

# Análisis Coyuntural

# Observaciones sobre la propuesta gubernamental de reforma pensional

---

Ulpiano Ayala O.<sup>1</sup>

Estas notas presentan un análisis técnico y exhaustivo de la propuesta que el gobierno presentó al Congreso en diciembre de 2001. Se hacen también unas observaciones sobre el enfoque revelado hasta el momento para aproximar lo que complementará la propuesta, la reforma de los llamados regímenes "especiales".

Antes de analizar cada uno de los componentes del proyecto del Gobierno, y cómo éste presenta una serie de modificaciones puntuales a la ley 100, conviene una breve presentación sintética de su contenido y de los cambios que implica respecto al régimen existente, particularmente el estipulado por la ley 100 de 1993.

## I. Un panorama de la propuesta gubernamental

El Cuadro 1 presenta una sinopsis del proyecto oficial de reforma al Sistema General de Pensiones, comparando con lo que rige según la ley 100. Ha de tenerse en cuenta que el régimen

vigente experimentará unos cambios sustanciales a partir del año 2014, cuando termina la transición de beneficios del sistema de Prima Media, y lo que se presenta en la tabla es el régimen permanente que prevalecerá a partir de esa fecha. Los beneficios pensionales del régimen de transición de ley 100 son indescriptibles en el cuadro, ya que son todos los que hubiere hasta esa fecha. Por su parte, la propuesta oficial también contempla un régimen de transición para los beneficios del Sistema de Prima Media, que transcurrirá entre los años 2014 y 2020, el cual sí se detalla en la tabla.

*Propuesta restringida por ahora al Sistema General de Pensiones.* Lo primero que cabe recordar es que el Gobierno adelanta gestiones para estructurar una propuesta más completa, que abarcaría la reforma de lo que se insiste en denominar regímenes "especiales". Habrá que esperar a las propuestas en este sentido para poder completar la evaluación. No obstante, el eje es el Sistema General, al cual precisamente se supone

---

<sup>1</sup> Investigador Asociado de Fedesarrollo. Este artículo es una versión resumida de un trabajo más extenso. Para versión completa véase [www.fedesarrollo.org](http://www.fedesarrollo.org)



## Cuadro 1

## SINOPSIS DE LA PROPUESTA OFICIAL DE REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

	Regimen ley 100		Proyecto de reforma	
	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media post transición	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media
Afiliación	Afiliación voluntaria para los independientes Selección libre entre sistemas		Afiliación obligatoria para los independientes	
Traslado entre sistemas	Permitidos pero con frecuencia superior a tres años		Los empleados públicos de carrera administrativa deben ir al ISS y permanecer mientras pertenezcan a ella  Sólo pueden hacerse dentro de los 10 primeros años, con frecuencia superior a 2 años. No se puede emigrar a los fondos de prima media al final de la carrera laboral	
Edad de pensión por vejez	A partir de cuando se haya ahorrado para una pensión de más de 110% de la mínima	62 hombres 57 mujeres	A partir de cuando se haya ahorrado para pensión de más de 110% de la mínima	<u>Entre 2014 y 2019</u> 63 hombres 58 mujeres <u>Desde 2020</u> 65 hombres 60 mujeres
Edad para acceder a pensión mínima	62 hombres 57 mujeres	62 hombres 57 mujeres	Igual a la edad para pensión vejez de prima media	Como la edad para pensión de vejez
Tiempo mínimo de cotización para pensión de vejez	Hasta cuando se haya ahorrado para una pensión de 110% de la mínima	1000 semanas	Hasta cuando se haya ahorrado para pensión de 110% de la mínima	<u>Entre 2014 y 2019</u> se incrementa 35 semanas/año hasta llegar a 1210. <u>Desde 2020</u> será de 1250 semanas
Tiempo mínimo de cotización para pensión mínima de vejez	1150 semanas	1000 semanas	El requerido para el sistema de prima media más 150 semanas	Igual al requerido para pensión de vejez
Período para promediar Ingreso Base de Liquidación	Sólo aplica para invalidez y muerte, y es igual al de prima media	10 años o toda la vida si es más favorable. Lo que hay transcurrido si menor de 10, para invalidez y muerte.	Sólo aplica para invalidez y muerte, y es igual al de prima media	<u>Desde 2014</u> 20 años o toda la vida si es más favorable. Lo que haya transcurrido, si menor de 10, para invalidez y muerte
Tasa de reemplazo para la pensión de vejez	No está prefijada sino depende del capital ahorrado, la modalidad, tasa de interés y costo de las rentas	65% a las 1000 semanas y aumenta 2% por cada 50 semanas hasta las 1200, y 3% por cada 50 hasta llegar a 85% a las 1400	No está prefijada sino depende del capital ahorrado, la modalidad, tasa de interés y costo de las rentas	<u>Desde 2014</u> 65% a las 1250 semanas y aumenta 2% por cada 50 semanas hasta un máximo de 85% a las 1750 semanas
Tope para la pensión	No hay	20 salarios mínimos	No hay	Otra vez 20 salarios mínimos

## Cuadro 1 (Continuación)

### SINOPSIS DE LA PROPUESTA OFICIAL DE REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

	Regimen ley 100		Proyecto de reforma	
	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media post transición	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media
Tasa de cotización	13,5% del salario o ingreso asegurado: 75% a cargo del empleador y 25% del trabajador		14.5% del salario al entrar en vigencia y luego aumenta 0.25% por año hasta llegar a 15.5% en el 2008	
Aportes para solidaridad	1% en los ingresos superiores o iguales a 4 salarios mínimos Van al Fondo de Solidaridad Pensional, FSP, para subsidiar temporal y parcialmente cotizaciones de los más pobres		Se mantiene el 1% en los ingresos mayores o iguales a 4 mínimos para el FSP. Pero se añade otro 1% adicional en los salarios superiores a 20 mínimos, y para las las pensiones asistenciales del Fondo Solidario de Subsistencia, FSS	
Destino de los aportes no solidarios	10% a la cuenta de ahorro individual. 3,5% para seguros previsionales y remuneración de la AFP.	Bolsa común para pago pensiones, administración y para alimentar las reservas.	10% a la cuenta de ahorros. 2,5% para seguros previsionales y remuneración AFP. 3% para fondo GPM, manejado por la Tesorería Nacional.	Bolsa común para pago pensiones, administración y alimentar reservas.
Impuestos sobre las pensiones	Exención sobre la renta hasta 50 salarios mínimos.		Impuesto de solidaridad, de 3% para pensiones entre 10 y 15 salarios mínimos, 5% entre 15 y 20 SM, y 8% para pensiones de más de 20SM. Durante 5 años se destina a pago de pensiones a cargo de la Nación y a constituir reservas, y luego alimentará el FSS, el fondo de las pensiones asistenciales	
Bonos pensionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas bonos A de 3% y 4%</li> <li>• Salario base, el devengado</li> <li>• Bonos A deben pagarse en el momento de pensión</li> </ul>	Tasas bonos B de 4%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de interés única de 4% anual</li> <li>• Salario base reconocido sólo dentro de topes de categoría</li> <li>• Bonos se redimen cuando se hagan necesarios para pagos</li> <li>• Según ley 549/99 se modifican parámetros cuando se cambie los de prima media</li> </ul>	Tasas bonos B de 4% anual
Garantía de Pensión Mínima	Fisco completa ahorro individual para financiar la PM vejez. Aseguradoras las de invalidez y muerte	ISS asegura la PM, y el fisco lo suple cuando se agotan sus reservas	Se constituye Fondo de GPM para este sistema con la contribución de 3%. No hay garantía estatal adicional	ISS asegura la PM, y el fisco lo suple cuando se agotan sus reservas
Si no se completan requisitos de cotizaciones a la edad de jubilación y hay imposibilidad seguir cotizando	Devolución de saldos de cuentas	Indemnización sustitutiva: se devuelven contribuciones actualizadas según IPC	Devolución de saldos de cuentas	Indemnización sustitutiva: se devuelven contribuciones actualizadas según IPC



Cuadro 1 (Continuación)

SINOPSIS DE LA PROPUESTA OFICIAL DE REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

	Regimen ley 100		Proyecto de reforma	
	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media post transición	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media
Requisitos para Pensiones de Invalidez y Sobrevivencia de afiliados	Afiliado que cotiza al invalidarse <ul style="list-style-type: none"><li>● Haber cotizado 26 o más semanas</li></ul> Afiliados que ya no cotizaba al invalidarse <ul style="list-style-type: none"><li>● Haber cotizado 26 semanas en último año</li></ul>		Afiliado cotizando <ul style="list-style-type: none"><li>● Haber cotizado 150 semanas en 5 años</li></ul> Afiliados que ya no cotizaba <ul style="list-style-type: none"><li>● Haber cotizado 150 semanas en 5 años, 26 en el último año</li></ul> Accidente: haber cotizado 26 semanas en el último año	
Tasas reemplazo para pensiones invalidez completa ( más de 66%)	Desde 54% del IBL por las primeras 800 semanas hasta 75% para quienes hayan cotizado más de 1400 semanas Máximo reemplazo del 75%			
Tasas de reemplazo para pensiones de supervivencia	Como las de invalidez parcial: desde 45% por las primeras 500 semanas hasta 75% para quienes hayan cotizado más de 1440 semanas			
Fondo de Solidaridad Pensional	Alimentado con aporte solidario del 1% de los salarios mayores a 4 SM, para subsidios temporales y parciales a las contribuciones de los pobres			
Pensiones asistenciales	Auxilios monetarios para ancianos (65 y más) años indigentes, hasta por 50% de un SM, concedido según programas cofinanciados por la nación y los municipios. Se implementó a través del Programa Revivir de la Red de Solidaridad ( hoy casi desmontado)			
La financiación del fisco para el sistema de Prima Media	El fisco entra a suplir automáticamente las reservas del ISS una vez se hayan agotado, y por la cantidad que sea necesaria		Además la Nación expide un título de deuda pública que reconoce las obligaciones a favor del ISS. Ingresos a las reservas del ISS.	
"Dirección" del Sistema General de Pensiones	Se creó solo la función de Supervisión de Administradoras (AFPs, ISS & Cajas) en cabeza de la Superbancaria		Se añade en Mintrabajo una dirección general para hacer estudios y recomendaciones, y para hacer y aprobar los planes de los subsidios de subsistencia y del fondo de solidaridad pensional	

que deberían converger gradualmente los demás, o del cual se justificaría que departan algunos regímenes en el largo plazo, por razones muy fundadas.

*Los parámetros pensionales de largo plazo.* La propuesta oficial atiende sobre todo al objetivo de viabilidad del pago de pensiones en cuanto depende de los fiscos, y por ese camino a la viabilidad de las finanzas públicas, sugiriendo en primer lugar cuáles serían los parámetros de las pensiones, cotizaciones, edades de jubilación, tasas de reemplazo y demás requisitos y fórmulas pensionales en el sistema de Prima Media, que prevalecerán en el largo plazo, vale decir para los que jugarán completamente dentro de las reglas de diseño que inciden en los costos fiscales. De estos parámetros también dependen las pensiones mínimas y las garantías correspondientes para el sistema de Ahorro. Los cambios principales de beneficios consisten en el aumento de las semanas requeridas para las pensiones de vejez y de las edades de jubilación, que se iniciarían en el 2014 y se completarían en el 2020.

*Aumento de cotizaciones.* Siguiendo la lógica de la ley 100, se establece una tasa de cotización uniforme entre sistemas y constante en el tiempo, que como sería superior en 2% a la actual del 13,5% de los ingresos asegurados, requerirá un tiempo para ser completada: hasta el año 2008.

*Destino de las cotizaciones.* Aparte de los incrementos, las cotizaciones sufren un cambio muy importante en el sistema de Ahorro Individual, ya que se reduce por ley en un punto porcentual la parte destinada al pago de primas de seguros previsionales de vida y sobrevivencia y de las comisiones para administración; y esta fracción, junto con todo el aumento se destina a un fondo que pagará las garantías para las pensiones mínimas (FGPM), de este subsistema.

No acontece lo mismo con el sistema de Prima Media, donde prevalece en la práctica la bolsa común de la cual se extrae lo necesario para el pago de pensiones y de la administración, así como las inversiones para constituir reservas, mientras haya lugar, y se mantiene la garantía estatal de última instancia para cuando no haya reservas<sup>2</sup>.

*Transición de beneficios en el sistema de Prima Media.* El nuevo régimen permanente de beneficios del Sistema de Prima Media comenzará a regir plenamente apenas desde el año 2020, y habrá una transición gradual de las edades, tasas de reemplazo y requisitos de tiempo de cotización entre el año 2014, cuando termina el actual régimen de Transición de ley 100, y el año 2020. O sea que la transición desde los regímenes vigentes antes de la ley 100, tendrá todavía dos etapas: la ya estipulada por dicha ley, y una nueva contemplada por este proyecto oficial.

<sup>2</sup> El régimen de Prima Media implica también un pago de bonos pensionales a cargo de las administradoras de dicho régimen, o en últimas de la Nación si se trata del ISS, cuando se trasladan sus afiliados a los fondos de pensiones. Así mismo el ISS recibe los bonos de los que se les trasladan desde otras administradoras del mismo régimen y los saldos de las cuentas de ahorro de quienes provienen de los fondos del sistema de Ahorro. La ley 100 establece unos destinos de las comisiones que reciben administradoras de Prima Media: 10% para las reservas de vejez, y 3,5% que se reparte por resolución interna entre las reservas de Invalidez y Muerte, y un reconocimiento para el pago de los gastos de administración. Mientras no haya déficits operacionales globales, los recursos pueden ser trasladados entre las diferentes reservas, y una vez se agoten éstas, el fisco las suplirá con traslados presupuestales.



Algo muy destacable es precisamente el que *no se propone tocar el régimen de transición de beneficios de Prima Media que estableció la ley 100* y que mantuvo todos los viejos regímenes para quienes estuvieran afiliados en el momento de iniciación de dicho sistema, 1 de Abril de 1994, y tuvieran entonces más de 34 años las mujeres o 39 los hombres, o si hubieran contribuido o servido como empleados públicos 15 o más años<sup>3</sup>. Lo único que se cambió entonces fue el período de referencia para promediar el Ingreso Base de Liquidación (IBL), aquel sobre el cual se calcula el reemplazo que harán las pensiones, que se extendió en ese momento a diez años.

*Reglas de afiliación al sistema y a los subsistemas.* La propuesta oficial afecta otros aspectos fundamentales de las reglas del juego establecidas por la ley 100: las de quiénes deben afiliarse, y la libertad de escogencia sobre los subsistemas. Ahora se quiere hacer obligatorio el sistema general también para los independientes. Y se forzaría a que los empleados públicos de carrera administrativa se trasladen al ISS y a su régimen mientras permanezcan en ella. Además, se restringiría la peligrosa libertad de traslados entre sistemas, de manera que pueda efectuarse sólo dentro de 10 años siguientes a la afiliación inicial.

*Los subsidios y las pensiones asistenciales.* Habría cambios en el frente de los instrumentos redistributivos establecidos por la ley 100. Lo más afec-

tado serían los subsidios cruzados para las cotizaciones de los menos pudientes del sistema contributivo, ya que al respectivo Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), se le quitarían los excedentes sobre lo ya comprometido y los planes inmediatos de expansión, para financiar más bien las pensiones asistenciales manejadas por el Fondo Solidario de Subsistencia (FSS).

Este último fondo recibiría además 1 punto adicional de contribución de quienes tienen ingresos sobre los 20 salarios mínimos<sup>4</sup>. La única modificación que sufrió el proyecto del Gobierno durante la concertación en el Pacto Social fue la de impedir el traslado de un punto porcentual de los aportes a las Cajas de Subsidio Familiar para este fondo.

*Los bonos pensionales y las garantías de pensión mínima del Sistema de Ahorro Individual.* La situación de este régimen se afecta muy significativamente con los cambios introducidos en estos ítems, que cambian las reglas del juego bajo las cuales se han inscrito los afiliados a este régimen. Por la GPM se cobraría a los afiliados un 3% de los salarios asegurados, y no habría protección última estatal en caso que no alcancen en un momento los recursos del Fondo constituido para el efecto.

La fórmula y los factores actuariales para el cálculo de los bonos pensionales, de todo tipo,

<sup>3</sup> No tienen derecho al régimen de transición de ley 100 quienes no estuvieran afiliados el 1 de abril de 1994. Ese derecho se pierde también por traslado al Sistema de Ahorro Individual, y cuando haya un cambio de empleo dentro del sector público entre puestos sujetos a diferentes antiguos regímenes pensionales. Ante la posibilidad de que los regímenes antiguos preservados fueran muy generosos, se acabó reglamentando por decreto unas condiciones muy excluyentes para acceder a la transición, sin atender a la racionalidad de la misma.

<sup>4</sup> La base de ingresos para las contribuciones obligatorias sólo llega a los 20 salarios mínimos. Por lo tanto, esta propuesta la aumenta para efecto de esta sobretasa.

se unificarían en el 4% real anual. Ello implica que se reduzca el valor de los bonos tipo A para los cuales dichos cálculos se habían hecho con una tasa de 3%, un cambio al parecer aplicable a los bonos que ya han sido expedidos a quienes se han cambiado de sistema con una cierta expectativa, pero que no se han pensionado todavía.

Así mismo, se establece que la base de ingresos para el cálculo de bonos ya no sería lo devengado en la fecha retroactiva que estableció la ley 100 para el efecto, sino el ingreso contemplado en el tramo de tabla que se usara entonces para fijar las contribuciones. Este cambio y el anterior implicarían una reliquidación masiva de los bonos tipo A de quienes se cambiaron de régimen bajo premisas diferentes a las que ahora contempla la propuesta oficial.

*Aspectos fiscales.* En lugar de las generosas exenciones tributarias actuales para las pensiones, que eximen hasta los primeros 50 salarios mínimos, o de gravarlas como las demás rentas, se impone un "impuesto de solidaridad" con destinación específica para fondear el pago de pensiones, y más tarde para pensiones asistenciales

Se compromete al gobierno a expedir un bono a favor del ISS que le reconoce como deuda de la Nación con la entidad las obligaciones por cuenta de las pensiones en curso de pago y de los tiempos acreditados por los afiliados actuales, descontando las reservas existentes al momento del cálculo. Las reservas del Instituto se aumentarán en el valor de dicho bono.

*La "Dirección" del Sistema General de Pensiones.* La propuesta instituye un nuevo Consejo de Dirección del SGP que tiene funciones técnicas de

estudio y recomendaciones respecto al rumbo del mismo, y toma determinaciones respecto a los planes de expansión de cobertura de los subsidios para contribuciones y de las pensiones asistenciales. El Consejo está adscrito al Ministerio de Trabajo, éste le provee la Secretaría Técnica, y tiene una composición "tripartita": gobierno, trabajadores y pensionados, y empleadores, a la cual se añade ahora representación de los administradores de pensiones.

El conjunto de la propuesta presenta así sugerencias para ajustar los parámetros que tienen incidencia en el costo fiscal y que residen principalmente en el Sistema de Prima Media. Pero además procura alterar las condiciones de competencia entre los subsistemas, constituyendo una reserva de mercado de parte de los empleados públicos para el ISS, así como otras medidas proteccionistas del mismo; y más significativamente, modificando las reglas del juego para el Sistema de Ahorro Individual y para sus administradores y aseguradores.

Como se verá luego, el papel del aumento de cotizaciones y las diferencias de las destinaciones de las mismas, también juega un papel decisivo en el ajuste fiscal y en el balance entre sistemas, llegándose hasta establecer el equivalente a un impuesto diferencial a las contribuciones al Sistema de Ahorro. O sea, que el ajuste acude no sólo a la reducción de subsidios para los beneficios, sino que como opera lentamente, involucra además incentivos para retener afiliados en el Sistema de Prima Media, acudiendo hasta la represión directa del Sistema de Ahorro. Con esto, se busca no sólo ajuste fiscal de largo plazo, sino arbitrar recursos líquidos del sistema pensional para el pago de las obligaciones en el corto a mediano plazo. La otra dirección general



de la propuesta es la que reorienta subsidios fiscales y cruzados hacia las pensiones asistenciales para los excluidos del sistema contributivo en vez de los afiliados menos pudientes de éste.

## II. Las propuestas de ajustes a los parámetros que afectan los costos fiscales

### A. El régimen de beneficios del Sistema de Prima Media en el largo plazo

El gobierno propone que a partir del año 2020 los afiliados que se pensionen por vejez en el Sistema de Prima Media lo hagan a los 60 años si son mujeres y a los 65 si son hombres, y que la tasa de reemplazo del 65% se alcance solo a las 1250 semanas de cotizaciones, aumentando luego un 2% por cada 50 semanas adicionales hasta llegar a un máximo de 85% a las 1750 semanas. Desde ese año también aplicaría un aumento del mínimo de años involucrado para el cálculo del promedio del ingreso base de liquidación, que se elevaría de 10 a 20 años.

Esta propuesta parece así atender al criterio de no continuar otorgando subsidios fiscales a

pensiones distintas de las mínimas. Pero ello sucedería así sólo si se aceptan y se cumplen dos condiciones de diseño<sup>5</sup>.

- El aumento de dos puntos en las cotizaciones, y
- Que la tasa de descuento de referencia utilizada para determinar si hay subsidios sea mayor o igual a 5,5% real anual.

Los Cuadros 2 y 3 ayudan al examen de la validez de estos supuestos y las consecuencias de su posible incumplimiento. Muestran cuál sería la tasa de contribución requerida para el equilibrio financiero entre una serie de contribuciones y beneficios, correspondiente a una tasa dada de descuento. Se muestra la parte de contribución dedicada a formar las pensiones de vejez, y la total que involucraría lo necesario para las pensiones de invalidez y muerte y para los gastos de administración<sup>6</sup>.

La serie de contribuciones y beneficios está dada por unos supuestos de edades de afiliación inicial y de pensión de vejez, el número efectivo de semanas de cotizaciones realizadas correspondiente a una "fidelidad" y la reparti-

<sup>5</sup> También habría requisitos de comportamiento de los afiliados y supuestos demográficos sobre sus expectativas de vida y las duraciones de las pensiones de sobrevivencia. También hay requisitos de diseño sobre estas últimas, ya que si se aumenta notablemente su generosidad y laxitud, las contribuciones de equilibrio financiero deberían ser mayores. Se ha supuesto que éste no ha sido el caso.

<sup>6</sup> Se analiza el margen correspondiente a un afiliado nuevo que no requiere reservas para cubrir faltantes anteriores. También se supone que es representativo de todos los demás nuevos, que no requieren subsidios para las pensiones mínimas. En un sistema de reparto, ciertamente hay un lugar para subsidios cruzados que podría permitir alcanzar equilibrio financiero cuando algunos individuos tienen balances negativos de largo plazo, si otros presentan balances positivos. Como se aíslan del argumento las redistribuciones hacia los que obtienen pensiones mínimas, las únicas redistribuciones de este tipo que se mantendrían en equilibrio, y que no se toman en cuenta mediante este tipo de cálculos financieros al nivel del individuo representativo, serían las que tienen lugar entre generaciones. Cuando las perspectivas demográficas de largo plazo son las de reducción del número de afiliados por pensionado y aumento de las expectativas de vida, y como los incentivos premian las redistribuciones de los que aportan más a los que aportan menos número de cotizaciones, no sería conveniente apostar en el diseño a que ello favorecerá el logro del equilibrio financiero.

ción en el tiempo de dichas cotizaciones (si al comienzo, final, o cualquier otra variante), y por supuesto también por la expectativa de vida del pensionado al momento de la jubilación, así como la de prolongación de la pensión para sus sobrevivientes. Las ilustraciones de los Cuadros 2 y 3 corresponden a los puntos en los cuales se efectúa el mínimo de cotizaciones para alcanzar las tasas de reemplazo de 65% y 85% a las edades de jubilación promedias para hombres y mujeres, y por lo tanto también involucran tasas de fidelidad promedias durante las carreras laborales, según se aclara en las notas respectivas.

Véase entonces que en el punto que cumple los requisitos mínimos de cotizaciones (1.250 semanas) el equilibrio financiero exigiría a la vez los dos puntos adicionales de cotización y supondría una tasa de descuento del 5,5% o más. Por supuesto, si los afiliados contribuyen más tiempo y/o con mayor fidelidad, los requisitos para el equilibrio serían inferiores. Pero la mayor fidelidad no se premia adecuadamente con aumentos de la tasa de reemplazo. Mientras cada 50 semanas adicionales de contribuciones, hasta completar las 1250 semanas, logran un aumento de 2,6 % en la tasa de reemplazo, cada

## Cuadro 2

### CONTRIBUCIONES REQUERIDAS PARA EL EQUILIBRIO FINANCIERO EN EL MARGEN DE AFILIADOS NUEVOS AL SISTEMA DE PRIMA MEDIA, AJUSTADO SEGÚN LA PROPUESTA OFICIAL

Tasa de descuento (% anual)	Contribución requerida para el equilibrio financiero en formar pensiones de vejez (% del ingreso asegurado)	Contribución total requerida, que incluye además lo necesario para los seguros previsionales y la administración (% del ingreso asegurado)
4,5	16,0	19,0
5,0	14,0	17,5
6,0	11,0	14,5

Nota: Correspondientes al caso en el cual se logra un 65% de reemplazo a las 1.250 semanas de cotizaciones y a las edades de 65 para hombres y 60 para las mujeres, lo que implica una fidelidad promedio de cotizaciones del 65% del tiempo.

Fuente: cálculos de Loredana Helmsdorff.

## Cuadro 3

### CONTRIBUCIONES REQUERIDAS PARA EL EQUILIBRIO FINANCIERO EN EL MARGEN DE AFILIADOS NUEVOS AL SISTEMA DE PRIMA MEDIA, AJUSTADO SEGÚN LA PROPUESTA OFICIAL

Tasa de descuento (% anual)	Contribución requerida para el equilibrio financiero en formar pensiones de vejez (% del ingreso asegurado)	Contribución total requerida, que incluye además lo necesario para los seguros previsionales y la administración (% del ingreso asegurado)
4,5	14,5	18,0
5,0	13,0	16,5
6,0	10,5	13,5

Nota: Correspondientes al caso en el cual se logra un 85% de reemplazo a las 1.750 semanas de cotizaciones y a las edades de 65 para hombres y 60 para las mujeres, lo que implica una fidelidad promedio de cotizaciones del 86% del tiempo.

Fuente: cálculos de Loredana Helmsdorff.



paquete de estos sobre dicha cantidad solo añade 2% a la tasa de reemplazo hasta las 1.750 semanas, y luego nada.

*¡Los incentivos para la fidelidad están al revés, y no se premia realizar muchas contribuciones!*

A pesar de las mejoras realizadas en los parámetros, no se ha cambiado el criterio de la especialización del sistema de Prima Media en garantizar beneficios para quienes optan por realizar contribuciones apenas un poco por sobre el 60% de las carreras laborales. Por supuesto, hay quienes no pueden alcanzar mayores densidades de cotización, como las mujeres que se retiran un tiempo para tener y criar hijos o los muchos que no consiguen empleo formal todo el tiempo, pero el diseño de las reglas no los distingue de quienes pueden sacar partido de subsidios fiscales o cruzados. Los subsidios para las cotizaciones están precisamente a la mano para efectuar compensaciones focalizadas si se impusieran mayores incentivos a las carreras largas. Pero el proyecto del Gobierno no se preocupa por corregir la indefinición de objetivos de dichos subsidios y otros defectos actuales que no les permiten operar actualmente en esta forma. El balance que puede hacerse es el de que se insiste en mantener las ventajas para las carreras medias de contribuciones, aunque sea a expensas de redistribuciones perversas dentro del reparto.

Por otra parte, la forma de la propuesta no fuerza a los legisladores a mantenerse dentro de

la restricción presupuestal, ya que no se dice explícitamente cuáles serían los parámetros si no se aumentan las cotizaciones, ni se les pone en el dilema de hacer recortes en otros gastos.

El supuesto de tasa de descuento mayor o igual a 5,5% ha sido defendido con base en el argumento de que será el probable rendimiento de las reservas del ISS. Si la tasa de descuento de referencia para decidir sobre subsidios, fuera inferior a dicho porcentaje, se requeriría un mayor ajuste de los beneficios de largo plazo: las edades de jubilación, las tasa de reemplazo, o las cotizaciones requeridas. Como predicción del rendimiento de las reservas, que están en Títulos de la Tesorería General de la Nación, o como garantía del mismo, el gobierno se enfrasca en problemas si lo sobreestima porque señala un alto rendimiento concedido a los inversionistas en los papeles sin riesgo, lo cual desmejora las perspectivas de inversión privada y crecimiento económico que sería el fundamento sustentable de poder pagar dichos rendimientos. Pero también hay problemas si se subestima como rendimiento porque con ello se excluyen demasiados pobres. Por lo tanto, la tasa de descuento para diseño de subsidios *no debe basarse en predicciones de rendimiento de reservas y de los títulos de deuda pública, ni debe constituir una garantía sobre el rendimiento de esta última*<sup>7</sup>.

En el fondo, se trata de una *decisión política que involucra una definición sobre la ponderación de los beneficiarios y usos de los recursos* recogidos

<sup>7</sup> Las reservas del ISS estaban antes de la ley 100 en los Bonos de Valor Constante (BVC), que se dedicaron a financiar inversiones preferidas por los gobiernos en vivienda, industria, etc. No alcanzaron a rendir el 5,5% anual efectivo, y por ello el Gobierno debió efectuar una compensación al Instituto, parte de la cual fueron las acciones del BCH con el mandato de que se vendiera. Como una vez más el gobierno decidió una mala inversión al explotar y no privatizar este banco, el Instituto volvió a perder.

por el gobierno mediante el endeudamiento con el sector privado, que tiene los costos de intereses, y de la mezcla de financiación con impuestos, que tiene los costos de las distorsiones. En una situación con alto endeudamiento y alto costo marginal de aumentarlo, y con unas bases tributarias estrechas y volátiles, la financiación de subsidios pensionales calculados con relativas altas tasas de descuento conlleva muy altas preferencias relativas por los beneficiarios de dichos subsidios vrs los otorgados a los pobres, a la formación de capital humano y a la infraestructura.

*Desde esta perspectiva parece ser excesivo el supuesto de tasa de descuento de 5,5% o mayor empleado para llegar a determinar parámetros que no impliquen subsidios distintos a los de pensiones mínimas.*

Las claves para explicar el diseño de los nuevos parámetros pensionales de largo plazo para el Sistema de Prima Media estarían entonces en aspectos bien distintos al equilibrio financiero interno de este sistema en el margen, aunque esto se logre si se cumplen los supuestos ya comentados:

- Con el aumento de cotizaciones, se logra una pronta inyección de ingresos para la caja del gobierno, que ya debe pagar una pesada e inflexible carga de pensiones en curso de pago; y se evita adelantar el ajuste de la transición de beneficios establecida por la ley 100 y molestiar con ello a los congresistas, magistrados y a los sindicatos del sector público,

- No se enfrenta el costo político de aumentar aún más las edades de jubilación, ni el de disminuir las tasas de reemplazo<sup>8</sup>.
- Lo que más ajusta son los requisitos de semanas cotizadas, sin exigir ni incentivar las largas carreras de contribuciones.
- Aplaza el momento en el cual el ISS incurre en déficits operacionales.
- Luego se verá también que los nuevos parámetros para el sistema de Prima Media también implican una ventaja comparativa notable respecto a lo alcanzable en el sistema de Ahorro Individual, puesto que a los afiliados a este se les impone el equivalente a un impuesto puro, sin aumento de los beneficios, de hasta un 30% sobre la parte de sus contribuciones que forma las pensiones de vejez.

Pensiones garantizadas del 65% logradas a los 24 años de contribuciones y a edades de 60 para las mujeres constituyen en realidad *metas pensionales excesivas*, que a su vez exigen aumentos de cotizaciones, e implican grandes ventajas y desequilibrios frente a lo loggable en principio en el Sistema de Ahorro Individual. Hoy no hay países que hayan ajustado reciente y razonablemente sus sistemas pensionales que sigan imponiendo tales órdenes de metas de diseño pensional. Las tasas de reemplazo en los sistemas básicos obligatorios y de reparto apenas llegan

<sup>8</sup> Este costo político se debe a la miopía y falta de información de muchos usuarios. Algunos jóvenes no se dan cuenta de los beneficios que derivarían de las carreras largas y densas de contribuciones. Y otros afiliados mayores no caen en cuenta que los ajustes no les aplicarán o que pueden aplicarse gradualmente. Si el gobierno renuncia a su papel líder e informador y más bien mantiene ilusiones sobre altas tasas de reemplazo y edades tempranas de jubilación, unos y otros, se incluyen en las coaliciones que sirven a los que sí ganan a expensas del fisco y de las mayorías excluidas, como los beneficiarios de regímenes privilegiados, que sí suelen organizarse mejor.

a niveles de 50% y lo hacen con exigencias mayores de número de cotizaciones, del orden de 30 y más años. Las edades de jubilación de las mujeres no se han quedado en los 60 años.<sup>9</sup>

El logro de tasas de reemplazo mayores a 50%, pensiones a los 60 o menos años, no debe ser objeto de imposiciones sobre el sistema de seguridad social, sino de esfuerzos voluntarios individuales, quizá posibilitados mediante incentivos tributarios -si con ello se incentiva el ahorro y no se reduce masivamente la participación laboral-. Por otra parte, la imposición de las metas pensionales exageradas e inflexibles lo que llevan es a restringir el acceso de los menos pudientes y con empleos menos estables al sistema pensional-contributivo, y a la desprotección o a la recarga de las demandas sobre los sistemas asistenciales.

El (lento) ajuste al diseño colombiano del sistema administrado publicamente estaría además *retrasado y en contravía de las tendencias de los sistemas pensionales obligatorios y contributivos, que están orientándose rápidamente hacia la determinación con base en las contribuciones y contra los beneficios garantizados*, aún en los países donde

se emplea la financiación por reparto. La razón para esta tendencia no debe escapar a nuestro gobierno y legisladores: el envejecimiento de la población y los aumentos en las expectativas de vida, que pueden llegar a ser espectaculares en los próximos años con los adelantos de la ciencia y la masificación de su alcance, que ya son también previsibles en los países en desarrollo que mejoran sus condiciones sanitarias y básicas de salud.

El movimiento hacia los regímenes básicos definidos por contribuciones también se ha realizado porque contribuyen al equilibrio fiscal, al involucrar reglas endógenas que reparten sólo lo que sea posible para el fisco y para la economía, y porque reducen las distorsiones de los impuestos de nómina que contienen redistribuciones de ingresos superiores a las necesarias para asegurar contra la pobreza, que a su vez afectan los mercados laborales y los incentivos para el ahorro. Estos nuevos sistemas exigen la construcción y mantenimiento de cuentas individuales, aunque no sean de ahorro y no implican necesariamente la descentralización de la recolección de las contribuciones ni del manejo de las inversiones<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Los Estados Unidos de América están contemplando una reforma de su sistema básico y obligatorio de pensiones *Old-Age and Survivors Insurance, and Disability Insurance* (OASDI)- adelantándose a que en el 2016 el régimen actual implicará déficits operacionales y las reservas se agotarán hacia el 2035. Es un país que se distingue entre los más desarrollados por su favorable perfil demográfico. Con todo, el régimen por reemplazar tiene las siguientes características significativas: i) Contribuciones del 12,4% de los ingresos (hasta un tope de US\$80400/año), aportadas por igual entre empleados y empleadores, más impuestos de renta sobre las mayores pensiones, ii) La tasa de reemplazo básica para el afiliado que tiene el promedio de ingresos declarados a la Seguridad Social es de 41% de los ingresos de los mejores 35 años, si se retira a los 65 años, pero se reduce 9 puntos porcentuales si lo hace a los 62 años. iii) la tasa de reemplazo está inversamente relacionada con el ingreso base de liquidación, y desciende desde 70% para quienes han portado sobre un mínimo, a 50% para quienes han aportado sobre el 80% de ingreso promedio, a 40% para los que aportan sobre 1,75 veces dicho promedio, y a 25% para los que lo han hecho sobre 6 veces el promedio. Ver. Congressional Budget Office: **Social Security. A Primer**, Septiembre de 2001.

<sup>10</sup> Ver R.Disney, *National Accounts as a pension reform strategy: an evaluation*, Pensión Reform Primer Paper No. 16, Marzo de 2001, World Bank Pensions Site.

Lo que parece claro es la atención prestada en el diseño del gobierno a lograr la "viabilidad" política de la propuesta oficial:

- El aumento de cotizaciones sirve en el corto a mediano plazo para compensar la demora en los ajustes definitivos de las prestaciones del sistema de prima media, para evitar el acortamiento y la unificación del período de transición de ley 100, y para compensar la debilidad del ajuste de prestaciones, particularmente para los congresistas que votan la reforma y los magistrados que conceptuarán sobre ella, así como sobre los empleados públicos.
- Las mayores exigencias de aumento del número de cotizaciones para hacer el ajuste se concentran en el borde inferior del rango, y afectarán más a los menos pudientes y quienes no consiguen trabajo formal que a los que sí pueden exceder ese rango pero no tienen que hacer un esfuerzo largo de contribuciones. El acceso a las pensiones mínimas es el que más se restringe por estos requisitos, que sirven ante todo para no tener que reducir las tasas de reemplazo ni exigir incentivar la fidelidad.

Por último, y por ser muy decisivo, *se anota el riesgo de efectos negativos del aumento de cotizaciones (y de la dependencia del ajuste fiscal respecto al mismo) sobre el mercado laboral, y por esta vía sobre la cobertura del propio sistema pensional.*

Se aumentarían los costos laborales en un momento en el cual se ha llegado a una tasa de desempleo abierto urbano del 20%, con una tasa de subempleo que llega al 30% urbano. El diferir el aumento del segundo punto porcentual de

aumento de las cotizaciones no altera demasiado esta apreciación, ya que son poco alentadores las perspectivas de rápida recuperación de la economía, y todavía más del mercado laboral.

Los impuestos a la nómina en Colombia ya son excesivamente altos: las contribuciones para seguridad social están entre 27% y 35% de los salarios asegurados (según haya o no aportes solidarios y según el costo de los seguros contra riesgos profesionales), y los parafiscales sobre la nómina añaden otro 9% (para financiar el subsidio familiar, el Sena, y el bienestar familiar del ICBF). Una parte sustancial de estas contribuciones opera como impuestos puros sin contraprestación de beneficios al trabajador que cotiza ni a la empresa que también contribuye. Esto no sólo ocurre con los parafiscales (como el del ICBF), sino también con las propias contribuciones para seguridad social: en el sistema contributivo de seguridad social en salud, por ejemplo, un 70% de los ingresos es aportado por el 30% de los contribuyentes, y en pensiones hay la contribución solidaria del 1% para los que aseguran 4 o más salarios mínimos. Como costos laborales que afectan el empleo también entran los auxilios de cesantías, que cuestan a las empresas un 9,3% de los salarios menores a 10 mínimos, así como las vacaciones y primas obligatorias, con lo cual la carga total sobre los salarios básicos puede llegar al orden de 50% de los salarios básicos. Cálculos del efecto empleo de las contribuciones y parafiscales de nómina permiten inferir que el aumento de 2% en las cotizaciones a la seguridad social podría reducir en un mediano plazo el empleo formal el orden de 75 a 190 mil empleos<sup>11</sup>

No debe olvidarse que la legislación laboral del país está también clasificada entre las menos

flexibles de la región, porque aparte de los costos laborales ya citados, también existen restricciones a la contratación y los retiros, como son las indemnizaciones por despidos sin justa causa, que pueden tener lugar hasta en casos como las contracciones del ritmo de actividad y los cambios tecnológicos, cuando no hayan sido autorizados administrativamente por el Ministerio de Trabajo.

Como ya se ha visto, también hay muy alta proporción de contratos al nivel de salario mínimo y éste se fija administrativamente. Los aumentos en dicho salario, repercuten en los impuestos a la nómina y en los costos laborales y amplifican su impacto sobre el empleo. La posición relativa de desventaja del país en estas materias frente a sus competidores en los mercados internacionales, y la frecuencia de las apreciaciones del peso causadas ya no sólo por la política cambiaria (que se corrigió) sino todavía por los ingresos del narcotráfico y por la dependencia del gasto público respecto a las financiaciones externas, constituyen factores adicionales de vulnerabilidad afectables por los impuestos a la nómina y las contribuciones a la seguridad social.

Lo mejor para solucionar problemas financieros del fisco en el mediano plazo bien puede ser el aumento de la cobertura del sistema pensional, lo cual sí puede y debe lograrse en un medio en el cual se parte de una baja cobertura inicial y hay una gran población joven en edad

de trabajar. Lo más contraindicado para ello son los niveles excesivos de impuestos a la nómina y los aumentos adicionales en los mismos por cuenta de las redistribuciones intergeneracionales hacia los mayores y los pensionados. Los aumentos de contribuciones como impuestos bien pueden ser efectivos en el corto plazo en términos de aumento del recaudo, pero ellos sacrifican el efecto de aumento de cobertura que se lograría restableciendo el equilibrio financiero por otros medios.

## **B. Las pensiones mínimas y las garantías para las pensiones mínimas**

Como en el caso de las pensiones de Prima Media para los nuevos afiliados, la pensión mínima en Colombia presenta el problema de una meta exagerada. Mientras en los demás países que han efectuado reformas recientes las pensiones mínimas llegan a ser un 25 a 35% del ingreso medio de cotización del sistema obligatorio, en Colombia dicha proporción llega al 50%. Ello se debe a la desafortunada identificación de las pensiones mínimas con los salarios mínimos, y a que éstos son a su vez muy altos respecto al promedio de los salarios de la economía (40%) e influyen mucho en el resto de los ingresos laborales, pese a ser administrativa y políticamente fijados. Ya se ha comentado cómo es que en estas condiciones se crea un incentivo para que, junto con otras reglas, por una parte tiendan a buscar solo estas pensiones muchos que podrían lograr mejores pensiones, y del otro lado se le

<sup>11</sup> Los efectos que han estimado diversos analistas han sido los de disminuciones y no los de aumentos en los impuestos a la nómina. Según los cálculos hechos sin compensar con otros impuestos los recortes de los programas, los empleos ganados por reducciones de un punto a la nómina van desde 37 mil (López y Botero, 1998) hasta 97 mil (Lora, 2001, citado por Clavijo, 2001). Ver H. López, "Mercado Laboral Colombiano" Informe de Consultoría para el Banco Mundial, mayo de 2001; y S. Clavijo y Luis I. Lozano, "Generación de Empleo y Parafiscalidad", Banco de la República, septiembre de 2001.



impongan condiciones restrictivas de diseño al acceso a las mismas para frenar su costo fiscal, con lo cual se disminuyen incentivos para la cobertura y no se protege suficiente a los menos pudientes que sí merecen estos subsidios.

La nueva propuesta oficial no hace nada para superar estos problemas, y por el contrario crea uno nuevo que altera fundamentalmente las reglas del juego y el balance entre los subsistemas. Se impone al sistema de Ahorro Individual la obligación de financiar su garantía de pensión mínima, y para ello se destinan 3 puntos porcentuales de la nueva cotización de 15,5% de los salarios asegurados, que se destinan a un Fondo de Garantía de las Pensiones Mínimas (FGM), del Régimen de Ahorro Individual, cuyos recursos son manejados por la Tesorería General de la Nación. La propuesta dice así mismo que "no se dispondrá de recursos provenientes del presupuesto nacional para cubrir faltantes de pensión mínima", en un párrafo referente a la del régimen de ahorro, con lo cual se abandona la garantía estatal última que en esta materia ha establecido la Constitución.

Las explicaciones que han dado voceros del gobierno sobre las razones y alcance de estas propuestas no han sido coherentes ni bien fundamentadas. Para algunos, el fraseo de párrafo citado no implica el abandono de la garantía estatal última; pero no se ha explicado qué podría sustituir a los recursos del presupuesto en el cumplimiento de esta garantía, en caso que sea necesario.

Tampoco se ha justificado el precio de la Garantía, pese a que ha habido estudios que muestran que el costo sería desde nulo hasta cifras muy inferiores a lo cobrado, con lo cual se estaría configurando una extrema exacción.

La Garantía de Pensión Mínima como está en la ley 100 sigue la mejor práctica internacional en estas materias para las circunstancias del país, y está fundamentada en la protección estatal de última instancia a las pensiones de seguridad social establecida por la Constitución<sup>12</sup>.

En los sistemas con pilares especializados en las diversas funciones pensionales y con capitalización individual hay dos posibilidades para asegurar los ingresos mínimos: i) la *pensión básica universal* (como existía en Argentina), que se otorga a *todos* los que hayan cumplido los requisitos de edad y número de cotizaciones, y ii) la *garantía de complementos fiscales al ahorro individual* (como en los demás países reformados de la región), que se concede sólo a quienes falte capital ahorrado y cumplan los mismos requisitos de edad y número de cotizaciones. El primero conviene en principio donde se ha mantenido el sistema de reparto como complementario al de capitalización individual y ayuda para pagar grandes obligaciones pensionales heredadas al momento de introducir el pilar de ahorro individual; pero a la larga implica sostener altos impuestos a la nómina o apoyos fiscales para pagar un básico universal que no necesita la mayoría<sup>13</sup>. El modelo de garantías fiscales complementarias es más ventajoso en cuanto

<sup>12</sup> El defecto del esquema colombiano se deriva del alto nivel relativo de la pensión mínima frente a los ingresos medios asegurados, y no de la estructura de complementos fiscales al ahorro individual.

focaliza los subsidios en quienes los necesitan, y reduce los incentivos para lograr solo pensiones mínimas

La forma más eficiente de establecer las garantías complementarias es la de que provengan del fisco central. Ello se debe a la naturaleza de las mismas, ya que no son una obligación fija sino una *contingencia*, que con mediana a alta probabilidad puede no realizarse o valer poco, y con una probabilidad muy pequeña puede llegar a valer mucho: lo que se denomina un evento catastrófico. Por lo tanto no vale la pena establecer una provisión fija. No se debe abandonar la garantía última estatal ya que no hay manera de reasegurarse contra una catástrofe de este tipo.

El método de la provisión fija tiene además el inconveniente de que los beneficiarios serán casi seguramente diferentes a los aportantes, y no sólo por su capacidad económica, sino principalmente por su ubicación en el tiempo. Ello implica que *la percepción y el comportamiento de los afiliados será la misma que ante un impuesto puro, en el cual no hay relación entre el gravamen y el beneficio*. En este caso, dicho impuesto se establece sobre una

estructura impositiva en la cual ya prevalece exageradamente dicho tipo de gravamen, y aún más y sobre todo, por lo excesivo del mismo. El efecto distorsionante se aumenta todavía más porque el impuesto se aplica solo a los afiliados a sistema de Ahorro, como se verá a continuación.

Recientemente se han hecho cálculos del costo de la garantía de pensión mínima, que muestran que lo que se está cobrando en la propuesta oficial está fuera de toda proporción. Lo que se demuestra al comparar los costos con lo cobrado es la magnitud que puede originar el efecto distorsionante impuesto puro<sup>14</sup>. El Cuadro 4 resume las estimaciones del costo de la GPM y los Gráficos 1 y 2 presentan los perfiles temporales.

Bajo los supuestos del llamado escenario "básico", que contemplan un rendimiento del 6% real anual para los afiliados a los fondos, descontando los flujos con una tasa del 4% anual, el valor presente de las Garantías de Pensión Mínima del régimen de ley 100, será un 7,10% del PIB de 2001, para la cohorte de afiliados actuales al Sistema de Ahorro Individual. El flujo comenzaría por cuenta de pensiones de vejez hacia el

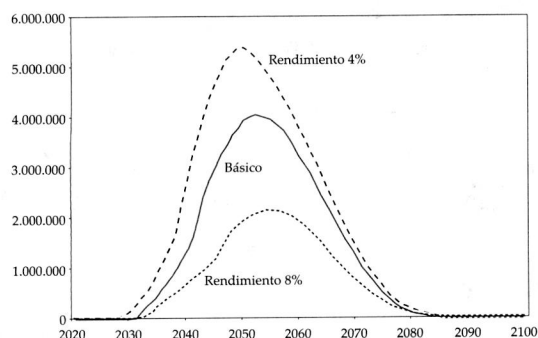
<sup>13</sup> El caso colombiano parecería pertenecer a esta categoría en cuanto tiene una gran deuda heredada e inflexible. Pero en este caso la mayor parte de esas deudas no ha entrado dentro del pacto intergeneracional de un sistema universal de reparto. Hay otra gran diferencia, en cobertura, ya que si inicialmente es muy baja y dispersa en múltiples entidades compartamentalizadas, el esfuerzo de montar el primer pilar universal debería anteceder al del segundo pilar de capitalización individual. Pero ello hubiera demorado demasiado la implementación de la reforma colombiana, y hubiera puesto delante los mayores obstáculos políticos y organizacionales del sector público. Por último, el esquema de pilares con un básico universal y de reparto, corresponde a situaciones en las cuales se parte de un sistema maduro y con altas cotizaciones, en el cual la perspectiva es la del descenso de las mismas, mientras en Colombia había un subsistema de reparto "joven" del ISS y con modestas e insuficientes cotizaciones y reservas, paralelo a una constelación dispersa y envejecida de fondos públicos, sin reservas y sin cotizaciones. Todo esto ha hecho inconveniente en Colombia un sistema de pilares institucionales.

<sup>14</sup> La tributación general que alimenta el presupuesto de la nación es por supuesto también distorsionante. A lo que se refiere el argumento que sigue es a las distorsiones adicionales que introduce la nueva propuesta oficial respecto a lo que existe actualmente.

### Gráfico 1

#### FLUJO DE LA GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA PARA AFILIADOS ACTUALES, SEGÚN TASAS DE RENTABILIDAD DE LOS FONDOS

Flujo anual de la garantía estatal de pensión mínima de vejes en el RAI (millones de pesos de 2001)

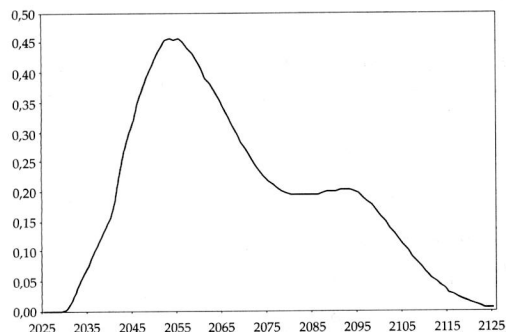


Fuente: J. C. Parra, Fedesarrollo, "Estimación de la Garantía de Pensión Mínima, agosto de 2001.

### Gráfico 2

#### FLUJO DE LA GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA TODAS LAS GENERACIONES

Costo fiscal de la GPM como porcentaje del PIB (escenario básico con nuevos)



Fuente: J. C. Parra, Fedesarrollo, "Estimación de la Garantía de Pensión Mínima, agosto de 2001.

2030 y alcanzaría un máximo de 0,45 % del PIB del año 2050, según ilustra el Gráfico 2; en el cual también se aprecian los efectos de que la tasa de

retorno sea mayor, del 8% anual (y el valor presente sea apenas 3,46% del PIB), o menor del 4% anual (con valor presente de 9.92% del PIB).

El Cuadro 4 muestra también el efecto de añadir un flujo de nuevos afiliados durante 50 años, con una tasa de crecimiento igual a la de los ocupados desde el 2012. Y el Gráfico 1 la suma de los flujos de garantías nuevos y actuales afiliados, bajo las mismas condiciones del escenario básico. El resultado más relevante de considerar los nuevos, es que entre 2075 y 2100 se llega a un costo de 0,25% del PIB, que podría representar el del estado estacionario.

Lo que implican estos resultados es que el costo total de la garantía de pensión mínima, suponiendo un retorno del 6% real anual de los fondos, y los demás igual a los supuestos básicos, llegaría a un 19% del PIB de 2001. Pero podría descender a un 5,6% del PIB si la rentabilidad es de 8% real anual, ó subir a 28,3% del PIB inicial si la rentabilidad es solo 4%. Tiene una enorme sensibilidad al retorno de largo plazo a los fondos de pensiones, que es muy poco predecible, sobre todo en su comportamiento de mediano a corto plazo. Lo cual aconseja precisamente *financiar la garantía con los recursos del fisco central*, como seguro global, para no incurrir excesos que graven a todas las generaciones, ni defectos que lleguen a desproteger a las que tengan la suerte de pensionarse en épocas de crisis.

También se observa alta sensibilidad del costo de la garantía a la fidelidad de las cotizaciones. Si es muy baja, no se alcanzan a cumplir los requisitos para lograrla y su costo fiscal será muy bajo, pero entonces será alto el costo social de desprotección. Pero reducir requisitos de semanas y edades para hacerla accesible, aumenta

**Cuadro 4**  
**COSTO FISCAL DE LA GARANTÍA ESTATAL DE PENSIÓN MÍNIMA**  
(Millones de 2001 y porcentaje del PIB de 2001)

		Valor presente ( con tasa de descuento de 4 anual)			
		Afiliados actuales			
Escenario	Supuestos	Cotizantes activos	Cotizante poco activos	Todos	Nuevos
<b>Básico</b>					
Edad pensionamiento	62 hombres	13.403.984	5.999	13.409.583	22.883.700
	57 mujeres	7,1	0,0	7,1	12,12
Rendimiento fondos	6 anual	-	-	-	-
Fidelidad de cotización	70 activos	-	-	-	-
	40 poco	-	-	-	-
Porcentaje de cotización	10	-	-	-	-
Semanas de cotización	1150	-	-	-	-
<b>Escenario 2</b>					
Rendimiento	8	6.530.112	309	6.530.421	3.977.250
	-	3,46	0,0	3,46	2,11
<b>Escenario</b>					
Rendimiento	4	18.726.638	11.384	18,728,22	34.783.614
	-	9,91	0,01	9,92	18,42
<b>Escenario 4</b>					
Fidelidad	50 activos	1.356.246	5.599	1.361.845	519.828
	30 poco	0,72	0,0	0,72	0,28
<b>Escenario 5</b>					
Cotización	11	12.399.871	4.989	12.404.861	20.056.938
	-	6,57	0,0	6,57	10,62
<b>Escenario 6</b>					
Edades de pensión	65 hombres	5.566.766	7.622	5.574.388	16,791, 166
	60 mujeres	2,95	0,0	2,95	8,89
<b>Escenario 7</b>					
Semanas de cotización	1250	9.156.863	3.353	9.160.236	13.322.109
	-	4,85	0,0	4,85	7,06
<b>Escenario 8 Como ISS</b>					
Edades de pensión	60 hombres	21.519.781	108.503	21.628.284	35.051.078
	55 mujeres	11,4	0,06	11,45	18,56
Semanas de cotización	1000	-	-	-	-

Nota: se parte de 3.425 millones de afiliados a las AFPs en julio de 2001: 2.175 activos que cotizarán durante los seis meses anteriores, y 1.249 millones poco activos que no lo hicieron en ese plazo. Se eliminaron 650 mil registrados pero con saldo cero en la cuenta.

Fuente: J.C. Parra, Fedesarrollo, "Estimación de la Garantía de Pensión Mínima, agosto de 2001".

sensiblemente su costo fiscal. Bajo las condiciones prevaletientes en el régimen del ISS en cuanto a edad de pensión y semanas requeridas, el costo fiscal se aumenta un 60%. Ver el escenario 8.

Si sólo se tratara de recobrar el costo de la garantía actual, independiente de sus incentivos negativos como impuesto, ello podría hacerse con un perfil declinante en el tiempo, que se iniciaría cerca de un 1,50% de los salarios asegurados y debería descender en el largo plazo a no más de 0,50 puntos porcentuales.

Pero la propuesta oficial, al aumentar las edades de pensión y semanas requeridas, reducirá el costo de la garantía, según lo muestran los cálculos para los escenarios 5 a 7 del Cuadro. Los ajustes de edades y semanas podrían disminuirla por lo menos a la mitad, y el aumento de cotizaciones rinde bastante menos.

Cabe entonces poca duda que *el cobro de 3% de los salarios asegurados es injustificado y excesivo, y que representa en gran parte un impuesto puro sin beneficio proporcionado para los que los pagan.*

Los recursos allegados mediante esta destinación del 3% se colocan en la Tesorería General de la Nación, presumiblemente en Títulos Ordinarios, a muy largo plazo. Con ello, se les resta además la posibilidad de rentar beneficiándose de las ventajas de otras inversiones que podrían tener ese mismo, particularmente las acciones. Lo que sí se aumenta es la disponibilidad gubernamental de recursos corto a mediano plazo, que le servirá para pagar sus obligaciones con empleados públicos.

Con los cálculos ilustrados en los Cuadro 2 y 3 de la sección II.A se puede inferir que, acep-

tando la tasa de descuento del 5,5% implícita para el equilibrio financiero del Sistema de Prima Media en el margen de nuevos, se requiere que la parte de la cotización que forma la pensión de vejez sea un 12% de los salarios asegurados. Si los seguros previsionales y la administración en dicho sistema cuestan el otro 3,5% de los salarios asegurados, los afiliados a dicho sistema no estarán recibiendo subsidios, ni pagando impuestos como los que están siendo cobrados a los afiliados al Sistema de Ahorro bajo el pretexto de la Garantía de Pensión Mínima.

Si los afiliados del sistema de Prima Media requieren subsidios para sus pensiones mínimas, el fisco los estaría aportando adicionalmente al ISS, mientras a todos los afiliados al sistema de Ahorro se les cobraría el 3% de sus salarios para ello, y solo podrían formar pensión de vejez con el 10% de los mismos. La tasa de reemplazo que podría lograrse en estas condiciones a las 1250 semanas y 65 años sería solo de 50%, muy inferior a la que le garantiza el Sistema De Prima Media.

*Este es el efecto pensional del impuesto del 3% a las cotizaciones al Sistema de Ahorro para garantizar las pensiones mínimas: una gran rebaja de las tasas de reemplazo respecto a las que lograrían sin dicho impuesto, y además respecto a lo que lograrían afiliándose al Sistema de Prima Media.*

Los nuevos afiliados deberían entonces ingresar al sistema de Prima Media, sólo lo harían al de individual si prefieren lograr tasas de reemplazo superiores a 85% cotizando más de 1750 semanas, o si valoran otras de las características de las pensiones del Sistema de Ahorro, como el adelanto de la pensión, o la libre disposición del capital que financia pensiones sobre



la mínima, y sobre todo si no creen que se vayan a realizar los beneficios del Sistema de Prima Media, tal como se los ofrecen. Este puede ser un factor importante en las decisiones, y tendría fundamento en que dichos beneficios precisamente se acabarían de rebajar ahora ante una penuria fiscal que no habrá terminado con la reforma pensional.

*Tras el nuevo diseño propuesto para la financiación de las Garantías para las Pensiones Mínimas del Sistema de Ahorro Individual, subyace entonces un impuesto discriminatorio a las cotizaciones a este Sistema, y mediante ello, un intento para orientar todas las nuevas afiliaciones al ISS.*

Por supuesto, las consecuencias de esta propuesta no se restringirían a los nuevos afiliados, ya que *el impuesto sería pagado por todos los afiliados al sistema de Ahorro, a los cuales también se restaría capacidad para formar pensiones*, frente a la alternativa de Prima Media. En el 2014 se podrá lograr en este sistema una pensión de 75% con 1250 semanas de contribuciones, o de 85% a las 1500 semanas, y a los 63 años los hombres y 58 las mujeres. Ello es inferior a lo que podía lograrse un año antes sin transición (un punto inferior de reemplazo en el primer caso y 4 puntos en el segundo), y todavía más si se disfrutaba de la transición de ley 100 (reemplazo de 90% a las 1302 semanas en el ISS!). Alcanzar semejantes tasas de reemplazo depende en el Sistema de Ahorro de altos rendimientos y de efectuar muchas más cotizaciones.

Con todas las ventajas actuales y subsidiadas para el Sistema de Prima Media, con y sin régimen de transición de ley 100, muchos de los afiliados que se pensionarán hacia esta época ya se han trasladado al Sistema de Ahorro, revelan-

do planes de mayor número de cotizaciones, expectativas de retornos como los actuales, o poca credibilidad en que se mantengan las reglas del Sistema de Prima Media. O puede ser también que crean que pueden trasladarse a última hora a este último, aprovechando las reglas existentes al respecto.

Sea lo que fuere, el comportamiento actual ya revela que tampoco es presumible que diferenciales notables de beneficios garantizados y subsidiados induzcan inmediatamente afiliaciones ni traslados al Sistema de Prima Media, al menos en el corto a mediano plazo. Sobre todo si el conjunto de incentivos es demasiado complejo y poco transparente, y si hay un ambiente de muy poca credibilidad.

La propuesta oficial no solo es opaca en su presentación y en los mecanismos que contempla para financiar las garantías de pensión mínima del Sistema de Ahorro, sino que aumentará notablemente la complejidad de los incentivos de afiliación y someterá a incredulidad a *todo el sistema pensional*. En estas condiciones, tampoco se hace posible predecir con algún margen razonable cuáles serán sus consecuencias fiscales.

### **C. La oportunidad y las omisiones en los ajustes de parámetros y de los cambios a los regímenes pensionales**

Los parámetros definitivos del nuevo régimen de Prima Media sólo se alcanzan en el año 2020, según la propuesta gubernamental; y la transición hacia los mismos se inicia apenas en el año 2014. Véase la tabla 8. Hasta el 2013, prevalecería el régimen de transición de ley 100, que para los favorecidos implica la preservación de cualquier régimen de beneficios que disfruten

hasta entonces. Así que habría primero un régimen que apropiadamente podría de ser calificado más bien de "no-transición", hasta el 2013, y luego sí se iniciaría una segunda transición gradual y uniforme hacia los nuevos parámetros pensionales.

En el 2014 habría un abrupto cambio de condiciones de pensionamiento: mientras que un afiliado al ISS que disfruta del régimen de transición de ley 100 podrá pensionarse en el 2013 con 75% de reemplazo y a las 1040 semanas ( 20 años) a los 60 años, otra persona que se pensione en el 2015 solo podría hacerlo con 65% si ha cotizado 1250 semanas y desde los 63 años. En el 2013 se puede lograr una pensión en el régimen de transición del ISS de 90% con 1302 semanas y 60 años, pero a partir del 2014 el máximo será 85% a las 1500 semanas y 63 años. La diferencia podría ser aún mayor si la persona que se jubila en el 2013 lo hace según un régimen más favorable para el sector público, que podría ser por ejemplo el de pensión por antigüedad y no según edad. Esto generará *presiones políticas para que hacia esa fecha se vuelva a reclamar otra transición que desmonte más gradualmente los beneficios congelados hasta entonces por la ley 100.*

El régimen de transición de ley 100 tiene todavía más inconvenientes que hacen que no sirva como punto de partida para la segunda transición ideada por el gobierno. Los beneficios del régimen de transición de ley 100 aplican, según la reglamentación de la misma, solo a quienes estuvieran afiliados el 1 de Abril de 1994 al régimen preservado. No la disfrutaban quienes hayan contribuido o servido largamente con anterioridad pero no estaban afiliados ese día, y se pierden fácilmente, por traslado al sistema de Ahorro, pero también por un cambio de empleo den-

tro del sector público que conlleve cambio de regímenes asociados con los puestos de trabajo. Ello dificulta la movilidad laboral, las reorganizaciones del estado y las privatizaciones.

Todo esto podría convenir fiscalmente en el corto a mediano plazo, pero además de ser dudoso en el mismo sentido en el largo plazo, es contrario al propósito que fundamenta la transición de beneficios, *que es la de que se respeten los planes y expectativas de los afiliados, y de quienes hayan acumulado derechos, y que los cambios que los afecten se hagan con gradualidad.* Por estas razones es posible que las ventajas de dicho régimen de transición apliquen a más bien pocos privilegiados, y que ellos se resistan aún más al cambio súbito propuesto por el gobierno entre los dos regímenes de transición. Se sabe que los más influyentes políticamente están en este grupo.

También hay cambios bruscos en el 2014 para quienes no disfrutaban de la transición de ley 100. Véase el Cuadro 1. De un momento para otro se les aumenta 25% el requisito de semanas de cotización mínimas para alcanzar la jubilación. El período para promediar los ingresos para el cálculo del ingreso base de liquidación se aumenta 100% en el 2014. También ellos podrían sumarse a quienes pedirían que la segunda transición sea más gradual.

En fin, con la nueva propuesta oficial no solo se retrasan los cambios graduales y se establecen dos transiciones, con probabilidad y motivos para que se aumenten a tres, sino que *tampoco se corrigen grandes arbitrariedades y la inestabilidad que caracterizan el régimen de "no transición" de ley 100.*

La intangibilidad de dicho régimen, que es el que también asume la nueva propuesta hasta el

año 2013, implica que se mantengan sus excesivos costos fiscales y todas las inequidades heredadas de los regímenes antiguos. Si bien el problema se restringe a un número limitado (pero posiblemente del orden de cientos de miles) de empleados públicos, su costo fiscal es desproporcionadamente grande y se concentra en los próximos quince años, donde es mayor la debilidad fiscal y el margen de maniobra. Impide extender en términos apropiados a los regímenes exceptuados la reforma o los criterios de la misma, porque genera un mal precedente y la señal de que no hay un intento serio ni equitativo de reforma.

La transición de ley 100 es la principal fuente de inequidades, tanto porque su exagerado costo aumenta la exclusión, como porque dentro del régimen contributivo establece discriminaciones entre sector público y privado, y todavía más dentro del propio sector público.

Es fuente de violación de la ley, foco de corrupción y de que se perviertan los incentivos y el comportamiento de los legisladores que deben votar sobre estos asuntos y de los magistrados que deben conceptuar y juzgar sobre las leyes y procesos a que se dé lugar. El Fondo del Congreso, por ejemplo, ha entendido que su régimen especial aplica a todos los que en el 1 de Abril de 1994 hubieran tenido las edades apropiadas aunque no estuvieran afiliados al mismo y se hayan vinculado solo después. Así es que se ha patrocinado que los suplentes de los congresistas tengan su "paloma" por el puesto principal, para acceder a las pensiones privilegiadas de este régimen, aunque esto sea manifiestamente ilegal.

Es también un problema incontrolable e inmensurable, ya que no hubo requisitos sobre los regímenes aceptables, ni obligación de registro

e información sobre los mismos. Ni está sujeto completamente a supervisión, ya que la que ejerce la Superintendencia Bancaria aplica sólo a las Cajas de Previsión. No es posible hoy día determinar que cierto régimen pensional del sector público que se aplique durante la transición de ley 100 sea contrario a la ley, a menos que lo haga manifiestamente como en el caso del Fondo del Congreso.

Las mayores dificultades políticas de las nuevas reformas necesarias para su viabilidad, en cuanto a concertación y al trámite parlamentario, se concentran entonces en torno al ajuste de la transición de ley 100, y es lo que hace que tiendan a propagarse a otros aspectos de las reformas.

Si bien el carácter de cualquier transición restringe el alcance de los ajustes fiscales, y justifica ciertas inequidades y privilegios temporales, e implica que haya gasto necesario para lograr la aceptación de toda reforma, lo que ha sido injustificable y ha sembrado semillas de contrarreforma es que se haya perdido toda información y control, y que por ello se propague la corrupción y hasta la violación de la misma ley.

El que el mantenimiento del régimen actual de transición sea avanzado por el propio gobierno como *punto de partida* para las negociaciones revela singularmente el criterio de "viabilidad" política de la propuesta del Gobierno: un compromiso débil con el ajuste fiscal y con principios de equidad, puesto que se ofrece de antemano a quienes lo votan y lo juzgan la oportunidad de beneficiarse de los subsidios y el amparo contra los reclamos por inequidades.

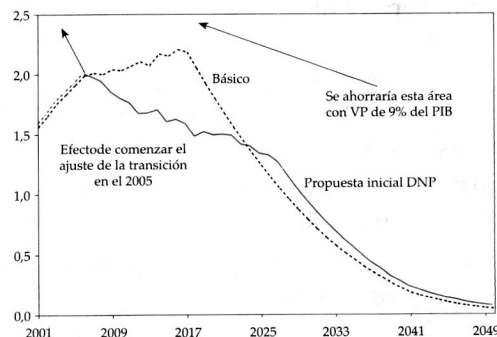
Si desde ahora se confiere un monopolio de afiliaciones de empleados de carrera administrativa al ISS, al tiempo que concentra la admi-

nistración de los regímenes diferenciados de transición, se generan incentivos y condiciones propicios para que se dé la lucha por la preservación general de regímenes especiales y para que el ISS se convierta en bastión de esa reivindicación, a expensas de su gestión y gobernabilidad.

Ha sido muy difícil cuantificar los efectos del ajuste de esta transición, y las señales que se reclaman en párrafos anteriores tampoco se pueden ejecutar de inmediato y deben ser graduales, por lo que parecería que los beneficios fiscales no compensarían el costo político. También suele argumentarse contra el ajuste de la transición de ley 100, que no se requeriría un cambio para ello de la ley de pensiones, sino que bastarían medidas normales anticorrupción y de transparencia. Y ha habido hasta argumentos enunciados desde el Ministerio de Trabajo, el ISS y la propia Delegatura especializada de la Superintendencia Bancaria, sobre el que sería inconstitucional la modificación de este régimen de transición, por razones que van desde que hay derechos adquiridos en esta materia hasta la de que si bien no existen en general dichos derechos, la ley 100 sí los creó para este caso.

Pero sí pueden ser importantes los beneficios fiscales de ajustar la transición, de una manera que sí había sido contemplada en versiones previas de la reforma pensional que venía contemplando parte del Gobierno. El Gráfico 3 muestra el efecto de una transición alternativa que se iniciaría dentro de cinco años, duraría hasta el 2018, y a partir del 2006 tendría un régimen unificado comenzando por el actual de ISS que gradualmente evolucionaría hacia un régimen permanente que no implicaría subsidios descontando con tasa de 4,5% real anual. Según las proyecciones realizadas para este efecto, se evitaría

**Gráfico 3**  
**RESULTADOS DEL AJUSTE DE LA TRANSICIÓN**  
**DE BENEFICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO**  
**NACIONAL (% del PIB)**



Fuente: U. Ayala. La Reforma al Sistema de Pensiones en [www.fedesarrollo.org](http://www.fedesarrollo.org)

un crecimiento de hasta 1% del PIB (sobre el 3% actual) del flujo de pagos de pensiones del sector público a cargo del gobierno central en los próximos 15 a 20 años, y algo más por cuenta de las entidades territoriales.

El ahorro tendría un valor presente cercano al 9% del PIB. Pero antes que todo, se evitaría el descontrol y la corrupción cuyos efectos no se ha podido cuantificar, y que probablemente aumentarían si se espera una reforma retardada. El orden de magnitud del ahorro podría ser equivalente al necesario para financiar la garantía de pensión mínima del sistema de ahorro individual. El aumento de cotizaciones, con sus efectos negativos sobre el mercado laboral y discriminatorios entre sistemas, sería el sustituto político de este ahorro.

### III. La reforma de los llamados regímenes "especiales"

El Pacto Social y más tarde el Congreso abocarán propuestas de reforma de los regímenes califi-

cados como "especiales" en la convocatoria del Gobierno. Lo que se entiende por "especiales" ya ha sido materia de discrepancias entre los diferentes voceros del gobierno, así como la política a seguir sobre ellos.

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*, que vale la pena clarificar en primer lugar, 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.

### A. El "zoológico" de los regímenes pensionales potencialmente privilegiados

La ley 100 ha establecido un *régimen general de beneficios básicos* para el sistema de prima media, que será *único* 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 privados<sup>15</sup>. 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*<sup>16</sup>.

- 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. En la práctica probablemente ya no hay muchos de estos regímenes, pero no existe control, transparencia ni vigilancia sobre la manera como se implementan los que quedan.
- Lo anterior ha dado lugar a que se establezcan algunos *regímenes privilegiados que no siguen estrictamente la ley o que la desafían abiertamente*, 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 como ha ocurrido en el caso ya comentado del 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 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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 sólo 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 ISS, 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 ni por decreto el contenido de las convenciones colectivas, aunque sí se ha tratado de limitar indirectamente su negociación, como cuando se exige que existan reservas completas al margen de las empresas para obtener los excesos en dichos concesiones.

Al momento de tratar de restringir privilegios pensionales se enfrenta entonces una diversidad de regímenes y de maneras posibles de redu-

cirlos: *general, "especiales"* (en el sentido estricto de la ley 100), *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 y sin duda la forma de establecer la transición de beneficios respecto del propio régimen general*, que ha mantenido casi intactos los regímenes antiguos hasta un momento en que se suspenderán abruptamente, 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. Casi cualquier exabrupto se puede justificar o posterior al amparo del régimen de transición de ley 100.

Tras las divergencias entre los voceros del Gobierno respecto al tratamiento de los regímenes llamados "especiales" es probable que haya divergencias sobre todo respecto a lo que se quiere hacer con el régimen de Transición de Ley 100: si replantear la propuesta inicial sobre dejarla quieta; o si sostenerse en ella.

Es poco discutible que deba haber ajustes en los regímenes exceptuados, y se sabe que los regímenes extralegales pactados por convenciones no son afectables de frente sin reformas constitucionales ni desconocimiento de convenios internacionales. No se conoce una propuesta para emplear la fuerza de la ley para hacer más

efectivos los controles a los regímenes mantenidos al amparo de la Transición de ley 100<sup>17</sup>.

Tampoco es posible ni conveniente reducir todos los regímenes obligatorios a uno sólo 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 las reformas deben también contemplar regímenes de transición, que en el caso de los exceptuados, tampoco podrán ser asimilados al vigente del Ley 100, ni al de la propuesta oficial entre los años 2014 y 2020.

## B. Los maestros

Los maestros públicos de primaria y secundaria lograron excluirse de la reforma pensional del 93 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 plan alternativo de racionalización del régimen pensional del magisterio, por lo cual este ha quedado sin ajuste alguno hasta el momento actual en el cual el Fondo del Magisterio ya no dispone de los recursos necesarios.

Este sector ha tenido históricamente altibajos salariales y necesidades de incentivos que han conducido a que las 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.

La "salarización" de las pensiones de los maestros 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. 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.

La eventual incorporación de los maestros a un régimen general de pensiones definitivamente es conveniente, por razones laborales y de

<sup>17</sup> El Ministerio de Hacienda, con colaboración del de Trabajo, ha ejercido una labor de información y control. Pero se ha visto restringida porque los poderes de inspección de la Superintendencia Bancaria se limitan solo a las Cajas de Previsión que se han convertido en Administradoras del régimen de Prima Media, porque no existen siquiera medios para obligar a estas entidades a mantener récords individualizados y actualizados, y tampoco hay información fidedigna al público. Pero sobre todo, porque se carece de una doctrina sobre cuáles serían los regímenes aceptables, ni hay un sistema de información al día sobre cuáles han sido los términos de liquidación de las pensiones, para conocer y perseguir los casos aberrantes. Para esto, solo existen los recursos de excepción, y solo pueden perseguirse los casos de falsedad y contravención manifiesta de la Ley 100.

política educativa, ya que facilitaría su movilidad. Y por supuesto, también por razones de equidad, y para poder 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.

### C. 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, los militares y la policía. No se ha efectuado ningún ajuste de los regímenes para los civiles exceptuados, ni para la Fuerza Pública.

El actual régimen pensional 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 contribución 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.

Cuando se considera un ajuste del régimen pensional para la fuerza pública, suele preguntarse 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 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 o su equivalente en la Policía, no disfruta de pensiones como las de los civiles, en razón de particularidades del oficio. Ellos tienen otra prestación, denominada *Asignación de Retiro*, que se adapta mejor a sus especificidades, y que aconseja un régimen diferente, separado y especializado, que es el que prevalece en casi todos los países.

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 sólo por contribuciones, pese a que sí se prestaría a cuentas individuales y fondeo parcial<sup>18</sup>. Requiere un *seguro contra retiro* y no solo los seguros de longevidad, invalidez y muerte. No se trata de un régimen que pudiera ser asimilable al de ley 100, y debe tener características propias de cotización y beneficios.

## D. 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.

## E. Observaciones generales sobre el ajuste de los regímenes exceptuados

Después del ajuste del Sistema General, la medida más significativa que debe tomar una nueva

reforma pensional en Colombia es la del ajuste de los regímenes exceptuados de la ley 100 de 1993. Si la reforma del régimen general no cumple requisitos mínimos de uniformidad y equidad será difícil lograr aceptación del ajuste de los regímenes exceptuados, o lo que se haga podrá propender a una reforma del General que sostenga regímenes privilegiados a través de la institucionalización del principio de regímenes "especiales".

Es concebible y conveniente hasta que, si no se dan las condiciones inmediatas para una reforma satisfactoria del régimen general, valga la pena comenzar ahora por la de los regímenes exceptuados, o alguno de ellos, que conduzca a sentar principios y ejemplo que sirvan luego para mejorar la propuesta y la reforma del régimen general, aunque ésta da poca espera.

*La reforma de los regímenes exceptuados debe contribuir en lo posible a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Pero obedece igualmente a definiciones sectoriales muy decisivas, que podrían hacer que no se llenen algunas expectativas comunes sobre el que ahí esté la clave del rescate del fisco.* Es indudable que debe llevarse a cabo y con la mayor eficacia y eficiencia posibles, pero de por medio hay características y necesidades sectoriales, así como definiciones pendientes que afectarán qué tanto ahorro fiscal pueda lograrse.

El caso es bien claro en la reforma para el sistema de pensiones de la Fuerza Pública y relacio-

<sup>18</sup> 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.

nados, donde el gasto dependerá del rumbo que tome el conflicto y los medios empleados para enfrentarlo, y donde además ha habido grandes carencias en seguridad social, como en los casos de los soldados voluntarios -que está en camino de resolverse- y de los conscriptos, donde aún falta protección y racionalizar la que exista. Pero a su vez ello depende de la proporción de este cuerpo frente al de los profesionales. Es posible que pueda haber ahora algunos excesos en prestaciones o en las fórmulas de ajuste en ciertos casos, pero parece poco probable que los ahorros logrados racionalizando estos defectos vayan a compensar en el mediano plazo los aumentos de gasto necesarios para enfrentar el conflicto y para remediar las carencias que afectan a algunos grupos uniformados.

Aún en el caso del magisterio público, el resultado fiscal depende de la clase y alcance de la reforma, que en últimas no debe limitarse al aspecto pensional, ya que debe darse solución gradual al fenómeno de "salarización de las pensiones". Los maestros públicos tienen carreras largas y continuas que se prestan muy bien a formar pensiones más fácilmente que en otras profesiones, y si son empleados públicos los aportes recaen principalmente en el empleador, que es el Estado. Es asunto de disciplina y previsión de éste hacer las contribuciones para que haya el fondeo necesario, además de asegurarse que los niveles de las pensiones correspondan a un ingreso razonable dentro del ciclo de vida y que no generen incentivos erróneos al desempeño laboral, ni inequidades.

El régimen pensional actual del magisterio peca quizá más por el lado de los incentivos y de la imprevisión en cotizaciones, que por ser excesivo o inequitativo en las prestaciones. Así es que

el problema financiero principal vuelve a ser en este caso el de cómo pagar obligaciones para las cuales no se han hecho previsiones y que son en gran parte inflexibles y adelantar suficientes contribuciones, dentro del marco de una buena reforma conjunta de los regímenes salarial y pensional. Los maestros no deben plantear en principio problemas de subsidios contra pobreza, ni de que requieran subsidios para subsanar cortas carreras laborales y de contribuciones

#### IV. Ajustes fiscales

La propuesta gubernamental involucra también ajustes de naturaleza puramente fiscal: cambios en los impuestos a las pensiones, y la expedición de un título de deuda a favor del ISS que reconozca explícitamente las obligaciones de la Nación con dicha entidad, y que ésta pueda incorporar en sus reservas.

Al tiempo que se ha destapado un gran pasivo pensional a cargo del fisco, se le han restado recursos necesarios para atenderlo, relacionados directamente con aquel. La exención del impuesto de renta llega hasta las pensiones de 50 salarios mínimos, que equivalen a 30 veces el PIB per cápita del país. La justificación para ello podría estar del lado del estímulo al ahorro realizado para el propósito pensional, pero en la proporción anotada ello luce más bien excesivo y como un escondite tributario.

La propuesta oficial para remediar esta situación crea un nuevo tributo, el "*impuesto de solidaridad a las pensiones altas*", que sería del 3% para las pensiones entre 10 y 15 salarios mínimos, 5% para las de más de 15 y hasta 20 salarios mínimos y 8% para las de más de veinte salarios mínimos. Durante los cinco primeros años de



vigencia de la nueva ley de reforma el producto se destinaría a constituir reservas pensionales y pago de pensiones a cargo de la Nación, y después se destinaría al Fondo de Solidario de Subsistencia que paga las pensiones asistenciales.

Las tasas de tributación establecidas son muy inferiores a las que aplicarían si las pensiones se gravaran como las demás rentas, y por lo tanto esta es una salida que si bien luce progresiva por su destinación, es *efectivamente regresiva* al evitar lo que deberían pagar normalmente las pensiones. Por otra parte, parece que se bate el récord de extralimitaciones legales para la tributación, ya que en una ley de pensiones se crean nuevos impuestos, y se les fijan destinaciones específicas mutantes y caprichosas (dentro de esta lógica ¿por que no se dedican estos impuestos también a pago de obligaciones de las entidades territoriales?). Se establece un precedente inconveniente de atar recursos tributarios del orden general para financiar gastos sin control suficiente. Parecería que este extraño diseño esté destinado a perecer en el camino de la discusión de su legalidad, y con ello vuelvan a quedar exentas la mayor parte de las pensiones.

El proyecto oficial también establece un reconocimiento explícito de las obligaciones (de la Nación) con el ISS mediante la expedición de un "título de deuda pública por concepto de las obligaciones en curso de pago y de los tiempos acreditados por los actuales afiliados, descontando el valor de las reservas existentes al momento del cálculo". El mecanismo vigente de respaldo del ISS es la obligación de asumir los faltantes incurridos una vez agote sus reservas, el cual no ha sido abandonado ni reemplazado. No se ve qué pueda añadir a ello el mencionado título, si se reconoce que será una fuente de li-

tigios y controversias que no añadirán recursos, y que como contraprestación no impone exigencias de transparencias y eficiencia al ISS.

El público ha de reconocer el respaldo fiscal al ISS, sin que medien reclamos de responsabilidades y divergencias que pudieran entabrar ese respaldo, y sin mejora sensible los incentivos para la gobernabilidad del ISS, como ocurre con el proteccionismo que le ofrecen otros componentes de la propuesta oficial.

Poco valdrá este Título si no se define la estrategia de financiación de los déficits pensionales que recupere la viabilidad de las finanzas públicas, y si se permite y difunde la fragmentación de éstas mediante recursos como los impuestos con destinación específica, el loteo de las rentas y recursos de las privatizaciones, y las reglas fiscales que impidan reconocer y manejar la restricción fiscal global.

## **V. Los cambios que afectan directamente el Régimen de Ahorro Individual**

El Régimen de Ahorro Individual se verá profundamente afectado por la implementación de la propuesta del Gobierno. Como ya se ha visto, sus afiliados estarán sujetos a lo equivalente a un impuesto sobre sus cotizaciones, que no tiene contraparte en el Sistema de Prima Media, para pagar la Garantía de Pensión Mínima, sin el respaldo de última instancia del Estado. Y si no esperan altos retornos de los fondos de pensiones ni tienen planes de largas carreras de cotizaciones, ello los coloca ante la decisión de traslado al Sistema de Prima Media a menos que tengan preferencias extraordinarias por características tales como pensiones adelantadas, libre

disponibilidad de excedentes sobre lo necesario para financiar pensiones mínimas, propiedad individual de los ahorros, o quizá todavía más, ante la duda sobre el que se les vaya a cumplir lo prometido sin nuevos cambios ante eventuales (y muy probables) dificultades fiscales.

Pero esto no es todo, ya que del lado de la demanda por el régimen de Ahorro, también operarán otras nuevas restricciones y condiciones adversas, particularmente los efectos de la reducción del monto del valor de los bonos pensionales con los cuales han tomado las decisiones de traslado, y el extraordinario retorno que ofrecería el regreso al Sistema de Prima Media mientras dura el régimen de transición de ley 100 y aún el nuevo propuesto para el período 2014 a 2020.

Del lado de la oferta, el servicio de administración de los fondos de pensiones se verá afectado por la disminución forzosa en casi 50% de la remuneración. En estas condiciones, será muy difícil la supervivencia del Régimen de Ahorro Individual, lo cual añade otro extraordinario factor de incertidumbre a las decisiones de los usuarios y al funcionamiento del conjunto del sistema pensional.

*Una consecuencia esperable sería la del aumento de la evasión y la elusión, lo cual agravaría las dificultades financieras y fiscales.*

La propuesta oficial reduciría lo disponible para pagar los seguros previsionales de invalidez y muerte y la administración a un 2,50% de los ingresos asegurados, un punto porcentual menos que lo que está vigente. Como los seguros están costando cerca de la mitad del 3,50%, a pesar de alguna reducción en sus costos por la disminución de los beneficios, lo disponible pa-

ra remunerar la administración estaría apenas entre 0,50% y 0,80% de los ingresos asegurados.

Dichos niveles de remuneración de la administración solo se han logrado mediante esquemas centralizados de administración, y con asignación forzosa de afiliados a los fondos de pensiones, como ocurre en Bolivia. Los cobros de administración de los sistemas de capitalización individual son ciertamente motivo de preocupación y regulación, y para ello existen tanto técnicas de regulación (echos a precios y controles a las estructuras de comisiones), como tecnologías de configuración de los negocios de administración (separación y recomposición de las tareas de manejo de cuentas, administración de inversiones, recolección y pagos, cruce de afiliaciones y de cuentas). No puede pretenderse que la simple imposición arbitraria de un techo global logre la eficiencia deseada, ni que esta sea factible.

En la actualidad, cualesquiera superávits por concepto de administración o seguros se deben devolver a las cuentas de ahorro y a las pensiones, y por lo tanto no pueden ser retenidos como ganancias extraordinarias de los administradores o aseguradores, y para ello se establecen mecanismos competitivos como los traslados entre administradoras y las ofertas competitivas para los seguros previsionales y las rentas vitalicias. Las administradoras están promocionando sus servicios con base en dichas devoluciones a las cuentas de ahorro individual, y sobre ello recae la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Así que no hay necesidad de bajar los topes al conjunto, y al contrario, pueden ser extraordinariamente perjudiciales, dado el alcance de lo propuesto sin sustentación alguna en análisis del negocio de administración.

Los bonos que sirven para el traslado del Sistema de Prima Media hacia el de Ahorro Individual se diseñaron para que el trasladado, si continúa el esfuerzo de cotización en el tiempo restante hasta su pensionamiento en el sistema de Ahorro, obtenga una pensión equivalente a la que dejó al abandonar el sistema de Prima Media mediante la combinación del bono y del ahorro propio. Dicha pensión se fijó al nivel que prevalecía en el ISS y en el régimen normal del sector público (reemplazo del 75% a los 20 años de cotización, y con edades de pensión de vejez de 60 y 55 años) en el momento de la reforma pensional de ley 100. El bono sería entonces lo que se habría debido acumular en una cuenta de ahorro hasta el momento del traslado, para que junto con lo acumulado en el sistema de ahorro hasta la jubilación, se acumule el capital necesario para financiar dicha pensión garantizada. No es pues un reconocimiento de cotizaciones realizadas y sus rendimientos, porque ellas eran insuficientes; como tampoco es un incentivo para el traslado al sistema de ahorro; y reconoce las reservas que han debido acumularse en el sistema de Prima Media para garantizar sus pensiones, aunque no se hubieran hecho. No se aprovechó la oportunidad inicial para rebajar por ese medio el déficit pensional a cargo del gobierno.

En el cálculo del bono se utiliza un supuesto de rendimiento de las cuentas de ahorro y para el cálculo de los factores actuariales que convierten capitales en rentas, que ha sido del 3% real anual. Un aumento de esa tasa de descuento empleada para el cálculo disminuye el valor de los bonos, y con ello el de las pensiones logradas. La propuesta oficial propone aumentar al 4% la tasa de descuento de los bonos pensionales, e implica reliquidar los que se hayan calculado

con tasa del 3% real anual, disminuyendo su valor, y por lo tanto el monto esperado de las pensiones logradas en el sistema de Ahorro Individual, a de la decisión de traslado.

Así mismo, en la liquidación de los bonos efectuada hasta el momento, se ha empleado como base el ingreso *devengado* el 30 de Junio de 1992, una fecha un poco anterior a la presentación del proyecto de reforma pensional, para evitar reajustes ficticios. En ese momento, el ISS cobraba las cotizaciones con base en una tabla que fijaba contribuciones según tramos de ingresos que iban hasta un tope, 10 salarios mínimos, que era inferior al máximo del rango de la base gravable de ingresos fijada de ahí en adelante para las contribuciones pensionales, y sobre la cual se establecen las tasas de reemplazo para las pensiones, 20 salarios mínimos. La propuesta oficial implica que sólo se reconocerían como base para el cálculo de los bonos los ingresos dentro de los tramos entonces vigentes para el cobro de las cotizaciones, y que también debería haber reliquidación de bonos por dicho concepto, lo cual reduciría su valor con posterioridad a de la decisión de traslado.

Finalmente, en la ley 549 de 1999, ya se estipuló que los parámetros de edades de pensión y aumentos de tasas de reemplazo de acuerdo con semanas cotizadas que se emplean para el cálculo de los bonos pensionales, deben reajustarse también cuando las leyes modifiquen parámetros del Sistema de Prima Media, como ocurriría con la propuesta oficial, implicando otra disminución adicional del valor de los bonos pensionales.

Todos estos ajustes a posteriori de los bonos pensionales parecerían reducir los costos fiscales de los mismos, al costo del cambio de reglas de

juego que irrespetan los planes y expectativas involucrados en las decisiones de escogencia de régimen pensional, y de la abolición de los derechos de propiedad establecidos sobre las deudas del fisco con los individuos. Ello atenta indudablemente contra la credibilidad del sistema pensional y tendrá su reflejo en evasión, elusión y menor cobertura.

Pero tampoco es seguro que implique un menor costo fiscal en el largo plazo, y es probable que se produzca lo contrario. Se puede provocar un regreso de afiliados al Sistema de Prima Media, particularmente aprovechando las generosas tasas de reemplazo y edades de pensión durante la transición de ley 100, que no se financiarían suficientemente con las devoluciones de los saldos de las cuentas de ahorro individual. Así es que si bien los regresos de afiliados aportarían cotizaciones que aliviarían los déficits operacionales del ISS, más tarde implicarían mayor desequilibrio financiero con cargo al Fisco. El costo de esta financiación temporal del ISS y del gobierno probablemente excede toda tasa de interés de los títulos de la nación.

*Por lo tanto, los ajustes propuestos a los bonos pensionales y el impuesto a las cotizaciones al sistema de Ahorro Individual que ha propuesto el gobierno, bien pueden implicar regresos al sistema de Prima Media, que sería a la larga muy costosos para éste y para el fisco.*

Así se podría llegar a precipitar el temido traslado masivo y especulativo que todavía permiten las reglas de traslados entre sistemas, pese a las buenas restricciones que impone el proyecto, y mucho antes y con mayor probabilidad que lo que suscitaría el régimen de ley 100.

*Por supuesto, la otra reacción posible, y que no es del todo incompatible con la antedicha, sería la de que no haya tanto traslado de regreso al sistema de prima media, pero que haya mayor evasión y elusión en todo el sistema.*

*Nada de esto favorece al fisco a largo plazo, y el efecto en el mediano corto a mediano plazo bien puede ser muy inferior al buscado mediante estas medidas represivas.*

Las comparaciones de incentivos que han hecho los analistas de sistemas pensionales han puesto en claro que la principal limitación de los sistemas basados en la capitalización individual es la exposición de sus afiliados al riesgo de inversión, mientras la de los sistemas basado en el reparto es la del riesgo de injerencia política: los beneficios garantizados quedan en realidad en manos de los políticos del futuro.

Al sistema de Ahorro Individual colombiano la propuesta oficial lo sometería a los dos tipos de riesgo, en tanto al de Prima Media tampoco lo aísla del último, ya que a pesar de las declaraciones sobre mejora de sus condiciones competitivas, ellas dependen de arbitrajes y proteccionismo políticos, y sí caben dudas sobre su viabilidad financiera de largo plazo, tanto porque aplaza costos como porque la financiación de todo el pasivo pensional no está definida, ni tan siquiera analizada a fondo.

## **VI. Los cambios en las reglas básicas del juego respecto a libertades de afiliación**

La ley 100 de 1993 establecía ciertas reglas básicas de libertad de afiliación al sistema de pensiones contributivo que ahora sería modificadas:

la afiliación de los trabajadores independientes ha sido voluntaria<sup>19</sup>, y hay libertad de escogencia entre subsistemas de Ahorro y Prima Media. Ahora se *obligaría* la afiliación de *todos los trabajadores independientes*, y a que *se afilen al régimen de prima media todos los empleados públicos de carrera administrativa*.

Los trabajadores independientes son un grupo muy heterogéneo que no se presta a una obligación genérica de afiliación al sistema pensional contributivo:

- los pobres del sector informal deberían ser más bien objeto de las políticas activas de empleo y asistenciales de ingresos;
- los pequeños empresarios para quienes su negocio es a la vez su seguridad personal de largo plazo y será difícil e inconveniente forzarlos a dedicar sus recursos a la previsión social<sup>20</sup>; y los asalariados "disfrazados" que sí podrían ser objeto de este tipo de obligación, pero para ello no ayuda la inflexibilidad del resto de la legislación laboral<sup>21</sup>.

Mientras haya subsidios distintos a los necesarios para las pensiones mínimas, y si estos no están bien focalizados, lo que puede provocarse mediante la imposición de afiliación es más bien el riesgo moral de los que van en busca de dichos subsidios; por ejemplo en el caso de pensiones de invalidez. Para controlar este com-

portamiento de los independientes, se acude entonces a restringir el acceso de *todos* los potenciales afiliados, lo cual implica pérdida generalizada de bienestar y menores incentivos a la afiliación.

Por supuesto que sí son necesarias medidas para incentivar la afiliación *voluntaria* de los trabajadores independientes, si van acompañadas de controles para restringir el riesgo moral acompañante, lo cual nunca se logra perfectamente.

En este sentido, es también criticable la falta de interés del proyecto en mejorar los subsidios para las contribuciones temporales de los menos pudientes, que se discutirá más adelante, y la desviación de sus recursos hacia las pensiones asistenciales. También falta iniciativa en otras materias que podrían facilitar la afiliación de los independientes, como serían por ejemplo la posibilidad de efectuar aportes variables según situación de ingresos, aún en el Sistema de Prima Media, mejorar las posibilidades de afiliación de trabajadores con contratos y trabajos de tiempo parcial, etc.

La obligación de afiliación de los empleados públicos de carrera administrativa al Sistema de Prima Media es por supuesto censurable por su carácter directamente represivo como porque impone una discriminación respecto a solo un grupo de trabajadores, por lo cual parece también probable que no sostenga un juicio de legalidad.

<sup>19</sup> Actualmente se exige afiliación al sistema contributivo de pensiones a los contratistas independientes del Estado.

<sup>20</sup> En ello inciden las restricciones del crédito y lo procedente serían mejoras en esta dirección.

<sup>21</sup> Las empresas contratan personas por honorarios que en realidad cumplen todos los demás requisitos de configuración de un contrato laboral.



Una propuesta de esta naturaleza también ignora sus efectos secundarios sobre el atractivo de la carrera administrativa, el esfuerzo laboral de sus miembros, y las posibilidades de manipulación de las contrataciones para evadir la regla.

Los efectos negativos de esta propuesta se aumentan también porque implica el traslado de quienes están en el sistema de ahorro individual, posiblemente confiscándoles sus cuentas individuales mientras permanezcan en estos cargos.

## **VII. El proteccionismo al ISS y al régimen de Prima Media: ¿para qué sirve? y ¿qué se requiere?**

Desde otra perspectiva, el establecimiento de una reserva de mercado para el Sistema de Prima Media, y particularmente para el ISS, tampoco puede considerarse un buen incentivo para una gestión eficiente de esta entidad. No es una medida aislada en este sentido, sino que se une a los arbitrajes de mercado provocados por el impuesto diferencial a las contribuciones a los afiliados al Sistema de Ahorro, la diferencia en semanas de cotización requeridas para lograr pensiones mínimas entre los sistemas de Prima Media y Ahorro, etc

Se acelerará la concentración de afiliados del sector público en el ISS. La parte de ellos que disfruta de las condiciones ventajosas del régimen de transición de ley 100 y con interés en que no se desmonte súbitamente en el 2014, generará presión para que en esta entidad se mantengan los regímenes privilegiados y se convierta en bastión de defensa de los mismos.

El gobierno además establecería una obligación a favor del ISS, con bastante probabilidad

de que sea permanentemente controversial o litigiosa y en todo caso inmesurable, sin contraprestación explícita de mejora de su gestión y gobernabilidad.

Se ha configurado así todo un conjunto de incentivos que quizá promoverá más bien el deterioro de la gestión de la entidad.

Los objetivos manifiestos de la propuesta de reforma se han expresado en arbitrajes a favor del ISS para recobrar participación en el mercado y así mejorar los ingresos corrientes, así como los del gobierno vía impuestos. Para ello se espera una mejora en la gestión del mismo, que se ha visto se realizarían principalmente por medios proteccionistas y represivos de la competencia. Pero aparte de la defensa y promoción del ISS como entidad en torno a la cual hay intereses de sus directivos y empleados, políticos que tienen cuotas burocráticas, organismos sindicales, no se advierte en el proyecto ni en la política oficial un intento de precisar mejor sus metas y su orientación corporativas en lo que atañe a pensiones.

Si se aprecian las tareas que realiza y debe emprender la entidad, se verá que la propuesta oficial no parece tomar en cuenta que la mayoría de sus afiliados actuales están allí justificablemente, dadas sus circunstancias y que opera en un sistema de transición, y no por beneficios extraordinarios ni aprovechando los excesos permisibles por el régimen de transición vigente. Estos afiliados demandan beneficios garantizados, buen servicio y confidencialidad, que se verán comprometidos si hay un deterioro de la gestión, y ya se han visto desatendidos hasta ahora por los vanos esfuerzos en búsqueda de nuevos afiliados como los de los fondos de pensiones, da-

dos los incentivos reales y los problemas de credibilidad que afectan el Sistema de Prima Media.

Por otra parte, el ISS tiene la tarea de sustituir a las cajas y fondos de pensiones del sector público que vayan cerrando sus funciones pensionales, para quienes opten por el Sistema de Prima Media. Es una labor indispensable que no harán los fondos de pensiones, y que es muy demandante, dada la dispersión de entidades y de regímenes, las deficiencias de información, la falta de reservas y por lo tanto de reservas que respalden los bonos con los cuales se efectúan los traslados dentro del sistema de Prima Media. No parece conveniente que el ISS asuma directamente todas las labores involucradas en este proceso, y que debería haber algunos agentes especializados (fiduciarias, administradores de pensiones, etc) y un proyecto organizado que lo facilitaran.

Pero es indudable que ello también requiere preparación y orientación del ISS específicos a esta tarea, y sobre todo una orientación y responsabilidad general de políticas en esta dirección, con participación del ISS. De esto tampoco se han apersonado la entidad ni los encargados de políticas generales como el Ministerio de Trabajo.

### **VIII. Los subsidios cruzados para las contribuciones de los menos pudientes y el destino del Fondo de Solidaridad Pensional**

La ley 100 de 1993 estableció por iniciativa del Congreso, unos subsidios cruzados temporales

y parciales para las pensiones de los afiliados menos pudientes, administrados a través del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), que a su vez ha contratado una fiducia para localizar a los beneficiarios, ubicarlos en entidades administradoras de pensiones (en la práctica sólo en el ISS) y administrar las reservas no asignadas<sup>22</sup>. La financiación del programa proviene de una sobretasa de 1% de los salarios asegurados superiores o mayores a 4 salarios mínimos.

El programa se ha desarrollado de acuerdo con planes anuales de extensión de cobertura, que especifican criterios de distribución regional y de grupos de beneficiarios, así como las cuantías, formas de pago, y formas de acceso y pérdida del subsidio. Esta última debe tener lugar cuando el beneficiario ha incurrido en mora superior o igual a 4 meses en la parte de la contribución que le corresponde. El Cuadro 5 presenta los criterios vigentes de asignación de los subsidios.

En la actualidad el Fondo de Solidaridad Pensional tiene unos 320 mil afiliados, pero un 51% presenta mora de 4 o más meses, que ya deberían ser excluidos. Esta baja fidelidad ha sido una constante del programa y en parte se debe a dificultades operacionales de recaudo de los aportes y de información de los retiros. Un 5,9% de los afiliados son trabajadores del sector informal urbano, 32,0 % del sector informal rural 0,8% madres comunitarias y 2,0% discapacitados.

El FSP ha tenido un pobre desempeño que se debe a razones de diseño, como la indefinición de orientación -ya que vacila entre incentivos

<sup>22</sup> A los subsidios solo pueden acceder afiliados al ISS y a AFPs del sector solidario de la economía, las cuales no existen en la actualidad.

## Cuadro 5

## FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL: REQUISITOS Y BENEFICIOS POR GRUPO DE POBLACIÓN

Grupo poblacional	Condiciones	Beneficios	
Grupo Poblacional	Edad	Período durante el cual se le otorga el subsidio (semanas)	Porcentaje y monto del subsidio
Madres Comunitarias*	Cualquier edad con uno o más años de servicio	Con régimen de transición 480 semanas Sin régimen de transición 600 semanas	80% FSP \$30888/mes beneficiario \$ 7800/mes
Trabajadores discapacitados con una pérdida de su capacidad laboral igual o mayor al 50%	>=20 años y <65 Pérdida de 50% o más de la capacidad laboral	Con régimen de transición 480 semanas Sin régimen de transición 800 semanas	95% FSP \$36680/mes beneficiario \$ 2000/mes
Trabajadores del sector informal urbano(1) y de formas asociativas de producción urbanas	Hombres >=40 años y <65 Mujeres >=35 y <55	Hasta 500 semanas	70% FSP \$27027/mes beneficiario \$ 11600/mes
Trabajadores del sector informal rural(1) y de formas asociativas de producción rurales	Hombres >=35 años y <65 Mujeres >=30 y <55	Para hombres y mujeres en régimen de transición 480 semanas Sin régimen de transición 800 semanas	90% FSP \$34749/mes beneficiario \$ 3900mes

\* Las madres atienden los hogares comunitarios, guarderías del ICBF. No deengan salario sino una "beca" de medio salario mínimo.

Fuente: el autor.

para afiliación de nuevos y complemento para que alcancen pensión los afiliados veteranos- criterios inadecuados de focalización, y la percepción de los beneficios como intangibles y remotos. También es inadecuada la coordinación con el ISS, ya que esta entidad no lleva un registro individualizado y actualizado de sus afiliados ordinarios y menos de los del FSP, y así este continúa aportando por afiliados que ya no están cumpliendo, y el ISS retiene recursos que debería devolver al FSP. El consorcio operador tiene dificultades de información adicionales a las del cruce desactualizado con el ISS, pero sobre todo no tiene incentivos adecuados, ya que se le paga por afiliado captado sin relación con la probabilidad de que llegue a completar condi-

ciones para hacer efectivo el subsidio, ni tampoco se obliga a hacer seguimiento a beneficiarios para ver si cumplen los requisitos de acceso.

El proyecto de reforma pensional del gobierno sustraería los excedentes del FSP una vez asignados los recursos necesarios para cumplir con los compromisos vigentes y los que correspondan al plan de expansión anual, con destino al Fondo Solidario de Subsistencia que financia las pensiones asistenciales. Quizá sería mejor graduar los aportes al FSP para que no haya excedentes sistemáticos, dado que se financian con impuestos a la nómina, y una vez se precisen mejor sus objetivos, para que se asegure una mayor efectividad en el logro de sus fines.

El esquema de subsidios tampoco debería restringirse por ley a los afiliados al régimen de prima media sino que debería abrirse también a los del Sistema de Ahorro Individual.

Otras medidas convenientes podrían ser adoptadas mediante reglamento, pero para que fueran estables deberían hacer parte de una mayor precisión de los objetivos del fondo definida por ley. Por ejemplo, si se trata de enfocarlo a apoyar qué afiliados con probabilidad de pensión completen los requisitos (materia de ley), debería contemplarse que se exijan requisitos de semanas cotizadas, y que el subsidio crezca a medida que se está más cerca al momento de cumplir los requisitos (materias de reglamento).

El objetivo recomendable sería el de que el subsidio se encamine a que los esfuerzos de contribución se vean complementados con el seguro del FSP, en coyunturas o condiciones individuales de pérdidas de ingreso que impidan las cotizaciones normales. Estos subsidios son los que permitirían premiar la densidad de las cotizaciones, sin castigar ni excluir a los que no puedan lograrlas por razones legítimas.

## IX. Las pensiones asistenciales y el Fondo Solidario de Subsistencia

La ley 100 de 1993 en sus artículos 257 a 261 creó un *programa* de pensiones asistenciales para ancianos indigentes, llamadas "auxilios para indigentes", que brinda subsidios monetarios hasta por 50% de un salario mínimo. Este subsidio, que no se aprobó para todo el que cumpliera las

condiciones de pobreza y edad, ha de ser cofinanciado con los gobiernos subnacionales.

Para poner en marcha el programa de pensiones asistenciales se creó "Revivir", un programa perteneciente a la Red de Solidaridad Social. Esta fue creada en 1994 con el Plan de Desarrollo "El Salto Social" para atender a la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisben<sup>23</sup>. El programa Revivir, como los otros de la Red, se diseñó para actuar a través de las entidades de orden nacional, departamental y municipal responsables de la ejecución de la política social, con una activa participación comunitaria tanto en el diseño, como en la implantación y control de los programas.

Revivir tenía como población objetivo, a los ancianos mayores de 65 años, limitados físicos o mentales, y los ancianos indígenas mayores de 50 años, indigentes o minusválidos. Los ancianos beneficiarios podían vivir solos, en una institución o en familia. Según la encuesta de Reunirse se observó en 1998 que la mayoría, 59%, vivía en familia, el 10% en una institución, el 26% solos y el 5% en la calle. En 1994 se otorgaron 41 mil subsidios con un valor promedio anual de \$ 167 mil, y se alcanzó a llegar en 1998 a 89 mil subsidios con valor promedio al año de \$631 mil. Así se alcanzó a cubrir cerca de un 25% de la población objetivo del programa. La Red puso el 67% de los recursos con recursos del presupuesto, y los municipios el 33% restante.

A partir de 1998 el Programa Revivir pasó a llamarse "Programa de Atención Integral para

<sup>23</sup> La población de los niveles 1 y 2 del Sisben es la que está clasificada como más pobre. Los beneficiarios llegan a 13 millones de personas.

la Población Adulta Mayor", y transformó su objetivo del de entregar subsidios monetarios por persona a llegar a un mayor número de ancianos mediante actividades recreativas y productivas. En 1999 se otorgaron 197 mil subsidios con valor medio de apenas \$385 mil / persona. Se ha convertido en un programa con pocos recursos que se dispersan sin efecto sensible sobre los beneficiarios.

La propuesta oficial de reforma pensional retoma de nuevo la idea de pensiones asistenciales, con poco reconocimiento del antecedente en la ley 100<sup>24</sup>. La principal modificación consiste en su manejo a través de un Fondo Solidario de Subsistencia, que se dota de recursos de subsidios cruzados del sistema pensional contributivo y de los impuestos a las pensiones, y se reduce su tope a un 40% de un salario mínimo.

Mientras la ley 100 establecía claramente un *programa*, la nueva propuesta crea un fondo para una prestación que no se sabe si tiene carácter de derecho demandable por todos los que cumplan los requisitos, o si se otorga hasta donde haya los recursos. No se convoca ni se incentiva la cofinanciación territorial.

Se puede entonces ser suspicaz sobre el que los cambios puedan llevar a que crezcan los

gastos fuera de restricciones presupuestales, y que pueda haber demasiada injerencia política centralista para mejorar el racionamiento<sup>25</sup>.

El mayor avance del proyecto del gobierno parecería entonces consistir en asegurar recursos para las pensiones asistenciales, aunque por el camino de destinarles rentas específicas pero esto tampoco se ha hecho cuidadosa y firmemente. Inicialmente el nuevo Fondo se alimentaría con un punto porcentual de los aportes a la Cajas de Subsidio, que el Pacto Social rechazó unánimemente. Habría un subsidio cruzado sobre las contribuciones de los afiliados cuya base de cotización sea igual o superior a los veinte salarios mínimos, pero este ya es el tope de la base para las cotizaciones obligatorias. Se destinarían los recursos procedentes del impuesto especial a las pensiones que crearía esta ley violando los principios de competencias legislativas y destinaciones de los mismos. Así, quedarían sólo los recursos residuales que provendrían del Fondo de Solidaridad Pensional una vez cumpla sus obligaciones y planes. En la práctica, parece bien ilusoria la novedad de la propuesta que le asigna recursos a esta importante necesidad, y lo que se queda entonces es su centralización bajo el Ministerio de Trabajo según planes que dan oficio al nuevo Consejo Nacional del Sistema General de Pensiones<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Retoma solo los artículos de la ley 100 que dan poder reglamentario al gobierno, asignan responsabilidad municipal por infraestructura y establecen las condiciones de pérdida de la prestación.

<sup>25</sup> El costo de este subsidio aplicado a una población objetivo de 400 mil ancianos llegaría al orden de los \$600 mil millones año, 0,5% del PIB, más gastos de administración, pero podría aumentar sensiblemente si también se extiende a inválidos pobres. Buena parte del costo de administración se evitaría si la hiciera el Fondo de Solidaridad Pensional.

<sup>26</sup> Dicho Consejo también determinaría los planes de cobertura del Fondo de Solidaridad Pensional, quitándole esa función al Conpes. Este último Consejo a su vez ha aprobado recientemente la constitución de un "Sistema Social de Riesgo" con un "Fondo de Protección Social" para orientar y fondear la asistencia social. Parece estarse dando un campeonato de Fondos por escasos recursos adicionales para asistencia social.



## X. Las indemnizaciones sustitutivas

El sistema pensional del ISS tenía desde antes de la ley 100 una prestación denominada "indemnización sustitutiva" que consiste en la devolución de las cotizaciones efectuadas en caso que no se llegue a cumplir las condiciones para una pensión de vejez al llegar la edad de jubilación, y lo propio ocurre con las pensiones de invalidez y para sobrevivientes. La ley 100 hizo extensivo este beneficio a todo el Régimen de Prima Media, y en el de Ahorro también hay la "devolución" de saldos de las cuentas individuales que se sigue de la propiedad de las mismas.

La propuesta gubernamental establece un reconocimiento de intereses del 4% real sobre las contribuciones al Sistema de Prima Media de quienes excedan las 1000 semanas de contribuciones pero no cumplen el mínimo requerido para la pensión de vejez a la edad establecida para ello, a partir del año 2014. Con estos recursos podrán adquirir rentas, en condiciones reguladas por el Gobierno, que se supondría también serían extensivas a quienes hayan tenido devolución de saldos en el Sistema de Ahorro: o sea, pensiones inferiores a la mínima, y sin garantías gubernamentales para las inversiones y seguros.

Esto reconoce la necesidad de reducir las pensiones mínimas ante el aumento de exigencias de semanas implicado por las nuevas condiciones de equilibrio financiero para nuevos, requeridas a su vez por el exceso de tasa de reemplazo que acompaña el aumento de cotizaciones. Esta es una medida ciertamente conveniente dentro del contexto del proyecto, y necesaria para acatar las definiciones de rango constitucional en materia de pensiones mínimas. Pero tampoco evita el riesgo jurídico de que sea declarada inexe-

quible, si la prestación se reconoce como pensión que violaría la restricción sobre la mínima.

Los problemas aquí planteados tienen origen en el aumento de las exigencias para la pensión mínima, que son congruentes con las nuevas metas pensionales. Por razones como ésta es que en estas notas se han criticado dichas metas como excesivas y dependientes de aumentos inconvenientes de cotizaciones. Y también hay problemas en este caso con la decisión de no proponer un cambio legal en el régimen de pensiones mínimas que les permitieran ser inferiores al salario mínimo si se cotiza menos semanas, lo cual las haría más accesibles.

## XI. Conclusiones y recomendaciones

Estas notas han tenido como propósito central la evaluación de la propuesta gubernamental de reforma pensional, y no se proponen a fondo elaborar una contrapropuesta. Sin embargo, han requerido elaborar unos criterios y derivar unas lecciones de experiencia que pueden ser empleados para que la crítica termine siendo constructiva y abriendo debate sobre alternativas. De hecho, se han elaborado a partir de la participación del autor como asesor para la elaboración de una *anterior* propuesta de una parte del Gobierno, que fue descartada a favor de la que ha sido objeto de las observaciones hechas en estas notas. Tampoco es este el lugar para desarrollar o defender dicha propuesta, que la experiencia se ha encargado de mostrar también insuficiente. Esta sección final trata más bien de aprovechar este examen también para terminar con reflexiones constructivas para que se hagan mejoras a la propuesta oficial, o si esta no llega a hacer trámite en el Congreso, para contribuir a que la próxima sea mejor.

A lo largo del trabajo se ha insistido en la necesidad de una estrategia aparte para la financiación de los déficits fiscales de origen pensional, como parte de una recuperación global de las finanzas públicas. Y se ha mostrado que la ausencia de la definición en dicha materia está distorsionando el diseño de los ajustes que hay que hacer al sistema originado en la ley 100. Dicha labor corresponde al campo de las finanzas públicas generales, y el mismo Gobierno Nacional ha reconocido tanto su necesidad, como el que no podrá lograrla completamente dentro del término de la presente administración. El proceso de ajuste fiscal de los últimos años, llevado a cabo por esta administración ya ha sido en sí mismo una contribución y ha implicado el viraje general en la dirección necesaria, realizado con la conciencia de que debe ser complementado con la reforma pensional, la cual ha estado a su vez dentro de las realizaciones contempladas para este cuatrienio.

Aún más, con miras a la continuación de los esfuerzos y para apoyar a los próximos gobiernos, ha convocado una "Misión del Ingreso Público", que realizará estudios técnicos y hará recomendaciones con la participación de las fuerzas políticas y sociales, precisamente dirigidas a asegurar correspondencia entre la dinámica de los ingresos y de los gastos que supere los desfases y divergencias que se han presentado en las últimas décadas.

Es imposible adelantarse a esfuerzos intelectuales y de orientación de políticas globales como los señalados. Lo lamentable puede ser que ello no haya sido tomado suficiente en cuenta al avanzar la propuesta de reforma pensional, y lo que enseña es que habrá que tener en cuenta que esta tampoco podrá quedar completa de

una vez, y avanzará condicionalmente y con un ritmo influenciado por los desarrollos en materia de las finanzas públicas globales, entre otros.

La experiencia de la propuesta gubernamental también señala otro problema importante al cual han de atender las mejoras que se le hagan, u otra eventual propuesta si esta no alcanza a hacer trámite legislativo bajo la actual administración. Otra crítica reiterada a lo largo de estas notas ha sido a la manera como el diseño responde a determinada visión de la "viabilidad política" de la reforma pensional. Antes de recoger unas proposiciones constructivas sobre los distintos elementos de una mejor reforma pensional, que será el objeto principal de esta parte final, la sección siguiente se dirige a sugerir una alternativa constructiva en esta materia de la viabilidad política. Se propone ampliar el campo de las reformas a la seguridad del ingreso laboral, del cual se considera que hacen parte las pensiones, para que mediante reformas a los esquemas de protección de dicho ingreso contra el desempleo y mediante refuerzo de los programas asistenciales, se convoque una coalición reformista que supere los límites estrechos de la que el gobierno ha considerado necesaria para asegurar la viabilidad de su propuesta.

### **A. La reforma pensional requiere un marco y políticas complementarias más comprensivas para ampliar sus perspectivas de viabilidad política**

Las propuestas de reforma pensional adelantadas hasta el momento han enfatizado los ajustes fiscales, y la controversia ha estado en cuanto a su severidad y en quienes recaen. En ello mismo se han quedado cortas porque no han contemplado que los déficits pensionales no podrán

ser pagados sólo con dichos ajustes, y que se requiere toda una estrategia de rescate de la sostenibilidad de las finanzas públicas que enmarque la reforma pensional.

Al mismo tiempo, es difícil que la reforma pensional y la estrategia de financiación de los déficits pensionales tengan viabilidad política si se plantean sólo en esos términos, ya que así no se consiguen más interesados y defensores para conformar una coalición ganadora. La estrategia gubernamental actual ha acudido a una concepción de "viabilidad" política que se reduce a círculos cerrados entre los cuales se decidiría como repartir los costos de los ajustes, recargándolos en parte en los grupos excluidos, y ello ha sesgado y limitado el alcance de su propuesta.

En estas notas se ha enfatizado hasta el momento la idea de que la reforma pensional ha de estar acompañada de un proceso de definición de una estrategia para la financiación de los déficits fiscales originados por cuenta del conjunto de las obligaciones pensionales, tanto por la importancia propia de esta última tarea como por proporcionar un marco de referencia necesarios para la reforma a la reforma pensional. Sin embargo, esto tampoco es suficiente: la tarea enfrentada es como la de erigir un trípode que no se parará en una o en dos patas, sino que requiere una tercera para estabilizarse. La reforma pensional y la estrategia de financiación de los déficits pensionales no tendrán viabilidad política si se plantean sólo en esos términos, ya que así no se consiguen más interesados y defensores para conformar una coalición ganadora.

Los ajustes al sistema contributivo de pensiones quizá deben verse como parte de reformas más ambiciosas en toda el área de la seguridad

del ingreso laboral y la seguridad social. La protección de las personas y familias contra riesgos derivados de la inseguridad del ingreso laboral ya ha sido extendida mediante los sistemas de pensiones a los originados por la vejez, invalidez y muerte, incluyendo los que son ocasionados por riesgos profesionales. La idea que completa estas notas es la de que las reformas en el área de la seguridad del ingreso laboral deben ir sistemáticamente mucho más allá de los ajustes al sistema de las pensiones contributivas. La ley 100 ya se concibió y se tramitó de esta manera: se inició como una reforma pensional, pero se aprobó y llevó a cabo sólo cuando se integró con la reforma del sistema de Seguridad Social en Salud, al grado que ésta ha tenido quizá más trascendencia que la de pensiones.

El Sistema de Seguridad Social tiene además una frontera de expansión y grandes necesidades en los terrenos de la protección contra el desempleo y de las pensiones asistenciales, en los cuales ya hay mecanismos que necesitan ser desarrollados, por contraste con las iniciativas populistas y aisladas que ahora abundan y paralizan las soluciones factibles y eficientes a dichas necesidades sociales. Esta sería la tercera pata del trípode, que aportaría a la estabilidad de la solución, involucrando los dolientes y defensores adicionales que son necesarios para ampliar la perspectiva de la viabilidad política, superando la visión estrecha que sobre ella padece la propuesta gubernamental.

A partir del sistema de auxilios de cesantías se puede construir un mejor sistema de protección del ingreso asalariado, que elimine las ineficiencias en compartir riesgos que tiene el esquema actual. Ello también puede ofrecer estabilidad al propio sistema contributivo de Seguridad

Social, si además ofrece protección para las contribuciones al sistema contributivo de Salud, y no recarga la solución de las contingencias en los sistemas Subsidiados, que por otra parte están diseñados para los pobres, y por lo tanto no ofrecen suficiente protección a quienes no lo son y experimentan sólo choques temporales. Puede extenderse a una parte de los trabajadores independientes.

Este sistema de protección del ingreso laboral complementaría las cuentas individuales de ahorro del sistema actual de cesantías con seguros obligatorios que compartirían eficientemente el riesgo de pérdida del empleo asalariado. El afiliado mantendría en su cuenta un saldo usable sólo en caso de desempleo y que le procuraría reemplazo de una fracción de su ingreso reciente durante un cierto período y lo necesario para cubrir sus contribuciones al sistema de salud. El seguro le proveería protección contra el riesgo de que pierda el empleo antes de completar el saldo y de variaciones de ingreso entre aquel sobre el cual ha cotizado y el que sirve de base para liquidar la prestación, así como alguna posible extensión del plazo del beneficio con un ingreso básico. Los recursos para la prestación saldrían primero del saldo de la cuenta de ahorro y luego del seguro, y deben ser repuestos una vez se regresa al trabajo. El gobierno podría subsidiar el aseguramiento de un ingreso mínimo y el arranque del sistema. Un sistema de esta naturaleza tendría mejor incentivo para la participación laboral y costaría menos al fisco que un seguro tradicional de desempleo, y aprovecharía la infraestructura ya existente de fondos y administradoras de fondos de cesantías. Usaría sólo parte de los recursos involucrados en estas prestaciones, y los saldos no utilizados aportarían al capital para las pensiones.

Ello no sería suficiente para aliviar necesidades de ingresos de las familias pobres que derivan sustento de los sectores informal urbano y campesino, sobretodo en momentos afectados por la recesión. Para ello se requieren soluciones de emergencia, que puedan ampliarse en las recesiones o contraerse cuando ellas pasen, y que no generen malos incentivos y distorsiones en los mercados laborales, como son los programas de la Red de Apoyo Social: obras locales, capacitación para jóvenes, y los subsidios a las madres que mantengan a sus hijos sanos y en las escuelas, que ya se han puesto en marcha, pero que requerirían expansión en áreas aún no cubiertas.

Estos programas tampoco contemplan la protección del ingreso monetario de los que han perdido su capacidad laboral por vejez o invalidez, y por ello caen en la pobreza, a los cuales sí se dirigió el ya mencionado programa de "auxilios para ancianos indigentes" de la ley 100/93; que alcanzó a tener un desarrollo inicial entre 1994 y 1998 mediante el programa Revivir de la Red de Solidaridad Social, pero que se ha debilitado posteriormente. Como ya se ha visto, esta idea ha vuelto a ser planteada como parte de la propuesta gubernamental de reforma pensional, y con ello se atendería la necesidad de ampliar la esfera de influencia y de beneficiarios de la reforma pensional. Pero no hace parte de un esfuerzo comprensivo en este sentido. Y más bien contrapone los beneficiarios de los programas asistenciales a los afiliados de los sistemas contributivos al recargar directa y concentradamente en éstos la mayor parte la financiación, recurriendo a una concepción cerrada de la solidaridad que le debilita y distorsiona su financiación. En vez de contribuir a armar un sistema de protección social, compite con otros esfuerzos gubernamentales y trata de formar un

dominio controlado por un Ministerio, aparte de lo que se está buscando integrar en Sistema Social de Riesgo con un Fondo general de Protección Social, financiado más general y sistemáticamente.

## B. Elementos para ajuste del sistema pensional

No existen razones suficientes para reestructurar el sistema general de pensiones establecido por la ley 100 de 1993, sino que hay que consolidarlo, extenderlo a los regímenes entonces exceptuados para maestros, trabajadores de Ecopetrol y personal civil de las Fuerzas Armadas, y lograr que sea compatible con la viabilidad de las finanzas públicas.

En esto hay acuerdo con el propósito proclamado en la propuesta del Gobierno. La crítica básica adelantada en estas notas puede resumirse expresando desacuerdo con el que para lograr el ajuste -sobre todo en el corto a mediano plazo- se recurra a cambios en las reglas del juego y a tributos escondidos que reprimen en el régimen de Ahorro Individual, implican protecciónismo del de Prima Media y del ISS, y sobre todo someten a todo el sistema a incentivos erróneos y a falta de credibilidad, sin los cuales no hay sistema pensional que pueda funcionar aceptablemente y que no provoque colapso fiscal.

Esta sección emplea lecciones y criterios que han sido usados para la evaluación de la propuesta del Gobierno para proponer medidas alternativas, en las mismas áreas de reforma. Se trata sobre todo de validar dichos criterios sometiendo a la prueba de que sean útiles, y ofrecer al lector una perspectiva positiva que confirme el que sí se pueden resolver los problemas dentro

de la estructura básica establecida por la ley 100 sin tener que cambiar la arquitectura ni hacer una contrarreforma. No se pretende presentar otra propuesta completa de reforma, aunque en otras secciones de esta misma parte del trabajo se señala en qué forma debería completarse y extenderse lo esbozado en esta sección, puesto que también hay inconformidad con la identificación de áreas de reforma que se ha hecho en la propuesta del Gobierno.

La propuesta de criterios y ajustes alternativos se resume en la tabla siguiente. Se hace referencia en ella sólo a los ajustes principales que habría que hacerle a la ley 100, sin repetir lo se considera que no debería hacerse, que ha sido expuesto en la parte anterior de estas notas al comentar la propuesta del gobierno. Por ejemplo, ya se ha expuesto por qué razones no se deberían aumentar cotizaciones como impuestos, y se rechaza la forma de cobro de la Garantía de Pensión Mínima que ha propuesto el Gobierno. No hay por qué volver sobre ello en esta sección.

Antes de exponer las propuestas alternativas cabe también recordar que se hacen bajo el supuesto de que se emprenderá el camino de diseñar e implementar una estrategia explícita de financiación de los déficits fiscales pensionales que trasciende la reforma pensional. Sin ello, se altera todo el campo para ésta, porque no habrá credibilidad para ninguna de las reformas posibles.

Son pertinentes las siguientes observaciones sobre las *implicaciones institucionales de estas propuestas*.

- En primer lugar, hay que *apresurar el cierre de las funciones pensionales de las Cajas de Previsión*



## Cuadro 6

### PROPUESTAS DE CRITERIOS Y AJUSTES ALTERNATIVOS AL SISTEMA DE PENSIONES

Asunto	Criterio	Desarrollo	Comentario
<p>Parámetros básicos de beneficios del sistema de prima media en el largo plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Edad pensión vejez</li> <li>● Semanas requeridas</li> <li>● Fórmula reemplazo</li> <li>● Ingreso base de liquidación</li> </ul>	<p>A largo plazo, definido como el que aplica a los nuevos afiliados y a los actuales afiliados que tengan tiempo suficiente para formular sus planes de carrera laboral y de consumo y ahorro familiar, el sistema contributivo solo debería otorgar subsidios para pensiones mínimas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Las metas pensionales deberían fijarse con base en lo que alcance a lograrse con una cotización total de 13,5%, 10 puntos de ello dedicado a formar las pensiones de vejez, durante por lo menos durante un 70% del tiempo de carreras laborales de 40 años, y con edades de pensión de 65 años, y quizá un poco menos para las mujeres.</li> <li>● 3,5 puntos para administración y seguros previsionales.</li> <li>● La tasa de descuento para decidir sobre subsidios refleja costo social de oportunidad de eliminar pobreza.</li> <li>● Diseño debe incentivar largas carreras de contribuciones</li> <li>● Ingreso base de liquidación se acerca al de toda la carrera de cotizaciones.</li> </ul>	<p>El régimen de largo plazo aplicaría a los nuevos y a los afiliados con menos de ciertas semanas de contribución</p> <p>La tasa de descuento estaría entre 3,5% y 4,5% anual</p> <p>Puede haber "tradeoffs" en combinación de parámetros.</p> <p>La tasa de reemplazo estaría en el orden de 50% a las 1300 semanas de cotización si las edades de pensión son cercanas a los 65 años</p> <p>Contemplar variantes para IBL (mayores 30 años).</p>
<p>Pensiones mínimas y garantías para pensiones mínimas en el sistema de ahorro individual</p>	<p>Las pensiones mínimas deben ser alcanzables, sin inducir evasión ni pereza, y ello debe contribuir a aumentar la cobertura.</p> <p>Se debe mantener para el sistema de ahorro el esquema actual de garantías como complemento al ahorro del afiliado.</p> <p>La indexación más conveniente es la que se basa en el costo de vida.</p>	<p>Las pensiones mínimas podrían graduarse de acuerdo con el número de contribuciones.</p> <p>Aunque la igualdad entre pensiones y salarios mínimos ha recibido sido ratificada por la Corte Constitucional, su origen es de Ley. Otra Ley podría cambiarla.</p>	<p>Implicaría que no se uniformicen en el salario mínimo, y que puedan ser inferiores al actual nivel del mismo, para unas 1000 semanas de cotizaciones, y llegar a ese nivel a las 1300 semanas, por ejemplo.</p>
<p>Transición de beneficios para el sistema de prima media</p>	<p>Uniformizar el régimen de transición tan pronto como sea posible, y hacerlo convergir gradualmente al de beneficios de largo plazo descrito antes.</p>	<p>El régimen actual de transición ley 100, que mantuvo todos los antiguos, solo debe aplicar a los que estén por pensionarse por vejez en los próximos ( ejemplo) cinco años.</p> <p>El régimen de transición se unificaría luego en algo cercano al actual de transición del ISS ( implica 75% de reemplazo a las 1000 semanas, y llega a 90% a las 1750 ), e inmediatamente comenzaría a convergir en unos 15 a veinte años al diseñado como permanente y que aplica a los nuevos y más jóvenes.</p>	<p>Durante los 5 primeros años en los cuales regiría todavía el régimen de transición de ley 100, sí habría requisito de requisito de registro de lo que se está aplicando, y control que podría eliminar los exabruptos.</p>

Fuente: el autor.

**Cuadro 6 (Continuación)**  
**PROPUESTAS DE CRITERIOS Y AJUSTES ALTERNATIVOS AL SISTEMA DE PENSIONES**

Asunto	Criterio	Desarrollo	Comentario
Regímenes exceptuados y especiales	<p>Solo podría exceptuarse permanentemente el régimen para la fuerza pública, que tendría diseño propio.</p> <p>Se mantendría los regímenes "especiales" permanentes, ya contemplados por la Ley 100, solo para los casos de alto riesgo ocupacional.</p> <p>El magisterio podría tener un régimen particular de transición, pero los nuevos ingresarían al régimen general.</p>	<p>Se requiere un rediseño del régimen particular para la fuerza pública, que aplicaría a los nuevos, y tendría su correspondiente transición.</p> <p>Se mantendría el principio de la <i>asignación de retiro</i>, cuando aplique.</p> <p>Atender necesidades especiales de los soldados profesionales y los conscriptos.</p> <p>El régimen particular de transición para los maestros se adecuaría a la manera como se reforme (o no) el régimen salarial y el escalafón. Debe convergir gradualmente al régimen de beneficios de largo plazo del sistema de prima media.</p>	Podría contemplarse que el nuevo régimen para la fuerza pública involucre cuentas individuales de ahorro, complementadas con seguros que además de los de longevidad y previsionales también contemplen el retiro.
Traslados entre Sistemas de Ahorro y de Prima Media	Solo pueden hacerse durante unos 10 años al comienzo de la carrera, y con restricción de frecuencia (máximo cada 3 años).	<p>Los actuales afiliados con más de ocho años podrán hacer un traslado más.</p> <p>No podrá haber traslados faltando menos de tres años para llegar a la edad de pensión por vejez.</p>	
Pensiones de invalidez y sobrevivencia	<p>Los períodos de carencia no deben permitir afiliaciones (o reactivación de las mismas) oportunistas.</p> <p>Los beneficios garantizados de estas pensiones deben adecuarse a los de las pensiones de vejez para evitar arbitrajes.</p>	Aumentar el número de semanas requeridas del cotizante activo y del que haya dejado de serlo para acceder a estas pensiones. Debe haber, sin embargo, menores exigencias en caso de invalidez o muerte en accidentes. La propuesta del gobierno está bien en este asunto.	Período de carencia es el requerido en semanas de cotizaciones antes de poder acceder a las pensiones previsionales.
Bonos pensionales Tipo A	No cambiar los términos a quienes ya han tomado decisiones de traslado basados en el diseño actual.	Se requiere revocar artículo en Ley 549 del 99 que implica reliquidaciones a medida que se cambian los parámetros de pensionamiento.	Tampoco debe haber bonos simultáneos con devoluciones de contribuciones.
Impuestos de renta para las pensiones	Gravar las pensiones según el régimen general del impuesto sobre la renta.	Solo se requiere levantar la exención especial vigente e incluir todas las pensiones dentro de las rentas gravables.	<p>El régimen general del impuesto sobre la renta grava la suma de los ingresos (y no cada tipo por separado).</p> <p>Las exenciones adecuadas ya están vigentes en el lados de los aportes y contribuciones.</p>
Subsidios parciales y temporales a las contribuciones de los más pobres en el sistema contributivo	<p>Deben enfocarse a complementar los esfuerzos de contribución en coyunturas o en condiciones individuales de pérdida de ingreso que impidan las cotizaciones normales.</p> <p>Igualdad de acceso para los afiliados al sistema de ahorro individual.</p>	<p>Requisitos de semanas cotizadas, y subsidios crecientes a medida que se aproxima el momento de cumplir requisitos.</p> <p>El contrato con el operador debe tener incentivos para la focalización y debe haber verificación del cumplimiento.</p>	<p>La ley 100 especifica muy vaga y populistamente los objetivos. Sí deben precisarse en la nueva Ley.</p> <p>No deben desviarse los recursos de subsidios cruzados del Fondo.</p>

Fuente: el autor.

## Cuadro 6 (Continuación)

### PROPUESTAS DE CRITERIOS Y AJUSTES ALTERNATIVOS AL SISTEMA DE PENSIONES

Asunto	Criterio	Desarrollo	Comentario
Pensiones asistenciales	Se justifican más recursos de presupuesto general para este fin, pero sin crearle rentas específicas.  Debe mantenerse la estructura de programa, sin llegar (todavía) a crear un derecho general  Contemplar la inclusión de los indigentes inválidos, aunque no sean ancianos.  Se debe incentivar la cofinanciación de los entes territoriales, cuidando la cobertura también en las zonas pobres mediante los aportes nacionales.  Deben formar parte del Sistema de Social de Riesgo y acceder a los recursos de un eventual Fondo de Protección Social (según Conpes 3144/Dic 2001)	- -  Los auxilios establecidos por la Ley 100 son solo para ancianos indigentes  Contemplar la posibilidad de asignación de recursos de transferencias para propósitos asistenciales, dentro de los cuales podrían haber estas pensiones.  Se debe configurar un solo sistema asistencial en el país, para orientar y apoyar (no para sustituir ni centralizar) los esfuerzos locales, comunitarios y de las familias.	   El programa Revivir ya había incluido los inválidos      
Indemnizaciones sustitutivas en sistema de prima media	Está bien que se reconozcan intereses sobre las cotizaciones que excedan las 1000, cuando no se hayan cumplido las semanas requeridas a la edad de pensionamiento por vejez y no se continúe cotizando.	Como en el proyecto del gobierno, debe regularse la oferta de rentas periódicas que complementen este beneficio, que podrían ser también accesibles para quienes no perfeccionen pensiones en el Sistema de Ahorro.	La ley debería separar estas rentas de las pensiones a las cuales se aplica la legislación sobre las mínimas. Contemplar algunas garantías sobre los recursos involucrados
Traslado de algunos de los puntos de parafiscales de nómina para financiar pensiones?  Sena: 2 puntos % Cajas subsidio: 4 puntos % ICBF: 3 puntos %	Estos traslados no tendrían el efecto negativo sobre el mercado laboral de los aumentos de cotizaciones como impuestos puros. Se produciría así el efecto financiación de pensiones con menores distorsiones.  En el medio de analistas y formuladores de políticas se han cuestionado algunos programas financiados con estos parafiscales.  En otros casos lo que se cuestiona es la forma de financiación, por su efecto empleo  Por lo tanto, ha habido también propuestas para suprimir o reducir los programas, y en otros casos propuestas para financiarlos más bien de presupuesto general.  A estas propuestas es que se añade ahora la de traslado de parte de parafiscales para financiar pensiones.	Para que se produzca el efecto de financiación de pensiones se requiere que se suprima el programa o parte de programa financiado con los puntos de parafiscales. Dicho efecto no se produce si lo que se hace es trasladar la financiación con parafiscales a financiación con tributación general.  Ejemplo: la discusión sobre los programas de mercadeo de las Cajas de Subsidio, o algunos de los programas del Sena que ofrece el sector educativo.  Ejemplo: si los programas de bienestar infantil más bien deberían ser financiados de presupuesto general, con algún mecanismo de estabilización.  Ejemplo: la propuesta de Clavijo (2001) Bajar de 4 a 1% el aporte a las Cajas, pasando 1% a pensiones, y condicionando el otro 2% a que se genere empleo formal Bajar de 2 a 1% el aporte al SENA Bajar de 3 a 2% el aporte al ICBF y ponerle \$200 mil millones / año de presupuesto general. El objetivo principal de esta propuesta es generar empleo, y el secundario alguna financiación para pensiones, compensando además el ICBF por ser gasto para evitar pobreza.	Los programas financiados con parafiscales de nómina son heterogéneos y cada cual requiere análisis y consideración especial. No deben verse solo desde la perspectiva de su financiación es distorsionante y causa desempleo, aunque ello pueda ser cierto en algunos casos. Un objetivo importante de estos programas es redistributivo. Se requiere evaluación que defina si sus objetivos y costo efectividad son aceptables, y definir la mejor financiación en cada caso. A la luz de ello es que puede resultar espacio para que algún(os) punto(s) puedan trasladarse a financiar pensiones.  Comentario: en esta propuesta se da mayor prioridad a la generación de empleo que a los efectos redistributivos de las Cajas. No sucede así en el caso del ICBF, donde si bien se reducen distorsiones al reducir el aporte fiscal, se mantiene la financiación con tributos generales, por razones de equidad.

Fuente: el autor.

ya previsto en la ley 100, que ya no se justificarían si se acelera y unifica la Transición. Ello implica una complicada operación logística y administrativa que podría abrumar al ISS. Y por lo tanto, se requiere una preparación de este Instituto y la colaboración temporal de unas fiducias y administradoras privadas o públicas especializadas.

- *El ISS/pensiones:* además de lo anterior, la entidad tiene que asumir que cumple un papel importante e insustituible en la transición hacia un sistema en el cual hay gran parte de la afiliación en los Fondos. O sea que también tiene que concentrarse más en mejorar la atención de los actuales afiliados y pensionados, sin poner todas las esperanzas y esfuerzos en la consecución de nuevos afiliados sin poder asegurarles un buen servicio.

El ISS tiene también porvenir en ofrecer un producto alternativo (definido por beneficios) en las condiciones descritas en la sección siguiente. No se debe ni se puede seguir pagando beneficios extralegales a sus trabajadores con ingresos derivados de las contribuciones de todos los afiliados a la Seguridad Social. Ya debe cortarse con ello, mediando una compensación a cargo del gobierno. Continuar con esta práctica no sólo tiene costo fiscal, sino que no corresponde al estatus como entidad que no genera superávits apropiables por ella, y con ello se establece un precedente intolerable de traslados al fisco de los déficits pensionales de empresas públicas, sobre todo tratándose de la entidad que provee públicamente esos servicios. Bien pueden justificarse otras prestaciones como incentivos laborales porque contribuyan a la eficiencia y al mejor servicio, pero no bajo la forma de pensiones extralegales por parte de una entidad que para

ello tenga que drenar recursos de las cotizaciones aportadas por sus clientes.

## C. El porvenir del actual sistema "dual"

Cualquier reforma que involucre reducción de los subsidios implicará menores beneficios garantizados en el sistema de prima media, especialmente para los nuevos y más jóvenes afiliados al ISS. Ello conduce al temor por la desaparición de esta alternativa y de la rama pensional de la entidad, algo que no estaría al tenor del acuerdo político de Ley 100, y que está presente detrás de la propuesta actual del Gobierno.

*La preservación del sistema "dual" solo requiere lo necesario para que se afirme una alternativa definida por beneficios frente a la definida por contribuciones. Lo argumentado en estas notas al respecto implica que los requisitos esenciales serían:*

- Compromiso firme de pago de la Nación de las obligaciones en curso de pago y por las obligaciones por tiempos en los cuales no hubo suficientes contribuciones ni reservas, lo cual en esencia requiere un camino de solución al problema de financiación de los déficits fiscales
- Metas pensionales a futuro que sean compatibles con el crecimiento económico y la atención a la pobreza
- Subsidios para las pensiones mínimas y reestructuración de las mismas para que constituyan un incentivo a la cobertura, y subsidios temporales y parciales a las contribuciones que se focalicen en los pobres con posibilidad de pensionarse en el sistema con-

tributivo. Todo en igualdad de condiciones con el Sistema de Ahorro.

- Mecanismos independientes del gobierno para ajuste de los parámetros, incluyendo las contribuciones, en la medida que lo requieran condiciones demográficas
- Apoyo *logístico y financiero* del Estado al ISS para realizar tareas sin ganancias y que son indispensables habida cuenta de que sustituye a las cajas y fondos públicos
- Sobre todo muy buena *regulación* que equilibre los intereses de los usuarios y de los prestadores de los servicios, y que imponga condiciones de competencia equilibrada entre estos últimos.

*¿Garantizaría todo esto la supervivencia indefinida del Sistema de Prima Media?*

No necesariamente bajo la forma actual, porque no hay futuro de muy largo plazo para un sistema básico y obligatorio definido por beneficios que garantice más allá de unas pensiones básicas. Los propios sistemas públicos obligatorios hoy están evolucionando hacia la definición por contribuciones. Debe preverse también tal tipo de evolución del subsistema: ello implica que el Sistema de Prima Media vaya implementando desde ahora cuentas nominales individuales, que los ajustes de parámetros pensio-

nales hagan depender estrechamente los beneficios de los contribuciones, y que tengan reglas endógenas que restrinjan los beneficios a las disponibilidades fiscales y los ajusten de acuerdo con los cambios demográficos<sup>27</sup>.

Todo esto no implica, sin embargo, que no pueda haber papel para pensiones definidas por beneficios, como seguro han de ser las mínimas, y porque es conveniente que existan en forma de pensiones voluntarias complementarias. Ni implica que cese el papel público en la provisión de beneficios pensionales, como seguramente lo requieran las pensiones asistenciales las garantías mínimas, y por sobre todo la *regulación pública* de los sistemas pensionales.

#### **D. Otras necesidades y perspectivas de reforma pensional**

La dedicación de estas notas a la propuesta gubernamental ha implicado desatender a otras necesidades de reforma pensional no planteadas en ella. El panorama de recomendaciones no quedaría completo sin llamar la atención sobre otras necesidades y perspectivas principales. En ello hay dos órdenes: el de lo necesario para completar los ajustes requeridos para la solvencia fiscal y la provisión eficaz de pensiones, pero también señalar otros horizontes de reforma -principalmente de *modernización*- que podrían ser parte de la agenda si la reforma amplía sus horizontes para mejorar su viabilidad.

<sup>27</sup> Estas condiciones son las que se están imponiendo hoy día en las reformas de los sistemas públicos de reparto en los países más desarrollados. Estos requisitos no implican la capitalización de los sistemas de reparto, y han sido acompañados del establecimiento de sistemas complementarios basados en cuentas de ahorro individual, a los cuales se dedica una parte de la contribución obligatoria. Ver R. Disney, *Notional Accounts as a pension reform strategy: an evaluation*, Pension Reform Primer Paper # 16, Marzo de 2001, World Bank Pensions Site.



Un examen algo más detallado de los ajustes a la ley 100 ha revelado algunas necesidades puntuales adicionales, que sin embargo pueden tener significativas consecuencias. En primer lugar en el campo de la *protección contra riesgos profesionales*, que también fue componente principal de la ley 100. Se ha detectado, por ejemplo, que ahora hay posibilidades inconvenientes de arbitraje entre las pensiones de invalidez y muerte de afiliados por causa común vrs. las causadas por enfermedades y accidentes profesionales. Ello demanda una revisión de las normas, entidades y procedimientos para clasificación de riesgos y para la calificación del grado de invalidez. También hay duplicación en la financiación de las pensiones de invalidez y muerte de afiliados por causa común y por riesgos profesionales, que puede elevar innecesariamente las contribuciones totales.

Así mismo se encuentran errores en la ley 100 potencialmente muy costosos para el fisco, como el que implica que quienes no hayan completado los requisitos para pensiones en el Sistema de Ahorro, y se hayan trasladado a éste, puedan recibir bonos pensionales en vez de reconocimiento de contribuciones por el período transcurrido antes del traslado<sup>28</sup>.

Mirando más allá de las enmiendas y extensiones de la ley 100 también se identifican *necesidades de modernización* como las siguientes:

- En la regulación de las administradoras de ambos regímenes, especialmente en los regí-

menes para las comisiones, inversiones y garantías para la rentabilidad de las mismas. Buena parte de estos cambios pueden hacerse sin otra Ley de Reforma, pero se facilitarían si ésta provee un mejor ambiente.

- En la tecnología y organización para procedimientos de afiliación y para el manejo de información sobre las afiliaciones y los recaudos, que mediante centralización de algunas funciones podría lograr eficiencia y reducciones muy significativas de los costos de administración, particularmente para el sistema de Ahorro Individual, así como para los empleadores que deben enfrentar dispersión de los contactos y procedimientos involucrados en la afiliación de sus trabajadores a diversas entidades.
- Medidas de flexibilización del régimen de afiliaciones y de aportes a la seguridad social, acompañadas de cambios en aspectos de la contratación laboral y de trabajadores por honorarios, que faciliten extender la cobertura a quienes tienen empleos parciales, múltiples empleos, remuneraciones o ingresos variables, etc.
- La seguridad social está retrasada respecto a los cambios ocurridos en las familias. Los beneficios se han ideado para familias con un marido que es el único que percibe ingreso laboral y una esposa que se queda en el hogar criando los hijos. No se han adaptado suficiente a los casos de familias con múltiples

<sup>28</sup> Los bonos pensionales valen más que los reconocimientos de contribuciones al sistema de reparto, porque completan el capital faltante que dichas contribuciones no suplieron. Los bonos son en principio una opción que se debe pagar solo y cuando se completen los requisitos de pensión.

perceptores, o los procesos de desintegración y recomposición de las familias, particularmente en las situaciones de pobreza.

- El esquema de cuentas individuales de ahorro restringidas a los propósitos pensionales es demasiado rígido, y por ello implica pérdidas de bienestar. También desaprovecha el potencial que tendrían estas cuentas para erigir mejores y más integrales sistema de protección social, si se les complementa con múltiples sistemas de seguros adecuados a la mejora de eficiencia de la repartición de riesgos en diversos contextos, y en ocasiones también con subsidios bajo esquemas que reducen problemas de focalización y riesgo moral. Un ejemplo de estas innovaciones sería el de la propuesta de complementar las cuentas individuales de ahorro de cesantías con seguros que protejan mejor contra el desempleo. Los esquemas más comprensivos de ahorro

individual complementado con seguros y subsidios también pueden ofrecer mejores incentivos para la vinculación de los trabajadores independientes.

Todas estas áreas también deberían estar en la agenda si la reforma del sistema de pensiones ha de ser de "segunda generación": que se actualice de acuerdo con los avances en esta materia que se han hecho en otros países desde la reforma colombiana de 93. Pero son indispensables sobre todo para legitimar, procurar credibilidad, extender la cobertura y reducir la evasión. Si bien no todas las innovaciones se vayan a hacer a la vez, ahora deben dejarse las bases y debe haber flexibilidad para posteriores desarrollos en estas direcciones. Nótese que ello se vería muy perjudicado con la represión y restricción de la viabilidad del actual Sistema de Ahorro Individual y con un crecimiento del Sistema de Prima Media basado en proteccionismo.