



Viabilidad Financiera y Fiscal del Sistema Pensional de la Ley 100 de 1993

Humberto ■ Franco

Desde inicios de la década anterior, varios países de América Latina empezaron a reformar sus viejos sistemas pensionales cuya estructura principal se cimentaba en fondos públicos de reparto simple y su viabilidad financiera se veía obstaculizada en el mediano y largo plazo, además de la falta de calidad y cobertura del servicio.

La reforma colombiana establecida en la materia, Ley 100 de 1993 sobre seguridad social, que es un caso intermedio entre aquél de capitalización individual con regímenes de

HUMBERTO FRANCO. Economista, Universidad de Antioquia, Especialista en Finanzas, Universidad EAFIT, Master en Desarrollo Económico, Universidad Internacional de Andalucía, Profesor del Departamento de Economía de la Universidad EAFIT.
E-mail: hfranco@sigma.eafit.edu.co

previsión patronal y el que complementa el sistema público con regímenes basados en la capitalización individual, pretende generar una amplia competencia para garantizar tanto la mayor calidad en el servicio como la mayor cobertura del mismo, por medio del "nuevo" sistema pensional que mantiene el régimen de reparto simple del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ISS) con condiciones de jubilación definidas e incorpora el sistema de capitalización individual administrado por los fondos de pensiones. Sin embargo desde tiempo atrás, con mayor rigor en la actualidad, se ha venido cuestionando la viabilidad financiera del sistema pensional colombiano aún después de la sanción de la mencionada Ley a tal punto que hay quienes sostienen la necesidad de realizarle una serie de ajustes adicionales para garantizar, de igual manera, su viabilidad fiscal.

INTRODUCCIÓN

En épocas recientes, en gran parte de los países, la necesidad de acelerar el proceso de desarrollo ocurre cuando en el mundo contemporáneo se vive un renacimiento político de la democracia, aún en la mayoría de los países de la otrora "Cortina de Hierro". Desde la perspectiva económica, no sólo en Colombia sino también en la región latinoamericana, el grueso de los países, se está apartando en gran medida del manejo proteccionista, que en muchos casos creó las estructuras para la consolidación de grandes imperios oligopólicos, uno de los factores a los que se le puede atribuir el atraso de la región, en materia de desarrollo económico. De igual manera en ese esquema de desarrollo, el Estado jugó papel fundamental tanto a través de la adopción de políticas económicas proteccionistas como por medio del suministro de

bienes y servicios que, como en el caso de la seguridad social colombiana, le implicaron grandes y constantes erogaciones de recursos monetarios y profundos desequilibrios en sus finanzas que se tradujeron en los desajustes macroeconómicos que hoy no terminan de ser resueltos.

En tal sentido, atendiendo a la necesidad, no solo de frenar la comprobada insostenibilidad financiera del anterior sistema pensional del país y los desequilibrios macros que ella ha implicado, sino también de fortalecer el ahorro interno y a la vez contribuir a mejorar la cobertura y la eficiencia del régimen de seguridad social, se sancionó la Ley 100 de 1993, una de cuyas características es la falta de claridad en lo relacionado con la prioridad que debería existir entre el objetivo del óptimo servicio como tal y la generación de recursos financieros para la financiación de inversiones de larga maduración.

Además, no cabe la menor duda que la tendencia de envejecimiento de la población en el mundo en general y en Colombia en particular, ha hecho que los planes de pensiones resulten sumamente costosos lo que ha llevado a la adopción de algunas reformas. En efecto, mientras algunos países han decidido mantener los puntos básicos de sus programas pero aumentando la edad de retiro y reduciendo sustancialmente las prestaciones, otros se han inclinado por la implantación de reformas estructurales sustituyendo total o parcialmente, como en el caso colombiano, los planes de beneficio definido con planes de aportes definidos que son administrados por el sector privado.

Desde luego estos hechos han suscitado enardecidos debates que han girado alrededor

de las ventajas que tales sistemas podrían acarrear, especialmente, sobre el nivel de ahorro nacional. Atendiendo este último requerimiento, además de las implicaciones sociales, políticas y económicas del sistema pensional del país, el presente escrito se orienta en mayor medida hacia la posibilidad de detectar la viabilidad del mismo y los alcances que en materia de ahorro y beneficio social se podrían derivar de él.

Atendiendo a la necesidad, no solo de frenar la comprobada insostenibilidad financiera del anterior sistema pensional del país y los desequilibrios macro que ella ha implicado, sino también de fortalecer el ahorro interno y a la vez contribuir a mejorar la cobertura y la eficiencia del régimen de seguridad social, se sancionó la Ley 100 de 1993, una de cuyas características es la falta de claridad en lo relacionado con la prioridad que debería existir entre el objetivo del óptimo servicio como tal y la generación de recursos financieros para la financiación de inversiones de larga maduración.

En la dirección anterior, este escrito ha sido dividido en cinco apartados distribuidos de la siguiente manera: en el primero de ellos se realiza una resumida descripción de lo que fue el sistema pensional colombiano antes de la Ley 100 de 1993 sobre seguridad social; en efecto, la misma parte desde la Ley 6 de 1945, que puede ser considerada como el origen del esquema de seguridad social en el país, y se extiende hasta los primeros años de la década de los noventa, en los que se inicia el estudio del nuevo proyecto que daría lugar al régimen de seguridad social que hoy se ha adoptado en nuestra sociedad.

El análisis se centra, entre otros aspectos, en elementos tanto de orden institucional como de carácter procedimental con el fin de poder determinar aquellos factores que de alguna manera impidieron una adecuada marcha del sistema implementado con anterioridad, en lo que a seguridad pensional se refiere en el país. Es vital entonces desde el anterior planteamiento, considerar el funcionamiento tanto del ISS, como el de las numerosas Cajas de Previsión Social que conjuntamente prestaron este servicio a la sociedad nacional: es precisamente esta temática el epicentro del segundo apartado del presente escrito.

Por otro lado, es evidente que un hecho determinante en el diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de seguridad social en cualquier país del mundo, es su tendencia demográfica. Dada la trascendencia que en la materia tiene esta variable, el tercer ítem del artículo analiza el proceso de transformación de la población del país, y su incidencia en la presentación del proyecto de reforma a la seguridad social colombiana que dio lugar al nuevo régimen.

El cuarto capítulo retoma los aspectos de la seguridad previsional en el país, pero ya bajo la perspectiva del nuevo sistema de seguridad pensional adoptado con la Ley 100 de 1993 sobre seguridad social. En esta dirección se pretende analizar algunos apartes de la mencionada legislación, que pueden obstaculizar tanto la función del pago pensional como tal, como el fortalecimiento del ahorro interno de largo plazo, base para el desarrollo económico y social del país.

Finalmente, el artículo presenta varias conclusiones y recomendaciones que son

producto del análisis de la información que se consultó para su elaboración; se dejan las puertas abiertas para lo que podría ser una posterior profundización del tema, y la de otros afines, en los que el lector se pudiera interesar.

1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

Se puede aseverar que, factores tales como la tendencia mundial sobre seguridad social, el alto déficit de las finanzas gubernamentales, ocasionado en gran medida por la financiación de los faltantes del Instituto de los Seguros Sociales ISS y, sobre todo, de las cajas de previsión social, la ineficiencia administrativa, económica y financiera de estas entidades, y el proceso de transición demográfica por el que está atravesando el país, que está induciendo a un rápido envejecimiento de la población, repercutiendo de manera más notoria en su maltrecho sistema de pensiones, fueron los que indujeron a la administración del entonces presidente de Colombia, César Gaviria Trujillo, a presentar al Congreso de la República, el Proyecto de Ley 155 de 1992 que transformaría el sistema de seguridad social nacional. Vale la pena manifestar que algunas de las propuestas del mencionado proyecto se constituyen en la base de las reformas que se encuentran pendientes, varias de las cuales fueron retomadas por la Comisión de Racionalización del Gasto Público para la elaboración de su trabajo sobre la imperiosa necesidad de un profundo saneamiento fiscal en el país.

Es pertinente señalar además, que la tendencia ideológica del momento también incidió de forma notoria en la urgente necesidad de entrar

a adoptar un mecanismo que en materia de seguridad social, pudiera "liberar" al Estado de esta carga ya que, como se mencionó anteriormente, la contribución al crecimiento del déficit fiscal por parte de las instituciones prestadoras de este servicio, no sólo implicaba la agudización de sus propios problemas, sino que también se traducía en consecuencias negativas de corte macroeconómico tales como la creciente inflación y la tendencia revaluacionista de la tasa de cambio.

En efecto, el intervencionismo de Estado en la actividad productiva característico del modelo de desarrollo adoptado por América Latina durante un largo lapso de tiempo desde la postguerra, que provenía de la inspiración de las teorías macrodinámicas del crecimiento económico de la corriente anglosajona y cuyo principal exponente era el economista John Maynar Keynes, fue cuestionado de manera tan radical, que a él se le atribuían los malos resultados que en materia de inflación, atraso productivo y privilegios indeseados, entre otros, padecían los países de la región.

Era pues, la Ortodoxia Neoliberal de gran parte del mundo desarrollado, promulgada y "sugerida" por los organismos de financiamiento multilateral externos -caso Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial especialmente- la que avasallaba con sus tesis, y planteaba la necesidad de reducir el saldo negativo de las finanzas públicas a como diera lugar, hasta traducirlo en superávit presupuestario, de tal forma que el gobierno contribuyera con su propio ahorro, a la financiación de la inversión, tan necesaria para el crecimiento económico sostenido. Una de las alternativas a seguir, pues se consideraba de las más apropiadas, sería la

de privatizar instituciones y funciones que por sus características, el Estado no debería manejar, y nada más aconsejable que acudir a los sistemas de seguridad social.

No obstante los eventos referenciados previamente, es fácil concluir que el hecho que mayor incidencia tuvo para la presentación y estudio del proyecto de ley sobre la reforma a la seguridad social en Colombia, fue la profunda crisis financiera en la que fue sumido el régimen anterior, además de las grandes fallas que presentaba en materia de equidad y eficiencia; un breve recuento de lo que fue el señalado sistema (y de los resultados que arrojó desde sus inicios en 1945, cuando se sancionó la Ley 6 mediante la cual se creó el sistema de protección prestacional para empleados públicos y privados, y posteriores reformas), proporcionará una clara ilustración al respecto.

El sistema prestacional que puede ser considerado como el origen del esquema de seguridad social en el país (Ley 6/1945), descargó esta obligación en los empleadores, hasta que, en 1967, se creara el sistema pensional del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales ISS como un régimen de reparto simple. Esta institución asumiría la carga social de los trabajadores privados, en tanto que la Caja Nacional de Previsión y Seguridad Social tendría a su cargo, la seguridad social de los empleados públicos (Alvarez, 1995).

Transcurrido un prolongado período de tiempo, hasta aproximadamente el inicio de la década de los noventa, se detectó una gran proliferación de cajas de previsión y seguridad social, aproximadamente 45, tanto de índole nacional como departamental y municipal, además de

la existencia de 991 instituciones de previsión familiar que cubrían a la totalidad de los servidores públicos, situación que trajo como consecuencia el deterioro del esquema que se había seleccionado.

Los factores que caracterizaron tal descomposición fueron la falta de solidaridad, el individualismo, la inequidad, y la elevada ineficiencia y baja cobertura del sistema; un elemento adicional que coadyuvó al citado deterioro, fue el carácter de profesionalización de estas entidades, ya que implícitamente se solicitaba al potencial afiliado, una extensa documentación donde se hiciera constar el desempeño por parte de éste, de una actividad u oficio profesional; este engorroso hecho implicó, desde luego, la restricción en la prestación del servicio social sólo a la población económicamente activa (PEA)⁽¹⁾, que estuviera laborando.

Como se puede observar, tal evento trajo como consecuencia que la mayor parte de la población colombiana no pudiera acceder a este servicio, y por lo tanto, que él mismo tuviera un alto grado de subjetividad, al impedir en forma generalizada, que la fuerza de trabajo cuya actividad laboral fuera de carácter informal tuviera acceso a él atentándose, de esta manera,

(1) La PEA es el grupo de personas que reúnen las condiciones naturales para trabajar. Como indicador, incluye a quienes están trabajando y reciben remuneración, a los ayudantes familiares sin remuneración que trabajan 15 ó más horas semanales y a quienes buscan empleo. El Departamento Administrativo nacional de Estadísticas DANE de Colombia, utiliza como período de referencia para la construcción del índice, la semana anterior a la del momento en que se obtiene la información.

contra una de las posibilidades de mejorar las condiciones de vida en el país.

Ha sido pues, el problema de la baja cobertura, emanado de la situación anterior, uno de los mayores obstáculos que ha tenido el sistema de seguridad social, en su afán de suministrar un servicio integral que cobijara a toda la población Colombiana; este hecho es todavía más grave, si se tiene en cuenta que aproximadamente un 60% de la población que desempeña alguna tarea remunerada en nuestro país, lo hace dentro del sector informal, dificultándose su acceso a un régimen de seguridad social, como bien se había anotado con anterioridad.

Las preocupantes estadísticas que nos presenta el economista Hugo López Castaño, ilustran la situación que hacia 1993 presentaba la cobertura de la seguridad social en Colombia: el doctor López, menciona que el segundo mayor problema que aqueja a nuestro sistema previsional es el de su baja cobertura: "En principio, el 33% de la fuerza de trabajo está potencialmente cubierta contra riesgos económicos, pero sólo el 18% de los viejos urbanos de más de 60 años y menos del 12% de los viejos a nivel nacional reciben pensiones"; y a renglón seguido anota: "estas cifras son extremadamente bajas, incluso en comparación con América Latina" (López, 1993).

Al no existir mecanismos que permitieran la afiliación de otros grupos laborales al régimen anterior, la cobertura de la seguridad social quedó restringida de manera exclusiva a la población trabajadora que desempeñaba sus actividades de manera formal. Además, la escasa cultura que se tenía sobre la materia, contribuyó a que no se realizaran mayores

esfuerzos para extender el servicio al máximo posible de la población.

De igual manera es necesario tener presente que en la lucha contra la baja cobertura, el mayor obstáculo ha sido el bajo nivel de ingreso de los trabajadores que no permitía pagar las cotizaciones. Hoy el país tiene altos niveles de pobreza que cobijan al 40% de su población, mientras que el 80% de los trabajadores nacionales, ganan menos de dos salarios mínimos, la mayoría de las veces sin las prestaciones legales, situación que no permite pensar en una cobertura por la vía de la autofinanciación del sistema (Cárdenas, 1993)

Ahora bien, aunado al problema de la baja cobertura se tenía la existencia de una gran inequidad en el sistema pues el Estado, no obstante ser el responsable directo de la adecuada marcha del sistema de seguridad social, permitió que dicha labor fuera desarrollada por una diversa gama de entidades, hecho que trajo como consecuencia la aparición de un número inusitado de regímenes oficiales y privados en el ramo y que, por lo tanto, se llegara a enraizar progresivamente, una estructura de seguridad social muy desigual en la que el privilegio y la discriminación, fueron los elementos que determinaron la forma de suministrar las prestaciones, y donde no se contaba con directrices claras que permitieran a los trabajadores y empleadores realizar sus aportes de manera igualitaria, ya que éstos dependían de la entidad a la cual estuvieran afiliados.

En cuanto a la ineficiencia que caracterizó a este sistema, vale la pena señalar que ella es atribuible en un alto porcentaje, a la

proliferación de normas jurídicas que hicieron del régimen un ente contradictorio y desigual; en efecto, mientras que el Instituto de Seguros Sociales exigía 500 semanas de cotización y haber cumplido 55 años de edad las mujeres, y 60 años los hombres para tener derecho a la pensión de vejez, la Caja Nacional de Previsión requería de 55 años tanto para hombres como para mujeres, exigiendo además haber prestado al Estado servicios por un período continuo o discontinuo de 20 años (Lora, 1995)

Existían además, otras instituciones que otorgaban pensiones desde los 40 años, aún sin solicitar tiempo de servicios al Estado como fueron los casos de Colpuertos y Ferrocarriles Nacionales: en estas instituciones, las concesiones fueron más producto de las presiones sindicales, que de estudios actuariales económicos que garantizaran la viabilidad financiera de las instituciones (Alvarez, 1995).

2. EL INSTITUTO NACIONAL DE LOS SEGUROS SOCIALES Y EL SISTEMA PENSIONAL ANTES DE LA REFORMA

Es indiscutible la necesidad de evaluar el desempeño que en materia de pensiones ha tenido el Instituto de los Seguros Sociales, que en compañía de las cajas de previsión social prestaron el servicio hasta hace algunos años, ya que se aduce por parte de varios agentes especializados, que el desacertado manejo del ISS, sobre todo a escala financiera, se convirtió en la piedra angular que posibilitó el estudio y posterior sanción de la nueva ley sobre seguridad social en el país, además de los factores ya mencionados.

Para un análisis imparcial, el presente artículo tendrá en cuenta, además de la información que al respecto ofrecen aquellas instituciones privadas que han realizado estudios sobre la entidad, aquella que maneja directamente el ISS. Se pretende en todo momento que el lector saque sus propias conclusiones pues como lo podrá notar, la información presentada por unos y otros es bastante disímil cada cual con el ánimo de obtener el mejor partido a su favor. En primera instancia se procederá a ofrecer los resultados empíricos que han obtenido aquellas entidades diferentes al Instituto de Seguros Sociales que han evaluado su gestión, y seguidamente se entregarán los que corresponden a la citada institución.

En ese orden de ideas, como se mencionó anteriormente, los estudios presentados por entidades diferentes al ISS, señalan que fue el problema financiero el que invitó a pensar en un cambio radical del sistema de pensiones que se venía implementando en el país; en esa dirección se argumenta que en 1970 el número de afiliados activos en esa institución era de 170 por trabajador pensionado. Esta relación se fue desmejorando paulatinamente, al pasar a 13 por 1 en 1990 y a 11,12 por uno en 1995; dada la anterior tendencia y de acuerdo con la información anterior, se estimó que para el año 2005 se tendría un cotizante por pensionado, situación que permitiría concluir que el desequilibrio financiero que allí se habría venido generando ya superaría la no despreciable suma de 14,9 billones de pesos alcanzada en el año de 1990.

Ahora bien, bajo la anterior perspectiva, pareciera que la imposición del beneficio político sobre la solución atinada de los problemas y

necesidades de la comunidad a la cual presta sus servicios hubiera sido la constante que caracterizó a la institución prestadora del servicio previsional privado durante el anterior régimen de seguridad social; esta orientación habría llevado al Seguro Social no solamente a profundos desequilibrios financieros, altas diferencias entre sus ingresos y egresos, sino que también pudo estar cooperando para que el manejo administrativo diera lugar a la consolidación de un reconocido fortín burocrático.

Seguidamente se argumenta que el ISS ha venido presentando un comportamiento inadecuado entre sus ingresos por sus cotizaciones y rendimientos por inversiones, y sus egresos por concepto de pensiones, no obstante el pago cumplido que hasta el momento ha realizado a los afiliados que ya se han pensionado; en efecto, sostienen, que la preocupante situación

financiera de la institución es el resultado de un crecimiento porcentual mucho mayor de los pagos por las obligaciones contraídas en relación con el aumento del porcentaje de las contribuciones de sus afiliados.

Esta situación se agudizó aún más, desde el momento en el que se implantó el seguro de vejez para los trabajadores del sector privado por medio del sistema de seguridad social oficial; también ha contribuido al engrandecimiento

del caos financiero al que se está haciendo alusión, la carencia del rigor técnico que debe imperar en cualquier sistema pensional. Desde sus comienzos, el sistema de tarifas formulado, debía garantizar el cubrimiento de los costos de pensiones y debía permitir además, la formación de una base sólida de recursos para la financiación de los futuros seguros, a través de tarifas que se incrementarían por períodos quinquenales, obligación que poco se cumplió.

En cuanto a la ineficiencia que caracterizó a este sistema, vale la pena señalar que ella es atribuible en un alto porcentaje, a la proliferación de normas jurídicas que hicieron del régimen un ente contradictorio y desigual; en efecto, mientras que el Instituto de Seguros Sociales exigía 500 semanas de cotización y haber cumplido 55 años de edad las mujeres, y 60 años los hombres para tener derecho a la pensión de vejez, la Caja Nacional de Previsión requería de 55 años tanto para hombres como para mujeres, exigiendo además haber prestado al Estado servicios por un periodo continuo o discontinuo de 20 años (Lora, 1995)

Por otro lado, manifiestan los investigadores privados que estudian al ISS, que la cuantificación de las tarifas iniciales, no tuvo la solidez que otorgan los cálculos actuariales serios, pues se dieron nuevas concesiones tales como el aumento anual de las pensiones de acuerdo con la inflación, la ampliación de la cobertura del servicio a las familias de los afiliados y la extensión del servicio al sector informal y a los empleados domés-

ticos, prebendas que fueron otorgadas sin ninguna financiación, trayendo consigo el déficit financiero del instituto.

Un elemento adicional que contribuiría al robustecimiento del déficit actuarial de la institución en cuestión, de no tomarse los correctivos del caso, es la actual propensión demográfica del país, pues ya es bien notoria la tendencia hacia el envejecimiento de la población que, desde luego, conduciría al

incremento del número de beneficiarios, en comparación con el comportamiento de la tasa porcentual de los afiliados: en 1980 se tenían 27 cotizantes por cada pensionado; diez años después, en 1990, la relación se había reducido a 11 por uno, manteniéndose este comportamiento hasta el primer decenio del entrante siglo cuando la relación será de tan sólo un cotizante por pensionado como ya se había manifestado con anterioridad, hecho que puede ser observado en el Cuadro 1.

CUADRO 1

Evolución y Proyecciones de la relación Cotizantes a Pensionados

	Cotizantes	Pensionados	Cotizantes/ Pensionados
1980	1.803.891	65.457.00	27
1986	2.123.163	144.763.00	14
1988	2.495.321	182.076.00	13
1990	2.683.634	240.764.00	11
1995	3.218.957	484.105.00	7
2000	3.861.066	973.392.00	4
2005	4.631.260	1.957.204.00	4
2010	5.555.091	3.935.356.00	1

Fuente: FEDESARROLLO, COYUNTURA SOCIAL, ANIF.

De continuar estas tendencias y dado que las reservas son insuficientes, para poder financiar las pensiones en el año 2010, se tendrían que incrementar en gran medida las cotizaciones en el mediano y largo plazo, estableciéndose además, un compromiso de índole intergeneracional en el que los cotizantes jóvenes financiarán la diferencia o faltante entre las pensiones de los ancianos y el valor de las reservas existentes: así las cosas, se convierte el régimen pensional de uno de prima media escalonada, en otro de reparto simple (ANIF, 1990).

Pero la situación no pararía allí, dado que se estaría generando un potencial impacto negativo sobre el presupuesto y el fisco nacional, hecho que acarrearía no sólo el incumplimiento estatal de sus obligaciones, sino también un desahorro público que atentaría contra la posibilidad de generar una sólida disponibilidad de recursos vital para el crecimiento y desarrollo socioeconómico del país.

Por su parte, los análisis realizados por la vicepresidencia Financiera y de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales que fueron presentados por el expresidente de la institución Carlos Wolff Isaza permitirían concluir, que El ISS no tiene ningún problema financiero para el reconocimiento de sus pensiones, ya que la entidad terminará el presente siglo con 6.2 billones de pesos en reservas para ese servicio y para el 2010 las habrá aumentado a más de 20 billones de pesos. Lo anterior implica que el ahorro que están realizando actualmente unos tres millones de afiliados a pensiones seguro y los 3.9 millones que se tendrán en el 2010, pueden estar tranquilos. Estos análisis financieros permiten estimar que los pensionados que tenga el Instituto para el próximo siglo recibirán con la misma prontitud las 14 mesadas anuales tal como las están recibiendo los 350.000 pensionados que disfrutaban de su retiro laboral (Portafolio, 1966).

La anterior aseveración es respalda con las cifras estadísticas que presenta el Cuadro 2, publicadas por los periódicos Portafolio y la República en fechas pasadas, en las que se enfatiza la necesidad de no seguir financiando el déficit del gobierno para garantizar, de esta forma, la estabilidad futura de la institución. Para ello se propone la alternativa de darle al Instituto un

CUADRO 2
Proyecciones de las Reservas Pensionales del ISS

RUBRO	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2010
Ingresos por aportes	1.204.834	1.333.167	1.415.338	1.465.592	1.659.344	2.950.534	5.246.443
Ingresos por rendimientos fiduciarios	561.971	735.025	851.102	990.364	1.218.355	2.688.877	3.941.729
Total ingresos para pensiones	1.766.805	2.068.192	2.266.440	2.455.956	2.877.699	5.639.411	9.188.172
Egresos por pago de prestaciones	1.144.495	1.253.045	1.372.588	1.504.296	1.649.473	3.777.153	8.686.717
Déficit o Superávit	622.310	815.147	893.852	951.660	1.228.226	1.862.258	501.454
Saldo reserva pensional	2.335.417	3.150.564	4.044.416	4.996.077	6.224.302	14.266.424	20.845.084
FUENTE: Unidad estratégica de negocio de pensiones ISS. Semanario Portafolio, junio 10 de 1996							

tratamiento de empresa comercial e industrial del Estado de tal manera que pudiera invertir sus recursos en el mercado de capitales.

Lo paradójico del asunto es que hoy la Institución tiene la gran mayoría de sus recursos invertidos en papeles del Estado, situación que la convierte en una de las mayores financiadoras del gasto público. En este sentido pareciera que la necesidad de frenar la financiación del déficit público con recursos del ISS, estuviese supeditada a la legislación misma del nuevo régimen de seguridad social, al anotar que las reservas de invalidez, accidentes de trabajo, vejez y muerte se deben manejar mediante contratos de fiducia con las entidades del sector, o se deben invertir en títulos de la nación, para tratar de obtener la rentabilidad mínima financiera que se exige a los fondos (artículo 54 de la Ley 100 de 1993).

Las anteriores posiciones son bastante divergentes y pueden confundir en gran medida no sólo a los usuarios actuales y potenciales del servicio de seguridad social, sino también a los interesados en el tema, pues desde el primer punto de vista, pareciera que el ISS se encontrara al borde de la quiebra y que sería necesaria su pronta cancelación para el adecuado funciona-

miento del servicio en el país, mientras que el segundo enfoque (punto de vista de la Institución), es bastante optimista e inclusive, lo que hace algunos años era solo un proyecto, el seguro de desempleo, se constituyó, aunque solo por unos meses, desde el primero de julio de 1998, en una realidad. Entre algunas de las razones expuestas para su pronto desmonte se mencionan la falta de publicidad y claridad sobre sus alcances, los elevados costos para las entidades financieras que las pagaban, la equivocada lectura sobre el futuro económico inmediato, la reciente crisis financiera y, sobre todo, el creciente desempleo que viene agobiando las cuentas fiscales del país (El Tiempo, 1999).

En efecto desde la fecha anotada tres millones de afiliados a la Institución gozan del Seguro de Desempleo Pensional que, además de su contenido social, pretende estimular la fidelidad y ampliar la cobertura. Con esta estrategia el ISS protegerá a los actuales afiliados a pensiones de la contingencia del desempleo sin causa justa y está destinado a cubrir las cotizaciones del trabajador hasta por seis meses continuos, con un límite de 24 meses durante su vida laboral. El seguro cubrirá una cotización hasta de cuatro salarios mínimos, para proteger a la población más vulnerable. Los

afiliados al sistema pensional del ISS que devenguen más de cinco salarios mínimos, deberán aportar la parte restante de la prima (Ramírez, 1998).

Esta posición también se ve reafirmada por el resultado que entregó la comisión de la Organización Internacional del Trabajo OIT sobre los estudios que realizó para determinar la real situación financiera de la entidad. En el informe presentado el 26 de marzo de 1998 en un foro nacional, se consignaron anotaciones tales como la siguiente.

Los resultados de las proyecciones financieras y actuariales de la OIT difieren sustancialmente de los evocados durante el proceso de reforma del sistema de seguridad social, así como de las cifras presentadas en la exposición de motivos de la propia Ley 100 de 1993. En efecto el nivel de prima actual de 13.5% sobre los salarios, sin utilizar el capital de las reservas acumuladas, es suficiente para solventar los gastos hasta el año 2012; si éste se utilizara, los recursos serían suficientes para garantizar la solvencia de los gastos hasta el año 2018. En este orden de ideas, las proyecciones brindan de forma clara, un amplio margen de maniobra para fortalecer y racionalizar los aspectos involucrados en la operación del régimen, en los ámbitos jurídico, financiero y administrativo (Portafolio, 1998).

De todas formas en uno y otro caso, estado deficitario u óptimo de las finanzas del seguro social, el enfoque de este escrito sigue siendo el mismo en el sentido de que el adecuado manejo de los recursos que están llegando al sector a través de los fondos privados de pensiones o por medio del seguro contribuirá en gran medida a la generación de recursos de largo plazo como soporte necesario, aunque no

suficiente, para la financiación de los proyectos de inversión de largo plazo, necesarios tanto para el crecimiento sostenido de la economía del país como para su propio desarrollo.

Por otro lado la situación para los empleados oficiales fue aún más preocupante no sólo por la proliferación de las entidades prestadoras del servicio al sector, sino también por el significativo desajuste entre sus ingresos y sus gastos, hecho que las hacía dependientes, en gran medida, de los aportes gubernamentales, los cuales llegaron a representar entre el 60% y 85% de sus ingresos totales en 1988, mientras que la generación interna de recursos por parte de sus afiliados, apenas si alcanzaba entre el 3.5% y el 24% de los ingresos totales (Ministerio del Trabajo y Seguridad Social).

Un problema adicional que identificó al ISS con las cajas de previsión social y que también contribuyó a horadar las finanzas de estas entidades, fue el hecho de no haber separado las prestaciones asistenciales de las económicas. Tanto los aportes presupuestales como las cotizaciones de empleadores y trabajadores, además de los otros ingresos presupuestales de las instituciones encargadas de prestar el servicio, iban a parar a un fondo común, de donde se extraían los recursos para sufragar sus propios gastos, convirtiendo en un caos sus estados financieros.

En general, las entidades de previsión y seguridad social del país carecieron de un sistema de contribución sólido que garantizara su estabilidad financiera; en efecto, con la excepción del Instituto de Seguridad Social donde se ha posibilitado el cumplimiento de pensiones para aquellos afiliados que han

accedido a ella, los distintos estamentos públicos de pensiones existentes, han adolecido de una política coherente de cotizaciones. Es más, en periodos futuros, el mecanismo de financiación del ISS se podría convertir en un cuello de botella debido a que en el régimen anterior no se asumieron incrementos graduales en las cotizaciones conforme a las necesidades, por motivos de índole netamente político.

Los resultados de las proyecciones financieras y actuariales de la OIT difieren sustancialmente de los evocados durante el proceso de reforma del sistema de seguridad social, así como de las cifras presentadas en la exposición de motivos de la propia Ley 100 de 1993. En efecto el nivel de prima actual de 13.5% sobre los salarios, sin utilizar el capital de las reservas acumuladas, es suficiente para solventar los gastos hasta el año 2012; si éste se utilizara, los recursos serían suficientes para garantizar la solvencia de los gastos hasta el año 2018. En este orden de ideas, las proyecciones brindan de forma clara, un amplio margen de maniobra para fortalecer y racionalizar los aspectos involucrados en la operación del régimen, en los ámbitos jurídico, financiero y administrativo (Portafolio, 1998).

3. LA TENDENCIA POBLACIONAL Y LA SEGURIDAD PENSIONAL

Un factor que poco ha sido profundizado y que, por supuesto, tiene gran trascendencia en la materia, es la estructura demográfica colombiana. Nuestra población está asistiendo a un profundo proceso de transición, ya que la esperanza de vida ha aumentado y tiende a seguir por esta senda debido a la ostensible

mejoría en la prestación de los servicios de salud y a los continuos avances en materia nutricional. Esta situación hizo imperiosa la necesidad de entrar a revisar las edades de retiro y los tiempos requeridos para acceder a la pensión, sobre todo en aquellas entidades que basan su estabilidad sobre una alta relación de la población joven, frente a una baja relación de pensionados, esto es, un sistema de prima media con prestación definida.

Es evidente que la transformación de la estructura demográfica tiene una notable incidencia en la composición de la pirámide poblacional de un país y, en consecuencia, en la conformación del régimen previsional que se desprende de aquélla. En este sentido, es posible manifestar que los cambios demográficos acaecidos en Colombia en los últimos decenios, es decir el aumento relativo de la población adulta dentro del total, han sido el resultado tanto de la tendencia creciente de la tasa bruta de natalidad, como del descenso de la tasa bruta de mortalidad, aunque es pertinente reconocer que el comportamiento de la tasa neta de emigración, no ha sido de modo alguno insignificante.

Fueron factores que coadyuvaron a este comportamiento, el mejoramiento de las condiciones de vida y los avances medicinales que contribuyeron a la reducción de la mortalidad, el aumento de la esperanza de vida, y el viraje en los patrones de natalidad, que tan sólo vinieron a moderarse desde los años sesenta. En consecuencia, de una tasa de crecimiento poblacional del 3.2% entre los años comprendidos en el período 1951-1964, se pasó al 1.7% para el lustro 1981-1985. De esta manera proyecciones recientes permiten

concluir que el citado porcentaje se mantendrá en esa tónica, de tal manera que para el comienzo del siglo entrante, bordeará el 1.3% aproximadamente (DANE, 1986).

Este proceso de transición demográfica implicó, como era de esperarse, un notable cambio en la estructura de edades de la población de tal magnitud que el aumento de la proporción de menores dentro del total fue muy significativo, incrementándose, al tiempo, la carga económica de la población en edad de trabajar. De aquí se desprende entonces, que la tendencia de la población en edad de trabajar desde la posguerra, ha seguido un patrón similar al mencionado para la población total, pero con un retraso de 12 años, aunque los ritmos de crecimiento de esta última y de la población en edad de trabajar fueron muy diferentes en el campo y en la ciudad debido, sobre todo, al acelerado proceso de urbanización ocurrido de manera más pronunciada durante el decenio comprendido entre los años de 1964 y 1974 (Lora, 1994).

Aunque a simple vista parezca de escasa relevancia, un fenómeno adicional a tener en cuenta en la tendencia decreciente del ritmo de crecimiento de la población y en la creciente demanda de empleo, tiene que ver con la masiva incorporación de la mujer a la fuerza laboral. En efecto, en los albores de la discusión sobre la reforma de la seguridad social en el país, ya la mano de obra femenina representaba el 40% de la población ocupada, situación que de manera consecuente redujo, y lo continúa haciendo, el número de hijos por hogar.

El citado crecimiento poblacional, también fue acompañado de un aumento general en los

niveles de educación que contribuyó no sólo al mejoramiento de la capacidad laboral de la población, sino también al reconocimiento por parte de la mujer, del costo de oportunidad en el que se incurre cuando se deja de trabajar por dedicarse a los hijos.

En suma, los cambios demográficos registrados en Colombia sobre todo desde 1950 y su tendencia en los últimos decenios, permiten concluir que hacia el año 2025 la población anciana representará el 13% del total cuando en 1985 su participación fue solo del 6%; este último porcentaje es bastante representativo y muestra que el futuro de los ancianos depende en gran medida de lo que cada cual pueda generar durante su vida laboral y de la eficiencia del sistema de seguridad social, no así del apoyo económico que en un momento determinado les pudiera brindar su familia.

Un factor que poco ha sido profundizado y que, por supuesto, tiene gran trascendencia en la materia, es la estructura demográfica colombiana. Nuestra población está asistiendo a un profundo proceso de transición, ya que la esperanza de vida ha aumentado y tiende a seguir por esta senda debido a la ostensible mejoría en la prestación de los servicios de salud y a los continuos avances en materia nutricional. Esta situación hizo imperiosa la necesidad de entrar a revisar las edades de retiro y los tiempos requeridos para acceder a la pensión, sobre todo en aquellas entidades que basan su estabilidad sobre una alta relación de la población joven, frente a una baja relación de pensionados, esto es, un sistema de prima media con prestación definida.

Pero lo preocupante del asunto no es el porcentaje de crecimiento y/o la participación de la población anciana dentro del total; lo que realmente preocupa es la forma cómo se sufragarán los gastos y deberes en los que se incurre ya que, a pesar de que la población económicamente activa crecerá del 55% al 61%, el referenciado grupo poblacional se constituirá en una carga importante para la población ocupada, pues es sabido que el mayor nivel de escolaridad retarda el ingreso de la población joven a la fuerza laboral, obstaculizándose entonces, los ingresos adicionales que se pudieran utilizar en la financiación de las pensiones de al menos una parte de ese grupo de habitantes del país.

En este orden de ideas puede deducirse, como lo plantea Clavijo (Clavijo, 1998), que el grueso de los afiliados se encuentra en el ciclo de generación de máximo ahorro y que en las dos décadas siguientes (años 2000 a 2019), el ingreso real irá descendiendo por efecto de la transición demográfica, con lo que las nuevas reservas crecerán menos que proporcionalmente en relación con las obligaciones pensionales que se han ido generando.

En suma, una síntesis del diagnóstico que caracterizó al sistema de seguridad social colombiano antes de la Ley 100 de 1993, debe presentar las siguientes características: baja cobertura, explicada en gran medida por la informalidad propia de nuestro mercado laboral, con las consecuencias ya referidas; escasa financiación originada principalmente por la falta de previsión; alta inequidad causada por la baja cobertura y las enormes diferencias en los beneficios de las distintas entidades del sector público; gran ineficiencia, asociada a la

continua evasión que se presentaba, debido a la falta de una relación directa entre las cotizaciones y el monto de la pensión; tendencia creciente de la población anciana como proporción de la total, además de los onerosos costos administrativos y del escaso fortalecimiento del ahorro.

4. LA ESTRUCTURA PENSIONAL DE LA LEY 100 DE 1993: UNA SINTESIS

El panorama que se acaba de presentar sobre la crisis del sistema de seguridad social colombiano dio lugar al proyecto de ley que en su momento presentó la administración Gaviria y que posteriormente con algunos ajustes daría lugar a la Ley 100 de 1993. Este proyecto creó el sistema de seguridad social integral en el que se definió que la dirección central y coordinación sería responsabilidad absoluta del Estado Colombiano, además de contemplar la participación privada en la prestación del servicio en concordancia con el mandato constitucional (artículo 48 de la Constitución Política Nacional).

Para el efecto, el Congreso de la República define la seguridad social como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad. El nuevo régimen suministrará el servicio, sujeto

a los siguientes principios que se consagran dentro de la Ley:

Eficiencia. Se refiere a la óptima utilización de los recursos, desde las perspectivas social y económica, de tal forma que los servicios a los que da lugar la seguridad social serán prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.

Universalidad. Hace alusión al derecho de protección al que tienen acceso todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

Solidaridad. Mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores, las regiones y las comunidades, bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Integralidad. Atañe a la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población; en este sentido, cada cual contribuirá de acuerdo con su capacidad económica.

Unidad. Alude a la cohesión de las diferentes políticas, instituciones y regímenes para alcanzar las metas de la seguridad social.

Participación. Es la intervención de la comunidad en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto (Protección, 1995).

En general, el nuevo régimen se caracteriza por su conformación mediante un sistema dual, en el que el afiliado puede escoger libremente entre dos opciones: aquella donde los recursos son

administrados por agentes privados que compiten entre sí, y que cuentan con el aval de la Nación para el cubrimiento de las pensiones mínimas, esto es; el sistema de capitalización individual con solidaridad (ya que además de otros factores, el monto de la pensión será función de la rentabilidad de los recursos), y otra opción, en donde éstos son administrados por entidades públicas, eventualmente concentradas en el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ISS).

En la primera alternativa, ahorro o capitalización individual con solidaridad, las cotizaciones de los afiliados son manejadas en cuentas particulares que darán lugar a la conformación de un capital que permitirá cubrir las pensiones en el futuro.

En el caso del ISS, también conocido como sistema de reparto simple o beneficio definido, los afiliados conocen con anterioridad el monto de la pensión, el cual se corresponde con tasas constantes de cotización; en esta alternativa los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común que garantiza el pago de las prestaciones; el Estado garantiza además, el beneficio al que se hace acreedor el afiliado; en este caso también se hace alusión, al sistema solidario de prima media con prestación definida.

Para lograr hacer realidad el carácter de solidaridad propuesto, la norma considera la necesidad de crear un fondo que subsidie a aquellos trabajadores de bajos ingresos que no están en capacidad de pagar el monto total de su cotización; en este sentido, los empleados que tengan un ingreso igual o mayor a cuatro salarios mínimos, deberán aportar un punto

adicional en su cotización que se destinará a la conformación de un fondo mutuo, pues el Estado aportará una cantidad equivalente al recaudo por el anterior concepto.

De otro lado, también hay que tener presente que se ha creado el Fondo Nacional de Pensiones Públicas cuya misión es la de asumir los pagos de las pensiones correspondientes a los fondos públicos cancelados por insolvencia, con lo que se está garantizando el cumplimiento de las obligaciones contraídas con anterioridad a la expedición de la norma.

En lo relacionado con el sistema de cotizaciones, la nueva legislación estableció que en un período de dos años a partir de la expedición de la Ley, diciembre 23 de 1993, el monto de las contribuciones deberá ser del 13.5% del salario; de este porcentaje, el 75% estará a cargo del empleador y el saldo restante lo aporta el empleado, como efectivamente se está cumpliendo en la actualidad. En el caso de los trabajadores independientes, su afiliación puede realizarse voluntariamente para lo que deberá cumplir con el 100% de la contribución, y como se señaló anteriormente, aquellos afiliados cuya remuneración exceda los cuatro salarios mínimos, aportarán un punto adicional, a la formación del fondo solidario que, con la donación de un porcentaje equivalente del presupuesto nacional, subsidiará las contribuciones de personas de escasos recursos.

Desde el punto de vista del aporte que el nuevo sistema de seguridad social puede hacer a la consolidación de una sólida magnitud de fondos prestables, capaz de financiar proyectos de inversión de larga maduración, es válido destacar el estímulo que se da, vía exenciones

tributarias, a las contribuciones voluntarias que excedan la cuota mínima.

Es pertinente reiterar, además, la diferencia que este nuevo sistema ofrece en lo que al reparto de pensiones concierne: el sistema de capitalización individual requiere, para que el trabajador se pueda pensionar, la constitución del capital suficiente para financiar una pensión equivalente al 110% del salario mínimo; para mejorar este monto, deberá trabajar hasta los 60 años si es mujer y 62 si es hombre; cuando el afiliado se pensione, podrá disponer de su saldo individual que excede el capital necesario para financiar una pensión equivalente al 70% o más del ingreso base.

En el régimen de prima media con prestación definida, la pensión de vejez será del 65% del salario real promedio de los últimos 10 años de cotización. Aquellos asegurados que hayan cotizado más de 1000 semanas recibirán además un 2% por año adicional, y para los que hubieran cotizado más de 1200 semanas, se les incrementará en un 3%, sin exceder del 85% del salario; por otro lado, para garantizar la sostenibilidad de este régimen, es menester que la base de cotización se incremente en un 5% como mínimo.

Con el fin de garantizar que los aportes de las personas que han cotizado en el ISS y quieran trasladarse a un fondo particular sean reconocidos, el nuevo sistema creó el bono pensional, que es una suma de dinero-ahorro que reconoce el gobierno por el tiempo de afiliación al viejo régimen de seguridad social. Este bono sólo lo podrá hacer efectivo su propietario cuando se jubile, no antes.

Como se pudo notar, la reforma conduce a un sistema compuesto por dos regímenes independientes financieramente, el de prima media escalonada con prestación definida, administrado por el ISS y el régimen de ahorro individual con solidaridad, administrado por los fondos de pensiones privados. De igual manera los factores que diferencian a los dos regímenes son las edades de jubilación, el número de semanas de cotización exigidas para acceder a la pensión mínima y las cláusulas que determinan el monto de la pensión.

En efecto las condiciones de jubilación en el ISS son más favorables para las mujeres mayores de 35 años y los hombres mayores de 40 vinculados a esta institución y para las personas con más de 15 años de vinculación. Para estos grupos poblacionales se determina una pensión equivalente al 75% del salario con 500 semanas cotizadas y hasta del 90% con un mayor número de semanas. En lo que al acceso a la pensión mínima se refiere las condiciones son más favorables en el ISS ya que allí se puede obtener a los 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, con 1000 semanas de cotización. En los fondos privados a los 62 y 57 años respectivamente, con 1150 semanas (Lora, 1994).

En general, el nuevo esquema presenta algunas bondades que vale la pena destacar: respeta los derechos adquiridos en el régimen anterior, adiciona el elemento de la solidaridad pensio-
nal al establecer el subsidio de los más pudientes hacia los de menores recursos, garantiza rendimientos mínimo reales a quienes se afilien a las AFP y transforma el sistema con él animo de cerrar la brecha financiera que lo caracterizó. Sin embargo, la reforma aumentó la

cotización y el número de años para la consecución de la pensión, tanto para los adscritos al viejo sistema como para aquellas personas afiliadas a las AFP.

Ahora bien, lo preocupante de la situación es el hecho de que las finanzas públicas del país se puedan deteriorar aún más, dado que el nuevo sistema presenta algunas fallas, pues no se vinculó dentro de él, a sectores tan determinantes como la Fuerza Pública, Ecopetrol y el magisterio nacional. En tal sentido Clavijo manifiesta: "Un último capítulo, donde las reformas quedaron truncas, es el de los sectores eximidos. La propuesta original era la de excluir únicamente a la fuerza pública, mientras que el resto del sector público se plegaba a las nuevas condiciones. Pues bien, sucede que por aquellas cosas del 'forcejeo parlamentario' terminó por darse también un tratamiento preferencial a Ecopetrol y al magisterio, con serias implicaciones para el fisco" (Clavijo, 1998).

De igual manera, se tiene cierta asimetría entre el Instituto de los Seguros Sociales y las Administradoras de los Fondos de Pensiones como resultado de la movilidad que puede ocurrir cada tres años, de acuerdo con lo establecido en la nueva ley. La asimetría se refiere a que, como el ISS actúa como garante de los beneficios pensionales de última instancia cuando la rentabilidad de las AFP no corresponde a los requerimientos de la ley, el Estado debería asumir esta carga en caso tal de que aquella institución no lo pudiera hacer. Lo anterior sería factible si se tienen en cuenta las estimaciones recientes del Confis en las que se manifiesta que se está presentando una constante caída en el balance pensio-
nal del ISS, pues estaría pasando de un superávit del 0.7%

del PIB en 1995 a 0.5% en el año de 1998 y a sólo el 0.24% del PIB en el año 2000.

En tal sentido y, además, para enfrentar la caótica situación por la que atraviesa el fisco nacional desde el frente de la seguridad social en general y del sistema de pensiones en particular, la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas sugiere, entre otras acciones, la liquidación de las cajas pensionales públicas que presentan insolvencia financiera, la conformación de un fondo de pasivos pensionales propio del gobierno robustecido con los ingresos provenientes de las privatizaciones pues estos no deben ser utilizados como ingresos corrientes para financiar gastos de funcionamiento o para financiar deudas contraídas con anterioridad, la actualización seria de la información correspondiente a la situación pensional territorial que podría comprometer el 0.5% del PIB anual en el futuro, la separación de las tareas de salud y de pensiones tanto en el ISS como en las AFP y, por supuesto, la incorporación de los sectores que aún no han sido vinculados a la reforma (comisión, 1997).

En esta misma dirección el presupuesto nacional para el próximo año 2000 ("Presupuesto de la verdad"), colocó en consideración el tema pensional al proponerle reformas tales como la unificación de los regímenes pensionales de los servidores públicos al régimen establecido por la Ley 100 de 1993, la revisión del monto de las cotizaciones y edades mínimas de retiro para hombres y mujeres, la creación del fondo territorial de pensiones, el desarrollo de mecanismos que garanticen la cobertura financiera de los pasivos pensionales de Telecom y Ecopetrol, y el ajuste anual de las pensiones

con base en la inflación esperada y no con base en la inflación pasada, aunque esta última sugerencia sea difícil de materializar si se tiene en cuenta que la Constitución de 1991 tiende a preservar el valor real de las garantías pensionales al señalar que la ley debe definir los mecanismos para que los recursos pensionales mantengan su poder adquisitivo constante.

Es posible prever entonces, que el ahorro personal se incremente con el establecimiento de un sistema de aportes definidos siempre y cuando no se reduzca su ahorro voluntario, lo que podría ocurrir, como lo señala Mackenzie (Mackenzie, 1997), si se tiene en cuenta la necesidad de transferir más recursos hacia la seguridad social. De igual manera es preciso tener presente que la adopción del nuevo sistema en el caso colombiano implicaría la necesidad de reducir severamente el déficit fiscal; de no darse tal reducción el superávit que podrían ofrecer los planes de pensiones privados sería contrarrestado y en tales circunstancias sería incierta la posibilidad de aumentar el ahorro nacional y la consecuente financiación de proyectos de inversión de larga maduración que soporten el crecimiento sostenido de la economía.

5. CONCLUSIONES

En general, al entrar a cotejar los dos tipos de regímenes de pensiones que fueron aprobados con la sanción de la Ley 100 de 1993 sobre la seguridad social colombiana se encontró que, no obstante la racionalización de costos y la ampliación de la cobertura que ella puede acarrear, es apremiante la necesidad de poner en marcha algunos ajustes sobre todo en el régimen de prima media si se aspira a asegurar su viabilidad financiera y fiscal.

Factores tales como el ciclo de vida, que incide sobre el sistema por las vías del ahorro/desahorro privado y por la estructura de edades de la población, el tratamiento preferencial que se dio a algunos sectores al eximirlos de la norma, la forma de ajustar el pasivo pensional y la dificultad constitucional para entrar a modificar el mecanismo de ajuste y la manera como el gobierno central ha venido contribuyendo al engrosamiento del desahorro público, son elementos a ser analizados con sumo cuidado para emprender una nueva fase de reformas que garantice la continuidad del sistema, sin ahondar los problemas financieros y fiscales que se ven llegar con el transcurrir del tiempo.

En general, la nueva alternativa que en materia de pensiones introduce la Ley 100 de 1993, Régimen de ahorro o capitalización individual con solidaridad, se constituye en la alternativa para el trabajador que busca nuevas perspectivas en el rama pensional. El hecho de poder mantener un ahorro individual proveniente de sus cotizaciones y del rendimiento financiero que ellos puedan generar, sumado a la opción de poder realizar cotizaciones ocasionales inclusive superiores a los límites establecidos obligatoriamente, exentas de gravámenes tributarios, se constituye en un gran aliciente para el afiliado y para la conformación de la base del mercado de capitales a través del ahorro institucional de los fondos de pensiones, encargados de manejar este régimen.

Ahora bien, es indiscutible que la estructura pensional privada inmersa en el nuevo sistema, está contribuyendo de manera ostensible a elevar la tasa de ahorro de largo plazo del país, cuya escasa magnitud se ha convertido en el

gran obstáculo para el crecimiento económico colombiano. El efecto sobre el mercado de capitales que por la vía de las Administradoras de Fondos de Pensiones AFPs se está generando, es muy importante ya que se espera que para el entrante año 2000, los pagos por pensiones, a rentabilidad promedio del 5% anual, permitirán incrementar el ahorro privado al 4.4% en el 2010 y al 9.5% en el 2025. Desde luego que la elusión al sistema que se pudiera presentar sumada a la creciente informalidad que está caracterizando al mercado laboral del país, se constituyen en óbices para las AFPs, desde la perspectiva de poder explotar las economías de escala y así poder lograr el apalancamiento mediante el cual se vincularían a los grande proyectos de inversión a través de la oferta de los recursos provenientes de los recaudos para pensiones.

Desde esta misma perspectiva, sistema del ahorro o capitalización individual, que también puede ser administrado públicamente, se podría mencionar como otro aporte al posible financiamiento del ahorro interno, la supresión del incentivo de evasión que reduce las cotizaciones, ya que como cada afiliado está cotizando para sí mismo, no tiene sentido la subdeclaración de su salario; de manera simple y llana, esta forma de aporte al citado plan de pensiones, cancela la posibilidad de realizar transferencias de recursos de una generación a otra. En este caso, también conocido como sistema de aporte definido, las contribuciones de los trabajadores actuales se invierten y se usan para el pago posterior de sus propias pensiones de jubilación. Caso contrario ocurre con el sistema de beneficio definido administrado por el ISS, en el que los aportes de los trabajadores de hoy se usan para cubrir las

obligaciones contraídas con los jubilados actuales, hecho que sin duda alguna se vería obstaculizado por la evolución de la estructura poblacional del país, de no realizarse los ajustes citados en el transcurso del escrito.

No cabe duda de que si se buscara algún tipo de beneficio social por el lado del sistema de repartos definidos, se encontraría que éste es mínimo dado que al estarse consolidando un fondo particular, la posibilidad de transferir recursos sería insignificante hecho que, de manera implícita, estaría manteniendo las desigualdades sociales, aún en las instancias de la tercera edad.

En el largo plazo entonces, los trabajadores que se encuentren bajo este régimen se caracterizarán porque aquéllos que tienen escasos ingresos, recibirán bajas pensiones y los que reciben altos ingresos, que les permitan cotizar de forma más holgada, obtendrán mayores pensiones, prolongándose hasta la misma vejez las diferencias de clases, aunque el gobierno se haya comprometido a garantizar el cumplimiento de una pensión mínima. Como se puede apreciar claramente desde este punto de vista, se tendrá un resultado incierto en materia de reducción de la pobreza en la población anciana del país.

Por su parte los sistemas de reparto simple o beneficio definido, casi por lo general implican transferencias intergeneracionales, esto es, que la generación que está cotizando actualmente debe sostener a la generación vieja que no alcanzó a cotizar lo suficiente para su pensión menoscabando, de esta manera, la posibilidad de generar ahorro de largo plazo. A diferencia del sistema de aporte definido se puede tener

por este régimen, toda una ventaja en términos sociales ya que las transferencias que implica, permiten sostener a los viejos pobres. El problema radicaría en que el aumento del número de jubilados en comparación con el de cotizantes por envejecimiento de la población, requerirá del incremento de los aportes e inclusive de las edades de jubilación tal cual lo plantea tanto el proyecto de reforma como el presupuesto nacional para el año 2000, si se quisiera mantener el mismo nivel de beneficio, lo que también atentaría contra la generación de ahorro institucional por esta vía, dada la posibilidad del incumplimiento en los pagos por parte de los afiliados y de sus empresas ante el incremento en el costo laboral al que se verán abocadas las compañías.

Cabe anotar que la mayoría de los países han tratado de lograr los objetivos de ahorro y disminución de la pobreza entre los ancianos, con sistemas únicos de pensiones, sin llegar a cumplir ninguno de estos objetivos, pero tampoco se tiene mayor garantía con la adopción de un mecanismo de dos pilares como es el caso colombiano, o pilares múltiples, dentro del cual cada pilar tuviera un solo objetivo, aunque es hoy por hoy la alternativa más recomendable y de hecho la más practicada.

Sintetizando los resultados de la confrontación que se acaba de presentar entre los dos sistemas de financiación de planes de pensiones, se tiene que el plan de aporte definido o de capitalización individual, es la mejor opción si se quiere establecer un mecanismo de ahorro que fortalezca el anhelado mercado de capitales por el lado de la oferta, además de acarrear un menor costo. Pero, como se anotó anteriormente, es indispensable la contribución

macroeconómica por parte del gobierno mediante la reducción drástica de su déficit fiscal tratando de alcanzar, además de un equilibrio en sus finanzas la consecución, en la medida de lo posible, de un nivel de ahorro adicional, sin menoscabar la posibilidad de financiar su inversión productiva y actuando con suma cautela dado que las reformas jubilatorias suelen implicar aumentos en el déficit propio, pues es necesario seguir pagando las pensiones de los jubilados aunque hayan cesado los aportes de los trabajadores actuales que son los que permiten las transferencias de recursos intrageneracionales. En este caso el déficit pensional de la administración pública sería pagado por el Estado como fue aprobado en el Artículo 138 de la Ley 100 de 1993.

Ahora bien, en términos de una redistribución del ingreso que tienda a menguar la pobreza, el sistema de reparto definido carece de suficientes mecanismos, mientras que el plan de beneficio definido o de reparto simple, si bien contribuye al logro de este último objetivo, no realiza mayores aportes en pro de la consolidación de un robusto mercado de capitales que facilite el crecimiento y desarrollo económico del país, ya que los pagos de los jubilados se realizan con los aportes de los trabajadores activos y éstos a su vez, esperan que sus pensiones sean pagadas con las contribuciones de sus sucesores.

En general, la nueva alternativa que en materia de pensiones introduce la Ley 100 de 1993, Régimen de ahorro o capitalización individual con solidaridad, se constituye en la alternativa para el trabajador que busca nuevas perspectivas en el ramo pensional. El hecho de poder mantener un ahorro individual

proveniente de sus cotizaciones y del rendimiento financiero que ellos puedan generar, sumado a la opción de poder realizar cotizaciones ocasionales inclusive superiores a los límites establecidos obligatoriamente, exentas de gravámenes tributarios, se constituye en un gran aliciente para el afiliado y para la conformación de la base del mercado de capitales a través del ahorro institucional de los fondos de pensiones, encargados de manejar este régimen.

Todo lo anterior bajo el supuesto de que la información con la que se han realizado los recientes cálculos sea de alta confiabilidad, pues parece ser que la posición favorable que en algunos momentos ha sostenido el ISS en relación con su solidez pensional, respaldada por un informe de la OIT, careciera de veracidad pues, en la misma administración del presidente Samper, se sugirió como tarea para las AFPs, el ayudar a levantar un sistema de información pensional de alta fidelidad que permitiera evaluar el valor actual del pasivo pensional y su posible evolución, pues los riesgos del ISS y, en general del sector público, han resultado ser de mayor cuidado en relación con lo que inicialmente se pensó.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez Cubillos, Ricardo (1995). "Seguridad Social".
En Revista Javeriana.
- Asociación Nacional de Instituciones financieras ANIF. (1990) "La seguridad social está enferma".
En Revista Carta Financiera. No. 69.
- Clavijo, Sergio. (1998) Política Fiscal y Estado en Colombia. Santafé de Bogotá. Banco de la República, Universidad de los Andes, octubre 28 de 1998.

- Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo. (1993) "La reforma de la seguridad social". *En Revista Foro No. 20*.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. (1996). *El Saneamiento Fiscal, un Compromiso de la Sociedad. Tema IV; Sistema de Pensiones y Deuda Pública. Informe final*.
- DANE. (1986). *Resultados censo de 1986*. Santafé de Bogotá.
- El Tiempo. (1999) "La póliza de desempleo no funcionó: el desplome de un seguro". *El Tiempo*, agosto 17 de 1999.
- López Castaño, Hugo. (1993) "La reforma al sistema previsional Colombiano". *En Revista Foro No. 20*.
- Lora Eduardo y Loredana Helmsdorff. (1995) *El futuro de la reforma pensional*. Santafé de Bogotá. Fedesarrollo-Asofondos.
- Lora, Eduardo, Ocampo, José Antonio y Roberto STEINER (1994) coordinadores. "Introducción a la Macroeconomía Colombiana". Santafé de Bogotá: *Tercer Mundo Editores*
- Mackenzie, G. A. , Philip Gerson y Alfredo Cuevas. (1997) "¿Puede incrementarse el ahorro mediante la reforma a los sistemas públicos de pensiones?" *En Revista Finanzas y Desarrollo*.
- PORTAFOLIO. (1996) "Guerra del ISS a fondos privados". Junio 10.
- _____ (1998) "La OIT confirma la viabilidad del régimen del Seguro Social. Informe Especial, mayo 31.
- PROTECCIÓN S.A. Fondo de Pensiones y Cesantías. (1993) "Ley 100 de 1993: Sistema de seguridad social integral".
- Ramírez, Gustavo L. "Seguro de desempleo protegerá las pensiones". (1993) *El Colombiano*, junio 21.