consolidación de una verdadera cultura financiera que facilite a los usuarios la toma de decisiones acertadas del manejo de sus ahorros pensionales.

La información completa y oportuna sobre las alternativas que ofrece el mercado, lo mismo que sobre los costos que para un afiliado representa el cargo por comisión que se genera en el proceso de administración de los recursos, es también piedra angular de la competencia entre las administradoras. Este objetivo debe ser común tanto para las autoridades de supervisión como para las mismas entidades vigiladas. La información amplia y suficiente redundará también en beneficio de la eficiencia del sistema.

Por otra parte, la Superintendencia considera importante racionalizar los requerimientos de información exigidos a las entidades vigiladas, de tal manera que éstos no conduzcan a generar costos innecesarios, sin que ello implique un deterioro en la calidad de la supervisión.

### 5.2.3. *Transparencia y control de conflictos de interés*

Con el propósito de contribuir a la mayor competencia en el mercado financiero es indispensable contar con las reglas necesarias para asegurar la confianza del público en el Sistema General de Pensiones y propender por la igualdad de condiciones entre las administradoras.

Un aspecto que merece la especial atención de esta Superintendencia es el relacionado con la transparencia

que debe orientar la operación del sistema. En efecto, el ejercicio de las administradoras de pensiones debe desarrollarse dentro de unas reglas de conducta claras que impidan la generación de situaciones en las cuales, real o potencialmente, resulten afectadas la seguridad, la igualdad de oportunidades y la competitividad que deben primar en el mercado.

Para tal propósito es imprescindible evaluar las diversas conductas que pueden dar lugar a conflictos de intereses y adoptar las medidas necesarias para prevenir situaciones que puedan derivar en la pérdida de confianza del público en el Sistema General de Pensiones.

#### *5.2.4. Protección al Afiliado*

Además de las medidas de supervisión y control adoptadas, es de suma importancia introducir mecanismos orientados a la protección de los usuarios del Sistema General de Pensiones. Para tal propósito resulta indispensable que los afiliados al sistema conozcan claramente cuáles son sus derechos y obligaciones frente a las administradoras de pensiones. En este aspecto están visiblemente comprometidas las entidades vigiladas y la autoridad de supervisión, las cuales, de consuno, deben adoptar los mecanismos necesarios con el fin de proporcionar una información clara y precisa sobre el alcance de las relaciones entre el afiliado y la entidad, así como sus derechos y obligaciones.

Esta directriz tiene como objetivo fundamental garantizar a los afiliados el reconocimiento de sus derechos y, por ende, la confianza del público en

el sistema. Si el usuario—el afiliado al fondo de pensiones— no tiene confianza o se utilizan algunos mecanismos de mercado para explorar la relación con el afiliado, no habrá un sistema sano que se desarrolle en la medida en que es necesario para la economía.

#### *5.3. Mecanismos*

Lo que estamos tratando de presentar en este momento es una tipología general de lo que se conoce como una supervisión prudencial, comprensiva y consolidada.

Quisiera hacer énfasis en aquellas medidas generales que podríamos considerar parte del esqueleto general de supervisión y que garantizan la estabilidad de cualquier sistema financiero. En su orden:

- El patrimonio adecuado. Reconocido como un factor de respaldo por parte de las administradoras del Régimen de Ahorro Individual hacia los afiliados a los fondos de pensiones. El valor de los activos de un fondo de pensiones no puede ser superior en ningún momento a cuarenta veces el patrimonio técnico de la entidad administradora.

- En segunda instancia, mencionamos aquellas medidas que nos garantizan la solidez de los activos de los fondos de pensiones. En particular, las inversiones financieras, dado que son realmente el eje sobre el cual se apoya la solidez de cualquier fondo. Para el efecto, se ha hecho énfasis en cómo deben valorarse estas inversiones para estar seguros de que reflejen exactamente su valor de mercado y su

posible valor de realización como apoyo al balance de los fondos de pensiones, con lo cual se orienta la inversión a aspectos tales como la renta y el riesgo, se evita, en el respectivo fondo, la transferencia de pérdidas y ganancias y, obviamente, incorpora las variaciones del mercado.

- En tercera instancia, aludamos a aquellas medidas que nos garantizan que no existe una inversión indebida de los recursos de los afiliados a los fondos de pensiones. Este aspecto quedó plasmado en una disposición sobre las inversiones que se pueden efectuar con los recursos recibidos por los fondos y los límites tanto globales como individuales que se deben tener en cuenta respecto del receptor de la inversión, y del cual haré luego algunos comentarios.

- Finalmente, hay otra categoría que incluye una gran cantidad de medidas de supervisión, tales como la aprobación de entidades administrativas, de miembros que constituyen estas entidades, la posibilidad de imponer sanciones, etc.; en fin, todo un arsenal de medidas que constituyen precisamente los instrumentos de trabajo de los reguladores del sistema.

- Quiero también hacer énfasis en otro aspecto fundamental, que es la información: ¿Cómo se procesa la información del sistema? ¿Cómo se hace disponible esta información no solamente a las entidades de control, a los afiliados al sistema, sino a los mismos administradores accionistas de las compañías y al público en general?

Dentro de este esquema resulta indispensable un marco contable, que

permite evaluar el comportamiento de los diferentes fondos. En Colombia dicho marco se ha estructurado como un sistema generalizado de cuenta uniforme, denominado Plan Único de Cuentas —«PUC»—, el cual ha facilitado la comparación de los fondos, permitiéndonos detectar sus principales fortalezas y debilidades.

Finalmente, dentro de este esquema se encuentran los indicadores financieros, que nos permiten resumir en unas pocas estadísticas la situación financiera y la situación de riesgo de las entidades y los fondos supervisados.

## **6. Características particulares del sistema colombiano y entorno previo**

Las reformas que antecedieron a la enmienda pensional fueron de muy amplio espectro. De manera general, durante el año 1990 se expidieron diversas leyes orientadas a flexibilizar las regulaciones de sus ámbitos: financiera, laboral, cambiaria, entre otras. Esas reformas crearon un ambiente propicio para abordar, como en efecto se hizo luego, el aspecto pensional; de alguna forma dejaron planteado el tema.

La reforma financiera modernizó el sistema financiero y asegurador, con el propósito de crear un entorno favorable para la modernización de la economía y facilitar así la irrigación de recurso. La mencionada reforma contenida en la Ley 45 de 1990 modificó el arquetipo de la especialización a ultranza de los operadores del sistema financiero, para abrir paso a un esquema operativo por actividades,

en el cual los conglomerados compiten a través de sociedades filiales. Igualmente, se adecuó el entorno regulatorio, para permitir operaciones novedosas, se refinaron los mecanismos de supervisión y se creó, además, un marco para restarle el carácter oligopólico al sector, facilitando el acceso al mismo mediante la libertad de entrada.

También se reformuló el marco normativo de la actividad aseguradora, para romper el esquema de cartel legalmente amparado que inhibía la competencia e impedía la creatividad en materia de producto, permitiendo la libertad en el diseño de pólizas y tarifas, sofisticando los mecanismos de protección de tomadores y asegurados, adoptando el margen de solvencia como elemento de medición patrimonial de naturaleza dinámica, despojando de privilegios a los aseguradores estatales y, en consecuencia, variando la vocación de la supervisión.

Simultáneamente se expidió la reforma laboral, contenida en la ley 50 de 1990, en la cual se flexibilizaron las relaciones laborales y se crearon las sociedades administrativas de cesantías, prestación a cargo del empleador y manejada por él mismo, lo cual contribuía a su financiación, mas no necesariamente a la generación agregada de ahorro interno, como sí lo hacen hoy en día las aludidas sociedades administradoras. Allí se hizo la primera aproximación al replanteamiento de la estructura de la seguridad social, el cual se concretó con mayor espectro posteriormente en la ley 100 de 1993.

Luego, la propia Constitución Política postuló a las actividades financieras, aseguradora y bursátil como de interés público y dispuso que el Congreso de la República debía expedir la ley marco de intervención en el sistema financiero, propósito que se cumplió con la expedición de la Ley 35 de 1993, que consolidó el proceso de modernización del sistema, imponiendo reglas de revelación de información, orientando la supervisión hacia esquemas comprensivos y consolidados, profundizando la competencia entre los distintos operadores, entre otras acciones.

Todo aquello permitió, a más de la denominada «reforma política» (nueva Constitución Política, espacios novedosos de participación ciudadana, fortalecimiento de la justicia) permear un ambiente propicio a la formulación de la reforma pensional, la cual cuando se planteó encontró un entorno diseñado con antelación que le era favorable y un marco regulatorio y de supervisión dispuesto a la asunción de la emmienda normativa, enriquecido conceptualmente con los aportes propios de las denominadas «leyes de la apertura».

El esquema que adoptó Colombia en materia de seguridad social presenta unas características peculiares, que bien vale la pena que se resalten:

1. *Estructura.* La estructura del sistema permite que en la operación coexistan, en un esquema dual, un fondo de reparto administrado por el Instituto de Seguros Sociales, ente de naturaleza pública, y las sociedades administradoras de fondos de pensiones, que emplean mecanismos de ca-

pitalización individual, bajo la consideración de autonomía patrimonial y separación contable.

Igualmente se prevé la posibilidad de la existencia de planes alternativos de capitalización y pensiones, los cuales impiden la configuración de un monopolio en la operación y por cuyo efecto es posible que existan planes con mayores niveles de riesgo asociados manejados por las propias sociedades administradoras de fondos de pensiones y por las entidades aseguradoras de vida, y cuando éstas últimas cuenten con condiciones patrimoniales homogéneas a las administradoras de fondos de pensiones.

La alternatividad constituye una de las características esenciales del esquema operativo pensional en Colombia, pues introduce un elemento que desgeneraliza el producto, facilitándole al usuario diversas opciones de escogencia que pueda atender de mejor manera sus expectativas de ahorro y protección.

La existencia de la alternatividad en Colombia obedece a la incorporación de existencias advertidas en otros sistemas que han evidenciado, como un aspecto de relativo conflicto, la necesidad de contar con esquemas que diferencien niveles de riesgo de rentabilidades en función de las expectativas del usuario. La libertad de escogencia en el esquema colombiano no se agota simplemente con la selección de régimen (reparto o capitalización), sino que también puede comprender entre los operadores privados mayores o menores niveles de riesgo, como consecuencia de la posibilidad legal de desgeneralizar el producto; es de-

cir, el producto no es genérico ni único, lo cual favorece al usuario.

Otra razón para que el legislador colombiano se hubiese inclinado por la adopción de la alternatividad, también conocida como la «tercera opción», se halla en la evidencia favorable, apreciable en otros países, acerca de la posibilidad de combinar esquemas de ahorro contractual con elementos propios del ahorro forzoso con vocación jubilatoria.

2. *Distribución.* Uno de los interrogantes más apremiantes de la reforma pensional colombiana lo constituyó la distribución. ¿Cuáles son los mecanismos más adecuados para aproximar a proveedores y demandantes del ahorro forzoso? ¿Cómo evitar la equívoca concentración de los canales de distribución? ¿Cómo conciliar los criterios fundamentales de la reforma financiera como ausencia de privilegios, ampliación de canales, supresión de «murallas chinas» en la operación y la distribución con el especializado carácter de los productos tradicionales?

A estos y muchos elementos se les dio respuesta con un espectro amplio de canales de distribución que sigue de cerca los lineamientos de las directivas comunitarias europeas sobre la materia, las cuales recogen una experiencia diferente a la propia de los países latinoamericanos. Propiciar la desconcentración, y por esta vía impedir el monopolio, fue criterio rector de la regulación en la distribución de los productos previsionales, pues se advertía allí un elemento trascendente en la configuración de la operación del sistema al involucrar su estructura



misma de costos.

Una concentración en determinados distribuidores genera distorsiones en el sistema, posibilidad de privilegios, presión para tratamientos preferentes, y no implica, de ordinario, unos adecuados niveles de competencia entre las entidades, al paso que la diversidad de canales de distribución permite la presencia de distintos operadores compitiendo y, por lo menos teóricamente, impide la configuración de elementos adversos. Además, la carga por la comisión de colocación puede ser menor en un esquema de competencia abierta, con multiplicidad de promotores, que uno en el cual el carácter único de los promotores sea lo fundamental.

Bajo dichas consideraciones, la distribución la puede efectuar cualquier persona que cuente con capacidad para el ejercicio del comercio, y en función de su condición (institución financiera o no), del grado de vigilancia (de supervisión permanente o no) puede administrar la totalidad de la relación del afiliado o simplemente promover su afiliación. De análoga manera, se requiere o no la previa autorización de las autoridades de supervisión.

3. *Supervisión.* Una característica esencial del sistema pensional colombiano lo constituye la supervisión, la cual —a diferencia de países como Chile, Perú y Argentina— la realiza un ente único denominado Superintendencia Bancaria, entidad que durante más de setenta años ha desarrollado esta labor y que hoy por hoy debe cumplirla respecto de las actividades financiera, aseguradora y

previsional.

En el caso colombiano, el control de la seguridad social tiene rango constitucional, según lo dispone el artículo 48 de la Constitución Política anteriormente transcrito. Igualmente, en Colombia la legislación ha impuesto como mandato la supervisión comprensiva y consolidada, que en esencia propende porque los grupos financieros cuenten con homogéneas condiciones de supervisión, tal el caso de los operadores privados de pensiones.

A partir de la iniciación de vigencia de la Ley 100 de 1993, el sistema previsional empezó a contar simultáneamente con mecanismos de supervisión. Es la primera vez que se tiene un esquema de supervisión del sistema previsional. Los esfuerzos regulatorios colombianos en relación con la supervisión se habían orientado fundamentalmente al ahorro voluntario, habiéndose omitido la supresión del ahorro forzoso, como que no fuese el resultado de las verificaciones dispuestas por organismos fiscales.

La unidad de control que caracteriza a la supervisión colombiana ha de complementarse con otras consideraciones:

- La supervisión no canaliza recursos, a pesar de la facultad legal de señalar el régimen de inversiones, previo concepto del Consejo Laboral Nacional. Sus facultades en la fijación de instrumentos, porcentajes y mercados autorizados son limitadas, y se deben sujetar a los criterios legalmente previstos en materia de inversiones: garantizar la seguridad, rentabilidad y

liquidez de los recursos del sistema. Igualmente, se restringe la cuantía de recursos invertibles en títulos de deuda pública, estableciendo como límite máximo el cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los fondos de pensiones.

- Rapidez en la iniciación del sistema. De haberse optado por un esquema de supervisión especializado con una organización específica, su montaje habría demandado la consecución de recursos humanos, físicos y tecnológicos, a la par que la gestión conceptual de consolidación del sistema, de las primeras instrucciones y de diseño mismo de las herramientas de supervisión. Ello sin contar con la obtención de recursos económicos mediante movimientos presupuestales; acciones éstas que habría sido necesario emprender y que hubieran tomado un tiempo considerable.

Esas consideraciones de índole práctico indujeron a tomar la decisión de adscribir la supervisión de los fondos de pensiones a la Superintendencia Bancaria.

**4. Incidencia en la actividad aseguradora.** Como se advirtió en acápite precedente, la reforma a la actividad aseguradora inscrita dentro un amplio proceso de renovación normativa de la actividad financiera, cambiaria, laboral, entre otras, constituyó elemento de referencia en la reforma pensional, secuencial en buena medida de tales enmiendas.

La actividad aseguradora tiene un espectro de importancia en el desarrollo de la reforma pensional. En primer lugar, su gestión no se vincula exclu-

sivamente con la etapa pasiva de las personas, sino que quienes la ejercen también cuentan con capacidad para ser operadores previsionales, en igualdad de condiciones con los administradores privados de pensiones, mediante la expedición de planes alternativos.

Como dispensadores de protección a los afiliados de las administradoras de fondos de pensiones, los aseguradores de vida expiden seguros de participación de invalidez y sobrevivencia que han de contratar a la AFP empleando mecanismos de libertad de concurrencia de oferentes, para lo cual se difunden ampliamente invitaciones a los posibles proveedores del servicio y, en adición, se informa ampliamente el monto de la prima que se cobra, al igual que la comisión del intermediario, si la hubiere.

En la etapa pasiva, los aseguradores de vida pueden ofrecer como modalidad de jubilación la renta vitalicia inmediata (el afiliado o beneficiario contrata directa e irrevocablemente con la aseguradora de su elección el pago de una renta mensual) o el retiro programado con renta vitalicia diferida (el afiliado contrata con la aseguradora de su elección una renta vitalicia, con el fin de recibir pagos mensuales a partir de una fecha determinada, reteniendo en su cuenta individual los fondos suficientes para obtener de la AFP un retiro programado).

**5. Flexibilidad.** Una característica fundamental del esquema colombiano es la flexibilidad de buena parte de sus regulaciones. No existe «clausura legislativa», entendiéndose por tal que sólo regulaciones generadas por ór-

ganos legislativos pueden modificar situaciones ya regladas.

En Colombia, dentro del proceso global de modernización del sistema financiero, se ha propendido por la posibilidad de flexibilización de los instrumentos de regulación. Buen ejemplo de ello es la Ley 35 de 1993, en virtud de la cual se dispuso la ley marco de intervención del sistema financiero, y en el cual se introdujeron innumerables elementos de flexibilización reguladora bajo la denominación de «mecanismos de intervención», e incluso se modificaron, para flexibilizarlos, diversas hipótesis contractuales.

Mencioné con anterioridad lo relativo al régimen de inversiones y cómo para sus ajustes no se requiere el trámite de regulaciones en el Congreso, el cual en su momento fijó los parámetros generales de actuación de las autoridades que tienen a su cargo la adopción de instrumentos elegibles, de mercados y de porcentajes de inversión.

Otro aspecto de medular importancia en nuestra experiencia lo constituye lo relativo a las comisiones, las cuales tienen igualmente un amplio esquema de flexibilidad. Normativamente debe señalarse que es la Superintendencia Bancaria la encargada de fijar, con carácter general, las condiciones y metodología para el cobro de las comisiones de administración.

En la regulación vigente las sociedades administradoras de fondos de pensiones cuentan con libertad para cobrar el monto de comisión que estimen conveniente, lo cual se erige en

un elemento inductivo de la competencia. De igual manera, existe libertad en la adopción de la base de referencia para el cobro de la comisión, que bien puede ser la base de cotización, o sea, la base de salario que se expresa como un porcentaje respecto de lo que es el aporte de ahorro obligatorio de los afiliados al sistema o respecto de la totalidad de los recursos administrados, evento en el cual la remuneración del operador se extrae de los recursos realmente administrados por la sociedad. La primera opción es de común aplicación en los países latinoamericanos que cuentan con operación privada de pensiones, al paso que la segunda alternativa corresponde a otras experiencias. La libertad de escogencia de la base de referencia igualmente constituye elemento inductivo de la competencia entre los operadores privados de pensiones.

La regulación vigente prevé igualmente aspectos diferenciadores en materia de adopción de la comisión, en función de ciertos criterios: permanencia, regularidad y monto del fondo. Con el criterio de *permanencia* se incentivó la fidelidad de un afiliado a un determinado fondo; con el de *regularidad* se atiende la frecuencia de los aportes en particular de los trabajadores independientes, a quienes se les podría estimular con una comisión diferenciada por la mayor o menor frecuencia de sus aportes. Se diferencia también el cobro de la comisión en función del monto de los recursos administrados, con la consideración de que a mayor volumen de recursos, el monto de la comisión pueda ser inferior. La posibilidad con que cuentan las administradoras de pensiones de

diferenciar las comisiones protege a los usuarios e induce a la competencia, la cual, junto con la comisión, se da también por la rentabilidad y por el servicio. Por lo demás, se dispone la revelación de la información a los usuarios tanto en términos de rentabilidad como por la incidencia de la comisión de administración.

Como se indicó anteriormente, existe la posibilidad de construir diferentes portafolios con diversos niveles asociados de riesgo, respecto de los cuales puede elegir el afiliado, en función de determinadas consideraciones como su proximidad a la edad de retiro, su expectativa de rentabilidad. En esta medida hay una desgeneralización del producto. Incluso, en tales planes puede renunciarse a la rentabilidad mínima, a fin de combinar niveles de riesgo.

6. *El desafío del control de la evasión.* Al igual que en la generalidad de los sistemas pensionales, uno de los aspectos de mayor inquietud es el relativo al control de evasión, para evitar inequidades frente a los trabajadores. Regulatoriamente se señala que el control del cumplimiento de las disposiciones sobre afiliación y libertad de selección por parte de los trabajadores le corresponde al Ministerio del Trabajo. Igualmente se prevé que ninguna persona natural pueda prestar servicios al Estado si no acredita su afiliación al Sistema General de Pensiones.

Aún así, la depuración y el refinamiento de los mecanismos de control de la evasión continúan siendo un importante desafío para el sistema, a fin de cumplir con el postulado de universalidad que acoge la ley.

## 7. Perspectivas y retos

Por la característica de ahorro forzoso que tiene el sistema pensional, el compromiso de supervisión estatal es bastante comprometedor. La labor de supervisar la administración de los recursos que los trabajadores deben acumular en su vida laboral activa, para asegurar una etapa pasiva estable, implica, por parte de la autoridad supervisora, una serie de retos, que seguidamente pasará a comentar.

- En primer término, se pretende preservar la confianza de los afiliados al sistema, mediante un control eficaz, preventivo y oportuno que tienda a contribuir técnicamente al desarrollo de éste. Todo ello teniendo en cuenta que un sustento importante de la reforma fue el aumento de la cobertura.

Para ello, hay que afinar los mecanismos de supervisión y centrar su dedicación a temas fundamentales y prioritarios, tales como la solvencia, transparencia y competitividad del sistema y sus administradoras.

- En segundo lugar, teniendo en cuenta que la reforma apuntó a un saneamiento financiero del sistema pensional y que implicará en el largo plazo la disminución de las transferencias del Gobierno Nacional, es de esperar que el ISS pueda incurrir en déficit de caja en los próximos años a medida que los trabajadores nuevos se afilien al sistema de pensiones privado y que los afiliados al ISS se trasladen a los fondos de pensiones.

Frente a tal situación es importante contar con información financiera confiable y oportuna del ISS, lo que

implica participar activamente en un proceso de depuración de los estados financieros, para poder hacer análisis y predicciones.

De otro lado, hay que tener en cuenta que el ISS enfrenta un proceso de competencia y modernización, lo cual obliga a un reacomodamiento de su misión, como administradora, generando una necesidad de monitoreo eficiente por parte de la autoridad supervisora.

- En tercer lugar, un aspecto clave para la orientación de la supervisión referida a la estructura de mercado del sistema es el estudio y seguimiento permanente de la eficiencia administrativa y el costo por comisiones para el usuario. Paralelo a ello, la evaluación del manejo y administración del portafolio por parte de la entidad administradora.

- En cuarto lugar, la vocación de largo plazo del ahorro que se genera a través del nuevo sistema pensional puede traer beneficios a la economía. La supervisión es consciente de que del manejo adecuado que se le dé a los recursos depende que se obtengan tales resultados.

- Por último, con el hecho de haberse promulgado la nueva reforma no se puede esperar que el sistema de seguridad social colombiano supere su precariedad. Sólo con el esfuerzo integrado de todos los estamentos involucrados se podría llegar en un plazo prudencial a las aspiraciones que inspiraron la reforma. En este sentido, y frente a una expectativa promisoriosa, entendemos que la supervisión desempeña un papel funda-

mental.

## ANEXO

### **ESTRUCTURA DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN COLOMBIA**

El Sistema General de Pensiones está conformado por dos grandes regímenes: El Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Mientras el primero se refiere a un sistema de «reparto simple» con condiciones de jubilación preestablecidas y garantizadas, el segundo consiste en una «capitalización individual», en el cual el afiliado escoge la modalidad de retiro habiendo contribuido proporcionalmente a la pensión que espera recibir. Las principales diferencias entre estos regímenes se encuentran en sus entidades administradoras, en las semanas de cotización, en el monto de la pensión y en la edad de jubilación. Es común para los dos regímenes la supervisión y control por parte de la Superintendencia Bancaria, los requisitos para obtener las pensiones de invalidez y sobrevivientes, el monto de las mismas y la garantía de pensión mínima, equivalente a un salario mínimo legal vigente.

#### **1. REGIMEN SOLIDARIO DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA**

##### **1.1. Concepto y características**

Mediante este régimen los trabajadores afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez por riesgo común o de sobrevi-

vientes, cuyo monto está previamente definido en la Ley. El pago de los beneficios económicos a que se hacen acreedores los afiliados y, en su caso, los miembros de su grupo familiar, si bien corre a cargo de las entidades administradoras, goza de la garantía y respaldo del Estado colombiano.

Los aportes de los afiliados y empleadores, así como sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, cuyos recursos están destinados a la atención de las pensiones reconocidas y las que en el futuro se reconozcan. En este régimen, a diferencia del Ahorro Individual con Solidaridad, no hay posibilidad de efectuar aportes o cotizaciones voluntarias con el fin de incrementar el monto de la pensión.

## **1.2. Administradoras del Régimen**

El administrador más representativo de este régimen es el Instituto de Seguros Sociales (I.S.S.), entidad creada en 1946 (Ley 90) y administradora única y exclusiva en el país de los seguros sociales obligatorios del sector privado hasta el advenimiento de la Ley 100 de 1993. Actualmente ostenta la condición de empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuya dirección y administración están a cargo de un Consejo Directivo en el que están representados el Gobierno Nacional, los empleadores, los trabajadores, y de un Presidente, cuyo nombramiento corresponde hacer al Presidente de la República de terna que le presenta el Consejo Directivo. La tutela gubernamental es ejercida por el Ministerio de

Trabajo y Seguridad Social, al cual se halla vinculado.

Es de resaltar que el I.S.S., por disposición legal, es agente administrador de los tres sistemas generales componentes del Sistema Integral de Seguridad Social en Colombia, a saber: Pensiones, Salud y Riesgos Profesionales.

Si bien esa institución arrastra una coetilla de ejemplo de desorganización y desgüeño administrativo en nuestro país, se espera que con su actual condición de empresa industrial y comercial del Estado, dotada, por tanto, de mayores y mejores herramientas para hacer frente a su futuro (el cual ya se comenzó a desenvolver dentro de un marco de libre competencia), con su experiencia en la administración de la seguridad social y con la infraestructura física y asistencial que la hacen estar presente en casi todo el territorio de la nación, logre superar la mala imagen que la acompaña y, así mismo, cumplir con eficiencia los objetivos y finalidades que le corresponden para el adecuado desarrollo del Sistema de Seguridad Social Integral. Y a fe que en el país ya existe la sensación de que está comprometida en ese proceso.

Esta es la única entidad estatal que en el marco de la Ley 100 de 1993 quedó autorizada para seguir afiliando a trabajadores al Sistema General de Pensiones con posterioridad a su entrada en vigencia, y en esa actividad es en la que se enfoca mayormente la competencia con las administradoras del Régimen de Ahorro Individual. Para efectos de asegurar su competitividad, se le dio la posibili-

dad de adelantar programas publicitarios y de promoción de sus actividades y productos.

Al lado del I.S.S., como administradora de pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, está previsto que otros agentes también administren el régimen, pero únicamente respecto de los trabajadores que fueran afiliados a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones. Estas entidades, que pueden revestir la forma de fondo o caja o cualquiera otra de carácter previsional, para continuar administrando las pensiones de quienes fueren sus afiliados a dicha fecha, están sujetas a la determinación de su solvencia, que corresponde evaluar al Gobierno nacional, departamental o municipal, dependiendo del orden o nivel al que pertenezca la respectiva entidad.

Si de la evaluación resulta que la entidad previsional es solvente, puede continuar administrando las pensiones de sus afiliados, sin perjuicio de que éstos se trasladen al I.S.S. o a una administradora del Régimen de Ahorro Individual. En todo caso, la entidad previsional no puede, por expresa prohibición legal, seguir afiliando a nuevos trabajadores, de suerte que las personas que se vinculen laboralmente a las entidades públicas adscritas a una entidad previsional tendrán que escoger régimen pensional y, así, seleccionar afiliarse a un fondo de pensiones o al I.S.S., que, como ya dijimos, es la única administradora del Régimen de Prima Media que puede seguir recibiendo nuevos afiliados.

Si, por el contrario, de la evalua-

ción resulta que la entidad previsional no es solvente para seguir administrando las pensiones de sus actuales afiliados, evaluación que va muy ligada al nivel de reservas pensionales que registre, tendrá que liquidarse dicha caja o fondo y sus afiliados deberán seleccionar régimen y administradora de pensiones. En cuanto a los pensionados y a aquellas personas que ya han cumplido el tiempo de servicio o número de semanas cotizadas para acceder a su pensión de vejez, pero aún no han cumplido la edad para ello, está previsto el funcionamiento de unos fondos de pensiones públicas organizados como una cuenta especial adscrita a una entidad estatal, sin personería jurídica, cuyos recursos se manejarán mediante un contrato fiduciario y que tendrán como función principal sustituir a las entidades previsionales declaradas insolventes y liquidadas en el pago de las mesadas pensionales que aquéllas tenían a su cargo.

### 1.3. Prestaciones

#### 1.3.1. *Pensión de Vejez*

Para tener derecho a esta pensión en el Régimen de Prima Media, el afiliado debe reunir dos condiciones, a saber: Haber cumplido 55 años de edad, si se trata de mujer, y 60 si es hombre, y haber cotizado por lo menos 1.000 semanas. Para este segundo requisito se toma en cuenta la suma de semanas cotizadas al I.S.S. o cualquier caja, fondo o entidad previsional del sector público o privado, o el tiempo de servicio cumplido como servidor público, antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993.

Las edades para acceder a la pensión se reajustarán a partir del 1° de enero del año 2014 en dos años para cada sexo. Así, las mujeres se pensionarán a los 57 años, y los hombres a los 62. Sin embargo, también prevé la ley que con base en la verificación de la evolución de la expectativa de vida de los colombianos efectuada por actuarios, en el año 2013, con base en los registros demográficos de la época, no se aplique el aumento de edad previsto, en cuyo caso el incremento se aplazará hasta cuando el Congreso de la República dicte nueva ley sobre este aspecto.

Decíamos que el monto de la pensión en este Régimen se halla pre-determinado. Pues bien, cumplido el requisito de la edad y habiendo cotizado el mínimo de 1.000 semanas, el afiliado tendrá derecho al reconocimiento de una pensión equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Este porcentaje puede incrementarse hasta el 73% con 1.200 semanas, mediante el incremento de un 2% por cada 50 semanas de cotización posteriores a las primeras 1.000 semanas hasta las 1.200. Si el afiliado sigue trabajando y cotizando después de las 1.200 semanas, el incremento será de un 3% por cada 50 semanas hasta completar el tope máximo del 85% del ingreso base de liquidación.

Por otro lado, el monto mensual de la pensión no puede ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual que rija en el país para la época en que se reciba, ni superior al equivalente a veinte salarios mínimos legales.

Ahora bien, si la persona cumplió la edad requerida para obtener su pen-

sión pero no ha cotizado el mínimo de semanas exigidas y declara su imposibilidad de seguir cotizando, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a las cotizaciones efectuadas.

### **1.3.2. *Pensión de Invalidez por Riesgo Común***

El estado de invalidez se predica de la persona que por causa de origen no profesional, y no provocada con intención, haya perdido el 50% o más de su capacidad laboral.

Para tener derecho a esta pensión se requiere la declaratoria del estado de invalidez y alguna de las siguientes condiciones: que al momento de producirse el estado de invalidez el afiliado esté cotizando al régimen y haya cotizado por lo menos 26 semanas, o que habiendo dejado de cotizar al momento de producirse la invalidez, hubiere cotizado por lo menos 26 semanas del año inmediatamente anterior.

Para la determinación del estado de invalidez y su graduación está prevista una Junta Nacional de Calificación de Invalidez creada en la ley, y la posibilidad de conformar juntas regionales si el volumen de afiliados lo amerita.

En forma similar a como se diseñó el monto de la pensión de vejez, se estructuró el de la pensión de invalidez, iniciando con un 45% del ingreso base de liquidación. Si la incapacidad del trabajador afiliado es inferior al 66%, tendrá derecho a un 1.5% adicional al 45% inicial por cada 50 semanas cotizadas con posterioridad a las pri-



meras 500 semanas. Si la incapacidad laboral es igual o superior al 66%, el monto mensual de la pensión será del 54% del ingreso base de liquidación más un 2% por cada 50 semanas cotizadas con posterioridad a las primeras 800 semanas. Asimismo, el monto mínimo legal mensual vigente para entonces, y en cualquier caso el monto máximo de la misma, no podrá ser superior al 75% del ingreso base de liquidación.

Si al momento de sobrevenir el estado de invalidez el afiliado no ha reunido los requisitos para acceder a la pensión, también recibirá una indemnización substitutiva.

### **1.3.3. Pensión de Sobrevivientes**

Esta se causa por razón del fallecimiento de un pensionado por vejez o invalidez por riesgo común, o de un afiliado, en cualquiera de los siguientes casos: que al momento de la muerte estuviera cotizando al sistema y hubiera cotizado por lo menos 26 semanas, o que habiendo dejado de cotizar, hubiera aportado durante por lo menos 26 semanas del año inmediatamente anterior al momento de producirse el fallecimiento.

Los beneficiarios de esta pensión son, en forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstites. En caso de causarse esta pensión por la muerte de un pensionado, las personas mencionadas deberán acreditar unos requisitos adicionales para poder acceder al beneficio, relacionados con la vida marital y convivencia con el fallecido.

También son beneficiarios de esta

pensión los hijos del fallecido, de acuerdo con su edad, dependencia económica, incapacidad para trabajar por razón de sus estudios o de invalidez; los padres del fallecido y, en último orden, los hermanos inválidos, demostrándose, en estos dos últimos eventos, la dependencia económica de ellos respecto del causante.

El monto de la pensión varía de acuerdo con la calidad del causante. Así, si éste es pensionado, será del 100% del valor de la pensión que disfrutaba; si, por el contrario, es afiliado, dependerá del número de semanas cotizadas, iniciando en el 45% del ingreso base de liquidación e incrementándose en un 2% por cada 50 semanas cotizadas en adición a las primeras 500, sin exceder del 75% del ingreso base de liquidación.

Esta pensión tampoco puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, y también está prevista la causación de la indemnización substitutiva si al fallecer el afiliado no ha reunido los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de sobrevivientes.

### **1.3.4. Prestaciones Adicionales**

Para quienes disfruten cualquiera de las pensiones mencionadas están previstas dos mesadas pensionales adicionales, pagaderas en junio y diciembre de cada año, equivalente cada una a una mesada mensual.

Asimismo, está contemplado un auxilio funerario en favor de la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado fallecido, auxilio que se

estimó en el equivalente a un salario base de cotización, en caso de muerte de un afiliado, o en una mesada pensional, en el evento de un pensionado. También tiene topes mínimo y máximo, establecidos en cinco y diez salarios mínimos legales mensuales vigentes.

#### 1.4. Régimen de Transición

Institución característica del Régimen de Prima Media y de suma importancia es la que la Ley denominó «Régimen de Transición». Este cobija a las personas que al entrar en vigencia el Sistema de Pensiones (1° de abril de 1994) cumplieran uno de dos requisitos: que tuvieran 35 o más años de edad, si son mujeres, o 40 o más años, si son hombres, o hubieren cotizado 15 o más años al sistema.

Para ello la ley consagró unos beneficios que constituyen excepción a las normas generales del Sistema y que se traducen en que 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 serán los existentes a la entrada en vigencia del Sistema.

Es importante resaltar que las personas acreedoras de los beneficios del régimen de transición los pierden en el evento en que se acojan voluntariamente al Régimen de Ahorro Individual, caso en el cual quedan sujetas a las condiciones previstas para dicho régimen y no requieren los beneficios, en el evento en que vuelvan a trasladarse al Régimen de Prima Media.

#### 1.5. Bonos Pensionales

Para terminar este capítulo hagamos una breve alusión a los bonos pensionales.

Estos títulos representan los aportes efectuados por un afiliado al Régimen de Prima Media destinados a contribuir a la conformación de su capital para financiar su pensión, cuando se traslade al Régimen de Ahorro Individual.

Son expedidos por la Nación, cajas, fondos o entidades previsionales del sector público que no fueren sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, y por empresas públicas o privadas o cajas pensionales del sector privado que tengan a su cargo exclusivo el reconocimiento y pago de pensiones.

Su emisión corresponde efectuarla, en general, a la última entidad pagadora de pensiones a la cual haya estado vinculado el afiliado antes de ingresar al Régimen de Ahorro Individual, pero todas las entidades pagadoras de pensiones a las cuales hubiera estado afiliado o empleado el beneficiario del bono tienen que contribuir a la entidad emisora con la cuota parte que les corresponda.

Para estos instrumentos la ley ha previsto la causación de un interés, el cual se devenga desde la fecha de su expedición hasta la de su redención. Asimismo, consagra las características y plazo de su emisión; las circunstancias en que se produce su redención; condiciones de negociabilidad, y posibilidad de ser destinados a la adquisición, en condiciones preferen-

ciales, de acciones de empresas públicas, siempre y cuando el afiliado o beneficiario haya acumulado en su respectiva cuenta de ahorro pensional el capital necesario para obtener una pensión de vejez superior al 110% de la pensión mínima de vejez vigente.

## 2. RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD

### 2.1. Concepto y características

El Régimen de Ahorro Individual se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Las pensiones se financian con las cotizaciones hechas para el efecto por empleadores y trabajadores, en cuentas de propiedad individual de los afiliados, así como por los rendimientos generados por la inversión de las mismas y los subsidios del Estado cuando a ellos hubiere lugar.

Los ahorros efectuados para adquirir la pensión son de propiedad de los respectivos afiliados, con lo cual conforman un patrimonio autónomo e independiente del de la administradora. Las administradoras, por su parte, cumplen ante todo una labor de manejo de las inversiones, y por ello reciben comisiones.

El monto de las pensiones de vejez depende en cada caso de las cotizaciones realizadas y de los rendimientos obtenidos por los ahorros respectivos. Por lo tanto, no se garantiza que serán iguales a cierta proporción de los salarios base de las cotizaciones, sino que dicha proporción será la resultante del capital que se haya acumulado. A

mayor ahorro y mayor rendimiento, corresponderá una mayor pensión.

Las pensiones de invalidez y sobrevivientes son garantizadas mediante la contratación de seguros con parte de las cotizaciones.

La libertad de escogencia de los afiliados respecto de la administradora de sus ahorros y pensiones y de los pensionados para seleccionar la aseguradora que le pague sus rentas, genera un factor de competencia entre administradoras en pos de una mayor rentabilidad en el manejo de los fondos a su cargo. Las aseguradoras competirán para otorgar mejores pensiones vitalicias respecto de los capitales acumulados.

El régimen ofrece opciones en cuanto a cotizaciones voluntarias, la edad de pensionamiento, el monto de las pensiones de vejez y la modalidad bajo la cual se contratan las pensiones.

Al adquirir un afiliado el derecho para pensionarse puede escoger entre tres modalidades de pensión, las cuales explicaremos más adelante: renta vitalicia, retiro programado y retiro programado con renta vitalicia diferida.

De igual forma, se permite que las administradoras y aseguradoras ofrezcan planes alternativos de capitalización y de pensiones a quienes hayan superado metas mínimas de capitalización, siempre que sean aprobados por la Superintendencia Bancaria, que no restrinjan la movilidad y ofrezcan la protección contra todos los riesgos. Lo anterior trae como consecuencia una competencia por productos, y no

sólo por rentabilidades y servicios.

- Las sociedades administradoras de este régimen deben garantizar durante un período dado dicha rentabilidad; deberán garantizar con su patrimonio el cumplimiento de la misma.

- La inversión de los recursos recibidos por los fondos de pensiones debe hacerse de tal forma que se garantice la seguridad, rentabilidad y liquidez de los mismos. Para el efecto el Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia Bancaria, reglamentó las inversiones que pueden realizar dichos fondos, las cuales comprenden una amplia gama de instrumentos financieros nacionales y del exterior.

Es de señalar que la reforma conlleva un postulado implícito, el aumento en la dinámica del mercado de capitales. Es así como la citada reglamentación, con el fin de lograr que la inversión de los recursos de los fondos de pensiones brinde rentabilidad, seguridad y liquidez, impide, mediante la adopción de límites, la asunción de riesgos imponderables.

Por lo anterior, el régimen establecido favorece en alto grado la profundización del mercado de valores no sólo por la posibilidad de invertir en acciones, sino de efectuar colocaciones en el exterior, invertir en titularizaciones, descuentos de actas emitidas por el sector público y en general en la inversión de diversos títulos en porcentajes suficientes para dinamizar la oferta de valores.

## 2.2. Administradoras del Régimen

Los fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad serán administrados por las sociedades administradoras de fondos de pensiones, cuya creación se autorizó mediante la expedición de la ley 100 de 1993, y las sociedades administradoras de fondos de cesantías, existentes a la entrada en vigencia de dicha ley y autorizados para el efecto.

Estas sociedades deberán constituirse bajo la modalidad de sociedades anónimas y estarán sujetas a control y vigilancia por parte de la Superintendencia Bancaria, la cual para autorizarles la administración de un fondo de pensiones les exige como mínimo un patrimonio equivalente al 50% del capital exigido para la constitución de una corporación financiera (\$US 6.801.792 al primero de junio de 1995).

## 2.3. Prestaciones

### 2.3.1. Pensiones de Vejez

Bajo el presente régimen se tiene derecho a una pensión de vejez a la edad que se escoja, siempre y cuando el capital acumulado en la cuenta de ahorro individual permita obtener una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo legal vigente.

Una vez cumplido el anterior requisito, el afiliado podrá continuar cotizando hasta cumplir la edad de sesenta y dos (62) años, para hombres, y sesenta (60) años para mujeres, en cuyo caso el empleador deberá efectuar el aporte correspondiente.

Las pensiones de vejez se financiarán con los recursos de las cuentas de ahorro pensional, con el valor de los bonos pensionales cuando ello hubiere lugar, y con el aporte de la nación, en los casos en que se cumplan los requisitos correspondientes para la garantía de pensión mínima.

### **2.3.2. Pensiones de Invalidez y de Sobrevivientes**

Los requisitos para obtener las pensiones de invalidez y de sobrevivientes en el Régimen de Ahorro Individual, así como su monto, son los mismos que rigen para el Régimen de Prima Media.

### **2.3.3. Prestaciones adicionales**

Además del auxilio funerario ya expuesto en el Régimen de Prima Media, en el Régimen de Ahorro Individual el afiliado puede contar con unos excedentes de libre disponibilidad, los cuales consisten en lo siguiente: desde el momento en que el afiliado opta por una de las modalidades de pensión, las que explicaré más adelante, tiene disponibilidad sobre el saldo de su cuenta individual que exceda el capital requerido para que tenga una pensión suficiente que cumpla con los siguientes requisitos:

- Que la renta vitalicia o retiro programado sea mayor o igual al 70% del ingreso base de liquidación y al 110% de la pensión mínima vigente.

- Dicha pensión no podrá exceder de 15 veces la pensión mínima vigente en la fecha respectiva.

## **2.4. Modalidades de Pensión**

Las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivientes pueden adoptar una de las siguientes modalidades, según lo que escojan el afiliado o los beneficiarios en el momento de tener derecho a la pensión:

### **2.4.1. Renta Vitalicia Inmediata**

Es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliado o beneficiario contrata directa e irrevocablemente con la aseguradora de su elección el pago de una renta mensual hasta su fallecimiento, y el pago de pensiones de sobrevivientes en favor de sus beneficiarios por el tiempo a que ellos tengan derecho.

Las citadas rentas y pensiones deben ser uniformes en términos de poder adquisitivo constante, y no pueden ser contratadas por valores inferiores a la pensión mínima vigente del momento.

### **2.4.2. Retiro Programado**

Es la modalidad de pensión en la cual el afiliado o los beneficiarios obtienen su pensión de la administradora, con cargo a su cuenta individual de ahorro y abono pensional a que hubiere lugar.

### **2.4.3. Retiro Programado con Renta Vitalicia Diferida**

Es la modalidad de pensión por la cual un afiliado contrata con la aseguradora de su elección una renta vitalicia con el fin de recibir pagos mensuales a partir de una fecha determinada, reteniendo en su cuenta individual de

ahorro pensional los fondos suficientes para obtener de la administradora un retiro programado, durante el período que medie entre la fecha en que ejerce la opción por esa modalidad y la fecha en que la renta vitalicia diferida comience a ser pagada por la aseguradora.

### 3. FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

Hacíamos alusión, líneas atrás, al Fondo de Solidaridad Pensional. Pues bien, dentro del Sistema General de Pensiones ésta es tal vez la muestra más significativa del principio de solidaridad que forma parte del Sistema de Seguridad Social en pensiones:

La misma ley que adoptó el Sistema creó el Fondo de Solidaridad Pensional como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por sociedades fiduciarias o por sociedades administradoras de fondos de pensiones que fueron autorizadas para el efecto en la misma ley. Nota para resaltar es que en la ley se dio preferencia para la administración de estos recursos a fiduciarias y administradoras de fondos pertenecientes al sector social solidario.

Este fondo de solidaridad cuenta con un consejo asesor en el que tienen asiento las centrales obreras, los gremios de la producción y la confederación de pensionados, y tiene por objeto subsidiar los aportes al Sistema General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes que carezcan de recursos suficientes

para efectuar la totalidad del aporte. A manera de ilustración se señalan algunos grupos de población: artistas, deportistas, toreros, y sus subalternos, la mujer microempresaria, madres comunitarias, discapacitados, miembros de cooperativas de trabajo asociado.

Los subsidios que se otorgan a través del Fondo son temporales y parciales, con lo cual se pretende que sus beneficiarios realicen un esfuerzo para el pago parcial del aporte a su cargo.

Ahora bien, el Fondo tiene varias fuentes de recursos, a saber: una cotización adicional del 1% sobre el salario a cargo de los afiliados al Sistema General de Pensiones que tengan una base de cotización igual o superior a cuatro salarios mínimos legales mensuales; aportes del presupuesto de la Nación cuya cuantía no puede ser inferior a lo causado en el año anterior por concepto de la cotización del 1% de los afiliados, actualizado con base en la variación del índice de precios al consumidor; donaciones que eventualmente se hagan al Fondo, rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez y otros recursos que reciba a cualquier título, y las multas que se impongan a las sociedades administradoras de fondos de pensiones por defectos en el nivel adecuado de patrimonio o en el monto de la reserva de estabilización de rendimientos, o a los empleadores y cualquier persona natural o jurídica que impida o atente contra el derecho de los trabajadores de escoger libremente régimen pensional y administradora.

