

S
E
R
I
E

116

financiamiento del desarrollo

R

eformas pensionales y costos fiscales en Colombia

Olga Lucía Acosta
Ulpiano Ayala



NACIONES UNIDAS



Unidad de Estudios Especiales
Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, noviembre de 2001

Este documento fue preparado por Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala, consultores del proyecto CEPAL/GTZ “Fondos de pensiones y jubilación”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1630-P

ISBN: 92-1-321929-6

ISSN: 1564-4197

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.167

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen.....	5
1. La reforma pensional de 1993.....	7
2. Implementación de la reforma pensional de 1993.....	13
3. El sistema pensional actual.....	17
4. Perspectivas de evolución del sistema general bajo los incentivos y con los subsidios de ley 100.....	27
5. Estimación de los costos fiscales luego de la reforma de 1993.....	33
6. Las nuevas reformas.....	45
7. Síntesis, conclusiones y recomendaciones.....	59
Serie financiamiento del desarrollo: números publicados...	67

Índice de cuadros

Cuadro 1	Sistema pensional en junio de 2000	18
Cuadro 2	Comparativo de requisitos y beneficios pensionales.....	20
Cuadro 3	Distribución aproximada de edades de los maestros y de los beneficiarios.....	24
Cuadro 4	Subsidios vigentes de prima media (ISS).....	29
Cuadro 5	Participaciones en el déficit a cargo de la nación	38
Cuadro 6	Déficits pensionales, afiliados y pensionados.....	39
Cuadro 7	Ajustes para eliminar los subsidios para cada nuevo afiliado al sistema de prima media	47
Cuadro 8	Una propuesta ilustrativa de transición para el sistema general de pensiones.....	48
Cuadro 9	Principales déficits pensionales resultantes de la reforma.....	54

Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución de los afiliados a las AFP y al ISS	14
Gráfico 2	Evolución de los salarios medios para las mujeres afiliadas a la seguridad social	36
Gráfico 3	Salarios medios para los hombres afiliados a la seguridad social.....	36
Gráfico 4	Déficit operacional a cargo de la nación	37
Gráfico 5	Composición del déficit operacional.....	38
Gráfico 6	Pensionados de los fondos privados.....	42
Gráfico 7	Pensionados por ahorro individual	43
Gráfico 8	Déficits fiscales pensionales resultantes de la reforma.....	54
Gráfico 9	Déficits operacionales correspondientes a diversos grupos según puedan ser afectados por nuevas reformas, escenario básico, sin reforma.....	55
Gráfico 10	Déficits operacionales correspondientes a diversos grupos según puedan ser afectados por nuevas reformas, escenario con nuevas reformas	56
Gráfico 11	Déficits pensionales a cargo de la nación y contribuciones a su financiación.....	57

Resumen

Colombia realizó en 1993 una reforma de todo su Sistema de Seguridad Social: pensiones (invalidez, vejez y muerte), salud, y protección contra riesgos profesionales. Se abrió la administración del aseguramiento, la inversión del ahorro, la prevención y la provisión de servicios médicos a firmas privadas así como a entidades públicas, para promover la competencia y mejorar los servicios, bajo regulación y con garantías estatales.

En este documento se trata solamente el sistema ordinario de pensiones¹, describiendo en primer lugar los principales aspectos de la reforma propuesta por el Gobierno en 1992, la aprobada con la Ley 100 de diciembre de 1993 que ha entrado en vigencia a partir de Abril de 1994, y se analizan los temas principales para una nueva ronda de reformas que se está contemplando ahora, motivada en buena parte por preocupaciones fiscales.

Con el propósito de enfrentar problemas de dispersión institucional, multiplicidad de regímenes, baja cobertura, inequidad, ineficiencia administrativa, y desequilibrio financiero originado en las bajas tasas de cotización y desproporcionados beneficios, se propuso en 1992 una reforma inicialmente pensonal, pero que luego se acompañó también de una profunda reforma del sistema de salud.

Aunque la propuesta gubernamental en materia de pensiones era sustituir totalmente en el largo plazo el sistema tradicional de reparto simple por otro de capitalización individual, el acuerdo político que permitió la reforma mantuvo permanentemente el régimen anterior de

¹ Es decir, sin contemplar las que se originan en el sistema de protección contra riesgos profesionales, ni las que se pactan por acuerdos convencionales por sobre las de Ley.

reparto simple, simultáneamente con el nuevo sistema de capitalización individual. Durante el trámite legislativo se introdujeron otros cambios muy decisivos, como los de relajar los ajustes de beneficios definidos, y sobretodo la continuación de todos los generosos regímenes previos de beneficios por 20 años más, concesión particularmente ventajosa para los empleados y pensionados del sector público. El gobierno propuso excluir de la reforma solamente a la fuerza pública, pero presiones políticas durante el proceso de negociación lograron exceptuar también los regímenes de los maestros públicos y de los empleados de la empresa estatal petrolera.

Aunque la ley aprobada introdujo una competencia formal entre el régimen definido por beneficios y el de ahorro o de capitalización individual, definido por contribuciones, los incentivos reales han conducido más bien a una complementariedad entre ellos y a una tendencia de largo plazo hacia la concentración en el régimen de capitalización. Lo que se ha presentado efectivamente hasta la fecha ha sido consecuente con dichos incentivos: una tendencia a la concentración de afiliados en el sistema de capitalización individual, con excepción de los que se vieron más favorecidos por el régimen de transición de beneficios definidos.

La evolución ha mostrado luego de cerca de siete años, que los mayores obstáculos a la implementación de la reforma del 93 se han concentrado en el sistema de pensiones para los empleados del sector público, que exigirá en los próximos años un creciente monto de recursos directos del presupuesto, y cuya financiación es uno de los principales retos para las finanzas públicas.

Recientemente, con ocasión de un nuevo proyecto de reforma que ha estado contemplando la actual administración, se ha vuelto a estimar los costos fiscales por concepto de obligaciones pensionales: los de la transición parcial del reparto al sistema capitalizado, los subsidios permanentes al sistema residual definido por beneficios, las garantías de pensión mínima para el sistema de capitalización, y el apoyo a los sistemas que no han sido reformados. Aunque era previsible, hoy es más claro que los costos de transición al régimen de capitalización son sólo parte de los déficits que han resultado insostenibles para el fisco en el más largo plazo.

La necesidad de ajuste se presenta en este momento principalmente porque no se reformó o porque se ha ejecutado poco de la reforma de las pensiones para el sector público, y por la generosidad de la transición que mantuvo los regímenes anteriores de beneficios. El pago de obligaciones pensionales con funcionarios públicos nacionales y locales constituirá la carga fiscal más difícil de asumir por los gobiernos central y locales en los próximos 15 años. De acuerdo con algunos supuestos plausibles, en el 2007 el ISS habrá agotado sus reservas, y el costo fiscal que representará la atención de sus obligaciones se añadirá desde entonces a la carga por concepto de atención de pensiones de funcionarios públicos, amenazando la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por su parte, los llamados costos de transición hacia un sistema de capitalización solo asumirán el papel principal desde mediados de la próxima década.

Por lo anterior, simultáneamente con la definición de la financiación de estos pagos para el sector público, las más importantes tareas que tendría una nueva ronda de reformas en materia pensional serían, en primer lugar, la adopción de un régimen único general con parámetros que guarden un mayor equilibrio entre contribuciones y beneficios, con un reducido período de transición. En segundo término, los sectores excluidos tendrían que ser ajustados, y en lo posible o recomendable deberían comenzar a hacer parte de este régimen general, además de generar mayores ingresos por cotizaciones para pagar sus amplios beneficios.

Existen además otros importantes ajustes que deberán ser realizados para reducir los déficits fiscales pensionales : i) suprimir las posibilidades de traslados casi libres entre los dos subsistemas pensionales; ii) adoptar ajustes a la pensión mínima; iii) eliminar las exenciones tributarias para altas pensiones; iv) reformar el mecanismo de solidaridad para el pago de aportes, a favor del pago de pensiones mínimas; entre los más importantes.

1. La reforma pensional de 1993

Mediante la reforma de 1993 se pretendió superar deficiencias del sistema pensional vigente hasta entonces, y en prevención de las dificultades pensionales y fiscales que podrían tener lugar en el futuro. Los principales retos a enfrentar fueron:²

- **Atomización institucional y multiplicidad de regímenes:** Los asalariados del sector privado debían estar afiliados a un sistema único de reparto, manejado centralizadamente por un Instituto de Seguros Sociales (ISS), en las áreas y sectores en los cuales este operaba. Pero los empleados del sector público estaban afiliados a cerca de 1000 fondos de pensiones, nacionales o locales³. Había muchas empresas, públicas o privadas, que tenían enteramente a su cargo las prestaciones previsionales de sus trabajadores.
- **Baja cobertura:** la Seguridad Social solo atendía un 20% de la población y 35% de la Población Económicamente Activa (PEA). Había 3.5 millones de cotizantes activos en el ISS, y 1.1 millones de empleados públicos.
- **Contribuciones:** la tasa de contribución era del 8% de los salarios para el subsistema administrado por el ISS, y prácticamente

² Véase la exposición de motivos del proyecto presentado por el Gobierno, publicada por el Ministerio de Trabajo en Septiembre de 1992. Mayor detalle sobre los antecedentes y motivos de la reforma se presentan en U. Ayala, "Un sistema pensional de capitalización individual para Colombia", en A. Uthoff y R. Szalachman (editores), **Sistemas de pensiones en América Latina. Volumen 2**, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, 1992, y en E. Lora y L.Helmsdorff, "Viabilidad económica y financiera de un sistema de pensiones privado", **Coyuntura Económica**, Fedesarrollo, Bogotá, Abril de 1992.

³ Sólo en 1988 se estableció la manera como se acumularían los derechos de quienes hubieran sido afiliados a los sistemas para empleados públicos y privados, pero ello no tuvo sustento financiero, por no existir las cotizaciones ni las reservas necesarias para ello.

ninguna contribución para las pensiones de los empleados del sector público. Como consecuencia, había reservas sólo para pocos meses en el ISS, y las pensiones del sector público eran pagadas directamente a través de los presupuestos nacional o locales.

- **Beneficios:** Las pensiones de vejez podían obtenerse luego de 10 años en el subsistema administrado por el ISS, con una tasa de reemplazo de 45% del salario de los dos últimos años de aportes, y se podía alcanzar hasta el 90% con 25 años de cotizaciones. El régimen estándar en el sector público otorgaba pensiones de 75% del último salario, luego de 20 años de servicio, pero existían otros regímenes más generosos. La edad de retiro era 60 para los hombres y 55 para las mujeres en el ISS, y de 55 y 50 respectivamente para el sector público. Las pensiones mínimas eran alcanzables con solo 10 años de cotización, y el permitir liquidación de pensiones con los últimos salarios era incentivo para evasión y elusión.
- **Inequidad:** No sólo había inequidades por la baja cobertura del sistema pensional, sino por los desiguales beneficios entre distintos regímenes, dependiendo del poder político de los diferentes grupos. Mientras sólo existía un régimen para los trabajadores del sector privado, había una gran variedad de regímenes para empleados públicos. En general, las pensiones máximas llegaban a ser hasta 30 veces las mínimas.
- **Desequilibrio financiero y necesidad de creciente apoyo fiscal:** Se esperaban déficits financieros en el ISS a partir del 1993 con el 8% de cotización sobre salarios, y habría necesidad de elevarla hasta 20% en el 2020, de acuerdo con la tasa de dependencia proyectada. El sector público exigía apropiaciones para gasto en pensiones equivalentes al 1,5% del PIB en 1992, y actualmente se prevé que este gasto se elevará a un monto equivalente al 5% del PIB en el 2015, debido a la continuación de regímenes privilegiados.

El gobierno propuso al Congreso la sustitución completa y gradual del sistema antiguo por un nuevo sistema de capitalización individual, con garantías de pensión mínima y bajo regulación pública. Los afiliados hasta el momento de la reforma podrían optar por un sistema definido por beneficios, y administrado públicamente en forma centralizada por el ISS; pero todos los nuevos debían ingresar al sistema de capitalización individual. Las cotizaciones serían iguales entre subsistemas, y del 13.5% de los ingresos asegurados, entre uno y 20 salarios mínimos. A dicho sistema se integrarían los empleados públicos, con las mismas opciones que los demás, pero las Cajas Públicas de Previsión que los atendían deberían ir cerrando sus funciones pensionales a medida que se fueran haciendo insolventes, y la opción definida por beneficios solo podría ejercerse en el ISS. Los beneficios del sistema de reparto, o de “Prima Media” como se bautizó después, se ajustarían gradualmente hasta el año 2004, hasta niveles que los equilibrarían con los beneficios esperados del sistema de capitalización. Para el traslado a los fondos de pensiones se establecían bonos pensionales que reconocían las reservas que se deberían haber constituido hasta el momento de dichos traslados, característica que se conservó en la versión final de Ley. Las propuestas de mecanismos de integración de un régimen único de pensiones mediante cierre de las funciones pensionales de las Cajas y Fondos, y los instrumentos financieros que acompañan los traslados de afiliados entre subsistemas y dentro de estos, fueron acogidas sin cambios en la redacción final de la Ley.

La principal caja de previsión del sector público, la Caja Nacional de Previsión, CAJANAL, fue creada en 1946, cerca de 20 años antes de la creación del Instituto de Seguros Sociales, ISS, creado en 1967 para atender especialmente los riesgos de los trabajadores del sector privado y de las empresas comerciales e industriales estatales. Las Cajas de Previsión del sector público se fueron multiplicando, desprendiéndose de CAJANAL, y ese proceso fue a menudo acompañado por la firma de convenciones colectivas sucesivas que pactaron beneficios extra-legales para cada sector. Estas Cajas y Fondos públicos, que llegaron a ser más de 50 de carácter nacional y cerca de 1000 de origen regional, ofrecían pensiones y servicios médico asistenciales, proveían otros

servicios para afiliados y sus familiares, sin el cobro de contribuciones para financiar estos servicios, particularmente los pensionales⁴. Como en la práctica ninguna de estas Cajas y fondos contaba con reservas para asegurar el pago futuro de pensiones, la Ley 100 dispuso su liquidación gradual y la manera como las obligaciones y pagos serían asumidos por los fiscos territoriales.

De igual manera, se aprobó la propuesta que el Gobierno Nacional no asumiera la deuda pensional de las entidades territoriales. Colombia experimentó simultáneamente con la implementación de la ley 100 un acelerado proceso de descentralización, que transfiere cerca del 50% de los ingresos corrientes del gobierno y amplias facultades impositivas a los gobiernos territoriales, por lo cual es imposible que el gobierno central asuma las obligaciones pensionales territoriales. Para el traslado de los afiliados de estas cajas y fondos al ISS, o a las AFP, los gobiernos locales (municipios y departamentos) deben emitir bonos para reconocer deudas acumuladas. Durante la discusión de la reforma hubo acuerdo en la centralización y administración del sistema de reparto en el ISS, y en la repartición del pago de la deuda causada por cuenta de los empleados públicos entre el gobierno central y los gobiernos locales, según lo causado en cada lugar. Sin embargo como se mostrará más adelante, éstos han sido obstáculos mayores para poner en marcha la reforma, y son precisamente los aspectos que hoy exigen nuevamente acciones de reforma.

En el trámite en el Congreso también se creó por iniciativa parlamentaria y acuerdo con el Gobierno una cotización adicional del 1% de los ingresos para los que aseguran 4 o más salarios mínimos, US\$ 500/ mes de hoy, con destino a un Fondo de Solidaridad Pensional, que subsidia parcial y temporalmente las cotizaciones de los más pobres, y que tendría una contrapartida presupuestal de la misma magnitud. Asimismo, se establecieron pensiones asistenciales para los ancianos pobres, mayores de 65 años que no acceden al sistema contributivo o no alcanzan a cumplir las condiciones para pensionarse en él. El otorgamiento de estas pensiones asistenciales procedería de acuerdo con proyectos específicos de ampliación de cobertura, con cofinanciación local, y dirigidos a ciertos grupos particulares. O sea que no constituyen derecho para los que cumplen las condiciones, sino que se otorgan en la medida de la disponibilidad de recursos y de la organización.

De la negociación emergió un sistema pensional “*dual*” permanente, en el cual nuevos y antiguos afiliados pueden escoger entre los subsistemas de capitalización individual y de prima media, pudiendo incluso trasladarse entre los mismos, siempre que lo hagan con frecuencia superior a los tres años. El período de ajuste de los beneficios garantizados del sistema de prima media se aplazó hasta el 2014, y para quienes disfrutaban de dicha transición se mantuvieron las antiguas edades de jubilación, tiempos mínimos de cotización y fórmulas de reemplazo de salarios por pensiones. Solo se alargó de inmediato el período sobre el cual se calcula el ingreso base de liquidación de las pensiones, que era de uno o dos años, hasta diez años. Los nuevos beneficios de largo plazo para el sistema de prima media, particularmente la edad de jubilación y tiempo mínimo de cotización o de servicio, también fueron más generosos que los propuestos inicialmente. Por ejemplo, se acordaron edades de jubilación de 62 o 57 años (según género) en lugar de la propuesta inicial uniforme a los 65 años, y tiempos mínimos de cotización de 1000 semanas en vez de 1300.

El gobierno no propuso la inclusión de la fuerza pública (militares y policía) en el nuevo sistema pensional, como tampoco ningún ajuste al régimen existente para estos grupos. Mediante presión política, los maestros públicos y los trabajadores de Ecopetrol lograron excluirse de la reforma y del régimen de ley 100, y hasta hoy no ha habido ningún ajuste a sus regímenes particulares. Mediante convenciones colectivas suelen además pactarse beneficios pensionales extralegales, que no pueden ser restringidos por leyes, y por lo tanto no fueron afectados

⁴ En 1993 había 146 Cajas de Previsión y Seguridad Social del orden territorial (29 departamentales y 117 municipales), y 839 municipios y departamentos reconocían y pagaban pensiones, sin tener entidades previsionales especializadas para ello.

directamente por la Ley 100.⁵ En el sector público hay frecuentes excesos en esta materia, a expensas del erario o de los precios de los servicios públicos.

Se introdujeron en los acuerdos finales y en la Ley algunas limitaciones para traslados, y en contra del sistema de capitalización: inexistencia de bonos para los afiliados más recientes al sistema del ISS y las Cajas, exigencia de 150 más semanas de cotización para acceder a pensiones mínimas, no acceso de los pobres que se afilien a los fondos administrados por AFPs privadas a los subsidios para cotizaciones.

Las pensiones mínimas se indizaron de acuerdo con la variación del salario mínimo, que es fijado institucionalmente, en lugar de la propuesta inicial de que se ajustaran con el IPC. En combinación con la ley 6a de 1992, se elevaron las exenciones tributarias sobre las pensiones hasta los 25 salarios mínimos, y más tarde hasta los 50⁶.

La justificación de los cambios respecto a la propuesta inicial fue la de ofrecer mayores opciones a los afiliados, entre beneficios garantizados (y limitados) y pensiones definidas por contribuciones (y con mayor riesgo). El sistema de prima media también cumpliría una función social respecto a los menos pudientes, quizá por ser los más adversos al riesgo y menos capaces de contribuir por largos períodos. Tampoco se consideró entonces necesario un ajuste rápido y drástico de beneficios garantizados, como el de la propuesta inicial. Sí hubo claridad en que con una cotización constante, llegaría un momento en el cual se agotarían las reservas del sistema de prima media, y por lo tanto que este tendría entonces una garantía estatal⁷. Osea, que se sabía que el arreglo sería meramente temporal, y se consideró que se podrían aplazar los ajustes que equilibraran las finanzas de este subsistema. Lo que se hacía era abrir una opción de salida de dicho sistema para quienes quisieran emigrar al sistema de capitalización individual, con garantía para las pensiones mínimas, así como otras garantías públicas como las de última instancia para la rentabilidad mínima, los ahorros y las pensiones.

La negociación rechazó una opción mixta propuesta por algunos congresistas, en la cual los fondos de pensiones solo fueran complementarios a un sistema público de reparto que otorgaría pensiones básicas garantizadas, mínimas y universales según algunas versiones, o sustitutivas de ingresos hasta 4 salarios mínimos, según otras. Este rechazo se debió a la baja cobertura del sistema del ISS, a la necesidad de integrar pronto al régimen general a los empleados públicos que estaban dispersos en muchos fondos, a la alta proporción del ingreso medio de cotización que representa la pensión mínima de un salario mínimo, a que no quedaría espacio suficiente para contribuciones al sistema de ahorro dados los requisitos para la pensión mínima, y al riesgo de una segmentación por clases del sistema pensional.

También es notable que durante la negociación y en el arreglo no se hubieran cuestionado la integración del sector público, ni la repartición de las deudas pensionales por cuenta de este entre gobierno nacional y entidades territoriales, que han sido los asuntos de mayor dificultad posterior en la implementación de la reforma. Puede, entonces, pensarse que para obtener la aceptación de la

⁵ Se trató de controlar estos acuerdos mediante el requisito de que los excesos tendrían que ser completamente fondeados por fuera de los activos de las empresas públicas, pero -esto no se ha reglamentado ni se ha hecho efectivo.

⁶ Un examen de la negociación y sus resultados se encuentra en U. Ayala y O.L. Acosta, Evaluación del Sistema Pensional Colombiano y Propuestas para su Consolidación y Modernización, en proceso de edición y publicación por Fedesarrollo y Asofondos, Bogotá, 1999. Una comparación con las reformas de otros países latinoamericanos se presenta en U. Ayala, Qué se ha aprendido de los sistemas de pensiones en Argentina, Chile, Colombia y Perú?, Working Paper # 396, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1996. También: U. Ayala, "La economía política de una reforma pensional incompleta: el caso colombiano", trabajo presentado en la Conferencia Retos de las Reformas Pensionales, organizada por el Banco Mundial y la Secretaría de Hacienda de México, Oaxaca, México, Diciembre de 1997.

⁷ El diseño de la propuesta gubernamental fijó la cotización con base en los resultados esperados del sistema de capitalización individual, y los beneficios del sistema de prima media en el largo plazo para que se nivelaran con los beneficios esperados de aquel sistema, sin pretender equilibrar financieramente el régimen de prima media, puesto que ello sería temporal. El desequilibrio financiero se acentuó y se mantuvo indefinidamente con los cambios realizados durante el trámite en el Congreso.

opción de capitalización y la integración del sector público, incluyendo el territorial, que fueron los mayores logros de esta etapa de reforma, fue que se aceptó un mayor plazo para la transición y que esta no adoptara una forma gradual sino que se aceptara la congelación de los beneficios definidos, el desequilibrio de beneficios en favor del subsistema de prima media, y la opción de permitir traslados entre subsistemas.

2. Implementación de la reforma pensional de 1993

El sistema "dual" aprobado con la reforma que entró en vigencia el 1 de Abril de 1994, abrió el camino del sistema de capitalización individual, manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFPs, y mantuvo el sistema de Prima Media, administrado por el ISS, que debía recibir los afiliados de las Cajas y Fondos del Sector público que se fueran liquidando y que optaran por éste. En el año 2000, como se aprecia en el gráfico 1, los afiliados a las AFP, llegaron a 4 millones, y los del ISS a 4,5 millones, aunque en ambos casos esté cotizando efectivamente sólo cerca de la mitad de los afiliados, como se examinará en la siguiente sección⁸.

Además de los afiliados al ISS (prima media) y a las AFPs, quedan todavía unos 200 mil afiliados en las Cajas y fondos públicos que están en proceso de liquidación o lo harán en el largo plazo; mientras otro tanto de empleados públicos ya se ha trasladado al ISS. También se mantienen cerca de 400 mil afiliados en las cajas y fondos de los sectores no reformados (Fuerza Pública, Maestros y empleados de la petrolera estatal, Ecopetrol).

Las Administradoras privadas de fondos de pensiones han captado cerca del 42% de sus afiliados entre nuevos miembros de la fuerza de trabajo y otro tanto desde el ISS, desde el cual se han trasladado algo más de un millón de afiliados. Los afiliados a los fondos son predominantemente jóvenes, sin distinción notable por nivel de ingresos.

⁸ Desde la reforma se considera "afiliado" todo aquel que ha registrado alguna cotización al sistema, y se imputa a la administradora en la cual ha realizado la última. El ISS está rezagado en la actualización por traslados, y hay un problema no resuelto de multiafiliaciones entre esta entidad y las AFPs.

EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS A LAS AFP Y AL ISS



Fuente. Asociación de Fondos de Pensiones, ASOFONDOS. Estadísticas.

Las mayores dificultades de implementación se han presentado en el sistema pensional para el sector público. En primer lugar, no se ha producido el cierre esperado de funciones pensionales de las cajas y fondos de pensiones, especialmente en el nivel nacional. Con auspicio gubernamental se han creado o reconocido nuevas cajas (como la del sector público de comunicaciones, Caprecom, en 1995) y nuevas prestaciones, así como pensiones especiales para “artistas” en una Ley que creó un Ministerio para la Cultura (también en 1995).

En segundo lugar, no se han efectuado el ahorro ni las provisiones suficientes para cumplir las obligaciones pensionales del nivel territorial, y el cálculo sistemático de los pasivos ha sido muy lento. Con ello se desaprovechó una bonanza petrolera que hubiera permitido iniciar el fondeo de estas obligaciones. Tampoco, se están emitiendo activamente los bonos pensionales para traslados dentro del sistema de prima media, y las reglas para la emisión de los mismos han sido contradictorias.

En tercer lugar, la implementación ha sido insuficiente. Como lo denunció el Ministerio de Hacienda, ha faltado control sobre la liquidación de las pensiones de forma que se adecuen a la ley 100, y hay frecuente corrupción.⁹ El promedio de salarios base para las liquidaciones de pensiones del sector público ha crecido en un 50% real desde la reforma. La supervisión del sistema de Prima Media se ha limitado al ISS y las pocas Cajas reconocidas como solventes en dicho régimen. No obstante, ésta ha sido débil, como se expresa en el hecho que no hay cifras confiables de afiliación, no existen reservas, y los fondos públicos que no son Cajas de Previsión no son supervisados.

No obstante los subsidios que requerirá el ISS aún después de la reforma como se demostrará en la próxima sección, se privilegió una estrategia de afiliaciones y consecución de recursos de corto plazo. Particularmente entre 1994 y 1998 se favorecieron políticas promocionales de afiliación al ISS que generaban superávits temporales, captados por el gobierno central para

⁹ “En la mayoría de las entidades públicas las historias laborales de los empleados no están debidamente sistematizadas, no se actualiza regularmente la información de soporte de la nómina de los pensionados y en muchos casos existen expedientes con información incompleta, desórdenes administrativos que desde luego facilitan la corrupción”, en Juan Camilo Restrepo (2000) “El problema Pensional”, en *Debates de Coyuntura Social de Fedesarrollo*, Junio de 2000.

financiar su déficit, sin considerar su costo en términos de mayores déficits futuros.¹⁰ Sin embargo, los superávits del ISS no han sido producto de esas políticas promocionales, sino del alza de contribuciones¹¹. Muchos analistas han afirmado que la necesidad de recursos para financiar un creciente déficit del gobierno central han motivado la captación de estos recursos directamente por el gobierno central, sin atender al mandato legal de colocarlos mediante la figura de fiducias en el mercado de capitales.¹²

A su vez, los subsidios para contribuciones de los pobres no se han enfocado a procurar su pensionamiento efectivo. Sin evaluaciones previas, se han otorgado subsidios hacia grupos que tienen poca probabilidad de pensionarse, lo que sugiere criterios de carácter populista, que no consultan los límites del sistema pensional y se equivocan de opción en los instrumentos de política social. Desafortunadamente, no hay suficiente información para apreciar la focalización de estos subsidios, y mucho menos su impacto, ya que este solo podrá juzgarse en el largo plazo.¹³

La vena rota del sistema pensional reside principalmente en el sector público, y con un componente importante en el sector público de las entidades territoriales. Mediante salvamentos de deuda territorial el gobierno central ha provocado problemas de riesgo moral¹⁴, que se traducen principalmente en imprevisión para atender las obligaciones pensionales. En diciembre de 1998, el Ministerio de Hacienda realizó una encuesta entre los 31 gobiernos departamentales, y encontrándose que 14 registraban atraso en el pago de las mesadas pensionales a cerca de 18 mil pensionados. Solo en el año 2000 se estableció un Fondo Nacional para el Pasivo Pensional de las entidades Territoriales, mediante el cual se imponen e incentivan las provisiones y el ahorro para estas obligaciones. Parte de estas dificultades de implementación ha tenido lugar en contravía y desatendiendo la propia ley 100, que contiene muchos de los elementos y mandatos formales para la integración del sector público dentro del sistema pensional.

La relevancia de la reforma del sector público se evidencia recordando que tenía cerca del 25% de los afiliados, 40% de los pensionados y 55% de la deuda pública pensional en el momento de la reforma. Hoy son el 20% de los afiliados el 54% de los pensionados y el 70% de la deuda pensional estimada.

En suma, entre los aspectos más defectuosos de la reforma de 1993 respecto al sector público se encuentran: i) la exclusión del magisterio y las fuerzas armadas, y el hecho que no se efectuaran ajustes en esos sectores; ii) la carencia de requisitos e incentivos para el ahorro de las entidades territoriales para efectos pensionales; iii) la falta de separación de los aspectos financieros de los administrativos y políticos para poder ejercer una regulación y supervisión efectiva del sistema de Prima Media parte de por la Superintendencia Bancaria, la que además carece de suficiente autonomía.

¹⁰ [Comisión de Racionalización del Gasto Público \(1997\) "El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad" Tema I. Diagnóstico y principales recomendaciones pags. 106 y 107; Tema IV Sistema de Pensiones y Deuda Pública.](#)

¹¹ [Coyuntura Social \(1998\) Análisis Coyuntural: "Evolución de la Reforma Pensional". Mayo 2000.](#)

¹² [Comisión de Racionalización del Gasto Público \(1997\) Op. Cit.; Banco de la República \(1998\) Informe Anual al Congreso; Contraloría General de la República.](#)

¹³ Ver Marta L. Henao, "El Fondo de Solidaridad Pensional", Informe de la Consultoría para la Focalización, Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia, Presentado por Fedesarrollo al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial, 2001.

¹⁴ Echavarría, [Juan José, Roberto Steiner y Carolina Rentería \(2000\); Bailouts in subnational entities. Working Papers, Fedesarrollo.](#)

3. El sistema pensional actual

3.1. Panorama general del sistema pensional

El Cuadro 1 muestra la estructura en cuanto a afiliados, pensionados y pasivos del sistema actual. En total, hay 4,6 millones de afiliados activos al sistema contributivo de pensiones, de los 18 millones de P.E.A. y de los 15 millones de la población ocupada. Luego de los 7 años transcurridos de la puesta en marcha de la reforma aprobada con la Ley 100 de 1993 no existe un avance en cobertura, resultado de la fuerte recesión que sufre la economía colombiana, que incrementó el desempleo de 10% a 21% entre 1995 y 2000. A su vez, de acuerdo con la reciente medición en junio del presente año la informalidad en el empleo habría alcanzado 60%.

3.2. Los regímenes del sector público y las entidades que los administran

La reforma de ley 100, el proceso de transición de beneficios y las excepciones, así como los beneficios extralegales, han dado lugar a un intrincado panorama de regímenes pensionales, particularmente para el *sector público*, con respecto a los cuales se debate sobre los ajustes que serían necesarios y que vale la pena clarificar, porque en torno a la reducción o sostenimiento de los respectivos privilegios suele haber confusiones y simplificaciones conducentes a errores de reforma y de políticas.

Cuadro 1
SISTEMA PENSIONAL EN JUNIO DE 2000

	AFP (Ahorro Individual)	ISS (Prima Media)	SECTOR PUBLICO		TOTAL
			REFORMADO	EXCEPTUADO	
AFILIADOS ACTIVOS					
• Millones	1.7	2.3	0,200	0,426	4,626
• Proporciones	37%	50%	4%	9%	100%
• % de la P.E.A ^{1/}					26%
PENSIONADOS					
• Miles	4.5	435.0	358.0	163.0	961
• Proporciones	0,5%	45%	37%	17%	

Fuente: Asofondos, ISS. Cálculo de los autores.

Nota: 1/ Población Económicamente Activa, P.E.A.: 18 millones. Ocupación: 15 millones

La Ley 100 ha establecido un *régimen general de beneficios básicos* para el sistema de prima media, que será el *único y general* una vez transcurrido un período de transición durante el cual se mantienen los regímenes vigentes antes de 1994, aplicable por igual a los trabajadores públicos y privados¹⁵. Pero la transición, las excepciones, y otros rubros no afectados han dado lugar a:

- Unos regímenes que son los únicos estrictamente reconocidos como “especiales” por la propia Ley, y que corresponden a excepciones permanentes en materia de cotizaciones y beneficios, justificables únicamente por aplicarse a trabajadores en ocupaciones consideradas de *alto riesgo*.¹⁶
- Los diversos “regímenes de transición” bajo los cuales se pensionarán quienes a la fecha de la reforma estuvieran cotizando y fueran mayores de 34 las mujeres o 39 los hombres, o hubiesen cotizado o servido como empleados públicos hasta entonces por más de 15 años. A dichas personas se les mantiene el régimen de beneficios de vejez al cual estuvieran afiliados en dicho momento, siempre que no se cambien a otro empleo con un régimen diferente de beneficio definido o al sistema de ahorro individual, casos en los cuales llegarían a pensionarse bajo el nuevo régimen general. En principio se respetaron todas las reglas entonces vigentes, salvo lo atinente al período sobre el cual se promedian los ingresos reales para liquidar la pensión definida, que se uniformizó en diez años. No existe una doctrina sobre la admisibilidad de regímenes, ni directrices operacionales sobre las liquidaciones correspondientes, así como tampoco ha habido requisitos de registro para poder ser reconocidos o aplicados. En la práctica probablemente no hay muchos regímenes, pero no existe control, transparencia ni vigilancia sobre la manera como se implementan.
- Lo anterior ha dado lugar a que se establezcan algunos regímenes privilegiados que no siguen estrictamente la Ley, por ejemplo en cuanto a ser aplicables sólo a afiliados activos en el momento de la reforma, o que se han establecido con pretensiones permanentes. Tal ha sido el caso del régimen singular administrado establecido para los afiliados al Fondo del Congreso de la República. La inexistencia de criterios y falta de control han dado lugar a que se mantengan regímenes que se pueden considerar al margen de la Ley, pese a lo cual tienen reconocimiento público, como ocurre al ser sostenidos por los presupuestos públicos. Tal ha sido el caso, por ejemplo, del régimen pensional para la Universidad Nacional, la principal entidad pública de este tipo.

¹⁵ Dicho régimen general se aplica desde el inicio no sólo a los nuevos miembros de la fuerza de trabajo asalariada, sino también a antiguos afiliados no activos en el momento de la reforma y que vuelven a cotizar, así como a los entonces activos que pierden el derecho a la transición según lo estipulado a continuación.

¹⁶ Las actividades que se han reconocido como de alto riesgo para la salud de los trabajadores han sido las de los periodistas, aviadores civiles, mineros, y las de los expuestos a radiaciones ionizantes, sustancias cancerígenas, y altas temperaturas. En el caso de los servidores públicos se reconoce alto riesgo de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad, la rama Judicial, Ministerio Público, Aeronáutica Civil, y Bomberos.

- Por supuesto, también existen los *regímenes exceptuados por la Ley*, y que atañen a los Maestros Públicos de primaria y secundaria que pertenecen al Fondo Prestacional del Magisterio; los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil de las Fuerzas Militares vinculado antes de reforma de Ley 100; y los trabajadores de la petrolera oficial Ecopetrol que han sido contratados según el código laboral que rige a los asalariados privados, y disfrutan directa o indirectamente del régimen pactado por la Convención Colectiva de dicha empresa.

Adicional a todo lo anterior, que se refiere solo al régimen básico obligatorio de pensiones, los trabajadores también pueden *pactar con las empresas sobrebeneficios extralegales*, tales como mayores tasas de reemplazo, liquidaciones sobre los salarios terminales e incluir en la base componentes no salariales, pensiones adelantadas, etc. En el caso de las entidades públicas ello suele recargar los precios de los servicios (como en el Acueducto de Bogotá, y otros), y es notable lo que acontece en el propio Instituto de los Seguros Sociales, donde pensiones extralegales se cargan como costos administrativos y por lo tanto recaen en las cotizaciones para la Seguridad Social que hacen los demás afiliados. En Colombia se aplica el principio que no se puede restringir directamente por ley o decreto el contenido de las convenciones colectivas, aunque sí se ha tratado de limitar indirectamente, como cuando se exige que existan reservas completas al margen de las empresas.

Al momento de tratar de restringir privilegios pensionales se enfrenta entonces una diversidad de regímenes y de maneras posibles de reducirlos: *general*, “*especiales*”, *transitorios*, *ilegales*, *exceptuados*, y *convencionales*. Los regímenes estrictamente “especiales” son permanentes y pueden ser ajustados por decretos reglamentarios de la Ley 100; pero sólo pueden justificarse por razones de alto riesgo ocupacional. Los “exceptuados” lo han sido por la misma Ley y son heterogéneos, por lo cual no puede haber modificaciones generales, y su ajuste requiere nuevas leyes aprobadas por el Congreso. La mayor fuente de inequidades ha sido sin embargo la forma de establecer la transición de beneficios respecto del propio régimen general, que ha admitido casi intactos los regímenes antiguos hasta un momento de interrupción abrupta, y el que ello haya dado lugar a regímenes ilegales pero que no son vigilables, o que mantienen y crean beneficios para los propios responsables de las leyes y de su implementación. Los sobrebeneficios pactados en convenciones no son intervenibles directamente por la Ley.

No es entonces posible reducir todos los regímenes a uno solo común, ni en el largo plazo, como a veces se recomienda, porque hay excepciones permanentes razonables, como las de los regímenes especiales por cuenta del alto riesgo ocupacional, o como la de la asignación de retiro para oficiales y suboficiales, como se verá enseguida, y porque los sobre beneficios pensionales convencionales tampoco son reducibles por ley. Los defectos de inequidad, excesos fiscales, y posibilidades de corrupción, parecen derivarse más bien de la estructura actual de la transición de beneficios, que mantiene prolongadamente una diversidad incontrolable y no establece parámetros respecto a los cuales pudiera haber una convergencia gradual.

A la hora de contabilizar los costos fiscales de las pensiones también hay que tomar en cuenta los que pueden recaer sobre los presupuestos nacional y territoriales y que son debidos a obligaciones por cuenta de empresas que asumían todas las prestaciones previsionales de sus trabajadores y que se causaron hasta el momento de la reforma del Ley 100 de 1993, la cual no las afectó. Las obligaciones que estuvieran en curso de pago y las que estuvieran completamente causadas en ese momento, quedaron enteramente por cuenta de dichas empresas, que no sólo pueden ser públicas sino también privadas, pero todas tienen garantía última estatal. Las obligaciones causadas parcialmente adoptan la forma de bonos pensionales a cargo de las respectivas empresas, pero también con garantía estatal de última instancia. Este tipo de obligaciones y garantías no aplica sin embargo a las que se hubieran contraído como prestaciones extralegales y por convención o pacto colectivo.

La administración de los regímenes pensionales continúa muy dispersa en muchas entidades, y ello contribuye a las dificultades de información y control del sistema de prima media. Así, para el pago de obligaciones ya causadas hay ventanillas de los presupuestos nacional y territoriales: el Fondo Nacional de Pensiones Públicas de Nivel Nacional (FOPEP) y 135 Fondos territoriales (30 departamentales, y 105 municipales o distritales). También, muchos municipios administran pagos de pensiones directamente a través de sus Secretarías de Hacienda, u otras dependencias oficiales. Aparte del ISS, hay 7 administradoras reconocidas y supervisadas del régimen de prima media para el sector público¹⁷, y otra para el sector privado de aviación, que mantienen afiliados y pagan pensiones. Algunas entidades oficiales mantienen “Cajas”, dependencias que administran pagos de pensiones y otras obligaciones, antiguas pensiones básicas a cargo de las entidades y/o de los regímenes convencionales.

3.3. Los parámetros de los regímenes definidos por beneficios: ilustraciones

El cuadro 2 presenta los parámetros de los principales regímenes que persisten después de la Reforma de la Ley 100 de 1993.

Cuadro 2

COMPARATIVO DE REQUISITOS Y BENEFICIOS PENSIONALES

Grupo o Régimen Pensional	Edad Mínima Jubilación		Tiempo Mínimo Cotizaciones para Jubilación	Tasa de Reemplazo: Mesada Pensional/Ingreso Base de liquidación.	Pensión Promedio en Salarios Mínimos
	Hombre	Mujer			
Ley 100 <ul style="list-style-type: none"> • Régimen General • Régimen de Transición (hasta 2014) 	62 60	57 55	1.000 semanas 500 semanas	65% - 85% 45% - 90%	1.57 ^{1/} cerca a 2
Magisterio ^{2/ 6/} (exceptuado)	55	55	20 años	75%	2.72
Congresistas y Magistrados (transitorio y con pretensiones de excepción permanente)	50	50	20 años	75%	34.92 ^{3/}
Empleados ISS beneficios pactados convención (pactado convencionalmente)	50	50		100%	6.01
Ecopetrol ^{6/} (convencional) Plan 70 Plan de Ley	Sin edad 55 50		20 años ^{4/} 20 años ^{4/}	75%+ 2,5% año adicional 75%+ 2,5% año adicional	5.20
Fuerzas Militares y Policía Nacional Asignación retiro oficiales y suboficiales ^{6/} (régimen exceptuado)	Según carrera militar y patrón de retiro		15 años ^{4/}	50%-85% La base incluye beneficios no salariales	5.33 y 1.83
Sector Público Cajanal Ley 33/85 (transición) Ley 71/88 (transición)	55 55	50 55	20 años 20 años	75% 75%	2.63

Fuente: DNP-Ministerio de Hacienda. Compilación Información Proyecto de Reforma. 2001.

Notas: 1/ Promedio salarial afiliados al ISS. 2/ Los docentes pueden recibir más de una pensión. 3/ Sólo excongresistas. 4/ Sólo en la entidad. 5/ Incluye la mayoría de pensionados de Ecopetrol. Cobija a los trabajadores activos en diciembre de 1977. 6/ Exceptuado por la Ley 100 de 1993.

¹⁷ [Cajanal \(para empleados del sector central del gobierno nacional, cuyas pensiones son pagadas a través de FOPEP\), Caprecom \(para el sector oficial de comunicaciones\), Fondo de Previsión Social del Congreso, Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades, Caja de la Superbancaria, Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro, Caja de Previsión de la Universidad del Cauca, y Pensiones de Antioquia \(única territorial declarada solvente\).](#)

3.4. Sistema de ahorro individual

Aunque la afiliación al sistema de capitalización individual, creado con la Ley 100 de 1993, alcanzó nominalmente 4.220 millones en diciembre de 2001, sólo cerca de 2.152 millones son cotizantes activos. Al 30 de junio de 2001, 42% de los afiliados al sistema de ahorro individual vienen del ISS, 45% son nuevos afiliados y 2% vienen de los fondos de pensiones del sector público y 11% de rotación de afiliados entre los fondos de capitalización.

El monto total de reservas acumuladas por este sistema alcanza US\$4450 millones a 1 de Agosto de 2001 millones. La mayoría de los afiliados son jóvenes: 50% de ellos están por debajo de los 31 años, 29% entre 31 y 39 años. El 79% contribuye con un ingreso base de uno o dos salarios mínimos y sólo el 10% asegura ingresos superiores a 4 salarios mínimos. Hasta la fecha existen aproximadamente 7650 pensiones, 71% de las cuales corresponden a sobrevivencia.

En cuanto a las administradoras de estos recursos, hay en la actualidad 6 AFPs, tres menos que las que arrancaron con el nuevo sistema en 1994, pues han sido absorbidas por compañías más grandes. La mayor de ellas concentra el 26% de los afiliados y el 27% del valor de las reservas y pertenece a un grupo financiero nacional. Recientemente varias de las otras han sido adquiridas por subsidiarias de bancos extranjeros (BBV, Citibank, BSCH). En cuanto a la inversión de los recursos, se ha realizado (a Febrero 2001) en un 49% en títulos de deuda pública, 23.2 % en títulos del sector financiero y 12.6% en bonos del sector real, 5.5% en depósitos a la vista, 1.6% en titularizaciones, y 5.3% en acciones.

La rentabilidad *real* de los fondos de pensiones ha estado siempre por encima del 8% anual en promedio y actualmente está cerca al 12%, 4% por encima de la mínima exigida. Las comisiones de administración ascienden en promedio al 1.8% de los ingresos asegurados, y las primas de los seguros de invalidez y muerte valen en promedio 1.7% de los mismos ingresos.

Dentro de las circunstancias de una profunda recesión experimentada por la economía colombiana en los dos últimos años, y de la incertidumbre causada por el estatus del sistema de Prima Media y la regulación, puede afirmarse que el sistema de Ahorro Individual ha cumplido su misión, y viene concentrando la afiliación de jóvenes. Casi no atrae a los empleados públicos, por las ventajas que ha ofrecido a éstos el sistema de Prima Media, y por las dificultades en la expedición de bonos a cargo de los entes territoriales y empresas públicas.

3.5. Funcionamiento del sistema de prima media

El comportamiento y resultados en el sistema de Prima Media son heterogéneos, como corresponde a la diversidad de instituciones y regímenes. Sin embargo puede diferenciarse en manera aproximada lo que ocurre en el ISS, con un componente hasta ahora pequeño de empleados públicos, y lo que acontece en el resto, que atiende solo a estos últimos, con perspectiva actual de convergencia principalmente hacia el ISS.

3.5.1. El ISS

El ISS informa a Junio de 2001 4.454 millones de afiliados activos, sin que haya descontado muchos de los que han migrado a los fondos de pensiones creados con ocasión de la reforma. Tiene 1.909 millones de cotizantes activos, entre los cuales 200 mil son empleados públicos de cajas públicas liquidadas y otros 200 mil más son los afiliados con los recursos del fondo de solidaridad

pensional. Ha perdido cerca de la mitad de sus contribuyentes efectivos, tanto por su traslado voluntario a Fondos de Pensiones como por la recesión económica y el elevado desempleo.

Las reservas del ISS se duplicaron en los primeros cuatro años, debido en primer lugar a que la tasa de cotización se incrementó de 6,5% cuando se comenzó a discutir la reforma en 1992, a 8% en 1993 y elevándose gradualmente desde un 10% hasta el 13,5% finalmente aprobado con la Ley 100 de diciembre de 1993. En el último año, por el contrario, están decreciendo y podrían agotarse hacia el año 2005 de seguir la tendencia actual. Estas reservas constituyeron la más importante fuente de financiamiento de la expansión de gasto del gobierno y llegaron a representar cerca del 50% de la deuda interna en 1997, y ahora podría alcanzar el 30% de los títulos de financiación del gobierno.

EL ISS tiene cerca de 20 mil trabajadores de planta y 15 mil más por contrato temporal, y de ellos sólo una fracción pequeña es empleada por el seguro de pensiones. Los empleados de planta gozan de amplios beneficios, como se mostró en el cuadro 2, logrados mediante convenciones colectivas adelantadas por uno de los más grandes sindicatos de empleados públicos en el país. Entre los más importantes beneficios especiales está un requisito menor en 5 años en edad para pensionarse y una tasa de reemplazo de 100% frente al último salario devengado. El costo de estos beneficios que se estima en cerca de US\$2 billones, es financiado con la parte de la contribución de los afiliados dedicada a gastos administrativos. La O.I.T, en su evaluación que hiciera del ISS en 1998, señaló el riesgo que significaba para la sostenibilidad financiera de la entidad, el generoso plan de beneficios de los empleados de esta institución¹⁸.

3.5.2. Las otras cajas y fondos públicos

Permanecen todavía cerca de 140 mil afiliados en las antiguas Cajas Públicas Nacionales y otros cincuenta a cien mil en las cajas y fondos territoriales. En estas instituciones no hay incentivos adecuados para el manejo de los recursos y no existe información sobre los pasivos basada en datos individuales. La proliferación de regímenes, brevemente presentados en el cuadro 2, propicia liquidaciones sin suficientes normas, controles, ni transparencia, a la vez que son laxas las normas sobre requisitos de solvencia para continuar en funciones.

Las frecuentes transferencias del gobierno central a las entidades territoriales inducen irresponsables manejos de sus obligaciones. Estimaciones preliminares de los pasivos netos adeudados por el sistema reformado del sector público arrojan un monto equivalente al 35% del PIB, y casi sin reservas. Sólo en el año 2000 se creó el Fondo de Pasivos Territoriales (FONPET), y se aprobó asignar recursos de las transferencias territoriales, regalías y privatizaciones además de contribuciones del Gobierno Central.

3.6. Los sectores exceptuados

En cuanto a los sectores exceptuados de la reforma, además de cerca de 7 mil empleados de la empresa estatal petrolera, hay unos 300 mil maestros y 250 mil miembros de la fuerza pública. De estos últimos, los soldados conscriptos no tienen beneficios de la seguridad social.

3.6.1. Los maestros

Los maestros públicos de primaria y secundaria lograron excluirse de la reforma pensional mediante presiones y amenazas de huelga. La propuesta gubernamental de integración al régimen general era simplista porque no atendía algunas características del sector, y tampoco se preparó un

¹⁸ Organización Internacional del Trabajo, O.I.T. (1999) *Evaluación Técnico Financiera del Instituto de Seguros Sociales*.

plan alternativo de racionalización del régimen pensional del magisterio, por lo cual este ha quedado sin ajuste alguno hasta el momento actual.

Este sector ha tenido históricamente altibajos salariales y necesidades de incentivos que han conducido a que deficiencias salariales hayan sido compensadas con pensiones disfrutables al tiempo que se realiza el trabajo docente. El efecto sobre las pensiones ha sido multiplicado por cuanto también ha habido esfuerzos recientes para nivelar los salarios de los maestros con los de los demás profesionales del sector público, pese a sus menores jornadas laborales.

La “salarización” de las pensiones ha hecho parte de una política de remuneraciones en la cual las mejoras se efectúan automáticamente, ya que el progreso en el escalafón se debe a menudo a antigüedad y a capacitación que no se relaciona necesariamente con el ejercicio específico de la actividad, así como las pensiones disfrutadas durante el trabajo corresponden a la antigüedad, sin que en ninguno de estos casos los incrementos correspondan sistemáticamente a mejoras concretas de productividad, calidad o rendimiento. Así es que las pensiones simultáneas con salarios también han acabado por impedir una política salarial y de incentivos que esté más vinculada a la evaluación de la calidad y el rendimiento. Por lo tanto, no sería razonable un ajuste completo de las pensiones sin que también se afecte el régimen salarial, el escalafón y los incentivos. Por ello no tiene sentido someter a los maestros actuales a un régimen de transición pensional independiente de lo que suceda con su sistema salarial y promocional.

Las características especiales del magisterio que implicarían un ajuste especial son entonces:

1. No contribuyen para pensiones, y el estado lo hace apenas por un 3% de sus salarios
2. Tienen carreras laborales muy largas y con alta continuidad.
3. Sus salarios dependen del ascenso predefinido, dentro de un escalafón y de prestaciones complementarias
4. Pueden disfrutar simultáneamente de salarios y pensiones:
 - Los de primaria y contratados antes de 1980 tienen derecho a una “Pensión de Gracia” establecida desde 1913, del 75% del salario (con factores) del año anterior a cuando adquieren el derecho, que es a los 50 años de edad, pensión que es compatible con seguir laborando¹⁹.
 - Todos los maestros tienen derecho a la pensión ordinaria de jubilación, a edades que se encuentran entre 50 y 60 años, según regímenes y género, la cual es también compatible con continuar trabajando y con la pensión de gracia, cuando hubiere lugar.

En el momento del retiro definitivo, a los 60 o 65 años, hay lugar a reliquidación de las pensiones (gracia y jubilación), de acuerdo con el salario del último año, que incluye los factores prestacionales²⁰.

El grupo de maestros con un régimen aparte del de ley 100 tiene características étareas, de contratación y de regímenes de beneficios que se resumen en el cuadro 3 se destaca que todos los maestros, pueden disfrutar simultáneamente de pensión y salario. Adicionalmente, cerca de las dos terceras partes de los maestros tienen a partir de los 50 años la pensión denominada de “gracia”, establecida en 1913, para incentivarlos a enseñar en zonas de difícil acceso, pero que se prolongó en el tiempo hasta los que ingresaron a la carrera docente en diciembre de 1981.

¹⁹ La pensión de gracia es asumida por el Presupuesto Nacional y pagada a través de la Caja para los empleados nacionales, Cajanal, en lugar de ser administrada a través del Fondo Prestacional del Magisterio, que maneja las demás prestaciones de los maestros (excepto una minoría todavía a cargo de entidades territoriales).

²⁰ La ley 100 contempla otro concepto de reliquidación de las pensiones: en caso que el trabajador público adquiera el derecho a pensión y continúe trabajando (todavía sin pensión), tiene derecho a que la liquidación tome en cuenta las mejoras salariales que hayan tenido lugar mientras tanto.

Se aprecia así que la población actual de maestros activos del sector público tiene una mayoría de avanzada edad, se ha empleado una profesión que ha sido ocupada principalmente por el Estado y ha tenido poca salida con otros empleadores o en otras actividades, y que está ya próxima a adquirir derechos de pensión compatibles con el empleo, al tiempo que todavía le restan varios años de actividad. Estas características implican condiciones especiales para una transición de beneficios, a menos que simultáneamente se reformaran también el régimen salarial y de contratación.

Ello implica requisitos especiales para la integración de los maestros al régimen general, que no fueron tomadas en cuenta para la propuesta gubernamental inicial, que contemplaba un régimen uniforme de transición, pero que sí hubieran hecho posible su inclusión dentro de la transición de beneficios que conservó finalmente los regímenes anteriores. Ello no se hizo así, porque los maestros contaban con una entidad administradora propia y centralizada, recién establecida entonces, en la cual contaban con participación sindical, dentro de un esquema de manejo de casi todas las prestaciones y basado en un monopolio bilateral entre el gobierno central y la Federación de Maestros, FECODE. Desde entonces, las finanzas del Fondo Pensional para el Magisterio se han venido deteriorando, y ya se encuentra próximo a depender del Fisco Nacional para hacer frente a las pensiones.

Cuadro 3
DISTRIBUCIÓN APROXIMADA DE EDADES DE LOS MAESTROS Y DE LOS BENEFICIOS

Jóvenes Entre 18 y 38	Edad intermedia Entre 39 y 48	Mayores de 50 Entre 49 y 65
112.932 37%	125.592 42%	64.701 21%
Beneficios Pensionales: 1. Pensión de jubilación a los 55 (M) y 60(H) 2. Pensión de vejez: 65 años Simultáneos: Salario y Pensión: hasta edad de retiro: 65 Tasa Reemplazo: 75% I.B.L. Promedio del último salario	Beneficios Pensionales: 1. Pensión de Gracia: 50 años 2. Pensión de Jubilación 50, 55 3. Pensión de vejez: 65 años Simultáneos: Salario y Pensiones hasta edad de retiro: 65 años Tasa Reemplazo: 75% Ingreso Base Liquidación: Promedio del salario último año	Pensionados Actuales: <ul style="list-style-type: none"> • Con Pensión de gracia: 40.000 - Con derecho a adquirirla: 74.500 • Con pensión de jubilación: 34.790 • Con sueldo (activos), con Pensión de gracia y Pensión de jubilación: 26.000

Fuente. Los autores.

En función de asegurar sus pensiones y preservar su influencia en el Fondo, y de reforzar con ello el manejo bilateral de la educación, la Federación parece propensa ahora a aceptar aumentos de contribuciones (en su mayor parte a cargo del Estado) y algunos ajustes de beneficios, pero rehusa su integración eventual en el régimen general.

3.6.2. La fuerza pública

La ley 100 estipuló el ingreso de los nuevos empleados civiles al régimen de ley 100, pero exceptuó a los afiliados civiles al momento de la reforma, Abril de 1994, al igual que lo hizo

permanentemente para todo el personal de la fuerza pública, militares y policía. No se ha efectuado ningún ajuste de los regímenes para los civiles exceptuados, ni para la Fuerza Pública, que en Colombia comprende tanto militares como policías.

El actual régimen personal para la Fuerza Pública presenta algunas dificultades mayores, principalmente: i) las contribuciones se hacen sólo sobre parte de las remuneraciones y son insuficientes, en parte porque no hay aporte estatal, ii) las asignaciones de retiro se liquidan y actualizan sobre las remuneraciones de los activos que ocupan los grados correspondientes a los retirados y iii) ha habido fuertes carencias de protección para algunos grupos como los soldados profesionales, que están en proceso de solución ante el aumento de esta clase de activos, y también sensibles carencias para los conscriptos. También es cierto que iv) ha habido deficiencias en el manejo de las reservas, que por otra parte son insuficientes ya que no financian más del 7% del pago corriente de pensiones. Con ocasión de reformas en la Policía hace algunos años se efectuaron algunas racionalizaciones que no han sido extendidas al resto de la fuerza pública.

Cuando se considera un ajuste del régimen pensional para la fuerza pública, suele preguntarse además si debería ser integrada dentro del régimen general pensional; quizá con modificaciones como las que en éste se hacen para las ocupaciones de alto riesgo, en cuanto este haya estado presente en la carrera de cada individuo. Esto ciertamente sería apropiado para el personal civil que colabora en ciertas tareas como las de salud y transporte en zonas peligrosas.

Pero la Fuerza Pública de carrera, particularmente oficiales y suboficiales, no disfruta de pensiones como las de los civiles, en razón de particularidades de la carrera. Ellos tienen otra prestación, denominada Asignación de Retiro, que se adapta mejor a dichas especificidades, y que aconseja un régimen diferente, separado, y especializado, que es el que prevalece en casi todos los países, sin perjuicio que puedan hacerse algunas mejoras, particularmente en su fondeo, como la adopción de cuentas individuales, y mejorar la compatibilidad y portabilidad respecto a los demás regímenes pensionales, como las que se discutirán en la sección sobre perspectivas de reformas.

El régimen del personal de oficiales y suboficiales, incluyendo los de la Policía, está basado en la “Asignación de Retiro”, a la cual acompañan pensiones de invalidez y sobrevivencia, más afines a las que rigen para todos. La Asignación de Retiro no equivale a la pensión de vejez o jubilación, ya que se tiene acceso o derecho a ella a partir de poco después de los quince años, y muchos de los que la perciben se someten a retiro por razones de jerarquía en el mando y el consecuente llamamiento a calificar servicios, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, y no sólo por razones voluntarias, de incapacidad o disciplinarias. Aunque se conocen las proporciones de la pirámide, no se conoce a priori la carrera de ningún individuo dentro de ella. La Asignación de Retiro se logra por solicitud voluntaria a partir de los veinte años. Dicha prestación es compatible con la que se logre generar en otro lugar del sistema pensional, y con salarios percibidos del trabajo realizado después del retiro de las fuerzas armadas. Pero a medida que se avanza dentro de la carrera militar o policial, ello resulta más difícil o menos probable, y esto es precisamente lo que justifica y determina la Asignación de Retiro. No podría ser definida por contribuciones, pese a que sí se prestaría a cuentas individuales y fondeo parcial por capitalización²¹. No se trata de un régimen que pudiera ser asimilable al de ley 100, y debe tener características propias de cotización y beneficios.

²¹ [Niveles aceptables de reemplazo ciertamente podrían ser alcanzados por quienes tengan largas carreras militares y se retiren a edad relativamente avanzada \(como los generales\) mediante un esquema de capitalización individual. Pero quienes se retiran a edades y de grados medios a altos \(como los mayores, tenientes coroneles y coroneles\) no habrán alcanzado los saldos necesarios para financiar las largas pensiones que les aguardan, a menos que se hubieran hecho cotizaciones a tasas muy elevadas. Pero éstas no serían necesarias para financiar las pensiones de los generales, y no se sabe a priori quien tendrá una u otra carrera. Así, es necesario un “seguro” complementario, no sólo para protección contra el riesgo de longevidad, sino también contra el riesgo de retiro. Esto es precisamente lo que ha provisto acertadamente la tradicional Asignación de Retiro, y por ello predomina en casi todos los países.](#)

La fuerza pública tiene unos 200 mil miembros, y hay otros 20 mil empleados civiles. Hay cerca de 90 mil concriptos prestando servicio militar, que no tienen seguridad social como tal, aunque reciben atención médica e indemnizaciones (no pensiones) por muerte e invalidez. Apenas se están reglamentando las prestaciones de los soldados profesionales o voluntarios (40 mil y en expansión) , que van asumiendo progresivamente las labores más riesgosas.

3.6.3. Trabajadores de Ecopetrol

Los trabajadores de la petrolera estatal lograron excluirse del régimen general en 1993, ya que nunca habían sido incluidos en el del ISS y disfrutaban de un régimen generoso logrado mediante convenciones colectivas. La pérdida del monopolio estatal en esta actividad ha conducido a la empresa a no poder asumir tan onerosas condiciones. En este caso, no se encuentra justificación alguna para que el régimen prestacional básico sea aislado y excepcional frente al de ley 100, sin que ello impida que pueda haber (como en otros casos) beneficios adicionales pactados convencionalmente, y que haya una transición que respete derechos y expectativas de los que están cercanos a pensionarse.

En 1999 Ecopetrol tenía 7947 pensionados y 7624 activos, y el pasivo pensional ascendía a unos US \$2500 millones, el cual viene fondeándose progresivamente a partir de rentas petroleras de la Nación.

4. Perspectivas de evolución del sistema general bajo los incentivos y con los subsidios de ley 100

Al analizar los incentivos reales para los afiliados al nuevo sistema pensional, se encuentra que, a diferencia de la competencia entre subsistemas contemplada por la ley, éstos tenderían más bien a ser complementarios y atender diferentes poblaciones, aunque bajo severas condiciones de incertidumbre.

4.1. Incentivos para la segmentación generacional y tendencia a la concentración en el sistema de ahorro individual

El sistema de ahorro individual debe producir mejores pensiones para los jóvenes, personas de menos de 30 o 35 años (según género), que tengan alguna experiencia laboral haciéndolos acreedor al bono de reconocimiento, siempre que la tasa de retorno de las inversiones de los fondos que obtenga el afiliado, supere el 5% real anual en el largo plazo, y que se contribuya por cerca de 30 años.²² El actual sistema de prima media

²² Sobre este asunto, ver E. Lora y L. Helmsdorff, *El Futuro de la Reforma Pensional Colombiana*, Fedesarrollo/Asofondos, Bogotá, 1995, páginas 25 y 26. [En ese trabajo se efectúan comparaciones entre las pensiones de vejez resultantes de los sistemas de prima media y capitalización individual, según tasa de retorno de los fondos, edad y experiencia laboral al momento del traslado \(que incide en el bono\), y también según género, de las cuales se derivan las conclusiones mencionadas.](#)

es así más conveniente, *ceteris paribus*, para los de mayor edad. Por supuesto, hay quienes por razones de ingreso, laborales y otras, tendrán preferencias más intensas por poder adelantar la pensión, disponer de excedentes libres, escoger entre modalidades de pensión (renta vitalicia vrs. retiro programado) y ello podrá afectar el resultado mencionado. Pero grosso modo, éste indica que lo que cabe esperar como tendencia central de evolución de los subsistemas, es una *segmentación generacional*, que conlleva a largo plazo concentración de afiliados en el subsistema de capitalización individual. Como ya se ha mencionado, es lo que se ha venido observando en la experiencia inicial.

4.2. Selección adversa en el sistema de prima media

La tasa de retorno de las contribuciones efectuadas al sistema de Prima Media es de un 6.5% para los nuevos afiliados hombres jóvenes, y se eleva bastante, en especial para los funcionarios públicos, los de edades medias, y también para los que cotizan toda la vida cerca al salario mínimo. Además, hay incentivo para no cotizar continuamente o por muy largos plazos. La tasa media de retorno de las cotizaciones efectuadas por la población inicialmente afiliada al ISS era del orden de 10.5%, y en el presente es aproximadamente de 15%.²³ Esto implica: (1) que cada nuevo afiliado joven al ISS genera déficit de largo plazo, a menos que las reservas rindan (o crezca la base de cotizaciones) en más de ese 6.5% real anual, lo cual nunca ha sucedido en el largo plazo y probablemente tampoco tendrá lugar en el futuro, (2) un severo desequilibrio financiero bajo las condiciones actuales y a medida que emigran los afiliados, particularmente los jóvenes, (3) aguda *selección adversa*, ya que se incentiva la afiliación y permanencia de los más costosos, entre los cuales se encuentran los más pobres que cotizan toda la vida cerca al salario mínimo (que son pocos), pero sobre todo predominan los empleados públicos que se trasladan desde las cajas de previsión.

4.3. Subsidios regresivos en el sistema de prima media

El subsidio que cada afiliado le demanda al ISS, se puede apreciar mediante un ejercicio de proyección de las reservas que es posible acumular durante las semanas exigidas de cotización (10% del ingreso mensual), suponiendo una tasa de rendimiento del 4,5%. Se calculó la tasa de reemplazo (mesada pensional/ingreso promedio de los últimos 10 años) que permitiría el monto ahorrado, variable que se denominó tasa de reemplazo efectiva, la cual se comparó con la tasa de reemplazo actual, para determinar el subsidio implícito para hombres y mujeres que están en período de transición, así como para aquellos que ingresaron al ISS con posterioridad al mes de abril de 1994, por lo que se les aplica totalmente la reforma. Los subsidios para quienes sólo logran pensiones mínimas son mayores y se calculan de otra manera.

El resultado es que bajo el sistema actual cada nuevo afiliado al Seguro Social que se pensiona a las 1.000 semanas será subsidiado en 60% de su pensión (39 puntos porcentuales de tasa de reemplazo), y a las 1.400 semanas el subsidio será del orden de 56% (45 puntos de reemplazo), según se muestra en el cuadro 4. Si entran más afiliados al Seguro Social bajo el esquema de beneficios que existe en este momento, aumentaría el déficit y el costo fiscal en el más largo plazo. Esto resolvería temporalmente un problema de caja, pero generaría un desequilibrio fiscal todavía mayor.

²³ Este análisis se desarrolla en U. Ayala y L. Helmsdorff, "Papel y viabilidad del régimen pensional de Prima Media", publicado por Asobancaria en **Crisis Financiera, Sector Financiero y Manejo Fiscal**, Bogotá, 1996, páginas 301 a 348. [Este trabajo calcula las tasas implícitas de retorno de las contribuciones al ISS, tomando en cuenta nuevas afiliaciones o posibles traslados desde otros regímenes de prima media y los bonos correspondientes, así como los complementos necesarios para alcanzar pensiones mínimas, y luego hace ponderaciones de tasas de retorno con base en los tamaños de grupos constitutivos de la población del ISS.](#)

Cuadro 4
SUBSIDIOS VIGENTES DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA (ISS)

	Edad	Semanas de cotización	Tasa de reemplazo actual	Tasa de reemplazo efectiva	Subsidio
Hombres					
• Transición:	60	1000	75%	24.3%	50.7%
	60	1400	90%	34.1%	55.9%
• Ley 100:	62	1000	65%	26.2%	38.8%
	62	1400	85%	36.7%	48.3%
Mujeres					
• Transición:	55	1000	75%	24.1%	50.9%
	55	1400	90%	33.8%	56.2%
• Ley 100:	57	1000	65%	25.9%	39.1%
	57	1400	85%	36.3%	48.7%

Fuente: Cálculos hechos por Luisa F. García para la Consejería Presidencial para Desarrollo Social.

Los subsidios son aún mayores para los que disfrutan del régimen de transición, 69% para los que se pensionen a las 1.000 semanas y 62% a las 1.400.

Todo esto conlleva déficits que deben ser asumidos por el fisco. Estaría bien que así suceda, mientras ello fuera temporal y para compensar a los que no tienen opción de formar pensiones mediante su ahorro, por su edad actual y pese a haber contribuido o servido por largos plazos, o sea como *costo de transición a un sistema capitalizado*. Pero definitivamente no conviene elevar dicho costo mediante una transición de beneficios y beneficios muy generosos aún en largo plazo, como ha sucedido bajo el régimen de ley 100. Ni conviene como sistema indefinido, que continúa generando déficits de largo plazo e incentivos para generar superávits temporales para que el gobierno aumente el gasto.

Tampoco tiene justificación redistributiva, ya que los subsidios son proporcionales a las contribuciones realizadas, y por lo tanto, los más beneficiados han sido los afiliados de edad media o personas mayores que no contribuyeron en el pasado y a quienes no se les gravarán las pensiones, y sobretudo los empleados públicos, que ni siquiera cotizaban para pensiones y a veces disfrutaban de prestaciones exageradas.

4.4. Los subsidios para pensiones mínimas y los incentivos generados por ellas

Los subsidios para alcanzar pensiones mínimas sí son justificables, para proteger contra la pobreza. Pero en este rubro, y con base en cualquier comparación del mismo tipo que la que se ha hecho en los párrafos anteriores, el sistema actual de prima media tiene un mayor costo fiscal que el de ahorro individual, ya que el primero exige cotizaciones por 150 semanas menos para lograr la pensión mínima de vejez. No hay razón para pensar que los beneficiarios de uno u otro sistema sean más o menos meritorios. Los pobres que se benefician de este esquema, e incluso las mujeres más que los hombres, quizá deberían recibir subsidios focalizados para ingresar y permanecer en un sistema de capitalización, más bien que ser confinados en el régimen actual de Prima Media, que reparte regresivamente los demás subsidios.

Los dos regímenes del sistema general de Ley 100 sí comparten un problema común respecto a los subsidios para pensiones mínimas, que se deriva del alto nivel de estas respecto a los ingresos promedios sobre los cuales se cotiza.²⁴ Ello implica que un relativo alto número de afiliados sólo logre pensiones mínimas, y que se requieran substanciales subsidios para ello, aunque el sistema de capitalización llega a ello sólo si obtiene bajos rendimientos de inversiones. Las pensiones mínimas igualan a los salarios mínimos que son fijados por negociaciones en las cuales no están representados los que ganan estos salarios ni las pensiones mínimas, y cuando no hay acuerdo, mediante decreto administrativo, lo que añade una incertidumbre fundamental y no económica al sistema de pensiones.

Los salarios medios de cotización al ISS alcanzan apenas a 2 salarios mínimos para el sector privado, y por lo tanto las pensiones mínimas equivalen a un 50% de los ingresos medios de cotización, descontando el efecto de los empleados públicos en el ISS. En los demás países latinoamericanos donde se han implantado sistemas de capitalización individual con garantía de pensión mínima, esta alcanza apenas un 25% a 35% del ingreso medio de cotización, y en ningún otro caso hay la incertidumbre política sobre su determinación. La alta proporción pensión mínima/ingreso medio asegurado se debe en este caso a que los salarios mínimos colombianos, a pesar de alcanzar apenas US\$ 130/ mes en términos directos y otro 50% con prestaciones legales, fijan un límite muy restrictivo a la distribución de los salarios²⁵.

En estas condiciones todavía se hace más injustificable prolongar demasiado los subsidios que requiere la transición y sostener indefinidamente todavía más subsidios regresivos, diferentes a los de pensiones mínimas. Aún más, convendría desligar éstas de los salarios mínimos, para que estabilizándolas en términos reales, pudieran extenderse a más beneficiarios y se focalicen mejor en los más necesitados del sistema contributivo.

Por esta vía se han introducido otros graves defectos en el diseño del sistema de ahorro individual, asociados con las pensiones mínimas fijadas política o administrativamente. Los afiliados a este sistema pueden pensionarse por vejez una vez alcancen el capital necesario para financiar una renta vitalicia del 110% de una pensión mínima, se entiende que del momento en el cual se retiren. Pero esta pensión mínima puede evolucionar sin relación alguna con los factores económicos y demográficos que inciden en los costos. Ello implica un grave riesgo para las aseguradoras en relación con los que se pensionan cerca al salario mínimo. Para no perder, tendrían que reducir la pensión, pero para ello enfrentarían la nueva restricción legal, sin que se sepa si la garantía sería asumida por el gobierno. Es posible que haya bastantes candidatos adicionales y no pobres para la pensión cercana a la mínima, por la posibilidad de adelantar con ello la fecha de jubilación.

4.5. Riesgo moral asociado con la libertad de traslados entre subsistemas

Otro defecto mayor del sistema pensional de ley 100 es la posibilidad de traslados libres entre subsistemas, con tal que tengan una frecuencia mayor a tres años. Ello permite que quienes se hayan afiliado al sistema de ahorro individual se trasladen a última hora al sistema de prima media,

²⁴ En el momento de la reforma de Ley 100 era políticamente imposible establecer pensiones mínimas menores a los salarios mínimos del momento, ya que así se igualaban en el momento. Pero hubiera sido posible mantenerlas constantes en poder adquisitivo, lo cual fue rechazado por el Congreso.

²⁵ [Solo un 27% de los asalariados urbanos tienen una remuneración claramente inferior al salario mínimo por hora, 42.5% se concentra en torno a éste, y otro 19% llega hasta 1.5 veces el mismo. Así es que cerca a un 61.5% de los salarios pueden considerarse referidos al salario mínimo legal, y no más de 10% fijados sin su influencia. Ver J. Nuñez y J. D. Bonilla, " Quienes se perjudican con el salario mínimo en Colombia?", CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, 2001.](#)

si en éste pueden obtener mejores pensiones, y a costa de los demás contribuyentes a este último, y sobre todo del fisco, que lo respalda en última instancia.

Así es que se ha establecido efectivamente una garantía fiscal de sustitución de ingresos por pensiones muy superior a la mínima. Ello impedirá a largo plazo el desarrollo de la industria de seguros que ofrezca rentas vitalicias, así como la competencia por productos pensionales del sistema de ahorro individual, y podría dar lugar a corridas masivas.

El sistema de ahorro individual se desarrolla sin suficientes incentivos para mejorar la rentabilidad de sus inversiones y la diversificación de las mismas contra el riesgo. La obligación de rentabilidad mínima exigida por la Superintendencia Bancaria, ha promovido un mínimo esfuerzo en la colocación del portafolio, replicando en algunos casos el portafolio hipotético con que se calcula la rentabilidad mínima²⁶. Otros esquemas regulatorios podrían también proteger el ahorro, generando confianza e incentivando mayor competencia entre las administradoras, preservando la confianza en este agente que no requiere de garantías fiscales para su consolidación.

4.6. Conclusiones: Tendencia hacia el sistema de ahorro individual, pero con inestabilidad, incertidumbre, injerencia política, alto costo fiscal, e incentivos adversos

El que el sistema actual conduzca ante todo a una segmentación generacional, y las condiciones de desequilibrio financiero interno, selección adversa y riesgo moral a que está sujeto el sistema de prima media, conducen a plantear que si bien la tendencia sería a su sustitución por el sistema de ahorro individual, ello tiene lugar en un plazo demasiado largo, a un costo fiscal excesivo, con posibilidades de inestabilidad, gran incertidumbre económica y regulatoria, y malos incentivos para el desarrollo del sistema de ahorro individual. Los defectos fundamentales son en su orden: la posibilidad de traslados entre subsistemas, la transición que congela beneficios antiguos por un largo plazo, los beneficios garantizados de largo plazo en exceso sobre los que podría ofrecer el sistema de ahorro, y defectos en las fórmulas que asocian las pensiones con las contribuciones en prima media.

El sistema pensional vigente en Colombia no es pues en la práctica un modelo estable en el cual compitan subsistemas a través de ofrecer productos alternativos dirigidos a los mismos clientes, ni el sistema de prima media es un sistema que se justifique por atender a los segmentos menos pudientes de la población. Lo que ha habido es un arreglo conducente a largo plazo a un sistema de capitalización individual, pero aplazando el traslado de afiliados y proveyendo beneficios garantizados generosos en el sistema de prima media, con lo cual se ha favorecido a las personas de edades mayores y medias, particularmente a los empleados públicos.

Para haber instituido un sistema dual permanente, la ley 100 podría haber establecido otras condiciones para el Régimen de Prima Media. Su racionalidad podría haber sido la de ofrecer alternativas pensionales definidas por beneficios y por contribuciones, sin que ello involucrara nuevos subsidios distintos a los requeridos por las pensiones mínimas, y sin arbitrar entre las opciones mediante subsidios adicionales. Quizá se requeriría que el fisco nacional y los entes territoriales hubieran reconocido al ISS toda la deuda pensional causada hasta el momento de la reforma, mediante bonos de deuda pública cobrables a medida que se pensionasen sus afiliados, y haber asumido la financiación del pago de todas las pensiones en curso. A partir de ello, y con un régimen de beneficios menos generoso y congruente con las cotizaciones, se habría instituido un sistema de capitalización colectiva y beneficio definido, que requeriría mucha más estricta relación

²⁶ [Ayala, Ulpiano y Olga Lucía Acosta \(1999\). "Evaluación del Sistema Pensional Colombiano". Documento Final de Investigación. Mimeo. Fedesarrollo.](#)

entre beneficios y contribuciones, quizá al grado de exigir cuentas nominales individuales. Aunque el manejo fuera centralizado y público, tendría que efectuarse con mucha independencia del gobierno y de la política. No se podrían ofrecer subsidios mediante redistribución interna, sino focalizados y financiados explícitamente por el fisco como los que tiene ahora el sistema de Ahorro. Si se quieren beneficios definidos, la cotización debería poder reajustarse, pero ello presentaría dificultad por discrepancia con la del sistema de ahorro individual²⁷.

Sistemas de esta naturaleza fueron los que se idearon cuando se establecieron los sistemas de seguridad social, pero en la región Latinoamericana y del Caribe carecieron de aislamiento de la política tradicional, transparencia y de gobernabilidad, llevándolos al fracaso que ha motivado ahora su reemplazo. No habría ahora manera de asegurar que el reconocimiento explícito y pago de la deuda causada hasta la reforma por parte de los fiscos, liberando de esta carga al actual sistema definido por beneficios, generase incentivos suficientes para una nueva gobernabilidad si se mantuviese la garantía estatal. Se requeriría un entorno económico mucho menos volátil que el que caracteriza a las economías actuales en desarrollo. Y ahora en el mundo también se experimenta una tendencia muy favorable a los sistemas definidos por contribuciones y con cuentas individuales, aunque no sean totalmente fondeados, ante la posibilidad de que se experimenten drásticos aumentos de longevidad, y por los incentivos adversos al ahorro que producen redistribuciones generalizadas más allá de lo necesario para proteger contra la pobreza.

Los factores mencionados han contribuido incrementar los costos fiscales del sistema público de pensiones en Colombia. Hasta muy recientemente no se abrió el debate sobre la forma de financiar de este pasivo. Desde el momento de entrada en vigencia de la reforma en abril de 1994 hasta hoy se perdió un tiempo valioso en el que hubieran podido asignarse los recursos de la bonanza petrolera a este fin, en lugar del ampliamente denunciado desperdicio de estos recursos en obras innecesarias.

²⁷ Podrían admitirse cotizaciones diferentes si estuviesen completamente a cargo de los trabajadores, lo cual requeriría compensaciones adicionales como las que se hicieron para ello en Chile.

5. Estimación de los costos fiscales luego de la reforma de 1993

5.1. Naturaleza de los costos fiscales

El fisco, tras la reforma del año 93, tiene las siguientes obligaciones:

- Los costos de la transición (parcial) desde el sistema de reparto hacia el de capitalización individual son las obligaciones que estaban implícitas en el primero, se hacen explícitas y las asume el fisco, puesto que el sistema de Prima Media ya no tiene los ingresos para pagarlas, y consisten a su vez en: i) déficits operacionales para pagar las pensiones en curso de pago y las nuevas asumidas por este sistema a partir de dicho momento; y, ii) una parte de los bonos pensionales para traslados al sistema de ahorro, que reconocen las reservas que deberían haberse constituido por cuenta de los trasladados hasta el momento del cambio de cada afiliado²⁸.

²⁸ El ISS asume directamente, mientras pueda, algunos bonos pensionales, los ocasionados por cuenta de las cotizaciones recibidas a partir del momento de la reforma y unos intereses reales sobre las mismas. Pero en última instancia también los asumirá el fisco a través del soporte al ISS cuando este no tenga reservas. No todos los bonos pensionales están a cargo de los fiscos, ya que también serán emitidos por empresas que tenían completamente a cargo las pensiones de sus trabajadores, y sobre esta parte solo haya garantía estatal de última instancia. Las pensiones en curso de pago y del orden nacional se asumen a través de una ventanilla del Fisco Nacional, y algo similar ocurre en las entidades territoriales que se organizan así. Mientras subsisten las funciones pensionales de las Cajas Públicas de Previsión, deben poder pagar pensiones y expedir y pagar bonos con cargo a sus ingresos por contribuciones y los correspondientes rendimientos financieros.

- Los subsidios al ISS por cuenta del desequilibrio financiero incurrido por nuevos afiliados.
- Los subsidios a los sistemas no reformados de maestros y fuerzas armadas, policía y correspondiente personal civil.
- Nuevas obligaciones impuestas por la propia ley de reforma, entre las cuales se destacan las garantías de pensión mínima para el sistema de Ahorro Individual, y contrapartidas para subsidios a las contribuciones de los pobres.

Los fiscos *locales* también asumen costos de transición por cuenta de sus empleados públicos, que incluyen además bonos pensionales para los traslados dentro del sistema de Prima Media. Estos constituyen ingresos para el ISS. No hay una garantía del orden nacional para los bonos que expiden los entes territoriales, pero los antecedentes de salvamentos de finanzas territoriales hacen presumir que tampoco está asegurado el que no puedan repetir contra la Nación.

Esta tiene otras obligaciones *contingentes*, como las que podrían resultar de los traslados especulativos entre subsistemas, de las quiebras de las AFPs y las aseguradoras,²⁹ y de los pasivos por pensiones sobre las obligatorias en los cuales hayan fallas de las empresas y otras entidades públicas que las hayan pactado con sus trabajadores, como podría ser el caso de Ecopetrol, y casi seguro será el del ISS- como empleador que ha pactado beneficios extra legales con sus trabajadores.

5.2. Estimaciones de los principales costos fiscales pensionales

5.2.1. Alcance

Recientemente se han hecho nuevas estimaciones detalladas de los costos del sistema pensional colombiano a cargo de la Nación (Gobierno Central) en lo que atañe a las siguientes agrupaciones: (a) por cuenta de los déficits operacionales del ISS, (b) déficits operacionales del Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional (a través del cual se pagan las pensiones en curso de pago y de entidades a cargo del presupuesto nacional³⁰), y de las Cajas Nacionales que todavía subsisten, (c) los Bonos a cargo de la Nación por traslados a los fondos de pensiones, y (e) el apoyo al Fondo Prestacional del Magisterio y a las Cajas que pagan pensiones a la Fuerza Pública y al personal civil correspondiente.

En estas cuentas no se han incluido todavía los costos que atañen a los entes territoriales, ni los de las garantías de pensión mínima, como tampoco los que podrían resultar de la realización de las demás garantías mencionadas en la sección anterior, sobre los cuales solo hay aproximaciones más ligeras que se discutirán en otra sección, y son de órdenes bastante inferiores.

5.2.2. Método y supuestos

Para estas estimaciones se hace uso de los resultados obtenidos con un modelo actuarial-financiero de simulación, DNPENSION, Ha sido elaborado por el Departamento Nacional de Planeación. Proyecta anualmente las cuentas financieras de cada una de las agrupaciones de entidades, por edad simple y género, bajo supuestos demográficos, macroeconómicos y de evolución de la fuerza de trabajo y la afiliación al sistema pensional y cada uno de sus componentes, de fidelidad de cotizaciones al sistema pensional, incorporando también estimaciones de evolución de los perfiles salariales correspondientes a los subsistemas, entidades y género de los afiliados.³¹

²⁹ Estas dos últimas deben pagar un seguro parcial al Fondo de Garantías para Instituciones Financieras, la entidad que administra además el seguro de depósitos en Colombia.

³⁰ Que incluyen las pensiones de gracia del Magisterio.

³¹ [El proyecto de desarrollo y uso del modelo DNPENSION estuvo la mayor parte del tiempo bajo la responsabilidad de Juan Carlos Parra y ha involucrado a otros funcionarios y técnicos de la Dirección de Estudios Económicos. Ahora se encuentra a cargo de Javier](#)

El modelo permite modificaciones paramétricas con las cuales se puede indagar el efecto de reformas pensionales en los costos fiscales. Comprende submodelos para los sistemas de Prima Media, Ahorro Individual, y Magisterio, y todavía están en desarrollo los correspondientes a las Fuerzas Armadas (civiles y fuerza pública) y las Garantías para las Pensiones Mínimas del Sistema de Ahorro Individual.

Se parte de un “escenario básico”, que simula lo que ocurriría sin reformas a la Ley 100, proyectando las tendencias actuales. Los principales supuestos de las estimaciones presentadas a continuación han sido:

- El sistema pensional mantiene su participación en la fuerza laboral, 35%, con lo cual se aíslan los efectos que podría tener un aumento de cobertura, objeto de otro escenario.
- El ISS no atrae nuevos afiliados del sector privado, como ha venido ocurriendo desde la reforma del 93, y mantiene los empleados públicos ya trasladados. No se simulan más traslados de empleados públicos hacia esa entidad, para reconocer separadamente los efectos por cuenta de este tipo de afiliados y pensionados. El crecimiento de la población afiliada por expansión de la población ocupada y afiliada al sistema pensional es entonces enteramente asumido por los fondos de pensiones, y lo mismo ocurre con el nuevo empleo público (excepto Militares y Maestros).
- Se supone un escenario pasivo para la fuerza pública, y un número constante de maestros públicos³².
- El crecimiento económico tiene lugar a una tasa del 4,5% real anual en el largo plazo (desde el 2002). Los salarios siguen curvas históricas separadas para los empleados públicos y privados, que se expanden a 1% real anual en el sector privado y 0% en el público. Los fondos de pensiones, las reservas del ISS y del Fondo del Magisterio rinden un 6% real anual.
- La tasa de fidelidad que se utiliza para el ISS y las Cajas y el Magisterio es 100%, lo cual se justifica en el primer caso porque se parte de una población de cotizantes activos; y en los otros por las nulas posibilidades de evasión en el sector público. Para los fondos se supone una fidelidad del 65% constante durante el horizonte de simulación.
- Las tasas de traslados del ISS hacia las AFPs decrecen del 12.5% para los de edad entre 16 y 24, hasta 1.5% para los de 35 y más, pero se aplican sólo a los que no están cobijados por el régimen de transición.

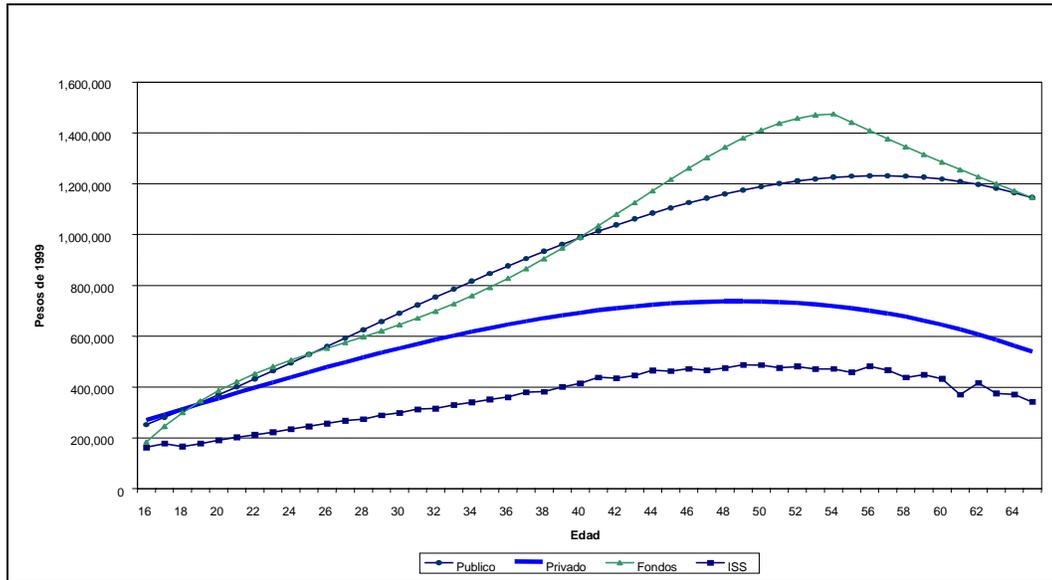
Las curvas salariales empleadas por DNPENSION se presentan en las dos gráficas siguientes. Hay un conjunto de curvas para mujeres y otro para hombres, y cada uno de ellos detalla la evolución *en el tiempo* de los salarios de empleados públicos o privados afiliados al sistema de prima media. Proceden de las Encuestas de Hogares-Fuerza de Trabajo del DANE, Departamento Nacional de Estadística, durante el período 1984-1999. No son secciones transversales en un año, sino el seguimiento de los salarios medios de las diversas cohortes ficticias a través de los años. Tanto los niveles como los perfiles temporales de las curvas salariales divergen sensiblemente entre empleados públicos y privados.

También se presentan, para referencia y no porque se usen en estas estimaciones, las curvas salariales que prevalecen entre los afiliados a los fondos de pensiones, y las que emplea en sus modelos el ISS. Estas últimas se derivan de secciones transversales de datos de edades e ingresos de afiliados. Nótese las grandes diferencias entre las curvas salariales construidas con secciones transversales y las que intentan apreciar la evolución en el tiempo.

[Hernado Osorio, de la misma División. Ha contado con la asesoría de Ulpiano Ayala, coautor de este artículo, y con aportes de Mauricio Perfetti, Juan Ricardo Ortega, Andrés Escobar y Gabriel Piraquive. Una exposición detallada del modelo y los resultados obtenidos hasta el momento, de los cuales se hace uso en esta sección, se encuentra en el artículo de J. C. Parra, “DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano”, Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.](#)

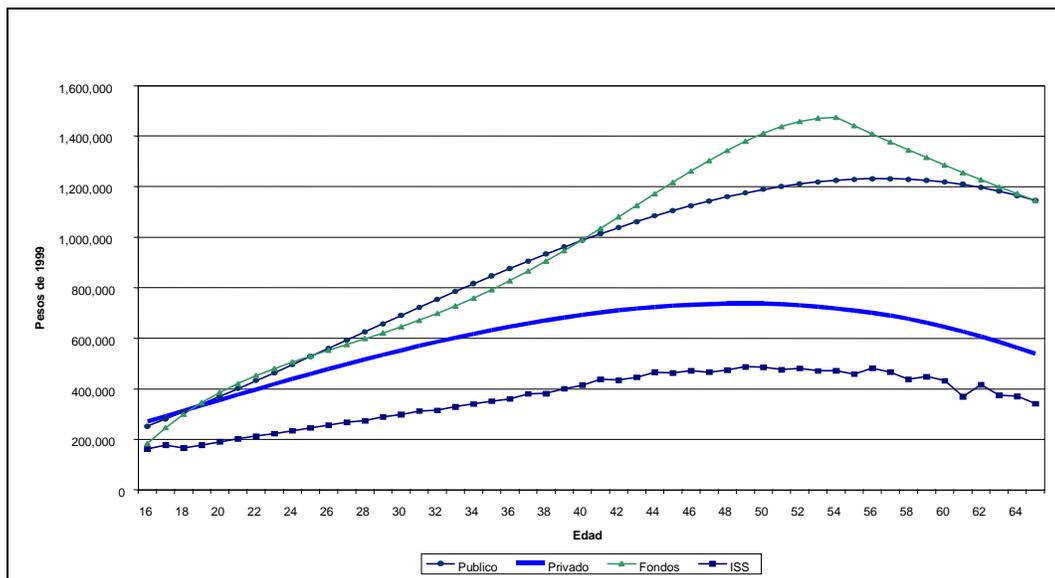
³² Es decir, si un maestro se invalida o muere, es reemplazado por otro de 22 años, y del primer grado profesional del escalafón. El gasto público en las Fuerzas Armadas y personal civil mantiene su proporción del PIB.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MEDIOS PARA LAS MUJERES AFILIADAS A LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: J.C. Parra, “ DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano”, Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.

Gráfico 3
SALARIOS MEDIOS PARA LOS HOMBRES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: J.C. Parra, “ DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano”, Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.

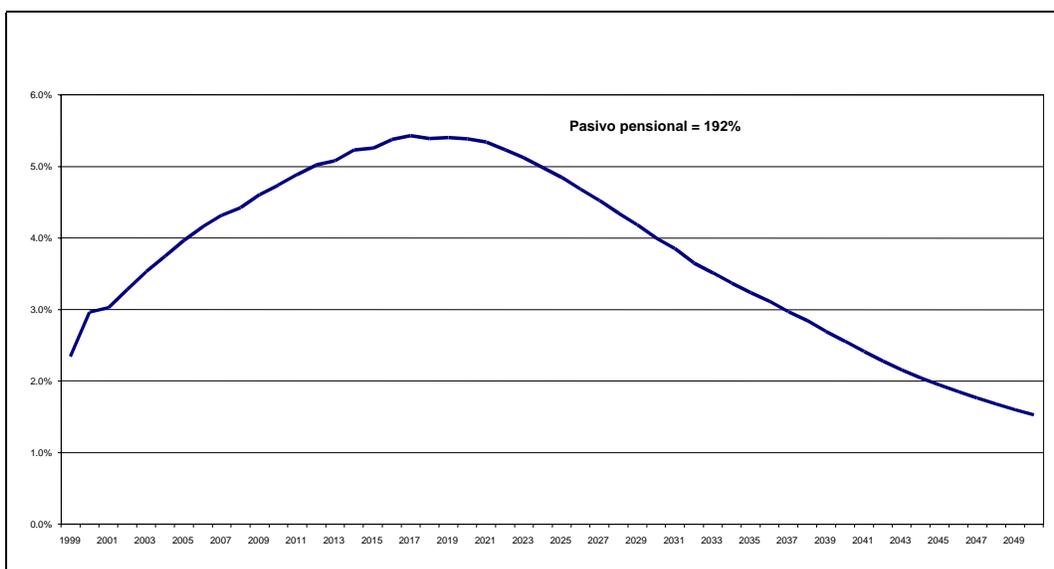
5.2.3. Resultados: los principales déficits fiscales pensionales, en el escenario básico

Con estos supuestos, el valor presente neto, con una tasa de descuento del 4.5% anual, del déficit operacional a cargo de la Nación alcanza un valor equivalente a 192.36 % del PIB del 2000, cuya trayectoria describe el gráfico 4.

Se cuenta como déficit para la Nación el *déficit operacional* de las diversas entidades y también el del ISS, pese a que este será cubierto por esta entidad hasta el 2007 con las reservas de que dispone actualmente. Como estas reservas se encuentran financiando al Gobierno Nacional, forman parte de las necesidades globales de financiación, que es lo que interesa acá como *déficit fiscal*, que no es simplemente el déficit a cargo del presupuesto nacional.

El flujo asciende desde un 3% del PIB de 2001, hasta cerca de un 5.5% del PIB hacia el año 2019. O sea que se doblaría respecto al del año 2000, para luego decrecer porque la población se cierra, al no suponer nuevos afiliados al ISS, ni más empleados públicos en las Cajas, y al suponer solo reemplazos en el Magisterio y las Fuerzas Armadas, en forma que no alcanzaría a compensar los efectos de los pensionados. Este escenario base supone que el sistema general se sustituye a la larga por el de Ahorro Individual, y que este no tiene costos fiscales aparte de los de pensión mínima. Luego se comentarán las sensibilidades respecto a estos supuestos.

Gráfico 4
DÉFICIT OPERACIONAL A CARGO DE LA NACIÓN
(En % del PIB de 2000)



Fuente: J.C. Parra, "DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano", Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.

Nota: Déficit operacional no financiado del Sistema General de Pensiones como % del PIB. Escenario básico - Modelo DNPENSION-DEE.

La composición del valor presente de este déficit, por entidades o sectores, se detalla en el cuadro 5, y su trayectoria en el gráfico 5.

Para examinar los resultados de la composición del déficit a cargo de la Nación conviene aclarar el contenido y supuestos de algunos rubros. El denominado "Cajas Públicas Nacionales" involucra tanto las pensiones en curso de pago asumidas por el Presupuesto Nacional (vía FOPEP y otros), como los déficits en que incurrirían las diversas Cajas del orden Nacional, si continuaran

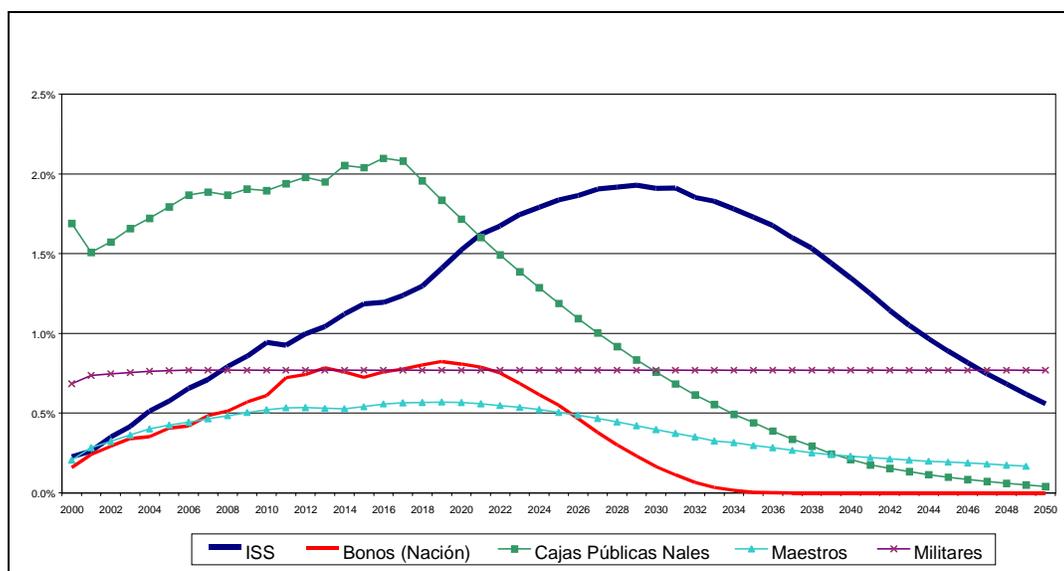
operando (administrando afiliados y pensionados) separadamente del ISS: y todo ello por cuenta del régimen de Prima Media. En realidad, estas Cajas deberán liquidarse gradualmente, pero sus déficits recaerán sobre la Nación. Aunque las Cajas deban ser reemplazadas por el ISS, interesa aquí ver la evolución del componente de sector público, y por esta razón es que no se modelan más traslados de aquellas hacia éste. En este rubro también se incluye el pago de la Pensión de Gracia a los Maestros, que corre por cuenta directa de la Nación, sin mediación del Fondo del Magisterio, y se realiza a través de Cajanal (para liquidación) y FOPEP (desembolso).

Cuadro 5
PARTICIPACIONES EN EL DÉFICIT A CARGO DE LA NACIÓN

Entidad / Rubro	Déficit: valor presente como % del PIB del 2000	Participaciones
ISS	61.45	31.9
Cajas públicas nacionales	55.46	28.8
Bonos pensionales a cargo de la Nación (tipo A)	17.14	8.9
Fondo del Magisterio (FOMAG)	19.48	10.1
Fuerzas Armadas y Policía Nacional	38.83	20.2
TOTAL SGP Y EXCEPTUADOS	192.36	100%

Fuente: J.C. Parra, “ DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano”, Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.

Gráfico 5
COMPOSICIÓN DEL DÉFICIT OPERACIONAL
(En % del PIB)



Fuente: J.C. Parra, “ DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano”, Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.

Nota: Déficit operacional no financiado del Sistema General de Pensiones como % del PIB. Escenario básico - Modelo DNPENSION-DEE.

El rubro Cajas Nacionales se separa además de los que estarán a cargo del Presupuesto Nacional, pero corresponden a los regímenes exceptuados. El Fondo del Magisterio comenzará en el 2001 a requerir traslados directos del Presupuesto Nacional, e irá absorbiendo maestros que

ahora no están a cargo de la Nación, y sus déficits se proyectan suponiendo un número constante de 300,000 afiliados. El pago del Presupuesto General para pensiones correspondientes a las Fuerzas Armadas se ha proyectado al nivel actual de participación actual en el PIB, 0.8% del PIB, por falta de especificación de un escenario de desarrollo militar y de seguridad.

Los déficits causados por el sector público (Cajas más exceptuados) ascenderán de un nivel de 2,7% del PIB en el 2000 hasta un máximo de 3,5% del PIB en el 2017, un incremento de 0.8% del PIB y de 30% en el flujo, principalmente a instancia de lo acontece en las Cajas, aunque en ese período también se doblará el déficit causado por el Fondo del Magisterio. Dentro del horizonte analizado, estos déficits contribuirán casi en 60% del total estudiado, a cargo de la Nación.

El déficit operacional del ISS se produce por no ajustar las cotizaciones y por la emigración de afiliados a los fondos de pensiones. Los aportes presupuestales al ISS se desencadenan a partir del 2007, cuando se agotan sus reservas, y alcanzan su máximo hacia el 2029, del orden de cerca al 2% del PIB. El déficit fiscal del ISS decaerá desde entonces hasta llegar a cerca del 0.5% del PIB hacia el 2050. Su contribución al total acá analizado será del 29%.

Los bonos pensionales que emite el gobierno central constituyen la deuda reconocida a los trasladados a las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, y constituyen una parte minoritaria de los costos de transición, que llega a un máximo de 0,8% del PIB, para descender luego drásticamente, contribuyendo apenas un 9%.

La suma de los déficits generados por el ISS y los bonos pensionales puede verse como la explicitación de deuda por el traslado de afiliados a los fondos de pensiones del Sistema de Ahorro Individual, y equivalen a un 78.6% del PIB del 2000, o 41% del total a cargo de la Nación que es objeto de este análisis³³. Ello sería el costo de la transición (parcial) al sistema de ahorro individual. Mientras tanto, y como los empleados públicos no se trasladan al sistema de Ahorro- a éste solo se incorporan nuevos- el déficit por cuenta de los empleados públicos en el régimen de prima media es del 113.8% del PIB restante, o 59% del total bajo estudio.

Según estas cuentas, y hasta acá, la parte principal del déficit se debe al sector público y la retención de afiliados de este tipo en el régimen pensional de prima media y en los regímenes exceptuados, con la complicación adicional de ser la parte de la deuda que madura más prontamente. Los déficits explicitados por el cambio de sistema al de Ahorro Individual son la parte menor (41%) y que madura más tarde. La carga fiscal por los próximos 20 años se debe principalmente a la falta de reforma en los sectores excluidos, a los costos de transición en el sector público donde se mantuvieron los regímenes antiguos, y a la falta de fondeo para el pago de las pensiones en este mismo sector, que no permitió constituir reservas. Los costos de transición hacia el sistema de capitalización individual por cuenta de los empleados del sector privado se harán notar apenas en unos años, disparándose a partir del momento de agotamiento de las reservas del ISS en el 2007. Pero no llegarán a ser mayores que los de la ausencia o insignificancia de reforma para los empleados públicos, sino hasta cuando ya casi comience a tener lugar el efecto de liberar el fisco de las pensiones porque éstas se alcanzan principalmente por el sistema de capitalización individual.

El cuadro siguiente asocia los déficits con los afiliados cotizantes y con los pensionados en el 2000, según componentes del déficit fiscal pensional. Sirve para mostrar además la mayor desproporción de los déficits públicos frente a los privados en términos per cápita que en valores y porcentajes del PIB, debidos a las diferencias en ingresos laborales y en pensiones. El pago de los déficits fiscales de acuerdo con el régimen vigente podría ser muy inequitativo, pero ello dependería de la forma como se financie. Las actuales exenciones tributarias a las pensiones ciertamente aumentarían la regresividad.

³³ Las cuentas ISS y bonos pensionales también incluyen déficits por cuenta de servidores públicos y trabajadores oficiales, trasladados o afiliados a esa entidad. Pero ello no sería más de un 10% de la suma de esas cuentas, 78.6% del PIB

Cuadro 6
DÉFICITS PENSIONALES, AFILIADOS Y PENSIONADOS

	Valor presente como % del PIB	Afiliados cotizantes en el 2000/ 100 miles	Pensionados en el 2000 / 100 miles
ISS	61.45	2433	433.7
Bonos	17,14	n.a.	n.a.
Cajas Nacional	55.46	141.6	227.8
Magisterio	19.48	221.8	44.0
F. F. A.A.	38.83	273.4 – 90.0= 183.4	77.9
Total	192.36	3396	891

Fuente: J. C. Parra, op.cit, y cálculos de los autores.

Del déficit agregado de 192,4% del PIB un 55% o 105.8 % de PIB, está en curso de pago o por pagar pronto porque ya ha sido causado, o sea que es inmodificable. Dicha fracción es todavía más alta en el sector público, donde puede llegar perfectamente a un 65%, o sea un porcentaje de valor presente de PIB de 74%. La fracción inmodificable aumenta con la demora en realizar nuevos ajustes, y por lo tanto también aumentan los costos fiscales y las inequidades.

5.2.4. Sensibilidad al aumento de cobertura del ISS

En caso que el ISS afiliara nuevos miembros de la fuerza de trabajo, en forma que mantuviera su participación en la fuerza de trabajo, el valor presente de su déficit se reduciría de 61.45% del PIB inicial a un 45.5%. mantendría su déficit operacional bajo un 0,5% del PIB hasta el 2018, y su déficit operacional llegaría apenas a un máximo de 1,6% del PIB hacia el 2037. Es decir, reduciría sensiblemente su demanda de subsidios fiscales, pero con ello no rescataría su solvencia, puesto que está en desequilibrio financiero en el margen: hacia el 2050 su déficit operacional sería de un 1.25% del PIB anual, y tendería a permanecer en ese nivel, mientras que sin nuevos afiliados llegaría en esa fecha a requerir no más de 0.6% del PIB, con tendencia a la desaparición del déficit.

5.3. Los demás costos fiscales pensionales: órdenes de magnitud

Estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para el pasivo a cargo de las entidades territoriales, por cuenta de sus empleados públicos, y por pensiones, cuotas partes y bonos pensionales, llegaban en 1999 a los 50.6 billones, equivalentes a un 34% del PIB del momento. Pero entre una tercera parte y la mitad de ello podría estar constituido por bonos que ingresarían al ISS y los fondos de pensiones, quizá muy principalmente al primero.³⁴ Ello implica que los déficits fiscales territoriales podrían contribuir en términos netos un 15% adicional del PIB del 2000 al déficit fiscal consolidado del país.

Empresas para estatales como la nacional de telecomunicaciones, TELECOM, algunas grandes empresas de servicios públicos locales (Acueducto de Bogotá, Empresas Públicas de Medellín, y otras), y empresas comerciales del Estado, que tenían en el pasado enteramente a su cargo las pensiones de sus trabajadores, tienen pasivos pensionales, que disminuyen los activos públicos del país quizá en aproximadamente un 5% del PIB del 2000. Las obligaciones debidas a convenciones colectivas por cuenta de beneficios extra legales, como son los casos ya citados de ECOPEPETROL, y el ISS empleador, así como bastantes más de menor tamaño, podrían tener pasivos pensionales hasta por otro 5% del PIB del mismo año. Pero en principio estos déficits no deben recaer en los fiscos nacional y territoriales, y solo gravan los valores netos de empresas que deberán pagarlos.

³⁴ Presentación del Ministro de Hacienda, Juan C. Restrepo, "El problema Pensional Colombiano ", en Debates de Coyuntura Social de Fedesarrollo, Junio de 2000.

Las garantías para las pensiones mínimas del Sistema de Ahorro no deberían hacerse exigibles sino cuando el retorno de largo plazo de las inversiones de los fondos sea suficientemente bajo, y si los perfiles de ingresos laborales son también bajos, planos o muy interrumpidos. Las garantías de pensión mínima para ahorro individual añadirían otro 7% del PIB de 2001 de costo fiscal por cuenta de la generación de transición y otro 12% por nuevos, habiendo consumido hasta otro tanto por cuenta de pensiones del sistema de prima media, que ya estarían contabilizados en los déficits correspondientes a dicho sistema. El flujo por cuenta de ahorro individual llegaría a 0.45% del PIB hacia 2055, pero después se estabilizaría cerca a 0.2% del PIB.³⁵

En suma, los déficits territoriales añadirían ciertamente otro 15% del PIB al déficit público pensional, y hasta del 10% del PIB si los pasivos pensionales de empresas estatales recaen en los fiscos. Y podría haber contingencias del orden de 7% del PIB por garantías de pensión mínima de la generación de transición y del orden de 0.2% del PIB por año por cuenta de nuevos en un estado estacionario.

5.4. El Ahorro en las cuentas individuales³⁶

Las contribuciones de los trasladados a los fondos de pensiones administrados por las AFPs y las de los nuevos afiliados a los mismos se acumulan junto con sus rendimientos en las cuentas individuales, y se pagan pensiones cuando se presenten los eventos de jubilación, invalidez o muerte. El panorama del sistema pensional se completa entonces con la apreciación de lo que acontece con el Valor de los Fondos del Sistema de Ahorro Individual, como resultado de dichos procesos de acumulación y pagos de pensiones.

Para esta descripción, se acude a los resultados de otro modelo complementario que simula el comportamiento de los fondos de pensiones y las rentas que pagan las aseguradoras en el Sistema de Ahorro Individual.

La población inicial se evoluciona año a año, de acuerdo con las probabilidades de muerte e invalidez, y por la adquisición del derecho a una pensión por vejez. La población restante envejece y acumula semanas cotizadas al régimen de acuerdo a la tasa de fidelidad que se utilice. Los afiliados que no se pensionan, cotizan al régimen de acuerdo a los salarios estimados y la carrera salarial que sigan de acuerdo a su género, antigüedad y nivel de salarios.

Los pensionados de cada año son evolucionados durante todo el horizonte de simulación. Los fenómenos más importantes de esta simulación son la muerte del pensionado y el agotamiento de su cuadro de sobrevivientes y la transferencia de la modalidad de retiro programado a la de renta vitalicia. En todos los casos en los que un afiliado escoge inicialmente una pensión por la modalidad de retiro programado, se verifica año tras año, si la mesada resultante es mayor a la que se obtendría bajo la modalidad de renta vitalicia. Cuando la verificación resulta negativa, la pensión pasa a la modalidad de renta vitalicia y se genera una transferencia del saldo de la cuenta a una aseguradora. También se simula el eventual agotamiento de las cuentas individuales y los correspondientes pagos por parte de la Nación en el caso de la garantía estatal de pensión mínima

³⁵ Se supone un rendimiento de los fondos de 6% real anual, y se emplea una tasa de descuento de 4% anual. La fidelidad de cotización sería del 70% para cotizantes activos y 40% para inactivos. Se exigen 1150 semanas para lograr la garantía de pensión mínima, a los 62 años para hombres y 57 para las mujeres. Se supone que los salarios crecen 1% real anual. La afiliación de nuevos seguiría el patrón actual de crecimiento del régimen de ahorro hasta el 2012, y luego crecería igual que la ocupación total. Se suponen distribuciones de nuevos por edades, rangos de salarios y salarios iniciales semejantes a las actuales. Nuevos y actuales afiliados se distribuyen y evolucionan a lo largo de varios senderos de crecimiento de salarios, según lo cual requieren (o no) la garantía de pensión mínima. El modelo ha sido desarrollado por J.C. Parra, y se presenta junto con los resultados en "SIMCRAI: Modelo de Simulación para Colombia de Régimen de Ahorro Individual", informe de Fedesarrollo para ASOFONDOS, Julio de 2001.

³⁶ Sección basada en J.C. Parra "SIMCRAI: Modelo de Simulación para Colombia de Régimen de Ahorro Individual", informe de Fedesarrollo, para ASOFONDOS, Julio de 2001.

de vejez. La población inicial se incrementa con nuevas afiliaciones, que pueden estar relacionadas a un crecimiento porcentual anual de la población afiliada a los fondos o a un porcentaje de la población ocupada.

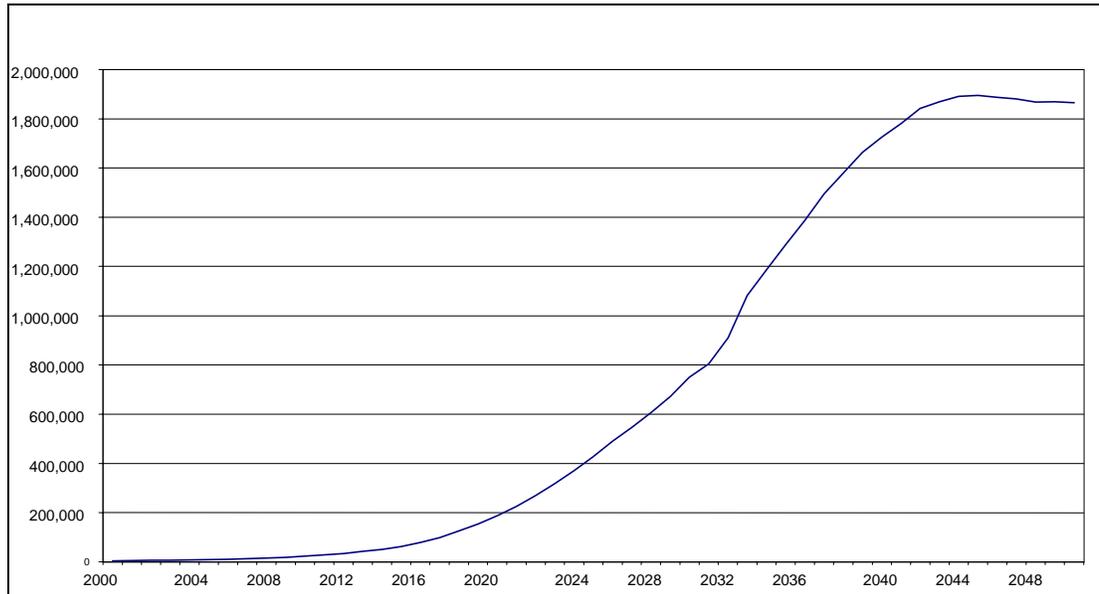
A los fondos privados ingresan cotizaciones, rendimientos financieros, bonos pensionales, los giros de la Nación para pensiones mínimas, y los capitales de quienes optan por retiros programados. Y sus egresos consisten en pagos de pensiones por retiro programado y por pensiones mínimas (hasta que se vuelven rentas vitalicias), giros para rentas vitalicias, devoluciones de saldos para quienes no acceden a pensiones, y saldos girados a la nación para garantías de pensiones mínimas, cuando haya lugar. En forma análoga, las aseguradoras tiene ingresos por primas, rendimientos financieros, giros de las AFPs por conversiones de retiro programado a renta vitalicia, capitales por selección inicial de rentas vitalicias, y los saldos de cuentas sin sobrevivientes; y tienen gastos por pagos de pensiones de rentas vitalicias, “ errores” del cálculo actuarial por excesos de longevidad y tasas de retorno de las inversiones inferiores a las utilizadas para los cálculos de las rentas vitalicias, así como lo que deben pagar para completar los capitales necesarios de invalidez y sobrevivencia. AFPs y aseguradoras además incurren en gastos administrativos.

Los principales supuestos de estos cálculos han sido:

- Tasas de rendimiento real de las inversiones de los fondos que descienden gradualmente desde un 10% real en el 2001, hasta estabilizarse en 6% real desde el 2005.
- Crecimiento del PIB que llega a 4% o a 4.5% real en el 2002 y se estabiliza en ese nivel.
- Los afiliados iniciales, 3.425 millones, excluyen los que no han registrado aportes en sus cuentas, provienen en un 49% de traslados y 51% de incorporaciones de nuevos miembros de la fuerza de trabajo, y hay un 63% de “activos” que han aportado en los últimos 6 meses y 37% inactivos que no lo han hecho. Desde el 2001 ya no se consideran más traslados desde el ISS ni las Cajas. La afiliación de nuevos replica entonces hasta el 2012 el patrón histórico inicial, y luego se mantiene como proporción constante de la población ocupada.
- Los factores actuariales se calculan suponiendo como únicos sobrevivientes cónyuges cinco años menores (mayores) para el caso de los hombres (mujeres). Para las rentas vitalicias y valor de los seguros previsionales se emplean tasa de interés del 4% real anual, y para los retiros programados la tasa de interés de largo plazo de los fondos, 6% anual.
- Se estiman sendas salariales diferentes para los trasladados y los de nueva vinculación, hay sendas salariales baja, media y alta que siguen los que inicialmente ganan hasta 1.5 salarios mínimo, entre 1,5 y 3.5 salarios mínimos y más de tres salarios mínimos.
- Hay una fidelidad constante de contribuciones: 65% del tiempo para cotizantes activos y 40% para inactivos. Las jubilaciones se alcanzan a las edades de 65 y 62 años. 80% de las pensiones iniciales de vejez adoptan la modalidad de retiro programado, pero luego evolucionan hacia el 40%, mientras la renta vitalicia es preferida por el 80% de los pensionados por invalidez y sobrevivencia.

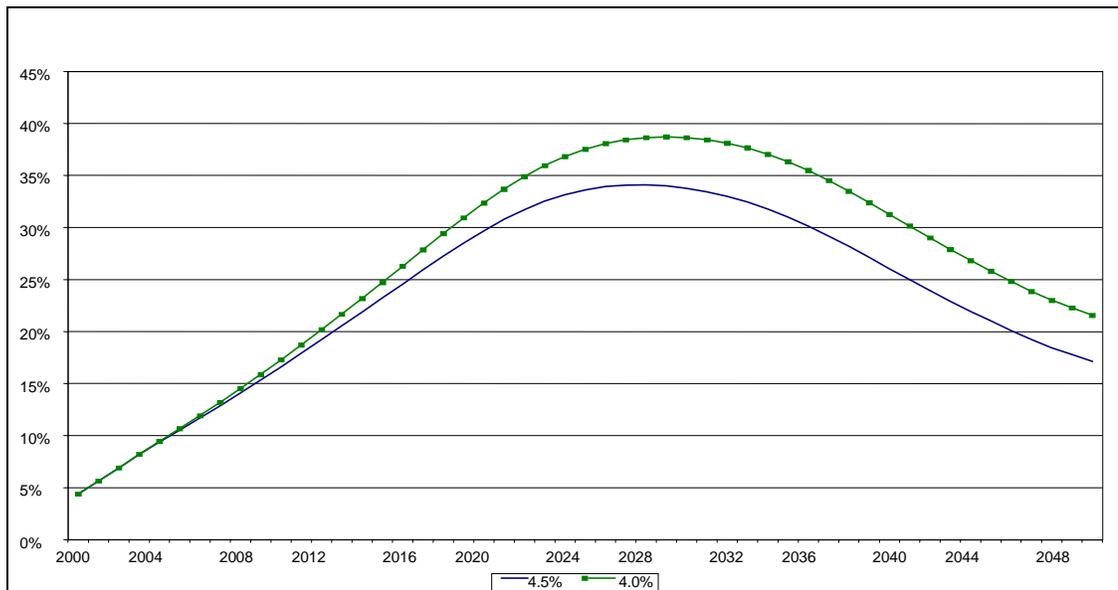
El siguiente gráfico ilustra la evolución prevista de los pensionados de los fondos de pensiones privados.

Gráfico 6
PENSIONADOS DE LOS FONDOS PRIVADOS



Según lo cual el valor de los fondos evolucionaría como sigue, como porcentaje del PIB, y según la tasa de crecimiento del mismo.

Gráfico 7
VALOR DE LOS FONDOS PRIVADOS
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Juan Carlos Parra, " SIMCRAI: Modelo de Simulación para Colombia de Régimen de Ahorro Individual", informe de Fedesarrollo para ASOFONDOS, Julio de 2001, páginas 19 y 18 respectivamente. (sic).

6. Las nuevas reformas

En los años recientes, particularmente desde 1996, Colombia ha experimentado un deterioro de las finanzas públicas, que se refleja en el paso de un déficit del gobierno central desde niveles inferiores al 1.2% del PIB entre 1990 y 1995, a cerca del 4% en cada uno de los años 96 y 97, 5% en 1998 y cerca al 6% en el 1999. La deuda del gobierno nacional central pasó del 12% en 1990 al 17% del PIB en 1997, pero durante 1998 y 1999 esa relación se incrementó en la significativa cifra del 5.7% cada año, y a fines del 99 ya alcanzó el 28,4% del PIB. La deuda pública total alcanza a un 35% del PIB. Hay varias causas, como las obligaciones e inflexibilidades del gasto generadas a partir de la Constitución del 91, el deterioro del crecimiento, algún efecto de aumentos en las tasas de interés, el deterioro de la base gravable, y dentro de ellas también podrían contarse las pensiones a cargo del presupuesto nacional, que no han sido fondeadas y han triplicado su participación en el PIB entre los años 1990 y 2000.

El deterioro general de las finanzas públicas y el crecimiento de las obligaciones pensionales a cargo del fisco, en parte por la transición hacia el sistema de capitalización, y en parte por crecimiento de las obligaciones no reformadas y sin transición notable de beneficios y ajuste de las pensiones reformadas del sector público, han motivado la discusión de una nueva ronda de reformas, principal pero no exclusivamente motivadas por causas fiscales. La defensa del ISS y de los intereses que se mueven en torno a dicha institución, y la preocupación por asegurar el pago de los generosos beneficios del sector público también han estado presentes en el debate.

A continuación se exponen las medidas puntuales que ajustarían los costos del sistema pensional, particularmente los del sistema de prima media, pero también los de las pensiones mínimas y las garantías correspondientes para el Sistema de Ahorro Individual, y los del costo de las contribuciones para los seguros de invalidez y muerte, tanto por causa general como por riesgos profesionales.

Estas alternativas de reforma han venido siendo analizadas y cuantificadas por un grupo de técnicos del gobierno y asesores que estudian el proyecto de reforma desde la perspectiva de el Ministerio de Hacienda y de Planeación Nacional³⁷. El Ministerio de Trabajo ha elaborado otras propuestas, y al momento de esta publicación, aún se espera una definición sobre lo que propondrá el Gobierno al Congreso y a otras instancias de concertación. Lo expuesto a continuación ha servido para alimentar el debate, en cuanto se orienta a la consolidación del esquema actual para hacerlo viable, eficiente y equitativo, sin efectuar transformaciones que también transformen el Sistema de Ahorro Individual. Ello no implica que éste no requiera mejoras, sino que se estima que no serían el eje de la proxima reforma pensional necesaria en Colombia, ya que en su mayoría podrían efectuarse por regulación; o porque implicarían otras consideraciones y cambios, probablemente necesarios, pero motivados por consideraciones bastante diferentes a las fiscales, sin perjuicio de que puedan tener también repercusiones de este tipo. Tal sería el caso, por ejemplo, de la centralización del sistema de información para las afiliaciones, o de cambios quizá convenientes en el esquema de cotizaciones, que lo hicieran más sensibles a las preferencias y necesidades de los afiliados y menos distorsionantes como formas de financiación de las pensiones.

6.1. Ajuste al régimen general de reparto, y definición de un único sistema general con un corto período de transición de beneficios

En primer lugar se requiere un ajuste gradual de los beneficios garantizados en el sistema tradicional de reparto (ISS y Cajas Públicas) hasta hacer converger los numerosos regímenes a uno general, cuyo periodo de transición no se extienda más allá del final de esta década.

El Cuadro 7 presenta en la primera columna los parámetros modificables dentro del sistema de Prima Media. En la segunda columna se muestra la situación actual de dichos parámetros y la tercera columna es un ejercicio ilustrativo en el cual se presenta una alternativa de lo que se debería hacer si no se quiere generar subsidios adicionales, y por tanto un mayor déficit, por cada persona nueva que entra al Seguro Social o al sistema de Prima Media.

Podría haber muchas combinaciones, pero aquella que ejemplifica lo que parece recomendable para detener la generación de nuevos subsidios, señala que el ajuste tendría que ser muy fuerte en edades de pensionamiento: tal como subirlas de 57 a 60 años para las mujeres y de 62 a 65 para los hombres; aumentar en 30% las semanas de cotización, y hacer una escala de incremento de las cotizaciones con topes bastante inferiores a los que existen en este momento. El equilibrio financiero es muy sensible a las edades de jubilaciones o a las semanas de cotización.

También vale la pena mencionar que en la medida que se endurezcan las condiciones de pensionamiento, se reducirá el acceso de personas de menos ingresos a pensionamiento tradicional, y por lo tanto lo más probable es que también será necesario compensar parte de los ajustes que se están haciendo al disminuir los subsidios para la población en general con algunos nuevos subsidios contra pobreza de quienes no logren cumplir los nuevos exigentes requisitos para jubilación, pero sí hayan cotizado por largos períodos, como los que ahora se exigen para lograr pensiones mínimas subsidiadas: del orden de las 1000 semanas.

³⁷ Los autores de este artículo, en mayor grado Ulpiano Ayala, se han contado entre estos asesores. Sin embargo, lo expuesto en este artículo no compromete al Ministerio de Hacienda, ni a Planeación Nacional, y mucho menos al Gobierno de Colombia.

Cuadro 7

AJUSTES PARA ELIMINAR LOS SUBSIDIOS PARA CADA NUEVO AFILIADO AL SISTEMA DE PRIMA MEDIA

Parámetros modificables para eliminar los subsidios para cada nuevo afiliado al sistema de prima media:	Parámetros definidos en la ley 100 de 1993	Alternativas
1. Elevar la edad de Jubilación	Las mujeres se jubilan a los 57 años y los hombres a los 62 años	Aumentar la edad de jubilación de las mujeres a 60 y los hombres a 65 años
2. Aumentar las semanas de cotización para acceder a la pensión de vejez	1.000 semanas de cotización	Aumentar a 1.300 semanas.
3. Reducir la tasa de reemplazo (T.R): Pensión/Ingreso Base de Liquidación. (I.B.L).	A las 1.000 semanas T.R. = 65%. Cada 50 semanas adicionales aumentan 2% hasta las 1200, y 3% entre 1200 y 1400, con un tope de 85% de T.R.	A las 1.300 semanas: T.R.: 50%. Cada 50 semanas adicionales aumentan 2% entre 1300 y 1500 semanas, y 2.5% entre 1500 y 1800 semanas, con un tope de 73% de T.R.
4. Ajustar tasas de reemplazo de pensiones de invalidez		Para que no haya incentivo a pensión de invalidez en lugar de vejez.
5. Protección contra la pobreza	Quienes no cumplen condiciones obtienen sin embargo indemnizaciones sustitutivas y devolución de saldos o contribuciones, pero como sumas fijas.	La reducción de los que alcanzarían pensión mínima por el aumento en los requisitos, implica pensar necesariamente en nuevos subsidios contra pobreza, que deberían además contemplar pagos periódicos.

Fuente: Ley 100 y Modelo DNPENSION.

Una característica especialmente importante del ajuste requerido, ha de ser la de que se imponga un régimen uniforme de transición de beneficios que unifique en un plazo no mayor a 5 años los distintos regímenes que persisten. Es necesario promover alguna gradualidad en la transición, para evitar las arbitrariedades que resultarían de un ajuste abrupto en las condiciones de pensionamiento de diferentes regímenes aplicados a trabajadores que se pensionarán con un año de diferencia. El régimen inicial podría ser como el que rige para el ISS, y evolucionaría en unos diez años hacia un régimen sin subsidios como el ya ilustrado.

Un ejemplo de lo que podría ser una transición de beneficios de Prima Media se ilustra en la tabla siguiente, que muestra lo que se simulará luego, para dar idea del impacto de las reformas de este tipo.

Si se tiene en cuenta que los jóvenes y nuevos afiliados ya no están ingresando al ISS, pese a los beneficios garantizados y subsidiados, el ajuste de los beneficios de largo de plazo del sistema de Prima Media probablemente afectaría efectivamente a pocos, y para lo que serviría más sería como referencia para la transición de beneficios. Es posible que no haya un traslado adicional de pensiones hacia los fondos de pensiones, excepto por empleados públicos que por ahora disfrutaban de beneficios generosos.

UNA PROPUESTA ILUSTRATIVA DE TRANSICIÓN PARA EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

Hombres										
Edad (abril 1/94)	Edad de Pensión	Semanas	Monto de Pensión	Monto de la pensión y aumento por cada 50 semanas adicionales de cotización						
50	60	1000	75%	3.0	1250	90%				
48-49	61	1050	70%	3.0	1300	85%				
46-47	62	1100	65%	2.5	1350	77,5%	2.5	1500	85%	
44-45	63	1150	60%	2.5	1400	72,5%	2.5	1600	82,5%	
42-43	64	1200	55%	2.0	1450	65%	2.5	1700	77,5%	
41 o menos	65	1300	50%	2.0	1500	58%	2.5	1800	73%	
Mujeres										
Edad (abril 1/94)	Edad de Pensión	Semanas	Monto de Pensión	Monto de la pensión y aumento por cada 50 semanas adicionales de cotización						
45	55	1000	75%	3.0	1250	90%				
43-44	56	1050	70%	3.0	1300	85%				
41-42	57	1100	65%	2.5	1350	77,5%	2.5	1500	85%	
39-40	58	1150	60%	2.5	1400	72,5%	2.5	1600	82,5%	
38-39	59	1200	55%	2.0	1450	65%	2.5	1700	77,5%	
36 o menos	60	1300	50%	2.0	1500	58%	2.5	1800	73%	

Fuente: Modelo DNPENSION.

El régimen actual del ISS pensiona a los hombres a los 60 años y las mujeres a los 55, tras 1000 semanas de cotización, y lo hace con un reemplazo que va del 75% a las 1000 semanas hasta 90% a las 1250, aumentando 3% por cada 50 semanas adicionales a las mil. El régimen más común del sector público otorga pensiones de 75% a las 1000 semanas, pero a los 55 años, y en algunos casos a los 50 para mujeres. Lo que se sería una transición gradual unificada, que afectaría a los hombres que en el 2002 tengan entre 50 y 57 años y a las mujeres entre 45 y 53 años. para que a partir del 2011 ya todos se estén pensionado con los parámetros de 65 o 60 años de edad, 1300 semanas de cotizaciones, y tasas de reemplazo que serían de 50% por las 1300 primeras semanas, 2% adicional por cada 50 semanas adicionales hasta las 1500, y 2.5% por cada 50 semanas adicionales hasta las 1800, hasta un tope de 73% o 20 salarios mínimos.

6.2. Ajustes en contribuciones

Otro ajuste posible consiste en aumentar cotizaciones. Sin embargo, en la medida que ello implique aumentar impuestos de nómina no sería recomendable en la actualidad en Colombia, debido a su efecto en el empleo y la competitividad de la economía. Más bien podría pensarse en trasladar otros impuestos de nómina actuales para financiar las pensiones de la Seguridad Social, pero habría que desmontar los programas correspondientes. Tampoco convendría tener cotizaciones diferentes entre subsistemas.

Sin embargo, ajustar cotizaciones cada vez que haya problemas fiscales y problemas de equilibrio financiero en uno de los subsistemas podría sentar un mal precedente y afectar la credibilidad de todo el sistema. Las cotizaciones ya están fijadas en un nivel que asegura el cumplimiento de unas metas pensionales razonables para el Sistema de Ahorro Individual, un sistema autosuficiente, y donde los subsidios se dedicarán exclusivamente para la gente más pobre. Para pagar los déficits fiscales sería mejor, y en todo caso indispensable, gravar más a los más pudientes antes que redistribuir los impuestos sobre la nómina.

6.3. El ISS

En razón del desequilibrio persistente entre contribuciones y beneficios ya analizado, el ISS no debería promover afiliaciones de nuevos miembros, ni traslados de otros fondos mientras no tenga lugar la nueva reforma pensional. Lo que así se logra, como ya se ha argumentado, es aumentar el déficit de largo plazo. La propaganda promocional para la afiliación al ISS-pensiones, no toma en cuenta la generación de subsidios que serán difíciles de solventar.

La misión principal del ISS- pensiones debería ser asegurar y estabilizar la transición que ya está en proceso hacia un sistema basado en el Ahorro Individual, particularmente absorbiendo la opción de prima media para los empleados públicos, que no ha sido una tarea principal hasta ahora. El Seguro Social tiene que asegurar un buen sistema de pensiones por lo menos por 20 años más para los cerca de 2 millones de afiliados del sector privado y cerca de 500 mil a 600 mil más del sector público, que han optado o van a optar por el régimen de Prima Media.

Existe por lo demás una confusión con el estatus organizacional actual del Seguro Social. El ISS Pensiones depende de subsidios, y por lo tanto no conviene que tenga el estatus actual como empresa comercial del Estado. Es necesario buscar una estructura particular apropiada a lo que está haciendo, estableciendo relaciones laborales normales con sus trabajadores, para lo cual también hay que resolver el problema del pasivo pensional a cargo del ISS- empresa por prestaciones superiores a las básicas legales, pasivo que está siendo financiado con las cotizaciones.

También cabe preguntarse sobre posibles impedimentos a la entrada de nuevos afiliados al ISS. Ello no parece necesario, y podría ser motivo de oposición a los ajustes por parte de quienes se han visto más favorecidos por los defectos de la reforma del 93: los empleados públicos con regímenes excepcionales o favorecidos, o no transparentes, y que pueden ejercer más influencia política para preservarlos. Pero por lo mismo, y en la medida que ello ocurra, puede llegar el caso para limitar el acceso de nuevos participantes, particularmente si conllevan desequilibrio financiero de largo plazo.

6.4. Traslados entre sub-sistemas

La ley 100 permite traslados entre subsistemas con tal de que tengan lugar con frecuencia superior a tres años. Ello permite afiliación inicial a los fondos y traslado al ISS en caso de que los primeros no logren el alto nivel garantizado del segundo, lo que conlleva efectos negativos sobre las reservas del ISS, o del fisco. La recomendación sería que los traslados fueran posibles solamente al comienzo de la carrera laboral pero no durante todo el tiempo. Esta es además una recomendación de urgencia, ya que si bien no se han presentado los traslados especulativos, sería difícil impedirlos o restringirlos una vez se hayan consolidado expectativas sobre los mismos.

6.5. Pensiones mínimas y garantías para pensiones mínimas

La ley 100 establecía que el nivel de las pensiones mínimas del sistema sería igual al salario mínimo vigente, y que su poder adquisitivo se mantendría constante mediante el procedimiento de su actualización al comienzo de cada año según el IPC del período anterior. Una sentencia de la Corte Constitucional estableció posteriormente que el ajuste se haría según la máxima variación entre la del IPC y la del salario mínimo.

Esto tiene el inconveniente de atar la determinación de los salarios mínimos a las pensiones mínimas y a las correspondientes garantías estatales. El objetivo de las pensiones y garantías mínimas es proteger contra la pobreza, algo que sólo cuenta parcialmente dentro de una política de salarios mínimos.

Por otra parte, las pensiones mínimas de vejez se alcanzan mediante un mínimo de semanas de cotización, después de las cuales no queda incentivo para cotizar. Su nivel actual, como el del salario mínimo colombiano, son relativamente altos: representan un 55% del salario medio de cotización al ISS, encontrándose además entre las más altas de la región latinoamericana.

Una propuesta sería entonces:

- Desatar la fijación de pensiones de la de salarios mínimos. Las primeras podrían establecerse al nivel del salario mínimo del año específico de reconocimiento de la pensión y mantenerse constante en ese nivel en términos de poder adquisitivo. Ello evitaría la tendencia a no reconocer incrementos reales del salario mínimo, por el impacto fiscal que causa en los pagos por pensiones.
- Graduar la pensión mínima de vejez y las garantías de pensión mínima de acuerdo con el número de semanas cotizadas. Ejemplo: 100% del salario mínimo de 1999 por las 1300 primeras semanas de cotización, más un 1% por cada 50 semanas adicionales a las 1300, tentativamente.

Ciñéndose a los dictámenes constitucionales, en el caso en el que las pensiones mínimas deban igualar a los salarios mínimos y se requiera elevar los requisitos para las pensiones para mantener la solvencia del sistema, habrá muchos pobres que no obstante haber cotizado por periodos entre 1.000 y 1.300 semanas, no van a alcanzar las pensiones mínimas. En tal caso serán necesarios subsidios que no adopten la forma de pensión o de complemento de la misma. Podría mejorarse, por ejemplo, una figura que ya existe: la indemnización sustitutiva de la Prima Media o de los saldos devueltos de las cuentas de Ahorro Individual.

6.6. Regímenes exceptuados

La eventual incorporación de los maestros a un régimen general de pensiones definitivamente es conveniente, por razones laborales y de política educativa, ya que facilitaría su movilidad. Y por supuesto, también por razones de equidad, posibilitando desmontar el monopolio bilateral bajo el cual se efectúan las relaciones entre la organización de maestros y el gobierno nacional, que a su vez ha limitado el progreso de la descentralización y la autonomía escolar. Pero en ausencia de una reforma educativa, solo sería posible que ello tenga lugar para los nuevos maestros y para los que deseen optar voluntariamente por el régimen general.

Un desmonte súbito de las pensiones múltiples y su compatibilidad con los salarios, generaría una demanda de aumentos salariales que restringiría toda posibilidad de desarrollar una política de remuneraciones e incentivos que incida favorablemente en el desempeño de la educación pública, tal y como se requiere ahora que se desea implantar la evaluación y mejorar la calidad. Las pensiones temporales no se podrían cambiar por bonificaciones sin que afectaran excesivamente las pensiones definitivas. Por lo tanto, habría que contemporizar por un tiempo con las pensiones múltiples y su compatibilidad con salarios, mientras se van desmontando, y debe haber ajustes que vayan acercando progresivamente este régimen al régimen de ley 100. Todos los nuevos afiliados y aquellos que lo deseen voluntariamente, se incorporarían al sistema de Ley 100. Las contribuciones deberían elevarse desde ya a un nivel por sobre el 13.5%, más el 1% de solidaridad para los que contribuyan sobre 4 o más salarios mínimos, como corresponde a los beneficios recibidos.

En el caso de la fuerza pública, debería haber una mayor contribución de la Nación a las cotizaciones. Por su parte, las contribuciones de los afiliados deberían tener una base completa, incluyendo todos los haberes, con el fin de mejorar la relación con los beneficios recibidos. Debe haber sistemas completos de pensiones para los soldados profesionales. Se debe revisar el sistema

de pensiones de muerte para los antecesores de los soldados y conscriptos muertos en combate, para que se tomen en cuenta las características individuales, en lugar de las indemnizaciones uniformes que ahora se otorgan. Esto implica en particular que no haya, a diferencia del caso de los maestros, un régimen de integración de las Fuerzas Armadas, ni siquiera en el largo plazo, al régimen de ley 100.

El caso de las Fuerzas Armadas requiere un régimen especial. Las pensiones de oficiales y suboficiales de carrera deben ser definidas por beneficios y no por contribuciones, por lo cual el régimen no debería integrarse al régimen general. Esto no implica que se excluya, sino que más bien podría convenir un sistema de cuentas individuales, fondeado parcialmente, y con subsidios complementarios para las pensiones de los grados mayores y para los casos en los cuales haya una alta relación entre los períodos de pensionamiento y contribución. Los retirados tempranamente recibirían el saldo de su cuenta de ahorro individual, para continuar cotizando y formando pensiones en el régimen general. Esto ya está incipiente en el sistema de reconocimiento de bonos de pensiones que se está aplicando en este momento, pero se mejoraría con las cuentas individuales, lo cual también contribuiría al manejo de las reservas y se restringiría la excesiva dependencia fiscal. El manejo de cuentas individuales y la administración de las inversiones podrían contratarse con administradores privados mediante licitaciones que minimicen los costos administrativos.

6.7. Tributación

En Colombia no se gravan las contribuciones, pero sí se exceptúan del impuesto sobre la rentas las pensiones por debajo de 50 salarios mínimos. Para financiar los déficits pensionales, y por razones de equidad y racionalidad del sistema tributario, sí se deberían gravar las pensiones, de la misma manera y forma integrada con el resto de las rentas. Más que un incentivo al ahorro, se ha creado un escape tributario.

La reforma del 93 elevó sustancialmente las cotizaciones a la Seguridad Social, y con ello las cargas sobre la nómina. Ello ha incidido sobre el empleo y el grado de formalización de la economía, particularmente porque no se acompañó con disminuciones en los impuestos sobre la nómina que financian programas que no guardan relación con los beneficios recibidos por los trabajadores. Las contribuciones para Seguridad Social se aumentaron del 16% hasta el 28% de los salarios, y con ello las cargas sobre la nómina del 37% al 46%, que están así entre las más altas de la región. Está así pendiente una racionalización y probable disminución de los impuestos sobre la nómina, y la consiguiente reestructuración y refinanciación de los programas sociales y laborales financiados con ellos.

6.8. Los bonos pensionales

Los bonos se idearon para que quienes se trasladen desde el sistema de reparto y se pensionen en el de Ahorro Individual completen el capital para alcanzar pensiones como las de Prima Media. Pero en la Ley 100 no se exige, para acceder al bono, que se completen las condiciones de pensionamiento, y el bono se suma a los saldos devueltos de las cuentas individuales. Como dicho bono supera a las cotizaciones efectuadas antes del traslado a los fondos, se entrega un subsidio que no incentiva cumplir condiciones de pensionamiento. Esta situación puede ser muy costosa fiscalmente. Los bonos deberían pagarse sólo cuando hay pensionamiento, y a los saldos de las cuentas de ahorro sólo se deberían sumar las cotizaciones realizadas antes del traslado a los fondos.

6.9. Solidaridad pensional

Los subsidios cruzados del 1% del ingreso de los que cotizan sobre 4 o más salarios mínimos se destinan en principio a apoyar temporalmente las cotizaciones de los pobres. Pero la focalización no se ha hecho para mejorar las probabilidades de pensionamiento, sino a veces con criterio populista y de corto plazo. Se están acumulando los recursos. Los subsidios no pueden emplearse ahora para acceder al sistema de Ahorro Individual.

La ley debería precisar mejor el criterio de los subsidios, particularmente para hacerlos efectivos para completar requisitos de pensionamiento, en vez de estimular afiliaciones que probablemente no conduzcan a pensiones; y también permitir apoyo a contribuciones al sistema de Ahorro Individual; definir mejor la temporalidad y parcialidad de los subsidios; y permitir que los superávits financien garantías de pensiones mínimas. O durante un cierto tiempo de transición, que también financien subsidios para las indemnizaciones sustitutivas y devoluciones de saldos de quienes hayan contribuido por más de 1000 semanas pero no alcancen las 1300.

No parece posible por ahora financiar del presupuesto nacional unas pensiones asistenciales para *todos* los pobres de más de 65 años o para los inválidos pobres, ni tan siquiera al nivel de medio salario mínimo. La ley 100 ya contempla dichas pensiones asistenciales, pero no bajo la forma de un derecho para todos los que cumplan los requisitos, sino como desarrollo de un programa que contaría además con cofinanciación de los entes territoriales. En tal forma ha operado el programa REVIVIR, que alcanzó hacia 1997 unos 120 mil beneficiarios, pero que se ha venido desmejorando. Valdría la pena recoger la experiencia, enmendar defectos y mejorar focalización, y también asignar sustanciales recursos de presupuesto nacional y permitir uso de las transferencias a las entidades territoriales para dicho propósito.

También es necesario elaborar un contrato con los administradores del subsidio que los premie y obligue a focalizar, aumentar transparencia y responsabilidad, y al mejor manejo de los recursos de inversión, de lo cual se carece en el momento actual.

6.10. Otros asuntos de la reforma

Se requieren también importantes ajustes en materia de invalidez, sobrevivencia y riesgos profesionales para reducir redundancia en contribuciones, eliminar arbitrajes entre riesgos comunes y profesionales y mejorar el sistema de calificación de invalidez y las carencias para las pensiones de invalidez y para sobrevivientes. Todos estos ajustes pueden llegar a reducir indirectamente los costos fiscales pensionales.

Los saldos de las cuentas de ahorro individual y las contribuciones acumuladas (junto con algunos rendimientos imputados) en el de Prima Media deberían poder ser empleados para financiar parte de las pensiones de riesgos profesionales, en caso que éste sea el origen de la invalidez o muerte prematura. Actualmente se devuelven dichos saldos, y con ello se hace necesaria una mayor contribución para los riesgos profesionales. Por otra parte, el sistema de calificación de riesgos en caso de invalidez o muerte de afiliados parece estar sesgado en favor del sistema de riesgos profesionales, porque a las entidades prestadoras de servicios de salud se les facilita más el cargarlas al sistema general de pensiones. El sistema de remuneración y las responsabilidades de los miembros de las juntas de calificación de invalidez no han propiciado la eficiencia y premian el intervencionismo, y por lo tanto se ha propuesto que en primera instancia clasifiquen y califiquen las aseguradoras, y que las juntas actúen como instancias de revisión y apelación, con remuneración independiente de los casos y con responsabilidades similares a las de los funcionarios públicos.

Por otra parte, también se ha visto la necesidad de aumentar los períodos de carencia de los beneficios de invalidez y sobrevivencia, ya que los actuales facilitan la afiliación con selección adversa, y no propician suficientemente la continuidad de las contribuciones.

El Sistema de Ahorro Individual también requiere una serie de mejoras significativas con el fin de reducir los costos de administración, mejorar la competencia por rentabilidad y productos, e incrementar la transparencia. Pero la mayoría de los ajustes a este sistema pueden hacerse por la vía de cambios regulatorios, sin necesitar modificaciones en la Ley de pensiones.

6.11. El impacto de las reformas sobre los costos fiscales del sistema pensional

Utilizando el modelo DNPENSION de Planeación Nacional también se han hecho estimaciones del impacto fiscal de las reformas paramétricas al sistema pensional, las que modifican las edades de jubilación, períodos requeridos de cotización y las fórmulas de reemplazo, tanto en el largo plazo como durante la transición, como se han sugerido en secciones anteriores.

Las características principales de esta reforma serían entonces:

- Aumento de 1% en la tasa de cotización.
- Traslados entre subsistemas permitido solo durante los diez primeros años de afiliación.
- Los nuevos afiliados se pensionarían a los 60 o 65 años de edad, tras 1300 semanas de cotización, y obtendrían un reemplazo de 50% a las 1300 semanas, 2% adicional por cada 50 semanas adicionales hasta las 1500, y 2.5% por cada 50 semanas entre las 1500 y 1800, con un tope de tasa de reemplazo del 73%.
- Ajuste de las tasas de reemplazo de las pensiones de invalidez y muerte para que sean compatibles con las de las pensiones de vejez.
- La garantía de pensión mínima se alcanzaría a los 60 o 65 años, tras 1300 semanas de cotización.
- El esquema de transición de beneficios presentado en el cuadro 9.

Una reforma posible al fondo de los Maestros contendría:

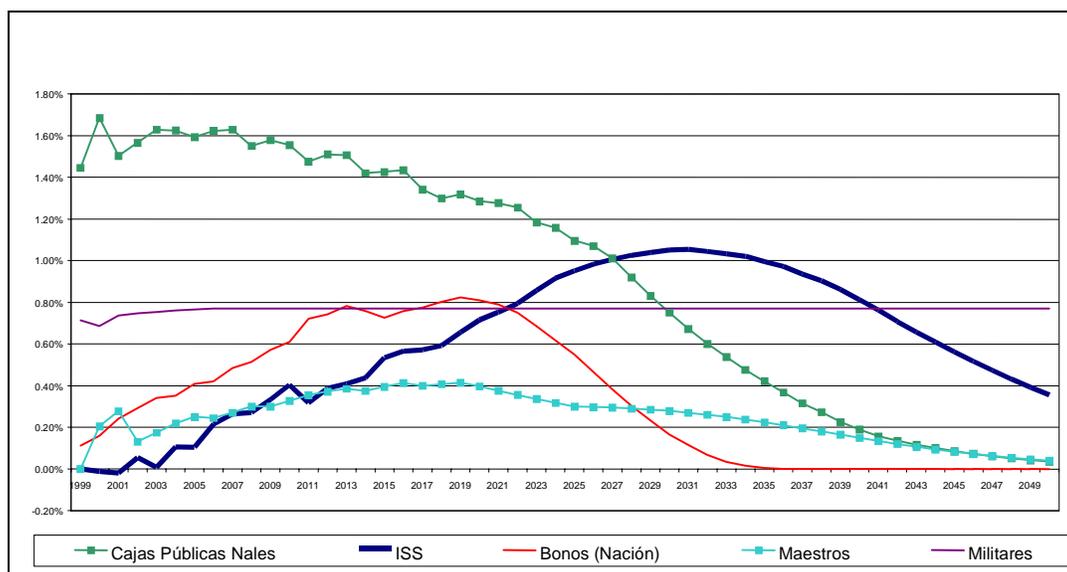
- Aumento de las cotizaciones para pensiones del 3% al 16.5%
- La edad de jubilación pasaría gradualmente de 65 a 60 años.
- La edad para acceder a las pensiones simultáneas con trabajo se modificaría gradualmente. No se ha estimado todavía el efecto de una reforma al régimen de las Fuerzas Armadas³⁸.

La gráfica y tabla siguientes ilustran los resultados fiscales de la reforma pensional.

³⁸ Es posible que una reforma del régimen para las fuerzas armadas no llegue a reducir los costos fiscales, puesto que hay carencias notables para ciertos grupos como los de los conscriptos y soldados profesionales, y también porque por lo menos en unas décadas próximas se necesite un mayor pie de fuerza, o al menos uno cuyo costo crezca como la economía del país.

Gráfico 8

DÉFICITS FISCALES PENSIONALES CON LA NUEVA REFORMA SUGERIDA EN EL TEXTO



Fuente: Juan Carlos Parra, "SIMCRAI: Modelo de Simulación para Colombia de Régimen de Ahorro Individual", informe de Fedesarrollo para ASOFONDOS, Julio de 2001, páginas 19 y 18 respectivamente. (sic).

Nota: Déficit operacional no financiado del Sistema General de Pensiones como % del PIB. Escenario con reforma Modelo DNPENSION-DEE.

Cuadro 9

PRINCIPALES DÉFICITS PENSIONALES RESULTANTES DE LA REFORMA

Entidad / Rubro	Déficit en valor presente como % del PIB
ISS	31.19
Cajas Públicas Nacionales	46.73
Bonos Pensionales a cargo de la Nación (tipo A)	17.14
Fondo del Magisterio	12.59
Fuerzas Armadas y Policía Nacional	38.83
Total SGP	146.48

Fuente: J.C. Parra, "DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano", Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.

El déficit pensional agregado, y a cargo del gobierno nacional, se reduciría en 45.9% del PIB del 2000, por efecto de esta reforma: lo cual equivale a cerca a una tercera parte del déficit que se presentaría sin reforma.

El mayor efecto se produciría en el déficit del ISS, cuyo valor presente disminuiría casi a la mitad, y en un 29.55% del PIB; y que apenas llegaría a un máximo de 1,1,% del PIB en el año 2030, lo cual es también cercano a la mitad del flujo máximo alcanzado sin reforma.

El déficit de las Cajas nacionales bajaría apenas en 8,73% del PIB, aunque la reducción se concentraría muy convenientemente en los años iniciales, en los cuales no se permitiría el crecimiento adicional del déficit por cuenta de esta parte del sector público. El ajuste en este frente se ve restringido porque ya pesan demasiado las obligaciones en curso de pago, porque hay una concentración de pensionamiento en los años más próximos y una restricción de ajustes graduales que no se pueden iniciar inmediatamente. Probablemente pueda haber una subestimación del efecto sobre el sistema de Cajas del sector público, ya que no se ha podido tomar en cuenta la variedad de

regímenes de transición existentes bajo Ley 100, ni la manera como la unificación permitiría controlarlos y evitar corrupción.

En sus propios términos también sería muy significativa la reducción del déficit del Fondo Prestacional del Magisterio, 6.89% del PIB que representan un 35% del déficit sin nueva reforma.

La nueva propuesta de reforma suspendería ante todo la generación de más pasivo pensional del régimen general, pero no dispone ya de mucho margen para reducir los costos de la transición, ni por supuesto, tampoco las obligaciones en curso de pago. Esto se constata con el ejercicio siguiente que ilustra las limitaciones de la reforma de beneficios.

6.12. El margen para reformar y el alcance de la reforma

Se examina a continuación la evolución de la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y pago de pensiones, con y sin las nuevas reformas, para tres grupos de afiliados y pensionados al ISS y las Cajas Públicas:

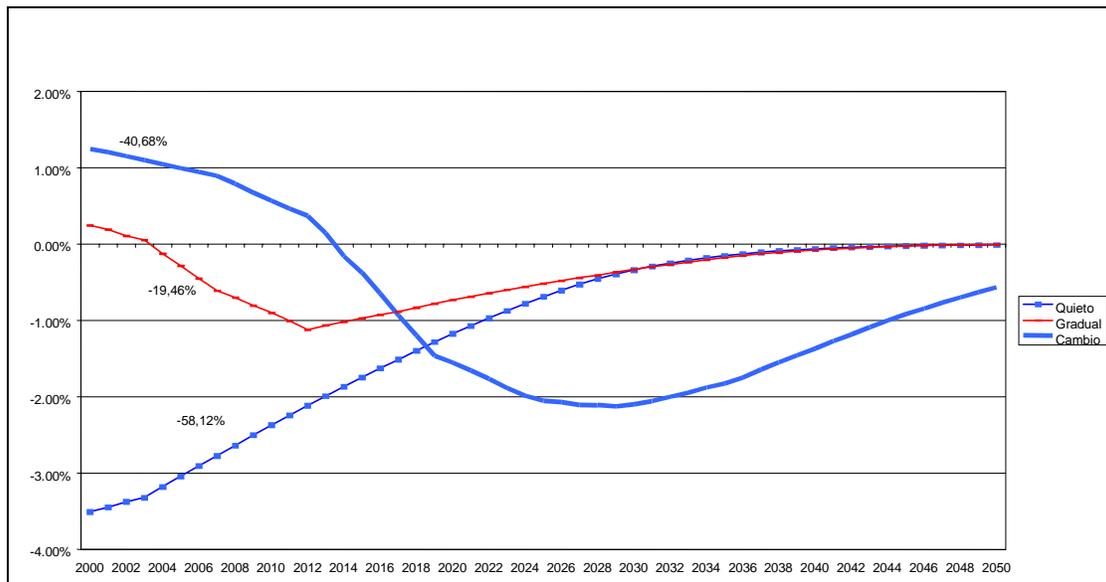
1. Los pensionados o afiliados con derecho a pensión en el 2000, y los afiliados a los cuales una nueva reforma ya no podría cambiarles las reglas del juego por estar cercanos a jubilación: grupo que en la nueva propuesta de transición está constituido por quienes en ese año tenían más de 55 años los hombres y 50 las mujeres.
2. Aquellos que someterían a la transición de beneficios: hombres entre 47 y 55 años y mujeres entre 41 y 49 más años en el 2000.
3. Los afiliados que estarían sujetos al nuevo régimen de beneficios: mujeres menores de 41 años y hombres menores de 47 años en el 2000.

El balance anual de cada uno de estos grupos, si no se efectuara la nueva reforma, sería el mostrado en la gráfica 9, que también presenta el valor presente de los déficits correspondientes³⁹. El primer grupo, por supuesto, generaría todo el tiempo déficits porque los pensionados ya no contribuyen y los activos lo harán por muy pocos años. El segundo grupo, de transición, alcanza a generar superávits en unos pocos años iniciales, pero su balance es casi todo el tiempo negativo. Los más jóvenes acumulan superávits hasta tanto comiencen a jubilarse, pero ello no es suficiente para producir un equilibrio de largo plazo.

La nueva reforma ya no podrá afectar el déficit causado por el primer grupo, algo a los de transición, y totalmente a los que no serían sujetos de ésta. El efecto de la propuesta de reforma se muestra en el gráfico 10, para cada uno de los grupos mencionados.

³⁹ Nótese que se excluyen los maestros y personal de fuerzas armadas, y que tampoco son relevantes para este ejercicio los bonos pensionales, porque se ha supuesto que no los afectaría la nueva reforma. Los déficits suman 118.6% del PIB monto que difiere ligeramente del mencionado antes para estos caso, 116.9% del PIB, porque para este ejercicio no se ha hecho una proyección de corto plazo de los déficits de las Cajas que empaten con las tendencias que venían actuando antes del 2000.

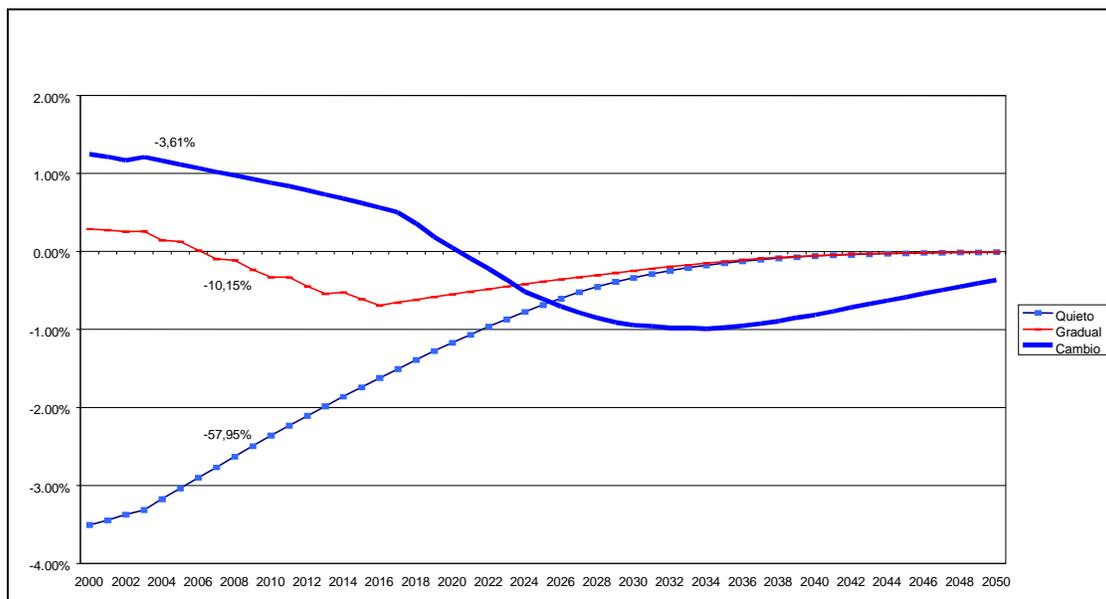
Gráfico 9
DÉFICITS OPERACIONALES CORRESPONDIENTES A DIVERSOS GRUPOS SEGÚN PUEDAN SER AFECTADOS POR NUEVAS REFORMAS. ESCENARIO BÁSICO, SIN REFORMA



Fuente: J.C. Parra, “ DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano”, Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.

Nota: Cotizaciones - Pensiones como % del PIB - Escenario básico. Modelo DNPENSION – DEE. Los títulos “quieto, gradual, y cambio” se refieren respectivamente a los tres grupos señalados en los numerales del segundo párrafo de esta sección.

Gráfico 10
DÉFICITS OPERACIONALES CORRESPONDIENTES A DIVERSOS GRUPOS SEGÚN PUEDAN SER AFECTADOS POR NUEVAS REFORMAS. ESCENARIO CON NUEVAS REFORMAS



Fuente: J.C. Parra, “ DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano”, Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.

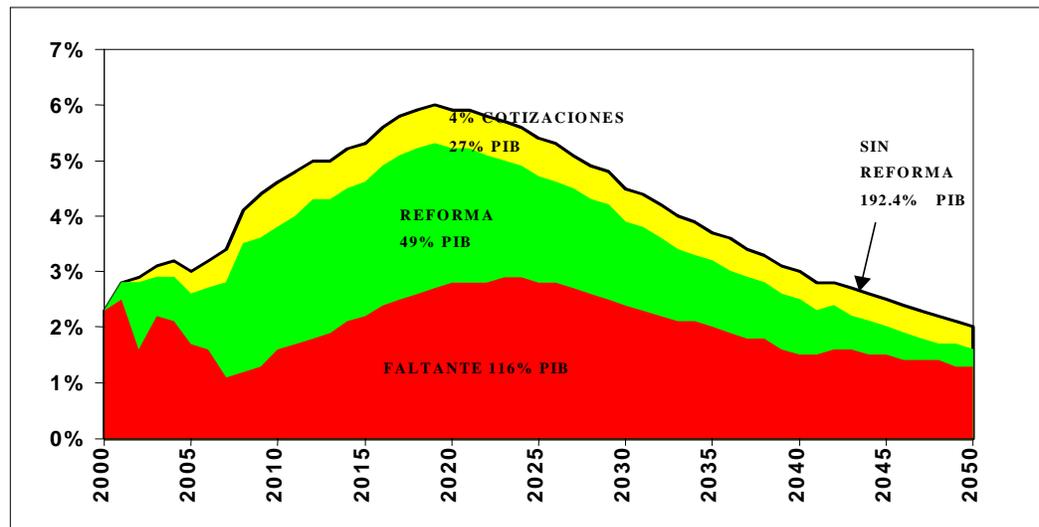
Nota: Los títulos “quieto, gradual, y cambio” se refieren respectivamente a los tres grupos señalados en los numerales del segundo párrafo de esta sección.

En este caso casi se logra equilibrio de largo plazo entre cotizaciones y beneficios para el grupo al cual se aplicaría el nuevo régimen de beneficios de largo plazo. Se comprueba así que la selección de parámetros es adecuada para que produzcan ese efecto. Este grupo produce superávit hasta el 2019, el cual se absorbe luego para pagar sus pensiones. El grupo de transición genera un déficit de largo plazo algo menor que sin reforma. Y por supuesto, no se altera significativamente el déficit causado por los pensionados que ya no aportan cotizaciones y por los que aportan por un breve período antes de pensionarse.

Este ejercicio muestra que casi todo el margen de maniobra para reducir los costos fiscales del sistema de Prima Media se concentra en suspender inmediatamente los desequilibrios generados en el margen por nuevos afiliados y por los que no están sujetos a la transición de beneficios. A pesar de ser indispensable, el ajuste de beneficios para la generación de transición rinde un beneficio pequeño en términos de disminución del costo fiscal, aunque ello bien puede estar subestimado al no incluir los beneficios de eliminar corrupción y controlar mejor las liquidaciones de pensiones por estar sujetas a un sólo régimen. Sería inimaginable que se hiciera el drástico ajuste necesario para los excluidos de la transición, mientras se conservan todos los beneficios para los incluidos en ella. Por esta razón, ejercer el margen de reforma también implica el ajuste de la transición.

El impacto fiscal de la nueva reforma pensional sería apenas una reducción del valor presente del agregado a cargo de la Nación en 49% del PIB del año 2000. Si se pudieran aumentar los ingresos a través del traslado de 4 puntos de impuestos sobre la nómina el efecto sería un 27% del PIB. Con estas medidas, y frente a un pasivo de 192% del PIB, quedaría todavía un faltante pensional del 116% del PIB por financiar, fuera de lo que produciría la reforma pensional. Los perfiles temporales de cada una de estas medidas y del faltante se ilustran en la gráfica siguiente.

Gráfico 11
DÉFICITS PENSIONALES A CARGO DE LA NACIÓN Y CONTRIBUCIONES A SU FINANCIACIÓN



Fuente: Adaptado por los autores de una presentación hecha por la Unidad de Estudios Económicos del Departamento nacional de Planeación, elaborada con base en el modelo DNPENSION, Mayo de 2001

6.13. La deuda pensional y la sostenibilidad de las finanzas públicas

Cabe preguntarse si las nuevas reformas cumplen algún objetivo preciso de ajuste de los costos fiscales, aún sin entrar a cuestionar lo que puedan implicar para el bienestar y para la distribución del ingreso.

Se suele argumentar que los déficits no deben conducir a la insostenibilidad de las finanzas públicas, es decir a la violación de la restricción presupuestal intertemporal. Ante la imposición de los déficits pensionales sobre el balance del resto del sector público, la sostenibilidad exige que mediante ajustes en el mismo, bien sea por aumentos de impuestos o por reducción del gasto en otros rubros, se produzca un superávit primario (sin contar el pago de intereses) que compense aquellos déficits y los costos de su financiación temporal con endeudamiento.

Precisamente, algunos de los estudios sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas colombianas, hechos aún antes de la actual crisis fiscal, mostraban que los déficits pensionales tras la reforma del 93 desbordarían la capacidad de pago de deuda pública por parte de la economía colombiana⁴⁰. Otros estudios mostraban que los costos fiscales de la transición reducirían significativamente el ahorro doméstico, pese al incremento de ahorro privado en los fondos de pensiones, bajo supuestos razonables de financiación y previsión de los ajustes fiscales⁴¹. Para evitar dicho impacto negativo sobre el ahorro y el crecimiento, se enfrenta un agudo dilema entre reducir los costos fiscales pensionales y los de otras actividades, como la inversión pública para infraestructura, formar capital humano, y atender a los pobres. Dichos estudios se encuentran entre los principales fundamentos para requerir y emprender ahora una nueva ronda de reformas pensionales.

Las nuevas estimaciones de los costos fiscales del sistema pensional exceden las previsiones hechas anteriormente, particularmente por cuenta de los sistemas no reformados, y por la insuficiencia del ajuste en la reforma de las pensiones del sector público.

Habría entonces que constatar si la sostenibilidad se recupera con las medidas propuestas, y en caso contrario, estimar los requisitos de superávit primario en el resto de las finanzas públicas, mediante aumentos de impuestos o reducción de otros gastos públicos.

La financiación tampoco se define exclusivamente para cumplir la restricción presupuestal o equivalentemente, para asegurar la sostenibilidad; ya que de ella dependen también los efectos macroeconómicos y distributivos de largo plazo.

La política “óptima” de financiación, la que maximizaría el bienestar ponderado de todas las generaciones, involucra alguna combinación de ajuste fiscal cuyos efectos recaen en la generación

⁴⁰ Véase en particular el informe de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), tomo iv, sobre **Sistema Pensional y Deuda Pública**, página 77 y siguientes. Allí se estimaba que por efecto de la adición de los costos de la reforma pensional del 93 (que no son todos los costos fiscales pensionales) y de los intereses correspondientes, y suponiendo un superávit primario nulo en el resto de las finanzas nacionales, el querer refinarlos llevaría a que el saldo de la deuda del gobierno nacional se incrementaría del 15% (en 1995) al 20% del PIB en el 2003, 40% hacia el 2010, y 80% del PIB en el 2025, es decir se hacía explosivo. Para estabilizar la deuda en el 20% del PIB se requeriría un superávit primario en el resto de finanzas nacionales del orden de un 4% del PIB. La deuda podría estabilizarse en un nivel superior, pero ello aumentaría el costo de la financiación. Estas cifras no parecen servir de referencia útil para el análisis de la situación actual. Se mencionan solo para ilustrar la naturaleza del problema.

⁴¹ Ver U. Ayala, "Impacto de la reforma pensional sobre el Ahorro en Colombia", publicado por Skandia en **Pensiones, Ahorro y Mercado de Capitales**, Bogotá, 1997. En dicho trabajo se argumenta que en el caso de la reforma colombiana del 93, y por cuenta del excesivo costo de la transición, el impacto negativo sobre el ahorro doméstico durante la transición al sistema capitalizado, no se vería compensado por los efectos positivos de la reforma pensional sobre los mercados de factores, la productividad, el ingreso, y por esta vía indirecta también sobre el ahorro, como sí habría sucedido en Chile según lo ha argumentado R. Holzmann en " Pension reform, financial market development and economic growth: preliminary evidence for Chile", IMF Working paper WP/96/90 (1996).

de transición, y de endeudamiento para ser pagado por generaciones futuras, además de satisfacer los requisitos de sostenibilidad. La repartición de los costos entre generaciones incide además en los efectos de crecimiento en el largo plazo, ya que define cuándo se pueden hacer aumentos del ahorro y cuál es la generación que disfruta los beneficios de dicha inversión. No se podría imponer el pago de todos los costos o parte excesiva de ellos a la generación de transición, no sólo porque ello haría la reforma inconveniente en el sentido de Pareto, sino para su propia viabilidad política.

Pero en la medida que los costos recaigan en dicha generación, se permite más crecimiento, ingreso y ahorro para las generaciones futuras, o sea que se aumenta el crecimiento en largo plazo⁴², y por lo tanto hay conflicto entre la maximización del bienestar de las generaciones y la maximización del efecto crecimiento. La solución de dicho conflicto se logra sólo si la reforma tiene profundos y pronto efectos tempranos sobre el crecimiento, de manera que ello compense las pérdidas de bienestar de la generación de transición por haber asumido parte desproporcionada de los costos fiscales.

Estas últimas observaciones sirven entonces para señalar que no sólo se trata de reducir los costos fiscales para buscar la sostenibilidad de los déficits tras la reforma pensional, sino que además hay que definir la forma de financiación los mismos: alguna combinación de ajustes fiscales inmediatos en el resto de las cuentas públicas y de endeudamiento de largo plazo para repartir parte del costo a las generaciones futuras.

Este trabajo se ha ocupado de los costos fiscales pensionales, y de su reducción para viabilizar las reformas pensionales. Pero no se ha llegado todavía a constatar que los ajustes propuestos sean suficientes, ni a dimensionar los ajustes en el resto de las finanzas públicas que serían necesarios ante posible insuficiencia de las reformas pensionales. También hace falta diseñar la financiación: la oportunidad en el tiempo de los ajustes fiscales y de los aplazamientos mediante endeudamiento, para repartir la carga pensional entre generaciones, y con ello incidir en el crecimiento. En Colombia apenas se ha discutido el impacto de la reforma del 93 sobre la sostenibilidad, pero las nuevas reformas también requieren volver a asegurarla mediante el rediseño del sistema pensional y mediante la definición de la financiación.

⁴² Los efectos de este tipo han sido estimados para el caso colombiano, y con base en las anteriores estimaciones de costos fiscales, por K. Schmidt- Hebbel, **Colombia's pension reform: fiscal and macroeconomic implications**, Banco Mundial, Octubre de 1994. Hay traducción y publicación de Asofondos, 1996.

7. Síntesis, conclusiones, y recomendaciones

Los cambios de régimen en la seguridad social afectan aspectos básicos y de largo plazo de las sociedades, y por ello no es de extrañar que no resulten perfeccionados en unos pocos años ni como resultado automático de unos cambios normativos. Las propias reformas legales también van ajustándose progresivamente.

Colombia experimentó en los años noventa, entre otros, un drástico cambio en todos los componentes de su sistema de seguridad social, el cual introdujo agentes privados -administradores de inversiones, aseguradores y prestadores de servicios-, bajo regulación estatal, y en un modelo de competencia con similares entidades públicas, no siguiendo por lo tanto el camino más tradicional de las privatizaciones. Sin embargo, ha ido más allá de las compensaciones transitorias que siempre se hacen en estos casos y de los subsidios para los más pobres, y se han generado fuentes de rentas y desviado recursos públicos para quienes tienen mayor acceso o control político, mediante mecanismos institucionales permanentes o de larga duración que estancan las reformas y amenazan su sostenibilidad. El reto del momento actual es el de racionalizar y ajustar los sistemas públicos y para los empleados públicos y los subsidios correspondientes, para mantener el equilibrio y la competencia en beneficio de los usuarios y para mejorar las coberturas. No es posible el regreso a los modelos manejados pública y centralizadamente, como tampoco hay razones

para abandonar la competencia regulada entre agentes de diverso origen⁴³.

En el caso de las pensiones, el desarrollo y la sostenibilidad del sistema contributivo se han visto afectados porque al tiempo que es necesario atender los costos de transición para implantar el nuevo modelo, que no son otra cosa que reconocimiento explícito de deudas causadas y ocultas en el sistema antiguo, el Estado (en todos sus niveles, y al cual sostienen todos los contribuyentes) no había hecho las provisiones para atender las obligaciones con sus trabajadores, y ha permitido más bien que desde el 93 ellas se incrementen significativamente y tengan onerosas excepciones. El problema fiscal pensional no es sólo el de los costos de transición y las garantías necesarias para el nuevo régimen, sino que al mismo tiempo tendrá que atender una gran deuda heredada y causada dentro del propio estado, una vena interna rota, ante demandas justificables de cobertura, y en medio de los azares de la más profunda recesión que haya experimentado la economía colombiana.

Los intentos por arbitrar ventajas fiscales en favor del sistema de Prima Media no han servido para fortalecerlo en su labor necesaria y poco sustituible para la transición hacia un sistema combinado con el de capitalización, ni para proteger a los pobres dentro del sistema y mucho menos para abrir espacio fiscal para proteger a los que no tienen acceso al régimen contributivo. Al contrario, se ha instituido un costoso, inequitativo e insostenible régimen de transición (con incentivos para extenderse y dispersarse), los regímenes exceptuados (en parte por razones muy valederas) no se han ajustado, y así se ha congelado las ventajas antiguas, poniendo en jaque la posibilidad futura de atender esos mismos compromisos.

No obstante, la reforma pensional del año 93 fue en general muy beneficiosa para el país en cuanto abrió la opción de capitalización individual y con ello aseguró las pensiones y redujo su dependencia fiscal, redujo sustancialmente los costos fiscales de largo plazo del régimen del ISS, estableció el compromiso legal de integración de los sistemas para empleados públicos y privados, implantó mecanismos distributivos como las garantías de pensiones mínimas, contribuciones solidarias y pensiones asistenciales, repartió la carga fiscal entre nación y entidades territoriales de acuerdo con lo causado en cada lugar, y estableció mecanismos de regulación y vigilancia estatal de las pensiones y los administradores de las mismas. Merece también destacarse que garantizó los pagos de pensiones del ISS y procuró dotarlo de la estructura corporativa competitiva y separación de riesgos indispensables para su desempeño en el nuevo ambiente de la Seguridad Social.

Estos son logros fundamentales que sientan bases para el sistema pensional del futuro, una vez se reduzcan los excesos, se racionalicen y limiten las excepciones, se mejoren los incentivos y se focalicen los subsidios. En particular, el Sistema de Ahorro Individual está ofreciendo efectivamente la opción para los que tengan capacidad de sostenerse en un sistema contributivo, y aún podría extender dicha capacidad con subsidios temporales y complementarios bien focalizados, como ya lo dispone la Ley. Por supuesto, admite y requiere ajustes, como los que mejoren la estructura de comisiones y los que permitan mejor manejo del perfil de riesgos y rentabilidad, los que centralicen información y faciliten el recaudo y pago, y sobre todo los que reduzcan la incertidumbre regulatoria (particularmente la de carácter general para todo el sistema). No hay razones para desestructurarlo, ni para imponerle los costos heredados ni los subsidios que conciernen al Estado.

El debate sobre nuevas reformas se confunde y desorienta especialmente si no se cae en cuenta que sólo una parte de los problemas fiscales pensionales se resuelven mediante reformas del régimen contributivo. Lo que éstas pueden hacer es reducir los costos fiscales causados en el futuro, imponer mejoras de eficiencia, y quizá también procurar algunos ingresos adicionales. Pero

⁴³ Lo dicho en este párrafo vale no sólo para el sistema de seguridad social en pensiones, sino también en salud y riesgos profesionales. En Salud, por ejemplo, se ha estancado el proceso de transformación de subsidio de oferta en subsidios a la demanda. También hay otras reformas de los noventa que están en procesos y dificultades similares, como ocurre por ejemplo con la que privatizó el sector eléctrico, en el cual también subsisten en competencia empresas públicas, algunas exitosas y otras con evidentes dificultades.

cerca de dos tercios de la gran carga fiscal de origen pensional ya debe ser financiada con los instrumentos y recursos de las más altas finanzas públicas: los impuestos generales, el manejo de la deuda pública, y el recorte en gastos en otros frentes. De ello es que también dependerá más decisivamente el efecto distributivo y abrir espacio para la protección de los marginados, lo cual requiere que se haga la parte del ajuste que sí compete a la reforma pensional, ya que bien vale el dicho que dice que “lo primero que se debe hacer al caer en un hueco es no cavar más.”

Por supuesto, la reducción de costos fiscales pensionales futuros también hace parte de las soluciones al problema del pago de la deuda heredada, particularmente para no tener que concentrar toda la carga en las generaciones actuales. Los pudientes dentro de estas generaciones ciertamente deben asumir una mayor parte en esta financiación a través del sistema tributario, especialmente de impuestos sobre la renta. Debe considerarse además que los efectos de mejoras de eficiencia producidos por la reforma pensional, al reducir el componente de impuestos puros sobre el trabajo, al eliminar desincentivos al ahorro, y al mejorar la asignación de recursos a través del mercado de capitales, son sumamente importantes (especialmente en un país en desarrollo) para generar aumentos de productividad, ingresos, y por esta vía también mayores ahorros, que además de ser en sí benéficos, también permiten una mejor repartición de la carga de financiación de la transición y de las demás obligaciones pensionales heredadas.

Debe evitarse la tentación y el sesgo hacia introducir reformas del sistema general de pensiones con el propósito directo de allegar recursos para resolver los problemas financieros del estado, originados en dificultades para pagar las obligaciones pensionales y prestacionales con sus trabajadores. Con pocas excepciones, los empleados públicos y trabajadores oficiales no están entre los menos pudientes, y estos grupos no contribuyeron para sus pensiones en el pasado como lo hicieron los del sector privado, como parte de la imprevisión general del Estado en esta materia. Como ya se ha visto, ello compete a la batería de instrumentos más generales de las finanzas públicas, sin perjuicio que también se hagan algunos aportes progresivos empleando los impuestos personales sobre la renta. Es preferible enfatizar los métodos más generales de las finanzas públicas para evitar efectos adversos sobre la eficiencia en la asignación de recursos, lograr una mejor repartición intergeneracional de las cargas y procurar círculos virtuosos, que entre otros efectos también contribuyan a resolver este problema fiscal y financiero.

Los modelos pensionales mixtos, o de pilares institucionales, también pueden ser empleados en parte para resolver los problemas fiscales pensionales heredados o de las transiciones hacia sistemas con componentes de capitalización⁴⁴. Los sistemas multipilares tienen justificación y ventajas que van más allá de las posibles virtudes fiscalistas, aunque también sirven siempre para estos propósitos. Pueden, por ejemplo, ofrecer ventajas en diversificación de riesgos, o ser una forma alternativa de repartirlos entre los asumidos colectiva e individualmente. Pero también

⁴⁴ El Banco Mundial ha propendido porque se entiendan e impongan sistemas multipilares, pero entendidos más bien en un sentido funcional: que se separen las tareas de aseguramiento, ahorro y redistribución, como no se hacía en los sistemas integrales de reparto, pero como sí se efectúa bajo muy diversos esquemas institucionales adecuados a las condiciones fiscales, demográficas, de metas obligatorias pensionales vrs incentivos a esfuerzos voluntarios, participación en la organización de los sistemas, etc. En contraste con ello, hay otra tradición de interpretación y práctica de los sistemas de pilares, que no es enteramente incompatible con la anterior, pero que los entiende más rígidamente en términos organizacionales: un sistema público y de reparto que provee beneficios básicos universales o sustitución garantizada de ingresos hasta algún nivel superior al necesario para evitar la pobreza, separado de otros pilar compuesto por esquemas descentralizados de ahorro individual u organizado por empresas (sistemas llamados ocupacionales) y que puede ser también obligatorio o voluntario, pero en todo caso complementario al indispensable primer nivel público que provee los beneficios básicos y obligatorios. El sistema chileno de fondos de pensiones está cubierto por la primera definición de los pilares, pero no la segunda. El sistema de los Estados Unidos cumple las dos. En esta sección se hace uso de la definición más tradicional de los pilares, que es la que más ha sido utilizada en este país, impulsada por los partidarios de los esquemas mixtos con pilar básico universal y fondos de ahorro individual complementarios. De acuerdo con la interpretación del Banco Mundial, que hoy tiende a ser la más aceptada y generalizada, el subsistema de Ahorro Individual colombiano clasificaría entre los de multipilares funcionales, pero no así el subsistema de Prima Media, que integra en un solo organismo todas las funciones. Formalmente, el conjunto del régimen no sería multipilar en el sentido funcional, pero sí prevalece la tendencia a la concentración en el de Ahorro Individual, el conjunto sí llegaría a clasificarse como tal.

pueden tener limitaciones que no los hagan aconsejables en determinadas circunstancias, como las que se detectaron en el diseño y en la negociación del sistema pensional colombiano en la Ley 100, y que condujeron a que casi por consenso se adoptara más bien el esquema dual para Colombia⁴⁵.

En este momento sería un grave error revivir la propuesta multipilar basándose en las ventajas que ofrecería para la financiación del gran pasivo heredado o inmodificable, causado por imprevisión estatal respecto de las obligaciones con sus trabajadores. Además de la inconveniencia práctica, por las mismas razones que condujeron en el año 1993 a descartar esta opción frente a la de tipo dual, se incurriría en la aberración distributiva de poner a pagar a la mayoría de jóvenes y de menores salarios medios del sector privado las obligaciones causadas por los mayores y relativamente más pudientes empleados públicos. En cuanto sea inescapable algún tipo de redistribuciones quizá sería mejor hacerlas con impuestos de renta. Tampoco se aseguraría una solución financiera permanente, ya que casi todas las pensiones volverían a largo plazo a depender de subsidios fiscales o cruzados con tendencia a ser regresivos y aumentar las características excluyentes del sistema contributivo. Por último, tampoco parece haber razones para dudar fundamentalmente de la posibilidad de éxito del Sistema de Ahorro Individual para procurar pensiones adecuadas a los que tengan capacidad para permanecer en el sistema contributivo y aún con subsidios bien focalizados a los que están en el margen de poder tener esa capacidad. Y no debe olvidarse que este sistema ha instituido derechos individuales de propiedad sobre cuentas y bonos pensionales que ya no sería posible ni conveniente reversar, como tampoco desmontar la industria correspondiente. Antes bien, dichos esquemas de incentivos para las contribuciones y mecanismos para manejo eficiente de las inversiones, son necesarios para lograr los mayores niveles de ingreso y ahorro que podrían ser decisivos para resolver a la larga el problema financiero y de repartición intergeneracional del pago de los déficits fiscales pensionales.

Por su parte, el ajuste de beneficios para reducir los costos fiscales futuros, una vez se admite que con ello no se procura resolver todo el problema financiero heredado, es bastante sencillo, y se reduce a los siguientes elementos principales.

1. Suspender los subsidios pensionales diferentes a los requeridos por pensiones mínimas, para todos los nuevos afiliados y para los que se pensionen después del momento límite para una transición razonable.⁴⁶
2. Mantener los beneficios actuales de transición pero solamente para los que se pensionen dentro de un plazo muy breve, quizá cinco años, y por lo tanto ya no estén en capacidad de cambiar sus planes laborales y pensionales.
3. Crear un régimen único de transición para el sistema de Prima Media del cual sólo se exceptúen los del grupo especificado en el ítem anterior, y que descienda gradualmente hacia el régimen permanente que solo otorgue subsidios fiscales para las pensiones mínimas.
4. Exceptuar permanentemente del sistema general de pensiones, únicamente a los miembros de la Fuerza Pública, que mantendrían un régimen basado en la Asignación de Retiro para oficiales,

⁴⁵ Como ya se vio en la sección 5.4 de este trabajo, la excesiva relación entre la pensión mínima y el ingreso medio asegurado implicaría que gran parte de las cotizaciones sería absorbida para pagar el beneficio básico universal y quedaría muy poco espacio para contribuciones a los fondos complementarios como para que la industria fuese viable. El sistema estaba inicialmente demasiado fragmentado y no solo por la atomización de cajas y fondos públicos sino también por la cantidad de empresas públicas y privadas que asumían enteramente las pensiones de sus trabajadores y por lo tanto no había un primer pilar de cobertura suficiente para erigir sobre el mismo el sistema descentralizado del segundo pilar, siendo además uno de los objetivos principales un sistema general. Se corría el riesgo de que los pilares se estratificaran además por clases sociales. Lo cual no se consideró entonces deseable. Y finalmente, la concentración de pasivo en curso de pago o ya inmodificable por estar pronta la jubilación en el sector público haría indeseable por razones distributivas un esquema básico de reparto en el cual la mayor parte de los afiliados fuera del sector privado y con menores ingresos medios mientras los pensionados y beneficiarios provinieran del sector público con mayores promedios salariales y que no habían contribuido cuando eran afiliados activos. Nótese en este argumento contra el sistema mixto el gran peso de las razones prácticas y características del contexto colombiano.

⁴⁶ Debería preservarse la flexibilidad para establecer regímenes especiales permanentes justificados por altos riesgos ocupacionales, que podrían involucrar subsidios en el sector público, y cotizaciones y beneficios excepcionales en el sector privado. La propuesta-ejemplo de transición presentada aquí implica que este régimen sin subsidios aplica a los nuevos y quienes se jubilen desde el 2015.

- suboficiales y agentes de carrera. Por supuesto se debe mejorar el manejo operacional y financiero, y debe haber una racionalización de beneficios y contribuciones, así como una mejora de la compatibilidad y portabilidad pensional para quienes no hagan carrera completa.⁴⁷
5. En ausencia de un cambio global del régimen salarial, pensional y de la carrera del Magisterio público, se justifica también un régimen particular y separado de transición, que convergería hacia el régimen general al cual se integrarían los nuevos maestros y los que opten voluntariamente por ello, con bonos como los que se dan a los que actualmente se trasladan a los fondos de pensiones. Ello implicaría además la eliminación gradual del disfrute simultáneo de salarios y pensiones.
 6. Eliminar la posibilidad de traslados entre subsistemas durante toda la carrera y restringirla a algunos años iniciales.
 7. Las pensiones deben ser gravadas con impuestos como todas las demás rentas personales, incluyendo los gravámenes nulos para las más bajas.

Hay otros ajustes complementarios a los anteriores y con efectos fiscales potencialmente significativos tales como: el ajuste de las carencias y las pensiones de invalidez y sobrevivencia, por causa general y por riesgos profesionales, para hacerlas compatibles con las nuevas condiciones de las pensiones de jubilación; eliminación de las duplicaciones de cotizaciones para financiar pensiones de invalidez, suspensión del pago de bonos simultáneo con devoluciones de saldos cuando no se completan los requisitos de pensionamiento.

Para atender los objetivos distributivos y de expansión de cobertura que puedan estar al alcance de una reforma del sistema pensional contributivo también se requieren otros cambios. Pero antes de resumirlos, no sobra reiterar que este no es el instrumento idóneo para proteger a los ancianos e inválidos más pobres, y que tampoco conviene forzar la afiliación al mismo de los trabajadores independientes.

El mejor aporte de la reforma del sistema contributivo a reducir la exclusión de los pobres, está en eliminar los subsidios distintos a los requeridos por las pensiones mínimas, lo cual libera recursos para las pensiones asistenciales ya contempladas por la Ley 100, con mejoras.

Para los independientes de menores recursos el mejor camino sería el de los incentivos, como los subsidios temporales para cotizaciones también ya incluidos en la misma Ley, aunque sí deberían focalizarse mejor y facilitar el acceso a ellos de quienes están en el Sistema de Ahorro Individual. Parece prematuro abandonar este experimento ante las evidentes fallas de implementación y diseño con las cuales se ha puesto en marcha, que serían corregibles, y sin una evaluación sobre un plazo más largo que el que ha transcurrido hasta ahora.

Para los independientes con capacidad de ahorro, los instrumentos idóneos serían más bien la eliminación de las restricciones y barreras al crédito, y los incentivos tributarios para el ahorro voluntario, sin perjuicio que también se faciliten las cotizaciones sobre ingresos variables..

Pero quizá el mayor reto distributivo que debería abordar una reforma del sistema pensional contributivo es enfrentar las deficiencias surgidas de la actual identificación de las pensiones mínimas con los salarios mínimos, frente al hecho que ello ha sido ratificado mediante interpretaciones de la Constitución, por parte del Tribunal Supremo en esta materia. Los defectos son dos: el alto nivel relativo de los salarios mínimos (que los hace muy restrictivos del mercado laboral y ello genera informalidad y desempleo) frente a los ingresos medios asegurados por el sistema pensional, y el que las pensiones mínimas evolucionen impredeciblemente y según criterios posiblemente independientes del costo de vida y los demás factores económicos. Lo primero

⁴⁷ Ya está en curso una reforma del régimen pensional y previsional de los soldados voluntarios profesionales. En la sección 7.6 se avanzan ideas adicionales para la mejora del manejo operacional y financiero, que podrían involucrar para los nuevos y quienes opten por ello, un sistema de cuentas individuales y capitalización completa a parcial, dependiendo del momento de retiro.

conduciría a demasiadas pensiones mínimas y altos costos fiscales por dicho concepto, sin que ello beneficie necesariamente a los menos pudientes, porque la restricción presupuestal impone endurecimiento de los requisitos para acceder a ellas. Lo segundo introduce un grave riesgo regulatorio en todo el sistema pensional, que se extiende aún a quienes buscan pensiones adelantadas (ya que para ello se quiere un saldo para financiar un 110% de pensión mínima). Lo posible quizá sería mantener el valor adquisitivo de las pensiones mínimas al nivel del salario del momento en que se haga la nueva reforma, sentando una posición legislativa que induzca el cambio de interpretación constitucional, que parece proceder de llenar un vacío legal más que de un principio fundamental y que de todas maneras acaba siendo muy restrictiva y contraproducente en la práctica.

Si esto no es posible, y el ajuste fiscal requiere endurecimiento de los requisitos de edad y semanas de cotización para las pensiones mínimas, habrá que aprestarse entonces para atender un nuevo problema de pobreza e injusticia ocasionado porque no accederán a pensiones mínimas quienes hayan cotizado por largos pero insuficientes períodos (alrededor de 1000 semanas). Ellos tienen acceso, a las también mayores edades, a devoluciones de saldos en el Sistema de Ahorro y de contribuciones en el de Prima Media, que además de ser insuficientes, no cuentan con esquemas supervisados de inversión ni de pagos periódicos. Si no fuera posible mejorar la accesibilidad de las pensiones mínimas, adecuando mejor su monto y evolución a las condiciones y restricciones económicas, se creará entonces la demanda por algunos subsidios y esquemas de ahorro y pagos para los saldos devueltos del Sistema de Ahorro Individual y las indemnizaciones sustitutivas del sistema de Prima Media.

Finalmente, la reforma pensional enfocada desde la perspectiva de sus efectos fiscales, también podría contemplar algunas medidas de ingresos para el sistema pensional. Por ahora parece casi imposible que ello conlleve un aumento de los impuestos de nómina, que ya están en 36% de los salarios básicos⁴⁸. Por lo tanto, el escenario más viable (aunque difícil) sería el del traslado de algunos de los tributos a la nómina ya existentes y que no se dedican a Seguridad Social hacia el Sistema de Pensiones. Ello podría hacerse, primero, como aumentos de cotizaciones, que producirían también mayores pensiones y menores pagos de garantías de pensión mínima en el sistema de Ahorro Individual, y menores déficits y mejores pensiones para los nuevos en el sistema de Prima Media, prevaleciendo quizá el primer efecto. Pero también existe la posibilidad de que se haga como impuesto puro, sin que se produzcan aumentos de pensiones en ninguna parte, y se cuente con mayores recursos por esta vía para financiar el pago de los déficits fiscales pensionales y las garantías de pensiones mínimas.

En todos los casos podría haber un efecto regresivo por recorte de prestaciones y servicios sociales que suelen ir a los pobres o trabajadores con menores ingresos, para financiar pensiones más frecuentemente disfrutadas por trabajadores formales y con mayores ingresos, y se mantendrían los quizá altos niveles de distorsiones asociados con los elevados impuestos de nómina. Por estas razones es que quizá valga la pena pensar en una mejor combinación que la actual entre impuestos de nómina e impuestos de renta⁴⁹, en lugar de apresurarse a aumentar o mantener los altos niveles ya alcanzados por los primeros. Pero la historia no acaba ahí, ya que algunos de los impuestos de nómina, los no asociados con seguridad social pero también parte de éstos, tienen origen en la protección de algunos programas sociales muy progresivos, que podrían verse sacrificados o diluidos si se les suspende o sustituye dicha forma de financiación y sin un

⁴⁸ Los costos laborales para los empresarios son aún mayores, ya que al 36% se añaden los pagos de cesantías a quienes no están en el sistema de salarios integrales, casi todos los que ganan menos de 10 salarios mínimos, y que con los intereses a cargo de los empleadores suman otro 9.4% de los salarios básicos. Y si se cuentan los costos de las vacaciones y primas legales, el costo laboral puede llegar al orden de 55% de los salarios básicos.

⁴⁹ La tendencia tributaria en Colombia ha venido reemplazando énfasis en los impuestos de rentas personales por los impuestos al valor agregado, y por otra parte la financiación de más servicios sociales y de la seguridad social ha conllevado grandes aumentos de impuestos a la nómina.

rediseño como el que podría provenir por ejemplo de allegarles también recursos de transferencias intergubernamentales. En el país está pendiente una reforma fundamental de impuestos, que afectaría también a la seguridad social.

Finalmente, cabe advertir además que el sistema de seguridad social colombiano está afectado profundamente por un lado por la carencia de un sistema eficiente y masivo de protección del ingreso laboral asalariado⁵⁰, y por otra parte, por el poco desarrollo de los sistemas asistenciales para atender a los que no acceden a los servicios sociales (salud, educación) ni a la seguridad social. La crisis actual ha puesto en mayor evidencia estas carencias.

La ausencia de un seguro de desempleo implica la suspensión de las contribuciones a la seguridad social y la sobrecarga de los muy débiles y procíclicos sistemas asistenciales. Ello es muy negativo en el corto plazo, como se aprecia claramente en el caso de la Salud. Pero también es perjudicial, aunque menos evidente, en el largo plazo, como ocurre con las pensiones, ya que las cotizaciones no se efectúan a tiempo para acumular saldos suficientes.

Sería posible aprovechar mejor el actual sistema de administradores privados de pensiones y cesantías, con cuentas individuales de ahorro, para que estas pudieran cumplir mejor papel en el corto plazo cuando haya desempleo, si se les complementa con un seguro para este efecto y que actuaría una vez agotados los saldos de las cuentas (mejorando así los incentivos a la participación laboral). Y facilitando e incentivando por otro lado la conversión de saldos en las cuentas de ahorros para cesantías en aportes para mejorar los saldos de las pensiones. Este tipo de combinación de ahorros y seguros podría emplearse también para asegurar la continuidad de las cotizaciones para salud.

La pertinencia de estas consideraciones sobre la vulnerabilidad de la seguridad social al desempleo cuando se discute una nueva ronda de reforma pensional consiste en que si esta consiste sólo en ajustes que reducen beneficios tiene poco atractivo político y no genera nuevos soportes. La reforma del 93 también redujo, y muy sensiblemente los beneficios pensionales existentes hasta el momento, particularmente para los jóvenes. Pero se ganó el apoyo de éstos al ofrecer una nueva modalidad pensional independiente de los azares fiscales y más adecuada a las posibilidades y necesidades de estos grupos. La nueva ronda de reformas pensionales tiene que ofrecer también algo nuevo y que genere apoyo, que podría consistir precisamente en completar el sistema de seguridad social con protección contra el desempleo, de modo que complemente el ahorro pensional y que utilice la infraestructura ya existente de administradores.⁵¹

⁵⁰ El sistema de auxilio de cesantías se ha transformado en un sistema de ahorro individual pero para necesidades de corto plazo, que reduce la protección que pueda proveer contra el desempleo. No se comparte eficientemente la protección contra este tipo de riesgo, ya que ello requeriría seguros adicionales universales. Mientras hay más de cinco millones de afiliados cotizando a pensiones, las cesantías cubren apenas 2.5 millones.

⁵¹ Véase U. Ayala "Seguros para las cotizaciones de los asalariados y esquemas basados en ahorro para promover y mantener la afiliación de los trabajadores independientes al régimen contributivo de seguridad social en salud", trabajo preparado para el Programa de Apoyo a la Reforma de Salud" por la Unión Temporal Bitrán/ESAP/Econometría, Bogotá, Mayo de 2001.



NACIONES UNIDAS

**Serie****financiamiento del desarrollo****Números publicados**

- 1 Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
- 2 Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
- 3 Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
- 4 Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
- 5 La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
- 6 Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
- 7 El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
- 8 Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
- 9 Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
- 10 ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
- 11 La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
- 12 Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
- 13 Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
- 14 Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
- 15 Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
- 16 El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
- 17 La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
- 18 Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
- 19 Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
- 20 Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
- 21 Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
- 22 La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
- 23 Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosín y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
- 24 Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
- 25 El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
- 26 Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
- 27 Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
- 28 El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
- 29 Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.

- 30 Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
- 31 Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
- 32 Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
- 33 Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
- 34 Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
- 35 Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
- 36 Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
- 37 Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
- 38 Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
- 39 Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
- 40 Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
- 41 Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
- 42 Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
- 43 Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
- 44 Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
- 45 Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Hollzmann (LC/L.1007), 1997.
- 46 Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
- 47 La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
- 48 On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Hollzmann (LC/L.1012), 1997.
- 49 Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. **www**
- 50 La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
- 51 Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
- 52 A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. **www**
- 53 Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. **www**
- 54 Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
- 55 El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. **www**
- 56 Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
- 57 Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
- 58 Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
- 59 Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
- 60 Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
- 61 Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
- 62 Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
- 63 Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzáles Arrieta (LC/L.1045), 1997.
- 64 Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
- 65 Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
- 66 Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. **www**

- 67 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
- 68 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
- 69 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
- 70 Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
- 71 Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
- 72 Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
- 73 Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
- 74 Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
- 75 El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
- 76 Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szlachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
- 77 El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
- 78 El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
- 79 Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szlachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
- 80 La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), Número de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 81 El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), Número de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 82 O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), Número de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 83 Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szlachman, (LC/L.1234-P), Número de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 84 Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), Número de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 85 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), Número de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 86 Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), Número de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 87 Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 88 Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 89 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), Número de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 90 Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), Número de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 91 Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), Número de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 92 Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szlachman (LC/L.1337-P), Número de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 93 Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), Número de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 94 Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), Número de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 95 Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), Número de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)

- 96 Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), Número de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 97 Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios, Vinícius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), Número de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 98 Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), Número de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 99 Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), Número de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 100 Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), Número de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 101 Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), Número de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 102 Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), Número de venta: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 103 Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman, (LC/L.1417-P), Número de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 104 Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), Número de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 105 Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), Número de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 106 Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), Número de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 107 Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licona (LC/L.1482-P), Número de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001. [www](#)
- 108 Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud, Ramón Abel Castaño, José J. Arbelaez, Ursula Giedion y Luis Gonzalo Morales (LC/L.1526-P), Número de venta: S.01.II.G.71 (US\$10.0), 2001. [www](#)
- 109 El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica, Fernando Herrero y Fabio Durán (LC/L.1527-P), Número de venta: S.01.II.G.72 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 110 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay, Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (LC/L.1547-P), Número de venta: S.01.II.G.88 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 111 Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas, Marino J. González R. (LC/L.1553-P), Número de venta: S.01.II.G.95 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 112 La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Andras Uthoff (LC/L.1575-P), Número de venta: S.01.II.G.118 (US\$10.00), 2001.
- 113 International Finance and Caribbean Development, P. Desmond Brunton and S. Valerie Kelsick (LC/L.1609-P), Número de venta: E.01.II.G.151 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 114 Pension Reform in Europe in the 90s and Lessons for Latin America, Louise Fox and Edward Palmer (LC/L.1628-P), Número de venta: E.01.II.G.166 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 115 El ahorro familiar en Chile, Enrique Errázuriz L., Fernando Ochoa C., Eliana Olivares B. (LC/L.1629-P), Número de venta: S.01.II.G.174 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 116 Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (LC/L.1630-P), Número de venta: S.01.II.G.167 (US\$10.00), 2001. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: e-mail: