

Proyecto IDRC 92 - 8751  
- Colombia -

**LAS NECESIDADES DE INVESTIGACION  
ESPECIALIZADA  
EN MATERIA PENSIONAL**

**JUAN CARLOS RAMIREZ J.  
CONSENSO**

**Bogotá, Abril de 1993**

## INDICE

1.	ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO DEL SECTOR PENSIONAL . . . . .	1
2.	LA INVESTIGACION Y SUS AREAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES . . . . .	4
	2.1 La investigación, sus objetivos y el tema pensional . . . . .	4
	2.2 Taxonomía de temas . . . . .	5
3.	LOS TEMAS DE INVESTIGACION EN MATERIA PENSIONAL . . . . .	7
	3.1 Concepción general del sistema; las definiciones básicas previas y exógenas al sistema pensional . . . . .	7
	3.1.1 Sistema pensional y política social . . . . .	7
	3.1.2 Análisis demográficos . . . . .	8
	3.1.3 Análisis político . . . . .	9
	3.2 Definición y organización del sistema . . . . .	10
	3.2.1 Definición general del sistema pensional . . . . .	10
	3.2.2 Protecciones para otros grupos laborales . . . . .	11
	3.2.3 Mercado Laboral . . . . .	13
	3.2.4 Estudios actuariales . . . . .	14
	3.3 Desarrollo de las protecciones . . . . .	15
	3.3.1 Evaluación permanente de las condiciones de pensión por vejez . . . . .	16
	3.3.2 Condiciones de invalidez . . . . .	16
	3.3.3 Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional ATEP . . . . .	17
	3.3.4 Sustitución y organización familiar . . . . .	17
	3.4. Impactos macroeconómicos y sociales . . . . .	18

		ii
3.4.1	Las variables macroeconómicas . .	18
3.4.2	La política fiscal . . . . .	20
3.4.3	Impactos sociales . . . . .	22
3.5	Administración del sistema . . . . .	22
3.5.1	Organización institucional . . . .	23
3.5.2	Formación de recursos humanos . .	25
4.	ELEMENTOS DE RESUMEN Y CONCLUSION . . . . .	26
5.	BIBLIOGRAFIA . . . . .	29

## 1. ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO DEL SECTOR PENSIONAL<sup>1/</sup>

La situación del sistema pensional en Colombia presenta complejos y profundos problemas. Su análisis comprende varias áreas y aspectos que configuran las áreas de investigación por explorar. Estas áreas corresponden a las características estructurales del sistema, a sus problemas financieros, al sistema de beneficios, y a la organización institucional y legal.

En las condiciones estructurales del sistema, lo más preocupante es la escasa cobertura del sistema; luego de 25 años de existencia se encuentra asegurada o protegida por el sistema el 38% de la población económicamente activa, y en cuanto a los asalariados sólo se cubre al 55%. La población pensionada no sobrepasa el 15% de los mayores de 60 años en el país.

En segundo lugar, el modelo pensional vigente se encuentra en crisis porque es el resultado del incumplimiento de las condiciones establecidas en su diseño y creación. En consecuencia, se discute la conveniencia y pertinencia de los sistemas de reparto, capitalización parcial o capitalización plena. Adicionalmente se discute sobre la racionalidad e impacto derivado del hecho que el sistema pensional (su afiliación, sus beneficios) esté asociado a la vinculación laboral asalariada, tanto para la afiliación de beneficiarios, como por su financiación y los niveles y tipos de solidaridad. Ya sea de manera directa o indirecta, el sistema mantiene una fuerte determinación por parte del comportamiento del mercado laboral, por las implicaciones que sobre la financiación y los beneficios tienen el desempleo, la estabilidad laboral y el ciclo de vida laboral; además se encuentra estrechamente relacionado con la capacidad de compra de los ingresos laborales. En este caso cabe recordar que el 85% de los trabajadores colombianos recibe ingresos mensuales inferiores a los 2 salarios mínimos, lo que no cubre el valor de la canasta familiar de una familia obrera. Finalmente, la discusión sobre el modelo también debe contemplar la dimensión demográfica; la actual situación nacional la dinámica poblacional tiene un gran impacto sobre el sistema y su definición, ya que la maduración progresiva de la población tiene implicaciones sobre los sistemas y requerimientos de financiación.

Una segunda área de problemas se refiere a la situación financiera del sistema y su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. En este caso los conceptos varían enormemente según la evaluación que se realiza del sistema vigente, teniendo en cuenta lo sucedido frente a lo proyectado o frente a un sistema diferente como el de capitalización plena. Resulta sin embargo evidente que las

---

<sup>1/</sup> Ver: Consenso (1993).

reservas pensionales del actual sistema (24 meses de pago de compromisos), que deben asegurar la autofinanciación del sistema, no son suficientes para garantizar los "compromisos adquiridos" a menos que se incrementen las cotizaciones hasta niveles indeseables o que se reduzcan los beneficios brusca y fuertemente; por lo tanto, el sistema requiere de reformas con implicaciones financieras. Uno de los puntos cruciales del debate se da alrededor del manejo de las reservas en los sectores pensionales público o privado, y su liberalidad, control o restricciones, teniendo en cuenta su rentabilidad, conveniencia y garantías sociales.

Una tercera área se refiere al sistema de beneficios que se reconocen. En general, se considera que los beneficios son generosos en correspondencia con los niveles y tiempos de cotización; de allí que se plantee la necesidad de racionalizarlos teniendo en cuenta las limitaciones financieras y las transformaciones (mejoras) en la calidad de vida de los trabajadores y los hogares colombianos. En particular se deben redefinir (incrementar) las edades de retiro y los tiempos requeridos de cotización para obtener determinados derechos, ampliar el período de referencia para el cálculo del salario de base y racionalizar el régimen de sustitución pensional con el fin de limitar situaciones aberrantes y costosas para el sistema.

La cuarta área de problemas se refiere a la organización institucional, legal y administrativa del sistema pensional. En el país coexisten por lo menos 4 regímenes pensionales típicos (ISS, Cajanal, regímenes especiales -Fuerzas Armadas, Notariado, empresas de servicios públicos, Ecopetrol, Colpuertos, etc.- y los de las entidades territoriales); estos sistemas son administrados por más de 1000 entidades de carácter público, con criterios de afiliación y conmutabilidad singulares y restrictivos. Esta situación es relativamente caótica, especialmente para los asalariados de las entidades o empresas públicas y resulta indudable que merece una severa revisión y reestructuración.

En el aspecto legal o normativo, además de la adecuación de las normas a las determinaciones sobre el sistema pensional, hay dos aspectos importantes que han coexistido con el sistema estableciéndole restricciones; en primer lugar la obligatoriedad de una integralidad entre el conjunto de protección de salud y pensión puede haber obligado a la deserción de beneficiarios especialmente en los seguros de salud y, en segundo lugar, las rigideces y meticulosidad de la normatividad administrativa vuelve muy complejo el sistema.

Uno de los puntos centrales de discusión es la eficiencia del sistema. En este caso vale la pena diferenciar el análisis según

se esté evaluando el sistema en un sentido social, macroeconómico financiero o administrativo. En términos administrativos son evidentes los problemas de eficiencia en cuanto a la oportunidad de la atención, la calidad de la información, la complicación de los trámites, las deficiencias en los sistemas de control tanto de recaudos como de beneficios así como la rigidez normativa sobre condiciones de cotización. En materia financiera se encuentran ineficiencias en la correspondencia entre los niveles de cotización y los beneficios; por su parte el rendimiento de las reservas ha sido garantizado por la autoridad monetaria y por el presupuesto nacional a tasas ligeramente superiores a los promedios de mercado de largo plazo, lo que resulta un costo asumido por la sociedad para beneficios pensionales. En cuanto a la visión macroeconómica es indudable el beneficio en términos de demanda agregada pero resulta cuestionable la prioridad del gasto público en una protección con cobertura limitada y selectiva. Es en este sentido, como las eficiencias financiera y macroeconómica deben encontrar un sentido social de la eficiencia: cumple el sistema con sus propósitos sociales? En este sentido el sistema resulta eficiente, aunque manteniendo el gran cuestionamiento por la escasa cobertura; por ello es un instrumento social eficiente pero para menos de la tercera parte de la población.

Las discusiones recientes sobre la situación del sistema pensional y sus posibilidades de transformación han desnudado la ausencia de estudios continuados y en profundidad. El proceso de ir construyendo aproximaciones nuevas y rápidas no han permitido hasta el momento la necesaria aproximación interdisciplinaria al tema.

## 2. LA INVESTIGACION Y SUS AREAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES

La seguridad social pensional constituye un sistema de protección socioeconómica que trata de asegurar mediante una renta unos ingresos económicos (monetarios) para las personas que han alcanzado una edad en la cual ya no es posible obtener en el mercado una compensación salarial adecuada, por la pérdida de la capacidad física o intelectual, o ya sea porque se considera justo que estas personas, así no hayan perdido su capacidad o incluso continúen activas en el mercado de trabajo, disfruten de una retribución social por sus "servicios prestados", por ello pocas veces se protege a través del sistema pensional a quien no haya desempeñado una actividad laboral durante al menos un tiempo apreciable (mínimo 10 años).

En general la financiación de esta protección se basa en una contribución a lo largo de la vida productiva del trabajador, realizada por éste, el empleador y en algunos casos con apoyo de los presupuestos públicos según el desarrollo impositivo nacional. Cualquiera que sea su forma de financiación, autofinanciado o con financiación externa parcial, su manejo se hace en general en forma independiente del conjunto de los gastos públicos, y por lo tanto se trata de una cuenta social que tiene una duración prácticamente indefinida y que requiere de complejos y exigentes cálculos para su programación.

Por tratarse de un sistema de protección social, el sistema pensional requiere de definiciones cambiantes sobre los beneficios y sus condiciones determinantes. Las anteriores definiciones y condiciones se deben especificar en el marco de cada país de acuerdo con sus posibilidades económicas y su situación social. En general, las sociedades aspiran a que las protecciones sean cada vez mayores y que cubran a una mayor proporción de las personas; al tiempo, todas las condiciones y beneficios tienen implicaciones financieras.

### 2.1 La investigación, sus objetivos y el tema pensional

La investigación en materia pensional pretende conducir la orientación del sistema a través de sus análisis sobre la situación actual, la promoción y discusión de distintas iniciativas y la previsión de consecuencias de posibles decisiones alternativas. En ese sentido debe responder a los grandes interrogantes, debe formular alternativas, debe señalar márgenes, debe desarrollar e integrar el tema en sí mismo y en relación con el entorno.

El estudio del sistema pensional resulta en la práctica un tema **interdisciplinario** que exige de varias disciplinas sus mejores aportes, y obliga a una integración de los conocimientos y análisis para lograr una visión integral del tema.

Las investigaciones y análisis de la seguridad social en Colombia requieren aportar en varias dimensiones. Como en cualquier sistema pensional se necesita conocer acerca de la **estructuración, funcionamiento e impacto del sistema** en sus aspectos generales y administrativos. Pero también debe aportar en la discusión y solución de aspectos centrales del sistema pensional que la sociedad colombiana no ha resuelto y que siguen siendo prioritarios en la perspectiva del próximo siglo.

## 2.2 Taxonomía de temas

El tema pensional debe ser abordado en distintas dimensiones, siempre teniendo en cuenta distintos niveles, desde los macrosociales hasta los operativos.

En términos generales, la investigación en materia pensional debe orientarse hacia **cinco áreas de estudio** que se presentan a continuación y que deben contribuir al conocimiento, diseño, ajuste y evaluación de los sistemas pensionales.

La **primera** área (sección 3.1.) comprende la concepción global de un sistema pensional. Cabe entonces identificar aquí el marco de la **política social pública**, del desarrollo y de las protecciones sociales, de las funciones del Estado, así como el **marco y la dinámica poblacional** en el cual se desenvolverá el sistema, lo mismo que el análisis de la evolución de los planteamientos e intereses políticos nacionales alrededor de las pensiones y, en general, de la protección social pública.

La **segunda** área (sección 3.2.) se refiere al **diseño y la organización general e institucional del sistema**. Esta área comprende la organización institucional, sus mecanismos de financiación, el análisis del comportamiento financiero del sistema con el fin de mantener su viabilidad financiera o el equilibrio de corto y largo plazo, el establecimiento de coberturas y el esquema de administración deseado. En este campo se requiere el estudio del establecimiento de sistemas especiales de protección para ciertos grupos asalariados (fuerzas armadas, por ejemplo), y para grupos sociales, regionales o laborales que por diversas circunstancias no acceden a la protección pensional propiamente dicha. Como actividades de apoyo, se requiere del análisis dinámico del mercado laboral, lo que resulta absolutamente esencial



sobre todo cuando la definición de vinculación se hace por el hecho de participar en el mercado de trabajo, al igual que necesita apoyarse en estudios actuariales que permitan proyectar periódicamente algunos aspectos y comportamientos esenciales. Este tema se convierte en materia central de estudio en épocas de crisis o replanteamientos, y por lo tanto se debe investigar en profundidad en momentos relativamente distantes en el tiempo (cada 10 o 20 años).

La **tercera** área (sección 3.3.) se refiere al desarrollo de las **protecciones** que debe reconocer el sistema. En este sentido se requiere una evaluación permanente de la evolución y asignación de beneficios en consonancia con la realidad social y las propuestas sociales y políticas, teniendo en cuenta su factibilidad financiera. En este campo se requiere ahondar sobre las protecciones por vejez, invalidez y sustitución familiar de la pensión, así como la protección pensional por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La **cuarta** área (sección 3.4.) se refiere al análisis del manejo y los **impactos macroeconómicos y sociales**, tanto en sus variables económicas más generales (tasas de interés, colocaciones, precios, empleo) como en sus aspectos fiscales, y en forma específica sobre el manejo de las reservas con que cuenta el sistema; igualmente se debe estudiar el impacto del sistema pensional sobre los beneficiarios y la situación social nacional. Esta área implica estudios relativamente frecuentes.

La **quinta** área de investigación (sección 3.5.) se refiere a la **administración y funcionamiento** del sistema, tanto en su desempeño institucional, el desarrollo de la capacidad técnica y la eficiencia de la administración, como en la disponibilidad de recursos humanos idóneos. Se incluye en este caso el análisis y seguimiento de las modificaciones reglamentarias y procedimentales necesarias para el control y mejora permanentes. Adicionalmente se debe hacer un seguimiento a los objetivos planteados que no logran cumplirse (cobertura, rendimientos, eficiencia, etc.). En esta área se requiere de estudios permanentes.

### 3. LOS TEMAS DE INVESTIGACION EN MATERIA PENSIONAL

En este capítulo se presentan las cinco áreas de estudio previamente identificadas, realizando una breve descripción de cada una de ellas, de los contenidos que deben abordar en la perspectiva de la investigación en materia pensional, de su importancia, de sus recursos y avances actuales y de temas que requieren de mayor profundización para el desarrollo del sistema pensional colombiano.

#### 3.1 Concepción general del sistema; las definiciones básicas previas y exógenas al sistema pensional

Esta primera área de investigación pretende ubicar el sistema pensional en el conjunto de las políticas sociales públicas y en los marcos político y demográfico nacionales.

##### 3.1.1 Sistema pensional y política social

Ya se ha hecho explícito que el sistema pensional es una protección social que establece la sociedad. Aunque de los beneficiarios se exijan contribuciones para el sistema, la financiación de la protección en los diversos modelos contempla algún tipo de participación pública con el fin de proteger los recursos, garantizar su manejo, garantizar las protecciones y asegurar niveles de solidaridad y niveles mínimos de protección. Como tal, los sistemas pensionales hacen parte del desarrollo social de las naciones y están incluidos entre los temas, con mayor o menor énfasis, de las políticas sociales del Estado.

El desarrollo actual de la investigación en materia pensional poco ha avanzado en este campo; no se han incorporado sino parcialmente los criterios del desarrollo social, y el tema pensional no se ha integrado en los planes de desarrollo. Probablemente no ha habido el suficiente liderazgo por parte de los interesados en el tema pensional para lograr que éste sea un asunto más importante en las políticas de desarrollo económico y social; los planteamientos esgrimidos no han contado con el interés de los políticos ni de los técnicos en materia de planificación del desarrollo social; en general el tema pensional ha sido tratado marginalmente como elemento del desarrollo social en el país. Se podría decir que en gran medida la escasa cobertura actual del sistema, que se ha restringido a un grupo relativamente selecto de la población laboral, no ha permitido permear el interés nacional por el tema. Sólo cuando se avecina una preocupante situación financiera se ha

retomado el tema, ahora no sólo para resolver las restricciones económicas sino también para buscar impactos de cobertura, y por lo tanto de protección social más amplios.

Por lo anterior, se requiere del análisis sobre la orientación y el contenido de las políticas de desarrollo social y de su relación e integración con el sistema pensional. En este campo resulta importante el estudio de aspectos como la integración lógica, política, financiera e institucional de la protección pensional con el conjunto de las protecciones sociales(\*)<sup>2</sup>, lo que significa evaluar la protección pensional en el contexto de los beneficios sociales (salud, educación, subsidios) y de las políticas públicas sociales (demográficas, laborales, distributivas). Este tipo de análisis implica el estudio de la calidad de vida de la población, de la posibilidad de alcanzar beneficios pensionales y de la importancia de este beneficio en las condiciones de vida de la población pensionada(\*). Merece especial atención el estudio de la protección a los sectores laborales y poblacionales que no han sido cubiertos por el sistema(\*). En el caso colombiano, bien valdría la pena analizar las razones por las cuales el sistema pensional ha tenido un desarrollo rezagado en el tiempo, en comparación con otros países y con otras protecciones, y la influencia que en esta situación han tenido motivaciones presupuestales, técnicas o políticas(\*).

Finalmente, resulta cada vez más importante el análisis sobre el papel que juega el Estado, tanto en la orientación de las políticas públicas, incluido el sistema pensional, como su participación en la administración y financiación del sistema(\*).

### 3.1.2 Análisis demográficos

La determinación de las variables centrales de los sistemas pensionales (contribuciones, financiación, beneficios) guardan una estrecha relación con la dinámica poblacional, ya que en general siempre se mantienen relaciones importantes entre los grupos laborales y los grupos retirados; además, los cambios en la esperanza de vida tienen consecuencias evidentes sobre los niveles o cuantías de la protección y sobre los costos del sistema. Adicionalmente, resulta importante el análisis de algunas relaciones sociales y demográficas que complementan el marco de beneficios o condicionantes del sistema pensional, tales como el tamaño de los hogares, la dinámica de la participación laboral, la

---

<sup>2</sup> En adelante, cada tema o título de investigación propuesto estará señalado por "(\*)".

morbi-mortalidad por ocupaciones, la estabilidad laboral en las distintas ocupaciones, los cambios en los patrones de comportamiento de la maternidad (fecundidad) y la nupcialidad, cambios en la organización espacial de la población entre regiones y zonas urbanas y rurales, y otros temas.

Este componente de investigación e información es más importante cuando la población cubierta por el sistema pensional corresponde a grupos laborales particulares y no al conjunto, y cuando la población está en situación de transición y por lo tanto no es estable su comportamiento.

En las actuales discusiones sobre la reforma los analistas han contado con adecuada información demográfica, sobre la evolución y características de la población. Los estudios demográficos resultan bastante actualizados y confiables. Por lo tanto, en este campo existe información y capacidad investigativa.

En cuanto a la necesidad de nuevas investigaciones demográficas vale la pena promover análisis en profundidad, con proyecciones de largo plazo, en aspectos de mayor incidencia sobre las pensiones. Es el caso de análisis sobre mortalidad(\*), invalidez por causas generales o laborales(\*), esperanzas de vida por grupos de trabajadores según ocupaciones(\*), condiciones de vida y origen geográfico y social de los trabajadores(\*); en todos los casos anteriores resulta deseable contar con información desagregada por niveles regionales.

### 3.1.3 Análisis político

El alcance definitivo del sistema pensional es, antes que una posibilidad técnica, una aspiración social. En tanto que aspiración social, y dado que gran parte de su definición se hace a nivel del poder legislativo, el sistema pensional dependerá en gran medida de los intereses políticos nacionales representados en el Congreso Nacional.

La importancia del estudio de este tema radica en las previsiones y orientaciones que deben surgir alrededor del sistema pensional, profundizando en el análisis de los "pactos sociales" susceptibles de concretarse alrededor de los principales elementos del sistema(\*). Así, en buena medida se pueden analizar temas como las aspiraciones y los sacrificios en que los legisladores estarían interesados en materia de edades de retiro, tiempos de trabajo, niveles de cotización, etc. Adicionalmente, la perspectiva política permite estudiar la estructuración de distintos regímenes pensionales, con diferentes características en función de sectores

institucionales (sector público, sector privado, fuerzas armadas, etc.) o de sectores laborales (asalariados, independientes, servicio doméstico) o según niveles de ingresos.

Un punto adicional de gran importancia es el análisis de los temas que el poder legislativo asume íntegramente y los que delegaría para la determinación del ejecutivo o de otros organismos (Juntas directivas, entidades)(\*).

### **3.2 Definición y organización del sistema**

La definición y la organización del sistema es tal vez el campo menos explorado en su conjunto, al tiempo que resulta el de mayor trascendencia. Quizá una de las razones para ello es que este tipo de definiciones sólo se toman cada cierto tiempo, que generalmente no es inferior a los 15 o 20 años, o sea el mediano o largo plazo. Además, las iniciativas de reestructuración de los sistemas pensionales y de la participación del Estado en ellos han vuelto éste un tema de suma trascendencia en las discusiones recientes.

En términos generales, los análisis sobre la definición y la organización del sistema pensional comprenden las definiciones básicas sobre el sistema general de pensiones de invalidez, vejez y muerte, y los sistemas especiales para grupos especiales de la población (sectores del empleo público, sectores no asalariados o sectores pobres). La definición de estos sistemas exigirán, en forma complementaria, de estudios sobre la estructura y dinámica del mercado laboral y de estudios actuariales que simulen la viabilidad y el equilibrio financiero del sistema en el mediano y largo plazo.

#### **3.2.1 Definición general del sistema pensional**

La definición general del sistema pensional sugiere, en primera instancia, que bajo un solo sistema se cubrirá a toda la población objetivo, o por lo menos a una parte muy significativa de ella. La definición debe contemplar entonces la población objetivo, las formas de contribución, los requisitos de tiempo, edad o condición para obtener la pensión, los niveles de beneficios, la administración de los recursos y el modelo técnico financiero utilizado. Se debe buscar que el sistema sea viable en todo tiempo o en períodos relativamente prolongados, y para ello se debe observar ciertas normas de viabilidad financiera, asociadas con los requisitos y dinámica de la población cubierta y beneficiaria.

Sin embargo, el establecimiento de dicho equilibrio no es necesariamente posible bajo un único sistema, ya sea éste de capitalización plena, de reparto o mixto. Por ello es necesario plantear distintas alternativas, siempre con la seguridad de que el sistema no incurrirá en déficits de caja permanentes o estructurales y que incluso pueda manejar niveles de reservas aceptables.

Se trata entonces de evaluar los posibles sistemas pensionales bajo una óptica no doctrinaria de las alternativas, ofreciendo distintas posibilidades en el marco del presente y del futuro económico y social del país, con sus diferentes contingencias en el tiempo. Estas definiciones requieren del aporte de expertos en el campo actuarial, en materia laboral, en política fiscal, en comportamientos macroeconómicos y financieros y en política social.

Uno de los principales temas se refiere al manejo y distribución en el tiempo de los ingresos y compromisos del sistema. Por ello se requiere de la construcción de escenarios alternativos que permitan a los tomadores de decisiones hacerse a una visión comprensiva del problema y evaluar costos de oportunidad económicos, sociales y políticos(\*).

Este campo de investigación requiere del conocimiento integral de distintos sistemas pensionales, así como de la búsqueda de innovaciones aplicables y razonables en escenarios nacionales.

### 3.2.2 Protecciones para otros grupos laborales

Este tema comprende la protección pensional para cuatro grupos de población: trabajadores asalariados de sectores "especiales", trabajadores asalariados e independientes no cubiertos, trabajadores pobres y personas inactivas en el mercado de trabajo.

La historia de los sistemas pensionales en Colombia ha tenido entre sus características la coexistencia de diversos subsistemas: uno para los trabajadores del sector privado (ISS), otro para un gran contingente de trabajadores del sector público (Cajanal) y muchos otros para trabajadores de ciertos segmentos del sector público (por sectores como Caprecom, por entidades como Capresub, y por niveles gubernamentales departamentales y municipales).

Esta disgregación de sistemas no tiene aparentemente ninguna justificación técnica, más aún cuando las condiciones particulares de cada sistema limita innecesariamente la movilidad laboral. Aunque algunas medidas (Ley 71 de 1988) han buscado la continuidad de los beneficios, hasta ahora no se ha logrado limitar ni

desaparecer esta atomización institucional y legal. Las razones para ello parecen ser de carácter administrativo y político. Sería entonces deseable que se exploraran mejor estas razones y, si en realidad es mejor contar con un sistema único, diseñar alternativas para la integración de un sistema pensional nacional(\*).

Hasta ahora el régimen pensional ha estado orientado a proteger a la población asalariada, aunque en los últimos años se han creado posibilidades legales para la afiliación y protección de **trabajadores independientes**. Sin embargo la cobertura efectiva de estos trabajadores resulta escasa, e incluso la cobertura de los **trabajadores asalariados** no supera hoy el 60%.

Esta situación permite avizorar la necesidad de plantearse las razones que han impedido este tipo de afiliaciones, como pueden ser la precariedad y la inestabilidad de ingresos, las normas de afiliación inflexibles, la favorabilidad o no de cotizar integradamente con salud, etc.(\*). Este tema, aunque comprende análisis temáticos del mercado laboral y de las normas administrativas, constituye en sí un tema importante de investigación con el fin de ampliar la cobertura pensional, quizá el principal problema social del actual sistema. Se debería, entonces, disminuir los obstáculos formales para su ingreso y explorar mecanismos financieros de atracción; simultáneamente se deben clarificar cuáles son los elementos que definen los límites entre los beneficiarios de estas políticas. Se debe plantear también la discusión sobre los beneficios individuales y sociales de un aporte público para este grupo de personas, alternativamente como complemento a un ahorro pensional administrado por un sistema pensional o a través de otras formas que potencien el trabajo de estas personas durante su vida activa (créditos para microempresas, para vivienda, etc.).

Los **trabajadores muy pobres** de la población no tienen posibilidades de acceder a la protección pensional, debido a sus precarias condiciones de trabajo e ingresos, a la rigidez normativa y a la falta de información. En este caso, antes que pretender su definitiva vinculación a este sistema, utópico frente a las circunstancias económicas, resulta deseable la exploración de otros mecanismos de participación y protección integrados con el sistema pensional de modo que se puedan reconocer los aportes realizados, además de otros tipos y sistemas de protección(\*)..

En el caso de **campesinos y trabajadores de zonas rurales** la restricción es en principio más institucional que económica, debido a la falta de dependencias de las entidades en todos los municipios y también a que el régimen de cotizaciones se encuentra diseñado para **trabajadores asalariados** con ingresos regulares y permanentes,

mientras los ingresos de los trabajadores agrarios tienen comportamientos marcados por épocas de cosecha.

Muchas personas inactivas en el mercado de trabajo quisieran, y en algunas ocasiones pueden y lo hacen, afiliarse al sistema pensional con el fin de lograr la protección en el largo plazo; sin embargo la legislación actual no contempla este tipo de afiliación y cuando la entidad lo detecta no solamente desafilia a la persona sino que la multa y no le reconoce las cotizaciones realizadas. Este tema merece una reconsideración de tipo operativo y legal(\*).

Prácticamente en todos estos casos, los análisis sobre el impacto y la protección pensional debe ahondar en la situación de las personas que ya han llegado a la edad de retiro, así como en la situación de los trabajadores y cohortes que llegarán en un futuro mediano a esta situación.

### 3.2.3 Mercado Laboral

El análisis sobre la estructura del mercado laboral y su dinámica en el tiempo, lo que incluye variables económicas y sociales como ingresos y salarios, distribución de los ingresos, productividad, estabilidad, desempleo, participación laboral, estructura ocupacional, niveles de dependencia, etc., resulta de máxima importancia en la definición del sistema pensional cuando la vinculación de los trabajadores afiliados se define principalmente a través de su vinculación laboral, específicamente por la vía salarial, y cuando existe segmentación en el mercado laboral asalariado, movilidad entre los segmentos y movilidad entre sectores asalariados e independientes.

Los estudios sobre el mercado laboral, sobre todo en la perspectiva del sistema pensional, permite al elaborador de políticas y al definidor de los sistemas pensionales y de sus variables una visión sobre las posibilidades reales de obtención de pensión y sus montos, los niveles de cotización factibles y la fidelidad o permanencia esperadas en el sistema. Estos análisis están asociados también con el impacto que las coyunturas y las tendencias económicas generales tienen sobre el mercado laboral y por lo tanto sobre los beneficios y las finanzas del sistema pensional. Coyunturas de cambio, como la actual estrategia de apertura económica o las reformas al código laboral, tienen implicaciones que deben ser estudiadas en el marco pensional.

En Colombia estos estudios han tenido importantes desarrollos en las universidades, los centros de investigación y las entidades públicas. Además, se cuenta con un excelente instrumento de



información cual es la Encuesta Nacional de Hogares realizada trimestralmente por el DANE, con cobertura anual para cerca de 15 centros urbanos y ocasionalmente para las zonas rurales. Sin embargo, luego del auge del tema en los años 70 y 80 parece haberse reducido el volumen de investigaciones, aunque se ha dejado un importante sustento informativo y analítico en el tema.

Conocida entonces la capacidad informativa e investigativa en el tema, a la luz del sistema pensional podrían incentivarse estudios en temas como los riesgos asociados con los cambios en las políticas económicas con incidencia en el mercado laboral(\*), profundizar en los elementos de estabilidad laboral y los ciclos de trabajo e ingresos en la vida activa de los trabajadores(\*) y los ingresos laborales de los hogares(\*) .

#### 3.2.4 Estudios actuariales

Los estudios actuariales pretenden establecer cálculos con el mayor nivel de confiabilidad sobre los riesgos y el comportamiento financiero y demográfico del sistema de seguros (pensionales en este caso), teniendo en cuenta las variables poblacionales fundamentales (ingresos al sistema y graduación del mismo por muerte, invalidez o cumplimiento de los requisitos para el retiro) y proyectando los ingresos y egresos del sistema de acuerdo con el comportamiento financiero que permite prever el mercado de valores y capitales y el monto de las reservas pensionales en el largo plazo.

La disponibilidad de recursos humanos en este campo resulta posiblemente escaso, pero no se trataría de contar con muchos recursos adicionales ni de niveles de calidad superiores. Hasta ahora los estudios actuariales sobre el Instituto de Seguros Sociales no han sido cuestionados en su calidad técnica; sólo se han hecho observaciones sobre algunos parámetros de la simulación, lo que resulta absolutamente normal en este tipo de estudios.

Es necesario reconocer que la actuaría es una herramienta que brinda elementos de análisis sobre la viabilidad financiera del sistema. Sin embargo, y sin pretender asignarle a esta disciplina tal responsabilidad, sí resultaría deseable que se reforzara el trabajo de estos técnicos en la exploración de posibles modelos pensionales, de acuerdo con las realidades y alternativas nacionales, en términos de las políticas sociales.

Una de las restricciones que se han presentado en la discusión actual en Colombia es la consideración de modelos y terminología ortodoxos que han podido confundir los análisis de personas que no

son expertas en materia de seguros y seguridad social. Dos ejemplos significativos de la anterior situación son: i) cuantificar la situación financiera actual de los seguros de pensiones como si la única alternativa existente fuera la de capitalización plena; y ii) presentar los resultados de las proyecciones como resultado del cambio en la definición del sistema, sin diferenciar cuáles son las consecuencias por esta razón y cuáles las de modificar las variables centrales manteniendo el actual sistema.

Los estudios actuariales realizados para los propósitos pensionales resultan escasos, sobre todo teniendo en cuenta la diversidad de instituciones (más de 1000) que tienen funciones en el área pensional. Quizás, tanto como un volumen adicional de estudios, se requiera de un trabajo más intenso en la evaluación de los estudios ya realizados(\*). Uno de los objetivos podría ser contar con diversas aproximaciones técnicas que permitan análisis particulares y contrastación de resultados e hipótesis(\*).

Aunque no se trata de un campo investigativo, una iniciativa importante podría ser la capacitación en las técnicas, definiciones e interpretación de las herramientas actuariales, sus ventajas y limitaciones, a algunas personas involucradas en los análisis pensionales.

### **3.3 Desarrollo de las protecciones**

La definición de un sistema pensional requiere del análisis actuarial y de su viabilidad financiera. Para esto resulta decisivo el establecimiento de las protecciones para las cuales las variables definitivas son la edad de retiro, los tiempos de cotización requeridos, las tasas de reemplazo, los niveles de invalidez reconocidos, las condiciones de sustitución y la protección para personas que no han podido cumplir con los requisitos mínimos de pensión.

En este sentido, el sistema debe satisfacer los requerimientos financieros de acuerdo con el nivel de protección, pero igualmente de acuerdo con la evolución de las condiciones de vida y de trabajo de la población. La definición de estas variables debe establecerse a partir del monitoreo de las condiciones mencionadas, pero también de acuerdo con las aspiraciones sociales de la población(\*).

### 3.3.1 Evaluación permanente de las condiciones de pensión por vejez

Las condiciones de vida y de trabajo de la población y los parámetros que se fijan para la determinación del derecho a una pensión por vejez no varían normalmente en forma sustancial en el corto plazo.

Sin embargo las propuestas que se han hecho con el fin de definir los parámetros de reconocimiento en el nuevo sistema pensional han tenido más en cuenta los requerimientos de un equilibrio financiero que la evolución de las condiciones de vida. La definición de las variables de protección del sistema pensional exige el conocimiento de las condiciones de vida y de trabajo, y de su evolución.

Aunque la definición de las variables definitivas generalmente son responsabilidad de organismos legislativos, y por lo tanto tienen una gran influencia las aspiraciones sociales y políticas antes que los parámetros estrictamente técnicos, es necesario proporcionar la suficiente información analizada con el fin de cotejar las aspiraciones sociales con la evolución de la calidad de vida y con las posibilidades financieras.

Uno de los temas importantes, que requiere de mayor análisis, es la relevancia, la ponderación y la forma de tener en cuenta las diferentes variables que dan lugar a la protección pensional(\*). En este caso se trata de tener en cuenta los resultados de los estudios demográficos y del mercado laboral que, además de ser presentados bajo las técnicas actuariales, con sus repercusiones financieras, requieren ser analizados a la luz de prioridades sociales y de objetivos de desarrollo.

### 3.3.2 Condiciones de invalidez

Los sistemas pensionales contemplan el otorgamiento de beneficios para trabajadores que quedan inválidos durante la vida laboral, ya sea por causas generales o por su actividad laboral. Los estudios en este campo son supremamente precarios en el país, tanto en su información estadística, como por las causas que generan la invalidez, las responsabilidades y sus implicaciones en términos económicos, de salud, de rehabilitación, de calidad de vida y de organización familiar e institucional para su manejo.

Uno de los temas específicos que requiere de mayores desarrollos es la definición de invalidez en sus diferentes grados, tanto en su carácter general como para el oficio(\*). También se debe

profundizar en los mecanismos institucionales para la valoración y reconocimiento de las pensiones, así como para la atención curativa y de rehabilitación del trabajador(\*). Igualmente se necesitan desarrollos que permitan el objetivo de la reinserción laboral y social del inválido parcial(\*). El desarrollo de los sistemas de rehabilitación personal y profesional del inválido debe conducir a la definición de formas particulares de evaluación, otorgamiento y duración de la pensión.

### 3.3.3 Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional ATEP

El tercer gran componente o protección de los seguros pensionales comprende el otorgamiento de una pensión en razón de la invalidez o muerte derivadas por un accidente de trabajo o por una enfermedad contraída en virtud de la actividad laboral.

La información estadística y los estudios actuariales en este caso son prácticamente inexistentes, por lo que se requiere adelantarlos, estableciendo los cálculos de riesgo, nuevas condiciones de contribución según la naturaleza de las ocupaciones y por lo tanto nuevas clasificaciones empresariales, así como su integración con los seguros de salud y los seguros de pensión por invalidez general o muerte(\*).

Este es uno de los temas poco discutidos en la reforma y donde no han existido ni análisis ni posiciones radicales, quizá por el mismo desconocimiento que hay sobre el mismo. Curiosamente este campo de la protección pensional no ha tenido el suficiente interés por parte de los aseguradores privados. La investigación en esta área no debe ser, entonces, exclusivamente actuarial, sino que debe avanzar también en el discernimiento de las ventajas y desventajas de su manejo por parte de entes públicos o privados o mixtos(\*).

### 3.3.4 Sustitución y organización familiar

Los regímenes pensionales reconocen que la pensión se orienta a cubrir las necesidades económicas individuales y familiares, por ello se establece que a la muerte del titular de la pensión o del derecho pensional (si es trabajador activo) el derecho al disfrute de la pensión sea transferido a los familiares o dependientes económicamente del trabajador o pensionado.

Lo anterior implica que el régimen pensional establezca las condiciones de heredabilidad (sustitución del titular) de la

pensión. Para ello es importante conocer la estructura familiar de la población, las expectativas de vida de los cónyuges y herederos, así como es necesario establecer condiciones limitantes de sustitución para hijos y otros familiares (hermanos, padres, etc.)(\*).

Tanto la reglamentación como la forma como ésta es aprovechada por los herederos ha resultado ser uno de los puntos críticos del funcionamiento del actual sistema pensional. Para el mejoramiento de este mecanismo y para su adecuada aplicación se requiere conocer las condiciones económicas y de organización familiares, de modo que el derecho a la sucesión logre cubrir las necesidades de supervivencia de los hogares, pero al mismo tiempo establecer límites que resulten razonables en la decisión de quiénes podrán ser los herederos o sucesores de la pensión y los tiempos razonables de disfrute, todo acorde con las necesidades de los hogares y con las posibilidades financieras del sistema(\*).

### **3.4. Impactos macroeconómicos y sociales**

El análisis macroeconómico de los sistemas de pensiones no ha tenido hasta el momento mayor trascendencia en el país, tal vez debido a que las reservas del sistema han sido cuantiosas por el escaso nivel de capitalización, a que los sistemas no tienen la suficiente madurez como para comprometer recursos amplios del sistema económico, y a que la cobertura pensional no es amplia.

Sin embargo, los recientes debates, y en la posibilidad de asumir un sistema de capitalización plena que no arrastre déficits generacionales internos al sistema, han hecho aparecer en el escenario la discusión acerca del impacto macroeconómico del sistema pensional.

Estos cuestionamientos surgen a raíz de la posibilidad que sean los recursos fiscales los que entren a financiar los compromisos que generaría un cambio de sistema, así como el impacto que en los mercados financieros (y sobre la tasa de interés y el ahorro financiero) tendría un sistema que contempla un nivel de reservas cuantiosas sobre las cuales se tendría un importantísimo dominio del sector privado.

#### **3.4.1 Las variables macroeconómicas**

El análisis del comportamiento macroeconómico, en sus variables tradicionales, cuenta con excelentes recursos humanos y trayectoria

en Colombia. Fruto de ello ha sido el resultado positivo y estable del desempeño macroeconómico nacional en las últimas décadas.

Sin embargo el análisis del impacto de las definiciones en materia pensional sobre las variables macroeconómicas no ha sido estudiado. Escasamente en forma demasiado reciente, y con motivo de las propuestas de reforma al sistema, se han realizado algunos análisis breves sobre el tema (Ocampo 1992, López 1991, Lora 1991). Como se mencionó, quizá esto se deba al escaso impacto que hasta ahora ha tenido sobre el comportamiento macroeconómico y financiero las reservas acumuladas por la seguridad social.

Los pocos y recientes avances en este tema muestran el gran impacto que la definición de los sistemas pensionales tienen sobre el comportamiento de variables tan sustantivas como la tasa de interés, el ahorro financiero y macroeconómico, la inversión y el crecimiento, e incluso sobre la formación de precios y el empleo.

Aunque no se pretendería contar con estudios permanentes sobre este tema, sí se ha hecho evidente la falta de preocupación y el gran divorcio que ha existido entre los tomadores de decisiones y administradores de las áreas macroeconómicas y los de la seguridad social.

Por ello, éste es uno de los temas donde se requiere de mayor profundización, tanto en el análisis del manejo financiero y económico que ha tenido el sistema pensional y sus recursos, como en la proyección de los posibles impactos, agregados y desagregados, que traerían nuevas alternativas del sistema pensional(\*); los impactos sobre las tasas de interés, el ahorro, las posibles inversiones y los niveles de endeudamiento resultan los temas de mayor interés en este campo.

Uno de los aspectos de mayor debate en la reestructuración del sistema pensional ha sido la participación del sector financiero en la administración y manejo de recursos generados por el sistema. La investigación en este campo se orienta a conocer el impacto del manejo privado de los recursos pensionales y sus implicaciones sobre los beneficios pensionales y sobre los rendimientos(\*).

En las propuestas que se han debatido prácticamente se ha planteado sólo la posibilidad de un manejo totalmente privado del sistema. No se han explorado otras alternativas en las cuales la participación del sector financiero privado tuviera responsabilidades parciales en el desarrollo del sistema(\*). Tal sería, por ejemplo, el caso de una participación en la administración del sistema, en lo que sería determinante el análisis de costos, o de una participación en la administración y colocación de las reservas o de una parte de ellas, para lo que

resulta indispensable el análisis del impacto que en el mercado financiero tendría el manejo de las reservas.

### 3.4.2 La política fiscal

La falta de preocupación por el tema pensional durante largo tiempo ha precipitado en los dos últimos años la discusión y la precisión de un diagnóstico complejo, que bien hubiera requerido una aproximación y debate más prolongados. Por la desatención que tuvo el tema, los problemas del sistema pensional actual, con sus diferentes componentes, se han visto agravados.

Como uno de los problemas evidentes es la generación de un déficit permanente y acumulativo, y dado que se considera al sistema pensional como una responsabilidad social y por lo tanto pública, con los recursos del Estado se pagará el costo del saneamiento del sistema. Este costo se hace más importantes en la medida en que para los trabajadores del sector público no existe un sistema de contribuciones y reservas pensionales y que, además, por ser los trabajadores de este sector los de mayores ingresos en promedio, el Estado está obligado a realizar un enorme esfuerzo presupuestal para cumplir con los compromisos asumidos como empleador.

El estudio permanente de la política fiscal resulta importante en el caso de la definición de sistemas pensionales, dadas las obligaciones que asume el Estado como garante en última instancia de las protecciones, como aportante en calidad de empleador, como subsidiador de contribuciones y beneficios para ciertos segmentos de la población, como deudor al sistema pensional de recursos de las reservas pensionales que ha absorbido para determinadas inversiones o para el manejo de la masa monetaria, e incluso como principal aportante para el pago de déficits que surgieron por la inoportunidad en la toma de decisiones respecto a las cotizaciones necesarias.

El impacto de los sistemas pensionales sobre los recursos fiscales también tiene importancia en la definición del manejo de las reservas, sean ellas derivadas de sistemas públicos, privados o mixtos(\*). La importancia se deriva de las colocaciones que de las reservas se hagan en papeles públicos, y por lo tanto resulta importante como fuente de financiamiento fiscal y como agente activo y altamente influyente en la determinación de las tasas de interés, lo que influirá en mayores o menores costos fiscales con consecuencias favorables o desfavorables sobre las pensiones y las reservas pensionales.

El estudio de las políticas y de la situación fiscal nacional permitirá igualmente contribuir a la definición de escenarios actuariales y de sistemas pensionales que, a su vez, permitan evaluar las posibilidades fiscales de contribuir para cubrir sectores laborales y sociales parcial o totalmente desprotegidos(\*).

Adicionalmente, mientras los recursos fiscales sean tan escasos, en función de los niveles impositivos nacionales, resultará poco probable que las protecciones pensionales puedan ser asumidas por el conjunto de la sociedad a través de los impuestos generales. Por lo tanto, el análisis de la situación y de la política fiscal determinará las posibilidades de cofinanciación, como la planteada en el párrafo anterior, o de financiación total como la existente en otros países(\*). En conclusión, el análisis de la situación fiscal permite tener elementos para la definición de las prioridades de participación del fisco en el sistema pensional así como las necesidades de contribución por parte de trabajadores y empleadores.

Finalmente, es necesario profundizar en los requerimientos integrales del fisco en el largo plazo con el fin de evaluar ampliamente las posibilidades fiscales de contribución, tanto en su cuantía como en su prioridad(\*). Por lo tanto se trata de analizar los costos de oportunidad, en cuantía y plazos, de la participación del presupuesto público; de nuevo se requiere integrar estos análisis presupuestales con la definición de las políticas sociales de corto, mediano y largo plazo.

En este campo existe en el país la capacidad investigativa y propositiva. El tema fiscal cuenta con variados análisis y analistas. Por ello se trataría de promover el estudio de escenarios fiscales en el largo plazo a la luz de las distintas propuestas de sistema pensional, teniendo en cuenta las cuantías exigidas al fisco así como las alternativas de gasto y financiación del mismo(\*).

Uno de los temas que se exploró hace ya casi una década fue el de las contribuciones parafiscales, a partir de las nóminas o pagos laborales de las empresas(\*). Se cuestionaba su impacto sobre la generación de empleo y la competitividad internacional. La Misión de Empleo en 1986 adelantó diversas propuestas al respecto. Sin embargo el tema no ha vuelto a ser considerado ni en las reformas tributarias, ni en las políticas de empleo, ni en las decisiones sobre internacionalización de la economía. Este tema vuelve a ser prioritario cuando se desea transformar no sólo el sistema pensional sino el conjunto del sistema de seguridad social y la participación del Estado y de los sectores privados en el desarrollo social nacional.



### 3.4.3 Impactos sociales

Resulta igualmente indispensable el análisis de los impactos sociales que tienen un sistema pensional, tanto sobre grupos particulares como sobre el conjunto de la sociedad.

En este campo merece la atención el estudio del conjunto de los mecanismos de ahorro de la población a lo largo del ciclo vital y laboral con el fin de asegurar las condiciones de vida y de supervivencia para las épocas de carencia o dificultad, entre las que se debe considerar el ahorro pensional(\*). En este caso se deben analizar las alternativas de ahorro, su rentabilidad individual y social, los niveles de protección que se logran y los costos de oportunidad individual y social que se presentan.

Igualmente merece atención el estudio de las condiciones económicas de la población mayor de la edad de retiro pensional y que se encuentra o no pensionada, evaluando su situación económica en comparación con su situación anterior y con los esfuerzos de ahorro realizados durante su período productivo(\*).

Este análisis debe conducir a evaluar la relevancia económica y social del establecimiento de un sistema obligatorio o voluntario, parcial o total, de protección pensional.

### 3.5 Administración del sistema

El debate que se ha adelantado sobre la reforma al sistema pensional ha tenido entre sus malentendidos la permanente confusión entre los componentes que corresponden propiamente a la estructuración del sistema pensional y lo atinente a las entidades encargadas de la administración y prestación del servicio. Aunque es cierto que algunos componentes del diseño del sistema obligan a determinadas formas de administrar el sistema y a definir el tipo de instituciones que deben realizarlo, como por ejemplo la obligatoriedad o flexibilidad requerida por ciertos manejos en forma centralizada, no ha habido la suficiente discusión alrededor de las alternativas administrativas que se podrían tener bajo las diferentes concepciones del sistema(\*).

Los aspectos administrativos relevantes que deben considerarse son: la organización institucional para los distintos sistemas, el nivel tecnológico y especialmente del manejo de información, los niveles de descentralización, los parámetros para la evaluación de la eficiencia en la gestión, el diseño de normas procedimentales y reglamentarias, y la disponibilidad de recursos humanos idóneos para las diferentes labores del sector(\*).

### 3.5.1 Organización institucional

La mayoría de los sistemas de seguridad social, incluso cuando no cuentan con aportes directos del Estado, han sido manejados por entidades públicas que dependen directamente de los gobiernos centrales y cuyo desempeño se ciñe a las normas legales vigentes para la administración pública en materia de contratación, vinculación laboral, procedimientos administrativos y delegaciones, manejo de los recursos financieros, además de la gran influencia política y clientelista que la rodea.

Estas condiciones de la administración de pensiones han conducido a ciertos síntomas de ineficiencia, principalmente en materia administrativa que, aunque no necesariamente incrementan los costos, sí obstaculizan muchas veces la agilidad que la ciudadanía y el sector privado y productivo reclaman, y que debe ser propia de un sistema de protección.

Por lo anterior muchas propuestas se orientan hacia la privatización del sistema, lo que es entendido ya sea como la entrega del manejo del sistema a entidades privadas, o como la implantación de procedimientos ágiles propios del manejo privado en la administración de un sistema público, lo que redundaría en transformaciones en materia contractual, de definición de prioridades, de decisiones rápidas y de vinculación laboral.

Resulta claro que la organización institucional y administrativa es una decisión posterior a la de la estructura del sistema pensional propiamente dicho. Sin embargo resultan muy limitadas las propuestas de desarrollo y organización administrativa aplicadas a los sistemas pensionales en la formulación de las distintas propuestas de reforma, tanto en el marco de una administración pública o de una administración mixta, o de esquemas de administración donde se cuenten con esferas de actividad públicas y privadas que se complementen en la búsqueda de la mayor eficiencia administrativa(\*).

La organización tradicional de la seguridad social en Colombia ha llevado a la integralidad de las protecciones de pensiones y salud. Aunque antes que desaparecer la integralidad de estas dos protecciones se buscaría ampliarlas para incluir la compensación familiar, el seguro por desempleo, etc., una de las grandes limitantes para la afiliación parece ser los excesivos costos que representa la afiliación para las pequeñas empresas y los trabajadores independientes de bajos ingresos. Por lo anterior uno de los temas a estudiar es la posibilidad y el impacto de la separación de riesgos que permitiera que las empresas y los trabajadores de bajos ingresos tuvieran la posibilidad de ingresar

al sistema de seguridad social cubriendo sólo alguno(s) de los riesgos(\*)).

Uno de los elementos de ineficiencia que se le atribuyen a la administración del sistema pensional actual corresponde a las limitaciones de información y a los trámites para el reconocimiento y pago de la pensión. Quizás el aspecto central de desarrollo en este campo corresponda a la implantación de procesos sistematizados de información a través de mecanismos electrónicos de alta agilidad y confiabilidad(\*)).

Uno de los temas de la organización administrativa de mayor importancia es el manejo centralizado o descentralizado, tanto en el sentido de aspectos de la administración que corresponden a un ente central y los que pueden ejercerse por agencias independientes, así como los que deben ejercerse -cuando se trate de entidades públicas o incluso privadas- a nivel nacional, regional o local(\*). Aunque este aspecto es más importante en el tema de salud, en materia pensional la discusión se centra en el manejo de las cuentas; esto resulta importante cuando se trata de un sistema centralizado, pero cuando no lo es el problema se presenta al interior de cada entidad que maneje seguros pensionales. En ambos casos el aspecto de descentralización se refiere al manejo de la información y de los recaudos.

Uno de los grandes temas de discusión que han motivado la reforma es alegar la ineficiencia del sistema. Nuevamente conviene diferenciar entre el sistema y las instituciones. La eficiencia del sistema se refiere al cumplimiento de sus objetivos, siempre de acuerdo con los recursos y medios que se le han asignado. En este caso, más que un análisis de corte administrativo, se requiere de una visión macro con aportes de lo económico, lo social y lo político, examen que se ha venido realizando en los dos últimos años y sobre los cuales será casi imposible lograr opiniones de consenso porque hay en este campo un importante contenido de valores políticos y de conceptos sobre el desarrollo social(\*)).

La eficiencia de las instituciones en el manejo del sistema se debe enfocar en función de la agilidad y cumplimiento de sus obligaciones administrativas con los menores costos, en el menor tiempo y con la mayor calidad y confiabilidad. En este caso no se han desarrollado indicadores de gestión adecuados y continuos(\*), a pesar de algunos intentos recientes y parciales.

### 3.5.2 Formación de recursos humanos

En los acápites previos se han mencionado las diferentes áreas o disciplinas que están comprometidas en el diseño, ejecución y evaluación de un sistema pensional. Para su desarrollo el país debe contar con los recursos humanos en cantidad y calidad que permitan los mejores resultados.

La formación de los recursos humanos para el sistema pensional debe partir de las formaciones básicas profesionales en cada una de las áreas: economía, administración, estadística y sistemas, y ciencias sociales como historia, sociología o política.

La seguridad social pensional no ha tenido un plan de mediano o largo plazo para la formación de los recursos humanos que requiere el sector, tanto en sus áreas de análisis y estudio, de dirección y de administración del sistema(\*). Una de las líneas de investigación con resultados muy prácticos es la formulación de un plan de formación especializada para el sector, que parta de las formaciones básicas requeridas y ya señaladas.

#### 4. ELEMENTOS DE RESUMEN Y CONCLUSIÓN

Como se ha discutido, el tema pensional debe contar con una aproximación multi e interdisciplinaria.

Con el fin de plantear líneas de investigación resulta conveniente adelantar un agrupamiento de los distintos temas. En primer lugar, se requieren un grupo de estudios en forma permanente; en segundo lugar, otros temas comprenden un ciclo más largo de realización y exigen una perspectiva de más largo plazo. Los estudios necesarios para un rediseño del sistema pensional estarían incluidos entre estos últimos. A pesar de que las grandes decisiones se tomen en plazos relativamente largos, se necesita de **investigación permanente**. Por fortuna muchos de los aportes requeridos no son de exclusivo provecho para el área pensional de la seguridad social, por lo que las orientaciones y financiación de la investigación no deberán correr exclusivamente a cargo de los interesados en el tema pensional.

En el caso de la investigación hecha con menor permanencia y con una perspectiva de largo plazo, se encuentran las siguientes áreas y temas, relacionados con la definición del sistema, participación estatal y el conjunto de las protecciones sociales.

En primer lugar se debe contar con aproximaciones a temas generales que hacen parte de la definición del sistema. En este caso es importante el análisis del **papel del Estado** en el sistema pensional, lo que incluye su participación en la orientación, financiación, administración y vigilancia del sistema. En este marco cabe plantearse el **conjunto de protecciones sociales** aseguradas por el Estado, su intención e impacto distributivo y la orientación del Estado en general y en materia pensional específicamente.

Igualmente, en el caso de estudios en profundidad y con perspectiva de largo plazo, es necesario abordar el análisis de las **características generales del sistema**. Aquí se incluyen la integración y relevancia de la protección pensional en los programas de desarrollo social nacional, las posibilidades y pertinencia del aporte fiscal al sistema pensional, los estudios demográficos aplicados y, finalmente, las aspiraciones y viabilidad de pactos sociales y políticos sobre la protección pensional. En la definición del sistema es recomendable adelantar el estudio y la exploración de sistemas pensionales alternativos aplicables en el mediano plazo y para los distintos sectores laborales cubiertos, con sus alternativas de organización institucional, con el análisis de prioridad y relevancia de las variables que definen la protección pensional (edad de retiro, tiempo de cotización, tasa de

reemplazo, condiciones de sustitución, rendimientos financieros de las reservas) y con las implicaciones positivas o negativas de la separación de los riesgos amparados por la seguridad social; se deben contemplar igualmente sus sistemas de financiamiento, adjudicando especial atención al estudio de las contribuciones parafiscales, teniendo en cuenta sus impactos en un escenario de competitividad, nivel de empleo y desarrollo social.

Los análisis financieros y fiscales deben considerarse como parte de los estudios sobre la definición general del sistema, sobre los que vale la pena resaltar al menos dos componentes esenciales. De un lado el estudio de los impactos de manejos privados, públicos o mixtos de las reservas pensionales, y el análisis cuantitativo y de las alternativas de gasto fiscal de una reforma pensional.

De otro lado, es necesario profundizar en la exploración de marcos institucionales modernos. Además de lo relacionado con el sistema pensional que se adopte, resalta la necesidad del estudio particular del seguro de ATEP, analizando la integración de sus protecciones y administración con otros sectores de protección como la salud y la revisión de la clasificación empresarial y ocupacional de los riesgos. Tiene también importancia el análisis de algunas materias legales del sistema que deben contar con definiciones en distintos niveles (legislativo, ejecutivo o administrativo).

Finalmente, y al menos para Colombia, es prioritario el estudio de alternativas técnicas, financieras y sociales para la protección pensional de sectores laborales con ingresos irregulares o insuficientes. Las dificultades de cobertura tienen que ver tanto con las restricciones globales de la economía para contar con mayores niveles de ingreso nacional e individual, como con la inexistencia de sistemas alternativos o complementarios de protección, teniendo en cuenta tanto la población que ya ha completado su ciclo laboral como aquellos que lo comienzan o se encuentran todavía en su fase activa.

Aunque no se trate de un área de investigación propiamente dicha, diferentes análisis en el área pensional deben estar acompañados y discutidos a la luz de estudios actuariales que soporten los escenarios alternativos de sistemas pensionales.

Entre los temas que se han mencionado en la sección 3 de este documento, y teniendo en cuenta las necesidades de investigación, en el corto plazo cualquiera que sea el sistema pensional, merecen destacarse los siguientes:

En primer lugar se debe estudiar el funcionamiento coyuntural de las principales estructuras del sistema. En este caso se incluye

el estudio de la coyuntura laboral (movilidad, apertura) y el impacto sobre las finanzas y los beneficios pensionales; y en materia financiera, el análisis del volumen, manejo e impacto de las reservas pensionales.

En segundo lugar, se identifican temas referentes al comportamiento casi cotidiano del sistema: algunos **aspectos legales y administrativos**. Se mencionan temas como el análisis legal de los reglamentos de afiliación para hacerlos más flexibles; el rediseño de sistemas de información ágiles, eficaces y eficientes para la administración y el reconocimiento de pensiones; el desarrollo de indicadores de eficiencia y métodos de control de gestión en la administración de sistemas de pensiones; y la formulación de programas para la formación de recursos humanos en el sector.

En el caso colombiano, y en materia de **beneficios y servicios pensionales**, se debe avanzar el estudio de los instrumentos de rehabilitación y reinserción laboral de los inválidos y de las definiciones sobre los grados de invalidez.

Para concluir, se debe reconocer que en Colombia existe la capacidad investigativa y de discusión calificadas; una prueba de lo anterior ha sido el actual debate sobre la reforma al sistema pensional. Pero a través del tiempo ha faltado interés por el tema y el impulso al debate. Una de las razones para ello quizás haya sido la condición de contar aún con una población joven y con un sistema pensional de poca cobertura y sin problemas de pago, condiciones distintas a las de países como Uruguay, Argentina o Chile. Sin embargo, la situación en otros países de América Latina (Costa Rica, México) permite afirmar que muchos desarrollos en el área resultan como fruto de intereses sociales de las naciones y no sólo por motivaciones económicas o demográficas.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- Consenso. Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia. Mimeo. PNUD. Bogotá, 1993.
- Fedesarrollo. Documento base sobre líneas de investigación en sectores sociales. Bogotá, 1993.
- López, Cecilia, et al. La reforma de la seguridad social: algunas de sus implicaciones macroeconómicas. En I Congreso Nacional del Ahorro. ICAVI. Bogotá, 1991.
- Lora, Eduardo. Interacciones macroeconómicas del sistema de seguridad social. En: Zuleta, Hernando: Análisis de la situación financiera de las pensiones de IVM y sugerencias para un cambio dentro del marco de la seguridad social. Bogotá, 1991.
- Ocampo, José Antonio. La propuesta gubernamental de reforma al régimen pensional: análisis y alternativas. En Debates de Coyuntura Económica, No. 26. Fedesarrollo, Fescol. Bogotá, 1992.



PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS DURANTE  
EL DESARROLLO DE ESTE TRABAJO

<u>Nombre</u>	<u>Institución</u>
Dr. Hugo López	Universidad de Antioquia
Dr. Carlos Molina	FEDESARROLLO
Dra. Cecilia López	CONSENSO
Dr. Hernando Zuleta	FEDESARROLLO
Dr. Leonardo Cañón	
Dr. Jesús Lisardo Barrios	Seguros Skandia
Dr. Carlos Alberto Naranjo	Asociación Colombiana de Actuarios
Dr. Volmar Jaime	CONSENSO