

Comentarios

Comentario a la valoración actuarial del ISS realizada por la OIT

Ulpiano Ayala O.¹

I. Introducción

Por encargo del Instituto de Seguros Sociales (ISS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha realizado una valoración actuarial de los regímenes de ley 100 administrados por dicha entidad: pensiones (invalidez, vejez y muerte), salud y riesgos profesionales. Hasta el momento, solo se ha conocido el informe ejecutivo, que ha tenido amplia difusión e interpretación por parte del ISS como demostración de su viabilidad financiera en pensiones bajo el régimen actual por cerca de un par de décadas más.

No es posible ahora una evaluación completa y adecuada del estudio de la OIT y de sus consecuencias de política con base en la información disponible, puesto que hay incógnitas serias sobre su compatibilidad con lo que se ha reportado hasta ahora en materia de finanzas, afiliación y cotizaciones, porque hay incertidumbre sobre las consecuencias de la incorporación de empleados públicos como afiliados al ISS, y por desconocimiento sobre el contenido, meto-

dología y resultados. Sin embargo, sí pueden plantearse ahora interrogantes que ayudarán al debate una vez se conozcan los resultados completos, y que por el momento ponen en entredicho algunas de las interpretaciones y recomendaciones hechas por parte de la administración del ISS, voceros oficiales y grupos de interés. Como es usual, la OIT propone extender el estudio a todo el nuevo sistema pensional, y en este sentido también caben sugerencias para etapas posteriores de valoración e investigación.

II. Alcance y metodología

El estudio de la OIT realiza proyecciones de los ingresos y gastos de los diversos seguros, sobre un horizonte que se extiende hasta el año 2030. Como valoración actuarial involucra causaciones de los eventos que dan lugar a las pensiones: llegadas a la edad de pensionamiento, probabilidades de invalidez, expectativas de vida y sobrevivencia, por cohortes y según características personales de afiliados y beneficiarios. Por lo tanto proyecta en forma desagregada por grupos

¹ Investigador Asociado de Fedesarrollo.

de individuos. Se simulan las consecuencias de determinadas reglas de pensionamiento, que son en este caso las que resultaron de la ley 100 de 1993. Depende de supuestos sobre la evolución de variables económicas tales como la cobertura frente a la población afiliable, los salarios, la inflación, y la rentabilidad de las reservas. Y son condicionales respecto a supuestos sobre la participación del ISS en el mercado de afiliaciones, y la densidad de las cotizaciones (porcentaje de la carrera laboral durante la cual hay contribución efectiva). El ISS ha buscado responder mediante este estudio a quienes han expresado dudas sobre el equilibrio financiero de la entidad en el plazo de muy pocos años, ante la emigración de afiliados a los fondos de pensiones, la incorporación de empleados públicos como afiliados, y el desequilibrio estructural entre beneficios y contribuciones.

Este tipo de ejercicios es indudablemente superior a las usuales proyecciones financieras, como las que venía haciendo el ISS, que son útiles solo para corto plazo. Pero son necesariamente condicionales a los supuestos que caracterizan los denominados "escenarios". En estos cálculos se supone que los resultados, como el superávit o desbalance financiero, o como las tasas de contribución para alcanzar equilibrio financiero, no afectan a su vez los valores supuestos de las variables que condicionan el ejercicio; lo que equivale a suponer, por ejemplo, que la cobertura, el empleo y los salarios no dependen

de las tasas de cotización, o del efecto económico de la inversión de los superávits o de los déficits fiscales causados. Las proyecciones siempre serán condicionales a supuestos que pueden ser más o menos básicos, pero el que lo sean respecto a variables endógenas y decisivas de la economía, como los salarios, es mucho más limitante que si lo fueran respecto a elementos fundamentales como restricciones de recursos, tecnología, preferencias o población; y el que sean ejercicios de mero "equilibrio parcial" y sin retroalimentaciones, añade severos supuestos que sólo se cumplirían en el margen o con desequilibrios pequeños. Particularmente limitante es el depender de supuestos casi arbitrarios sobre los resultados de la competencia con los fondos de pensiones y del ritmo de absorción del sistema pensional del sector público.

Ejercicios de este tipo son los que se han adelantado hasta ahora en el Ministerio de Hacienda sobre el proyecto de ley y la ley aprobada (1992 y 1994), éstos últimos empleados por Schmidt Hebbel para estimaciones de costos fiscales, y por Fedesarrollo (1995), todos hechos para el conjunto del sistema pensional reformado y no sólo para el ISS². Las estimaciones de la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997) no han sido de tipo actuarial sino aproximaciones también referidas al conjunto reformado³. Sólo el ISS había hecho sus propias proyecciones (1997), pero sin emplear métodos actuariales ni aproximaciones a los

² La proyección separada para el ISS ofrece especiales dificultades, que serán objeto de discusión más adelante. Ver la "Exposición de motivos" del proyecto de ley 155/92, así como K. Schmidt-Hebbel; Colombia's Pension Reform: fiscal and macroeconomic effects", World Bank Discussion Paper 314, 1995, y E. Lora & L. Helmsdorff, El Futuro de la Reforma Pensional, Fedesarrollo-Asofondos, 1995.

³ Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, Tema IV "Sistema de Pensiones y deuda Pública", 1997.

mismos. Ciertamente hacía falta una valoración actuarial referida a esta entidad, tras la desbandada inicial de afiliados hacia los fondos de pensiones y en vista del traslado de empleados públicos al ISS; pero como los demás ejercicios de esta naturaleza, presupone a futuro los traslados entre sistemas y la absorción del sector público pensional, así como el patrón de nuevas afiliaciones, y de ello dependen crucialmente los resultados. Ciertamente, no puede exigírsele a estas proyecciones que sean adivinanzas incondicionales, y hay que ir revisándolas a la luz de resultados y expectativas cambiantes, como lo ha hecho el ISS con ayuda de la OIT.

Otro aspecto potencialmente importante de la valoración actuarial, que debe aportar decisivamente más allá de las proyecciones directas de variables financieras, es la apreciación de la base efectiva de cotizantes que se pensionará, y de sus características personales y salariales. A partir de la ley 100 hay "afiliados" que son quienes hayan cotizado alguna vez, y hay "cotizantes" efectivos, que son quienes corrientemente contribuyen. El ejercicio actuarial comprende estimaciones sobre cuales de los afiliados cumplirán efectivamente requisitos de contribuciones, edad, y otros, para pensionarse o generar pensiones para sus beneficiarios, lo cual difiere de la población de afiliados y de la de cotizantes en el momento, especialmente bajo condiciones de baja fidelidad y con coyunturas económicas acentuadas. Las proyecciones también habrían de tener en cuenta para ello las probabilidades de traslado a los fondos o regreso de los mismos, y el patrón de absorción de los empleados públicos que opten por el sistema de prima media. La estimación de la población activa efectivamente pensionable en el ISS es particularmente importante, habida cuenta que

los métodos de registro y contabilización de aportes no han permitido hasta ahora que dicha entidad produzca un reporte confiable y desagregado sobre afiliaciones, cotizantes efectivos, e ingresos asegurados, por lo cual fallan cualesquiera proyecciones que sean meramente financieras.

Respecto al crecimiento de la población afiliada, son particularmente delicados los supuestos y métodos con los cuales se proyectan tanto los nuevos afiliados al sistema como los que se trasladan desde las cajas de previsión y empresas públicas. Sobre estos últimos se afirma que se ha proyectado la experiencia del primer año y medio de traslados desde entidades principalmente del orden territorial, asimilada luego dentro de escenarios que se guían por supuestos sobre la participación agregada del ISS dentro de la población económicamente activa, que además involucran supuestos sobre el patrón de las nuevas afiliaciones orientadas al ISS. Aunque esto es en principio lo que se espera del ejercicio actuarial, no se conocen los detalles, que son importantes puesto que involucran incógnitas decisivas respecto al futuro del ISS en competencia con los fondos y absorbiendo el sector público: ¿habrá selección adversa respecto a los nuevos afiliados? ¿en qué diferirán los empleados públicos aún por afiliar, que son la mayoría, respecto a los ya afiliados? ¿es neutral el impacto sobre las finanzas del ISS de la absorción de empleados públicos? ¿qué tan probable es que el ISS pueda reemplazar su base principal de afiliados actual, de mayor edad que la de los fondos, por una nueva base joven, en competencia con éstos, y para mantener o mejorar su participación global en el mercado? Ciertamente, el ejercicio tiene supuestos implícitos sobre estas cuestiones, pero no parecen haber ameritado

examen detenido, como lo revela el que no se hayan proyectado escenarios que fueran sensibles a interrogantes tan decisivos.

El ejercicio actuarial requiere una recolección de información y montaje de la misma que es propicio además para el examen de alternativas de modificación de los beneficios garantizados. Entre estos: el excesivo período en el cual se ha mantenido el régimen de prestaciones existente antes de la ley 100; la edad de pensionamiento, y las fórmulas que estimularían mayor densidad de cotizaciones y la fidelidad al sistema. La OIT hace en efecto recomendaciones genéricas al respecto, pero no aprovecha el estudio para mostrar su impacto, pese a que entre las medidas más decisivas para asegurar la viabilidad del ISS y del sistema de prima media, seguramente se encontrarán estas antes que la de aumentar las cotizaciones.

Al parecer sí se hicieron ejercicios cuantitativos, como el del análisis del impacto de elevar la edad de jubilación, pero se consideró que no producían efectos interesantes como para merecer mención en el informe ejecutivo. Esto podría depender del plazo y de la manera como se efectúen los ajustes, como lo muestran otros trabajos que sustentan la efectividad de estas medidas: en todo caso la demostración de la debilidad de sus efectos sería de por sí suficientemente interesante. Cabe poca duda que reformas legales hayan de involucrar ajustes significativos de beneficios garantizados en el sistema de prima media, que fue lo que se sacrificó en la

negociación de la ley 100 a cambio de implantar el nuevo sistema de ahorro, que solo es sensible a estos aspectos respecto a garantías mínimas. La omisión de estos resultados y consideraciones en el informe ejecutivo y sobre todo en la interpretación del mismo por directivos del ISS, podría deberse a la impopularidad de los mismos.

Los principales resultados del ejercicio de valoración actuarial y reportados en el informe ejecutivo son los siguientes, y referidos al escenario medio⁴, excepto cuando se mencione otra cosa:

- Los activos relevantes llegarían en el año 1998 a 2,81 millones de personas, y los pensionados a 401 mil, y los primeros crecerían hasta 4,75 millones en el año 2030, en el cual habría 1,78 millones de pensionados⁵.
- El costo de los seguros como porcentaje de los salarios asegurados se incrementa desde 11,2% en 1998, a 13,5% (la cotización actual) en el 2002, y 28,4% en el 2030.
- Manteniendo la cotización del 13,5%, los ingresos por contribuciones, rendimientos de inversiones y bonos cubrirían los gastos totales (pensiones y administración) hasta el año 2012, a partir del cual se acudiría a la reserva hasta agotarse en el año 2018.
- Si se adopta un sistema de primas escalonadas para equilibrar en el largo plazo las finanzas bajo el régimen actual de beneficios, y si se realizan incrementos cada 4 años comen-

⁴ Este escenario se identifica como el que permitiría al ISS mantener su participación de afiliados en el mercado laboral.

⁵ 7 afiliados por pensionado en 1998, y 2,67 en el 2030. La proporción de pensionados por vejez es casi constante: 63%.

zando en el 2003, se llegaría a 24,5% de los salarios asegurados desde el 2027.

- Si el ISS llegara a aumentar en 50% su participación en el mercado laboral en 50 años, con lo cual llegaría a 6,5 millones de afiliados en el 2030, el costo de los seguros en ese año representaría 21,6% de los salarios asegurados, habría déficit de caja a partir del 2014 y agotamiento de reservas en el 2021.
- Si el ISS perdiera su participación en el mercado laboral en un 25% en 50 años, con lo cual tendría 3,9 millones de afiliados en el 2030, el costo de los seguros llegaría entonces a 33,8% de los salarios asegurados, habría déficit de caja en el 2013 y agotamiento de reservas en el 2018.
- Si el gobierno pagara la mesada adicional para todos los pensionados, como lo reclama el ISS, se aplazaría 2 años su déficit de caja y fecha de agotamiento de reservas; como ocurriría con otra reivindicación del ISS que consiste en que el interés técnico con el cual se calcula el capital necesario involucrado en los bonos pensionales tipo B (para traslados desde las cajas al ISS) sea del 3% real anual y no del 5.5%. Si se logran ambas mejoras, se aplazaría el déficit de caja al 2015 y el agotamiento de reservas al 2022.
- El porcentaje de cotización asignado para gastos de administración (1,2% de los salarios,

9% de las cotizaciones) es superior a lo requerido. Pero la asignación para reservas de invalidez y muerte (2,3%) es insuficiente para constituir las reservas estipuladas para esos seguros, y ya se está afectando negativamente la constitución de reservas del seguro de vejez.

Además del trabajo de valoración actuarial la OIT examinó el régimen normativo y las interacciones con otros seguros, con base en lo cual observa:

- La "inexistencia" de un régimen financiero definido (para alcanzar equilibrio sin recurrir al fisco) para el sistema de pensiones administrado por el ISS, complementado con normas excesivas confusas y a veces contradictorias. Se dice también que lo que hay se adoptó sin sustento conceptual suficiente⁶.
- Se anota el grave riesgo presentado por la posibilidad de traslados entre subsistemas de ahorro y prima media, que permitiría especular contra el segundo y en últimas contra el fisco.
- Se consideran excesivamente generosos los beneficios garantizados, tanto en transición como a largo plazo.
- Se advierte que no hay mecanismos adecuados para identificar el origen (laboral o común) de los nuevos casos de invalidez y muerte, que podría estar causando costos al régimen de IVM

⁶ El criterio de autofinanciación del seguro es en realidad mera opinión parcial de la OIT, que no acepta que los gobiernos bien pueden recurrir a financiación complementaria con aportes fiscales para reducir las distorsiones (evasión, desempleo e informalidad y pérdidas de bienestar) que podrían generar altos impuestos sobre la nómina. Por ello es que también ha desestimado o entendido mal el sustento de la propuesta que hizo el gobierno al congreso, así como el que pueda haber cualquier costo fiscal de transición entre sistemas o garantías fiscales, puesto que los seguros deberían ser siempre autofinanciados, perspectiva que anula el interés público frente a la prioridad del balance comercial.

- Se expresa optimismo sobre el que los ingresos de bonos de tipo B contribuyan positivamente (o al menos en forma neutra) al financiamiento de los gastos asumidos por el ISS.

Las recomendaciones abogan en primer lugar por establecimiento de un régimen preciso de financiación equilibrada internamente, (sin recurso al presupuesto) siguiendo el régimen de la prima media escalonada. Esto implica ajustes legales dentro del próximo cuatrienio. Y no se deja de lado sino que se recomienda sin sustento cuantitativo, el ajuste de beneficios, y mejor adecuación entre contribuciones y prestaciones. Bajo estas premisas es que se recomienda buscar mayor cobertura, otorgar mejor los beneficios actuales (y se entendería que los ajustados, pero no los nuevos), mejorar el control y la información, diversificar las inversiones. También de acuerdo con los párrafos anteriores, se sugiere identificar mejor el origen de los riesgos de invalidez y muerte, asegurar la emisión y pago de los bonos tipo B en condiciones que no perjudiquen al ISS, constituir completamente las reservas para invalidez y muerte y reducir la asignación para gastos de administración. Y por último e importante, realizar periódicamente las valoraciones actuariales y extenderlas al conjunto del sistema pensional, lo que se entendería por abarcar el sistema del sector público aún no absorbido por el ISS, y hasta los fondos de pensiones, presumiblemente en lo que atañe a las garantías públicas, ya que el resto se equilibra por definición.

III. Interpretaciones

Antes de evaluar el ejercicio de la OIT, conviene examinar interpretaciones alternativas del

mismo. Como el informe ejecutivo es insuficiente, este análisis es también tentativo y lo que se quiere antes que todo es advertir que faltan aún elementos de juicio a la opinión y a los analistas para aceptar prima facie todo lo que dice la OIT, y lo que algunos dicen que dice la OIT.

Una primera tentación ha sido la de interpretar el ejercicio de la OIT como predicción incondicional y compararla con otras predicciones que serían del mismo tipo, pero que por ser posteriores e invalidadas por las mediciones o supuestos iniciales del de la OIT, serían completamente aventajadas y descalificadas por éste. Esto es metodológicamente incorrecto, según se infiere de la discusión de la sección anterior: primero habría que reducir las proyecciones a términos comparables en razón de los supuestos exógenos asumidos y de diferencias metodológicas internas. Como se verá luego, no está aún clara la apreciación de las condiciones iniciales realizada por la OIT según las cuales se desmentirían inequívocamente todas las predicciones anteriores. Aunque las de Fedesarrollo (1995) ciertamente han fallado respecto a déficits iniciales del ISS, recuérdese que en su momento se aclaró que no asumían la absorción de los empleados públicos, que según las expectativas de la OIT producirían efectos superavitarios iniciales y al menos neutrales en el largo plazo.

La proyección separada para el ISS ofrece la dificultad especial de tomar en cuenta el traslado de empleados públicos a esta entidad cuando opten por el sistema de prima media. Ello se irá produciendo como resultado de decisiones voluntarias, cambios de sitio de trabajo, y de cierres forzosos de las funciones pensionales de las cajas insolventes. Involucra unos bonos espe-

ciales mediante los cuales se reconoce a esta entidad la reserva causada en las cajas de previsión y empresas públicas, y le genera unas contribuciones durante el resto de la carrera laboral de estos trasladados, y más tarde ocasiona obligaciones pensionales adicionales. Las proyecciones de la OIT asumen, sin justificación suficiente en el informe ejecutivo, que los efectos sobre el ISS serán neutros o positivos, lo cual es cuestionable. Al menos es muy incierto, dado que hay conflictos legales y políticos al respecto, y ello demandaría cálculos adicionales de sensibilidad bajo diversos supuestos de redistribución de la deuda pensional pública entre los niveles central y territorial.

Los estudios anteriores han sido hechos ante todo para calcular costos fiscales agregados, y no específicamente para ningún nivel o entidad. Las estimaciones y proyecciones agregadas, pueden abstraer de las precisiones sobre los detalles mencionados en el párrafo anterior, pero estas sí son imprescindibles para poder hacerlas al nivel del ISS y de las entidades territoriales y empresas descentralizadas. Buena parte de la confusión sobre las proyecciones de Fedesarrollo (1995) se deben a que se aventuraron proyecciones para el ISS haciendo abstracción de estas complejidades, y se referían explícitamente al ISS solo como asegurador del sector privado, siendo que en la práctica ha absorbido y absorberá al sector público.

Los autores del estudio de la OIT no parecen siempre conscientes del limitado alcance de su

ejercicio de valoración actuarial, tal y como se revela en la deficiencia de análisis de sensibilidad y de justificación de escenarios respecto a variables críticas. Además del caso ya comentado de la absorción del sector público merece recordarse también el de la participación en el mercado en competencia con los fondos de pensiones. Ya se han hecho trabajos, ignorados por este estudio de la OIT, que muestran que los incentivos son mejores para afiliación al sistema de ahorro individual para los jóvenes, y es probable que a la larga se produzca una segmentación generacional de los sistemas, según la cual sería muy poco viable un escenario como el "medio"⁷. Esta segmentación se ha venido dando efectivamente en las nuevas afiliaciones y en los traslados a los fondos. Según otros estudios, controvertibles pero no ignorables, el propio régimen del ISS padece de severa selección adversa y atrae a los más costosos, acentuando el desequilibrio financiero⁸. Un "defecto" de este tipo es inescapable, porque el sistema de prima media y el ISS cumplen principalmente una labor de transición hacia la parte que emigra hacia los fondos de pensiones, que según la segmentación generacional, será posiblemente la mayoritaria en el largo plazo. En realidad esta es una tarea pública irrealizable por los fondos de pensiones, que tiene un costo social, y que debe tener una duración limitada.

En este contexto resulta desacertada la recomendación de aumento de cotizaciones para equilibrar el sistema de prima media, porque no se cumpliría una tarea de interés público para la

⁷ Ver E. Lora y Helmsdorff, El futuro de la reforma pensional, Fedesarrollo- Asofondos, 1995, páginas 25 y 26, y la interpretación dada por U. Ayala y L. Helmsdorff en "Papel y viabilidad del sistema de prima media", publicado en Asobancaria, Crisis Política, Sector Financiero y Manejo Fiscal, 1996, páginas 301 a 348.

⁸ Ayala y Helmsdorff, op.cit., 1996.

cual se dispone precisamente del fisco. Tampoco se contemplan los efectos sobre el mercado laboral del que los trabajadores afiliados al ISS aporten según tasas mayores que los del sistema de ahorro individual. No es posible ignorar que escenarios basados en los aumentos de cotizaciones como los propuestos por la OIT no serían viables, por sus efectos sobre la participación del ISS en el mercado

En otro plano, otros estudios han demostrado que los déficits fiscales agregados destapados por la reforma actual, pese a haberse reducido frente a un escenario sin reforma, tampoco son sustentables porque perjudican el ahorro nacional, eliminan la posibilidad de financiación mediante endeudamiento y demandan un ajuste fiscal excesivo y regresivo, y porque desbordan la restricción presupuestal intertemporal de los gobiernos⁹. Según esto, hay desequilibrios macroeconómicos, que inciden en el empleo, los salarios, el producto y el bienestar, y que no son ignorables puesto que los escenarios no son realizables en el largo plazo.

Otra prueba del desconocimiento de la OIT respecto al alcance de su metodología es la recomendación de analizar el conjunto del sistema pensional actuarialmente. Sin perjuicio de que valoraciones actuariales como ésta, quizá con mejores escenarios, sean indispensables para entidades como el ISS, los principales pasos siguientes deberían ser los de examen directo

del mercado y su distribución entre subsistemas, incluyendo explícita y endógenamente los fenómenos de selección adversa y riesgo moral, y el examen de equilibrio general intertemporal de las consecuencias de la reforma y su financiación¹⁰.

Además de la subestimación de las limitaciones del ejercicio de valoración actuarial, también se ha dado la presentación incompleta y acomodaticia de los resultados para favorecer políticas e intereses particulares, esta vez a cargo de la dirección del ISS y de algunos de sus apoyos en el gobierno, gremios y sindicatos. Como lo han dicho funcionarios de la propia OIT, la efectividad de estos estudios se alcanzaría precisamente cuando NO se cumplieran sus proyecciones, por haber alertado a tiempo sobre las consecuencias de defectos existentes y falta de reformas. El ejercicio de la OIT implica en efecto reformas legales dentro del próximo cuatrienio, cuando ya se deberían aprobar los aumentos de contribuciones para el régimen de prima escalonada. Si ello no se hiciera, según la lógica de la propia OIT, sería porque se efectuarían los ajustes de beneficios que el informe ejecutivo se ha atrevido a recomendar sólo genéricamente.

Por lo tanto, no es aceptable que los resultados del estudio, se presenten o entiendan como demostración de viabilidad financiera del ISS por otras dos décadas, puesto que las reformas han de iniciarse ya. Se debería igualmente haber

⁹ Ver U. Ayala, "El impacto de la reforma pensional sobre el ahorro en Colombia", publicado en Skandia, Pensiones, Ahorro y Mercado de Capitales, 1996, páginas 45 a 83. También: "Deuda pública consolidada" en el volumen iv del Informe de la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, 1997.

¹⁰ Ya hay estudios incipientes de este tipo. Ver Schmidt - Hebbel, op. cit., sección 5, y S. Valdés y R. Cifuentes, "Fiscal Effects of Pension Reform: A Simple Simulation Model". Conferencia "Pension Systems: from Crisis to Reform", Banco Mundial, Washington, 1996.

enfaticado que NO hay escape a los ajustes de beneficios y que son parte integral e inaplazable de la solución. Un ajuste de beneficios no se puede hacer el último día, sino que requiere un largo plazo para su implementación gradual. Se debería aclarar qué se entendería por aumentar contribuciones en el ISS, puesto que no se requeriría en ningún caso en el sistema de ahorro individual, y la diferencia en tasas de contribuciones entre sistemas tendría serias implicaciones para el aumento de cobertura, el mercado laboral y la competitividad de la economía. Puede que no todo ello sea competencia directa del ISS, pero su directiva hace parte del gobierno nacional, que tiene responsabilidades más allá del interés comercial directo del ISS, que es precisamente una empresa pública.

Se ha presentado además confusión respecto a la fundamentación del seguro de aportes pensionales ofrecido por el ISS. En ningún caso se encuentra en el estudio de la OIT, que ni siquiera lo contempló. Antes bien, en él se encuentran elementos para expresar inquietudes respecto al mismo. Si se piensa financiar con parte de los sobrantes de la asignación actual para gastos de administración, no habría que olvidar que ésta ha sido cuestionada por la OIT, que por el contrario ha expresado inquietud sobre eventual desfinanciación de los seguros de invalidez y muerte, y sobre el impacto negativo que esto ya está infligiendo a las reservas de vejez. Por otra parte, si se acepta el desequilibrio de largo plazo entre prestaciones y contribuciones, y la severa presencia de selección adversa, el efecto de atraer más afiliados con mayor probabilidad de desempleo, será adverso para el ISS, sin perjuicio de las bondades de otro tipo que pueda traer una prestación de este tipo, y del alcance tan pobre frente a las necesidades de los desempleados.

IV. Evaluación

Con el ánimo de procurar las aclaraciones pertinentes al estudio de la OIT, ya que no se conoce el detalle suficiente para evaluarlo, y para que sea productivo el debate sobre el mismo, se formulan a continuación interrogantes basados en el informe ejecutivo y comparación con otros datos. Un primer conjunto se refiere a observaciones sobre las implicaciones de supuestos ciertos o aparentes de la valoración actuarial, y que en caso de cambiarse podría conducir a conclusiones significativamente diferentes, no en la dirección contraria a los de la OIT, sino en la de exigir mayores y más pronto y completos ajustes de beneficios.

Hay razones para pensar que los supuestos de la OIT son demasiado optimistas en materia de altos ingresos, bajas pensiones, expectativas de vida, e incorporación de afiliados nuevos. Supuestos más realistas acortarían el plazo de solvencia del ISS bajo el régimen actual y demandarían mayores y más pronto ajustes de contribuciones, o preferentemente, reducciones de beneficios.

Hay un grave problema con sobrestimación de los salarios asegurados y subestimación de las pensiones a lo largo de todo el período de proyección. Se emplean desde el comienzo (Escenario Medio) ingresos medios de 2,56 salarios mínimos cuando el promedio actual no pasaría de 1,75, o quizá aún del 1,6¹¹. Si ello corresponde a una medición sobre la base de activos pensionables, ésta presentaría características bien distintas a lo que se ha conocido hasta ahora sobre características agregadas de los afiliados, los cotizantes y los ingresos por cotizaciones, que sería indispensable conocer junto con la me-

todología precisa involucrada. Semejante brecha conduce por ahora por lo menos a suspender el juicio sobre las proyecciones de la OIT y demandar explicación al ISS y a la Superbancaria sobre lo que se está reportando al público. No se puede descartar a priori que pueda haber consistencia entre las diferentes magnitudes, pero es preciso establecerla, dada su importancia para la valoración actuarial. Ciertamente lo que ha estado reportando el ISS carece de definición y consistencia suficientes, y ello arroja sombra que merece aclararse, como lo ha puesto de manifiesto el ejercicio de la OIT.

El promedio de las pensiones empleado en las proyecciones, parece por una parte bajo porque arrojaría una tasa promedio de reemplazo de apenas 58% frente a ingresos de 2,56 salarios mínimos y 85% frente a ingresos medios de 1,75 salarios mínimos, siendo que se dice que cerca de un 80% de las pensiones está en el nivel mínimo, con alta probabilidad de que ello implique tasas de reemplazo de más del 100%. No parece defendible tampoco que se mantenga dicho promedio, cualquiera que sea, cuando los salarios crecen al 3% anual real, y puesto que el salario promedio no ha crecido ni tiene por qué crecer igual que el salario mínimo.

Las proyecciones son muy sensibles a estos supuestos. Si se fijan los ingresos al nivel de 1,9 salarios mínimos y se mantienen las pensiones medias en 1,5 salarios mínimos, con la cotización del 13,5% el déficit de caja aparecería en el año

2007, y las reservas desaparecerían en el 2011. En un escenario más probable, en el cual el ISS pierda participación en el mercado porque los nuevos y jóvenes vayan a los fondos, y el ISS no logre reemplazar a los mayores que se vayan pensionando, ya parecería posible que las reservas se agotaran a mediados de la próxima década.

Por otra parte, los ingresos por cotizaciones en 1998 empleados por la OIT son mayores en 400 mil millones a lo presupuestado por el ISS y representarían un aumento de 53% sobre los del 97. Los ingresos por cotizaciones solo han crecido en los 4 primeros años al 36% promedio anual, pero de un 89% del primer año la tasa ha descendido a 12% en el año 1997. En realidad, las altas tasas iniciales de crecimiento de las cotizaciones, y el que superaran entonces a las de los pagos de pensiones, se debieron ante todo a los aumentos de tasa de cotización, y no al aumento de afiliaciones y cotizantes efectivos, pese a los traslados desde el sector público. El crecimiento de las pensiones en 1997 fue de 35%, 23 puntos por encima del de los ingresos por cotizaciones. El buen crecimiento de las reservas y los ingresos totales se debe a los altos rendimientos pagados por el gobierno. Es posible que las estimaciones de los puntos iniciales de partida de la OIT, no estén tomando bien en cuenta la coyuntura recesiva, pero peor aún, que tampoco haya sido acertada la contabilización de la emigración a los fondos de pensiones y crecimiento en nuevos afiliados.

¹¹ El promedio de la relación de cotizaciones a afiliados reportada por el ISS a la Superbancaria y difundida al público era del 1,75 cuando los segundos parecían corresponder a cotizantes efectivos (hasta Septiembre de 1996) y de 1,56 entre 1994 y 1997, pero en este plazo ha cambiado lo que se reporta, sin haberse aclarado nunca precisamente qué es lo que se mide. Cuando el ISS estima la proporción de afiliados que cotiza efectivamente, emplea un promedio implícito de 1,9 salarios mínimos, cifra cercana a aquella con la cual también ha hecho sus proyecciones financieras.

Por otra parte, no es posible inferir del informe ejecutivo lo que se supone y resultará en el futuro en cuanto a traslado de empleados públicos desde las cajas, fondos y empresas públicas al ISS. Las características de la población proyectada están en alguna manera acertadamente afectadas por el que la base inicial de activos contiene los de las entidades territoriales que se trasladaron entre mediados del 95 y finales del 96. Pero en ello podría haber un sesgo sistemático respecto a los que se trasladarán después, que comprenderán los de Cajanal y otras entidades del orden nacional, así como los de las empresas públicas y entidades territoriales más rezagadas.

Parecería que una mayor incorporación de empleados públicos produciría efectos benéficos en mediano a corto plazo por aumento de afiliados con mayores ingresos promedios, y por lo menos con efectos neutros en el largo plazo si los bonos con que vienen financian completamente las causaciones totales. Este parece ser el fundamento del poco interés prestado por la OIT, al menos en el informe ejecutivo, al asunto de la absorción del sector público pensional por parte del ISS. Acá hay sin embargo graves riesgos, no solo para las finanzas públicas como bien lo ha señalado la Comisión para la Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, sino que también podría haberlo para el propio ISS, pese a que los fiscos nacional y territoriales sean en últimas quienes deban asumir los defectos posibles.

La fórmula inicial para los bonos tipo B, la del decreto ley 1314 de 1994, no era favorable al ISS. Esta fórmula se copió de la de los bonos tipo A para traslados a los fondos de pensiones, y supone que se causarán reservas completas todo el tiempo, en reconocimiento del tiempo o aportes realizados antes del traslado, y por acumu-

lación de aportes y rendimientos en los fondos de pensiones después del mismo. Pero si hay desequilibrio entre contribuciones y prestaciones en el ISS, durante la fase final se genera un déficit a cargo del ISS o eventualmente del gobierno nacional. En tal caso, todo traslado desde las cajas al ISS generaría un déficit. Sin embargo el decreto 1748 modificó las cosas precisamente para que el bono emitido por la entidad territorial sea de tal magnitud que precisamente llene ese vacío, pese a que una norma de este tipo no pueda contrariar una de orden superior como lo era el decreto inicial, y por lo tanto hay grave riesgo jurídico de que más bien se acabe cumpliendo lo desfavorable para el ISS.

Para complicar las cosas, el mismo decreto 1748, elevó la tasa de interés técnico con la cual se calcula el capital necesario involucrado en los bonos tipo B, respecto a lo establecido en el decreto 1314 y a la tasa con la cual se toman en cuenta las acumulaciones. Ello tiene el efecto de disminuir el tamaño del bono, por lo cual el decreto ha sido demandado por el ISS, pese a que en otros aspectos le favorecía. No se ha establecido cual es el efecto neto de las medidas que favorecen o desfavorecen al ISS, al fisco nacional y a las entidades territoriales, pero por esta vía se ha entrado en el juego político de las redistribuciones de la deuda pública pensional entre los niveles central y descentralizados. En estas condiciones resulta difícil ignorar que puede haber sustanciales efectos potencialmente adversos al ISS, por incorporación de los empleados públicos.

Todo esto es agravado porque es muy probable que el valor efectivo de los bonos tipo B sea inferior al 100% de su valor nominal, habida cuenta de las posibilidades de insolvencia y

mora de las entidades territoriales y empresas públicas emisoras de estos bonos. Como se muestra en otra sección de este número de Coyuntura Social, ha sido precisamente en el sector público donde se han experimentado las mayores dificultades de implementación de la ley 100. El gobierno nacional y las entidades descentralizadas del mismo orden han sido hasta ahora los mayores patrocinadores del desorden e incumplimiento de la ley 100 en el ajuste del sector pensional público, pese a que en el largo plazo sea el más perjudicado por ello; y en el medio está el ISS, que cumple funciones indispensables dentro del sistema, particular y precisamente la de convertirse en asegurador del sector público.

En el plano actuarial también hay temas por aclarar y posibles ejercicios alternativos por realizar para examinar sensibilidades a supuestos bastante inciertos. Se han empleado las tablas de mortalidad del Dane para el conjunto de la población colombiana, que está afectada por peores condiciones de salud y expuesta a más riesgos que los de la población asegurada por el ISS. Ello podría reducir las expectativas de vida frente a las que convendría proyectar para el ISS, y por lo tanto se habrían sesgado en tal caso las estimaciones de las obligaciones pensionales. Las tablas que emplea la Superbancaria, y la experiencia y estudios actuariales propios para el ISS podrían haber sido fuente de proyecciones alternativas.

La evaluación de los resultados de la OIT se dificulta por no haberse presentado en el informe ejecutivo algunas desagregaciones claves. Solo se conoce, por ejemplo, la evolución de todos los pensionados por seguros, sin reporte sobre cuáles corresponden a pensiones ya en curso de pago (población cerrada y cierta), cuáles a los

eventos (invalidez, vejez o muerte) correspondientes a los afiliados iniciales, a los nuevos afiliados, o a los trasladados desde las cajas del sector público.

Resulta algo sorprendente la evolución agregada de los pensionados: su tasa de crecimiento decae en todos los seguros en forma bastante regular durante todo el período de proyecciones, excepto en torno a los pocos años siguientes al 2014 cuando se cambia la edad de jubilación. Así, el crecimiento de los pensionados por vejez crece en el año 1999 al 7.49% anual y dicha tasa va descendiendo en forma bastante uniforme hasta 2.20% anual en el 2030. Ello bien puede ser resultado de la alta edad media de los afiliados iniciales (cerca a los 35 o más años), acentuada por traslados de empleados públicos aún mayores, y no reflejaría entonces crecimiento de pensiones causadas por nuevos afiliados que expanden la cobertura, por lo cual éstos deben haberse supuesto bien jóvenes. Un patrón de este tipo no podría sostenerse en un horizonte un poco más largo, en el cual debería volver a crecer el pensionamiento, y entonces habría que prever aún mayores alzas de contribuciones para equilibrar financieramente el seguro.

El horizonte empleado parecería entonces demasiado corto para apreciar estos efectos de largo plazo, que sí son relevantes para las recomendaciones, y lo serían aún más en caso que involucraran los efectos de ajustes de beneficios. Los escenarios empleados, en lo que atañe a la edad de afiliados y sus expectativas de vida, corresponden a una población que ya estaría pasando el pico de pensionamiento, con lo cual no se reconoce que el sistema de financiación volvería a ser demográficamente vulnerable, y por ello demandante de mayores cotizaciones o de

mayores aportes fiscales. Esta es precisamente una de las razones por las cuales se están implantando los sistemas definidos por contribuciones y no por beneficios, y que tengan reservas completas para las obligaciones, con el fin de eliminar la necesidad de aumentos crecientes de cotizaciones o de aportes fiscales que vayan más

allá de asegurar contra la pobreza. La selección de un plazo relativamente corto para las proyecciones, y los supuestos sobre nuevos afiliados muy jóvenes y con altos ingresos son temerarios y no permiten apreciar bien las consecuencias del sostenimiento del régimen del ISS, aunque fuera modificado ajustando cotizaciones.