

La encrucijada del sistema pensional colombiano: causas de la crisis y perspectivas de solución

- Introducción. - I. Resumen histórico. - II. El sistema actual. - III. Perspectivas de solución de la crisis del sistema pensional. - Conclusiones - Bibliografía.

Fernando Tobón B.¹

Resumen

A pesar de los avances logrados con la aprobación de la Ley 100 de 1993 y los ajustes introducidos mediante la Ley 797 de 2003, el déficit del sistema pensional persiste y su solución exige conocer las causas que lo originan para combatirlas de inmediato. Es necesario, en este sentido, emprender tres acciones: i) aceptar como deuda pública la imprevisión al fondear el sistema para no cargarle el problema a las nuevas generaciones; ii) conseguir el equilibrio de los regímenes especiales, bien sea con las debidas cotizaciones o con apoyo de impuestos generales, o bien mediante el desmonte de beneficios; iii) resolver la coexistencia de los regímenes pensionales contemplados en la Ley 100.

Palabras claves: regímenes pensionales, cotización efectiva y programada, deuda pensional, Ley 100 de 1993, fondo de pensiones.

Abstract

In spite of the achievements of the Law 100 of 1993 and the adjustments produced by Law 797 of 2003, the deficit of the retirement system persists and resolving it demands the knowledge of its causes. Three actions must be implemented in order to combat such deficit: i) accepting the current retirement expenditures as public debt in order to alleviate the burden to future generations who are not responsible for the mistakes made by present generations and the government; ii) achieving equilibrium of special regimes by appropriate allowances or by general tax support, and iii) solving the coexistence of the retirement regimes embraced by Law 100.

Key Words: pensional regimes, effective and programmed quotation, pensional debt, Ley 100 de 1993, pensional fund.

1 Profesor Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia.

Introducción

El reconocimiento actual de las mesadas pensionales, esencialmente las que atiende la Nación y aquellas entidades en las que están comprometidas las finanzas públicas,² está llegando a un punto explosivo por el consumo de recursos del Presupuesto Nacional. En el Presupuesto de 2004 el Gobierno Nacional proyectó una partida para pensiones igual a \$7,611 billones, con un crecimiento de 25,5% con respecto al año anterior (en 2003 fue de \$6,063 billones). Para dimensionar el problema basta decir que la estimación representa casi el 10% del Presupuesto total sometido a consideración del Congreso de la República, equivale al 53,7% del Sistema General de Participaciones –SGP– (transferencias de la Nación a las entidades territoriales para atender educación, salud, saneamiento básico y otras necesidades fundamentales de las comunidades más pobres) y es superior en un 4,4% a los recursos previstos para la educación oficial en 2003. El problema es demasiado grave de por sí y sus causas son evidentes.

Este artículo consta de cuatro partes, además de esta introducción. En la pri-

mera sección se realiza un recuento histórico de la evolución del problema pensional en Colombia. La segunda presenta las características del sistema actual. En la tercera se analizan las perspectivas de solución de la crisis en que se encuentra el sistema pensional. Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones.

I. Resumen histórico

El sistema pensional colombiano es muy joven si se entiende por tal, como lo indica la Ley 100 de 1993, tanto el conjunto de instituciones que participan en su desarrollo, como la suma de los recursos necesarios para garantizarle a todos los habitantes del territorio nacional las prestaciones económicas cuando sobrevenga una contingencia causada por invalidez, vejez o muerte.

Con anterioridad a la vigencia de la citada norma, el derecho a la protección pensional sólo la tenían, en lo fundamental, los asalariados del sector público y los del sector privado afiliados al ISS por las empresas localizadas en los centros urbanos importantes,³ con el agravante de que esta situación, la que acontecía por ejemplo en los años ochenta, se debe

2 La crisis pensional generalmente se refiere al impacto negativo sobre las finanzas públicas, omitiendo su efecto en las finanzas privadas por falta de estudios y dispersión de pagos; sin embargo, el costo laboral en empresas de ese sector y aún estatales que no reciben transferencias del Presupuesto Nacional para atender su pago, es bastante considerable como consecuencia de las convenciones colectivas de trabajo (mírese la situación del ISS como patrono, Avianca y ECOPEPETROL para citar sólo tres casos). Otro problema severo es el que tiene que ver con el caso de trabajadores de empresas privadas localizadas en zonas donde no operaba el ISS.

3 La norma de creación del ISS excluía la afiliación de patronos, trabajadores independientes y cuenta-propia. En la práctica, también, el servicio doméstico y su operación se limitó a las capitales de departamentos. Con posterioridad (pero bastantes años después), el Congreso de la República aprobó la afiliación de los independientes, del servicio doméstico (con un ingreso base de cotización igual a 0,5 del salario mínimo legal) y permitió la incorporación de los miembros de las comunidades religiosas.

entender como favorable en cuanto al aumento de cobertura, puesto que hasta 1967 la responsabilidad pensional correspondía directamente al patrono. En efecto, en un principio, entre las prestaciones sociales derivadas de la relación laboral se encontraba, con cargo al empleador, el derecho a la jubilación que se obtenía con 50 años de edad y 20 años de servicio a la misma empresa; la carga económica sólo se asignaba a los entes económicos que tuviesen un determinado patrimonio líquido (\$800.000 en los años cincuenta), lo que se traducía en una bajísima tasa (por no llamarla ridícula) de cobertura pensional, debido al poco número de patronos que reunían el capital requerido y a la enorme evasión de los que, cumpliendo la exigencia de la Ley, ocultaban patrimonio para desconocerle el beneficio a sus trabajadores.

Para el sector oficial, con la creación de la Caja Nacional de Previsión –CAJANAL— en 1946, el Gobierno Nacional unificó en una sola entidad el reconocimiento y pago de las pensiones de los servidores del nivel central, eliminando la obligación que tenía, en esta materia, cada una de las unidades administrativas que operaban bajo su control; sin embargo, las entidades territoriales, con los establecimientos públicos y demás entes estatales del orden territorial, permanecieron con la responsabilidad individual como empleadores hasta 1993 cuando la Ley 100 condiciona la continuidad del reconocimiento de las jubilaciones, para los vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia del sistema contemplado en esta Ley, a la creación de un fondo público territorial de pensiones con la debida demostración de su solvencia económica.

Sobre la administración del sistema pensional del sector público merece resaltarse lo siguiente:

1. La multiplicidad de entidades que atendían su pago. En 1993 su número superaba el millar.
2. La falta de provisiones (o reservas) para atender la obligación. El sector oficial siempre entendió el pago de pensiones como un gasto ordinario de la respectiva vigencia fiscal.
3. Además de las negociaciones colectivas, en la práctica muchas de las entidades oficiales, responsables del reconocimiento de pensiones, lo hacían bajo un régimen especial. Existían diferencias en los requisitos y beneficios exigidos por la Nación y las entidades territoriales; y entre los sectores, ni se diga: educadores, ferrocarriles, puertos, fuerzas militares, parlamentarios, etc.

En cuanto al sector privado, el caos permaneció hasta 1967 cuando el Congreso aprobó sumarle al ISS, que sólo atendía salud en el campo de enfermedad general y maternidad, los riesgos económicos de invalidez, vejez y muerte (IVM) junto con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (ATEP). La asunción por parte del Instituto se constituyó en el primer intento de organización del sistema pensional. Entre las principales características de la norma sobresalían las siguientes:

1. Sustrajo del empleador la obligación de pensionar directamente al trabajador; en sustitución, debía constituir una reserva en el ISS para que esta entidad pudiera cumplir

con ese propósito; la reserva se formaría con aportes o cotizaciones equivalentes a un porcentaje del salario del trabajador.

2. La sustracción trajo, como ventaja para el trabajador, la posibilidad de acumular tiempos de cotización con distintos empleadores eliminando, entonces, la condición aterradora según la cual el beneficio de la pensión sólo se conseguía con la fidelidad de servicio a un único patrono que reuniese un mínimo de capital y número de asalariados.
3. Elevó la edad de pensión a 55 o 60 años (género femenino o masculino, respectivamente) y estableció como requisito simultáneo, para solicitar el beneficio, la cotización mínima de 500 semanas (diez años escasos); el requisito tan bajo de tiempo laborado se fundamentaba en el concepto de expectativa pensional que regulaba la norma laboral.
4. Fijó el valor de la pensión mínima en el 45% del promedio de los salarios de cotización de los dos últimos años. Este porcentaje se podía incrementar hasta el 90% dependiendo de las semanas cotizadas adicionales a la base de las primeras quinientas y a la carga familiar del pensionado.
5. Exigió que los trabajadores con menos de diez años de servicio a la

empresa y la nueva fuerza laboral, del sector privado, obligatoriamente se afiliasen al Seguro Social;⁴ la disposición era aplicable a todos los empleadores con cualquier número de trabajadores, localizados en las ciudades donde operara el Instituto.

6. Se adoptó para el ISS el sistema de reparto simple con capitalización de excedentes, lo que significaba que se cubrían las pensiones con los recursos existentes en tesorería y si, eventualmente, resultaba un exceso de liquidez, se ahorra.

Lamentablemente, para la tremenda responsabilidad financiera que se asignaba al Instituto, la tasa de cotización que se estableció fue ridícula: 6% de los salarios, con la ingenuidad adicional, por parte del Congreso, de creer que el Gobierno Nacional tendría que asumir la cuarta parte del aporte (1,5%) con cargo al Presupuesto Nacional. Es posible que, en su momento, el *lobby* de los empresarios estuvo dirigido a impedir un alto costo de la nómina (¡alto costo cuando precisamente se eliminaba la prestación social más costosa!) y a que, como compensación por la reforma laboral, el Gobierno respondiera con una parte de las necesidades del fondo pensional. Como es obvio, el Estado no pudo contribuir con semejante subsidio a las empresas privadas y nunca realizó su aporte tripartita.⁵ Finalmente, el Seguro inicia con una cotización del 4,5% del

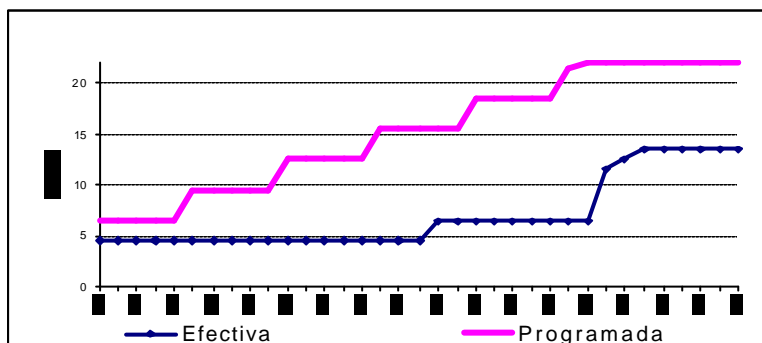
4 Con diez o más años de servicio, la responsabilidad continuaba en cabeza de la empresa. Igualmente, los beneficios convencionales de edad anticipada, mayor porcentaje de liquidación y factores especiales del ingreso base de liquidación de la pensión.

5 Paradójicamente, el subsidio dejado de aportar en las condiciones de Ley (al estudiar la crisis económica actual del Instituto, los sindicatos tasan la deuda con el ISS en unos \$14 billones), sumado a la imprevisión y a los rezagos en la actualización de las cotizaciones, ha llevado al Gobierno actual a empezar a programar los pagos para saldar el déficit del ISS y "honrar las deudas".

salario del cual las dos terceras partes (3%) lo aportó la empresa y el tercio restante el trabajador. Conscientes de la debilidad del Fondo, los parlamentarios previeron en la Ley ajustes quinquenales del 3%

hasta llegar a una tasa del 22% en las cotizaciones. Sin embargo, el único ajuste, con timidez, se efectuó en 1984, 17 años después, pasando el aporte del 4,5 al 6,5% (Gráfico 1).

Gráfico 1
Cotización efectiva y programada – ISS



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2000). Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia.

Posteriormente otras cargas financieras se fueron colgando de las menguadas finanzas del ISS a lo largo de los años hasta la aprobación de la Ley 100 de 1993, decisiones que han acrecentado el déficit de la entidad: la participación del servicio doméstico cotizando sobre la base de medio salario mínimo; ajuste de las pensiones hasta llevarlas a igualar el salario mínimo; el pago de la mesada catorce a los pensionados y la consideración, errada, de algunas profesiones como de alto riesgo, constituyen algunos ejemplos sobresalientes de las causas de la crisis por la financiación de las decisiones adoptadas.

II. El sistema actual

Con un panorama tan sombrío como resultado de un modelo público disperso

y carente de reservas y el privado con baja cobertura, desfinanciado y con amplios beneficios, el Congreso aprueba la Ley 100 en 1993 para intentar corregir las fallas anteriores, a la vez que desarrollar los principios contenidos en la Constitución Nacional en materia de seguridad social.

Con la aprobación de la Ley 100 de 1993 se lograron grandes avances en la financiación y administración, así como en la concepción del sistema pensional: eleva la cotización al 13,5%; separa la vejez de los riesgos de invalidez y muerte por causas distintas a la laboral; aumenta el tiempo de cotización para tener derecho a la pensión mínima en el ISS fijándolo en 1.000 semanas; unifica las condiciones exigidas a los empleados de los sectores público y privado; extiende la afiliación a todos los habitantes del territorio

nacional, entre muchos otros aspectos regulados en la norma citada.

No obstante, la exclusión de las fuerzas armadas, el magisterio y ECOPETROL y el mantenimiento de privilegios especiales, además de la coexistencia de dos regímenes⁶ opuestos en su metodología y en la forma de otorgar los beneficios (el porcentaje de pensión en el ISS, alcanzada la edad, depende únicamente de las semanas cotizadas; en el ahorro individual, en cambio, la pensión estará en función de dos variables: el capital acumulado y la esperanza de vida del ahorrador y sus sustitutos; vr. gr. afiliado de 60 años con cónyuge de 30 lo cual incide en el valor de la mesada por la sobrevivencia del futuro beneficiario), aunado a la lenta aplicación de la Ley (conservaban el sistema anterior, en virtud de la transición, las personas con 35 ó 40 años según fuesen del género femenino o masculino respectivamente, o hubiesen cotizado durante 15 años) y al mantenimiento de prerrogativas en el régimen de Prima Media (pensión mínima y la posibilidad de traslado del afiliado de un fondo privado al ISS al momento de solicitar la pensión si con el ahorro individual el monto de la pensión es inferior al que hubiese obtenido en el Instituto, para no citar sino dos casos), obligó al Gobierno del Presidente Uribe a presentar un ajuste en las condicionales pensionales para tratar de aliviar el déficit pensional, estimado por Planeación Nacional en 192,3% del PIB, donde la deuda del ISS se calcula en unos \$128 billones en valor presente del año 2000 y un horizonte hasta el año 2050 (Cuadro 1).

Por medio de la Ley 797 de 2002 se modificaron algunos artículos de la Ley 100, casi todos con la intención de intentar aliviar las finanzas del ISS. Entre las medidas más sobresalientes de la reforma pensional se pueden citar las siguientes:

1. Elimina, de la transición, la pensión mínima en el ISS con 500 semanas de cotización.
2. Reduce el techo de la pensión en el ISS: 90% en la transición inicial al 80% a partir de 2005.
3. Aumenta gradualmente las semanas de cotización para obtener la pensión mínima en el ISS al pasar de 1.000 semanas en 2003 (19,2 años) a 1.300 en 2015 (25 años).
4. Reduce al 1,5% el incremento de la pensión en el ISS por fidelidad o antigüedad por cada 50 semanas cotizadas a partir del 2005 (estaba, por cada 50 semanas, en 2% por las primeras doscientas y 3% por las siguientes doscientas).
5. Castiga o reduce (a partir de 2004) el porcentaje del ingreso de liquidación con medio punto por cada salario mínimo de pensión en el ISS, respetando un piso del 55,5% ó 70,5% según la fidelidad o antigüedad en el sistema.
6. Elimina la cotización sobre medio salario mínimo para el servicio doméstico, arrastrando la base al sistema de salud y riesgos profesionales.

6 La Ley 100 mantuvo la presencia del ISS (denominó su régimen Prima Media con Prestación Definida) y creó el régimen de Ahorro Individual administrado por fondos privados.

7. Aumenta el porcentaje de cotización de 13,5% en el 2003 al 15,5% en el 2006. Incrementa el aporte adicional de los cotizantes que devenguen 16 ó más salarios mínimos con destino al Fondo de Solidaridad Pensional.
8. Reduce el porcentaje de administración y seguro de invalidez y muerte por riesgo común al 3%, a la vez que endurece los requisitos para obtener la pensión de invalidez o sobrevivientes.
9. Condiciona la permanencia en el ISS, antes de obtener la pensión de vejez, fijando un tiempo mínimo de diez años.
10. Permite el traslado de reservas de Invalidez a Vejez, en el ISS.
11. Obliga a la constitución del Fondo de Pensión mínima en el Régimen de Ahorro Individual del cual se pagará, en primera instancia, la pensión mínima de los afiliados a este régimen. Los recursos requeridos provienen de medio punto de la reducción del porcentaje de los gastos de administración y los seguros de invalidez y muerte más el punto adicional de cotización de los afiliados en 2004.
12. Exige la afiliación al ISS de los servidores públicos de carrera por un tiempo no inferior a tres años.

Sin embargo, a pesar de la inyección de recursos por mayor cotización y reducción de pagos como consecuencia de la disminución de beneficios, en el régimen administrado por el ISS quedan rezagos

del déficit fiscal de la Nación no sólo por la pérdida creciente de afiliados que creen encontrar mayor seguridad y mejores beneficios en los fondos privados, sino por otras causas como:

1. La inversión de reservas del Instituto que debe hacerse en TES.
2. La menor edad de las mujeres para acceder a la pensión de vejez.
3. Permitir, en una especie de amnistía, el regreso de los afiliados del ahorro individual para pensionarse con el régimen anterior del ISS.
4. El cese de la obligación de cotizar cuando se cumplen los requisitos mínimos para obtener la pensión (edad y semanas cotizadas).
5. Otorgamiento de 14 mesadas por año, equivalentes a 17% adicional al porcentaje inicial de la pensión.
6. La concesión de la pensión según las semanas cotizadas, independientemente de las condiciones particulares del beneficiario (afiliado de 60 años con cónyuge de 30).
7. La contabilización de semanas cotizadas aunque no se hubiese producido la afiliación por omisión del patrono.

Complementan el déficit de las finanzas públicas, situaciones como:

1. Los maestros oficiales cuyas condiciones serán resueltas por ley independiente.
2. Las Fuerzas Armadas porque exigen tasas de cotización elevadas dadas las características del oficio.

3. Los servidores públicos que continúan con 55 años hasta 2014 y mejora el porcentaje del ingreso base de liquidación, además del pago de 14 mesadas al año.

Cuadro 1
Total deuda pensional (DNP) – 2050
(Valor actuarial año 2000)

Concepto	\$Billones	% PIB	% Deuda
ISS	127,6	61,4	31,9
Bonos "A"	35,6	17,1	8,9
Cajas Públicas	115,6	55,5	28,9
Magisterio	40,4	19,5	10,1
FF.AA.	80,8	38,8	20,2
TOTAL	400,0	192,3	100,0
OBLIGACIÓN DE PAGO			
Causada (Pensionados y sobrevivientes)	260	130	65
Futura (Disminuible)	140	70	35

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2000).

Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia.

III. Perspectivas de solución de la crisis del sistema pensional

Vistas así las cosas en materia pensional, donde su crisis actual es multifacética (entramos con timidez y en forma parcial apenas en 1967; antes primaba la lírica jurídica sobre la conciencia económica; la imprevisión y la falta de decisión oportuna impidió la constitución de los fondos necesarios para atender el pago de la obligación futura derivada de los beneficios contemplados), el Gobierno Nacional debería liderar de inmediato las reformas necesarias para resolver la encrucijada. Para adelantar su trabajo tendrá que reconocer las causas y proponer la solución para cada debilidad.

- 1. El costo de la imprevisión pasada y la falta de decisión para hacer viable el sistema hay que sumarlo a la deuda pública y, como tal, pagarlo con ingresos corrientes o con recursos del crédito.**

Las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, a pesar de los intentos para conjurar el déficit, se quedaron cortas. Sin embargo, la reducción en el monto de la pensión asociada con el incremento en el número de las semanas cotizadas para alcanzar la tasa mínima o máxima de reemplazo (a partir de 2005 se endurecen gradualmente los requisitos de fidelidad para lograr la pensión hasta llegar al 2015 cuando, para obtener el porcentaje máximo, se necesitan 35 años de cotización)

no pueden seguirse profundizando porque gran parte de la solución de la crisis recaería sobre los jóvenes que nada tuvieron que ver en el pase.

El pago por parte del Ministerio de Hacienda de las obligaciones contraídas por el ISS con sus cotizantes que se trasladen a los fondos privados (redención de bonos tipo "A"), así como la asunción de parte de pasivo pensional de las universidades territoriales, ilustran, al igual que la creación del Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), las medidas que con urgencia ha venido adoptando el país, en lugar de estar cargando la responsabilidad a las nuevas generaciones.

2. Los beneficios pensionales de diversos grupos de la población y de distintos sectores tienen que ser equilibrados financieramente de inmediato para no seguir acumulando el déficit.

Pensión mínima, aún en el Ahorro Individual; pensión del género femenino en el régimen de Prima Media (ISS) y de los servidores del sector público (incluidas las convenciones colectivas de trabajo); magisterio, fuerzas armadas, congresistas y otros sectores, tienen que llevarse al equilibrio financiero. Esto se consigue con impuestos generales, mayores cotizaciones o disminución de beneficios; las medidas necesarias deben aplicarse con gradualidad dependiendo de la expectativa pensional de las personas. Lo cierto del caso es que el asunto exige tratamientos individuales porque es injusto hacer creer que con un apretón en el ISS y en los fondos privados el problema quedará solucionado.

Dos medidas recientes se han adoptado con la intención de equilibrar, por lo menos en parte, el déficit que generan los regímenes especiales. La primera, con la definición de las profesiones de alto riesgo, dejando bajo esta consideración sólo aquellas que, por las condiciones del ambiente en que se desarrollan, reducen la esperanza de vida de quien desempeñe el oficio. Es el caso de las actividades que usan materiales radioactivos y no lo es el periodismo como lo estipuló la norma anterior. La segunda, al elevar la cotización del sector educativo oficial a los porcentajes estipulados en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, para el común de los afiliados al sistema. El Fondo del Magisterio distribuirá los recursos entre los eventos de salud y pensiones.⁷

3. Debe ser resuelta la dualidad de regímenes pensionales contemplada en la Ley 100 de 1993.

La discusión, en su momento, de los alcances de la Ley 100 planteaba la sustitución paulatina del sistema pensional de prestación definida imperante en el país por el modelo de ahorro individual como había sido la experiencia chilena. Sin embargo, en parte por temor a desmontar el ISS y por una relativa prudencia, el Congreso decidió crear el sistema de ahorro individual y decidió mantener el régimen de prestación definida no sólo para el Instituto, sino también para los fondos y cajas públicas que pudieron, según los requisitos estipulados en la Ley, continuar operando.

7 Decreto 2341 de 2003, reglamentario de la Ley del Plan de Desarrollo.

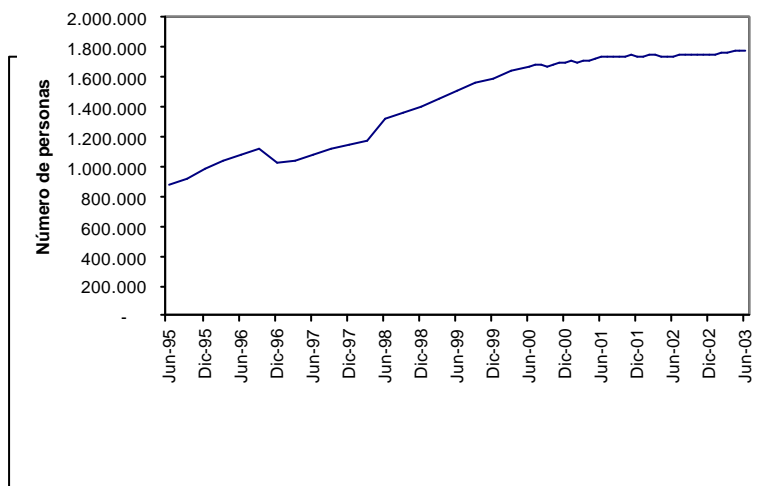
Como consecuencia, coexisten dos regímenes pensionales que, buscando un mismo objeto, son antagónicos tanto en su estructura financiera, como en el uso final del capital acumulado para ser disfrutado por el cotizante y en el impacto que producen en las finanzas públicas colombianas.

Mientras que en el régimen de prestación definida el cotizante y sus sobrevivientes saben a ciencia cierta cuál será el monto de la pensión (cumplidos los requisitos), porque en el evento de faltarles fondos el Estado completa la dote (el posible superávit por exceso de semanas cotizadas fue reducido con la Ley 797 de 2003 al

permitir la suspensión de los aportes cuando se satisfagan los requisitos mínimos para pensionarse), en el de ahorro individual la pensión depende del capital acumulado por cotizaciones y rendimientos financieros.

El equilibrio en el régimen de prima media con prestación definida (ISS) depende de un conjunto de variables: número de cotizantes por pensionado; ingreso base de cotización de los afiliados; tasa de reemplazo; tasa de rendimiento de las reservas; esperanza de vida de cotizantes y sobrevivientes, condiciones que, de no cumplirse, obligan al Estado a concurrir a cubrirlo.

Gráfico 2
Traslado de afiliados del ISS a los fondos de pensiones
Junio de 1995 - Junio de 2003



Fuente: Informes de Coyuntura - Superintendencia Bancaria. Boletín Mensual - Superintendencia Bancaria. Cálculos Gerencia Económica - Asofondos

Con la coexistencia de regímenes, lo que ha ocurrido, en los diez años de vigencia del sistema, es un marchitamiento paulatino del ISS, en lugar de encontrar su

fortalecimiento a pesar de la ventaja de una pensión fija (su monto) que ofrece el Sistema. La rentabilidad de los fondos privados (las reservas del ISS se colocan

únicamente en TES), la mala imagen de administración del Instituto y la flexibilidad de los fondos para ofrecer programas de retiro han llevado al abandono de un importante número de afiliados del ISS. Según cálculos de ASOFONDOS (con base en información de la Superbancaria), 883.219 cotizantes habían emigrado hasta junio de 1995. Esa suma ha crecido permanentemente hasta llegar a 1.778.612 traslados al ahorro individual, en junio de 2003 (Gráfico 2).

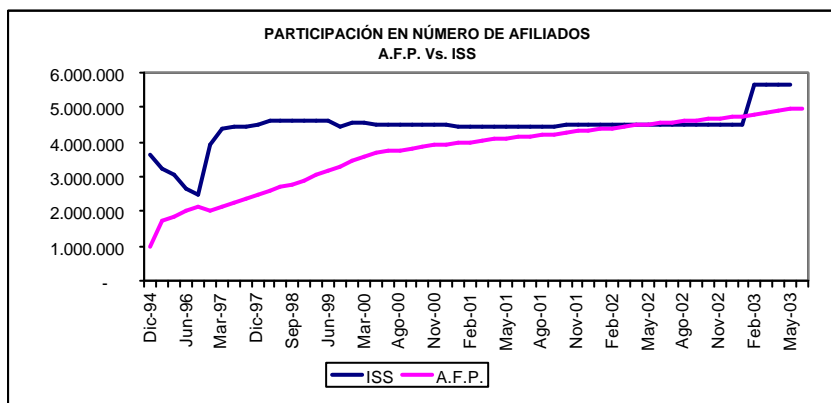
En adición a los afiliados provenientes del ISS, los fondos han captado un poco más de 2,5 millones de cotizantes de la

nueva fuerza laboral y recibido empleados del sector público.

En mayo de 2003, los afiliados totales al sistema sumaban 10.603.530 de los cuales el 46,6% pertenecían a los fondos, lo que significa que el ahorro individual está participando con casi la mitad del mercado pensional y con una tendencia permanente al aumento (Gráfico 3).

Los inactivos (sin cotización reciente) representan, en los fondos privados, el 52% del total de afiliados⁸. Es de suponer que en el ISS la situación es similar (Cuadro 2).

Gráfico 3
Participación en número de afiliados
A.F.P. vs ISS



Fuente: Informes de Coyuntura - Superintendencia Bancaria. Boletín Mensual - Superbancaria. Cálculos Gerencia Económica - Asofondos.

En cuanto a la actividad económica, el 97% de los cotizantes se afiliaron a los fondos por medio de una relación laboral (Cuadro 3), lo que permite observar que los independientes y cuenta-propia continúan por fuera del sistema, si se asume una distribución análoga en el ISS. Como

consecuencia de esta distribución se tiene que aceptar que la tasa de cobertura pensional es baja (sólo se están afiliando los asalariados), con los inconvenientes futuros para el Estado cuando esas personas (no asalariados) no puedan laborar por causa de la vejez o una invalidez.

8 Por afiliado se entiende la persona que registra, por lo menos, una semana de cotización.

Cuadro 2
Fondos privados
Junio 2003

Afiliados activos	Afiliados inactivos	Total
2'373.019	2'592.678	4'965.697
48%	52%	100%

Fuente: Superintendencia Bancaria.

Cuadro 3
Fondos privados: Afiliados según actividad económica
Junio 2003

Dependientes	Independientes	Total
4'830.465	135.232	4'965.697
97%	3%	100%

Fuente: Superintendencia Bancaria.

Si se analiza el nivel de ingresos de los afiliados, se concluye que los fondos privados no han encontrado dificultad para concentrar su acción en las personas de bajos salarios. El 83% devengan hasta dos salarios mínimos legales y apenas el 2,5% supera los siete salarios mínimos (Cuadro

4). La distribución no dista mucho de lo que informan a los medios de comunicación las directivas del ISS sobre lo que ocurre en el Instituto y desmonta la creencia según la cual son los asalariados de buenos ingresos los que pertenecen a los fondos privados (Gráfico 4).

Cuadro 4
Fondos privados: Afiliados según nivel de ingresos.
Junio 2003

Hasta 2 SM	2 a 4 SM	4 a 7 SM	7 a 10 SM	Mayor 10 SM	SM TOTAL
4'139.580	506.429	188.369	65.422	65.897	4'965.697
83,36%	10,2%	3,79%	1,32%	1,33%	100%

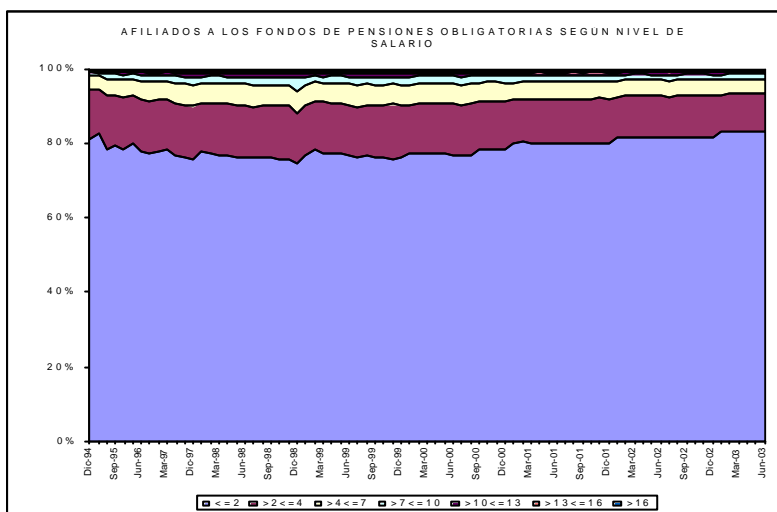
Fuente: Superintendencia Bancaria.

Un dato esperado, como resultado de la capacidad de venta de los fondos privados, es el de la distribución etárea de la población de afiliados en esas instituciones. El 78% tiene menos de 40 años, lo

que indica que la gente joven (los cotizantes que con anhelo esperaba el ISS para contribuir al pago de los pensionados) están siendo captados por el régimen de ahorro individual (Cuadro 5).

Gráfico 4

Afiliados a los fondos de pensiones obligatorias según nivel de salario



Fuente: Informes de Coyuntura - Superintendencia Bancaria.
Boletín Mensual – Superbancaria. Cálculos Gerencia Económica – Asofondos.

Cuadro 5

Afiliados a Fondo de Pensiones Obligatorias según edad Junio de 2003

EDAD	AFILIADOS	PORCENTAJE
15-19	75.213	1,51%
20-24	729.907	14,70%
25-29	1'057.262	21,29%
30-34	1'081.823	21,79%
35-39	923.437	18,60%
40-44	633.764	12,76%
45-49	303.271	6,11%
50-54	109.096	2,20%
55-59	34.044	0,69%
60-64	8.637	0,17%
65 o Más	9.243	0,19%
TOTAL	4'965.697	100,00%

Fuente: Informes de Coyuntura - Superintendencia Bancaria. Boletín Mensual - Superintendencia Bancaria. Cálculos Gerencia Económica – Asofondos

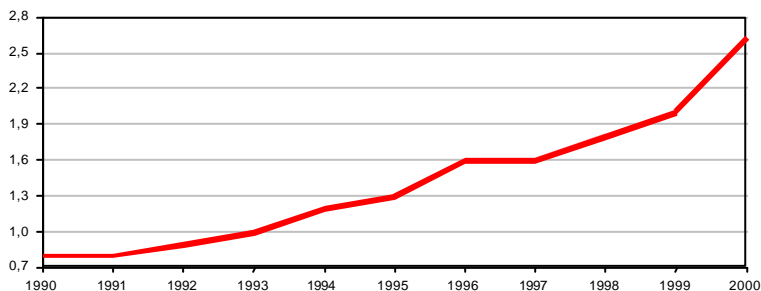
En conclusión, la coexistencia de los dos regímenes no es viable desde el punto de vista de las finanzas públicas, salvo que el Estado esté dispuesto a “tapar el hueco” permanente que genera, en esas condiciones, el régimen de prima media. Este régimen, a diferencia del de ahorro individual, necesita una muy buena proporción entre cotizantes (ojalá jóvenes) y pensionados, lo que no se consigue disputando un pequeño mercado con los fondos privados; el impacto negativo en las finanzas públicas derivado de la falta de afiliados podría compensarse con una elevación drástica en las tasas de cotización y rendimiento de las reservas, acompañada de una reducción de los beneficios de tal magnitud que ningún cotizante permanecería en las filas del ISS.

Conclusiones

El reconocimiento actual de las mesadas pensionales, esencialmente las que atien-

de la Nación y aquellas entidades en las que están comprometidas las finanzas públicas, está llegando a un punto explosivo por el consumo de recursos del Presupuesto Nacional (Gráfico 5). En el Presupuesto de 2004 el Gobierno Nacional proyectó una partida para pensiones igual a \$7,611 billones, con un crecimiento de 25,5% con respecto al año anterior (en 2003 fue de \$6,063 billones). Para dimensionar el problema basta decir que la estimación representa casi el 10% del Presupuesto total sometido a consideración del Congreso de la República, equivale al 53,7% del Sistema General de Participaciones – SGP (transferencias de la Nación a las entidades territoriales para atender educación, salud, saneamiento básico y otras necesidades fundamentales de las comunidades más pobres) y es superior en un 4,4% a los recursos previstos para la educación oficial en 2003.

Gráfico 5
Pago de pensiones a cargo de la Nación 1990 - 2001
% del PIB



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2000). Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. Bogotá.

El problema, demasiado grave de por sí, no debe sorprendernos porque las causas son evidentes:

1) Un sistema novísimo que data apenas desde 1993. Antes, sector público y privado como empleadores atendían, por su lado, un asunto que la legislación laboral incluía como parte de las prestaciones sociales (sumas que el patrono está en la obligación de reconocer al trabajador cuando le sobreviene un evento “inesperado”).

Lo público se atendía con CAJANAL, si correspondía al nivel central, o con multiplicidad de cajas (una por institución), si se trataba de entidades territoriales o de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales u otra forma de organización jurídica del sector oficial. Lo privado, por su parte, acudía al ISS para lo básico (lo extralegal lo reconoce el empleador), con el inconveniente de que su presencia sólo se hizo en los grandes centros urbanos. Debe recordarse que la presencia del ISS en la región de Urabá ocurrió muy entrada la década de 1980.

2) Un sistema plagado de imprevisión donde primó lo lírico sobre la obligación de costear o fondear el programa. Grandes beneficios pensionales sin el respaldo para atender su pago: jubilación a los 50 años (año del jubileo) y 20 años de servicio, en el sector público, con una tasa de reemplazo del 75% de la suma devengada en el último año, con el agravante de que los pagos anuales se consideraban gastos ordinarios del período porque no existían reservas pensionales; pen-

sión a los 55/60 años (mujer u hombre) en el ISS con 500 semanas cotizadas (escasos 10 años) y una tasa de reemplazo que se movía entre 45 y 90% dependiendo de las semanas cotizadas y del número de personas a cargo del pensionado. El conflicto financiero del ISS estriba en que con una tasa de cotización del 4,5% (por casi 20 años) del salario, pretendió el Congreso que el Instituto atendiera los riesgos de invalidez, vejez y muerte y, además, capitalizara excedentes.

A pesar de los avances logrados con la aprobación de la Ley 100 de 1993 y los ajustes introducidos mediante la Ley 797 de 2003, el déficit del sistema pensional persiste y su solución exige conocer las causas que lo originan para combatirlas de inmediato. Es necesario, en este sentido, emprender tres acciones:

i) Aceptar como deuda pública la imprevisión al fondear el sistema para no cargarle el problema a las nuevas generaciones.

ii) Conseguir el equilibrio de los regímenes especiales, bien sea con las debidas cotizaciones o con apoyo de impuestos generales, o bien mediante el desmonte de beneficios. La medida, contemplada en la Ley del Plan de Desarrollo, de elevar la cotización a 25,5% para el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio desde el segundo semestre del año en curso y su posterior incremento en dos puntos a partir de 2006, cuando la tasa de cotización era el 14% de la nómina, constituye una prueba en este sentido.

iii) Resolver la coexistencia de los regímenes pensionales contemplados en la Ley 100.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN de Fondos de Pensiones, 2003. Estadísticas varias. ASOFONDOS. www.asofondos.org.co. Bogotá.
- CENTRO de Investigaciones para el Desarrollo, 1992. *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia. 1946-1992*, Universidad Nacional, Bogotá.
- CLAVIJO, Sergio, 1997. "Principios teóricos y prácticos del régimen pensional colombiano: logros y desafíos de la Ley 100 de 1993", ASOFONDOS, Bogotá.
- LEGIS, 2003. *Código Laboral Colombiano*. Bogotá.
- CONGRESO de la República, 1993. *Ley 100 de 1993*. Bogotá.
- CONGRESO de la República, 2003. *Ley 797 de 2003*. Bogotá.
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación, 2001. *La reforma pensional. Pacto político y social por las pensiones*. DNP. Bogotá.
- ESCOBAR, MERCHÁN, PIRAQUIVE y SANTA MARÍA, 2000. *Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia*. DNP, Bogotá.
- MINISTERIO de Protección Social, 2002. *Exposición de motivos para proyecto de ley con miras a reformar la Ley 100 de 1993*, Bogotá.